

políticas sociais

acompanhamento e análise

| MARÇO 2008 |

15

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Governo Federal

**Ministro de Estado Extraordinário
de Assuntos Estratégicos** – Roberto Mangabeira Unger

**Núcleo de Assuntos Estratégicos
da Presidência da República**

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

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

Presidente
Marcio Pochmann

Diretor de Administração e Finanças
Fernando Ferreira

Diretor de Estudos Macroeconômicos
João Sicsú

Diretor de Estudos Sociais
Jorge Abrahão de Castro

Diretora de Estudos Regionais e Urbanos
Liana Maria da Frota Carleial

Diretor de Estudos Setoriais
Márcio Wohlers de Almeida

Diretor de Cooperação e Desenvolvimento
Mário Lisboa Theodoro

Chefe de Gabinete
Persio Marco Antonio Davison

Assessor-Chefe de Comunicação
Estanislau Maria de Freitas Júnior

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

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

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

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

A produção editorial desta publicação contou com o apoio financeiro do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), via Programa Rede de Pesquisa e Desenvolvimento de Políticas Públicas – Rede-Ipea, o qual é operacionalizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), por meio do Projeto BRA/04/052.

ISSN 1518-4285

políticas sociais acompanhamento e análise

Diretoria de Estudos Sociais

Conselho Editorial

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

Colaboradores

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

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	5
POLÍTICA SOCIAL E DESENVOLVIMENTO – A JUVENTUDE EM FOCO	7
ACOMPANHAMENTO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS	29
PREVIDÊNCIA SOCIAL	31
ASSISTÊNCIA SOCIAL E SEGURANÇA ALIMENTAR	51
SAÚDE	73
EDUCAÇÃO	97
CULTURA	119
TRABALHO E RENDA	141
DESENVOLVIMENTO RURAL	161
DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA	185
IGUALDADE RACIAL	207
IGUALDADE DE GÊNERO	233
JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA	255
GLOSSÁRIO DE SIGLAS	281

APRESENTAÇÃO

Esta edição de *Políticas Sociais – acompanhamento e análise* tem como referência o primeiro semestre de 2007, embora certas questões que marcaram parte do segundo semestre também tenham sido consideradas – por motivo de oportunidade e devido a sua pertinência, importância e impacto para as políticas sociais. Na elaboração das análises que compõem o periódico, foram utilizados dados disponíveis até março de 2008.

Em cada capítulo, a seção “Fatos relevantes” aborda as inovações legislativas, as mudanças institucionais, as grandes conferências e fóruns e outros eventos de destaque no âmbito da dinâmica social. A seção “Acompanhamento e análise da política” traz textos que, valendo-se da atividade rotineira de acompanhamento do desenho e da execução das ações nas várias áreas cobertas pelo periódico, discutem questões centrais para essas políticas em seu momento atual. Debruçando-se sobre temas variados, esses textos adotam abordagens que contemplam o balanço das ações implementadas, a discussão de novas diretrizes políticas em estudo ou efetivamente anunciadas pelos gestores públicos, análises dos principais avanços e das dificuldades enfrentadas ou as mudanças introduzidas no planejamento setorial por meio do Plano Plurianual (PPA) 2008-2011. Juntos, os textos perfazem uma leitura das políticas federais na área social que, tanto no olhar retrospectivo como no prospectivo, sempre visa a contribuir para a compreensão e avaliação do desenvolvimento das políticas públicas brasileiras.

A seção “Tema em destaque”, por seu turno, versa sobre um único assunto em todos os capítulos: a juventude. Frente às várias questões que se apresentam hoje para a sociedade brasileira, aquelas que afetam a juventude talvez se configurem como especialmente dramáticas e dignas de atenção. Entre elas identificam-se a convivência com variados tipos de “riscos”, a frequência de trajetórias escolares marcadas pela irregularidade e pelo fracasso, a escassez de oportunidades no mundo do trabalho, a vitimização pela violência (em contraponto à criminalidade juvenil) e a reprodução das desigualdades entre os jovens. O enfoque da juventude na análise sobre a política social implementada pelo governo federal é um esforço no sentido de identificar os pontos de estrangulamento dessas políticas e as oportunidades que se encontram delineadas para o seu aprimoramento. Arrematando esse esforço, o texto “Política social e desenvolvimento” busca contextualizar o desafio de inserir a(s) temática(s) juvenil(is) no âmbito das políticas públicas, na perspectiva não apenas da atenção devida aos jovens, mas também da promoção do próprio desenvolvimento nacional.

Boa leitura!

Conselho Editorial

1 A juventude como questão social

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

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

Embora consolidadas em contextos ideológicos já distantes, as concepções da juventude como *etapa problemática* ou como *fase preparatória* da vida ainda hoje se fazem

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

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

presentes na tematização sobre o jovem. O contraste entre juventude e ordem social permanece arraigado de forma praticamente indelével, seja quando se abordam as experiências de contestação ou a rebeldia juvenil, seja quando o tema é a delinquência ou a criminalidade.³ Por seu turno, a identificação usual do jovem como “estudante” – e, portanto, livre das obrigações do trabalho – indica o peso da compreensão transicional ainda hoje, atualizada pela noção de *moratória social*: um crédito de tempo concedido ao indivíduo que protela sua entrada na vida adulta e possibilita experiências e experimentações que favorecerão o seu pleno desenvolvimento, especialmente em termos de formação educacional e aquisição de treinamento.⁴

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

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

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

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

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

elas lidem com isto de forma precária. Embora ganhe tonalidades diferentes segundo as possibilidades que o nível de renda familiar permite, o bloqueio à emancipação econômica dos jovens, em ambos os casos, além de frustrar suas expectativas de mobilidade social, posterga a ruptura com a identidade fundada no registro filho/a, adiando a conclusão da passagem para a vida adulta e ensejando uma tendência de *prolongamento da juventude*.⁶

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

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

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

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

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

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

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

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

2 A juventude e suas questões – um breve diagnóstico

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

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

11. Para uma discussão mais aprofundada sobre as relações entre juventude e a produção cultural da sociedade, ver o capítulo “Cultura”.

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

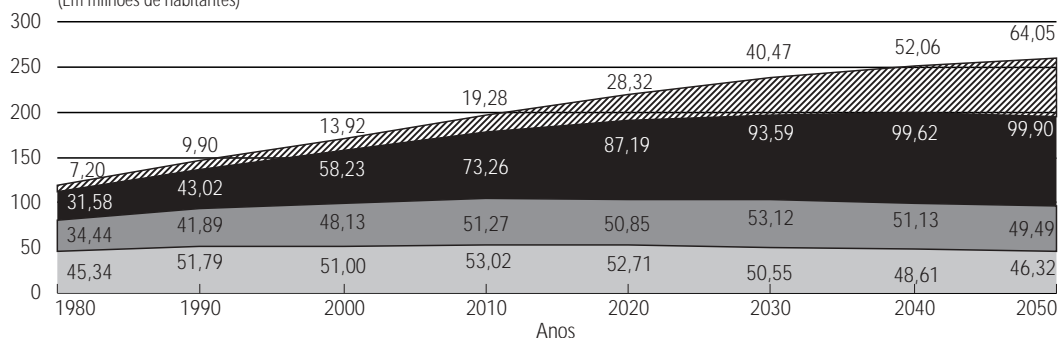
13. O recorte etário aqui adotado (15 a 29 anos) é o mesmo com que trabalham a Secretaria e o Conselho Nacional de Juventude. Também é o recorte adotado na proposta de Estatuto da Juventude, em discussão na Câmara dos Deputados. Em termos práticos, serve tão-somente como artifício para tratar o tema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

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

GRÁFICO 1

População brasileira por grupos etários selecionados

(Em milhões de habitantes)



Fonte: Projeção Populacional – Revisão 2004 (IBGE).

Elaboração: Núcleo de Gestão de Informações Sociais (Ninsoc)/Disoc/Ipea.

■ 0 a 14 ■ 15 a 29 ■ 30 a 59 ▨ 60 ou +

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

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

15. Pesquisa realizada pelo Instituto Cidadania, em 2003. Para mais detalhes, ver ABRAMO, H.; BRANCO, P. *Retratos da juventude brasileira – análise de uma pesquisa nacional*. São Paulo: Instituto Cidadania e Fundação Perseu Abramo, 2005 (tabelas no anexo).

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

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

2.1 A convivência com “riscos”

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

É interessante observar que os próprios jovens percebem a convivência com “riscos” como um aspecto inerente à condição juvenil, tendo sido este o principal aspecto negativo de ser jovem identificado pela pesquisa “Perfil da Juventude Brasileira – 2003”. Mas o que seriam esses “riscos”? Segundo a opinião dos jovens, as principais questões associadas a essa noção são as drogas, a violência e as “más companhias”, sendo os riscos iminentes as possibilidades de dependência química, de vitimização por agressões ou de envolvimento em situações perigosas por influência do grupo de amigos. É possível incluir ainda entre esses riscos a iniciação sexual precoce e práticas sexuais desprotegidas, pela possibilidade tanto de infecção por doenças sexualmente transmissíveis (DSTs) quanto da gravidez na adolescência.¹⁷ Recentemente, a evasão escolar e a ociosidade (não freqüentar a escola e não trabalhar) passaram a constar entre os “riscos” que circundam os jovens, o que, pelas potenciais conseqüências em termos da qualificação e produtividade da força de trabalho, extrapola a ameaça de danos do nível meramente individual para o social.¹⁸

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

17. Para a discussão sobre as questões em torno da gravidez na adolescência, ver o capítulo “Igualdade de gênero”.

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

sexo feminino (27,4% contra 12,1%) e sobre o conjunto dos homens de todos os grupos etários (27,4% contra 19,5%).¹⁹

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

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

Ao mesmo tempo, tomar decisões autônomas requer confiança nas condições de sua implementação. À medida que aprofunda a inserção social do jovem nos âmbitos de

19. Ver *II Levantamento Domiciliar sobre o Uso de Drogas Psicotrópicas no Brasil – 2005*, Senad/Cebrid. Para mais informações sobre a exposição a “riscos” entre os jovens brasileiros, ver o capítulo “Saúde” desta publicação.

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

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

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

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

Enfrentar essas questões e minimizar os seus efeitos para os jovens brasileiros requer levar a sério as dificuldades e as demandas desses jovens, e não adotar uma perspectiva catastrofista sobre a condição juvenil. Nesse sentido, a reflexão sobre o tema dos “riscos” deve considerar as dificuldades e as estratégias de que os jovens lançam mão na trajetória que lhes dará acesso ao mundo adulto,²⁴ de modo que as ações que visam à prevenção de danos façam algum sentido para os próprios jovens e sejam realmente efetivas.

2.2 Juventude e escola: trajetórias irregulares e fracasso

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

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

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

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

25. Para um balanço dos principais problemas na área de educação e das ações públicas que buscam enfrentá-los, ver o capítulo “Educação”.

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

Entretanto, a universalização do acesso em um sistema educacional que não foi estruturado para lidar com a diversidade dos alunos gerou uma escola que acaba transformando desigualdades sociais em desigualdades de resultados escolares. É uma situação que revela “indiferença pelas diferenças”,²⁷ onde a seleção não se dá mais pelo acesso, mas no interior da escola, confluindo para um desempenho marcado pelo fracasso escolar. Os elevados índices de repetência e evasão que acompanham a trajetória de muitos jovens colocam um dos maiores desafios para o sistema educacional brasileiro: como assegurar educação básica para todos, em um percurso educacional completo?

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

As diferenças nas características pedagógicas dos cursos diurno e noturno exigiriam uma proposta curricular diferenciada, mas não é isso o que se verifica. Na prática, o que acontece é uma replicação de currículos elaborados para um aluno teórico, um aluno médio que não existe, desconsiderando todas as orientações dos projetos pedagógicos, cujas práticas educativas deveriam ser pautadas na realidade social do aluno. E o aluno que estuda de noite geralmente trabalha durante o dia, não tem tempo nem o hábito de estudar; chega cansado à escola e precisa que o ensino seja mais atrativo e conectado à realidade do mundo do trabalho que vivencia. Investigação realizada em uma escola noturna²⁹ revela que os professores admitem que o ensino necessita ter aplicabilidade, en-

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

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

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

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

quanto os alunos sabem que precisam adquirir mais conhecimentos teórico e prático, em vez do ensino resumido e aprendizagem facilitada que muitas escolas noturnas oferecem.

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

Ao ensino médio, em sua maior complexidade, atribui-se o desafio de cumprir múltiplas finalidades: educar para a vida, educar para o mundo do trabalho e assegurar conhecimentos para a continuidade dos estudos. Esse desafio ainda requer respostas de reformas educacionais que prometem, mas que na realidade não acontecem. Iniciativas recentes de integração de ensino médio e técnico nas escolas regulares apontam para novos caminhos que ainda precisam ser avaliados em seus resultados. Entretanto, é uma busca de alternativa em um contexto em que muitos jovens, desestimulados pelo ensino nas escolas que freqüentam, estão abandonando o ensino médio, particularmente o noturno.

2.3 A difícil inserção no mercado de trabalho

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

Apesar de o ingresso precoce de jovens ser uma característica marcante do mercado de trabalho brasileiro, existe uma clara tendência de arrefecimento desse fenômeno. Isso pode ser demonstrado pela comparação das taxas de participação por idade de coortes diferentes.³¹ Enquanto mais de 28% dos trabalhadores nascidos entre 1970 e 1979 já estavam no mercado de trabalho aos 13 anos, isso ocorria com apenas 14% dos trabalhadores nascidos após 1990. De modo geral, para as coortes mais recentes, há menor taxa de participação para seus membros mais jovens; isto é, entre os nascidos na

30. Para uma análise das políticas voltadas a favorecer a inserção dos jovens no mercado de trabalho, ver o capítulo “Trabalho e renda”.

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

década de 1990, a taxa de participação para idades inferiores a 16 anos é menor que para os nascidos na década de 1980, que por sua vez é menor que a dos nascidos na década de 1970. Ou seja, nas coortes mais recentes, os jovens com idade inferior a 16 anos têm protelado sua entrada no mercado de trabalho, embora ainda exista uma taxa de participação alta para grupos que, legalmente, não deveriam estar no mercado de trabalho (em 2006 a taxa de atividade para pessoas entre 10 e 14 anos foi de 10,8%)³² e para o grupo que, supondo o fluxo escolar regular, deveria estar cursando o ensino médio (para as pessoas de 15 a 17 anos, a taxa de participação foi de 39,3% em 2006).

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

Sobre o problema do desemprego, sabe-se que, universalmente, ele tende a ser mais acentuado entre os jovens que entram no mercado de trabalho do que entre o restante da população. No Brasil, essa situação não é diferente. Os jovens – especialmente os grupos entre 15 e 24 anos – apresentam taxas de desemprego substancialmente maiores que as dos trabalhadores adultos; em 2006, enquanto a taxa de desemprego era de 5% entre os adultos de 30 a 59 anos, observavam-se índices de 22,6% entre os jovens de 15 a 17 anos,

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

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

16,7% entre 18 e 24 anos, e 9,5% entre 25 e 29 anos. Não se nota, além disso, nenhuma tendência de aproximação entre as taxas de desemprego de jovens e não-jovens; ao contrário, a taxa de desemprego dos jovens cresce proporcionalmente mais.

Esses fenômenos ocorrem por motivos diversos, alguns dos quais identificados como problemas e, portanto, alvo de ação pública, e outros que não são necessariamente problemas. Por exemplo, é notório que há maior rotatividade entre os trabalhadores jovens do que entre os demais, e essa rotatividade maior implica uma taxa de desemprego também maior. Parte dessa rotatividade, que não é necessariamente prejudicial à trajetória profissional, deve-se às próprias decisões do trabalhador jovem que, no início do ciclo de vida, passa por um processo de “experimentação” em várias ocupações, com o espectro de possibilidades aumentando conforme aumentam sua experiência e qualificação. Por outro lado, outro fator da rotatividade desse grupo de trabalhadores é explicado pelo lado da demanda: os postos de trabalho ocupados por pessoas com pouca qualificação e experiência são, geralmente, os piores em termos de remuneração e condições de trabalho, além de terem os custos mais baixos de demissão e contratação. Avaliar a gravidade do desemprego juvenil implica, então, identificar qual é o principal fator envolvido. Deve-se também avaliar se o desemprego é concentrado em algum grupo específico de jovens (sobre aqueles com maior defasagem escolar, por exemplo), já que, se este for o caso, a situação só vai se alterar por meio de ação da política pública.

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

O quadro de indicadores aqui analisado revela quão restritas têm sido as oportunidades disponíveis aos jovens brasileiros no mercado de trabalho. Na verdade, se a “crise do emprego” que se manifestou no Brasil em meados da década passada atingiu toda a população trabalhadora, os jovens foram particularmente prejudicados. Altas taxas de desemprego, ocupações precárias e baixos salários têm comprometido seriamente a trajetória educacional e profissional desses jovens. Além disso, refletem diretamente nas garantias

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

sociais, trabalhistas, na condição e no exercício da cidadania, já que o vínculo com a rede pública de proteção social ainda se dá em grande medida pela via da inserção no mercado formal de trabalho. Nesse sentido, a “crise do emprego” evidencia os limites impostos pela adoção do trabalho (formal) como mecanismo central de inserção social dos indivíduos, inclusive para efeito das políticas públicas de proteção social. Na atualidade, são muitas as estratégias de sobrevivência que, mobilizando em especial os jovens, escapam à definição clássica de trabalho (concebido como emprego ou posto de trabalho assalariado) e possibilitam formas de inserção alternativas no *mundo* do trabalho e na vida social mais ampla.³⁵ Desse modo, reconhecer essa realidade e fomentar seu potencial inclusivo, até mesmo apoiando a sua capacidade de gerar e distribuir renda e proteção social, pode ser uma tarefa premente para as políticas públicas de inclusão dos jovens.

TABELA 1
Condição de atividade e de estudo por sexo e faixa etária – Brasil (2006)
(Em %)

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

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

2.4 Vitimização pela violência e criminalidade juvenil

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

Segundo dados do Sistema de Informações de Mortalidade (SIM) do Sistema Único de Saúde (SUS), as mortes por homicídios entre os brasileiros de 15 a 29 anos passa-

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

ram da média anual de 27.496 no período 1999-2001 para 28.273 no período 2003-2005,³⁶ sendo responsáveis por 37,8% de todas as mortes nessa faixa etária. Note-se que essas mortes vitimam mais os homens (cerca de 93% das vítimas de homicídios),³⁷ concentrando-se no grupo de 18 a 24 anos (com taxa de 119,09 vítimas por 100 mil habitantes), seguido do grupo de 25 a 29 anos (107,44) e do de 15 a 17 anos (64,59). No que se refere aos acidentes de trânsito – responsáveis pelo segundo maior número de mortes entre os jovens brasileiros – os dados do Departamento Nacional de Trânsito (Denatran) informam que, em 2006, os jovens com idade entre 18 e 29 anos representaram 26,5% das *vítimas fatais* (contra 40,9% para o grupo de 30 a 59 anos) e 36,9% das *vítimas não fatais* (contra 32,4% para o grupo de 30 e 59 anos) de acidentes de trânsito no país.³⁸

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

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

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

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

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

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

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

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

Ora, a questão de fundo aqui não difere do que se afirmou anteriormente sobre o engajamento dos jovens em “comportamentos de risco”. No centro do problema está o processo de construção e afirmação de uma nova identidade e o papel que a violência pode exercer nesse contexto. Contudo, deve-se considerar que o envolvimento com a criminalidade e os homicídios de jovens são apenas a expressão extrema da violência que os afeta como autores ou como vítimas, mas não a única e, como se viu, nem sequer a mais comum. As lesões corporais dolosas são o delito pelo qual os jovens são mais frequentemente identificados como responsáveis nos registros policiais e pelo qual são mais vitimados, conforme os dados do MJ. Isso revela que a presença da violência entre as pessoas dessa faixa etária está primordialmente relacionada a eventos como brigas e

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

ameaças – que muitas vezes resultam em mortes ou ferimentos graves – e, portanto, ao seu uso como instrumento de resolução de disputas e conflitos interpessoais.⁴⁰

Se, conforme vários estudiosos têm apontado, observa-se na sociedade brasileira uma ampla aceitação da violência como instrumento legítimo para solução de conflitos, seja para “defender a honra”, seja para atestar o poder dentro de um determinado grupo, essa aceitação tenderia a repercutir de forma especialmente fértil entre os jovens, exatamente porque, do seu ponto de vista, a grande questão em jogo é a preservação da auto-imagem, de uma identidade em construção. Como em todo processo de reconhecimento, a afirmação da identidade e a sua significação para o próprio jovem só se fazem perante o outro e perante o grupo mais amplo e necessita, portanto, ser defendida, ainda que por meio da violência. Não se quer com isso reduzir a violência a sua dimensão simbólica apenas. Afinal, se esse fenômeno se alimenta da sobrevalorização social do *ethos* guerreiro, da frustração em relação à possibilidade de realização dos padrões sociais ou da simples necessidade de se fazer reconhecer pelo outro, ele também está relacionado, como já se discutiu, à disponibilidade de armas de fogo, à impunidade, à precariedade do controle social sobre o jovem e à própria banalização social da violência.

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

2.5 Juventude x Juventudes: diversidade e desigualdade entre os jovens

Se há um componente geracional que permite definir a juventude pelo que há de específico à sua *condição*, é importante considerar que esta é vivida de forma diversificada e desigual entre os jovens de acordo com suas *situações* socioeconômicas específicas e com os padrões de discriminação e preconceito vigentes, que repercutem sobre as oportunidades efetivamente disponíveis a cada um.⁴² Em outras palavras, a duração e a qualidade dessa etapa do ciclo da vida são mais ou menos favorecidas pelas características

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

41. Uma discussão sobre as políticas públicas federais nessas áreas é apresentada no capítulo “Justiça e segurança pública”.

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

socioeconômicas dos jovens (a origem social, a renda familiar e o nível de desenvolvimento da região onde vivem) e pelas diferentes exigências relacionadas aos papéis/lugares que homens e mulheres ou indivíduos pertencentes a grupos raciais distintos tradicionalmente ocuparam na sociedade. Por isso, tornou-se usual empregar a expressão “juventudes” para enfatizar que, a despeito de constituírem um grupo etário que partilha várias experiências comuns, subsiste uma pluralidade de situações que confere diversidade às demandas e necessidades dos jovens.

Essa pluralidade de situações deriva da combinação das várias dimensões socioeconômicas e se evidencia na análise dos indicadores sociais dos jovens brasileiros. Quanto à renda, por exemplo, 31,3% dos jovens podem ser considerados pobres, pois vivem em famílias com renda domiciliar *per capita* de até $\frac{1}{2}$ salário mínimo (SM). De outra parte, apenas 8,6% são oriundos de famílias com renda domiciliar *per capita* superior a 2 SMs, e cerca de 60,0% pertenceria ao extrato intermediário, com renda domiciliar *per capita* entre $\frac{1}{2}$ e 2 SMs. Embora haja equilíbrio na distribuição dos jovens brasileiros por sexo (sendo homens 49,5% dos jovens contabilizados pela Pnad/IBGE em 2006 e 50,5% mulheres), a pobreza é ligeiramente superior entre as mulheres jovens (53,1%), tal como se dá para a população como um todo. Por outro lado, observa-se que os jovens de baixa renda estão concentrados na região Nordeste (50,8% do total do país), com destaque para o fato de que 20,6% da juventude nordestina é constituída de jovens pobres que vivem em áreas rurais. Note-se, ainda, que os jovens pobres são majoritariamente não-brancos (70,3%), enquanto os jovens brancos constituem 77,7% dos não-pobres – embora a distribuição dos jovens brasileiros entre os grupos branco e não-branco seja de 47,1% e 52,9%, respectivamente.⁴³ Depreende-se daí que a faixa de rendimento mensal da família em que vive o jovem mantém estreita relação com a sua origem regional e com sua cor de pele, e que ser um jovem nordestino e não-branco (especialmente negro) no Brasil representa maior probabilidade de ser pobre.

As desigualdades entre jovens brancos e negros (pretos e pardos) se fazem refletir nos mais diferentes aspectos da vida social, configurando menores oportunidades sociais para a juventude negra. No campo da educação, por exemplo, constata-se que o número de jovens negros analfabetos, na faixa etária de 15 a 29 anos, é quase três vezes maior que o de jovens brancos. A taxa de frequência líquida (estudantes que frequentam o nível de ensino adequado à sua idade) dos jovens negros é expressivamente menor que a dos jovens brancos, tanto no ensino médio como no superior. Na faixa de 15 a 17 anos, que corresponde ao período em que se espera que o jovem esteja cursando o ensino médio, os brancos apresentam uma taxa de frequência líquida de 58,6%, contra 37,6% dos negros. No ensino superior a desigualdade entre jovens brancos e negros se torna ainda maior: na faixa etária de 18 a 24 anos, a taxa de frequência líquida para os brancos é de 19,6%, enquanto para os pardos é de 6,4% e de 6,3% para os pretos, uma diferença de quase três vezes em favor dos jovens brancos.⁴⁴ Pode-se lembrar ainda o fato de que os jovens negros estão sobre-representados no segmento de jovens que não trabalham e nem estudam, além de sua inserção no mercado de trabalho estar caracterizada por condições de maior precariedade que a dos jovens brancos.

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

44. Uma discussão sobre o tema juventude negra e educação, com ênfase no acesso e permanência no ensino superior, é apresentada no capítulo “Igualdade racial”.

Os jovens negros são, também, as maiores vítimas da violência: enquanto os jovens brancos do sexo masculino apresentam uma taxa média de 145,6 mortos por causas externas para cada grupo de 100 mil habitantes, as taxas dos jovens pretos e dos pardos são, respectivamente, de 228,7 e 221,0. Quando analisadas exclusivamente as mortes por homicídio, a taxa encontrada para os jovens brancos do sexo masculino foi de 69,2 por 100 mil habitantes, ao passo que para os jovens pretos essa taxa foi de 148,8, e para os pardos, 140,9. Considerando-se apenas a faixa etária de 18 a 24 anos, o grupo mais vitimado entre os jovens, a juventude branca do sexo masculino apresenta uma taxa de mortalidade por homicídios de 79,10 para cada grupo de 100 mil habitantes, enquanto para os jovens pretos essa taxa é de 172,56 e para os jovens pardos, de 161,14 – ou seja, para cada jovem branco morto por homicídio morrem, em média, dois jovens negros.⁴⁵

Há grande disparidade também na realidade dos jovens que vivem em áreas urbanas – 84,9% do total, sendo cerca de $\frac{1}{3}$ em áreas metropolitanas e de $\frac{1}{3}$ em áreas não-metropolitanas – e daqueles que habitam o campo (15,1%). Por um lado, os jovens urbanos convivem com uma rotina marcada por altas taxas de desemprego, pela violência, pela crescente segregação espacial e pela qualidade de vida deteriorada. Cite-se, por exemplo, o fato de que, do total de jovens urbanos, 33,6% vivem em moradias inadequadas fisicamente.⁴⁶ Como reflexo das restrições ao acesso à habitação nas grandes cidades brasileiras, observa-se que cerca de 2 milhões de jovens entre 15 e 29 anos moram em favelas, sendo que a maior parte dessa população é negra (66,7%) e vive em famílias com renda domiciliar *per capita* de até $\frac{1}{2}$ SM (42,5%). Por outro lado, os jovens das áreas rurais têm de se defrontar com questões muito específicas, como o esforço físico que a atividade agrícola requer, as dificuldades de acesso à terra, as expectativas em relação à reprodução da agricultura familiar e o celibato – contrariamente ao que acontece no meio urbano, as jovens rurais são minoritárias em relação aos homens, especialmente na faixa etária de 18 a 24 anos. Além disso, é notório que a juventude rural está submetida a dificuldades de acesso aos equipamentos públicos e a condições de vida precárias, concentrando 29,5% dos jovens pobres do país. Evidência das desigualdades em detrimento dos jovens rurais podem ser verificadas no campo educacional: o nível de escolaridade dos jovens rurais é 50% inferior ao dos jovens urbanos, pois subsiste o entendimento de que, para ser agricultor, não é necessário estudar; o analfabetismo atinge 9% dos jovens que vivem no campo, enquanto essa proporção é de 2% para os que vivem em áreas urbanas; a qualidade do ensino rural é pior do que o urbano, padecendo, quase como regra, de instalações, materiais e equipamentos insuficientes e inadequados.⁴⁷

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

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

47. Para discussão mais detalhada sobre os jovens rurais, suas condições de vida e suas principais demandas, ver o capítulo “Desenvolvimento rural”.

Também é possível identificar situações bastante diversas entre os jovens conforme a condição civil e a posição no domicílio, especialmente no que diz respeito à frequência à escola e à inserção laboral. Em geral, entre os jovens prevalecem os solteiros, na condição de filhos; no entanto, encontra-se uma significativa proporção de pessoas que já constitui domicílio próprio, ocupando a posição de chefe de domicílio e/ou de cônjuge – 38,4% do total, sendo que as mulheres estão majoritariamente na condição de cônjuges. Essa proporção varia muito conforme o grupo etário a que pertence o jovem, sendo de 6,2% no grupo de 15 a 17 anos, de 33,1% no grupo de 18 a 24 anos e chegando aos 67,0% no grupo mais velho, indicando que a maioria expressiva dos jovens nessa última faixa já assumiu as responsabilidades ligadas à provisão do seu próprio domicílio e enfrenta a pressão real de encontrar uma inserção no mercado de trabalho que lhe garanta um rendimento suficiente. Curioso notar, no entanto, que, se 84,4% dos jovens de 15 a 17 anos permanece na condição de filho, contando com a solidariedade de sua família de origem e possivelmente experimentando as vivências típicas dessa faixa etária, entre aqueles que são chefes de domicílio ou cônjuges 87,6% são mulheres, sendo que 47,4% delas pertencem ao grupo de renda domiciliar *per capita* inferior a ½ SM. Esses números evidenciam que, a despeito de a inatividade ser alta nesse grupo etário como um todo, existe um grande ônus na constituição de um domicílio para as jovens de 15 a 17 anos, especialmente pela ocupação em atividades domésticas e o cuidado com os filhos. Isso é tanto mais grave quando se considera que 71,2% dessas jovens não estudam, o que tende a comprometer suas chances futuras no mercado de trabalho.

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

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

3 O jovem como foco das políticas públicas

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

Mais recentemente, o tema ganhou novos contornos no Brasil, o que tem ampliado os focos anteriormente existentes e colocado novas questões e desafios para a construção de diagnósticos e ferramentas de trabalho para a atuação pública junto aos jovens. O próprio aparecimento de organizações e grupos juvenis com atuação em campos diversos (não apenas da vida estudantil e político-partidária, mas também da cultura, da vida comunitária, de estratégias inovadoras de geração de renda, entre outras) impulsionou o reconhecimento das questões específicas que os afetam. E novas demandas ganham vulto em um cenário em que a dedicação exclusiva à formação e a postergação da entrada no mundo do trabalho não é a trajetória única (nem sequer a prevalente) entre os jovens, e onde os “problemas” que os afetam se revelam cada vez mais como problemas da própria organização social, que se fazem perceber de maneira especialmente agravada entre os jovens precisamente *porque* jovens.⁴⁸ É o caso, por exemplo, da possibilidade de vivenciar formas próprias de diversão e expressão nos espaços públicos, da necessidade de exercitar livremente possibilidades de escolha no mundo do trabalho ou de freqüentar espaços de discussão específicos e gerar pautas novas dentro dos movimentos sociais mais amplos.

No limite, essa mobilização política resultou na demanda pela formulação de políticas específicas para a juventude, com espaços para a participação e influência direta dos jovens. Do diálogo desses grupos com os poderes públicos, os movimentos sociais, os partidos políticos, as organizações não-governamentais (ONGs) e outros atores estratégicos configurou-se uma agenda que busca ir além das ações tradicionais. Conceitualmente, essas “políticas de juventude” associam os aspectos de proteção social com os de promoção de oportunidades de desenvolvimento: de um lado, visam à garantia de cobertura em relação às várias situações de vulnerabilidade e risco social que se apresentam para os jovens; de outro, buscam oferecer oportunidades de experimentação e inserção social múltiplas, que favoreçam a integração social dos jovens nas várias esferas da vida social.⁴⁹

Essas idéias ganharam maior densidade no país a partir de 2004, quando se iniciou, em nível federal, um amplo diálogo sobre a necessidade de se instaurar uma política nacional voltada para esse público. No início de 2005, foram criados a Secretaria Nacional de Juven-

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

49. Ver SPOSITO, M. *Os jovens no Brasil: desigualdades multiplicadas e novas demandas políticas*. São Paulo: Ação Educativa, 2003; CASTRO, M. et al. *Políticas públicas de/para/com juventudes*. Brasília, Unesco, 2004; e ABRAMO, H. (2005) *op. cit.*

tude (SNJ), o Conselho Nacional de Juventude (Conjuve) e um “programa de emergência” voltado para jovens entre 18 e 24 anos que estavam fora da escola e do mercado de trabalho. Esse arranjo institucional pretendeu atender a três objetivos: *i*) articular as ações federais voltadas ao público juvenil (majoritariamente destinadas aos jovens de baixa renda); *ii*) promover a participação dos representantes dos vários grupos e organizações de jovens na reflexão e formulação da política de juventude; e *iii*) melhorar as condições de vida dos jovens em situação de vulnerabilidade social extrema, por meio de transferências de renda e de ações de elevação dos índices de alfabetização e de escolaridade e de qualificação profissional (escopo original do Programa Nacional de Inclusão de Jovens - ProJovem), na perspectiva de melhorar suas chances de inserção no mundo do trabalho.

Em 2007, a partir da avaliação dos resultados obtidos nas diversas frentes de atuação, propôs-se uma reformulação da política nacional, com os objetivos de ampliar a integração entre as ações de cunho emergencial e destas com as ações vinculadas às áreas de educação, saúde, esporte e cultura, bem como de aumentar a sua escala de cobertura para todo o universo de jovens brasileiros socialmente excluídos (agora incluindo-se os jovens de 18 a 29 anos que não concluíram o ensino fundamental, não trabalham e vivem em domicílios com renda *per capita* de até ½ SM). A reformulação, no entanto, não implicou a extinção ou readequação das ações anteriores; elas foram abrigadas sob a rubrica de um único programa (o novo ProJovem), com gestão compartilhada entre a SNJ e os ministérios diretamente envolvidos.⁵⁰

Não obstante a relevância política desse aparato institucional no que concerne à inserção da temática juvenil na agenda pública e à atenção aos jovens socialmente mais vulneráveis, o desafio que está colocado para o país hoje é o de ampliar consideravelmente o escopo da Política Nacional de Juventude, de modo que ela possa beneficiar com efetividade *todas as juventudes* brasileiras. A aceleração da aprendizagem, a transferência de renda e a qualificação profissional, como frentes de atuação emergenciais para favorecer a inserção dos jovens no mercado de trabalho não devem restringir os objetivos de uma política nacional para jovens, tendo em vista um cenário de demandas multiplicadas, onde o trabalho tal como tradicionalmente concebido perde força como mecanismo central de inserção social dos indivíduos.⁵¹ Ainda assim, é fundamental aprimorar a gestão das iniciativas existentes, para resolver problemas como as superposições ou a ausência de coordenação e integração entre elas e garantir chances de maior efetividade.

Ademais, faz-se necessário fomentar a incorporação do olhar atento às especificidades dos jovens na formulação e execução das ações nas várias áreas, de modo que as estruturas de apoio, os serviços e programas possam lidar com o público jovem de maneira adequada em suas rotinas. De outra parte, cumpre envolver, de maneira cada vez mais próxima, outras instituições e políticas na atuação integrada em torno das questões da juventude, pois a sua complexidade extrapola o âmbito meramente setorial e o seu enfrentamento

50. Para uma reflexão sobre o arranjo institucional montado no país e o alcance das ações implementadas em diversas áreas por órgãos federais, ver o capítulo “Direitos humanos e cidadania”.

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

requer o respeito à concepção hodierna desse grupo social como *sujeito de direitos* que se encontra em fase de experimentação de múltiplas possibilidades de inserção na vida social, política, econômica e cultural do país.

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

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

ACOMPANHAMENTO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS

PREVIDÊNCIA SOCIAL

1 Apresentação

Neste capítulo são analisadas as políticas da previdência social em 2007, destacando-se os fatos de maior relevância e avaliando-se o desempenho dos dois principais pilares do sistema: o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e a Previdência dos Servidores Públicos – ou Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS). Por fim, é feita uma análise das relações entre previdência social e juventude, em que se sobressaem as problemáticas do baixo grau de proteção social dos trabalhadores jovens e, também, de como vive a parcela dessa população que reside junto aos beneficiários da previdência social, ou seja, os inativos que percebem aposentadorias e pensões.

2 Fatos relevantes

2.1 Fórum Nacional de Previdência Social

Em outubro de 2007 foram finalizados os trabalhos do Fórum Nacional de Previdência Social (FNPS), constituído para elaborar, por meio do diálogo entre trabalhadores, empregadores, aposentados e governo, propostas de aperfeiçoamento da previdência social brasileira com vistas a garantir sua sustentabilidade no futuro. Chama a atenção nos resultados do FNPS a escassez de proposições que se consubstanciem em alterações nas regras e normas da previdência, chegando-se tão-somente a consensos genéricos sobre aqueles aspectos que sabidamente eram compartilhados entre as partes. O teor dos principais pontos de consenso é ilustrativo dessa conclusão. No que concerne ao mercado de trabalho, por exemplo, o FNPS recomenda, entre outros: *i)* a promoção da “formalização do trabalho e a universalização da cobertura previdenciária a partir de um diálogo social”; *ii)* o fortalecimento da “fiscalização contra a informalidade”; *iii)* a criação de “novos mecanismos de incentivo a uma inclusão previdenciária maior com regras compatíveis com a inserção no mercado de trabalho”.

Quanto aos temas mais controversos, particularmente aqueles relativos aos impactos da transição demográfica em vigor e à gestão do sistema previdenciário e de seu financiamento, não se chegou a um consenso. Ou melhor, mais uma vez foram reafirmados grandes princípios. No que tange à transição demográfica, por exemplo, chegou-se ao seguinte: “devem-se criar mecanismos de incentivo monetário à postergação voluntária da aposentadoria”. Já na gestão e financiamento, os acordos mínimos alcançados foram: a desoneração da folha de salários, o fortalecimento da gestão “democrática” da previdência, a modernização da administração previdenciária e a necessidade de uma contabilidade mais transparente do resultado do RGPS. Em nenhum desses pontos se tem proposta efetiva. Que nova contabilidade é essa? Quais são os mecanismos de incentivo à postergação da aposentadoria?

A falta de consenso evidenciou-se justamente nos pontos – propostas – que eram o objeto do fórum, quais sejam: formas de financiar o RGPS; regras de idade mínima e de tempo de contribuição para o acesso a benefícios; reavaliação das regras dos benefícios

de pensão por morte; e coordenação das regras dos benefícios por incapacidade com as dos demais benefícios e com o salário do trabalhador ativo.¹

Houve, inclusive, declarações das partes – trabalhadores, empregadores e governo – em claro dissenso no que se refere à transição demográfica e ao financiamento. Quanto ao primeiro tema, os trabalhadores defenderam o fim do fator previdenciário, pois a melhora na gestão, o crescimento da economia, o aprofundamento das medidas de inclusão previdenciária, o incremento na formalização e a adoção de uma gestão democrática podem vir a alterar substancialmente os resultados do RGPS. No outro extremo, os empregadores propuseram a instituição de idade mínima de aposentadoria para os novos ingressantes,² a constituição de um pilar capitalizado no âmbito da previdência pública, a busca de equivalência entre contribuições e benefícios e a alteração das regras de concessão de aposentadorias por idade e por tempo de contribuição para a atual geração.³ E, no caso do governo, assistiu-se à reafirmação daquilo que o encorajou a realizar o fórum, ou seja, a defesa da “necessidade de ajustes ou no tempo de contribuição ou na idade de aposentadoria com vistas a responder aos efeitos da transição demográfica sobre a sustentabilidade do sistema”.⁴

Pode-se perguntar se não era de esperar isso tudo do fórum, ou seja, que fosse muito mais um lócus de diálogo e de reafirmação de posições do que de criação de consensos quanto à necessidade de alterações para a sustentabilidade futura do sistema de previdência social brasileiro. Havia a possibilidade de o movimento sindical e os representantes de aposentados aceitarem o aumento da idade mínima, a aplicação de regras mais restritivas na concessão, ou melhor, no valor das pensões por morte e a redução das diferenças entre mulheres e homens quanto à idade mínima para a concessão dos benefícios? Sustenta-se que não, pois como essas propostas implicam perdas aos futuros beneficiários, torna-se tarefa muito difícil mostrar a necessidade – ou a urgência – delas para a sustentabilidade geracional, social e fiscal do sistema previdenciário. Ainda mais quando todas essas alterações ficaram marcadas como de caráter fiscal e vocalizadas pelos setores mais conservadores. Assim, a conclusão apresentada pelo governo – de que “o processo de diálogo social entre trabalhadores, empresários e governo sobre previdência é tão importante quanto as próprias conclusões, pois já sinaliza para os congressistas a posição

1. Para mais informações sobre os resultados do FNPS, acessar <www.previdencia.gov.br/docs/forum/ConclusoesForum_31out2007.pdf>.

2. Estas seriam de 67 anos para homens e de 62 para mulheres.

3. Os ajustes seriam efetivados nos próximos cinco anos e implicariam a instituição, para as aposentadorias por tempo de contribuição, de idades mínimas de 63 e 58 anos para homens e mulheres, respectivamente, aumentando de modo gradual até atingirem os mínimos propostos aos entrantes.

4. No seu discurso de lançamento do FNPS, o ministro da Previdência à época, Nelson Machado, afirmou que: “Estamos vendo (...) novos desafios aos sistemas previdenciários. Entre eles, como já é de conhecimento geral, estão os impactos das mudanças demográficas (...)”.

“O crescimento da expectativa de vida (...) impacta fortemente a previdência, cujos benefícios passam a ser mantidos por tempo cada vez mais longo. A redução do número de filhos por mulher (...) igualmente terá conseqüências para a previdência (...) e, dentro de uma a duas gerações, estima-se que a população brasileira, envelhecida, comece a reduzir-se. (...) a previdência social (...) está baseada em um pacto entre as gerações. Os trabalhadores de hoje contribuem para que se possa pagar aos que ontem foram contribuintes. (...) Este pacto entre as gerações precisa ser renegociado diante das transformações da sociedade.” Disponível em: <www.previdencia.gov.br/agprev/docs/discurso-forum-nacional-prev.pdf>.

dos diversos atores sociais sobre o assunto” – corrobora a visão de que os consensos são muito difíceis de se atingir. Vale aguardar o que o governo irá apresentar ao Congresso, após ter ouvido a sociedade.

2.2 Regulamentação da previdência complementar do setor público

No dia 11 de setembro de 2007, o Poder Executivo enviou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei (PL) nº 1.992/2007, que institui o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo e estabelece teto no valor dos benefícios de aposentadorias e pensões do regime de previdência dos servidores, entre outros. O envio desse PL para apreciação dos congressistas dá continuidade ao processo de reforma da previdência dos servidores iniciado com a Emenda Constitucional (EC) nº 41/2003.⁵ O tema será tratado em detalhes na subseção 3.2.

2.3 Censo Previdenciário

O Censo Previdenciário foi iniciado em 2005 com os objetivos de atualizar o cadastro do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e eliminar benefícios mantidos indevidamente. Encontra-se em fase final, com a convocação de 21.823 aposentados já recenseados que ainda devem prestar esclarecimentos ou apresentar documentação comprobatória.

De um total de 17.198.420 benefícios previstos para serem recenseados, restavam, em setembro de 2007, apenas 59.067, sendo que 59% destes eram casos excepcionais. Cancelaram-se cerca de 520 mil benefícios, ou seja, 3% do total, entre os quais estão aqueles cujo cancelamento decorreu da morte do segurado e da maioria de dependentes. O total economizado, com meio milhão de pagamentos cessados, foi de R\$ 455 milhões anuais, segundo estimativa do Ministério da Previdência Social (MPS).

3 Acompanhamento e análise da política

Neste tópico são analisados os dois principais componentes do sistema previdenciário brasileiro: o RGPS e os RPPS. Não foi, portanto, objeto de análise no presente texto o sistema de Previdência Complementar, pois não ocorreram mudanças significativas de política ou legislação no período sob escrutínio.

Como de praxe, na primeira subseção é avaliado o desempenho do RGPS até setembro de 2007, analisando-se as perspectivas para 2008 que, como se afirmou, são bastante promissoras, com o incremento de contribuintes e a recuperação da massa salarial que se vêem assistindo. No que diz respeito aos RPPS, buscou-se mensurar qual seria o custo fiscal caso as mudanças na previdência dos servidores civis preconizadas pela EC nº 41/2003 tivessem sido efetivadas em 2004, tendo por base a regulamentação proposta pelo PL nº 1.992/2007.

5. Para detalhes sobre a reforma da previdência dos servidores posta em prática pela EC nº 41, ver *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* nº 13.

3.1 Regime Geral de Previdência Social

3.1.1 Avaliação das contas do RGPS

A avaliação das contas do RGPS nos últimos anos vem desmontando os argumentos dos defensores da urgência de reformas na previdência para fazer frente aos “elevados custos” que, segundo eles, esse sistema acarreta. Isso porque os que advogam a tese de insolvência do RGPS não inscrevem em seus cálculos mudanças nas receitas e nas despesas da previdência, ou seja, consideravam que o comportamento destas entre o final da década passada e o início da atual se preservaria. Em vez disso, tem-se assistido a uma alteração na evolução das variáveis-chave das receitas e das despesas, quais sejam: crescimento da massa de contribuintes bastante superior ao incremento dos benefícios, aumento real das remunerações, regulamentação do aumento do salário mínimo (SM) pela inflação e crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*. É fato, todavia, que a política de valorização do SM levada a cabo nos últimos anos, com um incremento real, entre 2001 e 2007, de 34,2%, implicou crescimento das despesas com benefícios. De toda sorte, o crescimento da massa de contribuintes e a recuperação salarial a que se assiste nos últimos anos apontam para um cenário positivo nas contas previdenciárias. Efetivamente, a arrecadação dos oito primeiros meses de 2007 foi 10,2% superior à de igual período do ano anterior, frente a um aumento das despesas de 7,8%. E, observando em mais detalhe, nota-se que as receitas correntes, em que se inscrevem as contribuições, aumentaram 12,3% em termos reais, ante o crescimento de 7,4% dos benefícios previdenciários do INSS.

A tabela 1 mostra que o ritmo de crescimento do estoque de benefícios previdenciários – aposentadorias e pensões – diminuiu no último ano em comparação com o observado no período 2002-2005. Efetivamente, enquanto a taxa anual de crescimento situava-se acima de 3% até 2005, no ano de 2006 e no acumulado dos últimos 12 meses em análise – setembro de 2006 a agosto de 2007 – ela diminuiu para 2,6% e 2,8%, respectivamente. Nos benefícios assistenciais assiste-se, também, a uma queda no ritmo de concessões em 2006 e 2007 frente ao observado no biênio 2004-2005.

TABELA 1

Evolução de aposentadorias e pensões do RGPS e dos benefícios assistenciais (1993-2007)

Ano	Benefícios emitidos (milhares) ²		Variação anual (%) ⁴	
	Aposentadorias e pensões ³	Assistenciais	Aposentadorias e pensões ³	Assistenciais
1993	11.726	1.310	9,15	-4,35
1994	12.670	1.275	6,95	-0,50
1995	13.315	1.247	4,17	-4,33
1996	13.842	1.310	3,55	25,15
1997	14.397	1.640	5,66	12,36
1998	15.173	1.758	3,63	7,50
1999	15.709	1.886	3,60	5,76
2000	16.213	1.991	3,36	5,43
2001	16.686	2.088	1,86	3,07
2002	17.103	2.180	3,23	6,99
2003	17.609	2.290	3,08	3,44
2004	18.204	2.495	3,48	13,08
2005	18.815	2.714	3,37	6,38
2006 ¹	19.411	2.877	2,62	4,92
2006 ¹	19.274	2.839	3,19	6,17
2007 ¹	19.778	2.974	2,78	4,72

Fontes: <<http://creme.dataprev.gov.br/infologo2005/inicio.htm>>, <http://www.previdencia.gov.br/aeaps2006/15_01_20_01.asp> e Boletins Estatísticos da Previdência Social de 2007 (janeiro a setembro).

Notas: ¹ Média mensal de setembro a agosto.

² Média mensal do ano civil.

³ Aposentadorias por idade, invalidez, tempo de contribuição; pensões por morte; aposentadorias e pensões acidentárias.

⁴ Variação janeiro-janeiro.

Por outro lado, a evolução do número de contribuintes e do valor de remunerações vem se mostrando bastante positiva, com taxas anuais de crescimento, entre 2003 e 2006, de 5,4% e 8,6%, respectivamente (tabela 2). Tal desempenho está intimamente relacionado à melhoria nos indicadores do mercado de trabalho, com o crescimento do emprego formal, a recuperação da massa salarial e a diminuição na taxa de desemprego. Como bem apontado em documento divulgado pelo Ipea em setembro de 2007, quando foram disponibilizados os resultados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) de 2006, “há um crescimento expressivo da geração de novas ocupações desde 2004 e grande parte delas formais. Em consequência da composição da expansão da ocupação, o grau de informalidade caiu, dando continuidade, e até aprofundando, a tendência esboçada nos dois anos anteriores”.⁶ Já no que se refere ao comportamento do rendimento, lê-se que “o rendimento médio real cresceu nos anos 2004-2006, depois de uma queda contínua no período 1997-2003”, sendo que “se a análise restringir-se aos ocupados com remuneração, o crescimento é acima de 7%, atingindo o maior patamar desde 1996”. E, por fim, “a taxa de desemprego caiu para 8,4% da PEA, o menor nível da década”.

TABELA 2
Evolução de contribuintes e do valor das remunerações (2003-2006)

Ano	Contribuintes				Valor das remunerações	
	Total (1.000)	Variação (%)	Média mensal (1.000)	Variação (%)	(R\$ milhões de dez. 2006)	Variação (%)
2003	39.850		28.593		324.895	
2004	42.084	5,61	30.609	7,05	360.545	10,97
2005	45.035	7,01	32.487	6,14	387.693	7,53
2006	46.677	3,65	33.333	2,60	416.607	7,46

Fontes: <<http://creme.dataprev.gov.br/infologo2005/inicio.htm>> e <http://www.previdencia.gov.br/aeps2006/15_01_20_01.asp>.

A tabela 3, que traz a evolução da proteção social nos últimos 12 anos, considerando a população economicamente ativa (PEA) – aqui entendida como o contingente de homens com idade entre 16 e 60 anos e mulheres entre 16 e 55 anos que estavam ocupados ou procurando ocupação –, exhibe um movimento de recuperação da cobertura previdenciária após 2003. Tal recuperação é devida, em grande parte, à continuidade do crescimento do emprego com carteira (desde 2001), associado à queda no desemprego e ao arrefecimento na taxa de diminuição da participação dos segurados especiais. As outras categorias de trabalhadores protegidos – funcionalismo público, empregadores, autônomos e empregados sem carteira contribuintes da previdência – apresentam variações pouco expressivas em sua participação na PEA.

6. IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Pnad: primeiras análises*. Brasília/Rio de Janeiro, setembro de 2007. Mimeo. Disponível em: <www.ipea.gov.br/sites/000/2/pdf/PnadPrimeirasAnalises_2006.pdf>.

TABELA 3
Evolução da participação de segurados e não-segurados da previdência na PEA¹

Situação de proteção social	1995	1996	1997	1998	1999	2001	2002	2003	2004 ²	2005 ²	2006 ²
Empregados com carteira (inclusive doméstico)	31,2	31,4	31,0	31,0	30,4	29,3	31,2	31,2	31,5	32,6	33,2
Empregados sem carteira (inclusive doméstico)	1,5	1,9	1,8	1,8	1,8	1,8	2,3	2,2	2,2	2,3	2,6
Autônomos contribuintes	4,0	4,1	3,9	3,9	3,5	3,5	3,1	2,8	3,0	2,9	2,9
Funcionários públicos (inclusive militares)	6,9	6,9	6,5	6,5	6,4	6,5	6,2	6,1	6,2	6,3	6,0
Empregadores – contribuintes	2,6	2,4	2,5	2,5	2,4	2,3	2,3	2,2	2,3	2,2	2,3
Segurados contribuintes	46,3	46,7	45,7	45,7	44,5	43,3	45,0	44,5	45,2	46,4	47,0
Segurados especiais potenciais ³	12,9	12,1	11,9	11,9	11,2	11,5	9,5	9,7	9,5	9,0	8,8
Protegidos (contribuintes e segurados especiais)	59,3	58,8	57,5	57,5	55,7	54,8	54,6	54,2	54,7	55,4	55,8
Desempregados	6,2	7,0	7,9	7,9	9,2	10,0	9,7	9,5	10,2	9,4	9,8
Autônomos não-contribuintes e não-agrícolas	11,8	11,4	11,7	11,7	12,2	12,4	12,4	12,5	12,4	12,2	12,1
Empregados sem carteira e não-contribuintes	21,5	21,8	21,5	21,5	21,5	21,4	21,9	22,1	21,3	21,6	20,8
Empregadores – não-contribuintes	1,2	1,1	1,3	1,3	1,4	1,4	1,5	1,6	1,4	1,4	1,5
Não-segurados	40,7	41,2	42,5	42,5	44,3	45,2	45,4	45,8	45,3	44,6	44,2

Fonte: Microdados das Pnads/IBGE de 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005 e 2006.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Notas: ¹ A PEA considerada corresponde a homens com idade entre 16 e 60 anos e mulheres com idade entre 16 e 55 anos que estavam ocupados e/ou procuraram ocupação na semana de referência.

² Em 2004 a Pnads foi implantada nas áreas rurais da região Norte, alcançando a cobertura completa do território nacional. Devido à influência dessa parcela nos resultados de 2004 e 2005, as comparações temporais foram feitas considerando-se a cobertura geográfica anterior a 2004.

³ Foram considerados segurados especiais potenciais os homens com idade entre 16 e 59 anos e as mulheres com idade entre 16 e 54 anos que, na semana de referência, eram: i) autônomos não-contribuintes em atividades agrícolas; ii) trabalhadores não-remunerados, não-contribuintes, em atividades agrícolas; e iii) produtores para o próprio consumo em atividades agrícolas não-contribuintes.

Como apontado na edição anterior de *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, vive-se um ciclo de formalização do emprego que, segundo os últimos estudos, está concentrado nas áreas urbanas não-metropolitanas e no setor de serviços, contrário ao que se verifica no mercado metropolitano industrial. Ou seja, a melhora na cobertura previdenciária decorre dos ganhos nos mercados predominantemente informais, sem alterar de modo significativo a grande precariedade nas relações de trabalho. E a convergência entre os distintos mercados se deve à continuidade da informalidade no segmento industrial. Como bem assinala Ramos (2007, p. 14-15):⁷

(...) a estabilidade do grau de informalidade no período [1992-2005]⁸ se deve a uma convergência que não representa propriamente o processo ideal: os segmentos socioeconômico-geográficos com maior incidência de informalidade apresentam, em geral, alguma melhora, enquanto os núcleos que tradicionalmente tiveram um melhor desempenho nesse particular, alguns reputados até como redutos de empregos de qualidade, experimentaram uma deterioração. A melhora nas áreas não-metropolitanas, nas regiões Nordeste e Centro-Oeste, nos segmentos agrícola e de comércio, é, sem dúvida, bem-vinda. Melhor seria, todavia, se ela não viesse acompanhada de aumentos não desprezíveis da informalidade nas metrópoles e na indústria, entre outros segmentos.

A expectativa é que novos estudos identifiquem as causas desse processo de formalização, cujos perfis regionais e setoriais são bastante particulares.

Há ainda que se considerar os efeitos das medidas de inclusão previdenciária tomadas recentemente, como o Plano Simplificado de Previdência Social (PSPS), ou daquelas que, apesar de já regulamentadas há algum tempo, ainda não tiveram impactos, como o Simples Nacional e a permissão de desconto no Imposto de Renda (IR) da contribuição do empregador doméstico. As previsões do MPS apontam para um crescimento mensal do número de contribuintes individuais, facultativos e domésticos, da ordem de 100 mil, o que significa um incremento de aproximadamente 3% no total de contribuintes.

Qual o perfil regional e setorial desse movimento de formalização⁹ – isto é, se significará a recuperação dos índices de formalidade nas metrópoles e/ou o aprofundamento da proteção dos trabalhadores rurais e dos residentes nas médias cidades e ocupados no setor terciário – é ainda uma questão em aberto.

Desse movimento de ampliação do número de contribuintes, da recuperação das remunerações, da estabilidade na taxa de crescimento do estoque de benefícios em patamar semelhante ao crescimento da PEA e da vinculação da atualização do piso previdenciário ao crescimento real do PIB *per capita* resulta a alteração no comportamento da necessidade de financiamento da previdência social. Efetivamente, como se pode notar no gráfico 1,

7. RAMOS, L. *O desempenho recente do mercado de trabalho brasileiro: tendências, fatos estilizados e padrões espaciais*. Rio de Janeiro: Ipea, jan. 2007 (Texto para Discussão n. 1.255).

8. A estabilidade do grau de informalidade é, como apontado, observada entre 1992 e 2005, sendo que, conforme as estimativas do autor, notam-se dois períodos distintos em termos do desempenho da informalidade. O primeiro vai de 1992 a 1999, com a participação dos trabalhadores informais na população ocupada aumentando de 51,9% para 53,5%. No segundo, assiste-se a uma queda no grau de informalidade, com sua diminuição para 52,5%, em 2001 e para 50,4%, em 2005.

9. Deve-se ter presente que o processo de formalização das relações assalariadas que vem ocorrendo nos últimos anos é distinto do movimento de ampliação da base de contribuintes advindo da desoneração da contribuição dos autônomos, sendo que ambos ampliam a população sob proteção social e melhoram as contas do sistema previdenciário. Se ao Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte (Simples) pode ser creditada parcela da melhoria nos indicadores de formalidade, o PSPS tem seus efeitos “restritos” ao incremento dos contribuintes da previdência.

observa-se uma mudança na sua trajetória em 2007, com a estabilidade da necessidade de financiamento em R\$ 45 bilhões – valores de agosto de 2007 – ou até mesmo uma reversão, com a diminuição para R\$ 44 bilhões em julho e agosto de 2007.

Essa situação pode ser observada, também, nos dados da tabela 4, que apresenta as contas do RGPS para os períodos de setembro a agosto de 2004/2005, 2005/2006 e 2006/2007. A taxa de variação entre períodos passou, no caso das receitas correntes, de 9,7% para 12,6% e, no caso dos pagamentos dos benefícios previdenciários, de 9,4% para 8,7%. Avaliando-se as receitas e despesas no conjunto, a arrecadação líquida cresceu 11,35% entre os dois últimos períodos considerados, frente a uma variação dos pagamentos de 8,2%. Disso resulta uma queda na taxa de crescimento da necessidade de financiamento, de 9,8% no biênio 2005/2006 para 1,4% no biênio 2006/2007.

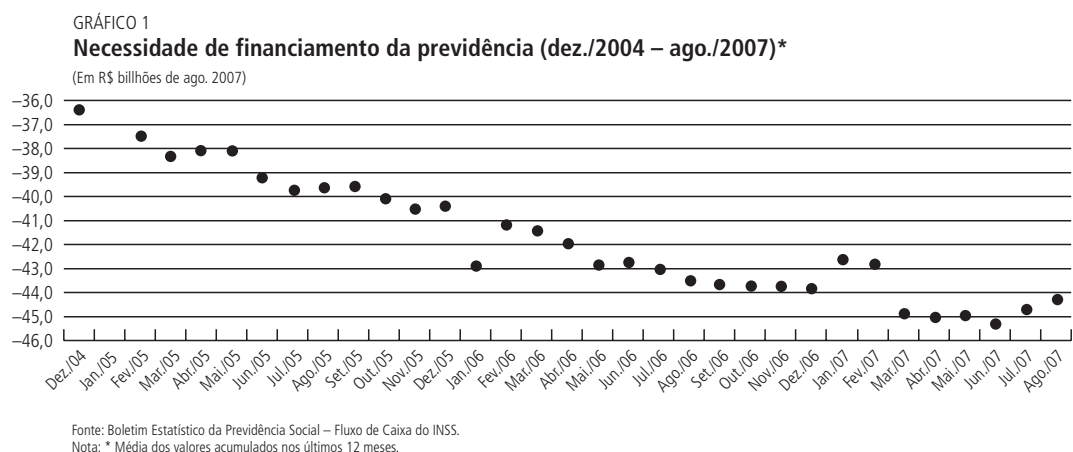


TABELA 4
Recebimentos e pagamentos do INSS (2005-2007)
(Valores em R\$ 1.000 de agosto de 2007 – deflator: INPC)

	set./2004 – ago./2005	set./2005 – ago./2006	set./2006 – ago./2007
A - Recebimentos	191.302.446	204.034.079	216.791.924
A1 - Receitas correntes ¹	119.656.803	131.302.724	147.823.914
A2 - Recuperação de créditos ²	1.545.079	1.627.290	1.495.900
A3 - Rendimentos financeiros + Antecipação de receitas + Outros ³	19.171.871	7.626.681	-1.240.891
A4 - Restituições de contribuição ⁴	-301.756	-284.521	-254.565
A5 - Transferências da União	51.230.450	63.761.903	68.967.567
B - Pagamentos (B1 + B2 + B3 + B4)	181.831.272	200.062.369	216.528.906
B1 - Pagamento de benefícios do INSS	162.557.289	178.770.962	195.096.537
B1a - Pagamento de benefícios previdenciários ⁵	152.332.375	166.609.742	181.085.384
B1b - Pagamento de benefícios não-previdenciários	10.224.913	12.161.220	14.011.154
B2 - Benefícios devolvidos	-730.375	-863.194	-1.038.120
B3 - Despesa com pessoal e custeio do INSS	11.809.197	12.619.417	10.384.083
B4 - Transferências a terceiros	8.195.161	9.535.184	12.086.406
C - Arrecadação líquida (A1 + A2 + A4 – B4)	112.704.964	123.110.310	136.978.842
D - Necessidade de financiamento (C – B1a)	-39.627.411	-43.499.432	-44.106.542

Fonte: Boletim Estatístico da Previdência Social – Fluxo de Caixa do INSS.

Notas: ¹ Arrecadação bancária, arrecadação do Simples, arrecadação do Fundo Nacional de Saúde (FNS) e arrecadação do Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (Fies).

² Arrecadação do Programa de Recuperação Fiscal (Refis), arrecadação de Certificados da Dívida Pública (CDP) e depósitos judiciais.

³ Remuneração sobre arrecadação bancária, rendimentos de aplicações financeiras, antecipação de receitas (Tesouro Nacional) e outras receitas.

⁴ Ressarcimento de arrecadação e restituições de arrecadação.

⁵ Inclui despesas com sentenças judiciais.

Verifica-se, ademais, que as despesas com custeio diminuíram em quase 20% ao longo de 2007, melhora semelhante à que se observa no montante de benefícios devolvidos. Esses movimentos podem ser creditados aos avanços na gestão do INSS.

Na edição anterior deste periódico, foi apresentada e analisada a proposta de mudança na contabilidade do RGPS, que, *grosso modo*, tinha por objetivo discriminar, no âmbito das despesas, o caráter contributivo ou não dos benefícios pagos por meio da separação entre as clientelas rural e urbana, bem como apontar os montantes relativos às subvenções ou renúncias previdenciárias. Inscrevem-se nessa categoria a desoneração às pequenas e médias empresas, amparadas na lei do Simples,¹⁰ os benefícios às entidades filantrópicas¹¹ e à exportação de produtos agrícolas¹² e a redução na alíquota de contribuição de empregados como compensação à cobrança da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF).¹³ Em relação às receitas, acrescenta-se o montante de recursos da CPMF que cabe à previdência social e que, anteriormente, era considerado como recurso do Tesouro. Concluía-se que essa medida era positiva, pois garantiria a transparência e a *accountability* necessárias ao maior conhecimento dos problemas e opções da política previdenciária. Isso porque “as despesas com pagamento dos benefícios não-contributivos passariam a ser descritas como gastos da seguridade social, não sendo pagas com contribuições previdenciárias, mas sim por receitas tributárias (...). Adicionalmente, também se demonstraria o peso das renúncias, que (...) independem, em grande medida, da (...) política previdenciária. (...) Seria permitida, então, uma percepção melhor do desequilíbrio do RGPS, sem que suas despesas fossem infladas pelos benefícios da seguridade social e sem que suas receitas fossem reduzidas pelas renúncias fiscais”.¹⁴

Essa nova contabilidade para o ano de 2006 encontra-se na tabela 5, tendo sido divulgada pelo MPS no “Resultado do Regime Geral de Previdência Social (RGPS)”. A partir de então, ou seja, janeiro de 2007, os resultados mensais do RGPS têm trazido essa nova contabilidade, faltando, contudo, uma série histórica, que permitiria avaliar o comportamento das diversas variáveis que influenciam a necessidade de financiamento do regime previdenciário.

Em valores correntes, na parcela contributiva da previdência social, ou seja, onde o sistema se caracteriza por ser seguro social, a necessidade de financiamento é da ordem de R\$ 4 bilhões, o que representa tão-somente 0,16% do PIB e que se encontra muito aquém dos R\$ 42 bilhões freqüentemente alardeados, que representariam 1,81% do PIB. A diferença se deve, em grande medida, à previdência rural e, em menor grau, às renúncias fiscais e à parcela da CPMF que cabe à previdência. Concretamente, a diferença é assim repartida: 48% em virtude da previdência rural, 30% em razão das renúncias e

10. Contribuição previdenciária patronal diferenciada prevista no artigo 23 da Lei nº 9.317/1996, com alterações da Lei nº 9.732/1998.

11. Isenção de contribuição previdenciária patronal prevista no artigo 55 da Lei nº 8.212/1991, com alterações da Lei nº 9.429/1996, da Lei nº 9.528/1997 e da Lei nº 9.732/1998.

12. Isenção da contribuição social sobre receitas de exportações do setor rural (agroindústria e produtor rural pessoa jurídica), em conformidade com o § 2º do artigo 149 da EC nº 33/2001 e de acordo com o artigo 25 da Lei nº 8.870.

13. Redução nas alíquotas de contribuição dos segurados empregado, empregado doméstico e trabalhador avulso em virtude da instituição da CPMF, por meio da Lei nº 9.311, de 24 de outubro de 1996.

14. *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* nº 14, p. 42, 2007.

22% da CPMF. E, como dito, a expectativa é de que no curto prazo se alcance o equilíbrio nas contas do RGPS do setor urbano, considerando-se as renúncias e subvenções concedidas.¹⁵ Inclusive, em vários meses de 2007, chegou-se a saldos positivos para o RGPS no meio urbano quando se incluíram as renúncias previdenciárias.

TABELA 5
Nova contabilidade do RGPS (2006)
(Em R\$ milhões correntes)

Item	Urbano	Rural	Total
Arrecadação líquida	119.715,1	3.805,1	123.520,2
Arrecadação CPMF	-	8.444,8	8.444,8
Despesas com benefícios previdenciários	133.216,4	32.368,9	165.585,3
Renúncias previdenciárias	9.710,0	1.788,9	11.498,9
- Simples	5.109,8	-	5.109,8
- Entidades filantrópicas	4.314,3	-	4.314,3
- Exportação produção rural	-	1.788,9	1.788,9
- Redução alíquota contribuição – CPMF	285,9	-	285,9
Necessidade de financiamento	-13.501,3	-28.563,8	-42.065,1
Necessidade de financiamento com CPMF e contabilizando renúncias	-3.791,3	-18.330,1	-22.121,4

Fontes: Secretaria de Políticas de Previdência Social (SPS)/MPS (*INSS – fluxo de caixa ajustado pelo sistema Informa*), Ministério da Fazenda (MF) e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP).

Notas: Para o cálculo do percentual da CPMF que deveria ser destinado à previdência social, foi considerado 0,10% do total arrecadado com CPMF no mês. O restante, pela lei, divide-se em 0,08% destinado ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza e 0,20% destinado à saúde, totalizando 0,38%.

O Tribunal de Contas da União (TCU) determinou, no Ofício no 31-SGS-TCU, de 28/01/04, à SPS/MPS, por meio do Acórdão nº 38/2004, item 9.2.3, que “exclua do demonstrativo de benefícios previdenciários os itens referentes ao segurado especial, empregadores rurais (pessoas física e jurídica), empregador doméstico e clube de futebol profissional, uma vez que se trata de regimes tributários próprios de seguridade social, conforme estabelece o § 9º do art. 195 da Constituição Federal”.

3.1.2 Políticas de inclusão previdenciária: incentivo à filiação por meio de contribuições reduzidas

O tema da desoneração da contribuição previdenciária incidente sobre a folha de salários vem ganhando destaque nos debates sobre a previdência social. É relativamente consensual entre atores políticos e no meio acadêmico que os encargos sobre a folha no Brasil são elevados e, ainda que por motivos diferentes, haveria necessidade de promover alguma desoneração. Entretanto, os efeitos de uma possível desoneração sobre a formalização, o emprego e os salários são motivo de controvérsia, já que tanto modelos teóricos quanto experiências desse tipo em outros países apresentam resultados diversos.

Uma possível ação/política de desoneração conta com amparo legal, uma vez que a EC nº 42 alterou o artigo nº 195 da Constituição Federal, permitindo a desoneração parcial da contribuição patronal incidente sobre a folha de salários pela substituição por contribuições não cumulativas sobre receita ou faturamento. O ressurgimento da proposta, cerca de quatro anos após a promulgação da mudança constitucional, deve-se, de um lado, ao debate sobre o financiamento da previdência desenvolvido pelo FNPS e, de outro, às discussões relativas à prorrogação da CPMF e a uma proposta de reforma tributária. O governo tem como maior preocupação os possíveis desdobramentos sobre as contas previdenciárias, uma vez que a contabilidade entre contribuições e aposentadorias seria

15. Alerta-se que, com a extinção da CPMF pelo Congresso, estima-se uma perda da ordem de R\$ 8,5 bilhões nas receitas do RGPS, montante que, segundo o MPS, destinava-se aos benefícios rurais. Até o momento em que esta edição se encerrou, não havia ainda clareza sobre que efeitos em termos das fontes alternativas ao financiamento desses benefícios seriam empregadas. Cabe sublinhar que a seguridade social, em que se inscreve a previdência social, vem apresentando, segundo rege a Constituição, recursos suficientes ao seu financiamento. E no caso de suas fontes constitucionais não cobrirem os gastos da seguridade é garantida, pela mesma norma constitucional, cobertura por meio de recursos do Tesouro Nacional.

prejudicada no momento em que se assiste a uma melhora nessa relação. Por outro lado, a medida permitiria ampliar o leque de fontes de financiamento do regime.

Algumas ações no sentido de aumentar a cobertura previdenciária com o estabelecimento de alíquotas e benefícios diferenciados para segmentos específicos já vêm sendo realizadas. A Lei Complementar (LC) nº 123, de 14 de dezembro de 2006, cria dois dispositivos que visam ao aumento da cobertura por meio da desoneração e da filiação com alíquotas mais baixas. Esses dispositivos entraram em vigor em 2007 e são o PPS e o Simples Nacional (“Super Simples”).

O PPS foi regulamentado pelo Decreto nº 6.042 de 12 de fevereiro de 2007, estabelecendo regras e benefícios diferenciados para um segmento da população que o sistema tradicional de previdência social é incapaz de alcançar. Para os contribuintes que trabalham por conta própria (autônomos) ou que são empresários/sócios de empresas que tiveram receita bruta de até R\$ 36 mil no ano-calendário anterior ou, ainda, para os segurados facultativos, o plano estabelece uma alíquota de contribuição de 11%, a partir da competência de abril de 2007, exclusivamente sobre o salário de contribuição no valor de 1 SM.

O segurado pelo PPS tem direito aos benefícios de aposentadoria por idade, auxílio-doença, salário-maternidade, pensão por morte, auxílio-reclusão e aposentadoria por invalidez. Como diferença em relação ao segurado do sistema tradicional (que tem alíquota de contribuição de 20%), o segurado que adere ao PPS não tem direito à aposentadoria por tempo de contribuição. Entretanto, a escolha pelo PPS não é definitiva. É permitido ao segurado migrar entre o sistema tradicional e o PPS a qualquer momento, com a possibilidade ainda de complementar o valor arrecadado nos meses em que contribuiu com 11%, para que estes venham a ser contados para a aposentadoria por tempo de contribuição.¹⁶

TABELA 6

Migração do Simples (Simples Federal) para o Super Simples (Simples Nacional)

Situação das empresas	Número
Optantes pelo Simples (Simples Federal) em jan./2005*	1.730.728
Optantes pelo Super Simples (Simples Nacional)	
Migradas automaticamente do Simples Federal	1.337.103
Migrações canceladas a pedido do contribuinte	-31.038
Subtotal 1	1.306.065
Adesões de julho a setembro de 2007	1.891.854
Adesões canceladas a pedido do contribuinte	-29.188
Subtotal 2	3.168.731
Adesões indeferidas pela RFB ou por estados e municípios	-382.718
Adesões em análise	-6.314
Total de optantes pelo Super Simples (Simples Nacional) – set./2007	2.779.699

Fontes: * Dado relativo a janeiro de 2005, proveniente da Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia de Serviço e Informações à Previdência Social (Gfip/MPS). Demais dados, provenientes da Receita Federal, do documento “Análise da Arrecadação das Receitas Federais”, de setembro de 2007.

16. A notícia, reproduzida a seguir, aponta para a efetividade do PPS na ampliação da cobertura previdenciária. “Criada em abril, a alíquota reduzida de 11% sobre um salário mínimo atraiu 500 mil novos contribuintes para a Previdência Social. No total, de acordo com dados divulgados ontem pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), cerca de 800 mil contribuintes individuais estão hoje recolhendo pela alíquota de 11%, mas, desse total, 300 mil são pessoas que pagavam 20% e migraram para o sistema simplificado” (100 mil novos contribuintes por mês. *Correio Braziliense* de 27/09/2007).

Já o Super Simples permite às micro e pequenas empresas recolherem de forma unificada impostos e contribuições, entre as quais a contribuição previdenciária devida pelo empregador. A nova sistemática de arrecadação do Super Simples entrou em vigor no dia 1º de julho de 2007, com efeitos sobre a arrecadação a partir de então. Avaliar o resultado líquido sobre a arrecadação – quanto à formalização/inclusão previdenciária aumentou *vis-à-vis* a perda de receita (devido ao componente de renúncia fiscal do sistema) – é um dos pontos mais relevantes para a avaliação do novo sistema, exigindo análise cuidadosa. O que se pode afirmar inicialmente é que houve grande adesão ao novo sistema, que já conta com um número de empresas optantes superior ao sistema antigo.

3.2 Previdência do funcionalismo público

Conforme já mencionado na seção 2, o Executivo Federal tenta dar continuidade ao processo de reforma da previdência dos servidores públicos, iniciada com a EC nº 41/2003, com o envio do PL nº 1.992/2007 ao Congresso.

O referido PL institui o regime de previdência complementar para os servidores públicos titulares de cargo efetivo da União, suas autarquias e fundações, membros do Poder Judiciário, do Ministério Público (MP) e do TCU. Como já era de esperar, os atuais servidores, que tenham ingressado no serviço público até o dia anterior ao início do funcionamento da entidade de previdência complementar, terão sua adesão facultativa ao novo regime, com um prazo de até 180 dias para fazê-lo. Para os servidores que venham a ingressar no serviço público após o início do funcionamento do novo regime, a adesão é obrigatória.

Uma das justificativas dadas para a criação da previdência complementar dos servidores públicos é que tal medida vai gerar economia no pagamento de aposentadorias e pensões no longo prazo.¹⁷ No entanto, espera-se, no curto prazo, a elevação da necessidade de financiamento da previdência dos servidores, por dois motivos: a menor contribuição dos servidores que aderirem ao fundo de previdência complementar e o dispêndio, por parte do governo, da respectiva contribuição patronal para o referido fundo.

Assim, os objetivos desta seção consistem em expor as regras previstas pelo PL nº 1.992/2007 e apresentar uma breve simulação de como seriam: *i*) a perda de arrecadação pela não contribuição dos servidores públicos que aderirem ao fundo de previdência complementar; e *ii*) a despesa do governo pelo pagamento da contribuição patronal sobre esses servidores.

Com o novo regime, os servidores que ingressarem após sua instituição terão seus benefícios de aposentadoria pagos da seguinte forma:

- até o valor máximo pago pelo RGPS – responsabilidade da União;
- para valores acima do máximo – responsabilidade da entidade de previdência complementar dos servidores, caso o servidor decida contribuir.

Para os servidores que optarem pelo novo regime, além dos dois itens anteriores também haverá o pagamento de um benefício especial, de responsabilidade da União,

17. Ver edições anteriores de *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* para explicações mais detalhadas do argumento da economia fiscal.

que será calculado da seguinte forma: diferença entre a média aritmética dos 80% das maiores remunerações anteriores – corrigidas pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) – à data da opção ao novo regime e o limite máximo de benefícios pagos pelo RGPS, multiplicada pelo Fator de Conversão.¹⁸ Por sua vez, o fator de conversão é calculado da seguinte forma:

$$FC = \frac{Tc}{Tt}$$

onde Tc é a quantidade de contribuições mensais efetuadas até a opção e Tt é igual a 455 para homens e 390 para mulheres.¹⁹

O PL nº 1.992/2007 também afirma que a contribuição previdenciária dos servidores com subsídios ou vencimentos com valor até o teto pago pelo INSS terá alíquota de 11% e será recolhida pela União. Para valores acima do teto do INSS, a contribuição terá alíquota do ente empregador igual à do participante, não excedendo o valor de 7,5%, e alíquota do servidor de no mínimo 7,5%. Essas contribuições serão recolhidas para a entidade de previdência complementar do servidor, em uma conta individual, e servirão para o pagamento futuro dos benefícios de aposentadoria e para o custeio administrativo da entidade.

TABELA 7

Quantidade de ingressos no serviço público federal (Poder Executivo) por concurso

Ano	2004	2005	2006
Quantidade	18.106	14.458	24.118

Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal/MP.

De posse desses dados, é possível a realização de alguns exercícios contrafactuais, a partir das seguintes hipóteses:

- todos os servidores que ingressaram desde janeiro de 2004 já estariam no novo regime;
- dedução de 7,5% da remuneração do servidor sobre o que superar o teto de pagamento de benefícios do RGPS, somada ao mesmo montante a título de contribuição do ente empregador;
- supõe-se que a remuneração recebida pelos servidores é a remuneração média anual de todos os servidores do Poder Executivo Federal para os anos de 2004 a 2006;
- correção dos valores pelo IPCA;
- todos os ingressantes permaneceram no serviço público.

A partir de todas as hipóteses anteriores, foi estimado o valor gasto pela União a título de contribuição patronal para o fundo de previdência dos servidores. Os resultados estão na tabela 8.

18. Pode-se entender o Fator de Conversão como um índice multiplicativo.

19. Chega-se aos valores de 455 para homens e 390 para mulheres multiplicando-se 35/30 anos de contribuição para homens/mulheres por 13 (12 meses mais a gratificação natalina).

TABELA 8

Contribuição da União para o fundo de previdência dos servidores

(Em R\$ de 2006)

	2004	2005	2006	Total
Contribuição para o fundo	16.964.250	34.783.329	77.529.564	129.277.143

Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal/MP.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Além do gasto direto, também é possível fazer uma estimativa de quanto deixaria de ser arrecadado pelo governo caso, em janeiro de 2004, já fosse válido o teto de aposentadoria e estivesse implementado o fundo de previdência dos servidores. Os valores encontram-se na tabela 9.

A partir dos valores das tabelas 8 e 9, conclui-se que, apesar do baixo custo inicial frente ao total gasto com aposentadorias e pensões pelo governo federal,²⁰ tais valores tendem a crescer ao longo dos anos. Dessa forma, o custo de transição pode se tornar potencialmente tão elevado que inviabilize a instituição do novo regime de previdência dos servidores.

TABELA 9

Perda de arrecadação estimada

(Em R\$ de 2006)

	2004	2005	2006	Total
Perda de arrecadação	24.880.900	51.015.549	113.710.027	189.606.476

Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal/MP.

Elaboração: Disoc/Ipea.

4 Tema em destaque

A juventude brasileira no Sistema Previdenciário Nacional

O primeiro aspecto que surge quando se propõe o tema “juventude e previdência social” – e quiçá, por isso, o primordial – é o grau de proteção social que os jovens alcançam. Assim, restringe-se a análise aos jovens que estão no mercado de trabalho. Logo, a discussão da cobertura previdenciária dos jovens é intimamente relacionada à sua inserção no mercado de trabalho, tendo sido tratada de maneira mais detalhada no texto introdutório “Política social e desenvolvimento” e no capítulo “Trabalho e renda” desta edição. Aqui a análise será feita com base na comparação entre a proteção social da PEA masculina, entre 16 e 59 anos, somada à feminina, entre 16 e 55 anos, e a PEA jovem, entre 16 e 29 anos. Os dados em comparação aqui são aqueles apresentados nas tabelas 4 e 11 deste capítulo.

Para não se restringir o tratamento da questão dos jovens ao grau de proteção social dos participantes no mercado de trabalho, pode-se discutir as alterações da situação dos jovens que residem em domicílios com aposentados ou pensionistas no que se refere a sua decisão de estudar e/ou trabalhar. A discussão acerca dos determinantes das escolhas dos jovens entre trabalhar e estudar conta com extensa e rica bibliografia, não sendo usual incorporar a presença de aposentados e pensionistas ou de seus rendimentos nas variáveis explicativas para tais decisões. Esse foi o objeto de artigo recentemente publicado, que chegou a resultados bastante controversos.²¹ Esse é o outro aspecto do tema “juventude e previdência” desenvolvido nesta seção.

20. A despesa do governo federal com aposentadorias e pensões de civis foi, em 2006, da ordem de R\$ 25 bilhões.

21. REIS, M. C.; CAMARGO, J. M. Impactos de aposentadorias e pensões sobre a educação e a participação dos jovens na força de trabalho. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 37, n. 2, Rio de Janeiro: Ipea, ago. 2007.

Assim, busca-se analisar o tema da juventude no âmbito da previdência social sob a ótica da solidariedade intergeracional, própria dos regimes previdenciários de repartição. Isso porque, de um lado, avalia-se em que medida tem sido possível aos jovens, por meio de sua inserção no mundo do trabalho, contribuir para a proteção social daqueles que se afastaram da atividade laboral pela idade avançada. E, por outro lado, em que medida esses beneficiários de aposentadorias e/ou pensões asseguram aos jovens que com eles residem condições de estender o tempo na escola e retardar a entrada no mercado de trabalho, ou seja, outra face da solidariedade intergeracional.

Cerca de metade dos jovens de 15 a 29 anos participantes da PEA contavam, em 2006, com proteção social, seja pelo fato de contribuírem para a previdência social, seja por serem agricultores familiares. Isso revela uma participação inferior aos 57% do total das pessoas economicamente ativas, considerando-se as idades limites de 55 anos para mulheres e de 60 anos para homens. Essa diferença não se deve aos empregados com carteira, cuja participação é, inclusive, maior na população jovem em atividade do que na população como um todo. Ocorre que as outras categorias de contribuintes têm uma representatividade significativamente menor entre os jovens, notadamente, os trabalhadores por conta própria, os funcionários públicos e os empregadores. Assim, o maior grau de desproteção social entre os jovens reflete uma taxa maior de desemprego e uma presença mais expressiva dos empregados sem carteira nesse grupo populacional (tabela 10). A extensão do desemprego dos trabalhadores jovens é o que, de fato, mais chama a atenção, tendo atingido 16% em 2005 e sendo ainda mais aguda entre os mais jovens – de 15 a 24 anos –, entre os quais chegou a atingir 20,0% nesse mesmo ano.

As diferenças, contudo, não se verificam em relação à evolução da proteção social, uma vez que os movimentos de agravamento da desproteção e de recuperação da formalidade observados para o conjunto da PEA ocorreram de modo muito semelhante para os jovens. Concretamente, verifica-se entre os jovens, assim como no conjunto da PEA, uma queda na participação dos empregados com carteira entre 1995 e 1999, situação que se inverte no período subsequente, 1999-2006. O que se diferencia é que a queda, assim como a recuperação, é notadamente mais aguda entre os jovens nos dois últimos anos, 2005 e 2006. Outra particularidade da população jovem trabalhadora é a diminuição mais expressiva de participação dos segurados especiais, ou seja, dos agricultores familiares jovens.

Restringindo a PEA juvenil aos jovens com idade entre 16 e 24 anos, o nível de desproteção é muito mais expressivo, alcançando 57,0% dessa população. Assim como entre a população jovem de até 29 anos, essa situação decorre do desemprego e do assalariamento sem carteira assinada. Por outro lado, verifica-se uma presença maior de jovens agricultores familiares, o que parece indicar que o “abandono” das atividades agropecuárias se concentra na população entre 25 e 29 anos.

Apreender as razões da entrada dos jovens no mercado de trabalho e em que medida essa decisão influencia a frequência à escola é uma das inquietações dos pesquisadores que trabalham o tema da juventude. No que concerne à participação no mercado de trabalho, os estudos apontam, *grosso modo*, que: quanto maior a idade e a escolaridade, maiores as chances de o jovem participar no mercado de trabalho – efeito também observado para os homens, em comparação com as mulheres; para os residentes em áreas urbanas, especialmente metropolitanas, frente aos domiciliados no campo; e para os negros e pardos, em relação aos brancos. Já a renda e a escolaridade dos pais diminuem a probabilidade de inserção dos jovens no mundo do trabalho.

TABELA 10

Evolução da participação de segurados e não-segurados da previdência na PEA jovem (16 a 29 anos)¹

Grupo etário/Anos	1995			1999			2003			2006 ²		
	16-24	25-29	16-29	16-24	25-29	16-29	16-24	25-29	16-29	16-24	25-29	16-29
Situação de proteção social												
Empregados com carteira (inclusive domésticos)	30,3	36,4	32,4	27,4	36,0	30,4	29,2	38,9	32,7	31,6	43,2	36,1
Empregados sem carteira (inclusive domésticos)	1,0	1,6	1,2	1,2	2,0	1,5	1,6	2,4	1,9	1,7	2,9	2,2
Autônomos contribuintes	0,8	2,4	1,4	0,5	2,1	1,1	0,5	1,8	0,9	0,5	1,7	0,9
Funcionários públicos (inclusive militares)	2,8	6,5	4,1	2,4	5,1	3,3	1,9	4,6	2,9	1,8	4,0	2,7
Empregadores – contribuintes	0,5	1,8	0,9	0,3	1,5	0,7	0,3	1,2	0,6	0,4	1,4	0,8
Segurados contribuintes	35,3	48,7	40,1	31,8	46,7	37,0	33,5	48,8	39,0	36,0	53,2	42,6
Segurados especiais potenciais ³	13,2	11,1	12,5	11,8	8,8	10,7	9,4	7,1	8,6	7,8	5,9	7,1
Protegidos (contribuintes e segurados especiais)	48,5	59,9	52,6	43,6	55,5	47,7	42,9	55,9	47,6	43,8	59,1	49,7
Desempregados	11,3	6,1	9,5	18,1	10,2	15,4	19,0	10,4	15,9	17,9	9,6	14,8
Autônomos não-contribuintes e não-agrícolas	6,5	11,5	8,3	6,6	11,4	8,2	6,3	11,1	8,0	6,0	9,8	7,5
Empregados sem carteira e não-contribuintes	33,3	21,4	29,1	31,4	21,6	28,0	31,5	21,5	27,9	31,9	20,4	27,5
Empregadores – não-contribuintes	0,4	1,1	0,6	0,4	1,3	0,7	0,4	1,2	0,7	0,4	1,1	0,6
Não-segurados	51,5	40,2	47,4	56,5	44,5	52,3	57,1	44,1	52,4	56,2	40,9	50,4

Fonte: Microdados das Phads/IBGE de 1995, 1999, 2003 e 2006.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Notas: ¹ A PEA considerada corresponde a homens e mulheres com idade no intervalo indicado que estavam ocupados e/ou procuraram ocupação na semana de referência.² Em 2004 a Phad foi implantada nas áreas rurais da região Norte, alcançando a cobertura completa do território nacional. Devido à influência dessa parcela nos resultados de 2004 e 2005, as comparações temporais foram feitas considerando-se a cobertura geográfica anterior a 2004.³ Foram considerados Segurados Especiais Potenciais aqueles com idade entre 16 e 29 anos que, na semana de referência, eram: 1) autônomos não-contribuintes em atividades agrícolas; 2) trabalhadores não-remunerados, não-contribuintes, em atividades agrícolas; e 3) produtores para o próprio consumo em atividades agrícolas não-contribuintes.

A decisão de freqüentar a escola – ou melhor, de estender o tempo de estudo – tem, segundo as pesquisas, determinantes similares, cujos efeitos são, em grande medida, opostos. Assim, a renda, a idade, a residência no meio rural, bem como o fato de ser homem, negro e de ter pais menos escolarizados têm efeitos negativos sobre a probabilidade de estudar.²²

Em termos de política previdenciária, é interessante avaliar como a existência de renda de aposentadorias e pensões no domicílio afeta a inserção dos jovens no mercado de trabalho, bem como seus efeitos sobre a freqüência à escola desse grupo populacional. São apresentados na tabela 11 os dados da população jovem de 15 a 24 anos, em 2006, relativos à participação no mercado de trabalho e à freqüência escolar, considerando a presença de aposentado ou pensionista. Existem quatro alternativas a esse par de variáveis, quais sejam: somente participar da PEA; somente freqüentar a escola; participar da PEA e freqüentar a escola; e não participar da PEA nem freqüentar a escola. Verifica-se que a participação dos jovens que freqüentam a escola aumenta para o subconjunto daqueles que residem junto com aposentados e/ou pensionistas. Efetivamente, enquanto na população jovem em domicílios sem aposentados 45,6% encontram-se na escola, naquela que reside com aposentados essa participação alcança 48,9%. Ademais, assiste-se à queda de participação tanto dos jovens que não trabalham nem estudam (13,1% para 11,7%) quanto dos que somente participam no mercado de trabalho (41,3% para 39,4%) quando se comparam os que não residem com aposentados aos que com eles moram. Interessante observar que a taxa de desemprego é superior entre os jovens residentes aposentados, tanto no que concerne aos que só participam da PEA como para os que também estudam.

TABELA 11

População de 15 a 24 total e dos economicamente ativos desocupados, por residência com aposentados e segundo as situações de estudo e de participação na PEA (2006)

Situação	População juvenil (15 a 24 anos)	Distribuição (%)			Desocupados		
		Total	Presença de aposentados		Total	Presença de aposentados	
			Sem	Com		Sem	Com
Só freqüenta a escola	7.891.493	23,6	23,3	24,7			
Só participa da PEA	13.631.275	40,8	41,3	39,4	2.161.151	1.584.067	577.084
Freqüenta a escola e participa da PEA	7.617.088	22,8	22,4	24,2	1.659.379	1.195.511	463.868
Nem freqüenta a escola nem participa da PEA	4.260.184	12,8	13,1	11,7			
Total	33.400.040	100,0	25.302.410	8.097.630	3.820.530	2.779.578	1.040.952
Participação			75,8	24,2			
Taxa de desemprego (%)					18,0	17,3	20,2

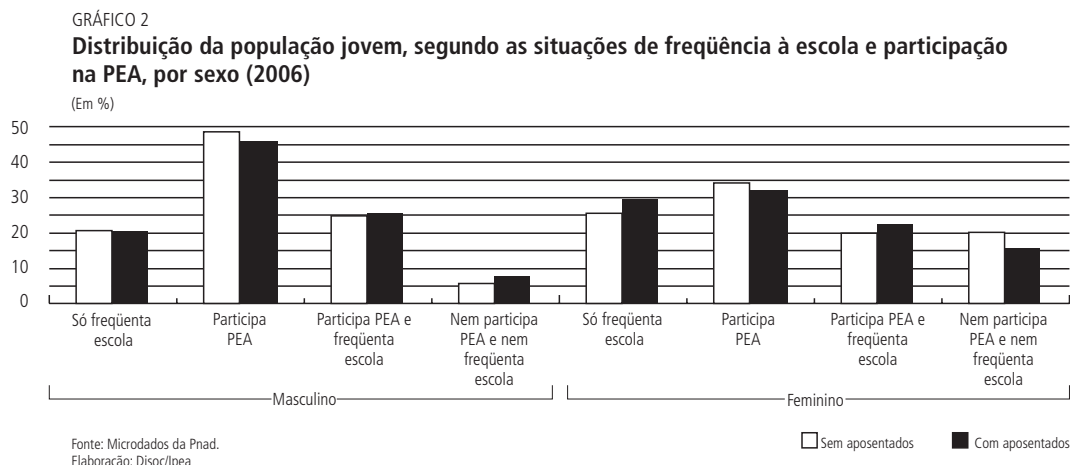
Fonte: Microdados da Pnad.

Elaboração: Disoc/lpea.

No gráfico 2 são apresentados os dados da distribuição da população jovem, discriminada por sexo, segundo as quatro situações de inserção no mercado de trabalho e freqüência à escola. Fica patente que é na população jovem feminina que se observam os maiores incrementos de participação na freqüência à escola quando se comparam as jovens que não coabitam com aposentados às que com eles residem. A participação das jovens que só freqüentam a escola somada à das que freqüentam e participam da PEA cresce mais de 6 pontos percentuais (p.p.) quando se passa das que não residem com

22. SAPELLI, C.; TORCHE, A. Deserción escolar y trabajo juvenil: ¿dos caras de una misma decisión? *Cuadernos de Economía*, v. 41, n. 123, Santiago/Chile, ago. 2004.

aposentados para aquelas que com eles coabitam. Esse aumento é contrabalançado por uma diminuição da participação das jovens que só participam da PEA e das que não estudam nem participam do mercado de trabalho em 2,1 p.p. e 4,4 p.p, respectivamente. Vale sublinhar que essas jovens que não participam da PEA nem freqüentam a escola, independentemente de residirem ou não com aposentados, despendem cerca de 30 horas semanais com afazeres domésticos, ou seja, efetivamente trabalham!



Em estudo recente, Reis e Camargo estimaram que aposentadorias e pensões têm efeitos sobre as decisões dos jovens de 15 a 21 anos quanto a trabalhar e a estudar, empregando um modelo *logit* multinomial. Os autores chegam a conclusões semelhantes às expostas aqui no referente ao efeito da presença de aposentados sobre a participação de jovens no mercado de trabalho e na decisão de estudar. Porém, concluem também que “aposentadorias e pensões aumentam a probabilidade de que os jovens não estejam estudando nem participando do mercado de trabalho” – o que para os autores apontaria um efeito perverso dos benefícios previdenciários sobre as decisões dos jovens.

Esse resultado, contudo, é controverso e conta com restrições quanto à técnica empregada ao não considerar que as decisões de estudar e trabalhar são duas decisões interdependentes, simultâneas e certamente correlacionadas.²³ Há modelos mais adequados para essa estimativa (*probit* bivariado),²⁴ por meio dos quais se podem obter resultados diferentes.

Assim, os rendimentos de aposentadorias e pensões afetam positivamente as chances de os jovens continuarem seus estudos, atrasando sua entrada no mercado de trabalho. Contudo, não há base empírica para afirmar que as rendas das aposentadorias necessariamente geram “ociosidade” dos jovens; ao contrário, é possível interpretar esses resultados

23. Com base no mesmo modelo, Rodolfo Hoffmann, em artigo a ser publicado, aponta erro de interpretação dos resultados, mostrando que a presença de aposentados e pensionistas não implica crescimento da chance de o jovem não estudar nem trabalhar. Em suas palavras: “(...) foi possível confirmar as principais conclusões desse artigo, excetuando-se a afirmativa de que aposentadorias e pensões levam a ‘um aumento na probabilidade de que os jovens não estejam estudando nem participando do mercado de trabalho’. Tudo indica que se trata de um erro de interpretação dos coeficientes estimados de um modelo lógite multinomial.”

24. Ver OLIVEIRA, J. L. de; TELES DA ROSA, A. L. *Uma análise dos determinantes da alocação de tempo dos jovens cearenses entre estudar e trabalhar*. Fortaleza: Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará, s.d. (Texto para Discussão n. 35). Como bem afirmam os autores, dado que “freqüência escolar e participação no mercado de trabalho são decisões correlacionadas, as equações [devem ser] estimadas conjuntamente usando um modelo *probit* bivariado”.

como sinal de que essa renda “libera” os jovens (especialmente as mulheres) para garantir a continuidade dos estudos. Esse é um aspecto que merece aprofundamento em termos de pesquisa e debate, dada a importância de compreender as relações intergeracionais que se formam em torno da previdência social.

5 Considerações finais

A análise dos dados do RGPS no período janeiro-setembro de 2007 mostra que a hipótese da urgência de mudanças na previdência social não se sustenta, dado que o comportamento das contas aponta para a estabilidade ou queda na necessidade de financiamento do sistema. Isso se deve, de um lado, à melhora significativa nos indicadores do mercado de trabalho, decorrente, em grande medida, do melhor desempenho da economia e, de outro, das medidas visando à inclusão previdenciária, como o Super Simples e o PSPS, entre outros. Ora, com isso fica patente que a sustentabilidade fiscal da previdência se deve ao comportamento da economia e só pode ser alcançada com políticas que ampliem o leque das fontes de financiamento, entre as quais se inscreve a ampliação da massa de contribuintes. Esse foi o pressuposto que norteou as análises e proposições apresentadas no capítulo “Previdência social” dos números mais recentes de *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, quando o tema da reforma da previdência estava na ordem do dia.

Outro tema tratado neste capítulo diz respeito aos custos da normatização das mudanças na previdência do servidor público com a implementação do teto de aposentadorias e a criação do fundo complementar de previdência dos servidores. Como tais mudanças só implicarão redução das despesas previdenciárias dos regimes próprios no longo prazo, estimou-se o custo desse tipo de mudança no regime caso a regulamentação tivesse sido feita imediatamente, ou seja, já valesse para os novos funcionários. Fica patente que o custo para esse subconjunto não é de envergadura, cabendo avaliar os custos daqueles que viessem a migrar de sistema.

O tema da juventude, vista da ótica da previdência social, aponta para duas realidades bastante díspares. De um lado, verifica-se um elevado grau de desproteção social dos jovens trabalhadores, em torno de 50,0%, chamando a atenção para o nível de desemprego e para o contingente de trabalhadores assalariados sem carteira. Entretanto, para aqueles jovens que residem com aposentados ou pensionistas as perspectivas são melhores, já que sua permanência na escola é maior e, por conseguinte, eles se inserem mais tardiamente no mercado de trabalho, possivelmente com melhores condições.

ASSISTÊNCIA SOCIAL E SEGURANÇA ALIMENTAR

1 Apresentação

Este capítulo é dedicado ao acompanhamento das políticas federais de assistência social, transferência de renda e segurança alimentar e nutricional, cuja gestão encontra-se atualmente sob a responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). O texto é composto de cinco seções. A seção 2 trata de “Fatos relevantes” que marcaram o primeiro semestre de 2007. Em seguida, é feita uma exposição sobre três questões cruciais que caracterizam as políticas mencionadas: *i*) o pacto federativo que pauta o Sistema Único de Assistência Social (Suas); *ii*) o aspecto da integração dos programas e da intersectorialidade da política de segurança alimentar e nutricional; e *iii*) o papel das condicionalidades no Programa Bolsa Família (PBF). Na seção 4 é desenvolvido o “Tema em destaque”, que trata da questão do jovem como usuário dos serviços de assistência social. Por último são apresentadas as “Considerações Finais”.

2 Fatos relevantes

No primeiro semestre de 2007, importantes mudanças foram anunciadas no PBF e no Benefício de Prestação Continuada (BPC). Paralelamente, passos relevantes foram dados em direção à consolidação das políticas de assistência social e de segurança alimentar e nutricional, respectivamente com a criação da Frente Parlamentar em Defesa da Assistência Social e com a realização da III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, em julho desse mesmo ano.

2.1 Mudanças no Programa Bolsa Família

O PBF vem se firmando progressivamente como um dos mais importantes programas sociais do país. Desde a unificação dos programas de transferência de renda em 2004, avanços têm sido registrados, entre os quais se podem destacar: *i*) a universalização da cobertura a todas as pessoas em situação de extrema pobreza, o que representa atualmente um atendimento a mais de 10 milhões de famílias; *ii*) a ampliação progressiva do acompanhamento das condicionalidades de educação e saúde; e *iii*) a ampliação do patamar de renda familiar para acesso ao benefício.¹ Contudo, o valor dos benefícios assim como as regras referentes à idade de acesso permaneceram inalterados. Nesse sentido, duas importantes mudanças foram anunciadas em meados de 2007: a recomposição do valor dos benefícios e o aumento da cobertura, com a inclusão dos jovens de 16 a 17 anos.

Em julho de 2007, foi assinado o Decreto nº 6.157, determinando o reajuste do valor do benefício do PBF, tanto no que se refere ao piso básico como ao variável. O piso básico, destinado às unidades familiares que se encontram em situação de extrema pobreza,² foi

1. Em abril de 2006, foi ampliado de R\$ 100 para R\$ 120 por pessoa o teto de renda familiar *per capita* que dá direito de acesso ao benefício. Entretanto, continua não havendo nenhuma forma automática de indexação desses valores. Ver edição nº 13 de *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*.

2. Considera-se em situação de extrema pobreza a família cuja renda familiar mensal *per capita* for de até R\$ 60.

aumentado de R\$ 50 para R\$ 58. O piso variável, que é destinado a unidades familiares que se encontram em situação de pobreza ou extrema pobreza³ e que tenham em sua composição gestantes, nutrizes, crianças e adolescentes entre 0 e 15 anos de idade, foi, por sua vez, aumentado de R\$ 15 para R\$ 18 por criança, mantendo-se o limite de três crianças por família. Esse reajuste representa um aumento de 18,25% no valor do benefício e, desde agosto, está incorporado ao pagamento das famílias. Estima-se que ele representará um aporte adicional de aproximadamente R\$ 1,8 bilhão no orçamento do ministério em 2008.⁴ Em que pese a importância do reajuste efetuado, cabe lembrar que esse benefício continua carente de qualquer norma de atualização, inexistindo uma regra de indexação que fixe a periodicidade ou o índice de atualização ou valorização do seu patamar.

Além do reajuste aplicado ao benefício do Bolsa Família, o ano de 2007 trouxe outra novidade. Em julho, foi anunciada a ampliação do programa com a expansão de sua cobertura aos jovens com idade entre 15 e 17 anos das famílias com renda familiar abaixo de R\$ 120 *per capita*. O benefício para essa faixa etária, fixado em R\$ 30 mensais, prevê o atendimento a 1,7 milhão de jovens. A condição para que a família receba o pagamento é que o jovem permaneça na escola. Essa ampliação foi instituída pela Medida Provisória (MP) nº 411, de 28 de dezembro de 2007, que também dispôs sobre o novo Programa Integrado de Juventude (ProJovem), que será abordado com mais detalhes ao longo do texto.

2.2 Novo decreto sobre o Benefício de Prestação Continuada

O BPC é um dos mais importantes programas da seguridade social. Ele representou o reconhecimento do princípio da solidariedade social no campo da garantia de renda, estabelecendo um direito social não-contributivo a um benefício monetário no valor de 1 salário mínimo (SM) para os idosos e deficientes em situação de pobreza. Sua implementação tem significado a manutenção de patamares mínimos de bem-estar para mais de 2,5 milhões de famílias pobres que têm, entre seus membros, idosos com mais de 65 anos e pessoas com deficiência incapacitadas para o trabalho e a vida autônoma.⁵

A despeito do seu importante papel, nos últimos anos foram identificados aspectos operacionais, técnicos e mesmo conceituais que demandavam novo tratamento, sugerindo a necessidade de aprimoramento da regulamentação em vigor. Alguns pontos, como o conceito de “família” adotado pelo programa e as diretrizes para o cálculo da renda familiar para acesso ao benefício, deveriam ser melhor esclarecidos pois possibilitavam interpretações dúbias. Outros aspectos, sem tratamento claro na legislação, vinham sendo decididos em âmbito judicial. Destacam-se as questões da necessidade ou não de

3. As famílias em situação de extrema pobreza que possuem renda mensal *per capita* de até R\$ 60 mensais recebem o benefício básico no valor de R\$ 50 mais o benefício variável que corresponde a R\$ 18 por criança ou adolescente até 15 anos, com limite de até três filhos, ou seja, R\$ 54. Já as famílias pobres com renda mensal *per capita* entre R\$ 60,01 e R\$ 120 recebem apenas o benefício variável mensal de R\$ 18 por criança ou adolescente de até 15 anos, também com limite de três crianças por família beneficiada. A alteração no valor do benefício variável teve validade a partir do mês de agosto deste ano.

4. Cabe lembrar que, com o fim da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), em dezembro de 2007, surgiram incertezas quanto ao financiamento do Bolsa Família uma vez que mais de 70% dos recursos desse programa provêm do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, composto quase integralmente pelo extinto imposto. Esse assunto será objeto de análise na próxima edição de *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*.

5. Avaliações do BPC têm mostrado seu importante papel na redução da pobreza e da desigualdade social no país, assim como na melhoria das condições de vida das famílias beneficiárias. Ver Texto para Discussão nºs 1.184, 1.228 e 1.248, disponíveis para *download* no site <www.ipea.gov.br>.

avaliação da incapacidade para o trabalho dos menores de 16 anos com deficiência e da decretação da interdição legal de pessoas idosas ou com deficiência para o reconhecimento da incapacidade para a vida independente. Outros temas demandavam orientações mais específicas, entre os quais destacam-se: *i*) os procedimentos de perícia médica, sob responsabilidade dos peritos do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS); *ii*) a ampliação da identidade entre o BPC e a política de assistência social, que vinha sendo demandada, inclusive com maior integração ao Suas e seus serviços, em especial os Centros de Referência em Assistência Social (Cras); e *iii*) a avaliação de atividades de promoção de autonomia das pessoas com deficiência.

É nesse contexto e em torno desses temas que foi assinada pelo presidente da República a nova regulamentação do BPC. O Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007, fruto de um amplo debate público, vem em substituição ao Decreto nº 1.744, de 1995, e apresenta, em relação a este, algumas mudanças significativas. Entre as novidades está a definição de família para o cálculo da renda *per capita*, a definição de renda bruta familiar e dos procedimentos para sua comprovação. O novo decreto promove também a intersetorialidade no atendimento à população beneficiária, prevendo a implementação de um sistema nacional de monitoramento e avaliação do BPC, o qual possibilitará a realização do acompanhamento dos beneficiários – e suas respectivas famílias – no âmbito do Suas e o seu acesso a outras políticas federais, em especial as de educação e saúde. Também está garantido o desenvolvimento das capacidades cognitivas, motoras ou educacionais dos beneficiários, ao mesmo tempo em que se afirma que a realização de atividades não-remuneradas de habilitação e reabilitação, entre outras, não caracteriza motivo para suspensão ou cessação do benefício para pessoas com deficiência (PcD). O decreto também possibilita nova concessão do BPC-PcD a pessoas que tiveram o benefício interrompido para assumir trabalho remunerado. Com essa medida, o decreto estimula a inserção dos beneficiários com deficiência no mercado de trabalho, garantindo a sua reinclusão no programa quando cessada ou impossibilitada a continuação de suas atividades remuneradas.

Por fim, merecem destaque as mudanças realizadas no processo de avaliação da deficiência e do grau de incapacidade para fins de acesso ao benefício. O novo formato substitui o modelo até então utilizado⁶ e é composto por uma avaliação médica e uma avaliação social que obedecerão aos critérios da Classificação Internacional de Funcionalidades, Incapacidade e Saúde (CIF), elaborada pela Organização Mundial da Saúde (OMS). Dessa forma, será possível analisar tanto as limitações na estrutura e funções do corpo quanto o efeito dos fatores ambientais e sociais na limitação do desempenho de atividades.

2.3 Instalação da Frente Parlamentar em Defesa da Assistência Social

Os avanços observados no campo da política de assistência social alcançaram, em 2007, o Congresso Nacional, onde foi lançada, no início de julho, a Frente Parlamentar em Defesa da Assistência Social, na Câmara dos Deputados. De natureza política e de caráter suprapartidário, a frente parlamentar contou com a adesão de 206 deputados federais. Entre seus principais objetivos estão a difusão da Política Nacional de Assistência Social (Pnas) e o acompanhamento da implementação do Suas, que inclui a expansão dos Cras e a garantia de recursos humanos para a área.

6. A avaliação possuía um enfoque exclusivamente médico, realizado apenas por um médico perito do INSS.

Uma das primeiras atividades da frente está sendo a discussão da proposta orçamentária da assistência social para o ano de 2008 e do Plano Plurianual (PPA) 2008-2011. Busca-se garantir para o próximo ano os mesmos valores do orçamento de 2007, acrescidos dos recursos adicionais necessários para ampliar metas e atender às demandas reprimidas nos serviços de Proteção Social Básica (PSB) e Proteção Social Especial (PSE).⁷

2.4 III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

Entre 3 e 6 de julho de 2007, Fortaleza-CE foi sede da III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, um evento que reuniu aproximadamente 1.800 pessoas, entre elas, representantes de órgãos públicos das três esferas de governo e dos diversos segmentos da sociedade civil organizada.⁸ Sua preparação foi feita em âmbito estadual, sub-regional e municipal, entre outubro de 2006 e abril de 2007, por meio das conferências municipais e estaduais. Estima-se que esse processo contou com a participação de mais de 70 mil pessoas.

Durante a conferência, os debates giraram em torno de três eixos temáticos. O primeiro tratou da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) nas estratégias nacionais de desenvolvimento econômico e social sob a perspectiva do Direito Humano à Alimentação Adequada e Saudável (DHAA) e da Soberania Alimentar. O segundo eixo discutiu a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e o terceiro eixo voltou-se para o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan). Entre outras premissas que permearam os debates, estiveram a questão da equidade, diversidade, sustentabilidade, participação e controle social, descentralização e intersetorialidade.

Entre as 145 propostas constantes do texto final da conferência,⁹ merecem destaque: *i*) a regulamentação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Losan); *ii*) a criação de um Fundo Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – cujo caráter seria intersetorial e a gestão ficaria sob a responsabilidade do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea); *iii*) o estabelecimento de metas e dotação orçamentárias no PPA 2008-2011 e na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que priorizem aqueles que vivem em situação de insegurança alimentar e nutricional; *iv*) a garantia da continuidade do PBF; e *v*) o direito à renda aos segmentos mais vulneráveis da sociedade, fortalecendo a articulação entre programas de transferência de renda e geração de oportunidades aos beneficiários. Entre as propostas aprovadas, é possível citar também a ampliação das ações do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) e a continuidade do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) oriundos da agricultura familiar – em especial no que diz respeito às ações desenvolvidas pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), com foco no desenvolvimento regional. Também segundo o documento aprovado, o Estado deve participar na regulação,

7. Essa é uma atribuição prevista nos artigos 6º e 7º do estatuto da frente, que prevêm, respectivamente, a "participação na elaboração das propostas orçamentárias destinadas à Assistência Social com o objetivo de impedir a redução dos investimentos sociais frente às crescentes demandas dos grupos sociais excluídos" e o "monitoramento da execução orçamentária com o objetivo de garantir a efetiva liberação dos recursos".

8. Participaram 1.333 delegados da sociedade civil e do governo (com proporção de 1/3 de delegados governamentais e 2/3 de delegados da sociedade civil), além de 360 convidados nacionais e 70 internacionais. Desse universo, somente os delegados tinham direito a voz e voto. Já os convidados podiam participar dos trabalhos em grupo e das plenárias.

9. O documento pode ser acessado na íntegra por meio do site do Consea: <<http://www.planalto.gov.br/consea/3conferencia/static/index.htm>>.

distribuição de riqueza, provisão de direitos, preservação do meio ambiente e coordenação das políticas econômicas e sociais.

Alguns meses após a conferência, a assinatura dos Decretos nºs 6.272 e 6.273, ambos de 23 de novembro de 2007, deu nova luz ao contexto da segurança alimentar e nutricional, ao regulamentar o Consea e ao criar a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (Cisan). Esses acontecimentos, que serão tratados na seção referente ao acompanhamento da política de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), eram aguardados desde a promulgação da Losan, em 2006, por serem imprescindíveis para que a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional saísse do compasso de espera em que estava e começasse a caminhar em direção à sua concretização.

3 Acompanhamento e análise da política

Nesta seção, foram selecionados três pontos para discussão e análise, cada um deles referente a uma das três políticas que são acompanhadas pelo presente capítulo. Primeiramente, no âmbito da assistência social, será tratada a questão do pacto federativo, que implica definições de competências e responsabilidades das três esferas de governo ante a política nacional. Em seguida, dentro da discussão sobre segurança alimentar e nutricional, será analisado o aspecto da intersectorialidade da Losan, aprovada em setembro de 2006. Finalizando essa parte, o PBF será apresentado com enfoque no papel das condicionalidades que devem ser cumpridas pelas famílias beneficiárias.

3.1 Assistência social

A questão do Pacto Federativo vem se impondo à política de assistência social na medida em que avança a implementação do Suas. Respalhado pela Pnas e pela Norma Operacional Básica (NOB) de 2005,¹⁰ o Suas vem permitindo a estruturação do modelo descentralizado de gestão para essa política, dando origem a um novo padrão de gestão compartilhada entre os três entes federados, assentado na pactuação de estratégias, na divisão de responsabilidades, no co-financiamento e na cooperação técnica. Os desafios que se enfrentam nesse processo são, entretanto, significativos. Eles dizem respeito às desiguais capacidades institucionais, financeiras e técnicas como também ao reconhecimento de prioridades comuns que possam fazer convergir os diferentes gestores e níveis de gestão em prol de objetivos partilhados, permitindo o avanço conjunto em direção à superação de desproteções, vulnerabilidades e violação de direitos. Para enfrentar esses desafios, alguns instrumentos vêm sendo mobilizados, entre eles o Pacto de Aprimoramento da Gestão, como será visto a seguir.

3.1.1 Descentralização da política

A pactuação federativa passou a ser uma exigência para a política de assistência social após o início da implantação do Suas, trouxe a perspectiva de uma nova organicidade aos serviços, programas e benefícios, que passaram a ser estruturados nos próprios territórios, refletindo tanto as diversidades regionais quanto os portes dos municípios. Tal formato tem na Constituição de 1988 seu marco inicial ao estabelecer um novo ambiente político-institucional,

10. A NOB-Suas (2005) regula atribuições das esferas de governo, estabelecendo níveis de gestão; institui nova sistemática de financiamento; disciplina a operacionalização da gestão da política com primazia da regulação estatal, pautada em pisos de proteção social básica e especial, em conformidade com critérios de partilha pautados em indicadores, porte de municípios; análise territorial realizada de fundo a fundo de forma regular e automática e define responsabilidades e critérios para a adesão ao Suas, além de níveis diferenciados de gestão de estados e municípios.

valorizando os mecanismos participativos e instalando a autonomia municipal. De fato, no modelo de “Federalismo Cooperativo” instituído, o município passou a ser o principal responsável pela gestão da política de assistência social.

Nesse sentido, tem-se reafirmado o papel da Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e das Comissões Intergestores Bipartite (CIBs), como instâncias máximas de pactuação entre os entes federados em torno da política. A necessidade de promover a convergência entre os diferentes espaços de gestão também tem constituído pauta estratégica nessas comissões. Assim, no final de 2006, foi estabelecida a necessidade de instituição de pactos de aprimoramento das gestões estaduais e do Distrito Federal (DF), que instituem “a celebração de compromissos” entre essas instâncias, a fim de adequar os “órgãos executivos estaduais e do Distrito Federal ao pleno exercício da gestão da assistência social no seu âmbito de competência”.¹¹ Em outras palavras, por meio desses pactos, os estados e o DF se comprometem a aprimorar a gestão dos programas socioassistenciais, trabalhando de forma conjunta com o governo federal e fortalecendo o Suas.

De acordo com a Resolução nº 5 da CIT, de 15 de setembro de 2006, os pactos serão celebrados de dois em dois anos em torno de prioridades nacionais para o aperfeiçoamento do processo de gestão da política de assistência social. A primeira rodada foi realizada ainda em 2007, quando todos os estados, além do DF, assinaram pactos de aprimoramento da gestão. Esse processo configura uma etapa importante para a consolidação do Suas, pois reforça o papel e as responsabilidades dos estados num esforço de adequação dos seus órgãos executivos ao pleno exercício da gestão da assistência social no seu âmbito de competência.

3.1.2 Proteção Social Básica, Especial e Pacto Federativo

A Política de Assistência Social está atualmente organizada a partir da diferenciação entre dois níveis de proteção: a básica e a especial. Esses distintos níveis representam o reconhecimento de que os beneficiários dessa política não são um grupo homogêneo. Ao contrário, os diferentes grupos sociais são marcados por distintas vulnerabilidades ou submetidos a diferentes riscos sociais.

A PSB trata de um conjunto de atividades realizadas por meio dos Cras¹² e das entidades privadas que compõem a rede municipal da política. Visa à proteção de vulnerabilidades associadas ao ciclo de vida – infância, adolescência, velhice –, ou à deficiência e às fragilidades de convivência ou socialização. É também dentro da PSB que o governo federal disponibiliza o BPC, pretendendo também ampliar os serviços voltados ao atendimento desse público nas ações de promoção de aquisições e convivência.

A PSE, por sua vez, atua no atendimento a direitos violados, seja em situações de média ou de alta complexidade. Entre os serviços de média complexidade é possível destacar: os cuidados domiciliares com idosos e pessoas com deficiência; os serviços dirigidos a jovens em liberdade assistida, assim como aqueles de orientação e apoio sociofamiliar nos casos de trabalho infantil, exploração sexual, violência, entre outros; e o plantão social. As unidades de atendimento são chamadas de Centros de Referência

11. Resolução nº 5, de 15 de setembro de 2006, da CIT, publicada no Diário Oficial da União (DOU), de 6 de outubro de 2006, seção I.

12. Sobre como funcionam os Cras, ver *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* nºs 13 e 14.

Especializados de Assistência Social (Creas). Já no âmbito da PSE de alta complexidade, estão contempladas as demandas de acolhimento realizadas por instituições nas modalidades de abrigos, casas de passagem, albergues e instituições de longa permanência.

Resumindo, o modelo atualmente em vigor pode ser visualizado no quadro 1, sobre a organização da assistência social por tipos de ação e modalidades de financiamento.¹³ O quadro 2 informa sobre os tipos de ação que compõem os dois tipos de proteção: a PSB e a PSE.

QUADRO 1

Organização das ações da Política Nacional de Assistência Social

Ações de assistência social	Modalidades de financiamento
Serviços	Co-financiamento, com transferência regular e automática de recursos federais para os fundos estaduais e municipais e aportes próprios de recursos dessas duas esferas de governo.
Programas e projetos	Convênios e co-financiamento.
Benefício da Prestação Continuada	Financiamento federal.

Fonte: Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), site do MDS.

Elaboração: Disoc/Ipea.

QUADRO 2

Organização da Proteção Social Básica e Especial

Proteção Social Básica	Serviços específicos	<ul style="list-style-type: none"> - Programa de Atenção Integral à Família (Paif). - Serviços continuados para o atendimento à criança, à família e à pessoa idosa. - Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Humano (substituído pelo ProJovem Adolescente). Principal unidade de atendimento: Cras.
	Benefícios	- BPC
	Proteção social de média complexidade	<ul style="list-style-type: none"> - Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti). - Combate ao abuso e à exploração sexual de crianças e adolescentes. - Serviços específicos de proteção social especial para idosos e pessoas com deficiência. Principal unidade de atendimento: Creas.
	Proteção social de alta complexidade	<ul style="list-style-type: none"> - Serviços para indivíduos que necessitam de cuidados e acolhida integral. - Centros de acolhimento: albergues, abrigos, casas de passagens, instituições de longa permanência.

Fonte: MDS.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Contudo, não obstante a nova Pnas ter estabelecido um conjunto “nacionalmente articulado” de proteções e de serviços que lhe são associados, não se pode considerar que esse sistema já esteja operando, representando um grau mínimo de oferta de serviços socioassistenciais à população brasileira. Segmentos sociais ainda recebem distintos atendimentos nos diferentes territórios, por serviços de graus e qualidades também diferenciados, formando um conjunto pouco homogêneo de ações e, logo, de proteção social às situações de vulnerabilidade e pobreza.

O desafio da coordenação e o papel dos espaços intergovernamentais de articulação e pactuação assumem, aqui, relevância fundamental, na busca do equilíbrio e da cooperação entre as esferas de governo em prol da implementação efetiva da proteção socioassistencial. Antes caracterizado como centralizado, o sistema brasileiro de proteção social está marcado

13. Organização adotada após 2004, com a aprovação da nova Pnas.

por um novo padrão de relações entre esferas de governo e depende do desenvolvimento de padrões negociados e cooperativos, assim como de eficientes instrumentos de incentivos e de coordenação, para conseguir fazer frente aos grandes desafios da oferta de prestação dessa proteção social no país.

3.2 Segurança alimentar e nutricional

A segurança alimentar e nutricional é um campo relativamente recente da ação governamental, cuja estruturação como política pública ainda se encontra em curso.¹⁴ A aprovação da Lei de Segurança Alimentar e Nutricional, em 2006, assim como a realização da III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, a regulamentação do Consea e a criação da Cisan (fatos que marcaram o ano de 2007) são passos recentes e importantes no processo de consolidação dessa política, que busca a realização do direito humano à alimentação adequada e da soberania alimentar. Nesse processo, destacam-se avanços e explicitam-se desafios, como será visto a seguir, tendo como objetivo a construção do Sisan, previsto na lei de 2006, e o estabelecimento de uma instituição de gestão e coordenação.

Realizando uma avaliação dos principais avanços da política, a conferência ressaltou a ampliação das ações voltadas para a garantia do acesso aos alimentos, a unificação dos programas de transferência de renda, a recuperação e reformulação do programa de alimentação escolar, a expansão do programa de construção de cisternas, a retomada do debate sobre a política de abastecimento e a expansão das ações e recursos de apoio à agricultura familiar. O documento final da conferência destaca ainda, entre os desafios, a necessidade de elaboração da Política Nacional e do Plano de Segurança Alimentar e Nutricional, instituindo diretrizes, prioridades e instrumentos de coordenação e gestão, além do início imediato da construção do Sisan. Efetivamente, o problema da construção do sistema nacional e da coordenação da política, incluindo a instituição dos marcos normativos e pactuados, se apresenta hoje como questão estratégica para o avanço dessa área. As dificuldades se expressam, por exemplo, na pulverização das ações públicas em todos os níveis de governo e na ausência de instrumentos e instituições que articulem as iniciativas e promovam sua articulação sistêmica.

Os problemas referentes à fragmentação e à coordenação também se colocam na esfera federal. A Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sesan) integra a estrutura do MDS, mas executa apenas uma pequena parte dos recursos federais na área. São outros ministérios que executam as ações de maior peso, como é o caso do Pnae, do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e da Política Nacional de Alimentação e Nutrição (Pnan), geridos, respectivamente, pelos ministérios da Educação, do Desenvolvimento Agrário e da Saúde.

De fato, entre as atividades desenvolvidas pela Sesan, destacam-se ações variadas em seus objetivos ou alcance. Pode-se citar o programa Acesso à Alimentação que reúne um conjunto de ações cujo objetivo é garantir à população em situação de insegurança alimentar o acesso à alimentação digna, regular e adequada. O programa desdobra-se em diversas ações, entre elas: apoio à agricultura urbana, apoio à instalação de bancos de alimentos, apoio à instalação de cozinhas comunitárias, apoio à instalação de restaurantes

14. Um rápido histórico dessa política pode ser encontrado na edição nº 13 de *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*.

populares públicos, aquisição de alimentos provenientes da agricultura familiar e construção de cisternas para armazenamento de água.¹⁵

No domínio do Ministério da Educação, o Pnae, que garante a merenda nas escolas por intermédio da transferência de recursos financeiros feita pela União, atendeu, em 2006, a 36,3 milhões de crianças. O valor *per capita* repassado é de R\$ 0,22/dia por aluno de creches públicas, e filantrópicas por estudante do ensino fundamental e da pré-escola.¹⁶ Os recursos destinam-se à compra de alimentos pelas Secretarias de Educação dos estados e do DF e pelos municípios.

A Pnan,¹⁷ executada pelo Ministério da Saúde (MS), contribui de maneira efetiva para a segurança alimentar e nutricional. Com a Pnan, o ministério tem como propósito “a garantia da qualidade dos alimentos colocados para o consumo no país, além da promoção de práticas alimentares saudáveis e a prevenção e o controle dos distúrbios nutricionais”.¹⁸ Para isso, são realizadas ações para promoção da alimentação saudável, prevenção e controle das carências nutricionais, monitoramento da situação alimentar e nutricional da população. Merecem destaque as Chamadas Nutricionais, que são realizadas por meio de uma parceria entre o MS¹⁹ e o MDS durante o período das campanhas de vacinação. As Chamadas Nutricionais são convocações semestrais que visam coletar informações sobre o estado nutricional das crianças menores de cinco anos atendidas pela Atenção Básica. Porém, no caso das famílias beneficiárias do PBF, devem atender a essas convocações todas as crianças e mulheres gestantes, e o não comparecimento às chamadas pode acarretar a suspensão do benefício.

A dispersão das ações, a necessidade de ampliar sua coordenação e monitoramento, assim como as dificuldades clássicas de implementação de uma política intersetorial apontavam para o reforço das instâncias de articulação. Visando enfrentar essas questões e atendendo ao disposto na Losan e ao recomendado na III Conferência, o governo federal instituiu, por meio do Decreto nº 6.273, de 23 de novembro de 2007, a Cisan. Essa nova instância, que será integrada pelos representantes governamentais do Consea, tem como finalidade promover a articulação e a integração dos órgãos e entidades da administração pública federal na área de segurança alimentar e nutricional, assim como coordenar a execução da política. Entre outras atribuições da Câmara estão a elaboração, a partir de diretrizes definidas pelo Consea, da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, o acompanhamento da execução orçamentária das ações e

15. Entre as ações do Programa Acesso à Alimentação ainda é possível citar as seguintes: distribuição de alimentos a grupos populacionais específicos – por meio da qual o ministério fornece cestas de alimentos a indígenas, grupos remanescentes de quilombos, comunidades de terreiros, famílias acampadas que aguardam o programa de reforma agrária, famílias atingidas por barragens e vítimas de calamidade pública em situação de insegurança alimentar e nutricional –; educação alimentar e nutricional – que oferece a realização de atividades de educação alimentar e nutricional –; operacionalização de estoques estratégicos de segurança alimentar – com a manutenção de um estoque de emergência de alimentos para distribuição, inclusive, em caso de calamidade pública –; apoio a projeto de melhoria das condições socioeconômicas das famílias e apoio a projetos de segurança alimentar e nutricional dos povos indígenas.

16. Já para alunos das escolas indígenas e localizadas em comunidades quilombolas, o valor *per capita* é de R\$ 0,44. Fonte: *site* do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

17. Aprovada pelo Conselho Nacional de Saúde – Portaria nº 710, de 10 de junho de 1999, publicada no DOU, de 11 de junho de 1999, p. 14, seção I.

18. Ver documento de referência sobre a Pnan em: <http://sisvan.datasus.gov.br/documentos_sisvan/pnan.pdf>.

19. Por intermédio da Coordenação-Geral da Política de Alimentação e Nutrição (CGPAN).

programas da política, assim como de seus resultados e impactos e o acompanhamento da análise e encaminhamento das recomendações do Consea pelos órgãos do governo por meio de relatórios periódicos.²⁰

3.3 Programa Bolsa Família

Às vésperas de completar quatro anos de existência, em julho de 2007, o PBF atendia a 10,8 milhões de famílias,²¹ contando com inúmeros estudos e avaliações que evidenciaram seu impacto na melhoria da qualidade de vida dos beneficiários, assim como na redução da pobreza e das desigualdades no país.²² Aperfeiçoamentos na gestão do programa também foram registrados nesse período, merecendo destaque a ampliação do monitoramento sobre o cumprimento das condicionalidades pelos beneficiários.²³

O Sisan,²⁴ sob a responsabilidade da CGPAN/MS, tem ampliado significativamente o acompanhamento das famílias beneficiárias do PBF. No primeiro semestre de 2007, de um total de 10.584.746 famílias no perfil saúde,²⁵ 4.425.320 foram acompanhadas pela equipe de Atenção Básica do MS e apenas 304 deixaram de cumprir com o exigido pelo governo para recebimento do benefício.

Já no que se refere ao acompanhamento das condicionalidades da educação, os dados do sistema de acompanhamento da frequência escolar do PBF, conhecido como Projeto Presença do Ministério da Educação, mostram que em setembro de 2007 havia 15.385.338 crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos de idade considerados beneficiários no perfil educação. O acompanhamento foi feito sobre 79% desse universo, indicando que a frequência escolar foi igual ou superior a 85% para 97% do público total atendido.

Os dados sobre a ampliação do acompanhamento das condicionalidades do PBF nos campos da educação ou da saúde entre os anos de 2006 e 2007 são apresentados na tabela 1.

Entretanto, enquanto o governo envida esforços no sentido de ampliar o monitoramento sobre as condicionalidades, estas passam a ser objeto de questionamentos por parte de

20. A criação da Cisan ocorreu ao lado da nova regulamentação do Consea, disposta no Decreto nº 6.272, de 23 de novembro de 2007. As mudanças implementadas pelo novo decreto serão examinadas no próximo número de *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*.

21. Durante o primeiro semestre desse ano, o MDS direcionou R\$ 692,9 milhões para o programa.

22. Ver, por exemplo, MDS. *Avaliação de Políticas e Programas do MDS – Resultados*. Brasília: 2007, v. I e II.

23. De acordo com a perspectiva do MDS, as condicionalidades do PBF visam assegurar o acesso dos cidadãos aos seus direitos sociais básicos, em especial os relativos à saúde e à educação. Por essa razão, para recebimento do benefício, as famílias devem assumir alguns compromissos. As famílias com crianças de 0 até 7 anos devem levá-las para vacinar (além de manter o calendário de vacinas atualizado), bem como para pesar, medir e serem examinadas conforme o calendário do MS. Já as gestantes e mães que amamentam devem participar do pré-natal, continuar o acompanhamento após o parto (de acordo com o calendário do MS), além de participar das atividades educativas desenvolvidas pelas equipes de saúde sobre aleitamento materno e alimentação saudável. Por fim, as famílias com crianças em idade escolar devem efetuar a matrícula das crianças e adolescentes de 6 a 15 anos na escola e garantir sua frequência mínima de 85% das aulas a cada mês. Em caso de falta do estudante, deverão informar à escola e explicar o motivo, e, por fim, sempre que alguma criança mudar de escola, o gestor do PBF deve ser avisado.

24. A Portaria Interministerial nº 2.509, de 18 de novembro de 2004, dispõe sobre as atribuições e normas para a oferta e o monitoramento das ações de saúde relativas ao cumprimento das condicionalidades das famílias beneficiárias do programa.

25. Fazem parte do perfil saúde aquelas famílias beneficiárias do PBF com crianças menores de sete anos e gestantes.

estudiosos e analistas. Pesquisas vêm sendo divulgadas, sugerindo que é limitada a influência desses mecanismos no comportamento das famílias, mesmo quando o acesso é garantido pelas políticas públicas, em especial no que se refere aos serviços básicos de saúde. Ao mesmo tempo, analistas vêm ressaltando que o debate sobre o enfrentamento do chamado ciclo intergeracional da pobreza deve ser perseguido pela melhor qualidade na oferta das políticas sociais, particularmente no que se refere à educação.

TABELA 1
Dados sobre acompanhamento das condicionalidades do PBF

Beneficiários no perfil educação	Total	Beneficiários acompanhados (%)
Outubro de 2006	15.244.078	63
Setembro de 2007	15.385.338	79
Famílias no perfil saúde		Famílias acompanhadas – acompanhamento integral (%)
1º semestre 2006	7.338.833	39,8
1º semestre 2007	10.584.746	45,2
Crianças no perfil saúde		Crianças acompanhadas (%)
1º semestre 2006	3.897.864	43,1
1º semestre 2007	5.697.751	51,1

Fonte: Secretaria Nacional de Renda de Cidadania/MDS.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Interessado em avaliar o impacto do PBF, assim como dos demais programas sob sua responsabilidade, o MDS promoveu uma série de estudos, que em 2007 foram publicados pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi).²⁶ Por meio dessa publicação foi possível conhecer os resultados de uma avaliação preliminar de impacto²⁷ do PBF, realizada em 2005.²⁸ Em que pese seu caráter prévio, algumas das conclusões merecem ser mencionadas. No que diz respeito à saúde, a pesquisa contratada pelo MDS procurou avaliar, entre outras coisas, o impacto do PBF sobre a imunização de crianças de 0 a 6 anos de idade no Brasil. O programa parece não alterar a condição de vacinação das crianças,²⁹ mas os autores destacam que “como o programa de vacinação tem sido uma prioridade do Ministério da Saúde e a cobertura vacinal do Brasil tem se ampliado bastante, não é de se esperar que esta seja muito diferente entre domicílios que têm condições similares de acesso aos serviços públicos de saúde”. No que se refere ao efeito das condicionalidades de educação, a mesma avaliação destaca resultados positivos.

26. MDS. *Avaliação de Políticas e Programas do MDS – Resultados*. Brasília: 2007, v. II (Bolsa Família e Assistência Social).

27. Considera-se preliminar no sentido de que, metodologicamente, uma avaliação de impacto demanda uma comparação dos indicadores em dois períodos de tempo, o que não aconteceu. Além do mais, em algumas situações, não foi possível inferir se os resultados encontrados foram seguramente provocados pelo programa. Em outros casos, o tempo decorrido desde a implementação do Bolsa Família ainda era insuficiente para que modificações na área da saúde, por exemplo, pudessem ser analisadas.

28. Pesquisa realizada pelo Centro de Planejamento e Desenvolvimento Regional da Universidade Federal de Minas Gerais (Cedeplar/UFGM), com o apoio do MDS. Ver OLIVEIRA, A.M.H.C. de *et al.* Primeiros Resultados da análise da linha de base da pesquisa de avaliação de impacto do PBF. In: MDS. *Avaliação de Políticas e Programas do MDS – Resultados*. Brasília: 2007, v. II (Bolsa Família e Assistência Social).

29. Pesquisa realizada no DF sobre as condições de vacinação das crianças chegou aos mesmos resultados. Ver PAIVA, V. F. de. *Programa Bolsa Família: uma avaliação do perfil socioeconômico e das condicionalidades da saúde com famílias da Ceilândia – DF*. Dissertação (mestrado) – Universidade de Brasília, Departamento de Nutrição, Brasília, 2007.

Entre as famílias beneficiárias, a frequência à escola por parte das crianças com idade entre 7 e 14 anos é maior em 3,6 pontos percentuais (p.p.) em comparação com as crianças de famílias pobres que não recebem o benefício. Além disso, o estudo, que analisou 15 mil domicílios de 269 municípios do país, mostrou que a evasão escolar é menor entre crianças beneficiárias do PBF do que em lares que não recebem o benefício.

Outra pesquisa, cujos resultados também foram disponibilizados pelo MDS, procurou averiguar o impacto do PBF do ponto de vista das mudanças e continuidades na condição social das mulheres beneficiárias³⁰ e mostra que as mudanças nos comportamentos das famílias impulsionados pelo programa ultrapassam em muito os aspectos ligados às condicionalidades.³¹ Levantando a apreciação das beneficiárias quanto aos serviços prestados nas áreas de saúde e educação, a pesquisa aponta que, segundo boa parte das mulheres entrevistadas (40%), os serviços de saúde são tidos como ruins ou péssimos devido à dificuldade encontrada por elas em obter atendimento nos ambulatórios, assim como para adquirir medicamentos e realizar os exames indicados pelos médicos. Com relação aos serviços de educação, apesar de terem sido mais bem avaliados, ainda foram citados alguns problemas como a ausência de vagas para matrícula escolar e a dificuldade de acesso ou de transporte para a escola.

O tema das condicionalidades também vem sendo analisado por outras instâncias. Em nota publicada pela Relatoria Nacional para o Direito à Alimentação Adequada e Terra Rural,³² em outubro de 2007, foram levantados alguns pontos positivos do programa, como o fato de o Bolsa Família estar contribuindo na melhoria alimentar de muitas famílias pobres do Brasil, ter dinamizado a economia dos municípios brasileiros, além de estar conseguindo efetivamente diminuir a pobreza no país. Entretanto, também nesse campo, a questão do cumprimento das condicionalidades tem se mostrado polêmica. Entidades que atuam no âmbito da SAN defendem que o programa deveria contribuir para a construção de uma cultura de direitos, porém não o faz na medida em que se estrutura tendo as condicionalidades como pilar central.

Nesse sentido, observa-se que o debate das condicionalidades continua aberto. Analistas se dividem sobre a capacidade desse instrumento de reforçar o acesso dos direitos sociais reconhecidos no país nos campos da educação e da saúde e de romper com o chamado ciclo intergeracional da pobreza por meio da ampliação do investimento social nas novas gerações e do desenvolvimento de seu capital humano. Para muitos

30. Ver SUÁREZ, M.; LIBARDONI, M. O Impacto do Programa Bolsa Família: mudanças e continuidades na condição social das mulheres. In: MDS. *Avaliação de Políticas e Programas do MDS – Resultados*. Brasília: 2007, v. II (Bolsa Família e Assistência Social).

31. Foram detectadas três principais transformações ocasionadas pelo Bolsa Família. Em primeiro lugar, destaca-se o aumento do poder de compra das beneficiárias do programa. Em segundo, observa-se uma “afirmação da autoridade das mulheres no espaço doméstico”. Por fim, um terceiro impacto se relaciona à percepção do exercício da cidadania por parte das beneficiárias, muitas das quais, em virtude da necessidade de providenciarem documentos para se cadastrarem no Bolsa Família, tais como carteira de identidade e certidão de nascimento, perceberam, pela primeira vez, que são “parte de um amplo espaço social que vai além da vizinhança e do bairro”.

32. Esse texto faz parte do Projeto Relatores Nacionais em Direitos Humanos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais, que é uma iniciativa da Plataforma DhESCA – uma rede nacional de articulação de organizações da sociedade civil, que monitora, avalia e difunde informações sobre a situação dos direitos humanos no Brasil. É um projeto que existe desde 2004 e se inspira nas Relatorias de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU), contando com o seu apoio. Para mais informações, ver: <www.dhescbrasil.org.br>.

estudiosos, a questão não se coloca na demanda dos serviços de educação e de saúde, mas sim na efetiva capacidade do Estado de realizar, com qualidade, a oferta de serviços nessas áreas. No entanto, os estudos existentes sobre o tema ainda têm caráter provisório e se baseiam em amostras limitadas e/ou específicas. O avanço de pesquisas e avaliações poderá trazer mais luz ao assunto.

4 Tema em destaque

O jovem como público da assistência social

Esta última seção do texto será dedicada à questão do jovem como parcela significativa do público atendido pela assistência social. Ela está dividida em três partes. No primeiro bloco serão apresentados, de forma breve, alguns dados sobre juventude, visando avaliar a possível demanda por serviços e benefícios assistenciais. Em seguida, analisam-se os programas da assistência social que podem atender atualmente a essa população. Apesar de ter sido recentemente substituído por uma nova iniciativa, será dado destaque ao Projeto Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano, devido ao fato de ter sido, na última década, o único programa desenvolvido especialmente para esse público. Por último, será feita uma exposição sucinta sobre o recém-anunciado programa federal voltado para jovens de 15 a 29 anos – o Programa Nacional de Inclusão de Jovens, também conhecido como Novo ProJovem –, com destaque para uma das modalidades do programa, o ProJovem Adolescente, cuja condução está sob responsabilidade do MDS.

4.1 Diagnóstico

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

A primeira questão que pode ser apresentada se refere às condições de miséria e pobreza como objeto último da política de assistência social. Não restam dúvidas de que com o reconhecimento da segurança de renda como responsabilidade da proteção assistencial, a temática da pobreza inclui-se no centro dessa política, independentemente de qualquer discriminação etária. Contudo, mesmo aí, como será visto, a especificidade da juventude deve ser destacada. De outro lado, o campo dos serviços, que incluem as seguranças de autonomia, acolhida e convívio, familiar e comunitário, apresenta uma demanda ampla e diferenciada, cujo objetivo de proteção não se reduz à temática da pobreza. No que diz respeito à juventude, em primeiro lugar, deve-se destacar a necessidade de atendimento aos adolescentes em situação de violação de direitos, devido a situações de abuso ou exploração sexual, de abandono ou maus-tratos, situação de violência, entre outros. Mas, ao pretender atuar no terreno da conquista da autonomia, a assistência social enfrenta também o debate da construção de oportunidades para a superação da situação de carência de renda, assim como a temática da vulnerabilidade, entendida aqui como momento anterior ao da desproteção e da indignância, mas onde os riscos para a passagem a essas situações são elevados.

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

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

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

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

4.2 Programas e ações da assistência social voltados para a juventude

Como usuário dos serviços e benefícios da assistência social, até o final de 2007, o jovem de modo geral não encontrava ações voltadas exclusivamente para ele, à exceção do Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano, que passou recentemente por profundas mudanças. Programas como o de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes e, em menor escala, o de Erradicação do trabalho

infantil (Peti)³³ também podem ser citados como ações que atendem parcialmente a uma demanda jovem.

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

Os Cras são considerados as portas de entrada dos usuários à rede de proteção social básica do Suas, e neles são ofertados os serviços e ações do Paif. Nesses centros, também podem “ser prestados outros serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica relativos às seguranças de rendimento, autonomia, acolhida, convívio ou vivência familiar e comunitária e de sobrevivência a riscos circunstanciais”.³⁴ Para o grupo com idade entre 15 e 17 anos, as atividades desenvolvidas nos Cras visam principalmente estimular o “desenvolvimento pessoal, social e comunitário, a ampliação de trocas culturais e intergeracionais e o acesso à tecnologia, estabelecendo compromisso do jovem quanto à sua permanência no sistema de ensino”. É possível ainda que os Cras desenvolvam ações para jovens de 18 a 24 anos. Segundo o MDS, levando-se em consideração que esta já é uma etapa de maioridade civil, as atividades oferecidas para esse grupo devem ser focadas na educação para o trabalho, no “acesso à tecnologia e na formação em competências específicas básicas e uma efetiva integração entre os programas e projetos voltados para capacitação e integração no mercado de trabalho e emprego”.³⁵ Parece haver, para esse grupo de jovens adultos, uma dificuldade de trabalhar especificidades no campo assistencial, observando-se a orientação citada à centralidade das ações voltadas ao trabalho.

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

O BPC, que, assim como os Cras, também faz parte da Proteção Social Básica, pode ser requisitado por jovens com deficiência e incapacitados para a vida autônoma desde que possuam renda mensal familiar *per capita* de até $\frac{1}{4}$ de salário mínimo. A tabela 2 mostra o número de beneficiários jovens do BPC em novembro de 2007. Contudo, no que se refere a serviços socioassistenciais, também não se dispõe de dados sobre atendimento desse público.

33. O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) atende a crianças e adolescentes menores de 16 anos, ou seja, abrange apenas uma parcela da população considerada jovem (acima de 15 anos).

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

35. Idem.

TABELA 2

Total de jovens com idade entre 15 e 29 anos beneficiários do BPC

(Novembro/2007)

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

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

Elaboração: Disoc/Ipea.

Nota: * Benefício de Prestação Continuada – Pessoas com Deficiência.

Os Creas visam ao atendimento no campo da Proteção Social Especial, e pode-se afirmar que têm como público principal crianças e adolescentes. Segundo o MDS, o atendimento ali é oferecido prioritariamente a “crianças e adolescentes vítimas de abuso e exploração sexual; crianças e adolescentes vítimas de violência doméstica (violência física, psicológica, sexual, negligência); famílias inseridas no Programa de Erradicação do Trabalho Infantil que apresentem dificuldades no cumprimento das condicionalidades; crianças e adolescentes em situação de mendicância; crianças e adolescentes que estejam sob ‘medida de proteção’ ou ‘medida pertinente aos pais ou responsáveis’; crianças e adolescentes em cumprimento da medida de proteção em abrigo ou família acolhedora, e após o cumprimento da medida, quando necessário, suporte à reinserção sociofamiliar; adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviços à Comunidade; adolescentes e jovens após cumprimento de medida socioeducativa de Internação Estrita, quando necessário suporte à reinserção sociofamiliar”.³⁶

Esse conjunto de situações exigindo atendimento e proteções especializadas para crianças e adolescentes não dispõe ainda, entretanto, de um sistema de informações que permita avaliar o grau de cobertura das diferentes modalidades nem tampouco de uma estimativa concreta das demandas existentes e não atendidas. Alguns estudos vêm sendo realizados e indicam que os desafios são, de fato, expressivos. O Programa Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, por exemplo, foi objeto de pesquisa realizada entre 2005 e 2006, pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), em 14 municípios brasileiros e revela dificuldades de diversas ordens no tratamento da temática da violência sexual.³⁷ Apesar da importância do programa, como apontado pelas famílias das crianças e adolescentes usuárias, a pesquisa apontou problemas diversos, entre os quais: o despreparo de gestores e equipes técnicas, a alta rotatividade de profissionais, assimetrias de capacitação, ausência de metodologias e técnicas de intervenção clínica e limitações na oferta de serviços socioassistenciais. Destaca-se também a falta de diálogo e articulação entre os diversos atores institucionais envolvidos no sistema de garantia de direitos de crianças e adolescentes. Cabe ainda ressaltar que o alto grau de vulnerabilidade e desestruturação dessas famílias é o que mais chama a atenção no referido estudo, indicando que a temática das crianças e jovens no campo da proteção social especial ultrapassa a capacidade dos serviços ofertados nesse campo.

36. Fonte: *Guia de Orientação para os Centros de Referência Especializados de Assistência Social*. Disponível para consulta no site do MDS.

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

4.3 O Programa Agente Jovem

Entre o conjunto de ações e serviços da assistência social que podiam ser acessados por jovens até 2007, merece destaque o programa Agente Jovem de Desenvolvimento Humano, recém-reformulado pelo MDS. De responsabilidade federal, o Agente Jovem foi concebido em 1999 pela antiga Secretaria de Estado de Assistência Social (Seas) e teve suas normas e diretrizes traçadas, no ano seguinte, pela Portaria nº 1.111, de 6 de junho de 2000. O programa tinha em sua concepção original a preocupação de atender a jovens entre 15 e 17 anos, cuja renda *per capita* fosse de até $\frac{1}{2}$ salário mínimo. Entre seus vários objetivos, estava o de fornecer instrumentos conceituais que permitissem ao jovem “se transformar, promover o resgate de vínculos familiares, comunitários e sociais”. A questão do protagonismo juvenil também era um dos objetivos do Agente Jovem, além da intenção de prepará-lo para o mundo do trabalho.

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

A prioridade de atendimento do programa era para jovens: *i*) que estivessem fora da escola; *ii*) fossem egressos de programas sociais, por exemplo, Peti e Programa de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes; *iii*) jovens que estivessem em situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social; e *iv*) egressos ou que estivessem sob medida protetiva ou socioeducativa. Além disso, 10% das vagas de cada município eram reservadas para adolescentes com algum tipo de deficiência. A tabela 3 mostra a evolução das metas do programa desde 1999, acordadas com os municípios participantes.

TABELA 3

Evolução das metas de cobertura do Programa Agente Jovem

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

Fonte: Dados de 1999 a 2003 obtidos em *Análise Comparativa de Programas de Proteção Social* (MDS, 2004). Dados de 2004 a 2006 obtidos no Sigplan. Elaboração: Disoc/Ipea.

O desenho do programa previa uma gestão intergovernamental que demandava a mobilização da esfera pública federal, estadual e municipal. Além disso, poderiam atuar como parceiros organizações não-governamentais (ONGs), setor empresarial e, também, voluntários. A responsabilidade do gestor federal se referia não apenas à concepção do projeto, mas a seu financiamento e avaliação, além da coordenação de sua implantação em nível nacional e de seu acompanhamento. À esfera estadual cabia o monitoramento e a avaliação do projeto executado, assessoramento aos municípios, atuando ainda em conjunto com o governo federal na seleção dos municípios a serem contemplados. A instância

local, ou seja, os municípios, era responsável pela implementação do programa. Ficava encarregada de garantir pessoal especializado para executar e acompanhar o projeto, promover o processo local de seleção dos participantes e executar as ações, além de pagar as bolsas dos agentes, dos orientadores e dos instrutores envolvidos. Para isso, o município também deveria alocar os recursos da contrapartida em consonância com os previstos no projeto, além de trabalhar visando à inserção dos participantes no sistema educacional.

Ao longo dos últimos anos, o programa foi objeto de análises e avaliações. Em 2004, o relatório elaborado pelo Tribunal de Contas da União (TCU),³⁸ como resultado de uma auditoria realizada junto ao programa, apresentou informações relevantes que permitem melhor compreender as ações desenvolvidas e seus impactos. Pesquisando em 16 municípios de 4 estados (Bahia, Amazonas, São Paulo e Rio Grande do Sul), e levantando dados por intermédio de questionários respondidos por 300 municípios, a auditoria realizou ainda entrevistas com gestores estaduais e municipais, equipes técnicas e jovens beneficiados. As conclusões são bastante instigantes. De um lado, destacam-se os significativos benefícios aportados pelo programa, em termos do desenvolvimento pessoal, social e comunitário dos participantes. Os depoimentos dos jovens relatam mudanças positivas, percebidas em especial no que diz respeito a sua percepção de melhorias em suas oportunidades de vida. Aponta-se melhora na auto-estima, crescimento do protagonismo juvenil e da integração social, com impactos positivos em comportamentos e atitudes atestados tanto pelas famílias como pela escola.

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

Uma pesquisa mais recente, realizada em 2006 pela Universidade Federal Fluminense (UFF), sob coordenação do MDS,³⁹ também trouxe dados interessantes sobre o Programa Agente Jovem. Buscando avaliar o impacto do programa, a pesquisa, de natureza quantitativa, entrevistou 2.210 jovens de 81 municípios, distribuídos pelas cinco regiões brasileiras, entre outubro e dezembro de 2006. Foram divididos dois grupos para comparação, um de ex-beneficiários do Projeto Agente Jovem (egressos), formado por 1.698 pessoas, e o outro composto por jovens que nunca haviam participado do programa.

O relatório apontou que 70% dos jovens ex-beneficiários entrevistados se identificaram como negros (22,5% se declararam pretos e 46,6% pardos) e, dentre eles, 46% provinham de famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família (PBF). Com relação ao impacto do programa na vida desses jovens e comparando o grupo dos egressos do

38. Acórdão nº 040/2004 TCU-Plenário.

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

programa com os não-participantes, a pesquisa não observou diferenças significativas no que se refere à frequência escolar, apesar da importância dada à escola ser maior no primeiro grupo. Quanto ao mercado de trabalho, contudo, os efeitos observados foram maiores: percebeu-se que entre os egressos é maior o número dos que estão ocupados, assim como é mais significativo o número daqueles que fazem cursos voltados para a sua inserção no trabalho. Estes também são mais ativos na procura de trabalho.

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

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

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

4.4 A reformulação do Projeto Agente Jovem e o lançamento do ProJovem Adolescente

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

Apontado pelo MDS como uma reformulação do Projeto Agente Jovem, o novo ProJovem Adolescente foi instituído como serviço socioeducativo de proteção social básica do Suas e está destinado a dois públicos, entendidos como: *i*) demanda estimulada e *ii*) demanda dirigida (ou encaminhada). O público da chamada demanda estimulada é formado por jovens de 15 a 17 anos pertencentes a famílias beneficiárias do PBF, enquanto a demanda dirigida é formada por jovens de 15 a 17 anos que se encontram nas seguintes situações: *i*) egressos de medida de internação; *ii*) egressos ou em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto; *iii*) egressos ou sob medidas de proteção; *iv*) egressos do Peti; e *v*) egressos ou vinculados a programas e serviços de enfrentamento ao abuso e à exploração sexual.⁴⁰ Com relação à demanda dirigida, a participação dos jovens no Serviço Socioeducativo do ProJovem Adolescente não é considerada cumprimento de medidas socioeducativas. Estas, por sua vez, estão inseridas entre as ações de Proteção Social Especial.

40. Fonte: *site* do ProJovem no endereço: <www.projovem.gov.br/html/noticias/noticia231.html>.

O ProJovem Adolescente é a única das quatro modalidades do ProJovem que não prevê o pagamento de uma bolsa aos beneficiários do programa⁴¹ (diferentemente das demais modalidades, tampouco visa atender exclusivamente aos jovens que se encontram fora da escola). Contudo, em que pese não haver benefícios monetários no ProJovem Adolescente, cabe ressaltar que uma ampliação do Programa Bolsa Família, em vigor desde janeiro de 2008, deu início ao pagamento de um benefício adicional (Benefício Variável Jovem – BVJ) de R\$ 30 às famílias que fazem parte do programa com membros adolescentes de 16 e 17 anos,⁴² até o limite de dois BVJs por família. Portanto, ainda que nem todos os participantes do ProJovem Adolescente possam contar com tal transferência, esse programa mantém-se vinculado ao Benefício Variável Jovem na medida em que seus beneficiários são apontados como público prioritário do programa.

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

Os serviços socioeducativos ofertados pelo ProJovem Adolescente ficaram a cargo dos Cras.⁴³ O valor repassado pelo governo federal aos Cras para atender a grupos de até 25 jovens passou para R\$ 1.256,25. A tabela 4 mostra as metas de atendimento do ProJovem Adolescente.

TABELA 4
Metas de atendimento entre 2008 e 2010¹

Ano	Vagas ofertadas
2008	498.175
2009	670.200
2010	1.000.400

Fonte: <www.imprensa.planalto.gov.br/download/pdf/projovem.pdf>.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Nota: ¹ As metas previstas se referem aos totais de metas cobertas a cada ano e não apenas às criadas no ano de referência.

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

Segundo o Ministério do Desenvolvimento Social, o novo programa proporcionará maior impacto sobre a escolaridade e a formação geral do jovem, além da prevenção de

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

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

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

inserção precoce e precária no mercado de trabalho. O MDS espera também facilitar a transição “escola-trabalho”, investindo ainda no desenvolvimento de habilidades, capacidades e competências fundamentais para a vida profissional.

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

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

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

5 Considerações finais

Este capítulo mostrou que a questão da descentralização continua sendo um tema estratégico no âmbito da Pnas. Inovações importantes continuam a se desenvolver na área, como a que recentemente instituiu os Pactos de Aprimoramento da Gestão Estadual e do Distrito Federal, visando ao aperfeiçoamento do processo de gestão e à integração coordenada das três esferas de governo.

A temática da consolidação institucional também está na pauta da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que, no ano marcado pela III Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional, assistiu a importante inovação. Trata-se da criação da Câmara Interministerial, que poderá contribuir concretamente para o aprofundamento da intersetorialidade e da coordenação das diversas ações e programas que compõem essa política.

Da mesma forma, o PBF passou nesse ano por significativas alterações, incluindo a ampliação de sua cobertura. A ampliação do público beneficiário pela expansão da faixa

etária para recebimento do piso variável e o primeiro reajuste no valor do benefício – em quatro anos de existência – dão indícios de que o PBF segue como uma das prioridades federais. Ao mesmo tempo observam-se melhorias na gestão do programa, com a ampliação progressiva do acompanhamento das condicionalidades de saúde e educação.

Por fim, merece destaque a criação, em dezembro de 2007, do ProJovem Adolescente que substitui o Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano. Apesar de ainda não ser possível avaliar o impacto dessas mudanças, espera-se que, com essa medida, o governo federal seja capaz de ampliar o atendimento aos jovens, potencializando a oferta de serviços cujo impacto positivo pode efetivamente significar uma diferença na trajetória dos beneficiários.

1 Apresentação

O capítulo “Saúde” desta edição de *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* examina diversos temas que têm sobressaído no debate recente. A seção 2, que destaca os “Fatos relevantes” da conjuntura, enfoca a mudança na direção do Ministério da Saúde (MS), a convocação da Conferência Nacional, o lançamento do Plano de Aceleração do Crescimento para a área de Saúde (PAC-Saúde, ou, como ficou conhecido, *Mais Saúde*) e a crise gerada pela greve dos médicos no Nordeste, a qual trouxe de volta questões relacionadas à produção e à compra de serviços – enfim, à gestão do Sistema Único de Saúde (SUS). Na seção “Acompanhamento e análise da política”, dedica-se espaço para a discussão de questões relativas à gestão da política de saúde, incluindo uma análise sobre a proposta de criação de fundações estatais, o debate em torno das modalidades de contratação dos Agentes Comunitários de Saúde e os desdobramentos relativos à regulamentação da Emenda Constitucional (EC) nº 29. Por fim, a seção “Tema em destaque” aborda questões relativas à saúde da juventude brasileira.

2 Fatos relevantes

2.1 Mudança ministerial e os posicionamentos do novo ministro

O início da gestão do novo ministro da Saúde, que tomou posse em março de 2007, foi caracterizado por uma abertura para o debate em relação a temas polêmicos, tais como o aborto, o alcoolismo e o tabagismo, problemas de saúde pública que requerem uma séria discussão por parte da sociedade. Esses problemas têm como característica comum demandarem uma ação integrada do conjunto das instituições do Estado, um adequado suporte legal e um grau razoável de consenso entre os segmentos da sociedade. Ao adotar uma pauta política orientada por essas questões – uma espécie de *advocacy* feita de dentro do aparato de Estado –, o ministro pôs em evidência a necessidade de que a sociedade brasileira discuta uma agenda da saúde que ultrapassa em muito o âmbito das competências usuais do SUS. Tal agenda corresponde a objetivos estratégicos desenvolvidos historicamente pelo movimento da Reforma Sanitária e que desaguaram na concepção do direito constitucional à saúde, que deve ser assegurado por um conjunto de políticas econômico-sociais de Estado e não apenas por uma ação setorial de provisão de serviços de saúde.

O destaque dado à questão do aborto nessa agenda se justifica em nome dos interesses gerais da saúde pública, que, quando investidos de suficiente apoio político, legitimamente se sobrepõem aos interesses de grupos religiosos que têm impedido o debate amplo do problema. Os dados disponíveis a esse respeito falam a favor de uma intervenção urgente por parte do Estado. Segundo pesquisa realizada pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), atualmente, para cada três nascidos vivos, é realizado um aborto induzido. O número de abortamentos induzidos no Brasil foi estimado em 1.054.243 para o ano de 2005. Acompanhando a queda da fecundidade, a incidência

do aborto diminuiu no período de 1992 a 2005, mas ainda pode ser considerada alta. Em 2006, o SUS realizou cerca de 220 mil curetagens em decorrência de abortos. Num contexto de falta de legalidade e de carência de orientação técnica adequada para as práticas de abortamento, por iniciativa própria ou por entidades clandestinas, é muito alto o risco que essas práticas acarretam para a saúde e para a vida das mulheres em idade reprodutiva. A idéia de um referendo popular sobre a questão está lançada, mas, devido à reação adversa de vários credos religiosos, sobretudo da Igreja Católica, aparentemente aguarda o momento propício para que possa ser retomada e politicamente validada.

Quanto ao tabagismo, convém destacar que é estimado em 200 mil o número de óbitos anuais ocorridos em associação com esse hábito.¹ Ainda assim, o Brasil tem obtido projeção no contexto internacional por haver adotado medidas drásticas de controle da propaganda e de restrição ao fumo em ambientes públicos, que se tornaram mais incisivas a partir de 1996. A Organização Mundial da Saúde (OMS) indica o Brasil como o país que mais reduziu o número de fumantes nos últimos dez anos. O passo atualmente proposto pelo MS é a proibição dos fumódromos nos locais de trabalho. Seria uma iniciativa a mais para desestimular o hábito e para proteger a saúde dos “fumantes passivos”. Essa decisão visa a atender a orientação que foi adotada e aprovada unanimemente por 146 países (inclusive o Brasil) durante a 2ª Conferência das Partes da Convenção – Quadro para o Controle do Tabaco, que aconteceu em Bangcoc entre 30 de junho e 6 de julho de 2007. O acordo internacional, firmado sob patrocínio da OMS, objetiva alcançar a meta de que os lugares públicos e os ambientes de trabalho sejam 100% livres de fumaça do tabaco.

No que concerne ao alcoolismo, a preocupação do governo diz respeito à associação entre o consumo de bebidas e a alta mortalidade por acidentes de transporte. De acordo com os dados do Sistema de Informação sobre Mortalidade (SIM), os acidentes de transporte terrestre acarretam em torno de 38 mil óbitos anualmente. Há a intenção de restringir a propaganda de cerveja (da qual o Brasil é o quarto maior produtor mundial) e tornar mais rígidos os testes de teor alcoólico para motoristas. Com vistas a ampliar para todo o território nacional medidas que estão sendo tomadas em âmbito municipal, uma ação do governo foi publicar a Medida Provisória nº 415, de janeiro de 2008, proibindo a venda de bebidas alcoólicas em rodovias federais.² Dados provenientes do I Levantamento Nacional sobre os Padrões de Consumo de Álcool na População Brasileira, coordenado pela Secretaria Nacional Antidrogas (Senad) do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, mostraram que 24% dos brasileiros acima de 18 anos bebem de maneira potencialmente arriscada, havendo marcantes diferenças de gênero e idade, como mostra a tabela 1, relacionadas à intensidade do consumo de álcool entre os adultos, tanto em frequência como em quantidade.

1. MINISTÉRIO DA SAÚDE. *Plano de Implantação da Abordagem e Tratamento do Tabagismo na Rede SUS*. Portaria GM/MS nº 1.035 e Portaria SAS/MS nº 442/2004. Brasília, 2004.

2. Este texto foi elaborado no segundo semestre de 2007 e revisto em março de 2008. Assim, a discussão mais detalhada sobre as medidas de política entre dezembro de 2007 e março de 2008 será incluída na próxima edição deste periódico.

TABELA 1
Intensidade do consumo de álcool – diferença em relação a gênero e idade
 (Em %)

Intensidade do consumo de álcool*	Total	Gênero		Faixa etária				
		Masculino	Feminino	18 a 24	25 a 34	35 a 44	45 a 59	60 ou +
Bebedor freqüente pesado	9	14	3	12	9	10	7	3
Bebedor freqüente	15	22	9	14	17	19	14	9
Bebedor menos freqüente	15	16	13	19	16	15	12	8
Bebedor não freqüente	14	12	16	17	16	12	13	12
Abstêmio	48	35	59	38	42	44	54	68
Base da pesquisa (absoluto)	2.346	950	1.396	368	588	488	501	401

Fonte: Senad/PR.

Nota: * Conceitos: *i)* bebedor freqüente pesado: bebe uma vez ou mais por semana e consome cinco ou mais doses por ocasião uma ou mais vezes na semana; *ii)* bebedor freqüente: bebe uma vez ou mais por semana e pode ou não consumir cinco ou mais doses por ocasião pelo menos uma vez na semana, mas mais de uma vez por ano; *iii)* bebedor menos freqüente: bebe de uma a três vezes por mês e pode ou não beber cinco doses ou mais ao menos uma vez por ano; *iv)* bebedor não freqüente: bebe menos de uma vez por mês, mas ao menos uma vez por ano e não bebe cinco ou mais doses em uma ocasião; *v)* abstêmio: bebe menos de uma vez por ano ou nunca bebeu na vida.

2.2 Novas diretrizes para a saúde: a 13ª Conferência Nacional e o lançamento do PAC-Saúde

Em consonância com o entendimento de que o nível de saúde da população está fundamentalmente associado a determinantes sociais, o ministro da Saúde convocou a 13ª Conferência Nacional de Saúde, que tem como tema central *Saúde e qualidade de vida: políticas de Estado e desenvolvimento*. São três os eixos temáticos propostos para discussão: *i)* Desafios para a efetivação do direito humano à saúde no século XXI: Estado, sociedade e padrões de desenvolvimento; *ii)* Políticas públicas para a saúde e qualidade de vida: o SUS na seguridade social e o pacto pela saúde; *iii)* A participação da sociedade na efetivação do direito humano à saúde. A conferência está sendo realizada em três etapas (a municipal, a estadual e do Distrito Federal, e a nacional), nas quais são debatidos tanto o tema central quanto os eixos temáticos. A etapa nacional teve lugar em Brasília, de 14 a 18 de novembro de 2007.

Como está previsto na Lei nº 8.142, a Conferência Nacional de Saúde é a instância de proposição das diretrizes para a formulação da política nacional de saúde. Contudo, o MS tomou a iniciativa de realizar uma definição preliminar das grandes linhas dessa política em torno do chamado PAC-Saúde, que foi lançado em fevereiro de 2008, com a denominação *Mais Saúde*.³ Até o final de 2007, só tinha sido divulgado o componente específico sob responsabilidade da Fundação Nacional de Saúde (Funasa). Esse componente prevê a implantação de redes de distribuição de água e de esgotamento sanitário adequado e coleta de lixo e limpeza urbana nos municípios com até 50 mil habitantes e grupos sociais especiais, como as comunidades de quilombolas, indígenas e assentados rurais, além de áreas de risco epidemiológico especial, tais como o de Doença de Chagas. Essas ações abrangem um investimento de R\$ 4 bilhões, em mais de mil municípios.

2.3 A crise da saúde no Nordeste

Com relação à gestão e ao financiamento do SUS, em meados de 2007 desencadeou-se no Nordeste uma crise na área de saúde. Médicos da região, em estados como Ceará e Alagoas, entre outros, paralisaram suas atividades durante um mês, aproximadamente. As principais reivindicações das entidades médicas, expressas na Carta do Nordeste

3. O Programa *Mais Saúde* foi lançado quando a revisão editorial deste periódico já estava em andamento. Assim, a discussão sobre esse tema, bem como sobre a 13ª Conferência, será objeto de análise mais detalhada em edição posterior de *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*.

(redigida após encontro das mesmas com o ministro da Saúde e secretários estaduais e municipais de Saúde), dizem respeito à revisão dos valores dos procedimentos da tabela do SUS, que estaria defasada há oito anos, e à ampliação do financiamento destinado à saúde.

Para contornar a crise, no bojo da Medida Provisória (MP) nº 395, de setembro de 2007, o governo liberou para a saúde recursos da ordem de R\$ 1,7 bilhão, além de R\$ 300 milhões destinados às emendas parlamentares. Dos recursos a serem aplicados pelo MS, foram destinados R\$ 1,2 bilhão para atenção à saúde nos estados e municípios, R\$ 45 milhões para atenção à saúde nos hospitais da rede pública e R\$ 455 milhões para assistência farmacêutica.

Os recursos descontingenciados para atenção à saúde dos estados e municípios (R\$ 1,2 bilhão) têm duas finalidades: *i*) efetivar o reajuste dos valores da “tabela de procedimentos do SUS”⁴ (R\$ 800 milhões); e *ii*) recompor o “limite financeiro anual da média e alta complexidade”⁵ (R\$ 400 milhões). O reajuste de valores da “tabela de procedimentos do SUS” foi concedido pela Portaria nº 2.488/GM, que promoveu o aumento de mil procedimentos.⁶ Quanto à recomposição dos “tetos estaduais”, trata-se da necessidade de diminuir ou eliminar o déficit entre o recurso repassado pelo governo federal e o pagamento de serviços/procedimentos já realizados pelos estados.⁷

3 Acompanhamento e análise da política

3.1 Gestão de unidades hospitalares – fundação estatal: um formato institucional adequado para as unidades hospitalares do SUS?

A crônica deficiência administrativa, de recursos humanos e de qualidade dos serviços prestados que vem há anos acometendo os hospitais federais do Rio de Janeiro motivou o MS, em 2005, a buscar alternativas de formato jurídico-institucional que garantissem autonomia e flexibilidade de gestão a essas unidades. Atualmente, há cinco unidades hospitalares federais no Rio de Janeiro: Instituto Nacional do Câncer (Hospital do Câncer), Hospital Geral de Bonsucesso (HGB), Instituto Nacional de Traumatologia e Ortopedia (Instituto de Ortopedia), Instituto Nacional de Cardiologia de Laranjeiras (INCL) e Hospital dos Servidores do Estado (HSE). A gestão desses hospitais tem enfrentado sucessivas crises, comumente atribuídas à falta de autonomia financeira e administrativa, a par das dificuldades de realização de concurso público para reposição de pessoal.

4. A tabela de procedimentos contém o conjunto de procedimentos utilizados para a remuneração de serviços ambulatoriais e hospitalares de prestadores contratados e conveniados ao SUS. Os valores dos procedimentos do Sistema de Informações Ambulatoriais (SIA) e do Sistema de Informações Hospitalares (SIH) são estabelecidos pela direção nacional do SUS, homologados pela Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e aprovados no Conselho Nacional de Saúde (CNS). Os procedimentos do SUS também têm sido utilizados como um dos parâmetros para definir os limites financeiros destinados à assistência da população no processo da Programação Pactuada e Integrada (PPI).

5. O limite financeiro anual da “média e alta complexidade ambulatorial e hospitalar” (MAC) constitui um dos componentes de repasse do bloco de financiamento da “atenção de média e alta complexidade ambulatorial e hospitalar”, que foram regulamentados pela Portaria GM nº 204, de 29/01/2007. O outro componente é o Fundo de Ações Estratégicas e Compensação (Faec). Conforme mencionado na edição nº 14 de *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, os recursos do MAC são destinados ao financiamento de procedimentos e de incentivos permanentes do MAC e serão transferidos pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS) aos estados, Distrito Federal e municípios conforme a PPI.

6. O reajuste médio foi de 30% e um dos principais itens foi o aumento de 32,4% concedido à consulta médica.

7. Vale lembrar que a recomposição desse teto tem como critério a redução das desigualdades interestaduais, para aproximar as médias *per capita* estaduais à média nacional.

A persistência do problema levou o MS a formular uma solicitação formal ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) para avaliar a situação, que afeta o conjunto das unidades hospitalares do SUS, incluindo os hospitais federais do Rio de Janeiro. Um grupo de trabalho multiinstitucional vem, desde então, trabalhando em torno da proposta de criação de uma nova figura jurídica, a *fundação estatal de direito privado*.

Essa proposta parte de uma avaliação do modelo de administração direta pelo Estado. Esse modelo tem sido repetidamente indigitado como sendo incompatível com o alto grau de flexibilidade de gestão requerido para fazer funcionar a contento os hospitais públicos. Gestores públicos do SUS e pesquisadores revelam que há uma inadequação patente nos modelos autárquicos, centralizados e burocráticos de administração hospitalar, em face do dinamismo tecnológico e da gestão de recursos humanos que marcam esse setor. Em linhas gerais, a complexidade tecnológica e a gestão de pessoal requerem uma relação ágil com os fornecedores de bens e serviços de saúde e a seleção ou reposição de uma variada gama de profissionais, com diferentes especialidades e graus de formação. Diante disso, as rígidas normas da administração direta revelam-se incompatíveis com o bom desempenho desse tipo de instituição.

Nesse sentido, o relatório do Banco Mundial sobre a qualidade da despesa pública e gerência de recursos em unidades do SUS identificou a falta de autonomia gerencial e orçamentária como um dos maiores problemas enfrentados pelos dirigentes de hospitais.⁸ Esse estudo baseou-se em uma amostra de 49 hospitais (33 públicos e 16 privados) e 20 ambulatórios públicos de 17 municípios. Os estados pesquisados foram Amazonas, Ceará, Mato Grosso, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo. Os principais problemas detectados em relação ao processo de planejamento das unidades são os seguintes: *i*) limitações gerenciais (73%); *ii*) reduzida autonomia na condução da unidade (48%); *iii*) metas indefinidas, incluindo falta de quantificação (30%); e *iv*) excesso de burocracia (27%).

Atualmente, a única figura jurídica dotada de características de gestão institucional flexível é a organização social (OS), que é um resultado do processo da Reforma do Estado da década de 1990 e se caracteriza por ser, ao mesmo tempo, pública e não-estatal. As OSs apresentam-se sob duas modalidades: *i*) entidades privadas não-lucrativas previamente qualificadas como idôneas para gerir patrimônio público sob contrato de gestão com o Estado; e *ii*) ex-entidades públicas que se tornaram autônomas em relação à administração do Estado e apenas obedecem a um contrato de gestão. Contudo, a grande maioria dos gestores do SUS se recusa a adotar o modelo de OS para melhorar o desempenho dos hospitais por entendê-lo como pertencente a uma proposta de privatização do Estado.

A fundação estatal, ao contrário, é parte da administração indireta do Estado e obedece a um conjunto de regras peculiares à administração de qualquer entidade pública dotada de grande autonomia gerencial – por exemplo, as empresas estatais como o Banco do Brasil – e presta serviço público.⁹ Sua supervisão compete ao órgão setorial de política ao qual está subordinada e segue os mecanismos de controle financeiro e legal que se aplicam a qualquer órgão público. É um instrumento da ação do

8. WORLD BANK. Governance in Brazil's Unified Health System (SUS). *Raising the quality of public spending and resource management*. February 15, 2007, p. 16 (Report, n. 36.601-BR).

9. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO – Secretaria de Gestão. *Projeto Fundação Estatal, principais aspectos*. Brasília, jan. 2007.

Estado, que pode criá-la ou extingui-la em conformidade com as necessidades detectadas e o interesse público.

Para cada fundação estatal haverá necessidade de uma lei específica que, entre outras determinações, autorize sua criação, destaque os elementos de patrimônio público que irá administrar e estabeleça as normas mínimas de direito público a que deve obedecer.

A matéria é controversa, visto que as prerrogativas de flexibilidade e autonomia das fundações *públicas* de direito privado foram perdidas de vista após a promulgação da Constituição de 1988, que fixou uma série de injunções para toda a administração pública indireta. A proposta de criação desse tipo de fundação precisou, assim, ser objeto de lei complementar, que já foi encaminhada ao Congresso Nacional. O projeto de lei propõe a regulamentação do inciso 19 do artigo 37 da Constituição e define que a fundação estatal será integrante da administração pública indireta. Ela poderá atuar nas áreas de saúde (inclusive hospitais universitários), assistência social, cultura, desporto, ciência e tecnologia, meio ambiente, previdência complementar do servidor público (para os efeitos do artigo 40, §§ 14 e 15 da Constituição Federal), comunicação social e promoção do turismo nacional. De acordo com os planos atuais do MS, duas unidades hospitalares próprias seriam de imediato transformadas em fundações estatais: o Into e o INCL.

Resumidamente, são as seguintes as características institucionais desse novo tipo de entidade prestadora de serviços públicos:

1. personalidade jurídica de direito privado, patrimônio e receitas próprias;
2. autonomia gerencial, orçamentária e financeira;
3. personalidade jurídica adquirida mediante atos constitutivos no Registro Civil de Pessoas Jurídicas, de acordo com as normas do Código Civil;
4. integrante da administração pública indireta, vinculado a órgão ou entidade do SUS (ou outra área de serviços não exclusivos do Estado);
5. contrato de gestão com órgão público dirigente da área (metas e indicadores nos mesmos moldes de uma OS);
6. submetida ao sistema de controle interno de cada poder federativo;
7. receitas constituídas pelas rendas obtidas na prestação de serviços e no desenvolvimento de suas atividades (não consta do orçamento do ente federativo correspondente);
8. recursos humanos regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), sem estabilidade, mas com direito à negociação coletiva, sendo assegurada previdência complementar a todos;
9. processo de seleção pública para admissão de pessoal;
10. obrigatoriedade de obediência às normas de licitação pública.

De acordo com esses requisitos, fica claro que, em momento algum, a fundação estatal pode se alienar do interesse público e das diretrizes de sistemas públicos (como o SUS). O que o poder público espera dessa fundação deve estar especificado em cada contrato de gestão a ser firmado anualmente com o gestor do SUS e precisa ser cumprido pela entidade. Em se tratando de um hospital, seus serviços só podem ser prestados como parte do

SUS; ou seja, é vedado reservar leitos para planos de saúde e atendimentos particulares; tampouco se pode exigir qualquer complementação de pagamento na prestação de serviço previsto dentro da programação do SUS. Mas é facultado obter recursos tanto do SUS quanto de outras fontes para efetuar atividades como pesquisa e ensino, ou a realização de rendas extraordinárias na venda de serviços diversos que não fazem parte de sua missão principal, como qualquer outra fundação de direito privado usualmente o faz.

3.2 A questão do vínculo de trabalho do agente comunitário de saúde

O agente comunitário de saúde (ACS) é hoje um trabalhador plenamente reconhecido pela sua importante contribuição aos objetivos da promoção da saúde e de atenção básica nos âmbitos da comunidade, do domicílio e das unidades de saúde.¹⁰ O programa de agentes comunitários existe desde 1991, tendo sido integrado ao Programa de Saúde da Família (PSF) a partir de 1995, sob orientação e financiamento do MS. Em 2006, computavam-se 219.492 ACSs distribuídos por 5.309 municípios, portanto, abrangendo 95% do total de municípios brasileiros.

A questão do vínculo de trabalho do ACS sempre foi algo polêmico desde a criação do programa: deveria ser ele um trabalhador vinculado diretamente ao Estado, ou seja, um integrante do setor público de saúde, ou um trabalhador formal vinculado às entidades do terceiro setor?

Ao longo dos anos 1990, em um contexto político de desregulamentação dos vínculos de trabalho no setor público, os gestores do SUS acabaram por adotar as mais diferentes modalidades de incorporação dos ACSs. Uma pesquisa organizada pelo MS no início da década de 2000 demonstrou essa extrema variabilidade do vínculo do ACS (ver tabela 2).

TABELA 2
Vínculo de trabalho do ACS nas equipes de saúde da família no Brasil (2001-2002)
(Em %)

Tipo de vínculo	Distribuição
Estatutário	12,2
CLT	13,2
Contrato temporário	34,3
Cargo comissionado	4,3
Prestação de serviços	15,5
Cooperado	3,7
Contrato informal	10,5
Contrato verbal	1,9
Outros	4,3
Número de equipes (absoluto)	12.259

Fonte: MS.

Como se observa na tabela 2, apenas $\frac{1}{4}$ dos ACSs tinha vínculo de trabalho regular, como estatutário ou celetista, enquanto a grande maioria detinha contratos temporários ou outras modalidades de contratação. Trata-se de formas de vinculação caracterizadas usualmente como trabalho precário. Embora dentro do setor público, o que ressalta particularmente é seu caráter irregular, porque essas situações de vínculo indireto ou

10. O Texto para Discussão nº 735, do Ipea, descreve o ACS como "um elo entre os objetivos das políticas sociais do Estado e os objetivos próprios ao modo de vida da comunidade; entre as necessidades de saúde e outros tipos de necessidades das pessoas; entre o conhecimento popular e o conhecimento científico sobre saúde; entre a capacidade de auto-ajuda própria da comunidade e os direitos sociais garantidos pelo Estado."

informais contrariam normas públicas que se tornaram impositivas após a Constituição de 1988. Essas formas precárias, instáveis e sem garantia de direitos trabalhistas não atendem às expectativas dos trabalhadores e não cumprem com as exigências legais já consagradas. Ressalte-se que, para ser plenamente regular, o vínculo contraído com o setor público deve resultar de seleção pública e não apenas de uma nomeação direta. De fato, o direito administrativo brasileiro é muito explícito quanto a essas situações: *i)* o trabalhador, para ser legitimamente integrante do setor público – estatutário ou celetista – precisa ser admitido por seleção pública (por um concurso em que deve constar algum tipo de exame objetivo e não apenas entrevista); *ii)* os trabalhadores de entidades parceiras, organizações não-governamentais (ONGs) e organizações da sociedade civil de interesse público (Oscips) não podem estar sob o comando de equipes do setor público, porque, nesse caso, caracteriza-se uma mediação ou terceirização indevida de força de trabalho.

Organizados em entidades representativas da categoria, os ACSs passaram a reivindicar estabilidade e direitos sociais que assistem aos demais trabalhadores do setor. Foi desenvolvida, assim, uma significativa mobilização nacional em prol da regulamentação da categoria e da definição do estatuto de seu vínculo de trabalho com o Estado. Situação similar vivida pelos agentes de combate às endemias fez com que os dois grupos se unissem em torno dessas reivindicações. Como resultado dessa mobilização, definições legais importantes foram alcançadas no âmbito da União. Por iniciativa do governo federal, foi aprovada a Lei nº 10.507, de 10/07/2002, que criou a profissão de agente comunitário de saúde.¹¹ Em 14 de fevereiro de 2006 foi promulgada a EC nº 51, que estabelece que os ACSs devem ser admitidos pelos gestores do SUS por meio de processo seletivo público, de acordo com a natureza e complexidade de suas atribuições e requisitos específicos para sua atuação, e deixa para lei específica a regulamentação da forma de vínculo. Finalmente, houve a promulgação da lei complementar correspondente a essa emenda, a já mencionada Lei nº 11.350, que determina em seu artigo 9º que a contratação de ACSs e de agentes de combate às endemias pela Funasa deverá: *i)* ser feita em obediência ao regime jurídico estabelecido pela CLT, salvo se, no caso dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, a lei local dispuser de forma diversa; e *ii)* ser “precedida de processo seletivo público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade de suas atribuições”.

Com essas medidas legais, apenas os ACSs que foram anteriormente admitidos por processo seletivo, com as características preconizadas, são considerados plenamente regulares. Todos os demais deverão, para ter direito a continuar exercendo suas funções, ser submetidos em breve a um processo de seleção pública organizado pelas prefeituras. A regulamentação cria a expectativa de que o Ministério Público venha a exercer pressões crescentes sobre os gestores do SUS para que as novas normas sejam devidamente cumpridas. Por outro lado, dado que a lei estabelece o mínimo educacional de conclusão do primeiro grau, é possível que muitos dos ocupantes atuais dessa função percam seu vínculo. No início do programa, era exigida tão-somente a capacidade de ler e escrever.

A regularização do vínculo de trabalho importará em despesas adicionais, exigidas pelo pagamento de encargos sociais. Esse tem sido um fator adicional de preocupação para os gestores locais. No entanto, com o propósito de incentivar a regularização da situação do ACS, o MS aumentou o repasse a cada trabalhador de R\$ 350 para R\$ 532, dentro do bloco de financiamento da atenção básica.

11. Posteriormente, essa lei foi revogada, dado que suas determinações foram abrangidas pela Lei nº 11.350, de 5 de outubro de 2006.

Para complicar ainda mais essa situação de incertezas quanto à continuidade do vínculo e do processo de trabalho dos ACSs, houve recentemente uma decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) que suspendeu a aplicação do regime celetista para novos admitidos ao setor público, devido a vício legislativo no processo de aprovação da nova redação dada ao artigo 39 da Constituição pela EC nº 19 (o projeto de emenda não retornou à Câmara após alteração promovida pelo Senado). Até que seja sanada essa pendência, mediante a aprovação de uma nova EC, as prefeituras não poderão selecionar os ACSs ou qualquer outra categoria de trabalhador sob esse regime.

3.3 Gestão financeira do SUS: as negociações em torno da regulamentação da EC nº 29

Em edições anteriores de *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, destacou-se a importância de se ter fontes de recursos regulares e em volume suficiente para a área de saúde. A regularidade de recursos é peça-chave para que se possa realizar o planejamento de qualquer ação do Estado. As análises feitas nessas edições mostraram que a EC nº 29 conferiu maior estabilidade aos aportes federais para o SUS, além de ter ampliado a participação de estados e municípios em seu financiamento. Contudo, três pontos têm sido objeto de discussão/preocupação quase contínua desde a aprovação da emenda: *i)* a falta de uma definição do que deve ser considerado como ações e serviços públicos de saúde para efeitos da vinculação de recursos; *ii)* o volume de recursos que ainda é considerado insuficiente, seja para fazer frente às necessidades do setor, seja em comparação com outros sistemas de saúde que buscam a universalidade e integralidade da atenção (como é preconizado pelo SUS); e *iii)* a utilização de dois critérios de vinculação – para estados e municípios, os recursos a serem aplicados na área de saúde foram vinculados a um percentual da receita corrente; para a União, a vinculação está relacionada ao crescimento do Produto Interno Bruto (PIB).¹² Todos esses pontos fazem parte do rol de questões a serem resolvidas por lei complementar.

A regulamentação da EC nº 29, após longo período de hibernação, voltou à pauta. O Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 001/2003, de autoria do deputado Roberto Gouvêa (PT-SP), aprovado pelas Comissões Técnicas da Câmara, aguardava há dois anos sua inclusão na pauta para votação em plenário. Já a proposta de autoria do senador Tião Viana (PT-AC), o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 121/2007, iniciava sua tramitação. Ambos os projetos eram bastante semelhantes entre si e respeitavam os pontos mais fundamentais da Resolução nº 322 do CNS, que consolida o entendimento do movimento sanitário a respeito da questão.

No Senado, o PLS nº 121 sofreu modificações importantes na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e na Comissão de Assuntos Econômicos (CAE). As emendas sofridas na CAE geraram muita polêmica e rejeição junto aos atores vinculados ao setor saúde.

As principais modificações foram:

1. manutenção da vinculação dos gastos da União com ações e serviços públicos de saúde à variação nominal do PIB, frustrando-se a expectativa de um acréscimo de cerca de R\$ 20 bilhões no orçamento do MS caso fosse aprovada a formulação original, que definia 10% da receita corrente bruta como participação dos recursos federais;

12. Ver *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* nºs 10, 11, 12 e 13.

2. em relação ao escopo do que poderia ser considerado como “ação e serviço público de saúde”, tornou-se aceitável, entre outras, a inclusão dos gastos com inativos e pensionistas do setor e com saneamento em municípios com até 50 mil habitantes;
3. redução do escopo das receitas que deveriam ser consideradas no cálculo dos percentuais vinculados para estados e municípios, excluindo-se do cálculo das receitas próprias, por exemplo, os recursos destinados ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação (Fundeb);
4. proposição de que os percentuais para repasse dos recursos da União para estados e municípios fossem os mesmos de distribuição do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Embora à primeira vista benéficos para as localidades mais pobres, os critérios do FPM e do FPE não guardam, necessariamente, relação com as necessidades locais de atenção e promoção à saúde. Além disso, essa medida reduziria de modo repentino os recursos disponíveis ao setor em estados importantes, o que poderia afetar negativamente o atendimento de sua população.

Frente a tal situação, ocorreu uma rápida mobilização entre os atores do setor. Nas palavras do deputado Darcísio Perondi (PMDB-RS), presidente da Frente Parlamentar da Saúde, “não há outra alternativa que não seja a de trabalhar ainda mais forte para que a proposta da Câmara seja votada com urgência”.¹³ Isso, de fato, foi feito, aproveitando-se também, em algum grau, o discurso do governo em defesa da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), o que permitiu uma reaproximação das duas questões: prorrogação da CPMF e regulamentação da EC nº 29.

No dia 31 de outubro, o PLP nº 0001/2003 foi finalmente posto em votação no plenário da Câmara. Foi aprovado por 291 votos a favor, 111 contra e 1 abstenção, seguindo então para o Senado.¹⁴ Frente ao cenário que se delineava poucos dias antes, no Senado, a votação do PLP poderia ser considerada uma vitória parcial dos atores vinculados ao setor saúde.

Para aprovação do PLP na Câmara, foi negociado como solução intermediária com o governo federal (que não aceitou a regra proposta originalmente – vinculação de 10% das receitas correntes brutas, o que permitiria um acréscimo de R\$ 20 bilhões já em 2008) um aumento do percentual da CPMF repassado à saúde, não incorporável ao piso.¹⁵ Os recursos do orçamento federal para ações e serviços públicos em saúde receberiam um acréscimo de R\$ 24 bilhões no período de 2008 a 2011, assim distribuídos: R\$ 4 bilhões em 2008; R\$ 5 bilhões em 2009; R\$ 6 bilhões em 2010; e R\$ 9 bilhões em 2011.

As estimativas de recursos federais para o SUS, de acordo com a proposta que estava sendo negociada, podem ser vistas na tabela 3.

Contudo, em dezembro de 2007, o Senado Federal não aprovou a prorrogação da CPMF. Com isso, fica a questão central de como irá avançar a regulamentação da EC nº 29

13. PERONDI, D. *Regulamentação da EC 29: esclarecimentos sobre as propostas em tramitação na Câmara e no Senado*. 2007. Disponível em: <www.fio.org.br/Note_712007.htm>.

14. Paralelamente, o PLS nº 121/2007 transitou na Comissão de Assuntos Sociais do Senado (CAS), e várias das emendas polêmicas acolhidas pela CAE foram revertidas.

15. Não fariam parte da base sobre a qual incidiria a variação nominal do PIB para efeitos da determinação do valor mínimo para o ano subsequente.

a partir deste momento, uma vez que os recursos adicionais que estavam sendo negociados teriam como fonte essa contribuição. Ademais, parte significativa dos investimentos previstos no PAC-Saúde viria dessa fonte adicional de recursos. Dessa forma, ainda é uma incógnita o futuro desse plano.

TABELA 3
Recursos adicionais para saúde (2008 a 2011)*
 (Em R\$ bilhões)

Ano	Estimativa da CPMF	% adicional de arrecadação da CPMF	Valor adicional de arrecadação da CPMF	Recursos para saúde - var. nom. PIB	Recursos totais para saúde
2008	40,00	10,178	4,071	49,7	53,8
2009	43,47	11,619	5,051	54,5	59,6
2010	47,69	12,707	6,080	59,7	65,8
2011	52,46	17,372	9,114	65,5	74,6
Total			24,296		

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional e Ministério da Saúde

Elaboração: Disoc/Ipea.

Nota: * Para estimar a CPMF, considerou-se a participação média da arrecadação da CPMF no PIB de 2004 a 2008, que foi 1,43%, e aplicou-se este percentual nas estimativas do PIB (cerca de 10% ao ano).

As discussões avançaram, contudo, no sentido de uma definição mais clara sobre quais as políticas públicas que podem ser consideradas “ações e serviços públicos de saúde” (ASPS) e quais não podem. O artigo 2º do PLP nº 0001/2003, por exemplo, estabelece que serão consideradas na apuração dos recursos mínimos a serem aplicados em ações e serviços públicos de saúde aquelas voltadas para promoção, proteção e recuperação da saúde que atendam, simultaneamente, aos princípios estatuidos no artigo 7º da Lei nº 8.080, de 19/09/1990, e que sejam de caráter universal, igualitário e gratuito. O entendimento é que isso excluiria, por exemplo, o pagamento de benefícios para assistência à saúde de funcionários públicos e militares. Ademais, define-se também que essas ações “sejam de responsabilidade específica do setor de saúde, não se confundindo com despesas relacionadas a outras políticas públicas que atuam sobre determinantes sociais e econômicos, ainda que incidentes sobre as condições de saúde (grifos nossos)”.¹⁶ A interpretação é que isso excluiria aplicações de recursos em outros programas, como Bolsa Família, ou ações de saneamento que não sejam para controle de vetores, ou ainda, outras ações que atuem sobre os determinantes sociais da saúde. Sob esse norte, o artigo 3º lista 11 áreas que serão consideradas ASPS e o artigo 4º lista 10 áreas que “não constituem despesas com ações e serviços públicos de saúde”.¹⁷

16. CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Redação final - projeto de lei complementar nº 1 de 2003*. Disponível em: <www.camara.gov.br/sileg/integras/520708.pdf>.

17. Foram definidas como ASPS: i) vigilância epidemiológica e sanitária; ii) atenção integral à saúde em todos os níveis de complexidade; iii) capacitação de pessoal do SUS; iv) desenvolvimento científico e tecnológico promovidos por instituições vinculadas ao SUS; v) produção, aquisição e distribuição de insumos específicos dos serviços de saúde do SUS, como imunobiológicos, sangue e hemoderivados, medicamentos e equipamentos médico-odontológicos; vi) ações de saneamento básico de nível domiciliar ou de pequenas comunidades; vii) ações de manejo ambiental para controle de vetores de doenças; viii) gestão do sistema público de saúde; ix) investimentos na rede física do SUS, como recuperação, reforma, ampliação e construção de estabelecimentos públicos de saúde; x) ações de apoio administrativo realizadas pelas instituições públicas do SUS; xi) remuneração de pessoal ativo em exercício na área de saúde, incluindo os encargos sociais. Não se incluem como ASPS: i) pagamento de inativos e pensionistas, inclusive os da saúde; ii) pessoal ativo da área de saúde, quando em atividade alheia à respectiva área; iii) serviços de saúde de “clientela fechada”, isto é, para o atendimento de servidores ativos e inativos, civis e militares, e dos respectivos dependentes; iv) merenda escolar e outros programas de alimentação; v) ações de saneamento básico em cidades em que os serviços sejam implantados ou mantidos com recursos provenientes de fundo específico, taxas, tarifas ou preços públicos; vi) limpeza urbana e remoção de resíduos; vii) preservação e correção do meio ambiente realizadas pelos órgãos públicos de meio ambiente e/ou por entidades não-governamentais; viii) ações de assistência social – o que inclui transferências diretas de renda; ix) obras de infraestrutura urbana, como pavimentação de ruas, por exemplo; x) ações e serviços públicos de saúde custeados com recursos que não os especificados na base de cálculo definida na lei complementar – aqui pretende-se evitar que os recursos transferidos pela União aos fundos de saúde estaduais e municipais possam ser computados novamente no âmbito dos governos locais.

Novamente, deve-se destacar que o fim da CPMF implicará retomar as negociações em torno da regulamentação da EC nº 29, especialmente no que se refere a recursos adicionais.

4 Tema em destaque

Jovens: morbimortalidade, fatores de risco e políticas de saúde

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

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

4.1 A morbimortalidade entre os jovens¹⁸

No Brasil, na faixa etária de 15 a 29 anos,¹⁹ morre um número significativamente superior de homens do que de mulheres. Entre 2003 e 2005, a taxa de mortalidade média dos jovens do sexo masculino de 20 a 24 anos, por exemplo, foi de 261,80 por 100 mil habitantes, ao passo que a das jovens do sexo feminino foi de 58,43 por 100 mil. A explicação para esse fenômeno está na violência, que ocasiona uma sobremortalidade dos adolescentes e adultos jovens do sexo masculino, fazendo com que esse período etário seja considerado de alto risco, quando poderia ser um dos mais saudáveis do ciclo vital.

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

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

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

É possível notar significativas diferenças por cor ou raça. Nesse mesmo período, a taxa de mortalidade de jovens de 18 a 24 anos foi de 204,58 para cada 100 mil jovens brancos contra 325,04 para cada 100 mil jovens pretos. As causas externas são parte importante da explicação sobre essas diferenças, visto que vitimam proporcionalmente mais jovens pretos e pardos do que jovens brancos do sexo masculino.

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

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

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

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

TABELA 4
Morbidade hospitalar do SUS (CID10), faixa de 15 a 24 anos, principais causas por sexo (2006)

Diagnóstico	Taxa (homens) por 1.000	Internações (homens) %	Taxa (mulheres) por 1.000	Internações (mulheres) %
Gravidez, parto e puerpério	n.d.	n.d.	74,8	78,4
Doenças do aparelho geniturinário	1,19	5,5	4,92	5,1
Doenças infecciosas e parasitárias	2,13	9,9	2,58	2,7
Doenças do aparelho digestivo	2,43	11,3	2,81	2,9
Doenças do aparelho respiratório	2,25	10,3	2,39	2,5
Lesões e envenenamentos	6,35	29,6	1,64	1,7
Transtornos mentais	1,55	7,2	0,64	0,7

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

Elaboração: Núcleo de Gestão de Informações Sociais (Ninsoc)/Disoc/Ipea.

Nota: n.d. = não-disponível.

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

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

Outras DSTs também são problemas relevantes entre os jovens, como sífilis, uretrites e *papiloma virus* humano (HPV), por exemplo. A disseminação de informação e de formas de proteção, como o uso de preservativos, são importantes instrumentos no combate a essas doenças, que preocupam ainda pela possibilidade de complicações associadas, como é o caso das lesões provocadas por alguns subtipos de papilomas, que podem se transformar em lesões cancerosas.²⁰ Por isso, a educação sobre saúde sexual e reprodutiva e a disponibilização de preservativos são instrumentos importantes no controle dessas doenças.

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

BOX 1

Uso de preservativos por jovens na relação sexual

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

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

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

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

4.2 Exposição a fatores de risco²¹

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

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

Da pesquisa realizada em 2006, é possível obter os dados das pessoas entre 18 e 29 anos de idade (18.351 indivíduos, sendo 48% do sexo masculino e 52% do feminino). Foram consideradas, nessa tabulação especial, as seguintes variáveis para homens e mulheres nas faixas etárias de 18 a 24 anos e 25 a 29 anos de idade: fumante, abuso de bebida alcoólica, atividade física no lazer e excesso de peso (ver tabela 5).

TABELA 5
Percentual de indivíduos segundo variáveis de risco ou proteção para doenças crônicas não-transmissíveis, por sexo, idade e escolaridade, em todas as capitais e o Distrito Federal – Vigitel (2006)
 (Em %)

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

Fonte: MS/SVS. Sistema Vigitel.

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

O tabagismo está entre os grandes problemas de saúde pública. De acordo com a OMS, esse hábito é responsável por cerca de 5 milhões de mortes por ano em todo o mundo, por aumentar o risco de morbimortalidade por doenças coronarianas, hipertensão arterial, acidente vascular cerebral, bronquite, enfisema e câncer. Na faixa entre 18 e 29 anos de idade, o percentual de fumantes, segundo dados da Vigitel, é de 14,5%, um pouco abaixo da prevalência na população maior de 18 anos, que é de 16,2%. O percentual de fumantes na faixa entre 18 e 29 anos é maior entre os homens de menor escolaridade, situação em que atinge 27,4%. Chama a atenção o percentual de ex-fumantes (13%), o que significa que, nesse grupo etário, cerca de 30% dos indivíduos já tiveram contato com o fumo.

O excesso de peso – índice de massa corporal (IMC) igual ou superior a 25 kg/m² – é encontrado em 21,2% dos jovens na faixa etária entre 18 e 24 anos e em 35,3% dos que têm entre 25 e 29 anos. É maior entre jovens de maior escolaridade (33,1%). Na população total (18 anos e mais), no entanto, sua prevalência é maior (43%). No que diz respeito à obesidade, 5,9% dos jovens entre 18 e 29 anos e 11,4% da população adulta são obesos (IMC igual ou superior a 30 kg/m²).

O consumo de bebidas alcoólicas é outro importante fator de risco. Além de contribuir para o aumento da incidência de acidentes de trabalho e de trânsito, violência, suicídios e internações hospitalares, o uso excessivo de bebidas alcoólicas pode também acarretar doenças cardiovasculares e cânceres, além de trazer transtornos à vida familiar e profissional. O indicador de consumo excessivo de bebidas alcoólicas é construído a partir de respostas afirmativas à pergunta “nos últimos 30 dias, você consumiu, em um único dia, mais de quatro doses (mulheres) ou mais de cinco doses (homens) de bebidas alcoólicas?”²² Os percentuais encontrados são preocupantes: 30,7% dos jovens do sexo masculino e 11,7% das jovens mulheres responderam afirmativamente à pergunta. Na média de ambos os sexos, o percentual é de 20,8%. Observe-se que esse percentual é mais elevado que aquele observado para o conjunto da população adulta, de 16,1%.

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

A realização de pesquisas e de inquéritos mais ou menos sistemáticos é de grande importância na geração de subsídios para a formulação de políticas e práticas de promoção da saúde. No Brasil, além do sistema Vigitel, foram realizados outros inquéritos sobre fatores e comportamentos de risco. A Senad, em parceria com Centro Brasileiro de Informação sobre Drogas Psicotrópicas (Cebrid), financiou a realização de cinco inquéritos sobre o uso de

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

drogas psicotrópicas entre estudantes do ensino fundamental e médio residentes em capitais do país.²³ Além disso, essa mesma parceria permitiu a realização de duas pesquisas domiciliares sobre uso de drogas psicotrópicas em mais de 100 cidades brasileiras (todas as cidades com mais de 200 mil habitantes). O Instituto Nacional do Câncer (Inca), em parceria com o Center for Disease Control and Prevention (CDC) dos Estados Unidos e a Opas-OMS, implementou, em 2002-2003, o Sistema de Vigilância de Tabagismo em Escolares (Vigiescola) em 12 capitais brasileiras, pesquisando estudantes do 8º e do 9º anos do ensino fundamental e do 1º ano do ensino médio de escolas públicas.

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

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

BOX 2

Experiências internacionais de monitoramento

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

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

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

A HBSC é uma pesquisa entre países (*cross-national*) conduzida em parceria com o Escritório Regional para Europa da OMS e conta com 41 países-membros da Europa. Esse projeto teve início em 1982, conduzido por pesquisadores de três países, e logo em seguida foi adotado pela OMS. Já a GSHS é conduzido pelo Ministério da Saúde ou da Educação de cada país, em colaboração com o CDC. Essa pesquisa já conta com informações disponíveis de 28 países, e outros 15 estão aplicando os questionários em suas escolas. Por fim, a YRBSS é uma pesquisa realizada apenas nos Estados Unidos, em níveis nacional, estadual e local, e também conta com o apoio do CDC.

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

4.3 As políticas federais de atenção à saúde dos jovens: principais iniciativas

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

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

Em 1999, o MS lançou uma agenda nacional de atenção à saúde dos adolescentes e jovens – faixa etária de 10 a 24 anos –, apresentando dados epidemiológicos e orientações para atenção integral a esse grupo populacional. Contudo, as questões de gestão do SUS, os problemas relativos ao financiamento e as discussões sobre níveis de atenção continuaram tendo mais destaque na estruturação da política nacional de saúde.

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

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

A presente Política adota os termos adolescência e juventude em seu plural – adolescências e juventudes – no intuito de reconhecer a grande diversidade de experiências, condições de vida e características sociais, raciais, étnicas, religiosas, culturais, de gênero e de orientação sexual que compõem o universo desses segmentos populacionais.²⁴

O documento discute a questão da vulnerabilidade dos jovens para, em seguida, apresentar o marco legal sobre o qual a política está assentada, composto pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que reconhece todas as crianças e adolescentes como sujeitos de direitos nas diversas condições sociais e individuais; pelas Leis Orgânicas da Saúde, que

24. MINISTÉRIO DA SAÚDE. *Política Nacional de Atenção Integral à Saúde do Adolescente e do Jovem*. Brasília, 2006. Mimeo.

regulam a atenção à saúde; e pela Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), com destaque para a garantia de amparo às crianças e adolescentes carentes. O objetivo da política é “promover a atenção integral à saúde de adolescentes e de jovens, de 10 a 24 anos, no âmbito da Política Nacional de Saúde, visando à promoção de saúde, à prevenção de agravos e à redução da morbimortalidade”. Os eixos prioritários de atuação serão: crescimento e desenvolvimento saudáveis; saúde sexual e saúde reprodutiva; e redução da morbimortalidade por violências e acidentes. O documento da política reconhece aquilo que tem sido apontado em diversos estudos: os serviços de saúde encontram dificuldades para atender a esse público.

Importa destacar, no âmbito da Política Nacional de Saúde, visto que define o modelo de atenção adotado, que não estão sendo propostos centros de referência específicos para a atenção à saúde de adolescentes e de jovens. Assim como em outras ações voltadas para grupos específicos, como saúde da mulher e saúde da criança, a proposta é qualificar a atenção à saúde realizada no SUS, por meio do recorte da faixa etária para que se atenda às necessidades e especificidades desse grupo populacional. Com isso, nos diversos níveis de complexidade do SUS (atenção básica, média e alta complexidade), seriam realizados trabalhos de qualificação dos profissionais de saúde e dos sistemas para uma adequada atenção à saúde.

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

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

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

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

Há uma leitura de diversos atores, entre eles do MS e do Ministério da Educação (MEC), que concebe a escola como espaço privilegiado para articulação de políticas

voltadas para jovens, entre elas, as políticas de atenção à saúde. Desde 1995, os dois órgãos têm se articulado em iniciativas voltadas para ações na área de saúde sexual e reprodutiva de jovens. Essa parceria foi revigorada em 2003, quando foi criado o projeto SPE, ainda como uma iniciativa piloto, implementada em Curitiba e em algumas outras cidades. Em 2005, esse projeto foi reformulado e ampliado.

O projeto reúne ações que envolvem a participação de adolescentes e jovens de 13 a 24 anos, professores, diretores de escolas, pais de alunos e gestores estaduais e municipais nas áreas de saúde e educação. É uma iniciativa que conta com o apoio da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) e do Fundo de Populações das Nações Unidas (UNFPA). O foco central é a promoção da saúde sexual e reprodutiva de jovens, “visando a reduzir a vulnerabilidade de adolescentes e jovens às doenças sexualmente transmissíveis (DST), à infecção pelo HIV, à Aids e à gravidez não-planejada, por meio do desenvolvimento articulado de ações no âmbito das escolas e das unidades básicas de saúde”.²⁵

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

Na elaboração do projeto, foram analisados dados do Censo Escolar, como aqueles de 2005, que mostram que “das 207.214 escolas da educação básica recenseadas no Censo Escolar, 161.679 responderam ao questionário. A análise dos dados demonstra que 60,4% das escolas realizam ações de prevenção em DST/Aids. Dessas, 9,1% distribuem preservativos”.²⁶ A coordenação do projeto entende que o envolvimento da comunidade é importante para reduzir a resistência quanto à distribuição de preservativos em ambiente escolar. O desafio seria ampliar a cobertura para toda a rede de ensino fundamental e médio.

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

Assim, no ambiente escolar, a atuação partiria de uma perspectiva formadora, no sentido de impulsionar entre os adolescentes a adoção de hábitos e práticas que poderão contribuir para a construção de trajetórias de vida saudáveis, seja no que diz respeito às DSTs, seja no que concerne a um dos grandes fatores de risco para doenças crônicas: as

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

26. Idem, p. 10.

práticas alimentares. Como suas formulações e seu lançamento são muito recentes, não se sabe ainda quão efetivas elas serão.

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

A redução da morbimortalidade por causas externas entre jovens segue a mesma lógica apontada na discussão da política nacional: atuar por meio dos níveis de atenção e em conjunto com outros setores governamentais e sociais. A partir da compreensão de que a prevenção da violência depende da atuação de vários setores, foi proposta a estruturação de redes com a participação de gestores, profissionais de saúde, instituições públicas, instituições de pesquisa, conselhos de saúde e instituições não-governamentais. O objetivo seria que esses atores, cada um em sua área de conhecimento, pudessem compartilhar os resultados de seus trabalhos, pesquisar, monitorar, avaliar e promover ações que levem à redução da violência e ampliem a atenção às vítimas.²⁷ Nesse sentido é que, em 2004, foi implantada a Rede Nacional de Prevenção de Violências. Nesse processo foram priorizados municípios com mais de 100 mil habitantes e com piores índices de mortalidade por homicídios, acidentes de transporte e suicídios.

O MS, dentro da Política de Redução da Morbimortalidade por Acidentes e Violência, propõe-se a realizar ações de vigilância, assistência, promoção e prevenção. No caso das ações de vigilância, nos sistemas de monitoramento dos fatores de risco, busca-se incluir um módulo de monitoramento de acidentes e violência. Além disso, está em curso a implementação de um Sistema de Informação Sentinela de Violências em municípios selecionados, a ser implementado em locais de atendimento às vítimas de violência e de acidentes, buscando monitorar o comportamento desses agravos para diversos grupos populacionais, entre eles os adolescentes.²⁸

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

Considerando-se que, no modelo de política de saúde brasileira, a atenção básica é a porta de entrada preferencial para o restante do sistema, isso implica que os profissionais

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

28. *Idem.*

de saúde desse nível de atenção teriam de estar preparados para atuar sobre os mais diversos problemas de saúde e com qualificação para atender os mais distintos grupos populacionais. Um exemplo desse tipo de dificuldade pode ser vislumbrado em uma avaliação que foi feita em Londrina, no Paraná, em 2003.²⁹ As autoras, analisando os discursos dos médicos e enfermeiros, afirmam: “o adolescente recebe atendimento no serviço, mas não de forma sistematizada e sim de acordo com a demanda da unidade, pois existem outras prioridades, adiando assim a organização de trabalho com esse grupo etário”.³⁰

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

5 Considerações finais

O ano de 2007 foi marcado pela mudança ministerial e por importantes posicionamentos do novo ministro envolvendo temas polêmicos, mas de grande relevância para a saúde pública, como o aborto e o combate ao tabagismo e ao consumo abusivo de álcool e outras drogas. Paralelamente ao debate desses temas, no campo das políticas, questões centrais foram objeto de discussão, particularmente as relacionadas à gestão. Entre elas, destacaram-se a proposta de criação das fundações estatais de direito privado, a questão das relações de trabalho dos agentes comunitários de saúde e a regulamentação da EC nº 29.

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

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

Há avanços importantes em algumas áreas, como o monitoramento dos fatores de risco à saúde dos jovens. Contudo, o monitoramento deve ser transformado em uma

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

30. O trabalho cita também o depoimento de um médico que alega não desenvolver ações de saúde sistematizadas para adolescentes porque há uma alta demanda relacionada a outros problemas nas unidades básicas de saúde, como atenção ao diabetes, à hipertensão etc. Um profissional da área de enfermagem releva ainda dificuldade para trabalhar com os adolescentes e fazê-los participar das atividades propostas (ver referência nota 28).

vigilância continuada e as informações obtidas precisam ser efetivamente utilizadas para elaborar as políticas públicas para esse grupo populacional.

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

Uma importante questão que se coloca, quanto à estratégia de organizar a atenção à saúde do jovem em cada um de seus níveis (básica, média e alta complexidade), é até que ponto os profissionais da atenção básica conseguirão lidar com todas as demandas que lhes estão sendo repassadas, qualificando-se para atender, na integralidade, os diversos grupos populacionais: jovens, mulheres, negros, crianças, trabalhadores, indígenas etc.

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

EDUCAÇÃO

1 Apresentação

O presente capítulo se insere no esforço de análise da situação educacional do jovem brasileiro e de suas perspectivas de inserção social. De início, são relatados alguns fatos relevantes no campo da educação e, em seguida, analisam-se aspectos da política educacional materializada no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). A seção “Tema em destaque” trata a situação educacional dos jovens brasileiros à luz de indicadores clássicos, tendo como parâmetros sua evolução no tempo e em relação ao conjunto da população brasileira, além das principais políticas educacionais – com foco na população de 15 a 29 anos – que estão sob a responsabilidade do Ministério da Educação (MEC).

2 Fatos relevantes

2.1 Caravana da Educação

No intuito de promover a mobilização social em torno do PDE, aspecto que constitui um dos seis pilares sobre os quais se sustenta esse plano, o MEC iniciou um processo denominado Caravana da Educação, por meio do qual pretende fomentar o envolvimento de governos estaduais e municipais e da sociedade civil. É um ponto de partida para viabilizar a implementação das iniciativas previstas no plano, muitas delas com execução compartilhada e dependentes de parceria com as unidades federadas. Durante a caravana, o ministro da Educação e seu secretariado têm apresentado as ações contidas no PDE, com o propósito de esclarecer e estimular os representantes de governos estaduais e municipais a aderirem ao Plano de Metas, intitulado Compromisso Todos pela Educação, assim como ao Programa Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos.

O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação estabelece 28 diretrizes, baseadas em estudos sobre boas práticas de redes e escolas. Ele se consolida com cada ente federado por meio da assinatura de um termo de adesão, que tem como objetivo o cumprimento de metas estabelecidas a partir do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), indicador que combina resultados de desempenho (proficiência) e fluxo (aprovação) de alunos dos ensinos fundamental e médio. O Ideb possibilitou identificar as redes e as escolas públicas com os mais baixos índices – 1.242 municípios e 7.085 escolas –, que terão prioridade no recebimento de transferências voluntárias da União.

Por sua vez, o Programa Brasil Alfabetizado, em sua reformulação, dará prioridade a 1.100 municípios com taxas de analfabetismo superiores a 35,0%, e os com elevado contingente de analfabetos. Os municípios que aderirem ao programa assumem o compromisso de elaborar planos plurianuais de alfabetização, com vistas a ampliar a qualificação dos processos de alfabetização e a mobilizar pessoas analfabetas a participarem dos cursos.

Em geral, municípios com indicadores educacionais baixos são os mais pobres e, desse modo, os que mais carecem do apoio supletivo proporcionado pelo governo federal.

Além de padecerem da carência de recursos financeiros, esses municípios também evidenciam inabilidades técnicas para elaborar projetos, de modo que passam a enfrentar maiores dificuldades de acesso aos recursos disponíveis nos programas geridos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Ao orientar suas ações pelo princípio da equidade, o MEC assumiu o compromisso de fornecer-lhes assistência técnica – competência constitucional da União pouco exercida – no intuito de auxiliar gestores locais no planejamento de ações de melhoria da qualidade da educação.

Até outubro de 2007, a Caravana da Educação havia percorrido 16 estados brasileiros, sendo 14 deles pertencentes às regiões Norte e Nordeste, onde se registram as maiores taxas de analfabetismo e os piores índices do Ideb. Entre os estados visitados, alguns chamam a atenção por se encontrarem em situação bastante desfavorável em relação aos índices médios nacionais. Paraíba e Alagoas, por exemplo, exibem taxas de analfabetismo de quase 30,0%, muito acima da média nacional, situada em torno de 10,0%; e a Bahia concentra em seu território 208 municípios com Ideb entre 0,7 e 2,7, enquanto o índice médio nacional é de 3,8.

Mesmo em estados com melhores índices educacionais, como Goiás e Rio Grande do Sul, há um número significativo de municípios que terão prioridade no repasse de recursos financeiros federais por se enquadrarem nas prioridades do PDE. Cerca de 13,0% dos municípios goianos se encontram nessa situação, enquanto 79 municipalidades gaúchas (16,0% do total) apresentam Ideb abaixo da média nacional.

2.2 Nova lei do estágio

Encontra-se em tramitação no Senado o projeto de lei do estágio, aprovado pela Câmara dos Deputados em junho de 2007. Tal projeto tem como objetivo introduzir mudanças que regulamentarão o estágio de estudantes de ensino médio, educação profissional e superior.

A ênfase no estágio como processo educativo supervisionado destaca-se como importante mudança de concepção, no sentido de resgatar seu valor formativo para o estudante. A proposta delimita claramente o papel da escola em relação ao aluno e à instituição que oferece o estágio na medida em que este se integra ao projeto pedagógico escolar.

Entre as mudanças previstas, ressaltam-se: *i*) limitação da carga horária diária em seis horas, de forma a ser compatível com as atividades escolares; *ii*) concessão de bolsas com direito a férias remuneradas de 30 dias a cada ano de estágio, além de um seguro contra acidentes pessoais; *iii*) prazo máximo de dois anos de estágio em uma mesma empresa; e *iv*) meia jornada em períodos de prova.

Esse conjunto de alterações visa reforçar a função do estágio como processo formativo-profissional e, ao mesmo tempo, coibir a utilização do estagiário como mão-de-obra barata.

2.3 Novas regras do financiamento estudantil

No último dia 20 de novembro foi sancionada a Lei nº 11.552, que muda substancialmente as diretrizes do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies), criado em 1999 para substituir o Programa de Crédito Educativo (PCE/Creduc). De acordo com a Secretaria de Educação Superior (Sesu), o Fies conta atualmente com 445 mil contratos ativos.

A partir de agora, o estudante de graduação poderá financiar até 100,0% dos encargos educacionais cobrados por instituições de ensino devidamente cadastradas junto ao MEC para esse fim. Em sua fase inicial, o percentual máximo de financiamento era de 70,0% e, recentemente, havia sido reduzido para 50,0%.

A lei também abre a possibilidade de o Fies financiar estudantes matriculados em programas de mestrado e doutorado com avaliação positiva nos processos conduzidos pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). No entanto, tal modalidade de financiamento somente será concedida se: *i*) houver disponibilidade de recursos financeiros e cumprimento no atendimento prioritário aos alunos dos cursos de graduação; e *ii*) os prazos de financiamento forem os mesmos estabelecidos na concessão de bolsas de mestrado e doutorado pela Capes. O MEC assegurará, ainda, excepcionalmente e na forma do regulamento, a concessão de bolsas a estudantes de mestrado e doutorado que tenham sido beneficiários do Fies nos cursos de graduação e que tenham apresentado os mais elevados desempenhos acadêmicos.

Outra inovação importante é que o Fies passará a oferecer seis meses de carência, contados a partir da data de conclusão do curso, para que o estudante comece a quitar o débito. A possibilidade de extensão desse período de carência fica a critério do MEC, que foi autorizado a criar regime especial, na forma do regulamento, para atender a esse dispositivo. O ministério também foi autorizado a instituir o Fies solidário, que, com a anuência do agente operador, permitirá a formação de grupo com a participação de até cinco fiadores solidários, além de criar outras condições especiais na contratação do financiamento para cursos específicos. Há ainda a possibilidade de se estender o financiamento em até um ano caso o estudante atrase a conclusão do curso.

Além das fontes de recursos atuais do Fies, serão incorporados recursos oriundos dos saldos devedores e de encargos e sanções contratualmente cobrados dos financiamentos concedidos no âmbito do PCE/Creduc, além de outras receitas.

2.4 Mais uma universidade federal começa a ser gestada

O governo federal estabeleceu como uma das metas do PDE duplicar, no prazo de dez anos, o número de estudantes matriculados nas Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes), tanto na modalidade *presencial* como *a distância*. Para isso, estão previstas ações voltadas ao aumento de vagas em cursos noturnos, à redução da evasão e à flexibilização curricular.

Em conformidade com esse compromisso assumido pelo governo federal, encontram-se em curso 45 ações de expansão e implantação de *campi* universitários, cujos recursos financeiros alocados para 2007 somaram R\$ 285,0 milhões.

Dando continuidade a esse processo, foi anunciada pelo Ministério da Educação a criação da Universidade da Mesorregião da Fronteira Sul, por meio da qual serão implantados *campi* no sudoeste do Paraná, oeste de Santa Catarina e norte do Rio Grande do Sul. Para tanto, foi nomeada comissão para elaborar proposta de criação dessa nova universidade, que, de acordo com o MEC, terá oferta inicial de 1,4 mil vagas em 14 cursos de graduação. A expectativa do ministério é de ter 30 cursos em funcionamento ao final de sua implantação.

3 Acompanhamento e análise da política

3.1 Concepção geral do Plano de Desenvolvimento da Educação

Tendo como objetivo principal a persecução de uma educação básica de qualidade para todos os brasileiros, o MEC definiu, por meio do PDE, uma estratégia de enfrentamento de problemas que historicamente têm entravado os sistemas de educação no Brasil. Essa estratégia, sob a coordenação do MEC, pressupõe a articulação de programas e ações de diversos ministérios, além da parceria com os estados, o Distrito Federal e os municípios, e sustenta-se em seis pilares: *i*) visão sistêmica da educação; *ii*) territorialidade; *iii*) desenvolvimento; *iv*) regime de colaboração; *v*) responsabilização; e *vi*) mobilização social.

O PDE, ao abarcar uma visão sistêmica, busca reconhecer as conexões entre educação básica, educação superior, educação profissional e alfabetização. Com isso, pretende potencializar as políticas baseadas nesses níveis educacionais, de forma a reforçá-los reciprocamente. Essa perspectiva sistêmica pretende dar conseqüência à articulação da educação com o desenvolvimento socioeconômico que se realiza no território, ao adotar a lógica de arranjos educativos local, regional ou nacional.

A estratégia de implementação do plano está centrada no aperfeiçoamento e reforço do regime de colaboração com os entes federados, entendidos como parceiros no compartilhamento de competências políticas, técnicas e financeiras para a execução dos programas de desenvolvimento da educação. Daí a importância de se estabelecerem mecanismos de responsabilização e de mobilização social para o alcance dos resultados.

As linhas gerais do PDE foram divulgadas em março de 2007, sendo que, no mês seguinte, foram complementadas por um conjunto de atos normativos para implementar as mais de 40 iniciativas previstas. Somente em setembro, o MEC apresentou um documento em que são explicitados princípios, justificativas e principais programas que deverão integrar o referido plano. O box 1 apresenta uma síntese das ações que compõem o PDE.

BOX 1

Síntese das ações do PDE

EIXO 1 – EDUCAÇÃO BÁSICA

Planejamento e gestão educacional

- Plano de Metas “Compromisso Todos pela Educação”: estabelece 28 diretrizes, baseadas em estudos sobre boas práticas de redes e escolas, e define termo de adesão para o cumprimento de metas estabelecidas a partir do Ideb.
- Tendo como referência o ano de 2021, foram estabelecidas para o Ideb metas finais e intermediárias para os anos ímpares, a partir de 2007.
- Planos de Ações Articuladas (PAR), de caráter plurianual, reestruturam as transferências voluntárias da União, em substituição à prática anterior de realização de convênios unidimensionais e efêmeros.
- Expansão do Plano de Desenvolvimento da Escola para 10 mil escolas com menor Ideb, um reforço para a melhoria da gestão.

(Continua)

Avaliação

- Criação do Ideb, para avaliar redes e escolas e combinar indicadores de desempenho – o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e a Prova Brasil – e de fluxo (aprovação).
- Provinha Brasil: avaliação, pelas escolas, da alfabetização dos alunos dos anos iniciais do ensino fundamental com instrumentos e orientações do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

Financiamento

- Inclusão da educação infantil e do ensino médio no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação (Fundeb) e no salário-educação.
- Financiamento da expansão da rede física de atendimento da educação infantil (R\$ 200,0 milhões para 400 projetos/ano).
- Inclusão da educação infantil e do ensino médio nos programas nacionais Dinheiro Direto na Escola (PDDE), Biblioteca Escolar e Apoio ao Transporte Escolar.
- Ampliação do PDDE com parcelas extras para escolas rurais e para as urbanas que cumprirem metas intermediárias do Ideb.
- O MEC também financiará várias outras ações: transporte escolar para alunos da área rural; laboratórios de ciências, de informática e conexões de internet em todas as escolas com mais de 50 alunos; e implantação de salas de recursos multifuncionais para inclusão de alunos com deficiência em classes comuns.

Formação de professores

- Implantação da Universidade Aberta do Brasil (UAB), articulando universidades públicas e sistemas de ensino para oferta de formação inicial e continuada a distância, com implantação de 1.000 pólos presenciais até 2010.
- Programa de Bolsa Institucional de Iniciação à Docência (Pibid): bolsas para estudantes de licenciatura, com prioridade nas áreas de física, química, matemática e biologia (meta: 20 mil bolsas em 2008).
- Formação inicial e continuada de professores para as áreas de física, química, matemática e biologia nas instituições da Rede Federal de Educação Profissional.

EIXO 2 – EDUCAÇÃO SUPERIOR

Expansão e democratização do acesso

- Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni): objetiva o imediato aumento de vagas e a redução das taxas de evasão nos cursos presenciais de graduação. Inclui medidas para a ampliação ou abertura de cursos noturnos, a redução do custo por aluno – a fim de que a meta da relação estudante/docente chegue a 18 alunos por professor (hoje essa relação está em 10 alunos/professor) – a flexibilização de currículos e a criação de novos modelos acadêmicos.
- Plano Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes): ação assistencial complementar ao Reuni, visa sustentar a adoção de políticas afirmativas.
- Fies: reformulação para ampliar sua complementaridade ao Programa Universidade para Todos (ProUni), o que compreende: ampliação do prazo de amortização do financiamento, redução dos juros e aumento do percentual da anuidade financiada (até 100,0%).
- Programa Nacional de Pós-Doutorado: sob a coordenação da Capes, irá financiar a fixação de jovens doutores em áreas estratégicas de pesquisa, relacionadas à Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (Pitce).

(Continuação)

– Professor-Equivalente: medida que objetiva simplificar o processo de contratação dos professores nas universidades públicas federais.

EIXO 3 – EDUCAÇÃO PROFISSIONAL

Expansão da oferta pública de educação profissional

– Plano de Expansão da Educação Profissional e Tecnológica, cuja Fase I já foi iniciada em 2006: deverá resultar na duplicação, até o ano de 2010, da capacidade de atendimento das redes públicas. Estão programados: a criação de 210 novas unidades na rede federal; a incorporação de escolas agrícolas vinculadas ao Ministério da Agricultura – Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira (Ceplac) – e o fortalecimento das redes estaduais e municipais de educação profissional. Os novos cursos deverão estar sintonizados com as demandas locais e regionais assim como atender aos Arranjos Produtivos Locais (APLs).

– Criação de Instituições Federais de Educação Tecnológica (Ifet): consiste na reorganização das instituições federais em novo modelo de gestão, promovendo oferta verticalizada (da formação inicial e continuada à pós-graduação).

– Programa de Integração da Educação Profissional ao Ensino Médio na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (Proeja): oferta de cursos técnicos e de formação inicial e continuada, de forma integrada ou concomitante aos cursos de elevação de escolaridade.

EIXO 4 – ALFABETIZAÇÃO E EDUCAÇÃO CONTINUADA

Redesenho do Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos

– Novas prioridades do programa: 1.100 municípios com taxas de analfabetismo superiores a 35,0%, municípios com elevado contingente de analfabetos e jovens não alfabetizados da faixa etária de 15 a 29 anos.

– Engajamento de professores das redes públicas no processo de alfabetização de jovens e adultos (atividade a ser realizada no contraturno dos professores, com pagamento de bolsas pelo MEC).

– Oitenta por cento dos recursos do programa serão repassados aos municípios, que terão os seguintes compromissos: definir metas, diretrizes e elaborar planos plurianuais de alfabetização, garantir que pelo menos 75,0% dos professores da rede pública assumam a alfabetização, mobilizar os analfabetos, selecionar e capacitar os professores.

– Integrar o Programa Brasil Alfabetizado com a educação de jovens e adultos das séries iniciais do ensino fundamental.

Alguns especialistas em educação reclamaram da incipiente fundamentação das ações que integram o PDE e da forma não simultânea como foram anunciadas – desde sua divulgação inicial o plano já sofreu modificações, passando inclusive a abranger novas ações. De acordo com o próprio ministro da Educação, tal flexibilidade reflete o que se pode chamar de um plano em aberto, que se reconstrói em função de demandas da sociedade civil. Sob esse enfoque, tal procedimento constitui avanço em relação ao que historicamente tem sido a postura dos governos, qual seja, impor planos herméticos que não levam em consideração as realidades sociais e, assim, tornam-se inexecutáveis.

Um efetivo processo de planejamento deve levar em conta que um plano, considerado pronto em determinado momento, na verdade está sempre sendo modificado, pois as circunstâncias e a participação de diferentes atores podem contribuir para o seu aperfeiçoamento contínuo. Um plano de governo pronto e acabado, impermeável a mudanças, é exatamente o que deveria ser alvo de críticas.

Há também a ressalva de que o PDE teria frustrado amplos setores da sociedade que participaram da formulação do Plano Nacional de Educação (PNE), na medida em que as metas estabelecidas por esse instrumento legal, construído a partir de ampla mobilização social e aprovado pelo Congresso Nacional, não teriam sido consideradas no escopo do novo plano. Contudo cabe diferenciar o PNE, que apresenta amplo diagnóstico da educação brasileira para o estabelecimento de suas metas, de um PDE que se firma como plano executivo de governo, ao definir estratégias, ações, recursos e metas pertinentes. É importante salientar que as metas do PDE foram estabelecidas a partir de um novo indicador, o Ideb, cuja base de informação provém – como já citado –, de forma combinada, da avaliação de desempenho dos alunos na Prova Brasil e das informações sobre o fluxo escolar (aprovação) aferidas no Censo Escolar. Apesar da crítica que se possa fazer a esse indicador no que se refere à sua capacidade de avaliar a qualidade da educação, deve-se reconhecer que esse instrumento permitirá acompanhar, ao nível de cada unidade escolar, a evolução da proficiência e da progressão dos estudantes. Em tese, esse acompanhamento propiciará intervenções do poder público, no sentido de corrigir distorções e até incentivar a replicação de experiências exitosas. Além disso, as ações e iniciativas previstas no PDE, devidamente monitoradas e avaliadas, concorrerão de forma consentânea para a consecução das metas estabelecidas no PNE.

Alguns analistas também argumentam que o PDE não é um plano, mas um alinhado de iniciativas, e que não há recursos suficientes para concretizar as ações anunciadas. Essas são críticas que merecem uma resposta objetiva do MEC, pois, de fato, algumas das ações anunciadas não vêm acompanhadas de previsão orçamentária e tampouco dos resultados a serem alcançados, o que as coloca mais no campo de intenções do que de realizações. Um plano executivo, como se acredita ser o PDE, não pode ser omissivo quanto a esses aspectos. Além disso, também são identificadas situações em que metas são definidas sem o devido alcance das ações e sem a quantificação dos recursos necessários para tanto, o que inviabiliza qualquer tentativa conseqüente de avaliação.

Ainda que seja quase consensual o reconhecimento da importância de o governo elaborar um plano para a educação, há a corrente que defende a universalização das ações previstas, em contraposição à prioridade definida pelo MEC de apoiar os municípios socioeconomicamente mais vulneráveis. Tal apoio será realizado por intermédio de uma equipe de consultores contratados, que auxiliarão os municípios na formulação de planos plurianuais de ação articulada e na elaboração de projetos que possam ser financiados pela esfera federal. Essa iniciativa foi adotada em virtude da constatação de que grande parte dos municípios selecionados para esse apoio técnico não se beneficiava das transferências voluntárias de recursos federais pela sua incapacidade de elaborar projetos dessa natureza. Por outro lado, há os que defendem que o grande mérito do PDE seja essa transferência voluntária para as localidades que mais necessitam dela e que contarão, também, com a assistência técnica do MEC para diagnosticar seus problemas e elaborar propostas de ação pertinentes. É reconhecido que o acesso aos recursos federais, à exceção dos repasses obrigatórios, nunca foi universal e tampouco democrático. Assim, especialistas reunidos em seminário promovido pela Ação Educativa, saúdam “o fato de o MEC admitir que a extrema desigualdade que marca a sociedade brasileira determina também a exclusão na educação, daí a necessidade de aportar mais recursos nas localidades mais pobres”.¹

1. GRACIANO, M. (Coord.). O Plano de Desenvolvimento da Educação. Ação Educativa. *Em Questão*, v. 4, São Paulo, p. 8, 2007.

Por fim, cabe destacar que o PDE também fortalece o regime de colaboração da União com os demais entes federados. Isso se concretiza com a substituição das transferências voluntárias, até então realizadas por meio de convênios fragmentados – considerados unidimensionais e efêmeros, pela proposta de elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR). Essa nova sistemática para organizar as transferências voluntárias tem um caráter plurianual e visa estabelecer um plano estratégico orientado em quatro dimensões: gestão, relação com a comunidade, projeto pedagógico e infra-estrutura. Está expresso no documento que “O PAR é, portanto, multidimensional e sua temporalidade o protege daquilo que tem sido o maior impeditivo do desenvolvimento do regime de colaboração: a descontinuidade das ações, a destruição da memória do que já foi adotado, a reinvenção, a cada troca de equipe, do que já foi inventado”.²

3.2 Financiamento

Um dos destaques do PDE corresponde ao Fundeb, que contemplará todos os níveis e modalidades de ensino, da creche ao ensino médio, e cuja vigência se estenderá até 2021. O Fundeb contará com o aporte financeiro da União, que aumentará, de forma gradativa, de R\$ 2,0 bilhões em 2007 até cerca de R\$ 4,0 bilhões em 2009. Nos anos subsequentes, a transferência federal será o equivalente a 10,0% da quota de contribuição de estados e municípios a esse fundo, o que implicará um montante de cerca de R\$ 6,3 bilhões em valores de 2007. O volume de recursos federais será, assim, significativamente maior que o anteriormente destinado à complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que contabilizou R\$ 314,0 milhões em 2006.

O Fundeb incorporou algumas inovações em relação ao Fundef. A primeira delas se refere ao coeficiente de remuneração das matrículas, que levará em conta, além da etapa/modalidade da educação básica, a extensão do turno de ensino. Desse modo, escolas com turno integral receberão adicional de 25,0% por aluno matriculado. No âmbito da educação infantil, também serão consideradas as creches conveniadas.

Para o alcance dos objetivos estabelecidos no âmbito do PDE, o MEC elegeu 40 iniciativas prioritárias. Nem todas, contudo, implicam novas ações. Muitas já constavam do orçamento do ministério e algumas se encontravam sob a responsabilidade de outros. Há também aquelas de natureza não-orçamentária, por se tratar de ações de gestão ou mesmo de responsabilidade exclusiva de estados e municípios, enquanto outras apenas reorganizam o foco dos investimentos, a exemplo da prioridade conferida aos municípios que apresentam os piores Idebs para efeito do recebimento de recursos mediante transferências voluntárias do FNDE.

A tabela 1 apresenta de forma resumida a programação orçamentária do MEC, segundo os quatro eixos do PDE e outros grupos de despesas, para os anos de 2007 e 2008. O Projeto de Lei Orçamentária para 2008 estima recursos da ordem de R\$ 31,2 bilhões para o MEC, o que representa um incremento nominal de 12,0% se comparado com o valor autorizado (lei + créditos) para o exercício de 2007. Em valores absolutos, expressa um aporte adicional de mais de R\$ 3,3 bilhões, em grande medida destinados à educação básica (R\$ 2,2 bilhões), cuja metade corresponde à complementação do Fundeb. Conforme anunciado pelo ministro da Educação, a outra parcela adicional de recursos, cerca de

2. MEC. *O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas*. Brasília, 2007. p. 25.

R\$ 1,0 bilhão, deverá ser destinada a apoiar financeiramente os municípios priorizados pelo PDE, aqueles com os piores indicadores educacionais.

Para as ações voltadas à alfabetização e à educação de jovens e adultos, o incremento relativo de 31,3% é ligeiramente superior ao verificado no âmbito da educação básica (30,4%). Contudo, em termos de valores absolutos, é o eixo do PDE contemplado com o menor volume, cerca de R\$ 476,0 milhões.

TABELA 1
Consolidação da programação orçamentária do MEC
(Em R\$ 1,00 corrente)

Eixos do PDE	2007	2008	Variação nominal (%)
	Lei + créditos	Projeto de lei	
1. Educação básica	7.327.749.092	9.557.472.035	30,4
2. Educação superior	12.480.554.414	12.974.232.879	4,0
3. Educação profissional	1.475.067.323	1.678.026.567	13,8
4. Alfabetização e EJA	362.600.594	476.000.000	31,3
Subtotal (PDE)	21.645.971.423	24.685.731.481	14,0
Previdência de inativos e pensionistas	4.845.742.876	4.892.224.252	1,0
Ações finalísticas em programas transversais	27.733.916	10.985.812	-60,4
Programas não finalísticos do MEC	1.381.592.095	1.657.887.365	20,0
Total geral MEC	27.901.040.310	31.246.828.910	12,0

Fonte: Siafi/Sidor.

Elaboração: Disoc/Ipea.

A programação orçamentária, em 2008, para a educação profissional revela um incremento nominal de 13,8% sobre o montante autorizado para 2007, o que amplia o total de recursos para cerca de R\$ 1,6 bilhão em valores absolutos.

Dentre os quatro eixos do PDE, a educação superior é a modalidade que mais absorve recursos orçamentários da União, cerca de R\$ 13,0 bilhões previstos para 2008. Sua principal ação é assegurar o funcionamento dos cursos de graduação, contemplada com R\$ 8,7 bilhões. No entanto, o incremento nominal verificado foi de apenas 4,0% em relação ao observado em 2007.

Apesar de a análise se restringir ao orçamento do MEC, cabe lembrar que um expressivo volume de recursos, executado pelo Ministério da Fazenda, destina-se à concessão do Fies. Trata-se de uma das principais ações voltadas à ampliação do acesso à educação superior, reiterada pelo PDE, e que contará, em 2008, com recursos da ordem de R\$ 1,06 bilhão, o equivalente a um montante 12,0% maior que o alocado no ano anterior.

Alguns estudiosos do financiamento da educação têm defendido que o Brasil não precisa ampliar os investimentos em educação como proporção do Produto Interno Bruto (PIB), pois alegam que os 4,0% atualmente gastos no Brasil estão próximos da média dos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) – que, segundo a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), situa-se em torno de 4,5%. Nessas comparações sobre investimentos educacionais em diferentes países, é preciso contextualizar situações que se apresentam diferenciadas, sob risco de cometer inferências equivocadas. Assim, deve-se considerar que o PIB *per capita* do Brasil ainda é bastante baixo, quando comparado ao dos membros da OCDE, e que a dívida educacional para com a sociedade brasileira é muito grande – o que demandará investimentos que, no caso daqueles países já foram realizadas há muito tempo.

Na opinião de educadores de 25 países, reunidos no Fórum Mundial de Educação, realizado em março de 2006, em Nova Iguaçu-RJ, os governos deveriam investir pelo menos 6,0% do PIB no setor. Esse entendimento é compartilhado pelo ministro da Educação, Fernando Haddad, quando afirma que, se o país deseja alcançar as metas educacionais programadas para 2021, firmadas no compromisso Todos pela Educação, terá de investir anualmente 6,0% do PIB. No entanto, sua expectativa é de que esse patamar de gasto só será atingido em prazo não inferior a dez anos. Nesse sentido, defende como meta intermediária para 2012 a proporção de 5,0% do PIB, de modo a viabilizar o cronograma de implementação do conjunto de ações previstas no PDE.

4 Tema em destaque

Situação educacional dos jovens brasileiros

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

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

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

TABELA 2
Situação educacional dos jovens em 2006
(Em %)

	Faixa etária		
	15 a 17 anos	18 a 24 anos	25 a 29 anos
Analfabetos	1,6	2,8	4,7
Freqüentam o ensino fundamental (regular ou supletivo)	33,6	4,8	1,9
Freqüentam o ensino médio (regular, supletivo ou pré-vestibular)	47,7	13,9	3,3
Freqüentam o ensino superior (inclusive mestrado ou doutorado)	0,4	12,7	7,4
Freqüentam a alfabetização de jovens e adultos	0,1	0,2	0,2
Estão fora da escola	16,6	65,7	82,5
– Ensino fundamental incompleto	11,5	19,0	27,0
– Ensino fundamental completo	2,0	6,2	7,3
– Ensino médio incompleto	1,4	6,8	5,8
– Ensino médio completo	1,1	28,9	30,2
– Ensino superior incompleto	0,0	0,9	1,7
– Ensino superior completo (inclusive mestrado ou doutorado)	0,0	1,9	8,6
População jovem (valor absoluto)	10.424.755	24.285.150	15.821.341

Fonte: Pnad/IBGE.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Pode-se constatar que na tabela 2 a incidência do analfabetismo é tanto maior quanto mais elevada é a faixa etária dos jovens brasileiros. Outro aspecto a ser ressaltado diz respeito à distorção idade-série, evidenciada pelo fato de quase 34,0% dos jovens de 15 a 17 anos ainda freqüentarem o ensino fundamental. Também merece atenção o fato de pouco menos de $\frac{1}{3}$ da faixa etária de 18 a 24 anos freqüentar a escola, e de apenas 12,7% cursarem o ensino superior, considerado o nível de ensino adequado a essa faixa etária. Por fim, a freqüência à escola de jovens entre 25 e 29 anos também se limitava a 12,8% do total, ainda que mais da metade (7,4%) freqüentasse o ensino superior. Em suma, com o aumento da idade diminui a freqüência de jovens à educação escolar. Por outro lado, essas desigualdades de acesso revelam conquistas para as novas gerações, na medida em que vem sendo reduzida a incidência de pessoas que se encontram fora da escola e que não concluíram a escolarização obrigatória, quando se compara a faixa etária de 15 a 17 anos com as demais.

4.1 Analfabetismo entre jovens

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

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

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

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

TABELA 3
Taxa de analfabetismo das pessoas de 15 a 29 anos de idade (1996 e 2006)

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

Fonte: Pnad/IBGE.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Obs.: * Exclusiva as áreas rurais dos estados do AC, AP, AM, PA, RO e RR.

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

Cabe ressaltar uma importante causa da persistência do elevado número de analfabetos no país: o baixo desempenho do ensino fundamental. Segundo relatório do Observatório da Equidade,³ esse fato se evidencia pela grande proporção de analfabetos que declaram ter freqüentado a escola sem, no entanto, ter aprendido a ler e escrever sequer um bilhete simples. De acordo com os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 38,7% das pessoas analfabetas, com 15 anos de idade ou mais, já haviam freqüentado escola. Essa proporção se elevou para 40,9% em 2006, o que corresponde a 5,9 milhões de pessoas. Por sua vez, o ingresso anual de jovens com 15 anos de idade no contingente de analfabetos é outra decorrência do fracasso do ensino fundamental. Em 2006, a taxa de analfabetismo entre os jovens dessa idade era de 1,5%, totalizando o ingresso de 51.499 novos analfabetos.

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

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

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

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

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

Outra mudança é a responsabilização dos municípios pela implementação das ações de alfabetização, na medida em que passam a contar com 80,0% dos recursos do programa. Sua adesão envolve compromissos como: definir metas, diretrizes e elaborar

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

planos plurianuais de alfabetização, que serão revistos anualmente; garantir que pelo menos 75,0% dos professores da rede pública assumam o processo de alfabetização; mobilizar os analfabetos para os cursos; selecionar e capacitar os professores.

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

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

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

4.2 Educação de jovens e adultos: uma opção educacional com oferta ainda insuficiente

Um grande entrave à redução do analfabetismo está associado à desarticulação dos cursos de alfabetização com os de EJA, pois é reconhecido que o retorno ao analfabetismo é comum quando o aluno recém-alfabetizado não utiliza as habilidades de ler e escrever adquiridas. Dados do Programa Brasil Alfabetizado revelaram que apenas 6,2% dos alfabetizados, em 2006, se matricularam em cursos de EJA. Isso evidencia a desarticulação num contexto em que existe a oferta de EJA, mas não revela o outro lado preocupante da situação: a carência de oferta em muitos municípios brasileiros.

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

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

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

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

Além de subsidiar a ampliação da oferta de EJA, o MEC aloca recursos para melhorar a qualidade dos cursos, mediante o desenvolvimento de material didático e pedagógico. Assim, apoiou a elaboração da Coleção Cadernos de EJA para o ensino fundamental de jovens e adultos, da alfabetização até a 8ª série – uma contribuição para o trabalho pedagógico dos professores. A coleção segue as orientações curriculares do Conselho Nacional de Educação (CNE), organizando os componentes e conteúdos em torno de eixos temáticos, e tem o trabalho como eixo geral integrador desses temas. Outra novidade foi a criação, em abril de 2007, do Programa Nacional do Livro Didático para a Alfabetização de Jovens e Adultos (PNLA), que objetiva distribuir livros didáticos adequados aos estudantes de EJA.

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

TABELA 4
Matrículas na educação de jovens e adultos no ensino fundamental (2005 e 2006)

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

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

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

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

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

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

TABELA 5

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

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

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

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

4.3 Baixa proporção de jovens em idade adequada no ensino médio

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

TABELA 6

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

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

Fonte: Pnad/IBGE.

Elaboração: Disoc/lpea.

Obs.: * Sem as áreas rurais dos estados do AC, AP, AM, PA, RO e RR.

Além de ainda serem baixas, as taxas de frequência líquida na faixa de 15 a 17 anos também encobrem desigualdades de diversas ordens. Sob a ótica regional, identifica-se clara polarização entre as regiões Sul/Sudeste e Norte/Nordeste. Por exemplo, em 2006, a taxa de frequência líquida no Sudeste situava-se em torno de 58,0%, enquanto no Nordeste era de apenas 33,3%. Apesar de ainda ser muito expressiva a diferença entre essas regiões, a situação atual configura um avanço em relação a 1996, quando o Nordeste apresentava taxa de apenas 12,8%, contra 31,6% na região Sudeste. Em termos relativos, houve redução da disparidade entre as regiões com o menor e o maior índice.⁴

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

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

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

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

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

A conciliação dos estudos com alguma atividade profissional tem sido a realidade de cerca de $\frac{1}{4}$ dos estudantes de 15 a 17 anos. Dos jovens dessa faixa etária que não estudavam, menos da metade (8,2% do total) trabalhava, enquanto os demais (9,8% do total) não estavam envolvidos com qualquer dessas atividades. Quando se analisam os dados de frequência à escola segundo a variável cor/raça, verifica-se que, em média, a proporção de jovens brancos que apenas estudavam correspondia a 62,8%, enquanto em situação mais desvantajosa encontravam-se os pardos, com 56,8% – incidência 10,0% menor que a dos brancos. No entanto, quando se comparam jovens de 15 a 17 anos que auferem renda familiar *per capita* de 2 salários mínimos (SMs) ou mais, constata-se que não há diferenças significativas entre brancos e pardos.

A redução das desigualdades de acesso ao ensino médio e, conseqüentemente, sua progressiva obrigatoriedade, prevista na Lei de Diretrizes e Bases (LDB), constituem objetivos do PDE. No entanto, o sucesso das ações que integram o plano com impacto sobre esse nível de ensino dependerá em grande medida de um maior aporte de recursos, a ser disponibilizado pelo Fundeb. Em face da diversidade de níveis/modalidades de ensino cobertos por esse fundo, o MEC instituiu uma comissão de especialistas com a atribuição de definir fatores diferenciados para a transferência de recursos referentes à complementação da União. Tendo como base o ensino fundamental urbano, ao qual foi atribuído fator 1,0, a referida comissão atribuiu ao ensino médio fatores entre 1,2 (ensino médio urbano) e 1,3 (ensino médio em tempo integral e ensino médio integrado

à educação profissional). Portanto, o valor a ser repassado por estudante matriculado nesse nível de ensino será de 20,0% a 30,0% maior que o do ensino fundamental.

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

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

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

Em relação à formação de professores, são identificadas diversas ações com vistas a suprir uma das principais carências da educação básica em geral e do ensino médio em particular, que se refere aos professores de ciências e matemática. Desse modo, está prevista a ampliação, em cerca de 60 mil vagas, apenas em 2007, da oferta na modalidade de educação a distância, por intermédio do programa Universidade Aberta do Brasil (UAB). Além disso, os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia também assumirão a tarefa de formar professores para a educação básica, o que pode ser facilitado pela alta capilaridade que terão tais instituições. Por sua vez, o estímulo à carreira do magistério na educação básica será oferecido por intermédio do Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (Pibid), mediante a concessão de 20 mil bolsas de estudo a estudantes de cursos de licenciatura nas disciplinas que apresentam maior carência de professores.

4.4 Acesso restrito e desigual à educação superior

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

TABELA 7

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

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

Fonte: Pnad/IBGE.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Obs.: * Sem áreas rurais dos estados do AC, AP, AM, PA, RO e RR.

Apesar de a taxa de frequência líquida na educação superior ter sido ampliada em mais de 117,0% no período de uma década, o patamar atingido ainda se encontra muito aquém do desejado, tanto em relação à meta estipulada pelo PNE, de 30,0%, a ser atingida em 2011, quanto na comparação com os demais países latino-americanos. De acordo com estudo do Instituto de Estudos Superiores da América Latina e Caribe (Iesalc),⁵ vinculado à Unesco, o Brasil apresentava, em 2003, uma das menores taxas brutas de matrícula na educação superior da América Latina,⁶ assim como uma das menores proporções de estudantes de ensino superior por dez mil habitantes, conforme pode ser observado na tabela 8.

TABELA 8

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

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

Fonte: Iesalc/Unesco.

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

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

Contudo, são marcantes as desigualdades na frequência à educação superior entre jovens de 18 a 24 anos. Quando se considera a variável renda, verifica-se que a taxa de frequência oscila de 4,7%, para os que têm rendimentos mensais *per capita* de $\frac{1}{2}$ a 1 SM, até 59,8%, para os jovens que se encontram na faixa de 5 SMs ou mais. Outro

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

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

grande diferencial é identificado a partir da localização do domicílio. Nesse caso, 16,3% dos jovens residentes em áreas metropolitanas freqüentam a educação superior, enquanto o índice é de apenas 2,3% entre moradores de áreas rurais. Por sua vez, as desigualdades observadas a partir da condição de raça/cor mantêm-se bastante acentuadas, em que pesem os avanços ocorridos ao longo dos últimos 15 anos, na medida em que pretos e pardos apresentam taxas de apenas $\frac{1}{3}$ daquela registrada entre brancos.

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

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

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

Como mecanismo auxiliar de financiamento para viabilizar esse modelo de expansão, foi instituído, em 1999, o Fies, em substituição ao falimentar Programa de Crédito Educativo. O Fies foi submetido a diversas modificações em seu desenho e, mais recentemente, passou a priorizar a concessão de financiamentos a estudantes matriculados em instituições que tenham aderido ao ProUni. Desde a sua criação, foram concedidos cerca de 457 mil financiamentos a estudantes de graduação.

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

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

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

4.5 Educação profissional técnica: uma oferta muito aquém da demanda

A oferta de cursos de educação profissional técnica é muitas vezes mencionada por seu reconhecido padrão de qualidade. No entanto, a relação entre as matrículas e uma estimativa da demanda potencial,⁷ constituída pelos jovens que freqüentam o ensino médio regular e EJA, revela uma situação de baixo atendimento. Segundo estimativas do Inep/MEC, em 2005 apenas 10,9% dessa demanda potencial foi atendida, verificando-se uma pequena melhoria em 2006, quando o atendimento chegou a 11,4%. Porém, é importante mencionar que a oferta de educação profissional técnica não só é reduzida, mas também bastante concentrada e desigual.

A concentração territorial da oferta pode ser aferida por sua distribuição pelas unidades federadas: apenas 17,2% dos municípios brasileiros contavam com cursos de educação técnica em 2005, sendo que, no Nordeste, a oferta ocorreu em apenas 8,0% dos municípios, em contraposição a 26,5% no Sudeste. A proporção de matrículas na educação técnica igualmente revela uma concentração de aproximadamente $\frac{1}{3}$ em municípios das capitais, com uma centralização maior na região Norte (65,6%).

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

TABELA 9
Matrículas na educação profissional técnica de nível médio (2005 e 2006)

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

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

Os dados também evidenciam que quase metade das matrículas concentra-se na faixa etária de 18 a 24 anos e que a categoria denominada *jovens* responde por cerca de 80,0% desse total. Essa elevada participação na educação profissional técnica é um indício importante de oportunidades abertas para esse grupo de jovens. Se por um lado a formação obtida os qualifica para a inserção no mercado de trabalho, por outro, os cursos

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

técnicos, particularmente os da rede pública, também os habilitam para a continuidade de estudos no ensino superior.

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

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

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

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

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

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

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

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

5 Considerações finais

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

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

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

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

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

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

CULTURA

1 Apresentação

Este capítulo aponta, na seção “Fatos relevantes”, alguns episódios de destaque no período em análise. A pirataria cometida contra o filme *Tropa de elite* – que obteve sucesso de bilheteria mesmo depois de ter sido distribuído em circuitos informais – é um deles, assim como a promulgação da Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade de Expressões Culturais. Na seqüência, apresenta-se uma descrição das opções políticas recentes, examinando-se as características das políticas culturais nos últimos governos e interpretando os significados do Plano de Aceleração do Crescimento na área da cultura (PAC Cultural) em termos de redesenho das políticas culturais. Em seguida, descreve-se o Programa Cultura Viva, iniciativa relevante e com “recorte” específico, direcionado à juventude, tema da quarta seção, que discute questões pertinentes às relações entre juventude, cultura e políticas culturais.

2 Fatos relevantes

A área cultural se caracterizou, em 2007, por acontecimentos de diferentes alcances no que se refere à organização das políticas. Na produção artística, um dos fatos de inquestionável importância foi o vazamento e a posterior ação de pirataria contra o filme *Tropa de elite*, de José Padilha (o mesmo diretor de *Ônibus 174*), que trata do Batalhão de Operações Especiais da Polícia Militar (Bope) do Rio de Janeiro. O lançamento nos cinemas estava previsto para novembro de 2007, mas, em agosto, já circulava pelas ruas de várias cidades brasileiras. A tecnologia que facilita a produção também facilita a reprodução de cópias não autorizadas.

O fato gerou constrangimento à equipe e preocupação aos órgãos de combate à pirataria. O secretário executivo do Ministério da Justiça (MJ), que preside o Conselho Nacional de Combate à Pirataria e Delitos contra a Propriedade Intelectual, afirmou que se tratava de caso único no mundo, isto é, a pirataria se antecipou à estréia do filme. Na verdade, o *Tropa de elite* vendido pelos camelôs era uma versão inacabada. De qualquer forma, as interpretações se multiplicaram. Alguns acreditaram se tratar de uma estratégia de *marketing* dos produtores do filme. Em defesa, o diretor afirmou ser difícil imaginar que a empresa produtora, da qual é proprietário, bem como as empresas associadas Universal Pictures, Harvey Weinstein Co., Motion Pictures Association e ainda advogados e policiais montassem uma farsa em prejuízo próprio. Em razão do suposto vazamento, a data de estréia do filme foi antecipada em um mês, e ele acabou se tornando um sucesso de crítica e de público. O êxito não pode se explicar unicamente pelas repercussões do “vazamento”, devendo também ser creditado às qualidades do filme.

A ação de pirataria teve desdobramentos policiais. Os acusados de vazar o filme prestaram depoimentos à Delegacia de Repressão aos Crimes contra a Propriedade Imaterial (DRCPim), e chegaram a ser presos. O móvel da questão envolve o “direito autoral” e as relações entre esse princípio legal e o investimento, os retornos financeiros e a remuneração dos diversos elos da cadeia de produção-distribuição. Do ponto de vista do consumidor,

buscam-se produtos baratos, ainda que não-originais, pois muitos possuem aparelho de DVD. Além disso, são pouquíssimos os cinemas nos municípios brasileiros, e, onde existem salas, os ingressos custam caro. Os distribuidores, por sua vez, criticam os impostos, supostamente excessivos, que explicariam os preços altos. Além de onerar o consumidor, a carga tributária impactaria também a rentabilidade do elo de distribuição. Os autores e produtores, por sua vez, esperam retornos pela obra produzida. O fenômeno da pirataria não é novo, e o filme de Padilha recolocou na ordem do dia a questão dos direitos autorais e a urgência da discussão a respeito de marcos legais que considerem não só as mudanças tecnológicas, mas os efeitos que elas provocam na cadeia de produção e nos direitos. O assunto tornou-se prioritário, não por envolver comportamentos desviantes que mereçam repressão por não se adequarem à norma jurídica, mas por colocar em pauta a necessidade de se estabelecerem marcos legais que permitam a remuneração justa dos diversos elos da cadeia de produção cultural e possam garantir, para o consumidor, a proteção dos seus direitos e o acesso a produtos originais e de qualidade, no âmbito da rica produção simbólica. Ou seja, os direitos autorais passaram a envolver questões relativas ao desenvolvimento cultural em sua dimensão econômica e tecnológica, além de relacionadas ao debate sobre o direito e o acesso à cultura, garantidos pelos poderes públicos.

A Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade de Expressões Culturais foi assinada em Paris, em outubro de 2005, na 33ª Conferência Geral da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco). A resolução, apoiada por 148 países, recebeu voto contrário apenas dos Estados Unidos e de Israel. Para os Estados Unidos, os intercâmbios culturais devem ser regidos pelas regras do comércio internacional e submetidos às leis da Organização Mundial do Comércio (OMC). A resistência a essa postura partiu dos franceses, com base em princípios denominados “exceções culturais”, e evoluiu para a defesa do que se qualificou de “diversidade cultural”.

O documento da convenção foi promulgado no Brasil em agosto de 2007, pelo Decreto nº 6.177. A ratificação é convergente com os princípios que vêm sendo adotados nas políticas culturais brasileiras, quais sejam: respeito aos direitos humanos e liberdades fundamentais, soberania, igual dignidade e respeito por todas as culturas, solidariedade e cooperação internacionais, complementaridade entre aspectos econômicos e culturais, desenvolvimento sustentável, acesso equitativo, abertura e equilíbrio (favorecimento à interconexão e valorização de outras culturas do mundo). A partir da ratificação da convenção, o Brasil passou a compor o Conselho Gestor da Convenção, por ter sido um dos 30 primeiros países a validar o documento.

3 Acompanhamento e análise da política

Esta seção é dedicada à análise das políticas culturais de forma global. Para tanto, utilizam-se indicadores de esforço de gasto, acompanhando-se a execução financeira do orçamento federal e a evolução dos montantes de recursos captados via Lei Rouanet (nesse caso, na modalidade incentivos fiscais). O acompanhamento feito aqui dá ênfase a aspectos quantitativos e aponta algumas semelhanças e diferenças entre estilos de políticas culturais nos diferentes governos. Ao final, são indicados pontos que permitem entrever desafios ainda presentes no processo de construção do Sistema Nacional de Cultura (SNC).

3.1 Há novidades nas políticas culturais brasileiras?

A invenção das políticas culturais se relaciona com a intenção de construção de identidades nacionais e com o processo de legitimação política. Essa marca se difundiu como

característica orientadora das políticas culturais em diversas nações. A premissa é que a cultura é um patrimônio nacional que deve ser preservado e difundido. Por outro lado, as artes também conferem aos Estados nacionais alguns traços que os diferenciam. Portanto, a riqueza da criação e do acervo de obras importantes distingue e marca as sociedades como cultas, civilizadas ou “desenvolvidas”.

O Brasil carrega essas marcas e organiza suas políticas a partir dos mesmos pressupostos. Os museus nacionais, a Fundação Biblioteca Nacional (BN), o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), a Fundação Casa de Rui Barbosa, para citar algumas instituições no âmbito do governo federal, estão dentro desse quadro ideológico. A própria Fundação Nacional de Arte (Funarte), que nasceu na década de 1970 sob o signo da discussão e crítica da política de “pedra e cal” do Iphan,¹ também gravita no campo ideológico do patrimonialismo. Políticas estruturadas anteriormente, como a de radiodifusão e cinema, nasceram nos idos das décadas de 1920 e 1930 e compartilham objetivos similares. O mesmo vale para as políticas de preservação da cultura popular (antes, políticas para o folclore), pelo menos no que se refere à inspiração básica e à inserção no mesmo espaço de construção da nação e desnudamento da “brasilidade”. Grande parte das instituições responsáveis por essas políticas sobreviveu e, com elas, as premissas de preservação e fomento do patrimônio artístico e cultural, as quais concorrem pelos recursos fundamentais das políticas culturais brasileiras.

A tabela 1 permite indicar duas características dessas políticas. A primeira é o peso das instituições tradicionais, como o Iphan, a BN e a Funarte na partilha dos recursos orçamentários da cultura no período 1996-2006. A outra é que o campo federal das políticas culturais é caracterizado pela fragmentação, isto é, pela presença de várias instituições com muitos projetos e objetivos e, em decorrência, com recursos financeiros pulverizados entre muitas ações. O Iphan executou em média 26,3% do total dos recursos, sendo que no início do período analisado tinha participação de 30,3% e chega em 2006 com participação de 25,5%. As outras instituições tiveram participação menor que 10%, sendo que algumas ficaram perto de 2% apenas.

O ano de 2006 mostra uma recuperação dos níveis de dispêndios realizados em relação ao início do período (1996). Em geral, o comportamento nas instituições federais de cultura foi de redução de recursos financeiros durante os três governos. Por outro lado, os recursos do Fundo Nacional de Cultura (FNC) aumentaram nos últimos anos, indicando que este ganhou centralidade como mecanismo de gestão financeira. Em 2006 seus recursos eram inferiores apenas aos do Iphan. Esse comportamento se deve sobretudo às estratégias políticas de execução financeira e ao peso gradual conferido às políticas de museus e de Pontos de Cultura, executadas na administração direta, via FNC.² Como se pode observar na tabela 2, em 2006 o fundo aumentou em quatro vezes os valores executados em 1996.

1. Diz-se de “pedra e cal” porque é relativa à política patrimonialista que confere grande ênfase à preservação do acervo edificado no período barroco, ou seja, igrejas e fortificações militares.

2. Embora o Departamento de Museus e Centros Culturais (Demu) pertença a uma autarquia (Iphan), ele executa políticas pelo FNC.

TABELA 1
Participação das instituições federais (administração indireta) de cultura na execução orçamentária do Ministério da Cultura (1996-2006)

Ano/Instituição	Casa de Rui Barbosa	1996=100	Biblioteca Nacional	1996=100	Fundação Cultural Palmares	1996=100	Iphan	1996=100	Funarte	1996=100	Ancine	1996=100
1996	3,4	100	10,8	100	1,1	100	30,3	100	11,5	100	-	-
1997	3,1	90	10,9	101	1,7	146	29,9	99	12,9	113	-	-
1998	4,2	112	10,5	89	2,0	160	29,9	90	12,4	99	-	-
1999	3,6	104	10,8	97	1,9	160	29,1	93	10,2	87	-	-
2000	3,6	107	9,5	90	4,4	391	23,6	79	8,8	78	-	-
2001	3,3	105	8,4	84	2,2	209	22,8	81	9,1	85	-	-
2002	4,5	108	10,7	82	2,9	210	27,6	75	10,5	76	-	-
2003	4,3	90	10,1	67	2,7	171	29,2	69	9,9	62	7,0	100
2004	4,0	105	9,5	78	2,3	177	25,4	74	7,9	61	6,9	121
2005	2,8	92	10,1	107	2,0	197	19,0	71	5,9	59	6,2	139
2006	2,8	111	7,2	91	1,8	218	25,5	115	10,3	122	5,6	151
Total	3,5	-	9,7	-	2,2	-	26,3	-	9,9	-	2,4	-

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi).

Elaboração: Disoc/Ipea.

Obs.: O total (100%) inclui toda a administração direta, isto é, o Ministério da Cultura (MinC) e o Fundo Nacional de Cultura (FNC).

TABELA 2
Execução orçamentária das instituições federais de cultura (1996-2006)
 (Valores de 2006, em R\$ mil)

Ano	MinC	1996=100	FNC	1996=100	Administração direta total	1996=100	Administração indireta total	1996=100	Total (incluindo a Ancine)	1996=100
1996	173.495	100	33.567	100	207.062	100	277.232	100	484.294	100
1997	144.645	83	57.772	172	202.418	98	285.238	103	487.656	101
1998	134.319	77	48.127	143	182.447	88	262.082	95	444.528	92
1999	169.659	98	39.266	117	208.926	101	262.562	95	471.487	97
2000	161.756	93	83.819	250	245.575	119	246.160	89	491.735	102
2001	177.149	102	105.929	316	283.078	137	240.212	87	523.291	108
2002	112.758	65	62.763	187	175.521	85	225.972	82	401.493	83
2003	73.478	42	54.422	162	127.900	62	196.135	71	348.604	72
2004	96.475	56	92.291	275	188.766	91	211.283	76	429.805	89
2005	163.266	94	134.748	401	298.014	144	219.748	79	552.019	114
2006	170.613	98	138.091	411	308.704	149	315.343	114	661.161	137
Total	1.577.614	-	850.796	-	2.428.409	-	2.741.968	-	5.296.074	-

Fonte: Siafi.

Elaboração: Disoc/Ipea.

O maior peso financeiro do Sistema Federal de Cultura (SFC) está na administração indireta – Iphan, Casa de Rui Barbosa, Agência Nacional de Cinema (Ancine), BN, Funarte e Fundação Palmares –, que representa 52% do total (média do período). Mas há uma tendência, no último período, de diminuição desse peso relativo, que passou de 56% em 2003 para 48% em 2006. Portanto, pode-se dizer que as instituições vinculadas ao MinC têm peso relevante nas políticas federais de cultura, mesmo que os recursos sejam insuficientes e a atuação dessas seja de abrangência limitada.

3.2 O que é novo no financiamento?

Ponto importante para completar a caracterização do que aconteceu com as políticas culturais no período é o comportamento da outra parte das fontes de financiamento, os gastos indiretos ou incentivos fiscais. Ou seja, se elas seguem padrões parecidos ou se manifestam outras linhas de investimento e gasto.

Veja-se, por exemplo, o padrão de distribuição de recursos pelos segmentos culturais. Os incentivos fiscais fazem parte do Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac). Os produtores ou realizadores culturais (proponentes) apresentam ao MinC projetos, ações ou programas; caso recebam recursos do incentivador, passam a ser beneficiários. O incentivador é o contribuinte do Imposto de Renda (IR) – ou de proventos de qualquer natureza (pessoa física ou jurídica) – que efetua doação ou patrocínio em favor do proponente. As doações ou patrocínios estão amparados pelo artigo 18 da Lei nº 8.313, de 1991, que permite dedução de 100% do valor de incentivo até o limite de 6% do imposto devido, ou no artigo 26 da mesma lei, que tem alíquota específica para pessoas físicas (80% de dedução do IR quando feito via doação e 60% por patrocínios) e jurídicas (40% de dedução para as doações e 30% para os patrocínios), até 4% do imposto devido. A renúncia fiscal é o montante de recursos que deixaram de ser arrecadados pelo governo federal, ao passo que o “dinheiro novo” corresponde a recursos próprios do incentivador e não deduzidos do imposto devido.

Em 2006 foram captados R\$ 837,9 milhões, sendo R\$ 742,9 milhões provenientes de renúncia e R\$ 94,9 milhões de recursos privados. Dos montantes apresentados, o segmento das artes cênicas propôs projetos que corresponderam a 21% dos recursos; o de música, a 18%; e o de patrimônio, a 17%. Seguem-se o de artes integradas, com 12%; o de audiovisual, com 12%; o de humanidades, com 11%; e o de artes plásticas, com 9%.

Para o número de projetos aprovados, as percentagens mudam, mas no universo de projetos são raras as situações que cobrem o ciclo completo (produção, difusão, distribuição e consumo). Ou melhor, não se vê preocupação sistêmica com o resultado, no sentido de que o produto deve chegar a alguém. Se se quiser, para usar uma formulação sintética, não se vê uma preocupação com impactos sobre a prática ou consumo cultural, enfim, sobre a democratização ou acesso à cultura. O interesse, legítimo e relevante, é produzir ou financiar eventos e projetos e, ainda aqui, predomina a concepção patrimonialista e da política de eventos. Cabe registrar mais dois aspectos sobre os recursos incentivados, que serão demonstrados nas tabelas 3 e 4.

A tabela 3 mostra que a captação de recursos chegou, no período, ao total de R\$ 4,279 bilhões, sendo que em 2005 os montantes eram 31% maiores do que os de 1998. Depois de um declínio, recuperou-se o volume de recursos em relação ao último ano do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) e ao primeiro do governo Lula. O número de proponentes também aumentou muito, e constantemente: em 2005 chega a 1.658 (quase 2,5 vezes o número de 1998). No entanto, o tamanho médio dos projetos que propuseram captação é quase a metade daquele no primeiro ano da análise (cerca de 57%).

TABELA 3
Captção de recursos na modalidade “incentivos fiscais” por proponente (1998-2005)
 (Valores de 2005, em R\$ mil)

Ano	Proponente com captação				30 maiores proponentes com captação em cada ano			
	Proponentes com captação (a)	Número de proponentes (b)	Valor médio por proponente (c=b/a)	Relação com a média total (g=f/c)	Proponentes com captação 1998=100	30 maiores proponentes (d)	Valor médio por proponente (e=d/a)	Relação com a média total (g=f/c)
1998	525.174	725	724	100	238.618	7.954	11	
1999	428.517	741	578	80	197.956	6.599	11	
2000	515.334	819	629	87	230.487	7.683	12	
2001	593.996	913	651	90	241.391	8.046	12	
2002	491.391	1.000	491	68	170.901	5.697	12	
2003	500.987	1.126	445	61	177.313	5.910	13	
2004	537.181	1.406	382	53	138.338	4.611	12	
2005	686.819	1.658	414	57	200.453	6.682	16	
Total	4.279.399	8.388	510	-	1.595.457	6.648	13	

Fonte: Sistema de Apoio às Leis de Incentivo (Salic/MinC).
 Elaboração: Disoc/ipea.

Quanto aos 30 maiores proponentes, observa-se que em 1998 correspondiam a 45% dos recursos captados e em 2005 representavam apenas 29%. Os valores captados por eles também decresceram: eram, em 2005, 84% dos recursos totais captados em 1998. Os valores médios captados por proponente também diminuíram. Enquanto eram de R\$ 7,9 mil em 1998, vão em 2005 para R\$ 6,6 mil. No entanto, em todo o período o valor médio dos 30 maiores é cerca de 13 vezes o valor médio captado pelo conjunto dos outros proponentes. Dessa maneira, pode-se perceber uma relativa concentração de recursos em poucos proponentes. O interessante, no entanto, é que em alguns casos o comportamento dos recursos indica uma verdadeira política privada; pela sua continuidade, é fato, mas também pelo montante de recursos.

Como se pode observar, vários proponentes procuram o financiamento no *mix* público(renúncia)-privado, mas as estratégias mudam. Muitos procuram recursos para períodos curtos de tempo e outros fazem dos recursos incentivados fonte de políticas próprias de prazo mais longo. De qualquer maneira, fica o registro importante da concentração de recursos em poucos proponentes, sendo que quatro – vale a pena repetir – dos que recorrentemente procuraram usar os mecanismos de incentivo, durante os oito anos analisados, obtiveram 11% dos recursos totais captados.

Entre os 30 maiores proponentes (de cada um dos oito anos em análise), aqueles com mais de cinco anos de captação no período obtiveram 27% do total captado, como se constata na tabela 4. No entanto, se alguns recebem muito (quase o mesmo que instituições tradicionais do MinC), há outros projetos dispersos e aparentemente sem continuidade.

TABELA 4
Recursos na modalidade “incentivos fiscais” (1998-2005)¹
(Valores de 2005, em R\$ mil)

Número de anos na base	Número de proponentes	Captação	Média por grupos de proponentes	Por ano	% no total
8 anos	4	489.352	122.338	15.292	11
7 anos	3	206.440	68.813	8.602	5
6 anos	5	278.201	55.640	9.273	7
5 anos	5	167.058	33.412	6.682	4
4 anos	5	111.483	22.297	5.574	3
3 anos	10	152.544	15.254	5.085	4
2 anos	35	110.815	3.166	1.583	3
1 ano	56	193.586	3.457	3.457	5

Fonte: Salic/MinC.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Nota: ¹ Os 30 maiores proponentes de cada ano formam o universo de análise nos oito anos considerados. Foram agrupados e distribuídos por número de vezes que captaram no período e cada ano corresponde a uma captação. Assim, um proponente pode captar até oito vezes, significando sua presença nos oito anos.

A tabela 5 apresenta as execuções médias dos três últimos governos, do ponto de vista do orçamento no primeiro caso, e das leis de incentivo, no segundo. Duas coisas despontam na análise da execução do orçamento. Em primeiro lugar, a média final do governo Lula pode dar uma dimensão equivocada sobre o esforço de recomposição de recursos. Como se viu nas tabelas 2 e 3, analisadas anteriormente, há uma vontade de recomposição financeira das instituições federais, que não aparecem nas médias. E, em segundo lugar, houve efetivamente um aumento progressivo dos montantes do FNC.

TABELA 5
Padrão de execução orçamentária da administração direta nos três últimos governos
(Em R\$ mil)

Governo	Administração direta					Administração indireta										Total	Média geral = 100	
	MínC	Média geral = 100	FNC	Média geral = 100	Casa de Rui Barbosa	Média geral = 100	Média geral = 100	BN	Média geral = 100	Fundação Cultural Palmares	Média geral = 100	Iphan	Média geral = 100	Funarte	Média geral = 100			Ancine
FHC 1	150.820	105	46.489	60	16.709	99	50.743	108	7.462	70	142.051	112	57.886	121	-	-	472.919	98
FHC 2	155.331	108	72.944	94	17.585	104	46.299	99	13.371	125	121.126	95	45.346	95	-	-	472.909	98
Lula 1	125.958	88	104.888	136	16.506	97	44.903	96	10.505	98	121.433	96	42.281	89	31.424	275	498.817	103
Média geral	143.419	100	77.345	100	16.954	100	47.003	100	10.717	100	126.944	100	47.651	100	11.427	100	482.399	100

Fonte: Siafi.
Elaboração: Disoc/Ipea.

É importante assinalar que a média de execução orçamentária no primeiro mandato do governo Lula foi ligeiramente superior (3%) à média dos últimos 11 anos, enquanto os dois governos FHC ficaram abaixo da média. É pouco para caracterizar um diferencial, pois a execução orçamentária não é tudo. Mas esse esforço é revelador tanto das prioridades macropolíticas e econômicas, quanto do comportamento efetivo dos recursos setoriais. Por exemplo, os dispêndios do MinC foram, na média, maiores nos períodos FHC e, no geral, a execução média das instituições federais foi maior naqueles dois governos, conforme a tabela 5. A execução do fundo no primeiro governo Lula superou a dos governos anteriores, sendo a principal responsável pela pequena vantagem geral daquele em todo o período. Na execução do FNC se apresentam novidades, em especial do ponto de vista da gestão, pois a realização do orçamento via FNC implica, não sempre, mas regularmente, o aporte de recursos dos convenientes. Daí o uso do mecanismo ter como consequência as contrapartidas e o aumento de recursos.

O uso do FNC alinhou a execução orçamentária a prioridades substantivas das políticas culturais – leia-se Pontos de Cultura (Programa Cultura, Educação e Cidadania – Cultura Viva), museus e fomento a eventos, em especial via Funarte.³ Adiante voltaremos ao esforço de alinhamento do financiamento a diretrizes políticas também para a modalidade “incentivos fiscais”.

A tabela 6 apresenta a execução do FNC por programas em 2006. A execução média do fundo é similar à de outros períodos (75,6%), mas alguns dos programas apresentam execução superior. É o caso do Programa Museu Memória e Cidadania, com 95,3% (e participação de 3,5% nos recursos do FNC ou R\$ 45 milhões) e o Cultura, Educação e Cidadania, com 90,5% de execução (mas com participação de 32,9%). O Programa Engenho das Artes (em grande parte executando prioridades da Funarte) é o segundo maior em participação (31,4%), mas apresenta uma execução menor do que a média do FNC (70,3%). A execução de Brasil Patrimônio Cultural é de 55,2% e a de Identidade e Diversidade é de 78,3%. O Programa Livro Aberto, além de pequena participação, tem uma execução baixíssima (29,6%).

TABELA 6
Execução do Fundo Nacional de Cultura em 2006
(Em R\$ mil)

Programas/FNC	Autorizado (a)	Liquidado (b)	Execução (b/a)	Participação (%)
Brasil patrimônio cultural	18.126	10.004	55,2	7,2
Livro aberto	7.401	2.189	29,6	1,6
Brasil, som e imagem	22.243	18.890	84,9	13,7
Museu memória e cidadania	5.070	4.833	95,3	3,5
Gestão da política de cultura	12.380	9.075	73,3	6,6
Cultura, educação e cidadania	50.278	45.491	90,5	32,9
Engenho das artes	61.694	43.364	70,3	31,4
Identidade e diversidade cultural – Brasil plural	5.420	4.245	78,3	3,1
Total	182.612	138.092	75,6	100,0

Fonte: Siafi.

Elaboração: Disoc/Ipea.

3. Consultar *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* nº 14.

A tabela 7 mostra dados que descrevem a Lei Rouanet. A captação média no primeiro governo Lula foi 19% maior do que a média dos três governos que o antecederam, chegando a R\$ 648 milhões. Entretanto, a parte renunciada também é muito maior, ou seja, 52% a mais do que a média do período. E a participação do setor privado com “dinheiro novo”, quer dizer, dinheiro próprio e não resultante da renúncia fiscal, é 49% inferior à média. O resultado é que as decisões de financiamento no que se refere à Lei Rouanet são tomadas pelo setor privado, mas os recursos vêm em grande medida como gasto indireto do setor público.

TABELA 7

Padrão de realização da Lei Rouanet nos três últimos governos

(Em R\$ mil)

Governo	Captação (a)	Média total =100	Renúncia (b)	Média total =100	Privado (c)	Média total =100	% "dinheiro novo" (d = c/a)
FHC1	439.491	81	159.071	43	280.420	162	63,8
FHC2	516.088	95	334.199	90	181.889	105	35,2
Lula1	648.172	119	563.355	152	84.817	49	13,1
Média total	543.229	100	369.767	100	173.462	100	31,9

Fonte: Salic/MinC.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Isso não quer dizer que os recursos privados são dispensáveis e que resultam em mau uso (o que é verdadeiro em alguns casos). Na realidade, o dinheiro novo não é dispensável se se considera que os montantes anuais ainda são maiores que os do FNC. O que se quer indicar é que o conceito de parceria entre público e privado não guia a implementação e o uso do mecanismo dos incentivos fiscais.

Também é importante lembrar que alguns dos mecanismos da Lei Rouanet foram regulamentados pelo Decreto nº 5.761, de abril de 2006, e que ainda não se pode avaliar plenamente seus resultados. O decreto procurou dotar a lei de um conceito ampliado de cultura, criando mecanismos de “democratização” do acesso aos recursos que ajudam a viabilizar a produção cultural. Antes, eram apoiados apenas projetos, agora podem ser apoiados programas e ações culturais e até mesmo iniciativas de fortalecimentos de cadeias produtivas e arranjos produtivos locais de escopo cultural.

Também foram tomadas medidas para dotar o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) de maior transparência e sua execução deverá obedecer a um plano anual coerente com o Plano Plurianual (PPA), com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Houve ainda a preocupação de transformar, aproximar e alinhar o Pronac ao Plano Nacional de Cultura (PNC) e aos objetivos ministeriais. Institui-se a Comissão do Fundo Nacional de Cultura para, como faz a Comissão Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC) no caso dos projetos financiados na modalidade incentivos fiscais, analisar os projetos culturais com apoio orçamentário do FNC, sendo que a nova comissão também será responsável pela elaboração do Plano Anual do FNC. O decreto também explicitou a possibilidade de uso de incentivos fiscais por meio do fundo, com destinação livre ou direcionada a projetos, ações ou programas específicos.

A normatividade mudou algumas regras relativas às condições de usos dos incentivos fiscais. Os planos anuais das instituições criadas pelos próprios patrocinadores passaram a submeter-se às mesmas regras dos demais proponentes, em especial, limitando-se as despesas administrativas a 15% do total do valor captado, quando antes era de 100%. Ou seja, as despesas administrativas não serão custeadas com recursos incentivados.

Outra inovação é que o proponente deverá submeter à apreciação ações de ampliação da acessibilidade do público a bens ou a produtos gerados por seu projeto, proporcionando

essa condição a pessoas idosas (de acordo com a Lei nº 10.741/2003) e a pessoas com deficiência (conforme Decreto nº 3.298/1999). Também deverão constar das propostas mecanismos e estratégias para diminuição dos preços de comercialização de obras ou ingressos, promoção da distribuição gratuita de obras ou “ingressos a beneficiários previamente identificados, que atendam às condições estabelecidas pelo Ministério da Cultura”. Esses mecanismos correspondem a uma explicitação das chamadas contrapartidas sociais, muito criticadas quando propostas no início do primeiro governo Lula.

3.3 O que ainda não se institucionalizou

Desde o início do governo Lula, discute-se a criação de um Sistema Nacional de Cultura (SNC) e de mecanismos que propiciem condições para sua efetivação. Diversas iniciativas foram desenvolvidas, sendo que a criação de institucionalidade via consolidação de conselhos paritários e de fundos, bem como a vinculação de recursos orçamentários para a cultura, estão entre as mais importantes.

No que se refere à vinculação de recursos, tramita a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 150/2003, que vem sendo discutida e apoiada há algum tempo por diferentes forças sociais, entre elas associações de artistas, gestores públicos e privados, tendo sido objeto de aprovação na 1ª Conferência de Cultura, em fins de 2005. A proposta prevê a vinculação à área de no mínimo 2% das receitas correntes líquidas (RCL) da União, de 1,5% das receitas dos estados e de 1% das dos municípios. Em diversos fóruns a proposta de vinculação tem sido reenfaticada, como, por exemplo, no Fórum de Gestores - Secretários Estaduais (realizado em julho de 2007), na Carta Viva a Cultura (saída da Plenária Nacional de Pontos de Cultura, em agosto de 2007), na Carta de Fortaleza (de julho de 2007), na Frente Parlamentar para a Defesa da Cultura e assim por diante. Os impactos orçamentários da PEC referida estão demonstrados na tabela 8, onde fica evidente o significativo aporte de recursos que representaria para a área cultural.

Como se depreende da tabela 8, os recursos executados pelo MinC no período de 2000 a 2006 foram sempre inferiores a 0,19% das receitas correntes líquidas federais – apenas em 2004 chegou a 0,21%. A aplicação da PEC nº 150/2003 implicaria um incremento médio de 12 vezes em relação aos recursos executados no período. Em vez dos R\$ 2,7 bilhões, teríamos na cultura recursos financeiros da ordem de R\$ 33 bilhões no período de 2000 a 2006. Se considerarmos que metade dos recursos iria para estados e municípios, é factível a afirmação de que o processo de construção do SNC estaria mais adiantado em sua consolidação. Apenas considerando 2006, a aprovação da PEC resultaria em R\$ 3,4 bilhões para as outras esferas de governo, permitindo um processo de construção baseado em compromissos, critérios de repasses e incentivos mais consistentes.

TABELA 8
Aplicação da PEC nº 150/2003
(Valores correntes em R\$ mil)

Ano	Execução orçamentária do MinC	% da RCL	Aplicação de 2% previstos pela PEC nº 150/2003	Incremento em número de vezes
2000	271.079	0,19	2.902.213	10,7
2001	318.380	0,19	3.354.782	10,5
2002	277.273	0,14	4.038.546	14,6
2003	274.769	0,12	4.498.403	16,4
2004	542.635	0,21	5.287.060	9,7
2005	398.708	0,13	6.060.316	15,2
2006	661.166	0,19	6.894.629	10,4
Total	2.744.010	-	33.035.949	12,0

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Elaboração: Disoc/Ipea.

Enquanto as forças culturais e políticas se articulam para defender a aprovação da PEC nº 150/2003, os processos de constituição do SNC continuam, mobilizando os recursos disponíveis. Observa-se na tabela 9 que apenas 34% dos municípios brasileiros (1.888) aderiram ao sistema. Esse processo é ainda mais lento entre os municípios menores, naturalmente, dadas as dificuldades financeiras, de gestão, de comunicação etc. De outra perspectiva, os dados podem ser considerados alentadores: entre os municípios com população entre 50 mil e 100 mil habitantes, a adesão é de 55%; naqueles entre 100 e 500 mil, ela é de 63%; e nos maiores, é de 83%.

TABELA 9
Adesão ao SNC

Municípios por porte Brasil/total	Adesão ao SNC	% de adesão entre municípios	% com conselho	% com fundo exclusivo	Com conselho paritário	Evolução de municípios com conselhos	Evolução de municípios com fundo
Total	1.888	34	50	15	–	29	104
Até 5.000	302	22	44	6	–	34	89
De 5.001 a 20.000	782	30	48	9	–	39	76
De 20.001 a 50.000	456	44	48	13	–	36	85
De 50.001 a 100.000	172	55	56	26	–	3	144
De 100.001 a 500.000	146	63	71	44	–	12	137
Mais de 500.000	30	83	87	83	–	24	127

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Elaboração: Disoc/Ipea.

Também é importante assinalar que apenas 15% dos municípios têm fundo exclusivo e somente 31% têm conselho paritário, fatos que apontam para a implementação de um modelo institucional diferenciado daquele proposto pelo governo federal, por meio da Secretaria de Articulação Institucional (SAI), e previsto nos Protocolos de Intenção assinados. Outro ponto a salientar é que o número de municípios com conselhos evoluiu depois de detonado o processo de criação do SNC, tendo aumentado em 29% entre 2001 e 2006. Nesse caso, os pequenos municípios se destacam por criarem um processo dinâmico de institucionalização das políticas culturais.

Embora o ritmo seja lento quanto aos resultados e em alguns dos processos – a assinatura de Protocolos de Intenção esteve praticamente estagnada em 2007–, as opiniões de gestores públicos e de atores do campo cultural permitem dizer que ainda há energia na aposta de criação de um sistema público de interlocução, tanto entre esferas de governo quanto entre estas e a sociedade civil organizada. A tabela 9 resume e ilustra o que se afirmou a respeito da consolidação do SNC.

3.4 Qual é a novidade promissora?

A novidade na área cultural foi o lançamento do Programa Mais Cultura, também conhecido como PAC Cultural. Criado em outubro de 2007 pelo Decreto nº 6.226, ele se destina a criar espaços para a produção e a democratizar o acesso à cultura, estabelecendo como meta a criação de 20 mil Pontos de Cultura. No seu lançamento anunciaram-se investimentos da ordem de R\$ 4,7 bilhões até 2010, sendo que R\$ 2,2 bilhões viriam da União e o restante de outros órgãos e instituições.

O PAC Cultural está organizado em torno de três diretrizes:

- “Garantir o acesso a bens culturais”, oferecendo meios para a expressão simbólica, a promoção da auto-estima e a inclusão social.
- “Qualificar o ambiente social das cidades”, com a ampliação da oferta de equipamentos e meios de acesso à produção e à expressão cultural.
- “Gerar oportunidades de trabalho, emprego e renda”.

Em grande parte o programa é marcado pela multiagencialidade, ou seja, dele participam vários ministérios e instituições, inclusive estaduais e municipais. Foram assinados 26 acordos de cooperação com os ministérios da Justiça (MJ), da Educação (MEC), do Meio Ambiente (MMA), da Saúde (MS) e do Trabalho e Emprego (MTE) e com a Fundação Nacional do Índio (Funai), a Petrobras, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), a Caixa Econômica Federal (CEF), o Banco do Brasil (BB), o Serviço Social do Comércio (Sesc) e a Unesco, entre outros.

Com o MJ há um acordo para a implementação de 38 Pontos de Cultura, 8 Pontões, além de bibliotecas multiuso e museus comunitários. Com o Sesc, o acordo é para implantar 15 Pontos de Difusão e 150 cineclubes. Com a Funai o compromisso é implantar 100 Pontos de Cultura Indígena. Com o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) a implantação de Pontos de Cultura será em Territórios Rurais de Cidadania. O MS vai criar espaços culturais em unidades hospitalares. O acordo com a Secretaria Nacional de Juventude inclui a capacitação de mediadores culturais e de jovens nas áreas técnicas e artísticas – uma das metas do “Mais Cultura” é capacitar 30 mil profissionais como mediadores culturais.

O programa contará também com o apoio de bancos oficiais para viabilizar ações de microcrédito cultural, sendo que as metas são a realização de 22 mil operações com média de R\$ 10 mil, e de 150 mil operações com média de R\$ 900. Além dessas ações pretende-se criar o Vale Cultura para estimular o consumo de bens e serviços culturais para 3 milhões de trabalhadores. Essa ação ainda está em discussão entre o MinC e a Receita Federal, pois implica a dedução de impostos.

Outra novidade é a ampliação do conceito de Ponto de Cultura para abranger bibliotecas, cineclubes e os “pontinhos de cultura”, que se constituem em brinquedotecas e parques infantis. Outras ações são a edição de livros populares de bolso, a realização de microprojetos, a modernização de bibliotecas públicas, e o uso de TVs e rádios públicas para ampliar o acesso à cultura. Ainda aqui, destacam-se ações de capacitação e inserção no mercado de trabalho, com ações de formação artística, apoio a comunidades artesanais, oficina-escola, cursos técnicos e gerenciais. Também está incluído o estímulo à criação de estruturas de gestão cultural descentralizadas.

Boa parte das ações se refere a conteúdos conceituais já presentes no Programa Cultura, Educação e Cidadania - Cultura Viva (Pontos de Cultura), outras se referem ao papel da cultura como parte do desenvolvimento humano e social. A cultura passa, assim, a ser concebida como recurso estratégico para a promoção da qualidade de vida, da valorização da diversidade e do sentido de pertencimento e auto-estima de pessoas e comunidades, tanto quanto da cidadania e da promoção dos direitos culturais. Acesso e democratização da cultura devem ser vistos a partir dessa perspectiva ampla.

4 Tema em destaque

Juventude e cultura

4.1 O que são o jovem e a juventude?

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

A juventude será tomada aqui tanto como um “modelo de reprodução da trajetória dos pais” quanto como um “modelo de experimentação”. No primeiro caso, a exigência de reprodução da trajetória dos pais imprime pressões para que o momento do casamento, da maturidade sexual, da entrada no mercado de trabalho e a adoção da lógica da responsabilidade pessoal pelo próprio sustento sejam adiantados. No segundo caso, a movimentação pelos espaços de lazer, da sociabilidade sem finalidade econômica e da experimentação cultural permite a configuração das identidades pessoais e sociais vivenciadas durante esse “tempo suspenso” de ambulação pelas cidades e suas periferias.

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

O experimentalismo da juventude tem três dimensões: demanda por reconhecimento, crítica à cultura consagrada e desejo de acesso à informação cultural. Tudo isso vem regado com um forte *ecletismo* ou *hibridismo* cultural e crítica às formas de cultura estabelecidas ou legítimas, seja no campo das artes ou das formas de vida das gerações anteriores. Pode-se afirmar que esse tempero implica fazer críticas às instituições culturais, em especial as escolares, que não se sensibilizam nem se amoldam a essas exigências. Atualmente a cultura escolar tem se mostrado inteiramente incapaz de transmitir conhecimentos de forma adequada. Isso não se deve apenas à sua qualidade, pensada em termos genéricos e abstratos, mas às dificuldades da escola para se adaptar às necessidades da juventude. Os jovens negam os mecanismos de distinção social propostos pela educação formal, em razão de modos inteiramente novos de aquisição e valorização cultural. Diante dessa configuração própria da juventude, a formação do gosto e a reprodução de modelos de excelência são falhos, e deixam entrever um descasamento entre os objetivos institucionais escolares e a cultura juvenil.

De fato, a escola desconhece os papéis e os potenciais da arte no processo educativo. É importante apontar que o ensino das artes (Educação Artística) tornou-se obrigatório no início da década de 1970, pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB)

nº 5.692/1971, ficando a política pública de formação de professores garantida pela LDB nº 9.394/1996. No entanto, os dados sobre a presença de professores de artes, história, filosofia e literatura no ensino médio e fundamental são eloqüentes, de modo que a situação do ensino relativamente a essas matérias dispensa longos comentários.

No ensino fundamental, segundo o Censo Escolar de 2003, dos 15,5 milhões de alunos, 59,7% estudavam artes, 73% estudavam história, 14,4% filosofia e 80% literatura. No ensino médio (8,3 milhões de alunos), 43,6% tiveram professor de artes, 54,9% de história, 26% de filosofia e 64,4% de literatura. A tabela 10 apresenta os dados também por turno.

TABELA 10
Proporção de alunos que freqüentam a educação básica regular, segundo a etapa da educação básica, o turno e a existência ou não de professor por componente curricular (2003)

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

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

Elaboração: Núcleo de Gestão de Informações Sociais (Ninsoc)/Disoc/Ipea.

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

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

informação e comunicação, em particular a internet. Por fim, o programa também tem um papel importante em relação à escola, buscando aproximá-la da comunidade e estimulando transformações a respeito do papel da criatividade cultural no interior do sistema educacional.

4.2 Existe uma cultura dos jovens?

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

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

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

A segunda perspectiva refere-se aos problemas que surgem num contexto de socialização mais amplo. Os mecanismos de integração social falham da mesma forma que as instituições escolares e do mercado de trabalho. As referências coletivas passam a ser aquelas *próximas*, ou seja, as experiências vividas, os estilos de vida, as sociabilidades baseadas em alguma espécie de identidade, como os movimentos sociais e mesmo a situação de desemprego, ou podem se referir ao domínio de um estilo musical, uma dança, uma habilidade plástica, como o grafite etc. Em outros casos, a xenofobia, a homofobia, o racismo etc., resultam de experiências reais ou imaginárias que criam laços de distinção e repulsa entre os grupos. Seja como for, mesmo que com sinais morais opostos (o segundo tipo de relação é indesejável), há um processo de construção de identidades e de associativismo em um espaço público mitigado por vários tipos de constrangimentos.

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

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

Os jovens constituem um dos componentes centrais desse cenário. O que vestem, onde vão, o que fazem no tempo livre, as práticas de consumo cultural dizem algo sobre como inventam suas identidades e como usam o consumo para compô-las. Suas relações com as artes tradicionais, por exemplo, se transformaram. A tabela 11 apresenta o consumo de bens culturais em sentido estrito entre jovens.

A tabela 11 divide-se entre percentual da população jovem que realizou gasto com cultura, gasto médio *per capita* dos jovens que consumiram bens culturais e gasto médio *per capita* do conjunto dos jovens brasileiros. O maior gasto médio dos jovens com cultura se dá com teatro (R\$ 403) e depois “outras saídas” (R\$ 400). Mas, na totalidade da população jovem, o maior gasto *per capita* entre todos os jovens é com periódicos (R\$ 16,6), seguido de “outras saídas” (R\$ 33,5). A diferença entre um universo e o outro indica que muitos são os jovens que não realizaram dispêndios com cultura ou não acessaram bens culturais, e que, entre eles, o consumo é concentrado e não se distribui de forma equânime. Apenas 2,8% dos jovens vão a teatro (apesar do alto gasto médio, provavelmente devido ao alto preço dos espetáculos teatrais), 1,7% fizeram gasto com livros, enquanto 6,3% gastaram com cinema, 6,5% gastaram com conteúdos de vídeo, 4,4% com CDs (ou outro bem relacionado à música), 7,1% gastaram com periódicos e 8,4% com “outras saídas”.

TABELA 11
Perfil do consumo cultural de jovens e adultos

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

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

Elaboração: Nisoc/Disoc/Ipea.

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

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

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

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

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

compartilhar semelhanças e assinalar diferenças de origem e trajetórias sociais. Traçam linhas de um sistema de inclusão e exclusão. Afinal, do convívio dos grupos fazem parte aqueles que carregam semelhanças.

4.3 Uma abordagem legitimista ou pluralista?

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

Por outro lado, os estudos da vida e das práticas culturais comuns (em especial dos jovens, mas também de grupos das periferias urbanas, imigrantes ou mulheres) não apenas indicaram uma pluralidade de modalidades de prática, mas também implicaram a crítica da fixação dos gêneros culturais como mais ou menos legítimos para todos os grupos. Se o viés legitimista permitia criticar duramente a falta de democratização da cultura, não dava visibilidade à diversidade de sistemas culturais efetivamente vivenciados.

É certo que uma sociedade democrática acolhe comunidades no seu interior e que tal diversidade deve florescer dentro de um contexto de entendimento e respeito mútuo, pelo menos à luz de um pluralismo razoável. Isso é desejável no quadro de respeito às liberdades básicas, o que exclui, naturalmente, a presença de desigualdades políticas e sociais extremadas. É ainda importante dizer que a participação política está incluída no rol das instituições básicas e vem, por essa razão, acompanhada do direito de acessar informações relevantes e discuti-las nos espaços públicos adequados.

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

Essa perspectiva permite repensar a política como campo de reconhecimento das diferenças sociais e de diálogo. Assim, a política não é apenas um campo onde predomina o dever moral do Estado para com os cidadãos, mas espaço de interlocução e expressão das diferenças de opiniões, posições existenciais, estéticas, cognitivas políticas ou outras. Essa pode ser uma visão controvertida, mas há que se reconhecer aí um campo propício ao desenvolvimento de valores civis e ao uso pacífico e coletivo dos espaços públicos. A capacidade de enriquecer o convívio e imaginar mundos alternativos não é dom natural, mas uma

capacidade cultural desenvolvida. Não é necessário desconstruir as artes tradicionais como campo legítimo de fruição estética, mas elas são um cânone entre outros possíveis.

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

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

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

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

5 Considerações finais

A análise da política aponta uma inércia das políticas patrimonialistas e das políticas de eventos e assinala que, mesmo ainda timidamente, há uma inflexão conceitual importante nas políticas culturais. Indica que as proposições recentes, em especial desenvolvidas a partir do Programa Educação, Cultura e Cidadania - Cultura Viva se constituem em referências que distinguem a atuação do atual MinC, mas que ainda não têm um caráter efetivamente sistêmico. Descreve alguns ajustes na aplicação da Lei Rouanet, entre eles que o aumento dos recursos financeiros não é o aspecto mais relevante da administração atual, mas ao contrário, que o direcionamento de parte dos recursos para diretrizes políticas prioritárias vai sendo gradativamente construído por meio da gestão do FNC. Também aponta para a existência de “políticas culturais privadas” financiadas com recursos da renúncia fiscal.

A baixa adesão dos municípios ao SNC em 2006 e 2007 indica a diminuição do ritmo de sua implementação. Embora o MinC não aponte explicitamente na direção de novas estratégias para a configuração desse sistema, criou o Programa Mais Cultura prevendo incentivos à criação de mecanismos locais de assessoria e planejamento na área cultural. Mesmo que essas estruturas aparentemente não substituam os conselhos e fundos locais, podem vir a se tornar uma das peças do SNC.

Não se pode afirmar essa interpretação de forma categórica, mas esse é um sentido possível à declaração de atores ministeriais de que “é necessário exercitar o sistema”, em crítica às estratégias anteriores de construção do SNC. Ademais, a disseminação dos Pontos de Cultura no território implica uma forma de estímulo à criação de redes de agentes culturais, o que pode significar outra maneira de exercitar a idéia de sistema. Seja como for, há uma possibilidade de que o Programa Cultura, Educação e Cidadania - Cultura Viva (Pontos de Cultura) venha a ter conseqüências importantes na articulação de algo como um sistema nacional, sobretudo por ter se tornado um dos eixos estruturadores do PAC Cultural.

Observou-se também que existem muitas culturas jovens e que elas não são caracterizadas pela reprodução dos modelos culturais dos pais nem pelos valores canônicos das artes tradicionais. Antes, são caracterizadas por uma grande diversidade e hibridismo. Dessa maneira, não é razoável esperar das políticas culturais a defesa de um modelo legitimista de prática e fruição cultural, mas, ao contrário, mesmo com a valorização das artes tradicionais, espera-se a ampliação e a multiplicação das possibilidades da experimentação estética e cultural. Dessa forma, a cultura pode significar um apelo real às necessidades de reconhecimento da juventude, ampliação dos espaços de convívio e oportunidade para criar auto-estima positiva e construtiva.

Finalmente, é preciso indicar que predomina um padrão nas linhas gerais da organização das políticas culturais, referido à idéia do patrimonialismo, e que não há muitas novidades no campo – e onde há, são inexpressivas em termos de montantes de financiamento. Na verdade, se há mudanças no horizonte das políticas culturais federais, elas são mais significativas do ponto de vista conceitual, por um lado com a idéia de um SNC, por outro, com o desenho do Programa Cultura Viva. O Programa Mais Cultura, entretanto, descortina possibilidades de potencializar essas duas idéias.

TRABALHO E RENDA

1 Apresentação

Este capítulo está dividido em cinco seções incluindo esta “Apresentação”. Na seção 2, discutem-se as tendências do mercado de trabalho, as propostas de mudança na legislação trabalhista e alguns eventos recentes ligados à fiscalização do trabalho. Na terceira seção, a mudança de direção no Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) é comentada, tendo como foco as perspectivas dos seus programas no próximo Plano Plurianual (PPA). A quarta seção, “Tema em destaque”, explora as políticas de trabalho e renda ligadas à juventude. Por fim, na quinta seção, é feita uma apreciação conjunta das tendências do mercado de trabalho e das políticas de trabalho e renda.

2 Fatos relevantes

2.1 Evolução do mercado de trabalho

Os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) de 2006, divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em setembro de 2007, mostraram o retrato de um mercado de trabalho em processo de expansão, com crescimento não-desprezível da ocupação, dos empregos formais, dos rendimentos do trabalho, queda na taxa de desemprego e na desigualdade dos rendimentos do trabalho. Esse processo ocorreu no contexto de um aumento real de mais de 13% no salário mínimo (SM), que passou de R\$ 300 para R\$ 350 em 2006. Isso sugere que aumentos do SM, quando ocorrem em momentos de crescimento sustentado do produto, não provocam efeitos deletérios sobre a informalidade e a ocupação.

Os dados da Pnad mostram que a taxa de participação das pessoas com idade de 10 anos ou mais, depois de um período de cinco anos de crescimento, caiu pela primeira vez na década, passando de 62,9% em 2005 para 62,4% em 2006. Essa queda foi provocada principalmente pela participação menor das pessoas abaixo de 40 anos. Para as pessoas com 40 anos ou mais, observou-se um ligeiro aumento na taxa de participação, refletindo uma tendência que se observa desde 1996 de adiamento do final da vida laboral. Essa queda na taxa de participação contribuiu para um crescimento menor da força de trabalho, que se expandiu 1,4% em 2006 ante um crescimento de 3,5% em 2005.

No que se refere à ocupação, observou-se um aumento de 87,2 milhões para 89,3 milhões no número de pessoas ocupadas, o que representou um acréscimo de 2,4% em relação ao ano anterior. Esse crescimento da ocupação foi suficiente para absorver o acréscimo de 2,2% das pessoas em idade ativa em 2006 e foi mais que suficiente para absorver o de 1,4% da população economicamente ativa (PEA). No entanto, quando observado o aumento da ocupação em 2005 (3,1%), nota-se que houve uma desaceleração na taxa de crescimento da ocupação. Apesar disso, o crescimento da ocupação, bem superior ao da força de trabalho, resultou em uma queda na taxa de desemprego de 9,3% em 2005 para 8,4% em 2006, o menor nível da década até agora.

Os setores que mais contribuíram para o crescimento da ocupação foram aqueles ligados à prestação de serviços, liderados pelas atividades de serviços pessoais, sociais e coletivos (15,1%) e alojamento e alimentação (6,5%). Em seguida, vieram administração pública (4,3%), construção (3,5%), indústria (1,7%), comércio e reparação (1,6%). A atividade agrícola foi a única a apresentar um decréscimo no número de pessoas ocupadas: 3,2% em relação ao ano anterior.

Esse crescimento da ocupação foi maior entre as mulheres (3,3%) do que entre os homens (1,8%), concentrou-se principalmente entre as pessoas com mais de 10 anos de estudo (8,7%) e foi maior para as pessoas com 50 anos ou mais de idade (7,2%). Por outro lado, observou-se uma diminuição da ocupação entre aqueles com menos de quatro anos de estudo (5,7%) e entre os jovens na faixa etária de 10 a 25 anos de idade (1,9%). A boa notícia é que grande parte dessa queda da ocupação entre os jovens foi provocada pela diminuição do número de pessoas entre 10 e 14 anos trabalhando (7,7%). Mesmo mantendo-se em patamares inaceitáveis, cabe registrar a redução no número de crianças de 5 a 9 anos de idade trabalhando, que passou de 303 mil em 2005 para 237 mil em 2006, uma queda de quase 22%.

Semelhante ao que vem ocorrendo desde 2004, as ocupações que mais cresceram foram aquelas do chamado “setor formal” da economia, isto é, as ocupações representadas pelos empregados com carteira, militares e funcionários públicos. Houve criação líquida de 1,266 milhão de empregos com carteira, o que representou uma expansão de 4,7% em relação ao ano anterior. Esse número foi muito próximo ao registrado pelo Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) que mostrou a criação de 1,228 milhão de empregos formais de janeiro a dezembro de 2006. O setor público teve um papel importante com uma criação líquida de 404 mil ocupações (7,3%) segundo a Pnad.¹ Contudo, observou-se um crescimento de quase 8% no número de empregadores, estimulado pelo aquecimento da atividade econômica, que resultou em um aumento de 3,7% no Produto Interno Bruto (PIB) real. Por fim, observou-se uma redução de 3,6% no número de ocupações não-remuneradas compostas por produtores para o autoconsumo e construtores para o próprio uso.

Os setores que mais impulsionaram o crescimento das ocupações com carteira foram a indústria (289 mil trabalhadores) e o comércio e reparação (282 mil trabalhadores), principalmente pelo grande peso relativo desses setores no universo das ocupações com carteira assinada.² Apesar dessa contribuição em termos absolutos, esses não foram os setores com maior crescimento percentual: o crescimento relativo das ocupações com carteira na indústria foi de 3,5% e no comércio e reparação foi de 4,8%. De fato, o maior crescimento percentual ocorreu na construção (10%), alojamento e alimentação (11,2%) e outros serviços coletivos, sociais e pessoais (12,4%).

Diferentemente de 2005, quando o crescimento das ocupações concentrou-se na faixa de rendimentos de até 1 SM, em 2006 o crescimento das ocupações concentrou-se nas faixas de mais de 1 a 3 SMs (6,8%) e na faixa de mais de 5 a 10 SMs (9,9%),

1. Consideram-se aqui apenas os servidores públicos civis estatutários e os militares; os empregados na administração pública pelo regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) são contabilizados como empregados com carteira assinada.

2. A indústria e o setor de comércio e reparação representavam, cada um, mais de 20% do total de ocupações com carteira assinada em 2006.

embora tenha havido redução de mais de 20% na faixa de rendimentos de mais de 3 a 5 SMs. Deve-se frisar que essa redução das ocupações na faixa de rendimentos de mais de 3 a 5 SMs não foi provocada por um crescimento maior do número de desligamentos das pessoas localizadas nessa faixa salarial. Ela ocorreu principalmente por causa de um efeito “deslocamento” provocado pelo aumento real de mais de 13% do SM: como este aumentou muito mais que o rendimento médio real do trabalho e, em particular, das pessoas antes localizadas na faixa de rendimentos de mais de 3 a 5 SMs, uma grande parte delas migrou para a faixa de rendimentos de mais de 1 a 3 SMs. Com isso, apesar do crescimento geral das ocupações, houve deslocamento de pessoas entre as faixas de rendimentos, fazendo com que umas apresentassem crescimento e outras, redução. No caso da faixa de rendimentos de mais de 5 a 10 SMs, contribuíram para o crescimento do número de ocupados tanto o aumento do número de empregadores e de funcionários públicos e militares em 2006 – ocupações com rendimentos geralmente mais concentrados nessa faixa salarial – quanto o forte aumento real dos rendimentos desses trabalhadores (8,5% para empregadores e 11,5% para funcionários públicos e militares) fazendo com que parte daqueles que estavam na faixa de 3 a 5 SMs passasse a compor a faixa de 5 a 10 SMs.

Com isso, o rendimento médio real de todos os trabalhos das pessoas com rendimentos aumentou 7,2% entre 2005 e 2006, o maior percentual observado desde 1995, fazendo com que o rendimento real do trabalho atingisse o maior nível da década até o momento. Conforme mostra a tabela a seguir, esse crescimento do rendimento concentrou-se principalmente na parte central da distribuição de renda. Tal fato contribuiu para uma redução na desigualdade de rendimentos. O coeficiente de Gini dos rendimentos de todos os trabalhos que em 2005 era de 0,5433, caiu para 0,5403 em 2006, dando continuidade ao processo de redução da desigualdade dos rendimentos observado desde 1995.

TABELA 1

Varição do rendimento real¹ médio por décimos da distribuição dos rendimentos de todos os trabalhos – Brasil (2005-2006)

Décimo	Renda média real		Variação %
	2005	2006	
1	83,52	81,95	-1,9
2	210,43	210,21	-0,1
3	300,14	315,08	5,0
4	329,74	366,93	11,3
5	422,50	442,35	4,7
6	515,40	538,52	4,5
7	640,60	673,75	5,2
8	849,58	862,70	1,5
9	1.291,61	1.297,50	0,5
10	3.801,03	3.946,62	3,8
Total	853,21	915,01	7,2

Fonte: Pnad/IBGE de 2006.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Nota: ¹ Rendimentos reais de julho de 2007.

2.2 Reforma da legislação trabalhista

Dois movimentos em curso no país devem recolocar o tema da reforma trabalhista na agenda política. O primeiro refere-se à proposição, em 06/09/2007, do Projeto de Lei nº 1.987, pelo deputado Cândido Vaccarezza. Sua intenção é organizar os dispositivos normativos referentes ao Direito Material Trabalhista, consolidando-os de maneira lógica em um único instrumento legal e revogando formalmente todas as leis incorporadas ao projeto, em especial a CLT, em sua íntegra. O segundo diz respeito à instalação de um grupo de trabalho no MTE, por meio da Portaria nº 463, de 09/10/2007, destinado a elaborar anteprojeto de lei com proposta de atualização e modernização da CLT.

Apesar de não estarem articulados entre si, os dois movimentos têm traços bastante comuns: *i)* prometem consolidar os dispositivos normativos referentes ao direito do trabalho brasileiro, sem extinguir nenhum direito já assegurado aos trabalhadores; e *ii)* estão sendo conduzidos, até o momento, sem uma participação maior dos diversos atores sociais envolvidos nessa questão.

O Projeto de Lei nº 1.987 foi encaminhado ao Grupo de Trabalho de Consolidação das Leis da Câmara dos Deputados – instalado em 09/10/2007 e coordenado pelo próprio autor – em regime de tramitação especial. Em seguida, será conduzido à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, que, após examiná-lo, remeterá sua versão final ao Plenário, com a expectativa de que seja votado no primeiro semestre de 2008. De acordo com o Regimento Interno da Câmara, o projeto não poderá alterar o conteúdo da legislação trabalhista brasileira. Entretanto, avaliações preliminares de entidades representativas dos trabalhadores, magistrados e advogados trabalhistas sustentam que o projeto de lei interfere nas negociações entre empregadores e empregados, modifica critérios de organização sindical, prioriza o princípio da autonomia das vontades coletivas, entre outras alterações de mérito. A assessoria parlamentar do deputado Cândido Vaccarezza, por seu turno, em resposta aos primeiros questionamentos dessa natureza, reiterou que a consolidação proposta restringe-se aos aspectos formais, sem modificação do alcance nem interrupção da força normativa dos dispositivos consolidados.

Deve ser ressaltado que, em conformidade com o disposto no Regimento Interno da Câmara dos Deputados, o prazo aberto para que os diversos segmentos da sociedade brasileira se manifestem a respeito do projeto de lei é de apenas 30 dias após a data de sua publicação (30/10/2007), tempo claramente insuficiente para uma discussão aprofundada sobre os marcos regulatórios da relação capital-trabalho no país.³ A grande quantidade de leis esparsas que versam sobre a matéria, além das diferentes posições ideológicas e doutrinárias sobre o seu conteúdo normativo, exigem de fato uma discussão mais cautelosa.

O grupo de trabalho do MTE – composto pelo secretário de Relações do Trabalho, por um representante da Secretaria de Inspeção do Trabalho e por um assessor especial do ministro – tem também 30 dias para enviar ao ministro do Trabalho e Emprego relatório preliminar sobre o anteprojeto de lei para modernizar a legislação trabalhista, sendo vedada

3. A Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) encaminhou ofício ao Grupo de Trabalho de Consolidação das Leis da Câmara dos Deputados solicitando a dilatação desse prazo, diante do interesse da instituição em constituir equipe de trabalho com vista ao exame detalhado de cada dispositivo da CLT alterado, para que se possa ter um retrato exato do que foi modificado e de suas implicações para os trabalhadores. O Conselho Federal de Economia (Cofecon), por sua vez, apresentou requerimento à Câmara dos Deputados, no dia 26/11/2007, solicitando a sua participação em audiência pública para discussão do projeto.

a inclusão de qualquer norma que retire direitos dos trabalhadores. O teor da proposta que virá é desconhecido, mas deve-se registrar que o Fórum Nacional do Trabalho e a Comissão Nacional de Direito e Relações do Trabalho, instituídos justamente para serem espaços de discussão democrática sobre os rumos das relações de trabalho no Brasil, não foram convocados pela portaria que instalou o grupo.

Nesse cenário de desarticulação entre as duas iniciativas, a do Poder Executivo e a do Poder Legislativo e, principalmente, de reduzido diálogo com os segmentos sociais mais afetados pelas propostas em andamento, cabe refletir sobre as condições de concretização da pretendida modernização da legislação trabalhista. Ao mesmo tempo, faz-se necessário acompanhar o processo em curso, haja vista o risco – sempre presente – de as propostas caminharem, em alguma medida, na direção da precarização dos direitos trabalhistas, em um país marcado por forte assimetria nas relações capital-trabalho.

2.3 Interferência política na fiscalização do trabalho

Pela importância do tema do combate ao trabalho escravo, uma das chagas inaceitáveis que continuam caracterizando o mundo do trabalho no Brasil, cabe aqui destacar a repercussão que teve a operação do Grupo Especial de Fiscalização Móvel do Trabalho Escravo no município de Ulianópolis, no Pará.

No final de junho de 2007, o grupo móvel, na maior operação já realizada no país, libertou 1.064 empregados que trabalhavam em condições análogas à escravidão em uma única empresa – a maioria cortadores de cana-de-açúcar. Entre as irregularidades encontradas pelos fiscais, havia contracheques zerados por conta das dívidas dos funcionários com a fazenda, jornada de trabalho excessiva, alimentos deteriorados, falta de água potável, alojamentos lotados, banheiros sem água limpa ou papel higiênico.

Dois meses após essa ação, uma comissão formada pelos senadores Flexa Ribeiro, Kátia Abreu, Romeu Tuma, Jarbas Vasconcelos e Cícero Lucena visitou uma área da fazenda e contestou as irregularidades apontadas pelos fiscais, sugerindo a abertura de um inquérito na Polícia Federal para apurar o caso. Os auditores do grupo móvel, em protesto contra a interferência política dos senadores em suas operações, paralisaram as atividades de fiscalização no dia 22 de setembro, até que se sentissem seguros para retomar o trabalho. A atitude contou com o apoio de entidades governamentais e organizações da sociedade civil, motivando a assinatura de um termo de cooperação técnica entre o MTE e a Advocacia-Geral da União (AGU), prevendo o acompanhamento jurídico permanente das ações desenvolvidas pelo grupo móvel, com suporte de advogados aos fiscais que forem chamados ou convocados por quaisquer autoridades públicas para prestar esclarecimento no curso de suas ações. O grupo móvel retomou as operações no dia 15 de outubro.

3 Acompanhamento e análise da política

No bojo da reforma ministerial ocorrida nos primeiros meses de 2007, houve a substituição de toda a linha de comando do MTE, assumindo, como titular, o ministro Carlos Lupi, presidente nacional do Partido Democrático Trabalhista (PDT). Essa mudança deve também representar um crescimento da influência da Força Sindical na formulação e execução das políticas a cargo do ministério, haja vista ser esta Central a principal base de sustentação do PDT no movimento sindical. Em função dessas mudanças, cabe

indagar acerca das perspectivas de continuidade ou alteração das orientações estratégicas estabelecidas desde 2003.

Essa questão se coloca em razão de a mudança no MTE não ter sido motivada por divergências ou avaliações negativas no que se relaciona à execução das políticas a cargo dessa pasta ministerial, tendo ocorrido em função da arquitetura política idealizada para dar suporte ao segundo mandato do presidente Lula. Cabe, portanto, procurar saber de que maneira a mudança em curso pode afetar a trajetória até então seguida pelo MTE, em termos da gestão cotidiana dos programas sob sua responsabilidade. Nessa indagação, devem-se considerar ainda as indicações fornecidas pelo II Congresso Nacional do Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda (SPETR), realizado em julho de 2005, cujos resultados estavam destinados a ser o pilar de referência do MTE na condução das ações ministeriais ao longo desse mandato.

Para fazer essa análise, é preciso ter em mente que existem programas dentro do MTE que têm natureza constitucional e que, portanto, possuem uma inércia maior na rotina de seu funcionamento, além de seus orçamentos não estarem sujeitos a contingenciamento. Esses programas são o do Seguro-Desemprego e o do Abono-Salarial, os quais, independentemente dos seus defeitos e méritos intrínsecos, são os que estão menos sujeitos a mudanças de curto prazo, além de serem os mais importantes do ministério, em termos de recursos envolvidos e de cobertura efetiva de beneficiários.

O Programa de Intermediação de Mão-de-Obra, embora não possua estatuto constitucional, tem também uma inércia razoável, em função de sua estratégia descentralizada de execução, que envolve repasses financeiros e convênios da União com estados e, em alguns casos, com municípios acima de 200 mil habitantes. No caso dos programas de geração de emprego e renda, sua implementação é regulada pelas resoluções do Conselho Deliberativo do FAT (Codefat), não havendo, por isso, perspectivas de alterações consideráveis.

Portanto, falando-se em termos da gestão dos programas, pode-se dizer que daqueles que vinham sendo implementados, os que apresentam maiores possibilidades de alteração – considerando-se exclusivamente os constrangimentos de natureza institucional e/ou legal – talvez sejam os programas de qualificação e certificação profissional e os novos programas criados durante o primeiro mandato do presidente Lula, especificamente o Programa Primeiro Emprego para jovens e o Programa Economia Solidária.

Um indicativo da direção em que poderá caminhar o MTE a partir dessas mudanças pode ser obtido pela análise dos programas e ações que comporão o PPA 2008-2011. Quanto às prioridades, observa-se na proposta do PPA enviada ao Congresso no último mês de agosto que, dentro da Agenda Social formulada pelo governo, a questão da juventude se tornou um dos temas fundamentais. Neste contexto, o Programa Primeiro Emprego, que já deixava de ser um programa de subvenção para se transformar em um programa de qualificação para os jovens, teve suas ações incorporadas ao Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem), situando-se no âmbito de um conjunto mais amplo de políticas para a juventude.

Como se sabe, o ProJovem – criado em 2005 – foi reformulado em 2007 de modo a integrar as ações direcionadas aos jovens por vários ministérios, voltando-se então para os jovens de 15 a 29 anos que não concluíram o ensino fundamental e não têm vínculos formais de trabalho. O programa oferece acesso a ações de cidadania, esporte,

cultura e lazer. Além disso, o auxílio financeiro previsto em várias ações que o ProJovem absorveu foi unificado em R\$ 100. A meta do programa é atender 4,2 milhões de jovens até 2010. O programa será subdividido em quatro modalidades: ProJovem Adolescente, ProJovem Urbano, ProJovem Campo e ProJovem Trabalhador.⁴ O MTE será o principal responsável pelas ações do ProJovem Trabalhador e também pelas ações de elevação da escolaridade e qualificação profissional que fazem parte dos três últimos subprogramas citados. No Projeto de Lei Orçamentária (Ploa) enviado ao Congresso pelo Executivo, o orçamento do ProJovem, dentro do MTE, é de cerca de R\$ 556 milhões, dos quais R\$ 308 milhões irão para as ações de qualificação mencionadas.

O ProJovem Trabalhador busca preparar o jovem para o mercado de trabalho e para ocupações alternativas geradoras de renda. O público-alvo são jovens desempregados, com idade entre 18 e 29 anos, membros de famílias com renda *per capita* de até ½ SM. Esse subprograma nasceu da unificação dos programas Consórcios Sociais da Juventude (que faziam parte do extinto Programa Primeiro Emprego), Juventude Cidadã e Escola de Fábrica, tendo ampliado a faixa etária do público-alvo, que antes era de 16 a 24 anos. Os participantes desse subprograma também receberão um auxílio de R\$100, mediante comprovação de frequência aos cursos.

O maior destaque do PPA enviado ao Congresso pelo MTE, talvez seja o significativo aumento das verbas destinadas ao programa Qualificação Social e Profissional, que passaram de R\$ 97 milhões em 2007, para R\$ 297 milhões no Ploa de 2008, ou seja, mais do que o triplo do ano anterior. Os nomes das ações do programa sofreram pequenas modificações, sendo que a maior parte do aumento proposto foi para a ação “qualificação dos trabalhadores para o acesso e manutenção do emprego, trabalho e renda”, cujo orçamento será de R\$ 222 milhões. Esta ação diz respeito às verbas a serem utilizadas nos Planos Setoriais de Qualificação (PlanSeQs).⁵ Contudo, as outras ações também tiveram um aumento de verbas, o que mostra que há uma pretensão clara do ministério de voltar a investir em qualificação de modo maciço, a partir do diagnóstico de que o crescimento econômico – considerando também o impulso do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) – vai aumentar ainda mais a demanda por trabalhadores qualificados.

A manutenção do secretário nacional da Economia Solidária, além das manifestações do ministro Lupi, reiterando seu apoio ao Programa Economia Solidária em Desenvolvimento, parece indicar uma continuidade das principais orientações até aqui seguidas. Com o PPA enviado ao Congresso, fica claro que o governo pretende incrementar o programa, haja vista a proposta de triplicar os seus recursos, passando de R\$ 12,8 milhões em 2007, para R\$ 38,6 milhões em 2008. No PPA, também houve um grande aumento no número e na natureza das ações do programa, indicando que, após um período de mapeamento dos empreendimentos de economia solidária e de articulação dos atores, os recursos para outras iniciativas estão sendo ampliados, como: *i*) a formação de educadores

4. O ProJovem e as alterações que sofreu recentemente são objeto de análise detalhada no capítulo “Direitos humanos e cidadania” de *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*.

5. Os PlanSeQs são parte integrante do Plano Nacional de Qualificação (PNQ), sendo complementares aos Planos Territoriais de Qualificação (PlanTeQs). Os PlanSeQs são destinados a atendimento transversal e concertado de demandas emergenciais, estruturantes ou setorializadas de qualificação, identificadas a partir de iniciativas governamentais, sindicais, empresariais ou sociais, cujo atendimento não tenha sido planejado pelos estados e municípios (ver Resolução do Codefat nº 408, de 28 de outubro de 2004).

e gestores públicos; *ii*) expansão da ação “Agentes de Desenvolvimento Solidário”; *iii*) fomento a incubadoras de empreendimentos solidários; e *iv*) organização da comercialização dos produtos desses empreendimentos.

Sendo a proposta orçamentária aprovada da forma que está na Ploa, ocorrerá um pequeno aumento nominal do orçamento do MTE, de 6%. Mas o aspecto mais significativo será a quase duplicação dos recursos discricionários à disposição do ministério. O aumento desses recursos aconteceu para quase todos os programas, mas recaíram, principalmente, nos três já citados.⁶

Ainda sobre a questão das prioridades do ministério, é com relação aos desdobramentos advindos do II Congresso do SPETR que pairam as maiores dúvidas sobre a condução vindoura. As principais diretrizes emanadas daquele encontro haviam sido a montagem de um sistema de emprego de natureza pública, com programas mais bem integrados e maior participação e controle social. Até o momento, com a clara priorização dada à qualificação profissional, não se sabe qual será a atitude do novo comando do MTE sobre a melhoria da integração dos programas ou de seu funcionamento, principalmente do seguro-desemprego e da intermediação. Embora a integração dos programas, de modo a consolidar um verdadeiro sistema público de emprego, trabalho e renda seja considerada importante pelos atores afetos à área, é muito difícil de ser concretizada sem um envolvimento decidido de quem quer que esteja na linha de frente das ações correspondentes. Isso é ainda mais verdadeiro quando se sabe que, nesse caso, nem todas as rotinas legais necessárias estão estabelecidas e, além disso, há carência de recursos financeiros e de pessoal qualificado para várias das missões propostas.

Outra grande incógnita diz respeito a questões igualmente relevantes, como o desenho das reformas trabalhistas (descrita na seção “Fatos relevantes”) e sindical, as quais definirão os novos marcos regulatórios das condições de uso, remuneração e proteção da força de trabalho no país. Nesse sentido, em que medida o Fórum Nacional do Trabalho será revalorizado, transformando-se em um fórum permanente, legitimando-se no seio das demais estruturas de funcionamento do Estado como a principal instância de representação e deliberação social para as questões sindicais e trabalhistas? Essa é uma questão importante colocada à decisão da nova direção do MTE, pois, mesmo que com outro nome, composição e modo de operação, não restam dúvidas de que um mecanismo como esse continua sendo necessário para orientar a discussão e propor uma política mais conseqüente para o mundo do trabalho.

4 Tema em destaque

4.1 Políticas de emprego, trabalho e renda para jovens

Tradicionalmente, o ingresso no mundo do trabalho constitui-se como um dos marcos da passagem da condição juvenil à vida adulta. Isso se mantém nas sociedades ocidentais contemporâneas, não sendo, porém, o único sentido que o trabalho do jovem contém. Se para muitos jovens, especialmente das classes trabalhadoras, o trabalho continua a ser uma imposição ditada pela necessidade de contribuir para a subsistência familiar (seja na

6. Alerta-se que essas considerações foram feitas antes da extinção da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) pelo Congresso, e até o momento em que esta edição se encerrou, não havia clareza sobre os seus efeitos em termos de possíveis cortes orçamentários em itens discricionários como os citados anteriormente para o MTE.

condição de filho, seja na de marido ou pai), há para outros a perspectiva de que o trabalho não se justifica por si, mas pelo que possibilita: oportunidades de aprendizado, acesso ao lazer e à cultura e à autonomia econômica.

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

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

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

Não obstante essas ponderações há motivos para considerar o desemprego juvenil um problema social. O mais óbvio é que, por definição, o desempregado expressa o desejo, a necessidade e a disponibilidade de obter um trabalho assalariado; portanto, esse contingente de pessoas, a princípio, não tem recursos próprios, dos pais ou de assistência pública para garantir a sua subsistência e de sua família. Isto é particularmente dramático se for levado em consideração que os jovens teriam, em tese, a opção de continuar na escola. A alta taxa de desemprego juvenil, mesmo na faixa abaixo de 17 anos, indica que grande parte das famílias não tem meios de manter os jovens fora do mercado do trabalho até completar o ensino médio. A magnitude crescente do fenômeno faz suspeitar que haja dificuldades cada vez mais pronunciadas para os jovens realizarem a transição da escola para o mundo do trabalho.

No capítulo “Política social e desenvolvimento” desta edição de *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, ressalta-se que não apenas a taxa de desemprego dos jovens

no Brasil cresceu ao longo dos últimos 15 anos, como ainda cresceu mais do que a taxa de desemprego dos trabalhadores adultos. Em consequência, os jovens representam uma proporção cada vez maior dos desempregados. Não se trata de uma situação típica do Brasil ou da América Latina, pois o desemprego elevado nas faixas etárias mais jovens é um fenômeno global. Segundo dados da Organização Internacional do Trabalho (OIT), percebe-se, na tabela 2, que nos países europeus a taxa de desemprego dos jovens cresce já nos anos 1980, em geral estabilizando-se e mesmo diminuindo na década seguinte; o mesmo acontece nos Estados Unidos. Não obstante a grande variação nos patamares da taxa de desemprego, em geral os países ostentavam taxas de desemprego juvenil duas a três vezes superiores às taxas de trabalhadores adultos, sendo a única exceção a Alemanha, onde as taxas eram bastante próximas. Cabe ressaltar também, que em vários países europeus, bem como nos Estados Unidos, a proporção de jovens entre os desempregados, que era bastante alta na década de 1980, diminuiu acentuadamente nos anos recentes. Isso é resultado tanto da redução da taxa de desemprego juvenil quanto da redução da PEA jovem nesses países. Os países latino-americanos experimentaram nos anos 1990 o crescimento mais vigoroso do desemprego juvenil, com uma população desempregada em que predominavam os jovens e, no caso de Argentina e Brasil, sem sinais de redução rápida: nos anos recentes ampliou-se, inclusive, a razão entre desemprego juvenil e adulto.

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

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

TABELA 2

Desemprego juvenil – países selecionados

Taxa de desemprego juvenil (15 a 24 anos, em %)						
País	1980	1985	1990	1995	2000	2005
Argentina			13	12	26	24
México			4 ¹	10	4	7
Alemanha				8	8	15 ²
Espanha	25	44	30	40	25	20
Itália	25	34	32	32	30	24
França	15	26	19	26	21	23
Grã-Bretanha ³		18	10	15 ⁴	12 ⁴	12 ⁴
Suécia ³	6	7	5	20 ⁴	12 ⁴	22 ⁴
Estados Unidos ³	14	14	11	12	9	11
Brasil		6	7	11	18 ^{5,6}	19 ⁶

Razão entre taxa de desemprego juvenil (15 a 24 anos) e adulto (25 anos ou mais)						
País	1980	1985	1990	1995	2000	2005
Argentina			3,0	2,3	2,1	3,1
México			2,8	2,3	3,1	2,4
Alemanha				1,0	1,1	1,4 ²
Espanha	3,7	3,0	2,5	2,1	2,1	2,6
Itália	7,2	6,6	4,5	3,9	3,7	3,9
França	3,5	3,5	2,4	2,6	2,3	2,7
Grã-Bretanha ³		1,9	1,7	2,1 ⁴	2,7 ⁴	3,6 ⁴
Suécia ³	4,5	3,1	3,5	2,5 ⁴	2,3 ⁴	3,8 ⁴
Estados Unidos ³	2,7	2,4	2,5	2,8	3,1	2,8
Brasil		3,2	2,8	2,9	3,0 ^{5,6}	3,5 ⁶

Proporção de jovens entre o total de desempregados (em %)						
País	1980	1985	1990	1995	2000	2005
Argentina		44,1	42,1	39,9	33,8	39,6
México			59,3	48,6	51,4	40,4
Alemanha				12,4	12,5	16,3 ²
Espanha	52,5	46,0	39,0	30,6	26,0	25,6
Itália	62,4	59,7	49,8	39,0	32,0	25,9
França	41,7	38,7	25,8	20,3	17,4	22,1
Grã-Bretanha ³		36,2	30,5	28,6 ⁴	32,1 ⁴	38,6 ⁴
Suécia ³	46,7	37,0	40,0	25,2 ⁴	21,8 ⁴	33,3 ⁴
Estados Unidos ³	45,9	38,6	35,6	35,0	37,0	33,2
Brasil		59,8	53,1	51,1	43,8 ^{5,6}	46,6 ⁶

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

Elaboração: Disoc/Ipea.

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

Notas: ¹ Dados de 1988, referentes à população de 12 a 24 anos.

² Fonte de dados diferente dos anos anteriores.

³ Dados referentes à população de 16 a 24 anos.

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

⁵ Dados de 2001.

⁶ Dados estimados pela Disoc/Ipea.

Cabe mencionar outro fator, que diz respeito ao efeito “trabalhador adicional”, ou seja, a possibilidade de os jovens se lançarem ao mercado de trabalho para complementar os rendimentos familiares, em uma situação em que um dos pais (ou ambos) esteja desempregado. Isso tenderia a aumentar a quantidade de pessoas à procura de emprego, refletindo-se em uma taxa de desemprego maior. Nesse caso, o empobrecimento das famílias impediria os jovens de retardar sua entrada em um mercado de trabalho restritivo – retardamento este que, em outras circunstâncias, poderia constituir uma estratégia alternativa.

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

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

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

As várias políticas existentes voltadas a favorecer a inserção dos jovens no mercado de trabalho podem, *grosso modo*, ser divididas em três tipos:

- Formação profissional.
- Incentivo à contratação.
- Normativas.

As *políticas de formação profissional* procuram elevar as “habilidades produtivas” dos trabalhadores mais jovens. Além de oferecer a oportunidade de aprender as técnicas necessárias a determinado tipo de emprego, os cursos de formação profissional também realizam certa socialização do jovem no mundo do trabalho; por exemplo, eles são com

freqüência a instância em que os jovens têm contato com as primeiras noções de direitos e deveres em uma relação de trabalho. O próprio fato de ter concluído um curso de formação profissional (para além dos conhecimentos efetivamente incorporados) pode ser visto pelos empregadores como um sinal positivo, denotando “esforço”, “responsabilidade” etc. Em suma, há razões para crer que a oferta de oportunidades de formação profissional pode, sob certas condições, facilitar a entrada do jovem no mercado de trabalho, ao minimizar alguns aspectos que o desfavorecem frente aos demais trabalhadores.

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

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

As políticas de incentivo à contratação consistem basicamente na redução do custo de contratação dos mais jovens. As formas pelas quais se garante essa redução variam, e podem ter impactos bastante diferentes em termos dos resultados. Uma primeira forma é a criação de um subsídio, transferindo para o Estado uma parte do custo salarial. Alternativamente, a legislação pode reduzir os encargos não-salariais para a contratação de jovens, o que pode ser considerado um tipo de incentivo fiscal, desde que os jovens ainda mantenham os benefícios relativos a esses encargos.⁷ A idéia é que este subsídio estimule a empresa a manter o jovem empregado por um período suficiente para que ele adquira experiência e credenciais que afetem positivamente sua trajetória futura no mercado de trabalho. O emprego subsidiado seria mais efetivo do que a oferta isolada de formação profissional: na medida em que garante uma experiência de trabalho, evita que os conhecimentos do jovem se percam por conta da não contratação ou da rápida demissão. Por outro lado, há dois riscos inerentes à contratação subvencionada. O primeiro, se a política for eficaz em incentivar a contratação de jovens, estes simplesmente substituiriam trabalhadores adultos. Nesse caso, não há ganho líquido em termos de emprego, e o subsídio acaba beneficiando exclusivamente a empresa – já que os adultos desempregados continuariam competindo pelo emprego com os jovens desempregados.

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

O segundo risco consiste justamente na ineficácia da política, dado que aposta na redução de despesas de um tipo de trabalhador cujo custo já é mais baixo. Em relação a outras faixas etárias, os trabalhadores mais jovens já são aqueles cujos salários são menores e cuja demissão é menos onerosa em média, devido às menores indenizações por tempo de emprego. Assim, em vários casos, esses incentivos acabam sendo pouco atrativos para as empresas contratarem jovens, ou quando elas o fazem, simplesmente utilizam o subsídio para uma contratação que seria feita de qualquer forma.

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

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

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

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

No Brasil, embora já existissem há décadas mecanismos destinados ao treinamento de jovens para o mercado de trabalho, é a partir da década de 1990 que se estruturam políticas federais para a juventude. Elas eram pensadas na ótica de que a transição da

escola/mundo juvenil para o trabalho/mundo adulto de determinados segmentos sociais é problemática, isso, é, pode não se completar pelo “fracasso escolar”, pela incapacidade de utilizar os conhecimentos em oportunidades de trabalho dignas, ou pela combinação dos dois. Por isso, a maior parte desses programas deixou de se voltar simplesmente para a classe trabalhadora em geral, e procurou focar os jovens das comunidades mais pobres, com a intenção declarada de enfrentar a sua marginalização e até mesmo seu envolvimento com a criminalidade. Os programas federais de emprego para jovens que se constituíram nesse período responderam a essa orientação. Também foram influenciados em grande medida por um duplo diagnóstico: de um lado, que o desemprego poderia ser enfrentado por meio da oferta de qualificação profissional massiva e, de outro, que o trabalho no futuro não estaria necessariamente ligado ao emprego assalariado.

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

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

estes empreendimentos acabem reproduzindo as práticas de trabalho informal e precário das comunidades em que moram. Além disso, da mesma forma que a demanda por emprego assalariado, as chances de sucesso no auto-emprego ou na abertura de um negócio próprio também dependem do ambiente macroeconômico. Portanto, não parece que esse tipo de iniciativa tenha potencial para se tornar uma alternativa ao emprego assalariado para os jovens.

Em 2003, a principal iniciativa do governo Lula para a questão do emprego juvenil parecia ser o Programa Nacional de Primeiro Emprego para Juventude (PNPE). Apesar das suas várias vertentes,⁸ a que ganhou mais relevo de início foi a contratação incenti- vada, que consistia em um subsídio que cobria cerca de ½ SM ao longo do primeiro ano. Essa modalidade teve adesão muito restrita por parte dos empregadores; entre as diversas hipóteses para essa frustração, foi levantado o argumento de que as restrições quanto ao tipo de contrato e demissões tornariam a contratação subvencionada pouco atrativa. Mesmo com uma reformulação posterior, que relaxou essas exigências, as adesões foram poucas. Na prática, embora a lei não tenha sido revogada e o programa ainda exista, essa modalidade deixou de ser o centro do Primeiro Emprego, que passou a apostar na oferta combinada de qualificação profissional, intermediação e prestação de serviço comunitário, consubstanciada nos Consórcios Sociais da Juventude (CSJ), um arranjo local de ONGs que opera, sobretudo nas áreas metropolitanas e em grandes núcleos urbanos. Constituíram-se mais de 30 CSJ no período 2004-2006, e iniciaram-se tratativas para levar este modelo ao interior por meio de convênios com governos municipais. No entanto, a expansão dos CSJ deparou-se com um obstáculo institucional: o seu desenho era bastante semelhante ao do ProJovem e atendia ao mesmo público, com a desvantagem de que os consórcios não previam a elevação de escolaridade. A sobreposição entre os dois programas gerou pressão dentro do governo pela unificação, em consonância com o diagnóstico mais geral de que os programas federais voltados para os jovens eram fragmentados, não se articulavam uns com os outros e careciam de escala. Durante o primeiro mandato, a sobreposição entre os CSJ e o ProJovem foi contornada pelo fato de que ambos tinham cobertura muito reduzida, e de que o ProJovem trabalhava com jovens de uma faixa de escolaridade inferior à dos CSJ – fundamental incompleto para aquele e médio incompleto para estes. Não obstante, diante da perspectiva de unificar os programas de juventude e expandir sua cobertura, em 2007 os CSJ passaram a integrar o ProJovem na sua nova configuração, sob a modalidade de ProJovem Trabalhador.

A principal contribuição do Programa Primeiro Emprego foi demonstrar a importância de integrar vários serviços e políticas ligados à transição escola-trabalho. Também levou a que se refletisse sobre a importância de aliar formação profissional com marcos normativos específicos para o emprego de jovens, como contratos de experiência, regulamentação de estágios etc. Hoje uma das principais vertentes do emprego juvenil é a expansão do *contrato de aprendizagem*, que permite a contratação de jovens entre 14 e 24 anos por tempo determinado (até dois anos) sob a condição de que os mesmos freqüentem um curso de aprendizagem profissional. Além disso, a lei obriga as empresas a contratarem um número de aprendizes equivalente a no mínimo 5% e no máximo 15% do seu contingente de empregados. Também limita a jornada de trabalho dos

8. Uma descrição mais pormenorizada das mudanças no PNPE foi feita nos capítulos “Trabalho e renda” das edições nºs 9 e 10, de *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*.

jovens que não completaram o ensino médio. Há críticas referentes a que a extensão da idade máxima de 18 para 24 anos pode levar à utilização desse contrato simplesmente como outro tipo de trabalho precário; não obstante, trata-se até o momento de uma das formas mais articuladas de relacionar experiência profissional com aprendizagem, e o seu resultado dependerá fortemente da qualidade da pactuação entre empresas, sindicatos e fiscalização do trabalho. Nessa mesma linha segue a nova regulamentação dos estágios, que procura evitar que sejam utilizados apenas como uma forma de contratar trabalhadores jovens sem direitos.

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

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

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

experiências de trabalho diversificadas, desde que com possibilidade de acumular conhecimentos em cada uma delas.

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

5 Considerações finais

Levando-se em conta os movimentos do mercado de trabalho e das políticas de trabalho e renda, surgem três pontos que merecem atenção especial: *i*) a desaceleração do crescimento do nível de ocupação; *ii*) a queda do nível de ocupação entre jovens e pessoas de menor escolaridade; e *iii*) a ênfase renovada na formação profissional como política de emprego.

Como mencionado na seção 2.1, o nível de ocupação continua crescendo em ritmo superior à PEA, ocasionando a redução da taxa de desemprego aberto. Mantém-se, ademais, a tendência de “formalização”, isto é, a criação de empregos com carteira assinada a taxas superiores às da ocupação em geral. Essa tendência sugere um círculo virtuoso, em que o crescimento econômico se traduz em queda no desemprego, aumento da renda e inclusão social. Porém, a taxa de crescimento da ocupação no período 2005-2006 foi um pouco inferior à do período 2004-2005. Ainda é cedo para saber se essa desaceleração de fato é uma tendência, pois há perspectivas bastante favoráveis de crescimento para 2007-2008. Mesmo assim, cabe observar a evolução com cuidado, porque uma interrupção da tendência de crescimento da ocupação deixaria o país com o desemprego e o subemprego em patamares ainda bastante elevados.

Isso é particularmente importante tendo em vista que há segmentos que não se beneficiaram desse crescimento da ocupação. Como destacado, o nível de ocupação diminuiu entre os mais jovens e para as pessoas com menor grau de instrução. Em contrapartida, as contratações se concentraram entre trabalhadores experientes e com ensino médio. Esse dado expressa elevação no nível geral de escolaridade da população e o retardo no momento de entrada dos jovens no mercado de trabalho, fenômenos que em si não são preocupantes. Cabe observar que essa tendência também implica um prognóstico sombrio para os jovens de famílias pobres que não chegam sequer a completar o ensino fundamental. Se agora, quando os empregos com carteira assinada se expandem a taxas rápidas, esses jovens não logram melhorar sua inserção, o que se pode esperar na eventualidade de uma reversão do ciclo de crescimento? Por isso é importante se pensar políticas de emprego lembrando que ainda há um excedente estrutural de trabalhadores,

cada vez mais concentrado entre os jovens – os quais, no curto prazo, podem não ser beneficiados pelas novas oportunidades.

O terceiro ponto destacado diz respeito à ênfase renovada na formação profissional como política de emprego. O crescimento do nível da ocupação tem levantado questões importantes sobre a situação da qualificação da mão-de-obra. Empresas, entidades patronais e de trabalhadores têm apontado a escassez de trabalhadores qualificados para determinadas funções – ocasionando em alguns casos a “importação” de trabalhadores estrangeiros. Embora a dimensão desse fenômeno seja difícil de precisar, é significativo o contraste entre essa constatação e o que foi mencionado no parágrafo anterior: escassez de habilidades em simultâneo à abundância de trabalhadores. Daí a centralidade conferida pelo governo federal à política de formação profissional. Porém, deve-se apontar que não é simplesmente a oferta de conteúdos quaisquer que permitirá converter essas oportunidades de trabalho em mecanismos de inclusão social. Para tal, é importante articular a formação profissional com: *i*) um esforço de elevação da escolaridade, já que há fortes evidências de que este é o principal elemento de seleção no mercado de trabalho; *ii*) iniciativas setoriais que favoreçam a integração dos educandos (principalmente os jovens) nos setores dinâmicos; e *iii*) pactos que garantam condições de trabalho (inclusive salariais) favoráveis. Do contrário, apenas as empresas se beneficiarão desses investimentos, pela possibilidade de uma oferta mais ampla de trabalho qualificado, com mais concorrência entre os trabalhadores e, por isso, a possibilidade de níveis menores de remuneração. Diante de um mundo do trabalho em que ainda predominam os empregos precários e de baixa remuneração, onde muitos trabalhadores jovens estão excluídos até mesmo destes, é imprescindível aproveitar a tendência expansiva do nível de emprego como oportunidade de promover a inclusão social.

DESENVOLVIMENTO RURAL

1 Apresentação

Este capítulo está dividido em quatro seções, além desta apresentação, contemplando a seguinte estrutura: “Fatos relevantes”; “Acompanhamento e análise da política”; “Tema em destaque”; e “Considerações finais”.

Alguns dos “Fatos relevantes” aqui alinhados não só afetam o processo de reforma agrária como podem impactar e mesmo comprometer o futuro desenvolvimento rural. O ambiente otimista, presente em esferas do agronegócio por conta do potencial de ganhos envolvido na produção de agroenergia, especialmente em relação ao etanol, não é o mesmo para os movimentos dos trabalhadores rurais. Estes temem a desnacionalização das terras, crescentes dificuldades na obtenção de terras para a reforma agrária, destruição do meio ambiente e subordinação da agricultura do país às sementes e aos insumos de empresas multinacionais.

A omissão da reforma agrária entre os objetivos prioritários na proposta do Plano Plurianual (PPA) 2008-2011 trouxe desalento e preocupações aos que ainda acreditam que ela é uma necessidade para inclusão social e diminuição das desigualdades sociais, além de ser estratégica para a política de garantia alimentar do país. Ademais, preocupa a desaceleração dos assentamentos, pelo menos nos três primeiros trimestres do ano.

As inquietações e os impasses da juventude se apresentam segundo os vários contextos sociais. O acesso a educação, saúde, lazer, cultura e mercado de trabalho, já difícil para qualquer adolescente ou jovem pobre nas cidades, assume características especialmente preocupantes no contexto rural.

2 Fatos relevantes

2.1 Processo legislativo com implicações na reforma agrária e no desenvolvimento rural sustentável

O Projeto de Lei (PL) nº 578/2007, em tramitação na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, de iniciativa do governador José Serra, propõe a regularização das fazendas com área superior a 500 hectares que ocupam terras devolutas do estado de São Paulo na região do Pontal do Paranapanema. Os movimentos sociais rurais que lutam pela reforma agrária criticam a iniciativa, pois tal medida, se transformada em lei, acaba com as expectativas de obtenção de terras para novos assentamentos. Em dezembro de 2003, o governo paulista promulgou lei que regularizou a posse de fazendas com menos de 500 hectares. O novo projeto possibilitará a regularização de 200 fazendas com área de 300 mil hectares, desde que os seus atuais detentores entreguem parte da área – ou outras áreas – como compensação pela regularização. Uma tabela define os percentuais de alienação da terra a serem entregues ao estado: 15% para áreas devolutas acima de 500 hectares que não excedam mil hectares; 20% para aquelas entre mil e 2 mil hectares; e 25% para aquelas acima de 2 mil hectares.

O PL nº 6.424/2005, elaborado pelo senador Flexa Ribeiro, do PSDB-PA, foi aprovado no Senado (PLS nº 110/2005) e atualmente encontra-se em tramitação na Câmara dos Deputados, onde foi assumido pela bancada ruralista, que propõe o apensamento de dois outros projetos de lei apresentados anteriormente: um que propõe a redução da reserva legal de 80% para 50% nas propriedades rurais na Amazônia Legal e outro que permite aos proprietários compensar desmatamento de reserva legal em outras bacias hidrográficas.¹ Como principal justificativa, os ruralistas argumentam que o país não pode prescindir da janela de oportunidades que se abriu com a crescente demanda mundial por energia verde. A expansão da produção de biocombustíveis exigirá crescentes áreas de plantio, que, segundo eles, não deveriam estar indisponibilizadas por conta de uma legislação, para eles, excessivamente restritiva. A proposta em pauta visa, em seus termos, “permitir a reposição florestal e a recomposição da reserva legal mediante o plantio de palmáceas em áreas alteradas”. Embora atinja, sobretudo, a Amazônia, todos os demais biomas estarão sob risco em caso de sua aprovação.

Segundo o Código Florestal Brasileiro,² é considerada Reserva Legal, dentro de cada propriedade, uma área mínima de vegetação nativa que cumpra a função ecológica de *habitat* para a biodiversidade e/ou de fornecedora de serviços ambientais, como estoque de produtos florestais, proteção do solo e corpos d’água, controle de pragas e incêndios e captação de carbono da atmosfera, entre outros, respeitados os seguintes limites mínimos: 80% do total da propriedade, na Amazônia; 35%, na região de Cerrado que esteja nos estados da Amazônia Legal; e 20%, nas demais regiões do país.

O principal objetivo do PL nº 6.424/2005 é permitir que 30% das Reservas Legais na Amazônia possam ser recompostas com espécies exóticas ao ecossistema amazônico, incluindo as palmáceas. Se aprovado, o projeto permitirá o avanço do plantio em larga escala de matéria-prima para a produção de biocombustíveis, sobretudo o dendê, possibilitando a redução da Reserva Legal na Amazônia para 50%. De outra parte, a compensação de Reserva Legal em outra bacia, no mesmo estado e bioma, permitirá o surgimento de bacias hidrográficas sem áreas de floresta e desestimulará a recuperação de áreas degradadas, impactando negativamente sua capacidade de gerar ganhos ambientais, como a produção de água e chuva em suas áreas de influência.

Se aprovado como atualmente proposto, o PL nº 6.424/2005 também trará consequências sobre as áreas que integram as comunidades tradicionais e sobre os dispositivos que balizam os processos de recuperação ambiental de áreas degradadas. Isso significará a perda de autonomia daquelas comunidades na governança de suas áreas que estarão comprometidas pelo processo “compensatório”. Tendo sido aprovado na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS), o projeto encontra-se em discussão na Comissão de Agricultura, Produção Agrícola e Desenvolvimento Rural. A expectativa é que também seja aprovado nessa comissão, haja vista os ruralistas deterem a maioria dos votos.

1. Trata-se do PL nº 1.207/2007, de autoria do deputado Wandenkolk Gonçalves (PSDB-PA), que propõe a redução da reserva legal de 80% para 50% nas propriedades rurais na Amazônia Legal, e do PL nº 6.840/2006, do ex-deputado José Thomaz Nonô (DEM-AL), que permite aos proprietários de terra compensar desmatamento de Reserva Legal em outras bacias hidrográficas.

2. Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965.

A matéria tramita na Câmara em caráter terminativo; se for aprovada, passará apenas pela Comissão de Constituição e Justiça, antes de voltar para uma segunda e definitiva votação entre os senadores.

2.2 Articulações no âmbito da Câmara e do Senado

Foi criada, em abril de 2007, a Frente Parlamentar sobre a Terra, Território e Biodiversidade: Agricultura Familiar Camponesa, Reforma Agrária e Desenvolvimento Sustentável (que passou a ser denominada apenas “Frente Parlamentar da Terra”) a partir de uma demanda dos movimentos sociais para defesa da reforma agrária, da agricultura familiar e do desenvolvimento sustentável. Também deve contrapor-se aos interesses e teses da bancada ruralista. Um dos projetos prioritários da Frente Parlamentar da Terra – formada por 177 deputados e 12 senadores – é a aprovação da proposta de Emenda Constitucional (EC) nº 438/2001, que permite a expropriação de áreas com comprovada existência de trabalho escravo. A matéria está pronta para ser votada em segundo turno na Câmara. Outra tarefa da frente é pressionar o governo para a edição do decreto que trata da atualização dos índices de produtividade da terra. Também deverão ser resgatados os projetos que foram apresentados no relatório original da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) da Terra, relatado pelo ex-deputado federal João Alfredo (PSOL-CE). O relatório foi derrotado após uma manobra dos ruralistas, que aprovaram questões que vão de encontro aos movimentos sociais do campo, inclusive, criminalizando-os.³

Em julho de 2007, foi relançada a Frente Parlamentar da Agricultura Familiar, que reafirma entre seus objetivos a promoção de políticas públicas, o aprimoramento da legislação federal, a defesa da biodiversidade e a utilização sustentável dos recursos naturais. Ela também se ocupará de outros temas, dentre os quais: previdência social, cooperativismo, educação do campo, acesso à terra e ao crédito.

A Frente Parlamentar da Agricultura Familiar, fundada em 1995, estava desativada. Seu relançamento foi articulado pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) e por parlamentares da sua base de apoio. Atualmente conta com cerca de 225 parlamentares, entre deputados e senadores, e pretende somar forças com a Frente da Terra na defesa de interesses comuns, até porque vários de seus integrantes participam de ambos os grupos.

A articulação desses grupos de interesse, contudo, não é garantia suficiente para que matérias de interesse de agricultores familiares, assentados ou não, dos sem-terra e dos trabalhadores rurais temporários ou permanentes possam avançar no âmbito legislativo. Até o momento, forças contrárias têm conseguido inviabilizar a aprovação de matérias que vão ao encontro dos seus interesses.

2.3 Os movimentos sociais rurais: impasses e demandas

As deliberações finais do V Congresso Nacional do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), apresentadas no anexo 1, não deram à reforma agrária a relevância que traduzisse sua centralidade, apesar de, em outros momentos, reafirmarem que ela “não é apenas uma questão de eficiência produtiva, mas de justiça social e soberania

3. Ver *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* nº 13.

popular”.⁴ O tema foi tratado de forma breve no documento final do congresso, e dedicou-se menos espaço aos que ainda lutam para ter acesso à terra que aos que nela se acham instalados como agricultores familiares ou assentados da reforma agrária. A maior parte das deliberações é de caráter normativo e de defesa de direitos, com ênfase no combate às empresas estrangeiras e às questões de sustentabilidade ambiental. Especificamente em relação à questão agrária, critica a violência no campo, defende a necessidade de se impor um limite ao tamanho da propriedade e a desapropriação dos latifúndios, em especial os de propriedade do capital estrangeiro e dos bancos.

O maior problema que o MST vê no campo está no avanço do agronegócio e na crescente presença de empresas estrangeiras na compra de terras, o que envolve não apenas a posse da terra mas também o domínio da água, das florestas e da biodiversidade. A corrida pelo biocombustível e a elevação dos preços da terra torna mais difícil a obtenção de áreas para a reforma agrária. O movimento defende que os assentados devam produzir alimentos sem agrotóxicos para o mercado interno.

Na primeira proposição do V Congresso, o MST se compromete a “articular com todos os setores sociais” um “projeto popular que enfrente o neoliberalismo, o imperialismo”. A luta contra privatizações e a transposição do Rio São Francisco também são abordadas. Questões ambientais estão em cinco itens, entre eles, o combate a agrotóxicos. O MST destaca também a necessidade de se combater as empresas transnacionais que controlam as sementes e o comércio agrícola.⁵

Para lideranças do movimento,⁶ o latifúndio deixou de ser o principal antagonista da reforma agrária, tendo sido substituído pelas empresas transnacionais e pelo governo Lula. Avaliam que o atual modelo de reforma agrária se esgotou por “imposições da elite, sobretudo a parcela vinculada ao agronegócio”. Por isso acreditam que a questão agrária brasileira permanece sem solução. Os esforços do MST deverão, doravante, concentrar-se na luta por um novo tipo de reforma agrária, que combine a democratização do acesso à terra com a reorganização da produção, priorizando a produção de alimentos para o mercado interno com um novo padrão tecnológico, preservando e recuperando o meio ambiente. Além disso, preconizam a interiorização de agroindústrias organizadas de forma cooperativa, bem como a garantia de acesso a níveis crescentes de educação e saúde. Uma pré-condição para fazer avançar essas proposições seria a imposição de limite legal ao tamanho máximo da propriedade rural.

O Grito da Terra Brasil, organizado pela Contag, é realizado anualmente desde 1995. Sua edição de 2007 aconteceu em maio último, em Brasília, e encaminhou ao governo federal uma pauta de reivindicações bastante extensa, cobrindo temas variados, desde a política agrícola e reforma agrária, passando por questões relativas a educação, saúde, direitos humanos, meio ambiente, esporte, previdência social, e ainda sugestões quanto ao funcionamento do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Dentre os 160 itens arrolados, destacam-se os seguintes:

- a urgência e a importância da atualização dos índices de produtividade da terra para a reforma agrária;

4. Conforme artigo de autoria de João Pedro Stédile, no jornal *Folha de S. Paulo*, de 11 de junho de 2007.

5. Ver no Anexo 1 o conjunto das decisões: Compromissos Referendados pelo V Congresso Nacional do MST.

6. Idem.

- a liberação de R\$ 12 bilhões em créditos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e a redução das suas taxas de juros, o que foi contemplado no Plano Safra da Agricultura Familiar formulado para o ano agrícola 2007/2008;
- a fixação, como meta da reforma agrária, do assentamento de 250 mil famílias/ano; e
- o estabelecimento de políticas especiais para atendimento de assalariados rurais em períodos de entressafra.

Outros itens destacam a necessidade de aumento de recursos para: pesquisa, capacitação, assistência técnica e extensão rural; fortalecimento e valorização da agricultura familiar; e melhoria da educação no campo.

As reivindicações do MST e da Contag diferem, sobretudo, na estratégia e na forma de articulação das respectivas demandas e teses. Enquanto o MST se concentra em questões de ordem política e de organização popular, para a consecução de seus objetivos, a Contag centra suas demandas no sentido de fazer avançar conquistas específicas, basicamente focadas na política agrícola, que não desafiam a ordem político-institucional vigente. Assim, expressam diferentes prioridades e identificam diferentes antagonistas. Para o MST, o adversário está no modelo econômico que privilegia o agronegócio, enquanto para a Contag o importante é conseguir políticas públicas que favoreçam seu público-alvo.

2.4 O cancelamento de assentamentos no estado do Pará

Em agosto de 2007, o Ministério Público Federal (MPF) do Pará ingressou na Justiça Federal de Santarém com uma ação civil pública para anular 99 portarias de criação de assentamentos da reforma agrária emitidas pela Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incrá) em Santarém sem licença ambiental, entre 2005 e 2007. A ação também tem por objetivo anular duas cláusulas do Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta (TAC), assinado entre o Incra e a Secretaria Executiva de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente (Sectam) do governo do Pará, em julho último. Esse acordo permite a dispensa da licença de viabilidade ambiental e a posterior liberação de planos de manejo para os assentamentos criados sem licença ambiental.

Segundo o MPF, todos os Projetos de Assentamento (PAs), Projetos de Assentamento Coletivo (PACs) e Projetos de Desenvolvimento Sustentável (PDSs) instalados na região entre 2005 e 2007 foram criados sem estudos de viabilidade ambiental, apenas com levantamentos técnicos resumidos, sem informações geográficas, mapas ou perfil socioeconômico da região, laudo agrônômico, imagem de satélite georreferenciada, planta de localização, mapa de áreas de prioridade biológica e mapa de classes de capacidade de uso das terras. E mais, vários assentamentos também estariam sobrepostos ao Parque Nacional da Amazônia, em Itaituba, que, por ser unidade de conservação integral, não permite nenhuma ocupação humana. Além de não atenderem à legítima demanda do público potencial da reforma agrária, vão ao encontro dos interesses do setor madeireiro, que percebe nos assentamentos a fonte de um estoque de matéria-prima cujo manejo é objeto de um licenciamento mais rápido.

Também funcionários do Incra,⁷ que vivenciaram um longo período de greve entre maio e agosto de 2007 se posicionaram na defesa do MPF, elencando uma série de críticas à atuação do instituto na região. Reafirmaram que a maioria dos servidores atua de maneira condizente com o serviço público e não compactua com possíveis irregularidades existentes. Mas decisões técnicas estariam sendo tomadas, obedecendo a critérios políticos, sem consulta ao corpo de profissionais da instituição e em desacordo com as legislações agrária e ambiental e com as normas internas do próprio Incra. A atuação ilegal de madeiras no interior de assentamentos também foi denunciada. Os contratos de Parceria Público-Privada (PPP) entre assentados e indústria madeireira, propostos pela Superintendência do Incra de Santarém como novo modelo de reforma agrária para a Amazônia, também foram criticados por outros técnicos e pesquisadores agrários.

Por outro lado, a Procuradoria-Geral do estado, ligada ao governo do Pará, solicitou à Justiça que negue o pedido. Segundo dirigentes do Incra de Santarém, com as licenças canceladas, a grilagem de terra e o desmatamento serão favorecidos, o que afetaria o processo de ordenamento fundiário na Amazônia e favoreceria a grilagem e o desmatamento.

2.5 Condições de trabalho no meio rural

A precariedade e os riscos⁸ a que estão submetidos trabalhadores rurais afetam sua saúde e vida reprodutiva. Diferentes pesquisas apontam o impacto negativo advindo do uso de agrotóxicos e outros insumos químicos, na saúde humana. Na organização do processo de trabalho agrícola, ainda é grande o desconhecimento dos riscos da exposição e da não utilização de equipamentos de proteção individual durante a aplicação de pesticidas. Além disso, o uso concomitante de agrotóxicos dos grupos organofosforados, piretróides, herbicidas e fungicidas constitui prática comum no cultivo de hortaliças.

Na agricultura familiar, basicamente todos participam, mesmo em diferentes escalas de tempo, das atividades agrícolas (preparo do solo, plantio, adubagem, combate às pragas e colheita). Mesmo os jovens e as mulheres grávidas participam da aplicação de pesticidas, ficando suscetíveis a contaminações. Ademais, na maioria das vezes, as ocorrências de intoxicação não são notificadas. Esse quadro, presente em todo o país, tem incentivado os movimentos sociais rurais a fixar como bandeira de luta a defesa da produção orgânica, isto é, sem uso de produtos químicos.

De outra parte, o esforço físico demandado por tarefas agrícolas causa desgaste e envelhecimento precoces. As condições de trabalho nos canaviais, com ocorrências de morte por exaustão dos cortadores de cana, continuam preocupantes. A Pastoral do Migrante em Guariba-SP, entidade ligada à Igreja Católica, tem relatado a ocorrência dessas mortes, tendo em vista a quantidade abusiva de toneladas de cana que cada trabalhador deve cortar por dia – cerca de 12 toneladas. Se não atingir a meta mínima estabelecida, o trabalhador é dispensado. Entidades de defesa dos direitos humanos como a Rede Social de Justiça e Direitos Humanos já manifestaram preocupações com os incentivos governamentais para aumentar a produção de agrocombustível extraído da cana-de-açúcar, com o conseqüente crescimento da área plantada, o que dificultará a fiscalização do setor.

7. Manifesto Público da Associação dos Servidores da Reforma Agrária (Assera) do oeste do Pará. Santarém, 21 de agosto de 2007.

8. Outras informações podem ser encontradas no capítulo "Trabalho e renda" desta edição.

Quanto ao combate ao trabalho escravo, enfrentaram-se em 2007 dificuldades adicionais com a montagem e locomoção das equipes móveis coordenadas pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Após inspeção em uma fazenda do Grupo Pagrisa – Pará Pastoril e Agrícola S/A, no estado do Pará, onde a equipe de fiscalização contabilizou mais de mil trabalhadores em situação de trabalho escravo, instaurou-se uma polêmica sobre a atuação do Grupo Móvel de Combate ao Trabalho Escravo. Por pressão de ruralistas, foi constituída, no Senado Federal, uma comissão para atender os reclamos da empresa autuada, que alegava ter havido exagero e imprecisão no trabalho de fiscalização. Em consequência, o trabalho do MTE foi suspenso por vários dias, pois de nada adiantaria efetuar fiscalizações, se ingerências políticas anulassem ou desqualificassem o trabalho realizado. O relatório dos senadores isentando a empresa dos crimes de exploração de trabalho escravo não foi levado em conta pelo Ministério Público (MP), que, após o exame dos documentos pertinentes, abriu ação penal contra os responsáveis pelo crime.

O ministro do trabalho, Carlos Lupi, defendeu abertamente a operação de fiscalização na Pagrisa em reunião da Comissão Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo (Conatrae), no dia 31 de julho, quando todos os integrantes da comissão – com exceção da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) – aprovaram uma nota pública de apoio às ações do grupo móvel. Também endossaram o relatório da fiscalização produzido pelo Grupo Móvel à Coordenadoria Nacional de Combate ao Trabalho Escravo (Conaete) do Ministério Público do Trabalho e à Polícia Federal. Por sua vez, o MPF no Pará ajuizou ação penal por trabalho escravo contra os dirigentes da Pagrisa.

2.6 A (quase) paralisação dos assentamentos

Os funcionários do Incra, ao permanecer em greve, contribuíram para a desaceleração do processo de reforma agrária. Assim, nos três primeiros trimestres de 2007, registrou-se o assentamento de 23.849 famílias, desempenho bem inferior ao observado no mesmo período de 2006 (59.860 famílias). Ou seja, no corrente ano, de 1º de janeiro a 30 de setembro, houve uma diminuição de 60% na quantidade de famílias assentadas.

Mas a questão mais grave enfrentada pelo MDA diz respeito às denúncias do MPF do Pará, conforme relatado acima. Ademais, para muitos agraristas, há tempo os dados divulgados pelo ministério sobre os assentamentos de famílias rurais vêm sendo contestados. Para o MST, os assentamentos realizados em projetos antigos deveriam ser contabilizados à parte. Somente os assentamentos realizados em projetos recém-criados seriam passíveis de contabilização para aferição das metas anuais de assentamento, pois somente estes estariam significando criação de novas unidades produtivas. Os efeitos sobre a estrutura fundiária, com a ocupação de lotes pertencentes a projetos criados no passado, são nulos.

2.7 Conflitos agrários: a Usina Prado – um caso exemplar

Relatório recente de representantes da Plataforma Nacional de Direitos Humanos, Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais (Plataforma DhESCA Brasil) expõe as dificuldades para a produção e a extrema violência a que estão submetidos trabalhadores rurais em Pernambuco. Até 2006, o estado apresentava os maiores números de ocupação de terras. O relatório refere-se especificamente a três áreas de conflitos do estado: as Ilhas de Sirinhaém, o Acampamento Chico Mendes, em São Lourenço da Mata, e os assentamentos do Engenho Prado, em Tracunhaém.

Em primeiro plano são ressaltadas as afinidades e a colaboração entre os policiais militares e as milícias privadas de usineiros da região.⁹ A truculência dessas forças de repressão durante ações de despejo e as denúncias de prática de tortura contra trabalhadores rurais são freqüentes. O quadro fica ainda mais preocupante com a verificação das precárias condições de vida tanto dos trabalhadores acampados como dos assentados.

A região do Engenho Prado é uma área de conflito desde 1997, segundo informa a Comissão Pastoral da Terra (CPT) em Pernambuco. Na época, os agricultores já estavam acampados na área, produzindo e abastecendo mais de cinco municípios. Em 2003, o governo desapropriou as terras do engenho e, em 2005, foi emitida a posse para os agricultores. Foram criados quatro projetos de assentamento: Nova Canaã, Ismael Felipe, Chico Mendes I e II. Durante esse tempo de luta, os moradores sofreram com as reintegrações concedidas pela Justiça: uma em 1997 e outra em 2003; além de três violentos despejos. Até agora, a área ainda não recebeu os créditos e as benfeitorias que a lei lhes assegura: não têm água nem luz, as terras não foram demarcadas nem os lotes definidos, e os assentados continuam vivendo num acampamento, pois não receberam crédito para plantio ou para construir suas casas. Também não tiveram acesso aos recursos do Pronaf. Os necessários Planos de Desenvolvimento do Assentamento (PDA) ainda não foram elaborados.

Engenho Prado vem sofrendo com a intimidação e, muitas vezes, a ação violenta de policiais militares e milícias particulares. Em 2007, no período de menos de um mês, dois trabalhadores rurais foram assassinados. Os moradores dos assentamentos acreditam na possibilidade de os crimes estarem ligados à disputa pela terra, pois, segundo eles, estas não são as primeiras mortes na região que acontecem depois da conquista da terra pelos trabalhadores.

2.8 O Bolsa Família e a luta pela reforma agrária

Os movimentos sociais rurais que compõem a Via Campesina vêm denunciando a utilização do Programa Bolsa Família (PBF) como uma forma de cooptação de trabalhadores rurais sem-terra, os quais, quando abrigados pelo programa, abandonam a luta pela terra. Relatório da Secretaria da Agricultura Familiar (SAF) aponta que, dentre as famílias de agricultores do semi-árido¹⁰ atendidas pelo Programa Garantia-Safra, 70% também recebem o benefício. Esses dados alimentam as preocupações dos movimentos sociais rurais quanto aos possíveis efeitos desmobilizadores do PBF na organização da luta pela reforma agrária.

Para vários especialistas,¹¹ o PBF é uma importante (mas não a única) causa da diminuição do número de famílias interessadas em participar de acampamentos e invasões de terra. Outros fatores estão presentes, tais como o desalento provocado pela lentidão

9. Não são casos isolados. Em geral a relação com a polícia militar não é diferente em outras áreas. O acampamento Chico Mendes, em São Lourenço da Mata, na Zona da Mata Norte do estado, sofreu um violento despejo em 2005, no qual diversos trabalhadores foram torturados e tiveram suas casas e plantações destruídas. A ação dos policiais contou com o auxílio de tratores e trabalhadores das usinas do Grupo Votorantim.

10. A região do semi-árido brasileiro, conforme delimitação feita pelo Ministério da Integração Nacional (MIN) em 2005, possui 969.589,4 km², compreendendo 1.133 municípios dos estados do Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia e norte de Minas Gerais, totalizando uma população de 20.858.264 pessoas, 44% destas residindo na zona rural.

11. Com destaque para Plínio de Arruda Sampaio, presidente da Associação Brasileira de Reforma Agrária (Abra); Zander Navarro, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul; Dom Tomás Balduino, ex-presidente da CPT; e Maria Cecília Manzoli Turatti, autora de "Os Filhos da Lona Preta", dissertação de mestrado em Antropologia na USP.

da reforma agrária, a identificação de movimentos sociais com o governo Lula e o aumento do apoio financeiro a entidades que deveriam defender os interesses dos agricultores pobres, com ou sem terra.

Para a direção nacional do MST, o Bolsa Família pode ter levado a certa inércia na luta pela terra, mas não pode ser assumido como uma solução definitiva para a inclusão social dos sem-terra. No futuro, a luta pela terra voltar a ser uma prioridade.

3 Acompanhamento e análise da política

Depois de ter alcançado números inéditos em termos de famílias assentadas,¹² mesmo sem contabilizar os assentamentos criados no Pará que estão *sub judice*, observa-se um refluxo nas ações e intenções governamentais relativamente à reforma agrária. Os primeiros indícios apareceram na proposta orçamentária para 2008, que previu uma diminuição de 17,5% nos gastos com assentamentos rurais, de R\$ 1,17 bilhão para R\$ 965,2 milhões. Os recursos para obtenção de terras – ação fundamental para a reforma agrária – também foram reduzidos, embora em menor proporção (2,2% entre 2007 e 2008). Na mesma direção, houve diminuição de 4,4% no valor proposto para emissão de Títulos da Dívida Agrária, de R\$ 657 milhões para R\$ 628 milhões.

O MDA reconhece tais reduções, mas as considera de pequena monta, pois não acarretarão prejuízos para a execução global da política de reforma agrária tal qual desenhada no II Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) e na proposta do PPA 2008-2011 encaminhada ao Congresso Nacional. Para tanto, acredita-se que no decorrer do ano haverá as suplementações orçamentárias que se façam necessárias, como tem sido praxe.

Mas, sem dúvida, mesmo mantendo níveis orçamentários próximos ao de 2007, em 2008 o Incra se defrontará com um quadro bastante diferenciado em termos de acessibilidade a terras, seja pela elevação dos preços – fenômeno já observado em todas as regiões, pelo menos desde meados de 2006 –, seja por conta das pressões advindas da expansão de *commodities* (principalmente soja e milho) e da cana-de-açúcar.

Outra decisão anunciada pelo presidente do Incra, Rolf Hackbart, contraria as propostas originais do governo Lula em relação à reforma agrária, e confirma as dificuldades na obtenção de terras nas regiões de maior densidade de acampados. Não mais haverá – nem no discurso oficial – prioridade para assentamento das famílias acampadas. Nas suas palavras: “O fato de uma família estar acampada em um barraco de lona não será critério para definir os selecionados para assentamentos – a família tem de se encaixar nos critérios do Incra. Os movimentos sociais podem ajudar na seleção das famílias, mas o Incra é que vai dizer quem vai ou não ser assentado.” Com essa diretriz, o Incra pretende concentrar as desapropriações em pontos estratégicos, para os quais os sem-terra terão de migrar, caso selecionados.

Outro efeito esperado está na diminuição dos acampados e acampamentos. No Sul, Sudeste, Centro-Oeste e Nordeste, uma microrregião de cada estado irá concentrar as desapropriações de áreas para a constituição de novos projetos de reforma agrária. Parte das resistências, dado que os movimentos e as entidades de trabalhadores rurais estão acostumados a pressionar pela desapropriação das áreas invadidas, poderá ser superada pela destinação de Bolsa Família aos acampados, segundo declarações de dirigentes do MDA.

12. Ver *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* nos 13 e 14.

Para amenizar essa determinação, o Incra informa que continuará a priorizar os acampados, desde que se enquadrem nas demais exigências. Ou seja, a condição de acampado foi colocada em segundo plano; o tempo de acampamento também não mais será levado em consideração. Entre 2003 e 2006, a maioria das famílias foi assentada na região amazônica – ou seja, longe das bases dos sem-terra. Atualmente, segundo a Via Campesina, haveria no país cerca de 200 mil famílias (quase 1 milhão de pessoas) vivendo em acampamentos, a maioria delas nas regiões Sul, Sudeste, Centro-Oeste e Nordeste. A meta de assentar 100 mil famílias em 2007 dificilmente terá sido cumprida quando se anunciar o resultado oficial.

O argumento mais citado tanto pelo Incra como pelos movimentos sociais para o atraso da reforma agrária está na não atualização dos índices de produtividade da terra, que constituem o parâmetro técnico básico para fundamentar as ações desapropriatórias.

3.1 A proposta do PPA 2008-2011 e o MDA

Embora a reforma agrária tenha conseqüências diretas importantes para a consecução dos objetivos¹³ do governo enunciados na proposta do PPA 2008-2011, ficou ausente na enumeração dos objetivos prioritários. Apenas o Pronaf, especificamente quanto à concessão de crédito e à prestação de assistência técnica, mereceu tal destaque. Também, por conta das novas áreas sob responsabilidade do MDA, os objetivos setoriais fixados refletem igualmente uma grande amplitude. A centralidade da reforma agrária está compartilhada com outros aspectos igualmente importantes para a elevação da qualidade de vida e cidadania no campo. Assim, foram estabelecidos os seguintes objetivos setoriais: *i)* promover a reforma agrária, dar acesso à terra e propiciar conhecimento para produção de alimentos, renda e cidadania no campo; *ii)* universalizar os direitos, a paz, a qualidade de vida e a justiça social no meio rural; *iii)* consolidar o desenvolvimento territorial; e *iv)* garantir e ampliar a renda agrícola e fortalecer a agricultura familiar.

A definição dos programas para o novo período ficou bastante similar à do PPA que está se encerrando. As ações centrais da reforma agrária, que englobam desde a obtenção de terras até a estruturação dos assentamentos, continuaram centradas em dois grandes programas: 0135 Assentamentos para Trabalhadores Rurais e 0137 Desenvolvimento Sustentável de Projetos de Assentamento, que tiveram as ações redistribuídas com vistas a ganhos de eficiência, respectivamente, com os seguintes objetivos: promover a democratização do acesso à terra e desenvolver, recuperar e consolidar assentamentos da reforma agrária. O primeiro deles se concentra nas ações necessárias à constituição de um assentamento, inclusive buscando as licenças ambientais; o segundo, na estruturação dos assentados e assentamentos, agora sem delimitação da época em que foram incorporados ao programa.

Apenas um novo programa foi criado – o de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) – com vistas a

(...) disciplinar, ampliar, organizar e qualificar a prestação dos serviços de Ater para os agricultores familiares e empreendedores familiares rurais, tendo como público-alvo os agricultores familiares, os empreendedores familiares rurais (conforme previsto na Lei nº 11.326/06), as comunidades tradicionais, os beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária e os agentes de Ater.

13. Objetivos do governo: promover o crescimento econômico ambientalmente sustentável, com geração de empregos e distribuição de renda; promover um ambiente social pacífico e garantir a integridade dos cidadãos; e reduzir as desigualdades regionais a partir das potencialidades locais do território nacional.

O quadro 1 apresenta o rol de programas do MDA para os próximos quatro anos com seus respectivos objetivos e público-alvo.

QUADRO 1

Programas finalísticos propostos pelo MDA para compor o PPA 2008-2011

Nº	Programa	Objetivo	Público-alvo
0135	Assentamentos para Trabalhadores Rurais	Promover a democratização do acesso à terra.	Trabalhadores rurais sem-terra.
0137	Desenvolvimento Sustentável de Projetos de Assentamento	Desenvolver, recuperar e consolidar assentamentos da reforma agrária.	Famílias assentadas.
0138	Gerenciamento da Estrutura Fundiária e Destinação de Terras Públicas	Conhecer a efetiva distribuição, concentração, regime de domínio, posse e uso da terra, bem como assegurar a gestão fundiária nas terras públicas e incorporar as terras federais à reforma agrária.	Detentores nacionais e/ou estrangeiros de imóveis rurais a qualquer título, serviços registrais de imóveis, profissionais e entidades envolvidas com a questão agrária e agrícola.
0351	Agricultura Familiar – Pronaf	Fortalecer a agricultura familiar, promovendo sua inserção competitiva nos mercados de produtos e fatores.	Agricultores familiares.
1116	Crédito Fundiário	Promover o acesso à terra por meio do financiamento de imóveis rurais que não se enquadrem nos preceitos da desapropriação por interesse social e implantar infra-estrutura nesses imóveis.	Famílias sem-terra, arrendatários, parceiros, meeiros, jovens sem-terra e filhos de agricultores familiares.
1120	Paz no Campo	Reduzir a violência no campo com Mecanismos de prevenção e mediação de conflitos agrários e garantia dos direitos humanos.	Famílias no campo nas condições de acampados, assentados, agricultores familiares; comunidades indígenas, quilombolas, ribeirinhas, extrativistas e garimpeiras; e os trabalhadores atingidos por barragens.
1334	Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais	Promover o planejamento, a implementação e a autogestão do processo de desenvolvimento sustentável dos territórios rurais, bem como o fortalecimento institucional e a dinamização de sua economia.	Líderes locais e representantes das entidades que congregam interesses do desenvolvimento rural sustentável, especialmente dos agricultores familiares e assentados pela reforma agrária.
1350	Educação do Campo – Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronea)	Promover a capacitação e o acesso à educação formal dos trabalhadores e trabalhadoras das áreas de reforma agrária.	Jovens e adultos assentados da reforma agrária; agricultores familiares; e profissionais egressos de cursos de áreas afins à reforma agrária.
1427	Ater	Disciplinar, ampliar, organizar e qualificar a prestação dos serviços de Ater para os agricultores familiares e empreendedores familiares rurais.	Agricultores familiares, empreendedores familiares rurais (conforme previsto na Lei nº 11.326/2006), comunidades tradicionais, beneficiários do PNRA e agentes de Ater.

Fonte: www.sigplan.gov.br.

Dentre os projetos, ações e atividades que compõem o Pronaf, o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) deve ser destacado. Criado para atender reclamos dos movimentos sociais e ser um mecanismo estratégico para garantir um canal de comercialização para agricultores familiares e assentados da reforma agrária (e compatível com a lógica e objetivos do Fome Zero), sua atuação vem-se firmando a cada ano.¹⁴ Tendo iniciado sua implementação em 2003, esteve desde então vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e ao Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (Mapa), por meio da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), entidade responsável pelas operações de compra, armazenamento e distribuição dos produtos. Apenas agora passa a ter um espaço próprio no âmbito do MDA, embora também integre as atividades do MDS e da Conab.

14. Ver edições anteriores de *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*.

O MDA, conforme mostra a tabela 1, prevê destinar R\$ 575,4 milhões à aquisição de cerca de 1 milhão de toneladas de produtos alimentares para a agricultura familiar, inclusive assentados.

TABELA 1
Previsão de gastos e metas a serem alcançadas pelo PAA* entre 2008 e 2011

Ano	Gastos (R\$)	Meta (toneladas)
2008	137.370.000	244.431
2009	139.802.478	248.759
2010	145.511.539	258.918
2011	152.668.248	271.278
Total	575.352.265	1.023.386

Fonte: Proposta PPA 2008-2011, anexo 1.

Obs.: * O PAA também tem atividades desenvolvidas pelo MDS e pelo Mapa.

Essas previsões devem ser alteradas no processo de implementação do PPA 2008-2011, sobretudo por conta de pressões dos movimentos sociais, que têm insistido na necessidade de ampliação do escopo do programa.

Outro ponto importante deve ser destacado. O objetivo do Pronaf, em ambas as versões do PPA 2003-2007 e 2008-2011, é o mesmo: “fortalecer a agricultura familiar, promovendo sua inserção competitiva nos mercados de produtos e fatores”. Aparentemente o programa estaria congelado no tempo. Mas o que ocorre é que suas transformações – as diversificações de linhas e a incorporação de públicos específicos – são (re)definidas a cada edição anual do Plano Safra da Agricultura Familiar. Em suas formatações mais recentes, pelo menos desde 2004, estabeleceu linhas de crédito para segmentos produtivos e sociais específicos – como as destinadas a mulheres e jovens – para além dos créditos destinados às unidades produtivas familiares. Além da destinação de financiamentos para atividades de custeio e de investimento para os agricultores familiares assentados da reforma agrária e dos grupos B, C, D e E, formatados a partir do critério de renda bruta anual da atividade agrícola, o Pronaf pode atender aos seguintes grupos/atividades, desde que identificados com a agricultura familiar:

- 1) Investimento para implantação de pequenas e médias agroindústrias ou ampliação, recuperação e modernização de unidades agroindustriais.
- 2) Custeio para beneficiamento, industrialização e comercialização da produção.
- 3) Integralização de cotas-partes, aplicação em capital de giro, custeio ou investimento para agricultores(as) familiares filiados(as) a cooperativas de produção, de produtores rurais.
- 4) Pronaf Mulher, investimento (uma única operação de crédito para mulheres agricultoras, independente do estado civil) e custeio para atividades agropecuárias, turismo rural, artesanato e outras atividades no meio rural, de interesse da mulher agricultora.
- 5) Pronaf Jovem, destinado a jovens agricultores familiares entre 16 e 29 anos que tenham no mínimo 100 horas de cursos ou estágios: investimento (uma única operação de crédito para atividades agropecuárias, turismo rural, artesanato e outras atividades no meio rural).

- 6) Pronaf Convivência com o Semi-Árido, para agricultores(as) familiares enquadrados(as) nos grupos A, A/C, B, C e D. Investimento em infra-estrutura hídrica (50% do valor) e demais infra-estruturas de produção agropecuária.
- 7) Pronaf Floresta, para agricultores(as) familiares dos grupos A, A/C, B, C e D. Investimento, implantação de projetos de sistemas agroflorestais, exploração extrativista ecologicamente sustentável, plano de manejo e manejo florestal.
- 8) Pronaf Agroecologia, para agricultores(as) familiares enquadrados nos grupos C, D, ou E que desenvolvam sistemas de produção agroecológicos e/ou orgânicos. Investimento para implantação de sistemas de produção agroecológicos e/ou orgânicos.
- 9) Pronaf ECO Sustentabilidade Ambiental, para agricultores familiares enquadrados nos grupos C, D ou E; investimento para implantação ou recuperação de tecnologias de energia renovável, biocombustíveis, armazenamento hídrico, pequenos aproveitamentos hidroenergéticos e silvicultura.

Outras ações específicas, embora integrem programas de outros ministérios, estão sob a responsabilidade do Inca e basicamente referem-se à demarcação de terras, atividade indispensável para a viabilização dos seguintes programas: Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido (Conviver/MIN); Identidade Étnica e Patrimônio Cultural dos Povos Indígenas (Ministério da Justiça); e Brasil Quilombola (Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial).

Uma proposta para atuação conjunta de todos os órgãos governamentais, envolvendo programas com possível incidência em áreas predefinidas – os territórios rurais –, foi objeto de discussões ao longo de 2007, na busca de um conjunto de ações capazes de elevar os padrões de desenvolvimento das populações neles contidas. Trata-se do Programa Territórios da Cidadania, a ser desenvolvido a partir de 2008.

O programa compreende um rol de boas intenções, que, se alcançadas, terão impactos positivos sobre as áreas de atuação. Mas só se conseguir definir e delimitar competências e o arcabouço institucional adequado que dê suporte às interações propostas. Ou seja, necessita de muita articulação e de forte coordenação entre as ações, os ministérios e os entes federativos envolvidos.

Um extenso conjunto de ações (135) deverá ser realizado pelo governo federal em áreas pré-selecionadas, ou seja, em 60 territórios ao longo de 2008. Todos os programas e ações do MDA integram a programação, e ao ministério caberá a coordenação geral do mesmo.

Integram o programa: a Casa Civil; os ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Cidades, Cultura, Desenvolvimento Agrário, Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Educação, Integração Nacional, Justiça, Meio Ambiente, Minas e Energia, Planejamento, Orçamento e Gestão, Saúde, Trabalho e Emprego, e as secretarias especiais de Aquicultura e Pesca, de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, e de Políticas para as Mulheres.

Dos R\$ 11,3 bilhões para a execução das 135 ações, o MDA e o MDS investirão R\$ 8,4 bilhões no novo projeto. O programa está dividido em três eixos principais: melhoria de infra-estrutura; incentivo à produção; e acesso à cidadania e ao desenvolvimento social.

4 Tema em destaque

Juventude rural

4.1 Apresentação

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

O entendimento que associa juventude a problemas sociais é recorrente no Brasil e não se atém ao jovem rural:¹⁵ está presente nos atores e agências com foco na questão, o que se expressa nas análises e propostas contidas em programas governamentais, de organizações da sociedade civil e mesmo do campo acadêmico. Ainda se faz presente, nessas propostas, certa naturalização no uso de termos como *jovem*, *juventude*, *jovem rural*. Em diferentes inserções e enfoques, a categoria “jovem” aparece, muitas vezes, como auto-evidente.

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

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

Não se pode traçar um perfil único da juventude rural, seja pelos diferentes contextos socioeconômicos e culturais em que vive, seja pela escolha dos critérios que possam delimitá-la. Esquemáticamente, a identificação do “ser jovem” passa pelos seguintes marcadores: faixa etária; período de transição para a vida adulta; aceitação/contraposição a valores e práticas sociais tradicionais; especificidades na interação social; absorção de novos comportamentos.¹⁶

15. Como pode ser visto nos demais textos setoriais que compõem esta edição de *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*.

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

4.2 Características gerais do jovem rural

A evolução da população rural total entre 1996 e 2006 é peculiar:¹⁷ na faixa de idade entre 0 e 29 anos, diminuiu em termos absolutos (foram contabilizadas cerca de 3 milhões a menos de pessoas), enquanto os de idade acima desse limite (30 a 59 anos e 60 anos e mais) aumentaram, embora em níveis modestos: 0,3% e 7,2%, respectivamente. No mesmo período, a população urbana aumentou em todas as faixas etárias, mas, sobretudo, entre aqueles com 60 anos e mais (51%) e na faixa de 30 a 59 anos (37%), o que confirma outras análises relativas ao envelhecimento da população brasileira. Mas o fato de maior relevância é a surpreendente diminuição da população rural de 0 a 14 anos nas regiões consideradas: mais de 3 milhões. Em todas as faixas etárias consideradas, como mostra a tabela 2, os homens rurais são sempre a maioria, o que difere da distribuição por faixas de idade e sexo da população urbana, onde as mulheres são minoritárias apenas na faixa de idade de 0 a 14 anos.

TABELA 2

Distribuição percentual da participação de cada faixa etária por sexo, segundo a situação do domicílio – Brasil (2006)
(Em %)

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

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2006.

Elaboração: Núcleo de Gestão de Informações Sociais (Ninsoc)/Disoc/Ipea.

A tabela 2 também mostra uma significativa prevalência de mulheres urbanas com 60 anos e mais, situação que no rural apresenta configuração inversa. Mas os homens rurais constituem maioria em todas as faixas de idade, o que indica – sobretudo para as faixas de maior idade – a presença do celibato rural. Questões relativas às razões de gênero dentre os jovens rurais serão retomadas adiante.

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

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

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

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

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

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

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

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

Na lógica da agricultura familiar, as relações produtivas têm como base compromissos e obrigações familiares. Daí o trabalho de todos os seus integrantes, inclusive jovens, não envolver questões salariais, porque tem como finalidade a reprodução social da família e da unidade produtiva, tanto no ciclo curto (reprodução biológica), como no ciclo longo (reprodução geracional), e não a acumulação de capital. Esse processo de trabalho passa por diferentes etapas conforme a evolução do ciclo demográfico da família, o que afeta, ao longo do tempo, as relações entre trabalho e consumo.¹⁸ O processo de trabalho organiza tanto o espaço agrícola como o das relações sociais de gênero e geração. Por isso, a passagem de “jovem” para “adulto” só será reconhecida quando da construção de uma unidade produtiva autônoma, após o casamento ou após a passagem sucessória do estabelecimento familiar de pai para filho. Em assim sendo, o fator “idade” perde relevância na determinação do reconhecimento de um jovem como adulto. E desse fato emerge a demanda dos movimentos sociais rurais de se elevar a idade-limite para o enquadramento nos programas governamentais pelo menos até os 32 anos de idade.¹⁹

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

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

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

4.3 Migração juvenil e processo sucessório

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

Comparar as dificuldades da vida rural com as facilidades da vida urbana é um exercício fácil, mas nem sempre verdadeiro. A comparação entre o modo de vida urbano

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

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

e o rural, com frequência, leva os jovens a considerar a agricultura mais negativa que positiva. Entre os aspectos negativos, destacam-se a ausência de férias, de fins de semana livres e de horários regulares de trabalho. Ainda mais, a atividade agrícola é considerada árdua, penosa e difícil, submete os trabalhadores ao calor e ao frio e a posições de trabalho pouco confortáveis, e mais, os rendimentos são baixos, irregulares e aleatórios. De outra parte, um aspecto positivo do trabalho como agricultor familiar, sempre assinalado em diferentes estudos e pesquisas sobre a agricultura familiar, está na relativa autonomia do agricultor, que não depende de um patrão.

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

Outro aspecto registrado pelas pesquisas sobre os jovens rurais é a predominância de moças dentre os que saem das áreas rurais, o que causa uma relativa masculinização do campo. Vários fatores foram identificados na origem desse fenômeno: a condição de subalternidade da mulher nas relações familiares, a desvalorização das atividades que desempenham na agricultura familiar, a indivisibilidade do trabalho doméstico e o pouco espaço destinado a elas na atividade agrícola comercial, onde atuam apenas como auxiliares.²⁰

Em todas as regiões do país – urbanas e rurais – na faixa etária de 0 a 14 anos, os dados das Pnads de 1996, 2001 e 2006 mostram a predominância do sexo masculino. Essa circunstância é inversa para as demais faixas de idade – jovens, adultos e idosos –, nas quais prevalece a presença de mulheres (ver tabela 3).

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

TABELA 3
Razão de sexo da população brasileira segundo regiões, situação censitária e faixa etária (2006)

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

Fonte: Pnad/IBGE de 2006.

Elaboração: Ninsoc/Dísoc/Ipea.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Além das dificuldades inerentes às atividades agrícolas, a exclusão das mulheres como herdeiras da terra contribui para a ocorrência de tensões entre pais e filhos pela individualização do mercado de trabalho urbano e rural, de um lado, e pela subordinação da sociedade camponesa à sociedade industrial, de outro. Esses dois processos limitaram o papel da família como instância entre o indivíduo e a sociedade nas áreas rurais, dando margem à sedimentação de conflitos e interesses antagônicos.²¹

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

As mudanças sociais e econômicas em andamento no espaço rural, o questionamento dos padrões tradicionais e a troca de informações e experiências com os jovens que passaram a residir na cidade inserem novas representações, conceitos e expectativas para os jovens, revelando, para muitos deles, a hipótese de realizar projetos de vida na cidade e de experimentar diferentes possibilidades nos relacionamentos afetivos, ficando para depois a concretização de outras dimensões que integram a sua vida pessoal, particularmente o casamento e a família.²²

4.4 As reivindicações dos jovens rurais organizados

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

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

As deliberações finais do V Congresso Nacional do MST não contemplaram explicitamente recomendações direcionadas para a juventude. Seguiram uma lógica de defesa de princípios universais válidos para todas as categorias etárias, muito embora as questões relativas aos jovens fossem discutidas durante o evento. Para a direção do MST, os jovens são uma “prioridade do movimento”, fato que adquiriu maior relevância nos últimos anos, mesmo porque “a maioria da nossa militância e dos dirigentes é jovem”.²³

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

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

23. Entrevista concedida por dirigente do MST durante a realização do seu V Congresso: <www.mst.org.br>.

Os jovens solteiros – rapazes e moças – não são prioridade e dificilmente são beneficiados pela reforma agrária. Para eles é praticamente impossível o acesso à terra: ou ficam fora ou são colocados nas últimas posições ou vão para o lote dos pais, quando estes estão presentes e foram assentados, dado que a prioridade governamental são as famílias com filhos. Para o MST, o assentamento iria garantir a permanência do jovem no campo. Essa regra – parte do conjunto de normas do Incra – dificulta a permanência no campo dos jovens que têm um projeto de autonomia, levando à migração para os centros urbanos. Segundo o MST, tem sido possível, mas ainda em poucos casos, o assentamento de jovens, mas “muitos vão ficando para trás. Se a gente deixar só essa política do governo, os assentamentos vão virar uns asilos. E isso também afeta a produtividade”.²⁴

Outro aspecto dos assentamentos para o qual o MST e a Via Campesina estão propondo alteração diz respeito à criação de agrovilas nos projetos de assentamento, modelo que já foi tentado em outros tempos, nem sempre com os resultados positivos esperados.²⁵ Mas, de acordo com seus proponentes, viria em novo formato, com a implementação de microcidades em assentamentos rurais com uma infra-estrutura que permita a interação entre homem, trabalho e meio ambiente. Segundo Maria de Fátima Ribeiro, da coordenação nacional do MST:

(...) as agrovilas representam a possibilidade de fixar os jovens no campo. O projeto foi desenvolvido por arquitetos, a partir de parcerias entre o movimento e universidades. A idéia é massificar, dar moradia ao homem do campo, permitindo que a juventude não precise se mudar para os centros urbanos (...) e funcionariam como pequenas cidades com infra-estrutura básica, como saneamento, posto médico, escola etc. Além disso, haveria espaço para esporte, lazer e atividades culturais. A construção das casas seria feita em local que permitisse uma ligação direta com as áreas de cultivo, respeitando a vegetação e as fontes de água.²⁶

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

4.5 Políticas públicas direcionadas para a juventude rural

Especificamente direcionados para os jovens rurais, sobressaem-se as seguintes iniciativas do governo federal:

- Programa Nossa Primeira Terra
- Programa Pronaf Jovem

24. Idem.

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

26. Agência Brasil. MST propõe criação de agrovilas como parte da reforma agrária. 15/06/07. Disponível em : <<http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2007/06/14/materia.2007-06-14.4142085492/view>>

- Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem) Campo (antigo Programa Saberes da Terra)

4.5.1 Programa Nossa Primeira Terra

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

4.5.2 Programa Pronaf Jovem

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

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

4.5.3 ProJovem Campo (antigo Programa Saberes da Terra)

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

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

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

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

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

5 Considerações finais

O desempenho do programa de reforma agrária, os desembolsos do Pronaf-Crédito, as boas intenções do PAA e as ações direcionadas ao público jovem, embora possam contribuir, não são suficientes para garantir que as condições de vida e trabalho no campo se tornem ideais. Alguns desafios ainda estão presentes, foram historicamente constituídos, e nada indica que possam ser superados em curto espaço de tempo e com ações pontuais.

O maior deles consiste em vencer a precariedade social dos habitantes do campo. A desigualdade social afeta mais gravemente a população rural, seja por causa dos menores níveis de rendimentos, seja pela maior precariedade nas condições de vida e de trabalho. A origem dessa situação ainda deriva da questão fundiária ainda sem solução. Fatos recentes – como a “commoditização” de produtos agrícolas e a corrida para a produção de agroenergia – tendem a agravar os problemas fundiários. Por não se ter uma legislação que estabeleça o tamanho máximo de uma propriedade rural, centenas de milhares de hectares de terra vêm sendo adquiridos por investidores nacionais e internacionais.

Outro desafio é vencer o isolamento das populações rurais e estabelecer uma política de valorização das pequenas cidades que fazem parte do mundo rural, e que constituem elos essenciais entre o meio rural e a dinâmica urbana da região e do país, de forma a tornar acessíveis os ganhos do progresso técnico e garantir o consumo de bens culturais.

A identificação de problemas sociais relacionado à juventude rural não parece resultar em políticas públicas específicas, contribuindo para certa invisibilidade da categoria.

Anexo 1

Compromissos assumidos pelo V Congresso Nacional do MST

1. Articular com todos os setores sociais e suas formas de organização para construir um projeto popular que enfrente o neoliberalismo, o imperialismo e as causas estruturais dos problemas que afetam o povo brasileiro.
2. Defender os nossos direitos contra qualquer política que tente retirar direitos já conquistados.
3. Lutar contra as privatizações do patrimônio público, a transposição do Rio São Francisco e pela reestatização das empresas públicas que foram privatizadas.
4. Lutar para que todos os latifúndios sejam desapropriados e prioritariamente as propriedades do capital estrangeiro e dos bancos.
5. Lutar contra as derrubadas e queimadas de florestas nativas para expansão do latifúndio. Exigir dos governos ações contundentes para coibir essas práticas criminosas ao meio ambiente. Combater o uso dos agrotóxicos e a monocultura em larga escala da soja, cana-de-açúcar, eucalipto etc.
6. Combater as empresas transnacionais que querem controlar as sementes, a produção e o comércio agrícola brasileiro, como a Monsanto, Syngenta, Cargill, Bunge, ADM, Nestlé, Basf, Bayer, Aracruz, Stora Enso, entre outras. Impedir que continuem explorando nossa natureza, nossa força de trabalho e nosso país.
7. Exigir o fim imediato do trabalho escravo, a superexploração do trabalho e a punição dos seus responsáveis. Todos os latifúndios que utilizam qualquer forma de trabalho escravo devem ser expropriados, sem nenhuma indenização, como prevê o Projeto de Lei já aprovado no Senado.
8. Lutar contra toda forma de violência no campo, bem como a criminalização dos Movimentos Sociais. Exigir punição dos assassinos – mandantes e executores – dos lutadores e lutadoras pela Reforma Agrária, que permanecem impunes e com processos parados no Poder Judiciário.
9. Lutar por um limite máximo do tamanho da propriedade da terra. Pela demarcação de todas as terras indígenas e dos remanescentes quilombolas. A terra é um bem da natureza e deve estar condicionada aos interesses do povo.
10. Lutar para que a produção dos agrocombustíveis esteja sob o controle dos camponeses e trabalhadores rurais, como parte da policultura, com preservação do meio ambiente e buscando a soberania energética de cada região.
11. Defender as sementes nativas e crioulas. Lutar contra as sementes transgênicas. Difundir as práticas de agroecologia e técnicas agrícolas em equilíbrio com o meio ambiente. Os assentamentos e comunidades rurais devem produzir prioritariamente alimentos sem agrotóxicos para o mercado interno.
12. Defender todas as nascentes, fontes e reservatórios de água doce. A água é um bem da Natureza e pertence à humanidade. Não pode ser propriedade privada de nenhuma empresa.
13. Preservar as matas e promover o plantio de árvores nativas e frutíferas em todas as áreas dos assentamentos e comunidades rurais, contribuindo para a preservação ambiental e na luta contra o aquecimento global.
14. Lutar para que a classe trabalhadora tenha acesso ao ensino fundamental, à escola de nível médio e à universidade pública gratuita e de qualidade.
15. Desenvolver diferentes formas de campanhas e programas para eliminar o analfabetismo no meio rural e na cidade, com uma orientação pedagógica transformadora.
16. Lutar para que cada assentamento ou comunidade do interior tenha seus próprios meios de comunicação popular, como, por exemplo, rádios comunitárias e livres. Lutar pela democratização de todos os meios de comunicação da sociedade, contribuindo para a formação da consciência política e a valorização da cultura do povo.
17. Fortalecer a articulação dos movimentos sociais do campo na Via Campesina Brasil, em todos os estados e regiões. Construir, com todos os Movimentos Sociais, a Assembléia Popular nos municípios, regiões e estados.
18. Contribuir na construção de todos os mecanismos possíveis de integração popular Latino-Americana, através da ALBA – Alternativa Bolivariana dos Povos das Américas. Exercer a solidariedade internacional com os Povos que sofrem as agressões do império, especialmente agora, com o povo de CUBA, HAITI, IRAQUE e PALESTINA.

Fonte: <www.mst.org.br>.

DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA

1 Apresentação

Neste capítulo a seção 2 traz alguns dos fatos mais relevantes, observados em 2007, relativos aos grupos mais vulneráveis da sociedade, e, portanto, merecedores de atenção especial por parte dos defensores de direitos humanos, além de procedimentos e iniciativas do país no cumprimento de convenções e tratados internacionais; a terceira seção analisa a inserção da temática dos direitos humanos nos objetivos estratégicos e metas prioritárias da proposta do Plano Plurianual (PPA) 2008-2011, com destaque para o quadro comparativo dos programas finalísticos implementados no período 2004-2007.

A Política Nacional de Juventude e a promoção de cidadania é o “Tema em destaque” escolhido para a seção 4 deste documento. Foi realizada uma análise para explicar o modo como o tema juventude entrou na agenda da Organização das Nações Unidas (ONU) e de outros organismos internacionais. No tocante ao Brasil, foram analisados os antecedentes da Política Nacional de Juventude e foi feito um breve balanço do período 2005-2007, assim como das mudanças propostas para essa política a partir de 2008. A quinta e última seção apresenta as “Considerações finais”.

2 Fatos relevantes

2.1 Violação de direitos: o caso da jovem presa no Pará

Em 21 de outubro de 2007, uma adolescente de 15 anos foi presa por furto em Abaetetuba (Pará), permanecendo em uma cela com 20 homens, por quase um mês. Esse caso foi denunciado às autoridades pelo Conselho Tutelar do município no dia 14 de novembro. Aos conselheiros tutelares, a adolescente afirmou ter sofrido abuso sexual por quase todos os presos da cela em troca de comida e ter sido agredida, apresentando hematomas e marcas de queimadura de cigarro pelo corpo.

A violação de direitos sofrida por essa adolescente não é, infelizmente, um fato isolado no país. Uma pesquisa da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República (SEDH/PR) e do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), realizada em 2006, mostra que o Brasil está violando frontalmente as determinações legais com respeito à internação de adolescentes em conflito com a lei. Segundo o estudo havia, ao menos, 685 jovens em prisões para adultos, o equivalente a 7% dos 10.500 internados no país, em 2006. O número pode ser maior, pois os sistemas socioeducativos estaduais nem sempre possuem informações dos sistemas de segurança pública. De acordo com o levantamento, o estado que mais mantinha jovens encarcerados com adultos era Minas Gerais, seguido por Paraná e Goiás. A pesquisa mostrou, ainda, que 17 estados não dispunham de unidades de internação ou semiliberdade especiais para meninas, além da existência de um déficit de cerca de 4,0 mil vagas nas 366 unidades de internação de adolescentes no país. Por isso, em muitos estados os adolescentes ficam detidos em delegacias superlotadas ou em prisões de adultos.

Em outro documento¹ sobre justiça juvenil e condições de confinamento de crianças e adolescentes em 17 centros de internação juvenil em cinco estados do Norte do Brasil, produzido pela organização Human Rights Watch, constatava-se, em 2003, uma série de violações às normas internacionais de proteção aos direitos da criança, destacando-se as agressões, que provavelmente viriam da polícia militar estadual, os ferimentos infligidos por outros detentos, o confinamento por tempo prolongado, a limitação de espaço, a ausência de mecanismos significativos de apresentação de queixas contra abusos, entre outros. Diante dessas violações, a organização sugeriu o monitoramento internacional dos centros de confinamento juvenil naquela região.

Entretanto, desde então, a julgar pelas denúncias recentes, pouco ou nada foi feito para mitigar a situação encontrada e revelada em 2003. Aliás, detalhes das condições de vida da adolescente presa em Abaetetuba, assim como da forma de sua detenção revelam um sem número de violações contra a dignidade humana e os direitos da criança e do adolescente. Dentre as violações cometidas destacam-se: o fato de a adolescente encontrar-se em situação de vivência de rua; as denúncias de que seus familiares e o juiz da vara da infância não foram avisados da detenção; o fato de ter sido “presa” sob a acusação de ter furtado um aparelho celular, embora ninguém tenha dado queixa, e não haja provas de que o crime tenha sido cometido; e, ainda, ter sido “encarcerada” em cela de homens adultos. Diante de tais violações, cabe compartilhar da indagação e da esperança da alta comissária da ONU para Direitos Humanos, Louise Arbour, em recente visita ao Brasil no mês de dezembro de 2007: “A pergunta que me faço é por que ela foi presa antes mesmo de ser julgada e condenada, espero que o governo analise essa questão porque alguém tem que responder por esse ato que aconteceu.”

Até janeiro de 2008, a investigação sobre os culpados das diversas violações sofridas pela adolescente seguia em andamento, e a adolescente encontrava-se incluída no Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte da Secretaria Especial de Direitos Humanos.

Cometeram-se, assim, vários crimes previstos na legislação nacional e internacional. Por ser protegida pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), a adolescente não poderia ter sido abrigada em estabelecimento destinado a criminosos adultos. Da mesma forma que, de acordo com o artigo 306 do Código Penal, não poderia ter sido detida sem a comunicação imediata a sua família e a um juiz da vara criminal, tampouco sem provas do cometimento do ato infracional. O estatuto é claro ao prever que os adolescentes têm que cumprir medida socioeducativa em entidade exclusiva: “A internação deverá ser cumprida em entidade exclusiva para adolescentes, em local distinto daquele destinado ao abrigo, obedecida rigorosa separação por critérios de idade, compleição física e gravidade da infração” (artigo 123). Outro dispositivo previsto no ECA afirma que: “A internação, decretada ou mantida pela autoridade judiciária, não poderá ser cumprida em estabelecimento prisional” (artigo 185). Com efeito, o adolescente em cumprimento de medida socioeducativa não pode ser privado da liberdade em unidades que apresentem características prisionais ou assemelhadas, que desrespeitem os desenhos dos centros de internação, e que não possibilitem o acesso aos serviços da comunidade ou violem, de alguma forma, a dignidade da pessoa humana.

1. HUMAN RIGHTS WATCH. *Confinamento cruel: abusos contra crianças detidas no Norte do Brasil*. 2003.

Assim, fica claro que a responsabilidade dos governantes e autoridades locais é irrefutável. Preceitos e princípios fundamentais foram violados, cabendo a adoção extrema da legislação para punir os responsáveis, demandando ao Ministério Público (MP) o empenho na expedição das medidas necessárias ao pronunciamento da Justiça.

2.2 Acolhimento de refugiados palestinos

Em maio de 2007, o governo brasileiro acolheu proposta do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (Acnur) para assentar no Brasil um grupo de mais de 100 refugiados palestinos, oriundos do campo de Ruweished, na Jordânia, que viviam no Iraque e foram obrigados a deixar o país após a queda do regime de Saddam Hussein. O campo de Ruweished deveria ser um alojamento temporário, no entanto os palestinos permaneciam lá desde 2003. Devido às péssimas condições de vida, o governo da Jordânia tentava fechar o acampamento, mas a ONU pedia mais tempo a fim de encontrar uma solução de amparo para aquela população. A dificuldade era imensa, pois a maioria dos países não se dispunha a abrigá-los, por temer problemas políticos com as autoridades palestinas que não apóiam a permanência de palestinos fora do Oriente Médio.

Alegando razões humanitárias e referindo-se ao comprometimento com o direito internacional dos refugiados, o Comitê Nacional de Refugiados (Conare),² vinculado ao Ministério da Justiça (MJ), decidiu acolher o grupo de palestinos. Esta foi considerada uma decisão exemplar, pois, até então, apenas o Canadá e a Nova Zelândia haviam concordado em ajudar os refugiados palestinos.

O acolhimento pelo Brasil faz parte do Programa de Reassentamento Solidário do MJ, iniciado em 1999, com a assinatura de um acordo entre o governo brasileiro e o Acnur. O objetivo do programa é realocar pessoas que, na condição de refugiadas, foram assentadas em outros países e continuaram sofrendo perseguições, ameaças ou falta de integração. Os palestinos são os primeiros refugiados de fora da América Latina a participar desse programa.

De acordo com o Conare, o Brasil possui cerca de 3.400 refugiados reconhecidos pelo Estado, que vieram de quase 70 países – a maioria, de origem africana. Entretanto, atualmente, o grupo com maior crescimento é o de colombianos. Segundo dados do Acnur, o número de pedidos de refúgio por parte de cidadãos colombianos cresce significativamente. Entre 2004 e 2006, esse aumento foi de 300%.

O Brasil desempenha um papel de liderança nas questões internacionais de direitos humanos dos refugiados e se inseriu no contexto de preocupação internacional com a problemática dos refugiados, ao aderir aos seus principais instrumentos de proteção. Em 1960, o Brasil foi o primeiro país do Cone Sul a ratificar a Convenção de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados. No ano de 1997, ratificou a primeira lei nacional de refúgio na região. E, agora, tomou a dianteira com o Programa de Reassentamento Solidário,³ além da criação do Conare, composto de representantes do governo, sociedade e organismos internacionais, para tratar da temática dos refugiados e implementar o referido programa.

2. O Conare é integrado pelos ministérios da Justiça (MJ), das Relações Exteriores (MRE), do Trabalho e Emprego (MTE), da Educação (MEC), da Saúde (MS) e por representantes das Cáritas Arquidiocesanas dos estados do Rio de Janeiro e de São Paulo e do Acnur.

3. A legislação brasileira optou por adotar a “definição ampliada” de refugiado, admitindo como tal o indivíduo que “devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país”. Tal previsão legal veio a consubstanciar o que já ocorria na prática, ou seja, a aplicação da definição assumida pela Declaração de Cartagena de 1984, da qual o Brasil não era signatário.

2.3 Brasil assina convenção de direitos das pessoas com deficiência

Em 30 de março de 2007, o Brasil assinou a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. Entretanto, para que ela se incorpore à legislação brasileira, é necessário que seja ratificada pelo Congresso Nacional. Em âmbito internacional, a vigência só será possível quando 20 países, no mínimo, depositarem a convenção, já ratificada internamente, junto à ONU. Segundo informações da Coordenação de Políticas para a Integração da Pessoa com Deficiência da SEDH/PR, até novembro, 12 países já haviam ratificado o texto da convenção.

Representantes de organizações da sociedade civil reivindicam que o Congresso Nacional ratifique a convenção com uma Emenda Constitucional (EC), o que daria um peso maior às suas diretrizes. Entretanto, esse tipo de aprovação necessita dos votos de $\frac{3}{5}$ do total dos parlamentares – quórum constitucional – em dois turnos de votação, tanto na Câmara quanto no Senado Federal, além de envolver inúmeras sessões de discussão sobre a matéria.

A pressão da sociedade para a ratificação da convenção encontra razão nos muitos avanços que trará para a proteção dos direitos de pessoas com deficiência, destacando-se, dentre outras, a medida que considera discriminação qualquer descumprimento dos itens que favoreçam a inclusão das pessoas com deficiência e aquela que garante que as pessoas com determinadas deficiências não poderão ter sua capacidade legal retirada.

Enquanto a sociedade apóia a ratificação da convenção, o Projeto de Lei (PL) nº 7.699/2006, que cria o Estatuto da Pessoa com Deficiência, em trâmite no Congresso Nacional, está estimulando um movimento contrário a sua aprovação. No âmbito da sociedade, chegou a ser criado até o Movimento Nacional pela Constituição e contra o Estatuto. Representantes advogam que a aprovação do mesmo vai prejudicar a inclusão social dos deficientes, pois o documento trata a pessoa com deficiência como um cidadão diferente, reforçando, portanto, o preconceito e a discriminação. Reiteram a defesa à Constituição brasileira, afirmando ser a mesma o “verdadeiro estatuto da pessoa com deficiência, só é preciso que as leis sejam cumpridas”.

2.4 Proteção de direitos da pessoa atingida por hanseníase

Em maio de 2007, foi encaminhada pelo Executivo ao Congresso Nacional a Medida Provisória (MP) nº 373, que dispõe sobre concessão de pensão especial às pessoas atingidas pela hanseníase, submetidas a isolamento e internação compulsórios em hospitais-colônia, até 31 de dezembro de 1986. Para sua consecução, foi instalada, sob coordenação da SEDH/PR, a Comissão Interministerial de Avaliação para analisar os processos de solicitação de pensão para as pessoas com hanseníase confinadas. O gasto estimado para fazer jus a esse benefício é de R\$ 27,0 milhões anuais, que correrão à conta do Tesouro Nacional e constarão de programação orçamentária específica no orçamento do Ministério da Previdência Social (MPS).

Além da pensão indenizatória, outra medida importante refere-se à implementação pelo MS de ações específicas em favor dos beneficiários da pensão especial, como garantia de fornecimento de órteses, próteses e demais ajudas técnicas; e à realização de cirurgias e de atendimentos por meio do Sistema Único de Saúde (SUS).

De acordo com dados da SEDH/PR, no Brasil, existiam cerca de 100 hospitais-colônia, sendo que 33 ainda continuam parcialmente ativos até os dias de hoje, abrigando

antigos doentes que passaram a vida institucionalizados, sem vínculos familiares e comunitários fora das colônias. Nas 33 colônias, situadas em 20 estados da federação, foi identificada uma população de cerca de 3,0 mil pessoas em idade muito avançada e com graves e múltiplas incapacidades, dependendo de cuidados de terceiros e demandando atenção básica e especializada de saúde e de assistência social. Em seu relatório final, o grupo de trabalho criado pela SEDH/PR sugeriu, dentre muitas outras recomendações, a criação da pensão especial para as pessoas que vivem nas ex-colônias de hanseníase, ressaltando ser esta uma medida indispensável para restituir direitos de cidadania a esse grupo.

As recentes medidas implementadas pelo governo brasileiro vão ao encontro da Resolução nº 15 da ONU que coloca as pessoas atingidas por hanseníase sob a proteção dos direitos humanos, incitando os governos a adotarem medidas efetivas de combate à discriminação dessas pessoas.

2.5 Tribunais de justiça concederão prioridade à pessoa idosa

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) aprovou, no início de novembro de 2007, dois artigos que recomendam aos tribunais de justiça a concessão de prioridade à pessoa idosa. O primeiro artigo orienta os tribunais a regulamentarem a “prioridade legal conferida aos processos judiciais e procedimentos que envolvam interesse de idosos, com vistas à sua plena efetividade”. No mesmo artigo, o conselho ainda recomenda que os tribunais “promovam seminários, criem grupos de estudos ou medidas afins, inclusive com a participação das escolas da magistratura, a fim de se apontar soluções para o efetivo cumprimento do Estatuto do Idoso, notadamente quanto à celeridade dos processos.”

O segundo artigo estabelece que os tribunais deverão, no prazo de 60 dias, informar as medidas adotadas para o cumprimento da recomendação.

Cumprir informar que o estatuto tem um capítulo específico para tratar da prioridade de acesso à Justiça que deve ser concedida à pessoa idosa, mas não vinha sendo cumprido. De acordo com o artigo 71: “deve ser assegurada prioridade na tramitação dos processos e procedimentos e na execução dos atos e diligências judiciais em que figure como parte ou interveniente pessoa com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos, em qualquer instância.”

2.6 População GLBT (Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis, Transgêneros e Transexuais): novos passos para garantir cidadania

O combate à homofobia ganhou reforço no primeiro semestre de 2007 com a ocorrência de dois eventos importantes: em março, foi realizada pela Subsecretaria de Promoção e Defesa de Direitos Humanos da SEDH/PR a capacitação dos profissionais integrantes dos centros de referência vinculados a esse programa; e, em abril, foi palco de importante debate o I Seminário Nacional de Segurança Pública e Combate à Homofobia, encarregado de formular as diretrizes do Plano Nacional de Segurança Pública para o Enfrentamento da Homofobia.

O primeiro evento teve como propósito a capacitação da equipe multidisciplinar que atua junto aos centros de referência em direitos humanos de prevenção e combate à homofobia, formada por advogados, psicólogos e assistentes sociais, tendo em vista a capacitação para uniformizar os aspectos conceituais dos serviços prestados, os procedimentos e instrumentos utilizados em cada serviço, assim como tratar do tema da sexualidade e da orientação sexual. Foram incluídos, também, como participantes, os

membros do Projeto Balcões de Direitos e de Serviços do Sistema de Combate ao Trabalho Escravo, com total aproximado de 380 pessoas.

O seminário foi iniciativa do Grupo Arco-Íris de Conscientização Homossexual em parceria com o Movimento D'ellas e com apoio da Associação Brasileira de Gays Lésbicas e Transgêneros (ABGLT). Contando com recursos financeiros da SEDH/PR e da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), vinculada ao MJ, o evento teve amparo de diversas instituições parceiras vinculadas à área governamental e à sociedade civil. Organizado em painéis voltados para as situações de discriminação e violência contra GLBT'TTs, mesas redondas encarregadas da troca de experiências das ações realizadas nos estados e grupos de trabalho responsáveis pela elaboração de propostas de diretrizes para o plano nacional, o seminário foi realizado a partir de quatro núcleos temáticos de propostas.⁴

Essas duas iniciativas importantes têm dado substância à política de combate à discriminação e à violência contra a população GLBT'TT e contribuíram para consolidar a estratégia de garantir a cidadania desses grupos sociais e de fortalecer medidas que possam protegê-los. Essa política terá um fórum maior nas resoluções da I Conferência Nacional de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Transgêneros, que será patrocinada pela SEDH/PR e ocorrerá no período de 9 a 11 de maio de 2008.

3 Acompanhamento e análise da política

3.1 A inserção da temática de direitos humanos nos objetivos estratégicos e nas metas prioritárias do PPA 2008-2011

A proposta do PPA 2008-2011, enviada pelo Executivo ao Congresso Nacional em 31 de agosto de 2007, destaca três agendas prioritárias: *i)* Agenda Social; *ii)* Plano de Desenvolvimento da Educação; e *iii)* Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). De acordo com a mensagem presidencial que acompanha o documento, o governo federal pretende garantir a continuidade da estratégia de desenvolvimento no país e alcançar os dez objetivos estratégicos definidos no plano⁵ por meio da implementação do conjunto dessas agendas, das 56 metas prioritárias e dos programas e ações contidas no PPA. No conjunto de dez objetivos estratégicos apresentados no PPA 2008-2011, a abordagem de direitos humanos ganha evidência no objetivo 4, que tem a seguinte redação: “Fortalecer a democracia com igualdade de gênero, raça e etnia e a cidadania com transparência, diálogo social e garantia dos direitos humanos.”

Por este texto, o governo federal reconhece que, no campo de direitos humanos, a atuação do Estado deve voltar-se, fundamentalmente, para a ampliação do acesso de

4. A esse respeito ver Diretrizes para o Plano Nacional de Segurança Pública e Combate à Homofobia – Relatório Parcial de Propostas do I Seminário Nacional de Segurança Pública e Combate à Homofobia, Grupo Arco-Íris de Conscientização Homossexual e Movimento D'ellas, 2007.

5. Os dez objetivos de governo contidos no PPA: 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 cidadania com transparência e diálogo social; 5) implantar uma infra-estrutura eficiente e integradora do território brasileiro; 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-se o seu caráter democrático e a descentralização.

grupos mais vulneráveis da população, em especial aqueles que são vítimas de preconceitos e desrespeito, aos direitos de cidadania, a partir do aprimoramento das instituições públicas e do fortalecimento do diálogo com a sociedade. Assim, esse objetivo trata das questões de desigualdade de gênero e raça, da promoção de direitos de crianças e adolescentes, idosos, pessoas com deficiência, GLBT'TTs e dos aspectos relacionados à transparência e ao diálogo social.

Dentre as 56 metas prioritárias destacadas pelo plano para os próximos quatro anos, apenas duas referem-se textualmente ao tema “Direitos de Cidadania”: *i*) apoio à municipalização das medidas socioeducativas em meio aberto para o adolescente em conflito com a lei; e *ii*) desenvolvimento de serviços especializados de atendimento à mulher em situação de violência, que prevê a instalação de 764 desses serviços, como forma de iniciar a implantação da Lei Maria da Penha, que alude a um conjunto de 11 serviços especializados para o atendimento às mulheres. Os demais “grupos mais vulneráveis da população”, assim denominados pelo próprio plano – idosos, pessoas com deficiência, GLBT'TTs –, não foram considerados em nenhuma das metas prioritárias.

Especificamente em relação à meta prioritária de municipalização das medidas socioeducativas em meio aberto, estabelecida para 224 municípios com mais de 100 mil habitantes, é importante registrar que seu cumprimento até 2011 envolve enorme desafio. Existe hoje, no país, uma multiplicidade de formatos de implementação das medidas em meio aberto, incluindo a execução por organizações não-governamentais (ONGs), por governos municipais, por governos estaduais e mesmo por varas judiciais – o que contraria o ECA e as diretrizes do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase).

De acordo com o ECA, a execução das medidas em meio aberto é da competência das prefeituras com o apoio financeiro e técnico dos governos estaduais. No entanto, segundo dados preliminares de pesquisa conduzida pelo Instituto Latino-Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinqüente (Ilanud) e pela SEDH/PR,⁶ em 2007, ainda havia uma proporção muito reduzida de municípios brasileiros que executava a medida de forma municipalizada. No Brasil como um todo, dos 5.564 municípios existentes, apenas 454 (8,2%) haviam assumido a responsabilidade pela execução da medida socioeducativa em meio aberto, e 182 (3,3%) encontravam-se, à época, em fase de implantação da municipalização.

Com efeito, o atendimento ao adolescente em conflito com a lei não é uma prioridade política nas administrações municipais devido ao preconceito da população local, que, muitas vezes, chega a se mobilizar contra o estabelecimento de serviços dessa natureza no município. Além desta, outra dificuldade antevista para o cumprimento da meta refere-se às novas diretrizes para a implementação do programa, que deve priorizar o atendimento de adolescentes em conflito com a lei via medidas em meio aberto por intermédio dos Centros de Referências de Assistência Social (Creas), embora estes estejam presentes em menos de 20,0% dos municípios. Assim, nas localidades que não contarem com eles, a SEDH/PR continuará financiando projetos pontuais executados por ONGs, estados ou municípios, sem o apoio da rede de assistência social, que poderia trazer uma melhora na qualidade do atendimento, a partir do maior potencial de integração com outros serviços ofertados localmente.

6. Instituto Latino-Americano das Nações Unidas para a Prevenção do Delito e Tratamento do Delinqüente – Pesquisa Mapeamento Nacional das Medidas Socioeducativas em Meio Aberto, 2007.

3.2 Mudanças nos programas da SEDH/PR

Tendo como foco de análise apenas as ações desenvolvidas pela SEDH/PR, observa-se que a proposta do PPA 2008-2011 traz várias modificações, que resultam na extinção, redesenho e criação de novos programas.

O quadro 1 apresenta, de forma comparada, os programas desenvolvidos pela SEDH/PR vigentes no PPA 2004-2007 e propostos no PPA 2008-2011.

Como pode ser observada, a proposta do PPA 2008-2011 prevê a criação de três novos programas na SEDH/PR: *i)* Educação em Direitos Humanos; *ii)* Promoção e Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa; e *iii)* Reparação de Violações e Defesa de Direitos Humanos. Além de outras adequações, que resultaram em junção de ações entre programas e mudanças de foco dos programas já existentes.

QUADRO 1

Programas finalísticos da SEDH/PR

PPA 2004-2007	Proposta PPA 2008-2011	Principais alterações
0670 Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas	0670 Proteção a Pessoas Ameaçadas	O programa passou a incorporar as ações do Programa Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte, além das ações de Proteção de Testemunhas e de Defensores de Direitos Humanos e assistência a vítimas de crimes.
0152 Atendimento Socioeducativo do Adolescente em Conflito com a Lei	0152 Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente em Conflito com a Lei – Pró-Sinase	Alteração no programa vigente até 2007, visando à adequação ao Sinase, que é o marco regulador da ação governamental.
0073 Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes	0073 Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes	Sem modificações importantes.
0154 Direitos Humanos, Direitos de Todos	0154 Garantia e Acesso a Direitos	Sem modificações importantes.
1078 Nacional de Acessibilidade	1078 Nacional de Acessibilidade	Sem modificações importantes.
0153 Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente	0153 Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente	Incorporação de ações desenvolvidas por outros programas e adequação para implantar o Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária.
1086 Promoção e Defesa dos Direitos de Pessoas com Deficiência	1086 Promoção e Defesa dos Direitos de Pessoas com Deficiência	Sem modificações importantes.
8017 Proteção da Adoção e Combate ao Sequestro Internacional	Extinto	Ações incorporadas ao Programa 0153 – Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente.
Inexistente	1402 Educação em Direitos Humanos	Criado com o objetivo principal de promover uma cultura de respeito aos direitos humanos, prevendo ações de capacitação, entre outras.
Inexistente	1404 Promoção e Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa	Havia uma única ação de combate à violência aos idosos. O novo programa tem como objetivo assegurar os direitos da pessoa idosa, enfrentando a violência e a discriminação, propiciando sua inclusão e participação efetiva na sociedade.
Inexistente	1401 Reparação de Violações e Defesa dos Direitos Humanos	Programa criado com o objetivo de ampliar a capacidade institucional de resposta a violações de direitos humanos – em especial às violações perpetradas por agentes do Estado – possibilitar a reparação às vítimas de violação das obrigações contraídas pela União por meio da adesão a tratados internacionais de proteção.
Total: 08 Programas	Total: 10 Programas	

Fonte: Projeto de Lei (PL) do PPA 2008-2011/Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) e SEDH/PR.

Elaboração: Discoc/ipea.

As mudanças realizadas no novo PPA da SEDH/PR refletem a tentativa desse órgão de assumir, mais fortemente, sua vocação para articulação e mobilização em face da intersectorialidade de suas ações e programas e de reduzir seu papel de provedor direto de serviços. Um exemplo da escolha dessa diretriz são as mudanças em curso na área do adolescente em conflito com a lei. Nesse caso, a proposta da área – como será discutida mais adiante – é a de superar o paradigma assistencial-repressivo, que sempre pautou a prática socioeducativa das antigas Febems, a partir da implantação do Sinase. Esta, por ser uma ação totalmente intersectorial, demandará intensa articulação da SEDH/PR com outros órgãos. A mesma diretriz deverá ser perseguida pelo Programa de Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, cujas principais alterações tiveram como objetivo viabilizar a implantação do Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária, que também traz em seu corpo uma gama de ações e programas de vários outros órgãos de âmbito federal, estadual e municipal.

Assim, se, de um lado, considera-se um avanço o maior reconhecimento do papel de articulação e de mobilização que deverá ser mais largamente desempenhado pela SEDH/PR nos próximos quatro anos, de outro, as mudanças introduzidas suscitam certa apreensão. Isso porque, para serem bem-sucedidas, será necessário fortalecer a inserção da SEDH/PR no âmbito da burocracia pública do governo federal, o que significa dotá-la de melhor estrutura de recursos físicos, humanos e gerenciais.

O recém-criado Programa Educação em Direitos Humanos reflete a prioridade dada pela SEDH/PR a essa questão por se tratar de um programa intersectorial consolidado pelo Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos, fruto de parceria entre essa secretaria e os ministérios da Educação e da Justiça. Constitui um marco gerencial e político, com o propósito de contribuir para a constituição de uma cultura de direitos humanos no país, além de ser uma estratégia interna de articulação das diferentes ações de capacitação – em especial dos gestores de políticas públicas –, de modo a ampliar a conscientização das esferas governamentais a respeito desse tema.

A criação de um programa específico para a proteção dos direitos da pessoa idosa vem responder à necessidade de dotar a área federal de instrumentos para a implementação do Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Contra a Pessoa Idosa. Nessa linha, o programa contempla ações de Capacitação de Profissionais, de Apoio a Centros Integrados para Prevenção e Enfrentamento da Violência, de Fortalecimento Institucional de Proteção e Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa e de Realização de Estudos e Pesquisas na área. Na verdade, pode-se afirmar que o maior desafio desse programa será fazer com que sejam elaborados os planos estaduais de enfrentamento da violência contra a pessoa idosa, os quais são ferramentas indispensáveis para viabilizar a implementação do plano nacional.

O novo programa Reparação de Violação e Defesa de Direitos Humanos destina-se a ampliar a capacidade estatal no reparo às violações cometidas por seus próprios agentes. Assim, em seu âmbito, são encontradas ações que se voltam, por exemplo, ao Pagamento de Indenização aos Familiares de Mortos e Desaparecidos em Razão da Participação em Atividades Políticas (Lei nº 9.140, de 1995) e à Indenização a Anistiados Políticos (militares e civis). Outras incluem o Disque Direitos Humanos, a Preservação do Acervo Histórico Documental da Comissão Especial de Mortos e Desaparecidos Políticos e a Promoção do Direito à Verdade e à Memória. A criação desse programa é, sem dúvida, um grande avanço, pois são notórias a morosidade e a postergação dos pagamentos de indenização,

por parte do governo federal, a vítimas de violação das obrigações contraídas pela União por meio da adesão a tratados internacionais de proteção dos direitos humanos.

É importante chamar a atenção para o fato de que ainda não será no PPA 2008-2011 que a população GLBTTTT verá atendida sua reivindicação de criação de um programa específico para o combate à homofobia. Para militantes do movimento GLBTTTT, a criação de políticas públicas, definindo de forma explícita na ação governamental o combate à homofobia, é crucial porque representaria o reconhecimento público da existência do preconceito. Além disso, advogam que a criação de um programa governamental seria uma demonstração de que o Estado assumiria para si parte da responsabilidade de mudar a situação.

Importante notar, ainda no novo PPA da SEDH/PR, que dois dos programas já existentes – de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas e o Pró-Sinase – ganharam espaço maior de atuação no rol das atribuições desse órgão. No primeiro caso, a junção de todas as ações de proteção da pessoa humana em um único programa garante ao tema uma postura mais estratégica por parte do Estado, que assume assim sua responsabilidade na garantia do direito à vida de todos aqueles que a tem ameaçada, seja por sua participação como testemunhas em processos judiciais, seja por sua militância pelos direitos humanos, seja pelo envolvimento anterior com redes locais de narcotráfico, como ocorre com adolescentes de comunidades pobres dos grandes centros urbanos.

No caso do atendimento socioeducativo, o mesmo ganha uma nova dimensão após a aprovação do Sinase por resolução do Conanda, o que implica maior responsabilidade do governo federal na coordenação e no apoio financeiro a estados e municípios, visando à efetiva implantação do sistema em nível nacional. Na prática, as mudanças poderão resultar em prioridade na alocação de recursos destinados à construção de unidades de privação de liberdade conforme parâmetros pedagógicos e arquitetônicos estabelecidos, que incluem a criação de centros de formação socioeducativa em todas as regiões para capacitar os técnicos das unidades e demais operadores do sistema para uma atuação pautada nos direitos humanos.

Por último, citam-se as mudanças no papel da SEDH/PR em relação aos programas Erradicação do Trabalho Infantil e Erradicação do Trabalho Escravo, que não constam do quadro 1 por se tratarem de programas cuja responsabilidade de execução pertence a outras pastas. As mudanças referem-se ao fato de que, a partir de 2008, a SEDH/PR não mais destinará recursos para ações desses programas. A alegação é que a atuação da secretaria, nessas questões, envolve apenas articulação e mobilização, não sendo, portanto, necessária a destinação de recursos financeiros. A ausência de ações desses programas na secretaria, mesmo que não-orçamentárias, é, aparentemente, um equívoco que, se confirmado, necessitará ser corrigido na próxima revisão do PPA. Isso porque o trabalho escravo e o trabalho infantil são problemas multifacetários que envolvem uma gama muito grande de fatores e atores – não podendo prescindir do olhar de direitos humanos, tampouco da atuação de articulação e de mobilização da SEDH/PR, que contribuiu muito para a redução da prática de tais violações à dignidade humana no país.

4 Tema em destaque

A Política Nacional de Juventude e a promoção de cidadania

No campo dos compromissos internacionais, a questão da juventude foi marcada nos últimos 20 anos por vários avanços, notadamente no âmbito da ONU e na agenda dos

países-membros da Organização Ibero-Americana de Juventude. Apesar dos avanços, os indicadores de acesso dos jovens aos direitos sociais, culturais e econômicos, contidos no Informe sobre a Juventude Mundial de 2005 da ONU, mostravam um quadro desolador da não-concretização de direitos humanos para grande parte da juventude do mundo. De acordo com esse documento, de um total de 1,2 bilhão de jovens em todo o mundo, 200 milhões sobreviviam com menos de US\$ 1 por dia, 88 milhões não tinham empregos e 10 milhões portavam o vírus da Aids.

O informe ainda destacava que, apesar de a juventude estar contemplada na Declaração Universal dos Direitos Humanos e no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, não é explicitamente mencionada nesses documentos, gerando uma “invisibilidade” dos jovens tanto na interpretação, quanto na implementação desses tratados. Em consequência, a ONU recomendava que os relatórios de progresso na proteção dos direitos humanos fossem especificados por faixa etária, buscando assim dar maior visibilidade a essa parcela da população.⁷ Dentro dessa visão, o informe alertava para o desafio, a ser enfrentado pelos Estados e pela sociedade em geral, de se encontrar formas sustentáveis para concretizar os direitos humanos dos jovens e romper o ciclo intergeracional da pobreza. O caminho apontado pela ONU destacava a necessidade de intervenções públicas nas áreas de educação, saúde e emprego.

Em referência às políticas públicas implementadas para a juventude pelos países, a avaliação da ONU no informe era de que as iniciativas nessa área continuavam impulsionadas por estereótipos negativos em relação aos jovens, tendo como foco a delinquência, o uso indevido de drogas e a violência. Assim, a ONU recomendava que os países implementassem políticas integradas para a juventude, que estabelecessem vínculos entre as diferentes áreas prioritárias do Programa Mundial de Ação para a Juventude (PMAJ) a partir do ano 2000, e que dedicassem atenção especial aos direitos dos jovens considerados mais vulneráveis.

O estudo da ONU mostrava, ainda, que a maioria dos problemas atingia, indistintamente, os jovens do mundo inteiro, sendo que o quadro, no entanto, era mais grave nos países em desenvolvimento.

O Brasil, por exemplo, apresenta um quadro alarmante em relação à concretização de direitos humanos de parcela expressiva de sua juventude. Segundo informações da Pnad de 2006, a população brasileira de jovens entre 18 a 29 anos alcança 40,0 milhões, representando cerca de 20,0% da população total. Desses jovens, 9,7 milhões viviam em famílias com renda familiar *per capita* de até $\frac{1}{2}$ salário mínimo (SM); 12,5 milhões não tinham sequer concluído o ensino fundamental; 4,2 milhões estavam desocupados; e 1,4 milhão deles eram analfabetos.

Assim, considerando o compromisso internacional assumido pelos países de, entre outros, implementar uma política nacional de juventude, que fomente o protagonismo e a independência dos jovens, e tendo presente que o Brasil endossou os principais instrumentos internacionais e regionais nesse campo, este texto se propõe a apresentar os antecedentes da Política Nacional de Juventude brasileira, realizando uma análise preliminar das recentes mudanças propostas nos programas federais emergenciais voltados

7. UN – United Nations. *World Youth Report 2005*. Disponível em: <<http://www.un.org/esa/socdev/unyin/documents/wyr05book.pdf>>.

aos jovens vulneráveis do país, para os quais a maioria dos direitos econômicos, sociais e culturais são negados.

4.1 A obrigação dos países em desenvolver uma Política Nacional de Juventude

O compromisso da ONU para com a juventude data de 1965, quando os Estados-Membros assinaram a Declaração sobre o Fomento entre a Juventude dos Ideais de Paz, Respeito Mútuo e Compreensão entre os Povos. Entretanto, foi apenas em 1985, com a instituição pela ONU do Ano Internacional da Juventude: Participação, Desenvolvimento e Paz, que o tema alcançou materialidade e ampliou sua visibilidade.

Em 1995, dez anos após a celebração do Ano Internacional da Juventude, a ONU propõe aos países-membros a adoção de uma estratégia internacional para enfrentar os desafios atuais e futuros da juventude. Essa estratégia foi consubstanciada no PAMJ, aprovado pela Resolução nº 50/1981 da Assembléia Geral das Nações Unidas.

Desde a adoção do PAMJ, vários outros mecanismos e acordos internacionais foram firmados, fortalecendo o compromisso dos Estados-Membros com a implementação da Política Nacional de Juventude. Nesta direção, é importante destacar, dentre outros esforços de alcance internacional da Agenda da ONU, a realização, em 1998, da primeira Conferência Mundial de Ministros Responsáveis pelos Jovens que resultou na adoção da Declaração de Lisboa sobre a Juventude e do Fórum Mundial de Juventude do Sistema das Nações Unidas, o qual deu origem à elaboração do Plano de Ação de Braga. Pela declaração, os países se comprometeram em apoiar o intercâmbio bilateral, sub-regional, regional e internacional das melhores práticas nacionais para subsidiar a elaboração, execução e avaliação das políticas de juventude. O Plano de Braga, por sua vez, é tido como um dos principais pontos de convergência de grandes mobilizações e articulações dos principais movimentos de juventude, onde se encontra expresso o reconhecimento de que os jovens são uma força positiva com grande potencial para contribuir para o desenvolvimento e o progresso social bem como para a promoção dos direitos humanos.^{8,9}

Em 2005, após dez anos da adoção do PAMJ, a Assembléia Geral da ONU lança o Informe 2005 sobre a Situação da Juventude no Mundo. O referido informe obteve grande repercussão na mídia e entre os organismos internacionais e nacionais da sociedade e de governo e trazia uma avaliação da situação do jovem no mundo e das conquistas relacionadas com a implementação do PAMJ. Em linhas gerais, o documento reconhecia muitos avanços em várias das áreas prioritárias do programa no período analisado, todavia, enfatizava que os jovens do início do terceiro milênio continuavam enfrentando problemas muito mais complexos, destacando-se a epidemia da Aids e a pobreza. De acordo com ele, a pobreza continuaria por muitas décadas a representar o maior desafio na vida de milhares de jovens do mundo.

Incentivados pela agenda da ONU para a juventude, principalmente após a instituição do Ano Internacional, uma importante organização entre os países ibero-americanos começou a ser gestada. O início do processo de aproximação desses países tem como marco o ano de 1987, quando o Instituto da Juventude da Espanha convocou a Conferência

8. UN. *Braga Youth Action Plan*. Disponível em: <<http://www.un.org/events/youth98/yforum98/bragayap.htm>>.

9. CHAVES JÚNIOR, E. O. *Políticas de juventude: evolução histórica e definição*. Disponível em: <<http://regional.bvsalud.org/php/index.php>>.

Intergovernamental sobre Políticas de Juventude na Ibero-América. A partir de então, os países participantes decidiram ampliar o conhecimento recíproco sobre a situação da juventude, decidindo pela realização de reuniões anuais. Em 1992, por ocasião da realização da VI Conferência Ibero-Americana de Ministros de Juventude, a Organização Ibero-Americana de Juventude (OIJ) – instituição internacional de caráter governamental – foi criada formalmente. Atualmente, a OIJ é o único organismo multilateral governamental de juventude e promove a cooperação e o diálogo, nessa área, entre 22 países ibero-americanos: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Espanha, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Portugal, República Dominicana, Uruguai e Venezuela.

Em outubro de 2006, em Havana (Cuba), aconteceu a XIII Conferência Ibero-Americana da Juventude. Nesse encontro, os participantes ratificaram a Convenção Ibero-Americana de Direitos da Juventude de outubro de 2005, assumindo o compromisso de apoiar a elaboração de um Plano de Cooperação e Integração da Juventude na Ibero-América, com o objetivo de fortalecer a luta contra a pobreza e a exclusão social dos jovens da região. Na declaração final da conferência, os representantes dos países participantes reconhecem a juventude como um ator de mudança e transformação social e como uma etapa com essência própria no processo de desenvolvimento pessoal, que deve ser vivida plenamente e com o exercício integral de seus direitos.

4.2 Antecedentes da Política Nacional de Juventude no Brasil

O estabelecimento do Ano Internacional da Juventude, em 1985, pela ONU, juntamente com o empenho de agências intergovernamentais como a OIJ, representaram um grande impulso para que as questões de juventude entrassem na pauta de políticas públicas dos países da América Latina, ao longo da década de 1990.

Em 2005, ano em que o Brasil criou a sua Secretaria Nacional de Juventude, com exceção de Honduras, todos os demais países da região latino-americana já contavam com instâncias criadas formalmente para implantar e coordenar as políticas de juventude.

No Brasil, a promulgação do ECA, em 1990, foi um marco importante para a questão juvenil, mesmo reconhecendo que seus avanços aplicam-se apenas aos jovens até a faixa etária de 18 anos incompletos. Ele foi resultado de intensa mobilização da sociedade e de movimentos sociais vinculados à questão emblemática dos meninos e meninas de rua na década de 1980 e abriu novas perspectivas no campo da garantia e proteção de direitos de crianças e adolescentes no país.

No final da década de 1990, algumas iniciativas federais, estaduais e municipais direcionadas para a juventude começaram a ser implementadas no país. Entretanto, dado seus escopos reduzidos e experimentais, não chegaram a representar uma estratégia nacional de promoção dos jovens. De acordo com Sposito,¹⁰ grande parte desses programas tinha como foco jovens excluídos ou em risco social e eram executados a partir de transferência de recursos da União aos demais entes federativos, ONGs e fundações empresariais. De forma geral, eram iniciativas pontuais de curta duração e voltadas para a inclusão social de jovens via oficinas de capacitação, visando melhorar a inserção no mundo do trabalho.

10. SPOSITO, M. P. *Os jovens no Brasil: desigualdades multiplicadas e novas demandas políticas*. São Paulo: Ação Educativa – Assessoria, Pesquisa e Informação, 2003. 37 f. Disponível em: <www.acaoeducativa.org>.

A partir de 2004, inicia-se no Brasil um amplo processo de diálogo, entre governo e movimentos sociais, sobre a necessidade de se instaurar uma política de juventude no país. Esse processo concedeu projeção nacional à temática da juventude. Dentre as iniciativas mais importantes ocorridas em 2004, destacam-se as seguintes: *i*) realização da Conferência Nacional de Juventude pela Comissão Especial de Juventude da Câmara Federal, que organizou debates (conferências regionais) em todo o país sobre as principais preocupações dos jovens brasileiros e possíveis soluções para seus problemas; *ii*) criação do Grupo Interministerial ligado à Secretaria-Geral da Presidência da República, que realizou um extenso diagnóstico das condições de vida dos jovens do país e dos programas e ações do governo federal voltados total ou parcialmente para a população juvenil;¹¹ *iii*) realização do Projeto Juventude, do Instituto Cidadania, que também propôs como metodologia debates regionais e temáticos e organizou uma pesquisa nacional para traçar o perfil da juventude; *iv*) encaminhamento da Proposta de Emenda à Constituição (PEC nº 394/2005) que inclui a expressão “jovem” na denominação do capítulo VII e dá nova redação ao artigo 227 da Constituição; *v*) encaminhamento de PL propondo a criação do Estatuto de Direitos da Juventude (PL nº 27/2007); e *vi*) encaminhamento de PL versando sobre o Plano Nacional de Juventude (PL nº 4.530/2004), o qual estabelece os objetivos e metas a serem alcançadas pelos governos para a melhoria das condições de vida dos jovens brasileiros.

Em fevereiro de 2005, foi criada a Secretaria Nacional de Juventude, órgão executivo ligado à Secretaria-Geral da Presidência da República, sem *status* de ministério, com o objetivo de articular os programas federais de juventude existentes em diversos órgãos do governo federal. Com ela, também foram criados o Programa de Emergência, voltado para jovens entre 18 e 24 anos que estão fora da escola e do mercado de trabalho (ProJovem, na fase inicial), e o Conselho Nacional de Juventude (Conjuve). Esse conselho tem caráter consultivo e é formado por 60 membros: $\frac{1}{3}$ de representantes de secretarias e ministérios e $\frac{2}{3}$ de representantes da sociedade civil.¹²

4.3 Breve balanço dos programas de juventude existentes no período 2005-2007

O quadro 2 traz a relação dos programas federais de juventude existentes até setembro de 2007, agregados de acordo com as principais atividades/benefícios ofertados em seis eixos temáticos: 1) elevação de escolaridade, capacitação profissional e cidadania; 2) qualificação e formação profissional; 3) educação – ensino superior; 4) financiamento e crédito rural; 5) cultura, esporte e lazer; e 6) meio ambiente.

11. O Grupo Interministerial concluiu pela necessidade de integrar as diversas ações sem deslocá-las dos ministérios setoriais responsáveis por sua execução e pela criação de um programa emergencial voltado para os jovens mais vulneráveis das capitais do país.

12. Os conselheiros da sociedade civil foram indicados pelo presidente da República. Houve, no entanto, um processo rico e ampliado de discussões, destacando-se a organização de uma oficina nacional com jovens de diferentes lugares do Brasil, que, a partir da participação em redes locais e nacionais, se reuniram. O encontro teve apoio da Fundação Friedrich Ebert/Ildes, da Ação Educativa, do Instituto Pólis, do Observatório Jovem do Rio de Janeiro/UFF, do Projeto Redes e Juventude e do Ibase.

Brasil: governo federal – programas para a juventude (agosto de 2007)

Programa	Órgão	Principal benefício oferecido	Público-Alvo
Eixo 1) Elevação de escolaridade, capacitação profissional e cidadania (total 5)			
1) Projovem	SG/PR, MEC, Ministério do Desenvolvimento Social (MDS)/MTE	Certificação do ensino fundamental, capacitação inicial ao mundo do trabalho, desenvolvimento de ações comunitárias, pagamento de um auxílio financeiro de R\$ 100 por mês.	Jovens de 18 a 24 anos sem carteira profissional assinada que terminaram a 4ª série, mas não concluíram a 8ª série do ensino fundamental.
2) Agente Jovem	MDS	Oferta de assistência social, aulas de saúde, cidadania e meio ambiente em período oposto ao da frequência à escola e pagamento de bolsa mensal de R\$ 65, durante um ano.	Jovens de 15 a 17 anos, que estejam em situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social, egressos ou que estejam cumprindo medida socioeducativa ou ainda oriundos de programas de atendimento à exploração comercial.
3) Juventude Cidadã	MTE e SEDH/PR	Profissionalização, elevação de escolaridade, prestação de serviços comunitários e formação para a cidadania, e R\$ 600, distribuídos em 5 (cinco) parcelas de R\$ 120.	Jovens entre 16 e 24 anos, provenientes de famílias de baixa renda (renda familiar <i>per capita</i> de até ½ salário mínimo).
4) Saberes da Terra	Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) /MEC/MTE	Elevação de escolaridade, qualificação social e profissional e desenvolvimento de solidariedade e da cidadania.	Jovens e adultos agricultores, familiares e excluídos do sistema formal de ensino.
5) Proeja	MEC	Educação profissional integrada com ensino médio: cursos de formação inicial e continuada, com carga horária máxima de 1.600 horas.	Jovens e adultos que já concluíram o ensino fundamental e tenham, no mínimo, 18 anos de idade.
Eixo 2) Qualificação e formação profissional (total 5)			
6) Escola de Fábrica	MEC	Oferta de cursos de iniciação profissional dentro de empresas, bolsa mensal de R\$ 150 por seis meses.	Jovens de baixa renda de 16 a 24 anos desempregados.
7) Soldado Cidadão	Ministério da Defesa	Cursos de capacitação e formação profissional.	Jovens recrutas.
8) Consórcio Social de Juventude	MTE	Capacitação profissional específica durante quatro meses, vale transporte e bolsa-auxílio no valor de R\$ 150.	Jovens de 16 a 24 anos, desempregados e integrantes de famílias com renda mensal <i>per capita</i> de até ½ salário mínimo. Pessoas com deficiência, mulheres, afrodescendentes, indígenas e ex-presidiários têm prioridade no atendimento.
9) Empreendedorismo Juvenil	MTE	Linha 1: Financiamento de projetos de qualificação e incubação de empreendimentos de jovens oriundos de outras ações do Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego (PNPE). Linha 2: projetos de qualificação e incubação de empreendimentos de jovens não-participantes de outras ações do PNPE. Linha 3: elaboração de metodologias e inovações tecnológicas voltadas ao fomento do empreendedorismo juvenil.	Jovens de 16 a 24 anos em situação de desemprego involuntário, que não tenham tido vínculo empregatício anterior, sejam membros de famílias com renda mensal <i>per capita</i> de até ½ salário mínimo, estejam matriculados e frequentando regularmente estabelecimento de ensino fundamental ou médio ou cursos de educação de jovens e adultos. ¹
10) Jovem Aprendiz	MTE	Aprendizagem de ofício ou profissão com contrato de trabalho determinado.	Jovens de 14 a 24 anos.
Eixo 3) Educação – ensino superior (total 2)			
11) Universidade para Todos (ProUni)	MEC	Concessão de bolsas de estudo integrais e parciais em instituições de ensino superior privadas para estudantes brasileiros de baixa renda.	Jovens com renda familiar <i>per capita</i> de até 1 e ½ salário mínimo, para bolsa integral, ou até 3 salários mínimos, para bolsa parcial (50,0% do valor da mensalidade) e professores da rede pública que não tenham formação superior.
12) Projeto Rondon	Ministério da Defesa	Desenvolvimento de trabalhos nas respectivas áreas de estudo, sob a supervisão de professores, durante as férias universitárias.	Estudantes universitários.
Eixo 4) Financiamento e crédito rural (total 2)			
13) Nossa Primeira Terra	MDA	Assegura crédito e financiamentos com juros subsidiados para a compra de imóveis rurais.	Jovens de 18 a 28 anos que queiram permanecer no meio rural.
14) Pronaf Jovem	MDA	Financiamento de até R\$ 6 mil para cada unidade familiar, sendo que o prazo de pagamento é de dez anos, com juros de 1,0% ao ano, e o prazo de carência pode ser de até cinco anos, dependendo da necessidade técnica do projeto.	Jovens de 16 a 25 anos que tenham concluído ou estejam cursando o último ano em centros familiares rurais de formação por alternância ou em escolas técnicas agrícolas de nível médio ou que tenham participado de curso ou estágio de formação profissional.

(Continua)

(Continuação)

Programa	Órgão	Principal benefício oferecido	Público-alvo
Eixo 5) Cultura, esporte e lazer (total 4)			
15) Bolsa Atleta	Ministério do Esporte	Garantia de apoio financeiro aos atletas com mais de 12 anos que não contam com o patrocínio da iniciativa privada e que já começaram a mostrar seu alto potencial em competições nacionais e internacionais.	Jovens maiores de 12 anos, atletas das categorias: estudantil, internacional, nacional e olímpico-paraolímpica.
16) Escola Aberta	MEC	Oferta de atividades educacionais, esportivas, culturais e de lazer em escolas públicas do ensino médio e fundamental, que são abertas nos fins de semana exclusivamente para atender à comunidade. Os coordenadores das oficinas recebem uma ajuda de custo mensal de R\$ 150.	Jovens e pessoas da comunidade.
17) Pontos de Cultura	MEC	Ampliação do acesso da população de baixa renda à produção dos bens e serviços culturais. Repasse de cerca de R\$ 185 a cada Ponto de Cultura para a realização de suas atividades e para a aquisição de <i>kit</i> de produção multimídia, computadores com Internet Banda Larga e programas de <i>software</i> livre, estúdio e ilha de edição.	População de localidades rurais, indígenas e quilombolas e centros urbanos de todo o país.
18) Segundo Tempo	Ministério do Esporte	Promoção do acesso de crianças e jovens adolescentes da rede pública de ensino à prática esportiva, assegurando complemento alimentar, reforço escolar e material esportivo.	Crianças e adolescentes em situação de risco social.
Eixo 6) Meio ambiente (total 1)			
19) Juventude e Meio Ambiente	MMA e MEC	Realização de oficinas de formação em: educação ambiental, fortalecimento organizacional, empreendedorismo e participação política.	Jovens entre 15 e 29 anos

Fonte: Ministérios setoriais.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Nota: ¹ Além de estarem cadastrados nas unidades executoras do PNPE, sendo que 30% dos jovens que forem atendidos pelo programa já podem ter concluído o ensino médio.

Cinco programas, que estão sob o Eixo 1, buscam desenvolver, de forma integrada ou não, ações que visam à ampliação da escolaridade, à capacitação profissional e ao envolvimento com ações de cidadania: ProJovem, Agente Jovem,¹³ Juventude Cidadã, Saberes da Terra e Projeja. Observa-se que, embora os cinco programas tenham objetivos e público-alvo semelhantes, sua implementação envolve seis diferentes secretarias e ministérios, a saber: Secretaria-Geral da Presidência da República (SG/PR) – por meio da Secretaria Nacional de Juventude –, MTE, MDS, SEDH/PR, MDA e MEC.

Os programas organizados sob o Eixo 2 também são cinco e apresentam como preocupação central a capacitação para a inserção no mercado de trabalho, independente do grau de escolaridade do jovem: Escola de Fábrica, Soldado Cidadão, Consórcio Social de Juventude e Empreendedorismo Juvenil e Jovem Aprendiz. Note-se que, à semelhança dos programas contidos no eixo anterior, estes também compartilham, praticamente, do mesmo objetivo, mas envolvem a intervenção de três diferentes órgãos: MEC, Ministério da Defesa e MTE, para o desenvolvimento de ações para jovens com perfil semelhante, ou seja, de baixa renda e desempregados.

Dois outros programas foram agregados sob o Eixo 3 pelo fato de desenvolverem ações focadas para a ampliação do acesso ao ensino superior, caso do Programa Universidade para Todos (ProUni), e para a promoção de projetos educacionais de alunos já matriculados em cursos de ensino superior, como é objetivo do Projeto Rondon. O ProUni é financiado

13. O Programa Agente Jovem, embora não ofereça escolaridade, tem suas atividades realizadas no contraturno, demonstrando sua centralidade.

a partir de isenção fiscal de quatro tributos (CSLL, IRPJ, PIS e Cofins) aos empresários de ensino, mediante o provimento de vagas escolares ociosas da rede privada para jovens de baixa renda e professores da rede pública que ainda não têm ensino superior. Quanto ao Projeto Rondon, é, na verdade, a recriação do plano que vigorou entre os anos de 1967 e 1989, que levava estudantes universitários a regiões carentes do país durante as férias. Seu relançamento pelo atual governo veio atender a uma reivindicação da União Nacional dos Estudantes (UNE) feita, em 2003, diretamente ao presidente Lula.

Os programas que têm como principais linhas de atuação a concessão de crédito e financiamento para jovens vinculados à agricultura familiar foram colocados sob o Eixo 4, que agrega o Pronaf-Jovem e a Nossa Primeira Terra. Ambos são executados sob a coordenação do MDA e respondem a importantes reivindicações dos movimentos sociais rurais de criação de políticas específicas para a juventude rural. O Programa Nossa Primeira Terra consiste no financiamento para aquisição de terras como parte do Programa Nacional de Crédito Fundiário. O público-alvo são os filhos de agricultores e estudantes de escolas agrotécnicas e de escolas família-agrícola, com idade entre 18 e 24 anos. O Pronaf-Jovem é uma linha de financiamento para o desenvolvimento de atividades agrícolas ou investimentos no âmbito da agricultura familiar. Também está orientado para os jovens entre 16 e 25 anos e que estejam cursando escolas técnicas agrícolas de nível médio ou que tenham no mínimo 100 horas de curso técnico ou estágio.

O Eixo 5 reúne os programas que têm como objetivo ampliar o acesso e/ou incentivar a participação dos jovens em atividades esportivas, culturais e de lazer. Encontram-se aqui o Programa Bolsa Atleta, que é voltado para o esporte de rendimento; o Programa Escola Aberta, que abre a escola pública nos finais de semana para o desenvolvimento de atividades esportivas e culturais; o Pontos de Cultura, que visa ampliar o acesso à cultura para populações de baixa renda, comunidades rurais, indígenas e quilombolas; e o Programa Segundo Tempo, que tem como objetivo democratizar o acesso ao esporte educacional de qualidade, como forma de inclusão social, ocupando o tempo ocioso de crianças e adolescentes expostos a situações de risco social. Finalmente, no Eixo 6, incluiu-se o Programa Juventude e Meio Ambiente, cuja execução contempla oficinas de educação ambiental, que se dá via interação permanente com a sociedade civil por meio da Rede Juventude de Meio Ambiente (Rejuma).

4.3.1 Considerações sobre o conjunto de programas federais implementados no período 2005-2007

Do conjunto de 19 programas contidos no quadro 2, pode-se afirmar que pelo menos 11 programas se voltam, exclusivamente, para a população de jovens excluídos, isto é, de baixa renda, com pouca escolaridade ou com dificuldade de realizar um curso superior e desempregados ou com inserção precária no mercado de trabalho (ProJovem, Agente Jovem, Juventude Cidadã, Saberes da Terra, Consórcio Social de Juventude, Escola de Fábrica, Empreendedorismo Juvenil, ProUni, Pontos de Cultura e Esporte Segundo Tempo). Os demais programas, à exceção de quatro – Projeto Rondon, Bolsa Atleta, Escola Aberta e Juventude e Meio Ambiente – tendem a contemplar elevada proporção de jovens de baixa renda, em função do *locus* de atendimento e do tipo de ação ofertada.

Assim, observa-se que no período analisado, a Política Nacional de Juventude teve a orientação clara de dialogar com a dívida social do país. Uma avaliação preliminar dos objetivos e públicos-alvo desses programas aponta que a qualificação profissional e a

aceleração da aprendizagem aparecem como ações emergenciais e compensatórias aos jovens de baixa renda do país, que não tiveram acesso à educação básica de qualidade.

Tal estratégia pode, em um primeiro momento, responder à realidade brasileira que detém elevada proporção de jovens em situação de vulnerabilidade social. Programas dessa natureza, quando bem administrados e mantidos continuamente podem contribuir para melhorar consideravelmente as condições de vida dessa população, elevando os índices de alfabetização e de escolaridade, que podem resultar em melhor inserção no mundo do trabalho. Mas, não obstante esses resultados constituam meta altamente desejável, resumir a intervenção pública nessa população apenas a programas dessa natureza não é uma solução socialmente justa e definitiva. Esta só será alcançada quando estiver assegurada, de fato, educação de qualidade conjugada a políticas de transferência de renda, habitação adequada, saneamento e acesso a serviços de saúde, culturais e de lazer para todos os jovens.

Quanto à faixa etária do público-alvo dos programas citados, observam-se importantes diferenças entre os mesmos. Alguns focalizam a infância e a adolescência (Agente Jovem, 15 a 17 anos; e Segundo Tempo, 7 a 17 anos); outros apresentam superposição etária entre adolescência e Juventude (Escola de Fábrica, 14 a 24 anos; Pronaf-Jovem, 16 a 29 anos; Juventude e Meio Ambiente, 15 a 29 anos; e Bolsa Atleta, maior de 12 anos). Há programas, cuja faixa etária escolhida é mais ampliada, priorizando os jovens adultos (ProJovem, 18 a 24 anos; Nossa Primeira Terra, 18 a 28 anos; e Projeja, idade mínima 21 anos). Existem ainda programas que não fixam a faixa etária, mencionando alguma especificidade do público jovem que prioriza (Programas Saberes da Terra, ProUni, Soldado Cidadão, Projeto Rondon). Por fim, citam-se aqueles programas em que as ações desenvolvidas não se destinam apenas ao público jovem, mas também à comunidade em geral (Escola Aberta e Pontos de Cultura). Krauskopf,¹⁴ refletindo sobre a faixa etária do sujeito juvenil em diferentes países, assevera que as diferenças nas definições etárias dos jovens se devem a um problema não resolvido – a relação jovem-adulto nas representações sociais, repercutindo na forma como estas representações deveriam ser consideradas no desenho e a implementação das políticas públicas voltadas para a juventude. Ao que tudo indica, esse é o atual estágio da política de juventude no Brasil, onde as estruturas governamentais não têm ainda clareza sobre quem é a população jovem e nem sobre a forma de desenhar políticas públicas específicas.

Por último, identificam-se, ainda, no conjunto de programas agregados sob os Eixos 1 e 2, notadamente, ações de transferência de renda, de aceleração da escolaridade e de capacitação profissional, e alguns aspectos que remetem ao campo de planejamento e gestão pública, tais como:

- multiplicidade de programas, sem coordenação e articulação entre eles;
- duplicações da população-alvo;
- heterogeneidade no valor do auxílio financeiro repassado, podendo suscitar um sentido de ações concorrentes e não integradas ou complementares;
- falta de integração eficiente entre as ações de escolaridade e capacitação;
- duplicidade de ações de capacitação implementadas por vários órgãos diferentes;

14. KRAUSKOPF, Dina. Desafios en la construcción y implementación de las políticas en América Latina. In: El futuro ya no es como antes: ser joven en América Latina. Buenos Aires: *Revista Nueva Sociedad*, Nov-Dic, 2005, p. 141-153.

- ausência de integração espacial na implementação, resultando em pulverização de ações e recursos públicos;
- ausência de integração dos programas emergenciais com outras ações importantes para os jovens: saúde, cultura e lazer; e
- falta de estratégia integrada de acompanhamento, avaliação e reorientação dos diversos programas, visando ao seu aperfeiçoamento.

Ainda em 2004, o diagnóstico do Grupo Interministerial de Juventude da SG/PR já apontava a existência de paralelismo e superposição entre vários desses programas. Entretanto, o que se apreende, à luz da quantidade de programas existentes e da análise dos seus objetivos e da observação de seu público-alvo é que, ao menos no período 2005-2007, as propostas técnicas de sanar os problemas de gestão para ampliar o potencial de integração e de alcance do público-alvo entre os programas de juventude não foram consideradas.

Sem ignorar que os programas federais de juventude implementados entre os anos de 2005 a 2007 careceram de uma estratégia integradora que proporcionasse escala e organicidade, reconhece-se, no período, alguns avanços, destacando-se a criação de um novo programa emergencial de juventude (ProJovem) – com integração curricular de educação, capacitação e ações de cidadania –, a instalação do Conselho Nacional de Juventude e a estruturação da nova Secretaria Nacional de Juventude.

4.4 As mudanças propostas a partir de 2008

Nos primeiros meses de 2007, começando o segundo mandato presidencial, a atual força política no governo federal deu início a um novo processo de estudos e discussões para redesenhar a política nacional de juventude, buscando responder a dois desafios: *i*) ampliar o potencial de integração entre os programas emergenciais (ProJovem, Escola de Fábrica, Consórcio Nacional de Juventude, Juventude Cidadã e Saberes da Terra) e destes com outro conjunto de ações consideradas mais estruturantes, vinculadas às áreas de educação, saúde, esporte e cultura; e *ii*) aumentar a escala de atendimento dos programas emergenciais para todo o universo de jovens brasileiros considerados excluídos, definidos como os jovens de 18 a 29 anos que não concluíram o ensino fundamental, não trabalham e vivem em domicílios com renda *per capita* de até 50,0% do SM (esse universo alcança cerca de 4,0 milhões de acordo com a Pnad de 2006).

Apesar das recomendações do grupo de trabalho que estudou os programas e, ainda em final de 2004, diagnosticou os problemas de paralelismo, superposição e de ausência de articulação e integração entre os mesmos, a tendência do novo debate em curso ainda era pela não extinção de programas e/ou fusão de determinados programas semelhantes. Tal resistência não é um fato novo ou inusitado, pois, em geral, as recomendações de extinções, fusões e incorporações de ações e programas executados por órgãos diferentes não raramente são rechaçadas. Via de regra, os argumentos da racionalidade técnica e da melhoria de gestão, que resultariam na possibilidade de atender maior número de jovens sem que fosse necessário aumentar os recursos na mesma proporção, são descartados frente ao forte apego institucional que leva os diferentes órgãos e forças políticas representadas a competirem entre si pela marca de programas próprios e pelas diferentes formas de atuação e gestão. Esse ambiente acaba se tornando pouco propício à promoção de mudanças e inovações. Com efeito, o processo pode resultar inócuo ou, na melhor

das hipóteses, trazer reduzida repercussão sobre os problemas que precisam ser sanados, se, diante de tais dificuldades, não existir uma imperativa determinação superior de introduzir as alterações necessárias.

Por questões dessa natureza, no final do processo de discussões e avaliação, não houve extinção de programas: foram todos transformados em ações e abrigados sob a rubrica de um único. O novo programa mantém-se com o nome de ProJovem e será subdividido em quatro modalidades: ProJovem Adolescente, ProJovem Urbano, ProJovem Campo e ProJovem Trabalhador (quadro 3). Com o novo ProJovem, haverá a unificação do valor do auxílio financeiro em R\$ 100,¹⁵ que será estendido também aos jovens do campo. Os currículos e a carga horária também serão unificados. Sua gestão será compartilhada entre a SG/PR – por meio da Secretaria Nacional de Juventude –, o MTE, o MDS, o MDA e o MEC.

A proposta anunciada em setembro último pela Secretaria Nacional de Juventude resulta da tentativa de integração de seis programas já existentes: Agente Jovem, ProJovem, Saberes da Terra, Consórcio Social da Juventude, Juventude Cidadã e Escola de Fábrica. De acordo com os dados oficiais da Secretaria Nacional de Juventude, esses programas ofertam atualmente cerca de 500 mil vagas para jovens considerados excluídos. A meta anunciada prevê a ampliação de vagas para atender a 4,2 milhões de jovens até 2010, ou seja, preconiza o atendimento da totalidade de jovens que vivem em situação de vulnerabilidade social no país, de acordo com o perfil enunciado anteriormente.

QUADRO 3

Programas de juventude que foram incorporados ao (novo) ProJovem

Programas atuais	Programa unificado	Principais mudanças previstas
Agente Jovem	ProJovem Adolescente	Extinção do auxílio financeiro de R\$ 65. Prioriza os jovens de 15 a 17 anos integrantes das famílias do Programa Bolsa Família (PBF). Expansão territorial na lógica dos Cras (Suas) para até 4 mil municípios até 2010. Amplia a permanência no programa para até 24 meses.
ProJovem	ProJovem Urbano	Amplia a faixa etária de 18 a 24 anos para 18 a 29 anos. Amplia a duração do programa de 12 para 18 meses. Será estendido para as unidades prisionais e de adolescentes em conflito com a lei. Expansão prioritária para municípios acima de 200 mil habitantes.
Saberes da Terra	ProJovem Campo	Delimita a faixa etária para jovens agricultores familiares de 18 a 29 anos. Inclui auxílio mensal de R\$ 100/jovem atendido. Duração de 24 meses.
Consórcio Social de Juventude Juventude Cidadã Escola de Fábrica	ProJovem Trabalhador	Mantém objetivos de capacitação. Altera a faixa etária de 16 a 24 anos para 18 a 29 anos. Valor do auxílio mensal repassado passa a ser R\$ 100 (antes era R\$ 150).

Fonte: Ministérios setoriais.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Sobre a nova proposta de mudanças, anunciada no final de 2007, chama-se a atenção para quatro aspectos que remetem ao objetivo de ampliação do potencial de integração entre as modalidades do novo ProJovem:

a) Considerando que, tanto o ProJovem Urbano quanto o ProJovem Trabalhador continuam visando à formação profissional de jovens com perfis sociais semelhantes, deveria haver um esforço governamental para compatibilizar (integrar) os cursos de capacitação oferecidos por essas duas modalidades. Por exemplo, à modalidade ProJovem

15. Exceto a modalidade ProJovem-Adolescente, que alterou o valor do benefício, ver capítulo "Assistência social e segurança alimentar" desta edição de *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*.

Urbano, poderia caber a capacitação inicial, enquanto ao ProJovem Trabalhador poderiam ser atribuídos os cursos mais avançados ou mesmo oficinas em áreas diferentes daquelas ofertadas por outra modalidade. Se nada for feito a esse respeito, continuará fraco o potencial de integração entre essas modalidades do (novo) ProJovem, correndo-se o risco de as mesmas continuarem se sobrepondo nos territórios e municípios e competirem em relação ao mesmo público-alvo.

b) A implementação da modalidade ProJovem Adolescente (antigo Agente Jovem) seguirá a lógica do Sistema Único de Assistência Social (Suas), e sua expansão estará atrelada aos jovens das famílias contempladas pelo Programa Bolsa Família (PBF) e se dará naqueles municípios que forem objeto de pactuação com a Comissão Tripartite de Assistência Social. Assim, será muito difícil estabelecer uma estratégia de integração territorial planejada entre esta e as outras modalidades do ProJovem.

c) A estratégia anunciada de direcionar o ProJovem Urbano para os municípios com população superior a 200 mil habitantes poderá deixar quase metade dos jovens que se encaixam no perfil do programa desassistida, já que, de acordo com os dados da Pnad de 2006, produzidos pela Coordenação Nacional do ProJovem Urbano, 53,0% desses jovens vivem em municípios com menos de 200 mil habitantes. Assim, a escolha dos municípios para a implementação dessa modalidade do programa poderia considerar critérios que levassem em conta a maior concentração de jovens excluídos, em termos proporcionais e não absolutos. Tais critérios direcionariam a implementação da modalidade ProJovem Urbano em municípios de pequeno porte, sobretudo das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Há municípios – como Santo Antonio do Piauí, no interior do estado –, por exemplo, onde a proporção de jovens em situação de exclusão alcança 53,0% do total de sua população de jovens. A opção em direcionar o ProJovem em municípios como esse poderia resultar em: *i*) maior impacto do programa devido à proporção elevada de jovens excluídos existentes nesses municípios; *ii*) aumento da visibilidade dos resultados; *iii*) diminuição da migração de jovens para as capitais e regiões metropolitanas; *iv*) aumento da possibilidade de integração dos programas que são complementares entre si (Proeja, Alfabetização Jovens e Adulto, entre outros); e *v*) maior dinamização da economia do município em face do aumento de recursos financeiros em circulação pelo pagamento do auxílio financeiro aos jovens atendidos.

d) A modalidade ProJovem Trabalhador tem vocação mais urbana, pelo fato de fixar metas de inserção ao mercado de trabalho para os jovens que passam pelos seus cursos de qualificação profissional. Assim, sua implantação poderia ser direcionada para municípios de grande porte, onde a concentração absoluta de jovens excluídos é mais elevada do que a verificada em municípios de pequeno porte.

4.5 Breve conclusão

Considerando a curta trajetória do Brasil no campo de políticas públicas específicas para a juventude, admite-se que o país vem avançando a passos largos. Nos avanços, cabe destacar, mais uma vez, o arranjo institucional criado a partir de 2005 no âmbito do governo federal, que inclui a Secretaria Nacional de Juventude, o Conselho Nacional e os programas específicos para os jovens. A iniciativa do governo federal de criação de estrutura administrativa responsável para cuidar da área da juventude tem sido replicada nas outras instâncias da Federação. Existe um sem-número de municípios que também instituíram uma estrutura semelhante, criando a figura do gestor público de juventude.

O passo seguinte será ampliar o escopo da Política Nacional de Juventude para todos os segmentos que compõem as juventudes, logrando integrar os programas emergenciais com os programas universais. Não se trata de negar a necessidade de um diálogo maior da política nacional com a parcela de jovens excluídos em face da realidade brasileira. Entretanto, é importante olhar o jovem sob a ótica de direitos humanos, como sujeito de direitos, considerando as suas especificidades e a integralidade de suas demandas.

5 Considerações finais

Em relação aos temas relevantes de direitos humanos tratados neste capítulo, é possível elencar algumas áreas em que o Estado registrou avanços no sentido de reparação de direitos violados e de progressão no longo caminho de concretização de direitos para grupos considerados vulneráveis. Enquadram-se, dentro dos avanços, a posição do Brasil no campo de proteção dos direitos dos refugiados; o reconhecimento dos direitos das pessoas atingidas por hanseníase e que viveram confinados por toda a vida em hospitais-colônia; e a assinatura, pelo governo brasileiro, em março de 2007, da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência; necessitando, porém, no caso deste último, maior urgência no processo de ratificação da convenção pelo Congresso Nacional.

Nesta conclusão, não se pode deixar de reconhecer que, no campo da proteção dos direitos do adolescente em conflito com a lei, o Brasil caminha a passos lentos e tem sido alvo de inúmeras denúncias de violações das normas nacionais e internacionais.

A análise das mudanças propostas pelo PPA 2008-2011 ressalta, sobretudo, a prioridade dada pelo governo federal na implantação do Sinase e da necessidade de priorizar as medidas em meio aberto em detrimento da internação em regime fechado de adolescentes em conflito com a lei. Em relação a este último ponto, destacou-se que o novo PPA incluiu, entre as metas prioritárias, o apoio à municipalização das medidas em meio aberto, de acordo com as normas estabelecidas pelo Sinase.

Finalmente, destacaram-se as recentes mudanças na Política Nacional de Juventude que criou, em setembro último, um novo programa unificado que pretende ampliar o atendimento aos jovens excluídos com ações emergenciais de aceleração de aprendizagem, formação profissional e transferência de renda. Entretanto, mostrou-se que as mudanças anunciadas ainda esbarram em importantes problemas de gestão como a sobreposição e o paralelismo, destacando as dificuldades em lograr a integração entre órgãos e ministérios que atuam na área da juventude.

IGUALDADE RACIAL

1 Apresentação

Neste número de *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, o capítulo “Igualdade racial” apresenta como “Tema em destaque” um dos principais debates sobre a juventude negra na atualidade: o acesso ao ensino superior. A seção “Fatos relevantes” traz os eventos mais significativos do primeiro semestre de 2007 sobre a promoção da igualdade racial. Em seguida, na seção “Acompanhamento e análise da política”, realiza-se um apanhado dos principais avanços e dificuldades enfrentados pelo governo federal.

2 Fatos relevantes

No que se refere à temática racial, o ano de 2007 iniciou-se com um grave ato de discriminação racial e xenofobia envolvendo estudantes da Universidade de Brasília (UnB). No dia 28 de março, alguns estudantes residentes na Casa do Estudante Universitário (CEU) atearam fogo à porta de três apartamentos habitados por estudantes de países africanos. Esse fato alcançou projeção nacional e internacional, sendo manchete nos principais jornais de circulação nacional e de países como Guiné-Bissau, Senegal e Nigéria. A repercussão negativa levou a um pronunciamento oficial do governo brasileiro, lamentando o episódio e expressando o seu comprometimento em combater práticas racistas e xenófobas em território nacional.

A UnB encaminhou o caso à Polícia Federal, que instaurou inquérito policial. A partir do ocorrido, a universidade também instituiu um Programa de Combate ao Racismo e à Xenofobia, vinculado ao Núcleo de Promoção da Igualdade Racial do Decanato de Extensão da instituição. Esse programa tem como objetivo dar início a um processo educativo, cultural e científico com o propósito não só de enfrentamento do racismo e da xenofobia, mas de promoção da igualdade racial e do fomento à troca de experiências e conhecimento no interior da instituição e na sociedade brasileira. O inquérito da Polícia Federal, por sua vez, foi concluído em agosto de 2007 e aponta que o ato de violência contra a integridade física dos estudantes africanos foi motivado por intolerância racial, político-social e de procedência nacional. O inquérito foi encaminhado à 10ª Vara Federal de Brasília, que decidirá se aceita a denúncia, passando, assim, os estudantes investigados à condição de réus no processo.

Outro acontecimento de destaque foi a realização, entre os dias 27 e 29 de julho, na cidade baiana de Lauro de Freitas, do I Encontro Nacional de Juventude Negra (Enjune) que reuniu 620 delegados de 17 Unidades da Federação (UFs).¹ O encontro foi organizado sob a forma de grupos de trabalho em torno de 14 eixos temáticos.²

1. Participaram do I Enjune os estados de Alagoas, Sergipe, Paraná, Amapá, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Sul, Rondônia, Rio de Janeiro e São Paulo, além do Distrito Federal.

2. Os eixos temáticos do I Enjune foram: Cultura; Segurança, Vulnerabilidade e Risco Social; Educação; Saúde da População Negra; Terra e Moradia; Comunicação e Tecnologia; Religião do Povo Negro; Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; Trabalho; Intervenção nos Espaços Políticos; Ações Afirmativas e Políticas de Reparação; Gênero e Feminismo; Identidades de Gênero e Orientação Sexual; e Inclusão de Pessoas com Deficiência.

Os participantes produziram um conjunto de propostas que se orientaram principalmente para: a necessidade de comprometimento dos órgãos governamentais, dos movimentos sociais e da sociedade em promover o reconhecimento, a valorização e a difusão da cultura africana e afro-brasileira; o combate à violência racial sofrida pela população negra; e a constituição pelas três esferas do governo – federal, estadual e municipal – de um plano de ações de promoção da equidade racial em todas as dimensões da vida social brasileira.

No tema Juventude e Educação, o I Enjune destaca, além da necessidade de se atuar em políticas de valorização da cultura, a adoção de um amplo programa de ações afirmativas para a inserção da população negra no sistema educacional. As políticas de valorização da cultura e da contribuição africana e afro-brasileira devem guiar-se principalmente pela implementação da Lei nº 10.639/2003, que tornou obrigatória a inclusão da temática da história e cultura afro-brasileiras nas redes de ensino público e privado. As indicações finais do encontro reiteram a necessidade de se combater o racismo nos diversos níveis do sistema educacional – fundamental, médio, graduação e pós-graduação –, assim como propõem a criação de um fundo de desenvolvimento da educação para a valorização étnico-racial da população negra. Com relação à adoção de políticas de ações afirmativas o Enjune reforçou a demanda que vem sendo apresentada pelo movimento negro sobre a necessidade de implementação de ações para o acesso e a manutenção da população negra no sistema educacional da pré-escola à pós-graduação *stricto sensu*. No âmbito da permanência destacou-se a urgência de o governo brasileiro se comprometer em manter e ampliar os atuais programas e de inserir estudantes negros cotistas nas atividades de pesquisa, monitoria e extensão das universidades.

Outro fato importante foi o lançamento, em fevereiro, por meio do Decreto nº 6.040/2007, da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT), que tem como principal objetivo promover o desenvolvimento sustentável com ênfase no reconhecimento, fortalecimento e garantia dos seus direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos e culturais, com respeito e valorização à sua identidade, suas formas de organização e suas instituições. Esse decreto define os povos tradicionais como “grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição”.

A PNPCT representa mais um elemento para a consolidação dos direitos das comunidades quilombolas, sobretudo no que se refere à titulação de suas terras. No entanto, a implementação da política depende não apenas do trabalho da Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, também instituídas pelo decreto, como da constituição dos Planos de Desenvolvimento Sustentável e dos fóruns regionais e locais de desenvolvimento sustentável, igualmente previstos.

3 Acompanhamento e análise da política

Em que pese a progressiva relevância que a temática das desigualdades raciais adquiriu a partir do final dos anos 1990, foi com a criação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), em março de 2003, que o tema se consolidou no Brasil como objeto de políticas públicas. Vinculada diretamente à Presidência da República e com *status* de ministério, a Seppir surgiu da necessidade de promover a formulação, a coordenação e a articulação de ações no combate à desigualdade racial e de políticas de ação

afirmativa, de forma integrada com o conjunto dos órgãos do governo federal. Contudo, a implementação dessas ações e políticas, assim como do processo de consolidação da temática das desigualdades raciais no conjunto das políticas públicas e, em especial, nas sociais, tem se revelado um processo complexo e de difícil coordenação, tanto no que diz respeito ao enfrentamento do racismo e da discriminação, quanto à promoção da igualdade racial. As dificuldades observadas têm várias causas, mas cabe destacar a que se origina da natureza transversal dessas políticas.

De fato, a transversalidade é um dos grandes desafios apresentados à implementação de uma política de igualdade racial. Essa política, pretendendo enfrentar desigualdades que derivam de um amplo processo de exclusão social, não pode se restringir a ações de responsabilidade de uma única instituição, mas, ao contrário, deve integrar nesse esforço um extenso conjunto de políticas públicas. Ela depende da mobilização dos organismos e agentes públicos para a incorporação da perspectiva da igualdade racial, ao lado da formação de um núcleo articulador e coordenador da política.

Visando analisar tais questões, essa seção destaca as iniciativas no campo das políticas de saúde, de educação e da população quilombola, no que se refere à promoção da igualdade racial. Buscar-se-á compreender de que forma tal objetivo tem conseguido permear aquelas áreas setoriais, consolidando a convergência de esforços e a efetividade na ação pública nesse campo. Pretende-se ainda destacar os desafios que essa tarefa vem impondo aos organismos de mobilização e coordenação da política de igualdade racial, quais sejam, a Seppir, o Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial (Fipir) e o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPPIR).

3.1 Saúde

No campo da saúde da população negra, o primeiro semestre de 2007 foi marcado pelo processo de transição. O Ministério da Saúde (MS) tem se destacado no combate à desigualdade racial³ e no reconhecimento de que o racismo efetivamente opera no país promovendo ou acentuando acessos desiguais às políticas públicas, restringindo o acesso a serviços e atendimentos. Ademais, as ações efetivas do ministério registraram avanços durante os anos de 2005 e 2006, com a implementação do Programa de Combate ao Racismo Institucional (PCRI). Tal programa, operado por meio de uma parceria institucional do MS com a Seppir, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) e o Ministério Britânico para o Desenvolvimento Internacional (DFID), visava fortalecer o setor público para a identificação e a prevenção do racismo institucional, além de pretender fomentar o diálogo da sociedade civil organizada com os órgãos públicos para a formulação de políticas públicas no campo da igualdade racial. Como resultado, observou-se a ampliação do debate sobre o racismo institucional tanto no governo federal como em administrações municipais e no ministério Público (MP).⁴

Com o fim do PCRI em 2006, muitas de suas atividades foram assumidas pelos órgãos de gestão governamental envolvidos no programa. No MS foi criada a Campanha

3. Ver *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* nº 14.

4. Havia na composição do PCRI duas partes constituintes: o Componente Saúde e o Componente Municipal. No primeiro, desenvolveram-se atividades junto ao MS, e, no segundo, atividades junto às prefeituras da cidade de Salvador e de Recife e junto ao Ministério Público de Pernambuco (MPPE). Para mais informações sobre o PCRI e seus componentes, ver *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* nº 14.

de Combate ao Racismo Institucional, que desenvolve ações junto ao quadro de gestores e funcionários do ministério para a conscientização da necessidade de se identificar e combater o racismo institucional no Sistema Único de Saúde (SUS).⁵ Apesar da importância dessa iniciativa, observa-se que a política de combate ao racismo institucional desse ministério tem encontrado dificuldades para se consolidar, verificando-se poucos avanços efetivos no primeiro semestre de 2007.

Por fim, cabe lembrar que a Política Nacional de Saúde Integral da População Negra, aprovada pelo Conselho Nacional de Saúde em 2006, também continua dependendo de avanços institucionais, entre os quais, o mais importante é a sua aprovação no âmbito da Comissão Intergestora Tripartite (CIT), com a pactuação de responsabilidades entre os três níveis de governo. No entanto, até o fechamento desta edição, não se tem registro de avanços sobre esse assunto.

3.2 Educação

Diversas iniciativas marcaram as ações de governo no campo da educação durante o primeiro semestre de 2007. Deve-se começar citando a mais abrangente delas, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE),⁶ cujas linhas gerais foram divulgadas em março. O plano tem como foco a construção de uma educação básica de qualidade no país, compreendendo como tal uma melhoria no quadro profissional, administrativo e curricular. O PDE congrega um conjunto de ações desenvolvidas pelo governo federal em diversos níveis, destacando-se: a formação e valorização dos professores, a consolidação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), assim como a criação de um sistema nacional de avaliação da educação básica, e o fortalecimento da educação superior. Contudo, a questão racial não encontrou acolhida no plano mencionado, que não faz alusão à questão das desigualdades raciais. No tratamento da educação superior, o PDE cita os problemas da expansão de vagas, da qualidade, das desigualdades territoriais e da exclusão econômica dos jovens, sem referência à temática racial. Mesmo iniciativas importantes em curso, como o Programa Diversidade na Universidade,⁷ não encontram acolhida no PDE.

5. O MPPE seguiu um caminho parecido. Ainda na vigência do PCRI foi criado na instituição um Grupo de Trabalho sobre Discriminação Racial que, após 2006, incorporou à sua estrutura de funcionamento muitas das atividades desenvolvidas no escopo do programa. Em novembro de 2007, em consequência das ações do grupo, também foi lançada uma Campanha de Combate ao Racismo Institucional tendo como objetivo conscientizar os funcionários e operadores do direito da instituição da existência e da necessidade de combate ao racismo institucional. Entre as atividades executadas, destaca-se a instituição de parceria com a TV Universitária para a produção e veiculação de um *spot* de divulgação da campanha. Paralelamente à campanha, o MPPE continuou a desenvolver atividades de capacitação junto a policiais civis, estagiários e funcionários de diversas instituições governamentais em Pernambuco com a finalidade de se aprofundar na constituição de estratégias de enfrentamento das desigualdades geradas pelo racismo institucional.

6. Ver o capítulo "Educação" desta edição.

7. O programa, criado em 2002, atua em apoio a projetos de instituições que visam à inserção e à permanência de estudantes negros e indígenas nas universidades brasileiras, sobretudo em cursos pré-vestibulares comunitários. As instituições beneficiadas devem ter pelo menos 51% de alunos negros e/ou indígenas matriculados e 40% a 50% dos recursos recebidos pelo projeto devem ser convertidos em bolsa de manutenção dos alunos. Entre os anos de 2003 a 2006 o Programa Diversidade na Universidade apoiou 95 Projetos Inovadores de Cursos (PICs), desenvolvidos por 89 instituições situadas em pelo menos dez estados da federação, que beneficiaram 13.623 alunos. Como resultado, cerca de 15% dos alunos (aproximadamente 2 mil) ingressaram em instituições de ensino superior públicas e privadas. Ver BRAGA, M. L. S.; SILVEIRA, M. H. V. (Orgs.). *O Programa Diversidade na Universidade e a construção de uma política educacional anti-racista*. Brasília: Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, Unesco, 2007.

A questão do combate às desigualdades raciais na educação também não esteve presente em outros documentos recentemente lançados, como o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pacto apresentado pelo governo federal à adesão voluntária de estados e municípios para a melhoria da qualidade da educação básica.⁸ Tampouco se fez referência à questão racial no Plano Nacional de Educação (PNE), que apenas inseriu, de forma não qualificada, a necessidade de criação de políticas que facilitem às minorias, vítimas de discriminação, o acesso à educação superior, mediante programas de compensação de deficiências, sem definir a quais processos de discriminação se referem, nem qual o público-alvo de tais ações.

No âmbito do ensino superior, foi criado, em abril de 2007, o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), com o objetivo de ampliar o acesso e a permanência dos estudantes naquelas universidades, além de promover a melhoria da qualidade desse nível de ensino com o redesenho curricular dos cursos de graduação. Não há no texto do decreto que dá origem ao programa referências à necessidade de enfrentamento das desigualdades raciais na educação superior, mesmo no que se refere ao acesso ou à permanência. Em documento posterior que apresenta as diretrizes do Reuni,⁹ o Ministério da Educação (MEC) destaca a necessidade de implementação de uma política de ações afirmativas para a “garantia de permanência de estudantes que apresentam condições sociais desfavoráveis”. Nesse sentido, indica-se como prioridade que as universidades federais disponibilizem “mecanismos de inclusão social a fim de garantir igualdade de oportunidades de acesso e permanência na universidade pública a todos os cidadãos”.

Ainda entre as iniciativas adotadas recentemente com o objetivo de democratizar o acesso ao ensino superior estão o Plano Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes), articulado ao Reuni, e o acesso facilitado ao Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (Fies), destinado aos alunos universitários do sistema privado de ensino. No Pnaes, formulado pela Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes), é pautada a necessidade de promover políticas de permanência dos estudantes, visando apoiar aqueles de menor renda.¹⁰ No entanto, no documento final do plano não há nenhuma menção às desigualdades raciais existentes no acesso ao ensino superior e à necessidade da adoção de medidas para o seu combate.

No que se refere ao combate às desigualdades raciais, constata-se que, assim como entre as ações federais reunidas no PDE, as metas elencadas nos demais programas como o Reuni e o plano de metas tampouco tratam das desigualdades étnica e racial no acesso, na permanência e na progressão dentro do sistema de ensino. No tocante à expansão da rede pública de ensino superior, observa-se que, dadas as iniquidades atualmente existentes entre a população branca e negra, a não-inserção da necessidade de adoção de ações afirmativas pode inibir iniciativas de uma real democratização do acesso das diversas juventudes brasileiras às universidades federais. A demanda geral não atendida,

8. Entre as 28 metas propostas estão: *i)* o estabelecimento do foco na aprendizagem com resultados concretos a atingir; *ii)* alfabetização das crianças até oito anos; *iii)* acompanhamento individualizado de cada aluno; *iv)* combate à repetência e à evasão; *v)* ampliação da permanência do aluno além da jornada regular; *vi)* valorização da formação ética, artística e da educação física; e *vii)* promoção da inclusão educacional das pessoas com necessidades educacionais especiais.

9. MEC. *Reuni: reestruturação e expansão das universidades federais* — diretrizes gerais; ago. 2007.

10. ANDIFES. *Plano Nacional de Assistência Estudantil*, 2007.

mesmo para a população branca, conjugada aos mecanismos de exclusão da população negra do ensino superior, pode resultar na manutenção ou mesmo na ampliação das iniquidades educacionais entre brancos e negros.¹¹

3.3 População quilombola

A política dirigida à população quilombola vem enfrentando, nos últimos meses, um número expressivo de desafios. Entre eles, destaca-se a questão do acesso a terras, mais especificamente o processo de titulação. Sob a responsabilidade do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), a titulação de terras quilombolas é regulada pelo Decreto nº 4.887/2003, e tem como ponto de partida a identificação das comunidades quilombolas e de seus territórios.¹² Esta é uma etapa complexa, que tem se caracterizado pela morosidade.

O processo de identificação é de responsabilidade de grupos de trabalho instituídos caso a caso, sob a direção de um antropólogo, que emite laudo atestando o direito do grupo de ter suas terras demarcadas. Caso exista documentação anterior, referente à herança ou a doações, o processo é acrescido da etapa de verificação da validade dos títulos. Em casos de titulação familiar, deve-se abdicar do direito de posse em benefício da titulação coletiva a favor da associação da comunidade. Quando esses territórios incluem áreas de domínio particular com titulação legalmente instituída, iniciam-se os procedimentos de expropriação, acompanhados de indenização de terras e benfeitorias.

A morosidade desse processo, bem como a ampliação das demandas por regularização de terras quilombolas são atestadas pelos dados que se seguem: apenas no primeiro semestre de 2007, a Fundação Cultural Palmares emitiu, para 140 comunidades, certidões de reconhecimento de sua condição de quilombola. No entanto, até novembro do mesmo ano foram realizadas apenas duas titulações de terras quilombolas pelo Incra, uma pela Secretaria de Patrimônio da União (SPU), duas por órgãos estaduais, uma pelo Instituto de Terras do Pará (Iterpa) e outra pelo Instituto de Terras do Estado de São Paulo (Itesp).

As dificuldades que vêm permeando esse processo têm repercutido no próprio desempenho orçamentário do Programa Brasil Quilombola. Em 2006, apenas 28,4% do orçamento desse programa foi efetivamente executado. A análise da execução orçamentária revela que os recursos destinados e não utilizados marcaram praticamente todas as ações do programa, independentemente do órgão responsável por sua execução.¹³ Mesmo a ação sob responsabilidade da Seppir – Fomento ao Desenvolvimento Local para Comunidades

11. Diversos estudos indicam que o silenciamento em torno dos processos de discriminação racial no sistema de ensino é um dos principais elementos de reprodução das desigualdades entre negros e brancos. Sobre esse aspecto, ver HENRIQUES, R. *Gênero e raça no sistema de ensino: os limites das políticas universalistas na educação*. Brasília: Unesco, 2002 e CASTRO, M. G.; ABRAMOVAY, M. (Coords.). *Relações raciais na escola: reprodução de desigualdades em nome da igualdade*. Brasília: Unesco, Inep, Observatório de Violências nas Escolas, 2006.

12. Um primeiro passo para a titulação de terras quilombolas ocorre com a solicitação, junto à Fundação Cultural Palmares, da certificação da comunidade como remanescente de quilombo. Esse processo é o reconhecimento oficial da autodeclaração da comunidade como quilombola. Contudo, não implica nenhuma ação de confirmação etnográfica e histórica dessas comunidades. É o processo de titulação realizado pelo Incra que exige a identificação do território pela emissão de laudo antropológico e da comunidade como tradicionais. Após a emissão desse laudo inicia-se o processo que efetiva a regularização fundiária do território.

13. Ver edições anteriores de *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, assim como INESC. *Orçamento quilombola: governo federal orça mas não gasta*. Brasília: jul. 2007 (Nota técnica nº 126).

Remanescentes de Quilombos – tem sido marcada por uma baixa execução, conforme apresentado na edição anterior de *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*.

3.4 Articulação, mobilização e coordenação da política de igualdade racial

Apesar dos avanços nos últimos anos, a Política de Promoção da Igualdade Racial ainda tem enfrentado dificuldades expressivas para se consolidar no país. De um lado, é necessário reconhecer que a temática precisa ampliar sua legitimidade na esfera pública de gestão, de modo a obter maior engajamento dos gestores de políticas públicas com a efetivação desse compromisso. De outro, enfrenta as dificuldades típicas da implementação de uma política transversal: ministérios e órgãos públicos pautam sua atuação visando o enfrentamento de problemas setoriais específicos, e a inclusão de uma pauta referente às desigualdades raciais muitas vezes parece externa ou alheia a sua missão. Paralelamente, a ação de coordenação dessa política, assim como as tarefas de articulação, integração e mobilização demandam um esforço qualificado de grandes proporções. São esforços que devem alcançar também outros atores, como governos estaduais e municipais, além de instituições na esfera privada.

Enfrentar tais desafios tem sido tarefa não apenas da Seppir, mas também do CNPIR e do Fipir. Criado em 2003, o CNPIR, órgão colegiado de caráter consultivo vinculado à Seppir, tem como missão propor políticas de combate ao racismo, ao preconceito e à discriminação, bem como de promoção da igualdade racial, e é composto por 20 representantes da sociedade civil organizada, 3 personalidades notoriamente reconhecidas no âmbito das relações raciais e 17 representantes de ministérios.¹⁴

O conselho realiza reuniões ordinárias a cada dois meses. Em 2007, o CNPIR fez sua 14ª reunião ordinária, em que se debateram os principais desafios e as perspectivas do governo federal para o período 2007-2010, a partir do eixo temático proposto pelo próprio governo: “desenvolvimento com distribuição de renda e educação de qualidade”, discutindo-se o processo de implantação do PDE e a necessidade de que nele esteja presente o tema “Promoção da Igualdade Racial”. Também estava na pauta a preparação para a II Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Conapir), a ser realizada em 2008.

Entre as prioridades elencadas pelo conselho está a finalização e a implementação do Plano Nacional de Igualdade Racial (PNPIR), em fase de elaboração desde a I Conapir, e que deveria ter sido lançado em 2005. Com a elaboração e a implantação de diversos planos estaduais e municipais de promoção da igualdade racial, a conclusão do PNPIR configura-se como um importante elemento para a constituição de um Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial.

14. Conforme informação disponibilizada no *site* da Seppir, os 20 representantes da sociedade civil são: Agentes de Pastorais Negros; Articulação de Organizações de Mulheres Negras Brasileiras; Associação Brasileira de Pesquisadores Negros; Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais; Associação Brasileira de Rádio e Televisão; Associação de Preservação da Cultura Cigana; Associação Nacional dos Coletivos de Empresários Afro-brasileiros; Confederação Israelita do Brasil; Confederação Nacional dos Bispos do Brasil; Congresso Nacional Afro-brasileiro; Coordenação Nacional das Entidades Negras; Coordenação Nacional de Quilombos; Confederação Árabe-palestina do Brasil; Federação Nacional dos Trabalhadores Domésticos; Fórum Nacional de Mulheres Negras; Instituto Ethos; Instituto Nacional da Tradição e Cultura Afro-brasileira; Instituto Sindical Interamericano pela Igualdade Racial; União de Negros pela Igualdade; e Warã – Instituto Indígena Brasileiro. Os ministérios são: da Educação; do Trabalho e Emprego; do Desenvolvimento Agrário; do Meio Ambiente; da Saúde; do Planejamento, Orçamento e Gestão; da Ciência e Tecnologia; da Integração Nacional; do Esporte; do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; das Relações Exteriores; da Cultura; das Cidades; e da Justiça. Estão ainda previstos representantes da Casa Civil, da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, da Secretaria Especial de Direitos Humanos e da Fundação Cultural Palmares.

O Fipir foi criado em 2004¹⁵ com a finalidade de reunir municípios e estados que possuíssem organismos executivos voltados para a questão racial, como secretarias, coordenadorias, assessorias e estruturas afins. Tendo como objetivo a articulação de esforços nos três níveis de governo, o Fipir vem buscando atuar na articulação, na capacitação, no planejamento, no monitoramento das ações políticas de promoção da igualdade racial. Em meados de 2007, o fórum contava com a participação de mais de 500 órgãos dos governos locais, estaduais e municipais. O Fipir realizou seis encontros nacionais dos gestores de promoção da igualdade racial.¹⁶ Nos anos de 2005 e 2006 foram realizados cinco encontros regionais que marcaram o processo de regionalização do fórum, fortalecendo e fomentando a promoção da igualdade racial nos estados e municípios, além de se firmarem como instância de interlocução e troca das experiências locais.

Os desafios enfrentados pelos organismos reunidos no Fipir são também significativos. Destacam-se, quanto à estruturação desses organismos, carências sérias, tais como expressivas limitações financeiras (incluindo a ausência de orçamento próprio), de recursos humanos e de infra-estrutura. A essas dificuldades somam-se questões mais complexas, como a necessidade de enfrentar o paradigma segundo o qual as políticas universalistas resolveriam o problema racial; a pouca priorização do tema na administração pública; o enfrentamento do racismo institucional; as dificuldades em lidar com o caráter diferenciado das políticas sociais; e a falta de continuidade das políticas de promoção da igualdade racial.

Tais desafios indicam a necessidade de ampliação das ações de mobilização, promoção e coordenação, sob a responsabilidade das instituições de promoção da igualdade racial – Seppir, CNPIR e Fipir. Essas tarefas exigem um fortalecimento de suas capacidades de ação visando à integração e ao impulso das ações de ministérios setoriais, municípios, estados e sociedade.

4 Tema em destaque

Juventude negra e educação superior

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

As desigualdades raciais no Brasil também vêm se refletindo no grave quadro de conflito social existente no país. O fenômeno da violência urbana é um dos principais problemas enfrentados pela juventude negra, e as taxas de mortalidade a ela associadas – 50% maiores entre os jovens negros – vêm se refletindo até mesmo na expectativa de

15. O Fipir foi criado oficialmente em 2004, fruto do processo de institucionalização da Rede Nacional de Igualdade Racial, criada em outubro de 2003.

16. A cada ano é eleito um tema prioritário de atuação do fórum. Os temas escolhidos nos quatro anos de sua existência foram, respectivamente: Educação – Lei nº 10.639/2003; Saúde da população negra; Quilombos; Trabalho – desenvolvimento, geração de emprego e renda; e Segurança pública. O tema do sétimo encontro, que deve se realizar em 2008, é o Pacto nacional e a promoção da igualdade racial.

vida dos homens negros. Os jovens negros são assim, ainda mais que os brancos, submetidos a um contexto social marcado por violências, com profundos impactos em seu cotidiano, em sua visão de mundo e em suas possibilidades concretas de construção de futuro.

No entanto, as políticas públicas desenvolvidas pelas esferas federais, estaduais e municipais de governo ainda são tímidas para enfrentar esse conjunto de problemas. No que se refere à juventude negra, nos últimos anos, apenas as iniciativas de promover acesso ao ensino superior vêm se destacando como palco de expressivos avanços no que se refere ao combate às desigualdades raciais e à ampliação de oportunidades sociais. Atualmente são 48 as instituições públicas de ensino superior que adotam alguma modalidade de políticas de ações afirmativas para o ingresso no curso de graduação para a juventude negra e/ou oriunda do sistema de ensino público.¹⁷ Nas universidades públicas, as duas principais modalidades de ações afirmativas são as cotas e o sistema de bonificações, o que possibilitou efetivamente um ingresso maior da população negra no ensino superior. Paralelamente a essas iniciativas, o governo brasileiro implementou em 2004 o Programa Universidade para Todos (ProUni), que fornece bolsas de estudo nas instituições privadas de ensino superior e cujo impacto sobre o acesso a jovens negros tem se revelado muito expressivo.

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

4.1 Juventude negra e educação

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

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

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

4.2 Um breve histórico das ações afirmativas no Brasil

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

Nos anos 1980 surgiu no Brasil o movimento de cursinhos pré-vestibulares ligado ao movimento negro e voltado para a juventude negra e carente. No estado do Rio de Janeiro foi criado, em 1986, o Curso Pré-Vestibular da Associação dos Funcionários da Universidade Federal do Rio de Janeiro (ASSUFRJ), atual Sindicato dos Trabalhadores em Educação da Universidade Federal do Rio de Janeiro (SINTUFRJ). Outra iniciativa foi o curso Manguieira Vestibulares, destinado aos estudantes da comunidade do Morro da Manguieira, criado em 1992. Em São Paulo, os cursos pré-vestibulares iniciaram sua história em 1989, por iniciativa da Pastoral do Negro da Igreja Católica. Na Bahia, uma das primeiras iniciativas foi a experiência da Cooperativa Steve Biko que, em 1992, criou um curso pré-vestibular, objetivando apoiar e articular a juventude negra da periferia de Salvador, colaborando para a entrada de jovens na universidade.

A partir do final dos anos 1990, o Brasil intensificou suas experiências de ações afirmativas no âmbito das instituições de ensino superior.¹⁸ Entre os anos de 2001 e

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

2004 essas iniciativas se consolidaram. Um marco importante nesse processo foi a constituição do Programa Políticas da Cor (PPCor), um núcleo de estudos e intervenção social do Laboratório de Políticas Públicas da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (LPP/Uerj) voltado para o desenvolvimento de pesquisas e para o apoio a iniciativas destinadas ao acesso e à permanência de populações sub-representadas nas universidades, em especial os afro-brasileiros. O PPCor financiou e acompanhou 27 projetos de ação afirmativa previstos para serem desenvolvidos entre 2002 e 2003, em 16 estados do Brasil.¹⁹ Do PPCor emergiu uma grande quantidade de experiências em ações afirmativas de acesso e permanência da população negra no ensino superior, largamente divulgadas nos anos subseqüentes a 2004.²⁰

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

4.3 Cotas e ações afirmativas nas universidades públicas

Atualmente no Brasil existe uma confusão entre o conceito de ações afirmativas e de cotas raciais ou sociais. Ações afirmativas podem ser compreendidas como ações públicas ou privadas, ou ainda, como programas que buscam prover oportunidades ou outros benefícios para pessoas pertencentes a grupos específicos, alvo de discriminação.²¹ Tais ações têm como objetivo garantir o acesso a recursos, visando remediar uma situação de desigualdade considerada socialmente indesejável. Para isso, instituem um “tratamento preferencial” que pode ter diferentes perfis. A instituição de metas ou cotas é um dos recursos de correção ou compensação aos mecanismos de discriminação.

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

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

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

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

como se verá a seguir, vem se expandindo nesta década de 2000 e já opera em 43 universidades, garantindo o acesso desses grupos ao ensino superior público no país.

As primeiras instituições brasileiras a adotarem cotas em seus processos seletivos foram a Uerj e a Universidade Estadual do Norte Fluminense (Uenf), que, por meio de duas leis estaduais, instituíram cotas sociais para alunos de escola pública, em 2000, e cotas raciais para negros e indígenas, em 2001. A experiência na Uerj e na Uenf foi acompanhada por um conjunto de outras iniciativas que vêm se sucedendo desde então em praticamente todas as UFs.²² Grande parte das instituições públicas o fez por iniciativa própria, em que pesem as trajetórias diferenciadas observadas nas universidades estaduais ante as federais. De fato, a maioria das 27 instituições estaduais as implementaram seguindo determinações de leis estaduais. As federais, cujas experiências já atingem 21 instituições, o fizeram em decorrência de deliberações dos Conselhos Universitários Superiores. Um caminho utilizado por algumas instituições federais foi a implementação do sistema no ato de sua criação, como foi o caso da Universidade Federal do Recôncavo Baiano (UFRB), desmembrada a pouco mais de um ano da Universidade Federal da Bahia (UFBA), e da Universidade Federal do ABC (UFABC), criada no mesmo período na região do ABC paulista. Essa diferença no processo de implementação dos programas entre as universidades federais e as estaduais pode ser explicada pela inexistência de uma legislação federal. Outra característica marcante do processo de implementação de cotas nas universidades brasileiras é a pluralidade de formatos adquiridos entre os programas adotados pelas instituições, como será mostrado adiante. Em paralelo às cotas, também vêm sendo implantados sistemas de bonificação para alunos egressos das escolas públicas e/ou negros. Na tabela 1 a seguir apresenta-se um panorama das experiências de ações afirmativas para o ingresso no ensino superior, incluindo cotas e bonificações.

Conforme mostra a tabela 1, o maior grupo, com 21 instituições de ensino superior, é formado por aquelas que optaram pela definição de cotas raciais e sociais sobrepostas, operando, assim, com dois critérios complementares que devem ser observados simultaneamente para o preenchimento das vagas destinadas a candidatos negros. Os candidatos devem se autodeclarar negros (pretos e pardos, conforme classificação do IBGE) e, ao mesmo tempo, serem egressos de escolas públicas. Algumas instituições nesse grupo instituíram a renda familiar *per capita* como critério para conceder o benefício ao programa e, nesse caso, os candidatos devem apresentar também declaração de renda familiar que comprove a carência social.

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

22. Pesquisa realizada pela Disoc/Ipea indica que 2006 foi o ano em que o maior número de instituições implementaram programas de ações afirmativas. Nesse ano, dez instituições adotaram sistema de cotas ou reserva de vagas e uma, um sistema de bonificação extra para os alunos egressos de escola pública e/ou negros que se candidataram ao vestibular. Atualmente 48 instituições públicas adotam tais ações para o ingresso nos cursos de graduação.

TABELA 1
Distribuição das universidades públicas que implementaram programas de ações afirmativas para o ingresso no ensino superior, por tipo de instituição e tipo de programa

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

Fonte: Questionários e editais dos processos seletivos das instituições.

Elaboração: Disoc/Ipea.

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

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

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

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

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

De posse da porcentagem de vagas reservadas nas universidades que operam com sistemas de cotas voltadas para alunos negros, assim como da quantidade total de alunos admitidos por ano em cada uma dessas instituições, é possível fazer uma estimativa do

número máximo de estudantes negros que poderão ser beneficiados por esse sistema até 2008, conforme apresenta a tabela 2.²³

Dois fatos chamam a atenção na tabela 2. O primeiro é que a maior parte das vagas abertas por cotas ocorreu entre os anos de 2005 e 2008, quando 23 instituições passaram a implementar tais programas (o que indica o quão recente são essas mudanças). O segundo é que, em média, durante o período indicado na tabela 2, cerca de 7.850 estudantes negros poderiam ser matriculados, a cada ano, nas universidades públicas devido às cotas. As universidades públicas brasileiras realizam anualmente 331 mil matrículas, conforme dados do Censo Educacional de 2005, do MEC, o que demonstra a ainda restrita relevância numérica das novas vagas abertas pelos sistemas de cotas. Essas vagas correspondem, na atualidade, a aproximadamente 2,37% do total das matrículas anuais. Se a totalidade das vagas potenciais fosse preenchida, de 2001 a 2008 pouco mais que 51 mil indivíduos teriam sido beneficiados, número pouco expressivo face a 1,2 milhão de alunos matriculados, em 2006, na rede pública de ensino superior. A limitação de vagas oferecidas pelos sistemas de cotas (e também de bonificações) indica o tamanho do desafio para a inserção da população negra no ensino superior público.

TABELA 2

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

Ano de implementação	Tipo de ação afirmativa por número de instituições			Total de universidades por ano	Total de universidades – acumulado no período	Número de novas vagas para estudantes negros por ano	Total de vagas para estudantes negros – acumulado no período ³
	Cotas raciais	Cotas sociais e raciais independentes	Cotas sociais e raciais sobrepostas				
2001	0	0	2	2	2	1.147	1.147
2002 ¹	1	0	0	1	3	0	2.294
2003	1	0	1	2	5	2.073	5.514
2004	2	1	2	5	10	2.238	10.972
2005	1	0	6	7	17	2.269	17.552
2006	0	2	5	7	24	4.592	28.724
2007	0	2	3	5	29	2.785	40.608
2008 ²	0	2	2	4	33	1.621	51.875
Total	5	7	21	33	-	-	-

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

Elaboração: Disoc/Ipea.

Notas: ¹ Nesse ano foi implementado apenas um sistema de ações afirmativas destinado à reserva de vagas para indígenas. Não houve disponibilização de novas vagas para alunos negros.

² Instituições que estão em fase de implementação de programas de cotas nos processos seletivos para o ingresso em 2008.

³ Estimativa do número de vagas ofertadas tendo por base a reserva de vaga para o ano de 2008. O cálculo considera a média de quatro anos para a conclusão.

Contudo, cabe registrar que esse processo, em que pese inicial, tem sido importante no combate às desigualdades raciais e na democratização do ensino superior. Apresenta-se a seguir algumas experiências de ações afirmativas no Brasil, dando destaque à diversidade de modelos implementados visando à inclusão dos jovens negros nas universidades públicas. A seleção dessas experiências levou em consideração a singularidade dos modelos, tendo em vista as diferentes inserções da variável racial como elemento definidor no modelo

23. Não foram incluídas na tabela 2 as universidades que operam sistemas de cotas sociais exclusivamente, e nem as que operam por bonificação, dada a impossibilidade de se estimar o número de estudantes negros beneficiados por esses dois modelos.

de ações afirmativas adotado. O primeiro modelo apresentado é o de cotas raciais simples, representado pela experiência desenvolvida na Universidade de Brasília (UnB). Em seguida, é apresentado um caso de cotas raciais e sociais independentes, com a descrição do sistema da Universidade Federal do Paraná (UFPR). A experiência de cotas raciais e sociais sobrepostas é descrita por meio do exemplo da UFBA. Finalmente, é mostrado o caso da Universidade de Campinas (Unicamp), exemplificando o sistema de bonificação.

4.3.1 A experiência de cotas raciais: o caso da UnB²⁴

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

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

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

Ocorreram algumas mudanças institucionais significativas na universidade em decorrência da implementação do programa de cotas raciais. A UnB não se restringiu à adoção das cotas de ingresso, mas buscou articular a esse sistema um conjunto mais amplo de ações que atuasse em diversos âmbitos da instituição. Com essa finalidade criou-se a Assessoria de Diversidade e Apoio aos Cotistas, ligada ao Gabinete da Reitoria, que tem entre outras finalidades a de coordenar o Centro de Convivência Negra. O centro tem como objetivo principal tornar-se uma referência de informações, de encontro

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

e de formação para os alunos cotistas e o corpo discente da instituição. Outra mudança significativa foi a oferta da disciplina Pensamento Negro Contemporâneo, oferecida pelo Decanato de Extensão e destinada a todo o corpo discente.

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

4.3.2 A experiência de cotas raciais e sociais independentes: o caso da UFPR

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

Como consequência da implementação do programa e em decorrência da mudança de perfil do corpo discente, observaram-se mudanças de conteúdo programático de disciplinas da graduação, como é o caso no curso de ciências sociais. Destaca-se ainda a realização de vários eventos promovidos pelo Núcleo de Estudos Afro-brasileiros (Neab) e pelo Programa Brasil AfroAtitude, que pautaram o debate sobre as desigualdades sociais e raciais no interior da instituição.

Em artigo sobre o programa de ações afirmativas na UFPR, Souza²⁵ observa que os alunos cotistas concentram-se principalmente na faixa etária dos 23 aos 27 anos e possuem, em sua maioria, renda salarial entre 1 ½ e 5 salários mínimos. As informações apresentadas nesse trabalho não permitem distinguir, no grupo de alunos cotistas, aqueles que são oriundos do sistema de cotas raciais. No entanto, pode-se verificar que os alunos negros são maioria entre os que conjugam atividade remunerada com os estudos.

A criação do sistema de cotas significou um aumento da presença de estudantes negros matriculados na UFPR. Conforme Bevilaqua,²⁶ percebe-se entre os anos de 2003 e 2005 uma trajetória crescente do número de negros inscritos e aprovados no vestibular da UFPR. Em 2003, os alunos negros inscritos representavam 8,82%, e entre os aprovados esse percentual foi de 6,68%. No vestibular de 2005, primeiro com o sistema de cotas na instituição, os alunos negros inscritos no vestibular representaram 14,42% do

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

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

total e 20,57% dos aprovados, enquanto os alunos brancos representavam 81,53% dos inscritos e 74,68% entre os aprovados.

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

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

4.3.3 A experiência de cotas raciais e sociais sobrepostas: o caso da UFBA

A UFBA implementou, em 2005, o seu programa de cotas para o ingresso nos cursos de graduação. O sistema adotado reservava 45% das vagas no vestibular, assim distribuídas: 43% destinadas para alunos egressos do sistema público de ensino, sendo que desse total 85% deveriam ser de alunos negros, e 2% para estudantes indígenas. Os alunos negros que optarem por concorrer a uma vaga pelo sistema têm necessariamente que ser egressos do ensino público. Outra característica do programa é ser aplicado apenas na segunda fase do exame de seleção, ou seja, atingindo somente os vestibulandos que alcançarem a pontuação necessária na primeira fase. Dessa forma, o programa garante uma pontuação mínima para se pleitear uma vaga pelo sistema de cotas na instituição.²⁷

O programa adotado pela UFBA representou uma significativa alteração na composição étnica e social do corpo discente da principal instituição de ensino superior do estado da Bahia. Segundo Santos e Queiroz,²⁸ o programa implementado na UFBA, em seu primeiro ano de implementação, não conseguiu aumentar o número de alunos oriundos de escolas públicas a ingressarem na instituição. Entre os anos 1998 e 2004 essa participação variou entre 39,2% e 49,8%. No vestibular de 2005, já com o sistema de cotas, o índice foi ligeiramente menor do que o anterior, ficando em 49,1%. No entanto, a participação da juventude negra no corpo discente da instituição passou de quase 43% em 1997 – ano do primeiro estudo da presença negra na UFBA – para 74,6% em 2005, com a implantação do sistema de cotas.

Avaliações de desempenho no vestibular mostram que os alunos cotistas apresentam um desempenho equivalente ou superior aos alunos não-cotistas em diversos cursos. Segundo dados da Pró-Reitoria de Graduação, em 37 dos 71 cursos oferecidos pela instituição, a

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

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

maior nota na primeira fase do vestibular foi de alunos que se inscreveram pelo sistema de cotas. Em oito cursos, incluindo-se os de maior prestígio social, como Direito e Comunicação Social, a maior pontuação foi obtida por alunos egressos de escola pública. Segundo Reis (2007),²⁹ os jovens negros cotistas se concentram na faixa etária de 23 anos e 33 anos, quando do ingresso no ensino superior, enquanto os alunos brancos têm entre 17 e 19 anos, mostrando uma entrada tardia dos negros. Ainda sobre as características socioeconômicas, Reis indica que a renda familiar da maioria dos estudantes negros é de 1 a 5 SMs.

Por ser um programa implementado há pouco tempo, ainda não foi possível realizar uma avaliação dos impactos das medidas no sistema de ensino da instituição. Os dados preliminares sobre o desempenho dos cotistas apontam para o sucesso dessas medidas. Conforme Santos e Queiroz (2006),³⁰ nos 16 cursos de maior concorrência na UFBA, os alunos cotistas apresentaram coeficiente de aproveitamento igual ou superior aos não-cotistas em 11 cursos nos anos de 2005 e 2006. O principal ponto negativo do programa parece ser a insuficiência de ações³¹ de estímulo à permanência dos alunos cotistas na instituição.

4.3.4 A experiência de bonificação: o caso da Unicamp

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

Tomando como base o Relatório 2006, da Comissão Permanente para Vestibulares (ComVest), Santos (2007)³² compara o biênio 2003/2004, antes da implementação do Paais, e o biênio 2005/2006, após a adoção do programa. O estudo indica que, com a introdução do Paais, ocorreu um aumento de matrículas de alunos oriundos do sistema público de ensino, assim como de alunos pretos, pardos e indígenas: no biênio 2003/2004, os alunos de escola pública representavam 28,7% dos alunos da instituição, e no biênio 2005/2006 eles passaram a 33% do total. Os alunos pretos, pardos e indígenas representavam 11% do corpo discente nos anos de 2003/2004 e passaram a 15,2% no biênio seguinte.

Sobre o desempenho dos alunos que ingressaram mediante o programa, dados do Relatório da ComVest (2006),³³ comparando o ano de 2005 com anos anteriores,

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

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

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

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

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

indicaram que em 53 dos 55 cursos da Unicamp, ou seja, em 95% deles, os egressos de escola pública efetivamente melhoraram seu desempenho acadêmico, mais do que os demais estudantes. Em 31 cursos da Unicamp, os alunos beneficiados pelo Paais obtiveram média de rendimento superior aos demais estudantes do curso. Isso contribui para confirmar a hipótese do Paais na qual é possível melhorar a qualidade do corpo discente apostando na escola pública e na diversidade.

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

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

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

Segundo Santos (2006),³⁴ os argumentos contrários à adoção de políticas de ações afirmativas no Brasil se orientaram pela alegação de que tanto as conseqüências como a solução para a ausência de alunos negros e alunos da escola pública nas instituições de ensino superior eram externas a elas. Por isso, não caberia implementar ações afirmativas nessas instituições, uma vez que não representariam uma real solução para o problema. Nesses termos, a ausência de tais alunos é explicada pela deterioração do ensino público médio e fundamental. As decorrentes falhas de formação necessitariam, como resposta, da reestruturação do sistema público de ensino e de ações junto aos alunos incapazes de ingressar e permanecer nas universidades por debilidades de formação. Essa argumentação defende ainda que uma política que alterasse o funcionamento das instituições de ensino superior feriria o princípio da autonomia universitária e não representaria uma real preocupação do poder público para a solução dos problemas educacionais da população negra e dos alunos do sistema público de ensino. Haveria ainda o risco de ferir o princípio do mérito, resultado da eventual promoção de alunos marcados por um conjunto de incapacidades.

No entanto, são muitas as análises que vêm destacando a necessidade de que as universidades federais se abram a projetos de democratização, efetivando sua responsabilidade no que se refere à promoção de maior igualdade social e racial. A demanda por ampliação do contingente de estudantes negros nas universidades públicas se impõe

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

como uma questão legítima, fundada na necessidade de enfrentamento do progressivo aumento das desigualdades raciais no ensino superior do país. Segundo indicado em outras edições deste periódico,³⁵ os dados do ensino superior apontam para um aumento das desigualdades de acesso entre alunos negros e brancos no período anterior à implementação de políticas de ações afirmativas. Outro aspecto que vem sendo destacado é o tempo que seria necessário para que a distância entre estudantes brancos e negros no acesso às universidades brasileiras fosse reduzida, caso seu enfrentamento dependesse apenas de melhorias no ensino fundamental. Segundo Munanga (2003),³⁶ tendo por base estudos sobre a educação brasileira e as desigualdades raciais, os alunos negros levariam aproximadamente 32 anos para atingir o atual nível dos alunos brancos, se dependessem apenas das melhorias observadas na qualidade do ensino fundamental. Políticas de ação afirmativa e de indução ao acesso de estudantes negros no ensino superior se tornam, assim, fundamentais.

Visando promover sua democratização, as universidades brasileiras instituíram sistemas importantes e diversificados de ações afirmativas. Essa diversidade pode ser explicada tanto pela ausência de uma lei federal regulamentando o assunto, como pela falta de consenso sobre a existência de um modelo mais adequado ou vantajoso. Os modelos são, assim, bastante diferenciados, inclusive dentro de uma mesma UF, considerando-se que as instituições federais ou estaduais de ensino superior também vêm adotando regras específicas.

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

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

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

35. Ver *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* nº 13, capítulo "Igualdade racial".

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

Entretanto cabe lembrar que algumas experiências vêm sendo desenvolvidas nesse âmbito. Um exemplo de ações bem-sucedidas no âmbito do governo federal foi o Programa Integrado de Ações Afirmativas para Negros (Brasil AfroAtitude). Ele é resultante da parceria entre o Programa Nacional de Doenças Sexualmente Transmissíveis (DST/Aids) do Ministério da Saúde (MS) e de universidades que adotam ações afirmativas para o ingresso de negros nos cursos de graduação na modalidade de cotas.³⁷ Esse é um programa muito bem avaliado, em que pese possuir alcance limitado em face do contingente de alunos cotistas negros.

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

Por fim, ressaltam-se mudanças institucionais ocorridas em quase todas as universidades, em consequência da implementação da política de cotas. Na maioria dos casos, as instituições não se detiveram apenas nas medidas de ingresso, mas criaram novas disciplinas, programas de apoio acadêmico ou espaços de promoção da integração dos alunos cotistas à vida acadêmica, elementos primordiais para que se concretize a permanência com qualidade.

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

4.4 Programa Universidade para Todos

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

4.4.1 Funcionamento do programa

O programa nasceu de uma tentativa do governo federal de regulamentar a concessão de incentivos fiscais às instituições de ensino superior privadas,³⁸ instituições essas que

37. Para mais informações sobre o Programa Brasil AfroAtitude, ver *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* nº 13.

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

ofertam 80% das matrículas nesse nível de ensino. Com a criação do ProUni, em 2004, ficou estabelecido que as Instituições de Ensino Superior (IESs) que gozam de isenções fiscais³⁹ deveriam conceder bolsas de estudos na proporção dos alunos pagantes por curso e turno, sem exceção. Outra regra determina que os cursos que receberem conceito insatisfatório em três edições do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) sejam descredenciados do programa, e as bolsas remanejadas para cursos com conceito satisfatório, garantido-se o direito dos alunos matriculados.

O ProUni pode ser considerado um importante programa de ações afirmativas voltado para a população negra na educação superior privada. Isso se deve ao fato de que existe nos seus dispositivos normativos a exigência de que o número de bolsas oferecidas atenda ao critério de proporcionalidade racial. De acordo com essa regra, os alunos negros devem preencher, necessariamente, um percentual de vagas equivalente ao percentual de presença da população negra na UF em que se inserem as IES.⁴⁰ Em decorrência de tal dispositivo, o programa tem permitido uma inserção massiva dos estudantes negros no ensino privado brasileiro.

O ProUni se operacionaliza por meio de dois conjuntos de regras que atuam sobre as instituições e os candidatos.⁴¹ O primeiro determina a adesão das instituições ao programa. Estas devem manifestar interesse em aderir ao ProUni em tempo hábil até o final de setembro formalizando sua pré-adesão. O objetivo desse procedimento é avaliar previamente a estimativa da renúncia fiscal. A efetivação se dará com a assinatura do termo de adesão, que tem validade por dez anos. Durante o período de vigência do termo de adesão, se a entidade sair do programa terá de manter a bolsa para os alunos beneficiados até o fim do curso.

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

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

40. Em outubro de 2004 foram apresentadas duas ações diretas de inconstitucionalidade (ADIs) no Supremo Tribunal Federal (STF) contra a Medida Provisória (MP) que cria o ProUni. A primeira, apresentada pelo Partido da Frente Liberal (PFL), hoje Democratas, alegou que a MP não atende os critérios de constitucionalidade de urgência e relevância para sua apresentação, além de violar o princípio da autonomia universitária, ao fixar critérios e métodos de ingresso de estudantes. A segunda, apresentada pela Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (Confenem), alegou que a MP do ProUni viola o princípio constitucional da isonomia entre os cidadãos ao criar condições específicas para o ingresso e a permanência de estudantes no ensino superior. O julgamento das ações no STJ foi interrompido em abril de 2008 com dois votos favoráveis à constitucionalidade do programa.

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

O processo seletivo se inicia com a inscrição dos candidatos e sua participação no Exame Nacional de Ensino Médio (Enem).⁴² A partir de sua aprovação, o MEC elabora uma lista de candidatos pré-selecionados, considerando a nota mínima de 45 pontos para a participação no programa. A lista de candidatos é então enviada às instituições credenciadas, que conferem os dados informados pelo candidato. Dentro da legislação do ProUni é assegurada às instituições de ensino a realização de um processo seletivo entre os pré-selecionados, uma vez que o candidato à bolsa não teve como pré-requisito ter feito o vestibular e nem estar matriculado na instituição. No entanto, é proibida a eliminação de candidatos ou a cobrança de eventuais taxas. O resultado do processo seletivo do ProUni é acessível no *site* do programa no Portal do MEC; por telefone, disponibilizado pelo ministério; e também pelas instituições participantes do ProUni. Os candidatos que não forem pré-selecionados poderão ser convocados em momento posterior no caso de reprovação de pré-selecionados na primeira chamada. A existência das submetas de inclusão racial no ProUni, respeitando-se a proporcionalidade da população negra na UF, é que transforma o programa em uma das maiores experiências de inserção da juventude negra no ensino superior na atualidade.

4.4.2 Bolsas e inserção de estudantes negros

O ProUni oferece três tipos de bolsas. A bolsa integral é fornecida apenas para estudantes que possuam uma renda familiar *per capita* de até 1 ½ SM.⁴³ A bolsa parcial, que oferece um desconto de 50% na mensalidade, beneficia estudantes com uma renda familiar *per capita* de até 3 SMs. Para essa mesma faixa de renda, e beneficiando os que não foram contemplados pelo desconto de 50%, há uma terceira modalidade de bolsa que opera com um desconto nominal de 25% no valor da mensalidade em cursos cuja mensalidade é de até R\$ 200.

Com relação ao aproveitamento acadêmico, o bolsista do ProUni deverá apresentar um rendimento de no mínimo 75% das disciplinas cursadas em cada período letivo. Caso esse quesito não seja atendido, o coordenador do ProUni poderá, após análise, autorizar por uma única vez a renovação da bolsa. Repetindo-se o rendimento insuficiente o bolsista perderá o benefício.

Até o ano de 2007 o ProUni ofereceu um total de 414 mil bolsas, sendo 268 mil integrais e 146 mil parciais. Para 2008 serão oferecidas 180 mil bolsas. A meta do programa é ofertar, nos próximos quatro anos, 400 mil novas bolsas de estudo. Quando se analisa a evolução dos beneficiários, percebe-se que o programa vem aumentando o número de bolsas oferecidas a cada ano, conforme mostra a tabela 3. Pelas estimativas do governo federal, o

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

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

ProUni será responsável, até 2011, pela concessão de quase 1 milhão de bolsas para alunos que, sem o programa, provavelmente não teriam condições de frequentar o ensino superior.

De acordo com os dados disponibilizados pelo Sistema do Pro Uni (SisProUni/MEC), no período 2005-2007 mais de 130 mil alunos negros foram beneficiados com bolsas do ProUni. Isso representa 44,38% do total de bolsistas do programa (ver gráfico 1). Tendo por base a aplicação das regras do programa com relação à proporcionalidade de alunos negros em cada UF, estima-se que até 2011 esse número ultrapasse 350 mil bolsas, contingente expressivo e inédito na história do ensino superior brasileiro no que se refere à inserção da população negra.

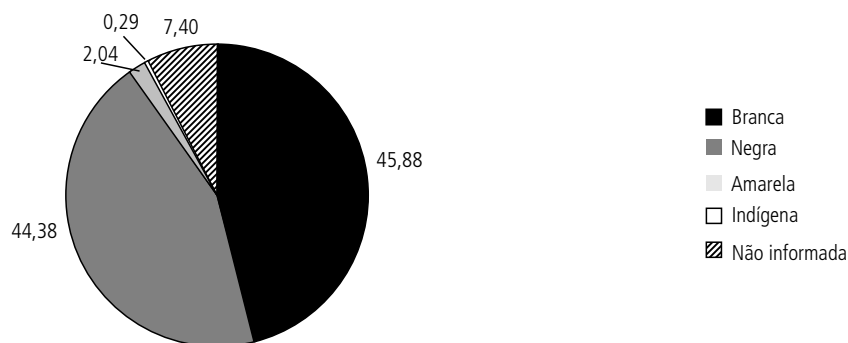
TABELA 3
Evolução do número de bolsas oferecidas pelo ProUni por região, ano e tipo de bolsa (2005-2007)

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

Fonte: SisProUni/MEC, 2007.

Elaboração: Disoc/Ipea.

GRÁFICO 1
Bolsistas do ProUni por raça (2005-2007)
(Em %)



Fonte: SisProUni/MEC.
Elaboração: Disoc/Ipea.

4.5 Impactos do ProUni e das ações afirmativas na educação superior brasileira

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

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

A experiência das cotas nas universidades públicas federais e estaduais representa uma importante conquista, apesar de ser numericamente menos expressiva. Quando se avaliam os resultados dos programas de ações afirmativas, é necessário levar em consideração que a inserção das populações beneficiárias em instituições que representam os segmentos de ponta da produção e difusão de conhecimento no país tem implicações positivas. Conforme dados disponibilizados pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), em 2006, das 30 principais instituições de fomento à pesquisa no Brasil, apenas três são do sistema privado.⁴⁴ A inserção da juventude negra nas instituições públicas representa mais que um debate quantitativo. Significa também a inserção dessa população nos principais centros de pesquisa e de debate sobre os problemas nacionais. Ao mesmo tempo, a presença desse grupo nas instituições tem permitido avanços na realização do princípio de democratização do acesso, com conseqüências na “desracialização” da elite estudantil brasileira. Propicia também, dada a nova composição do corpo discente, um ambiente novo de debates sobre o enfrentamento dos temas desafiadores da transformação do país, no sentido da promoção de maior equidade racial e social.

5 Considerações finais

No que se refere à construção da política de promoção de igualdade racial no país, este capítulo mostrou que desafios importantes continuam a marcar a área. Ainda é pequena a permeabilidade do tema das iniquidades raciais na configuração e implantação das políticas sociais no país, como mostram os casos da saúde, da educação e da regularização fundiária. As ações de mobilização, promoção e coordenação sob responsabilidade da Seppir, CNPIR e Fipir precisam ser fortalecidas. São desafios que ainda persistem e precisam ser enfrentados.

Ao mesmo tempo, e independentemente da ação de coordenação da política de promoção da igualdade racial, transformações expressivas têm sido realizadas no acesso da juventude negra ao ensino superior, cujos impactos deverão ser observados nos próximos anos. Iniciativas de políticas de ações afirmativas vêm se multiplicando em todo o Brasil e atingem atualmente 48 instituições públicas de ensino superior. Paralelamente, o governo implementou o ProUni, que vem promovendo expressiva ampliação do acesso de jovens negros às instituições privadas de ensino superior. Os resultados mostram não apenas uma presença maior dos jovens negros nas universidades, alterando o perfil dos estudantes nessas instituições, mas também apontam para uma importante mudança na conformação da elite brasileira. São notícias alvissareiras para a construção de um país com menos desigualdades raciais.

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

IGUALDADE DE GÊNERO

1 Apresentação

Este capítulo está dividido em cinco partes, incluindo esta Apresentação. Na seção “Fatos relevantes”, são relatados alguns acontecimentos que marcaram a conjuntura do segundo semestre de 2007, entre eles a realização da II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (CNPMM), ocorrida em agosto de 2007, e a marcha contrária à descriminalização do aborto, que aconteceu em Brasília às vésperas da II CNPMM. Na seção seguinte são apresentados o novo Plano Plurianual (PPA) 2008-2011 proposto pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM) e o Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência contra as Mulheres, que é parte da agenda social do governo federal e reflete a nova estratégia adotada para lidar com a questão.

Finalmente, para abordar o tema da juventude sob a perspectiva das relações de gênero, o presente capítulo de *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* traz uma discussão sobre a gravidez na adolescência. Essa temática, além de despertar grande interesse do ponto de vista das relações de gênero, não pode estar ausente de uma discussão sobre a juventude no Brasil, em função das conseqüências que pode ter na vida de um grande grupo de jovens meninas, mas também por conta dos mitos e estereótipos que rondam a questão e que merecem ser mais profundamente analisados pelos gestores de políticas públicas do país.

2 Fatos relevantes

2.1 A II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (CNPMM)

Em 2004, o governo federal, por meio da SPM, em parceria com o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), realizou a I CNPMM, que teve como tema “Políticas para as mulheres: um desafio para a igualdade de gênero”. A conferência tornou-se um marco na luta pela igualdade de gênero no país, por ser a primeira conferência nacional convocada pelo governo federal e por haver reunido centenas de milhares de mulheres de todo o país em suas etapas municipais e estaduais. Seu objetivo foi propor as diretrizes da política nacional para as mulheres, que, por sua vez, subsidiariam a elaboração do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM).

O PNPM, elaborado a partir das diretrizes aprovadas na I CNPMM, foi lançado em dezembro de 2004. Composto por 199 ações organizadas em torno de cinco eixos, o plano elencou prioridades, bem como metas e objetivos a serem alcançados a partir da atuação de diferentes órgãos do governo federal durante o triênio 2005-2007. Os eixos que o compõem são: *i*) autonomia, igualdade no mundo do trabalho e cidadania; *ii*) educação inclusiva e não-sexista; *iii*) saúde das mulheres, direitos sexuais e direitos reprodutivos; *iv*) enfrentamento da violência contra as mulheres; e *v*) gestão e monitoramento.

Conforme aprovado na I CNPMM, em 2007 realizou-se a II CNPMM com os seguintes objetivos: analisar e repactuar os princípios e diretrizes aprovados na I CNPMM; avaliar a implementação do PNPM nos níveis federal, estadual e municipal; apresentar propostas

de alteração do conteúdo do PNPM e de sua forma de execução; e analisar a participação política das mulheres nos espaços de poder e elaborar propostas para ampliar sua inserção.

O processo de realização da II CNPM mobilizou cerca de 195 mil mulheres em todo o país, que se reuniram em conferências municipais/regionais – com mais de 1.700 municípios participantes – e estaduais – realizadas nas 27 Unidades da Federação (UFs). A etapa nacional ocorreu em Brasília, entre os dias 17 e 20 de agosto, e contou com 2.559 delegadas que, mais uma vez, representaram a diversidade das mulheres, com a presença de indígenas, negras, lésbicas, ciganas, travestis, jovens, idosas, mulheres com deficiência, ribeirinhas, trabalhadoras urbanas, trabalhadoras rurais, donas de casa, sindicalistas, trabalhadoras domésticas e militantes de movimentos sociais do campo e da cidade, entre outras. Suas demandas e percepções foram discutidas em painéis, grupos de trabalho e na plenária final.

Além de aprovarem novas prioridades para os eixos do plano nacional e reverem suas denominações, avaliaram os avanços e obstáculos encontrados para a sua implementação ao longo dos últimos três anos, aprovaram seis novos eixos e discutiram possibilidades de ações para a promoção da participação política das mulheres nos espaços de poder.

Avaliou-se que, entre os avanços da política nacional, pôde ser percebida maior incorporação da transversalidade de gênero nas políticas públicas, maior inserção das temáticas de gênero, raça e etnia no processo de elaboração do orçamento e planejamento do governo, e ampliação do número de conselhos dos direitos da mulher em estados e municípios. No que diz respeito aos obstáculos, destacaram-se as dificuldades relacionadas à baixa divulgação e ao pouco conhecimento do PNPM e o fato de que muitas ações e diretrizes ainda não foram traduzidas do ponto de vista orçamentário, dificultando sua efetivação e incorporação como ação governamental.

Os seis novos eixos aprovados foram:

- participação política das mulheres e igualdade em todos os espaços de poder;
- desenvolvimento sustentável no meio rural, na cidade e na floresta, com garantia de justiça ambiental, inclusão social, soberania e segurança alimentar;
- direito das mulheres à terra e moradia digna, bem como serviços com cidadania, garantindo a qualidade de vida nas áreas urbanas e rurais, considerando as etnias e comunidades tradicionais;
- cultura, comunicação e mídia igualitárias, democráticas, não-discriminatórias, não-sexistas, anti-racistas, não-lesbofóbicas e não-homofóbicas;
- enfrentamento do racismo, sexismo e lesbofobia; e
- enfrentamento das desigualdades que atingem as mulheres jovens e idosas em suas especificidades e diversidades.

As diretrizes aprovadas na II CNPM subsidiarão a revisão do plano nacional, com a incorporação de novas propostas de atuação, o envolvimento de novos ministérios e a redefinição de prioridades para os próximos anos. Além de contribuir para o fortalecimento do diálogo democrático e possibilitar a participação das mulheres na discussão

das políticas a elas destinadas, a II CNPM gerou frutos bastante concretos no que diz respeito à adesão de governos municipais e estaduais ao PNPM, ao comprometimento de autoridades com o tema e ao levantamento de propostas para o aperfeiçoamento das ações do governo federal. Assim, foi um evento de grande importância do ponto de vista simbólico e político e também fundamental para o desenvolvimento das políticas para as mulheres no país.

2.2 A marcha em defesa da vida

Às vésperas da II CNPM, a capital federal se tornou palco de manifestações em torno do polêmico tema da descriminalização do aborto. Dois dias antes da abertura da conferência, o Movimento Brasil sem Aborto reuniu em Brasília cerca de 2 mil pessoas, a maioria ligada a instituições de cunho religioso, na Marcha em Defesa da Vida. O objetivo da marcha foi levantar a bandeira da não-legalização do aborto e pedir o arquivamento do Projeto de Lei (PL) nº 1.135/1991, que suprime o artigo 124 do Código Penal, no qual se define como crime contra a vida o ato de “provocar aborto em si mesma ou consentir que outrem lho provoque”.

O momento escolhido para a realização da manifestação não foi desprovido de propósito. De fato, há que se considerar um contexto inédito no qual o governo federal, pela primeira vez na história, coloca publicamente a questão do aborto como uma questão de saúde pública. Ainda que a atual legislação permita sua realização apenas nos casos de violência sexual ou de gravidez com risco para a gestante, o fato é que o aborto é uma realidade no Brasil e constitui, segundo dados do Ministério da Saúde (MS), a terceira maior causa de óbitos maternos no país, respondendo por cerca de 10% deles. Desses óbitos, calcula-se que 95% poderiam ser evitados caso as mulheres em situação de abortamento recebessem atendimento digno e adequado nas instituições públicas de saúde.

O maior motivador para a realização da marcha naquela data, no entanto, foi a II CNPM, quando se reuniram em Brasília mais de 3 mil mulheres ligadas a diferentes grupos e organizações dos movimentos feminista e de mulheres. De fato, o tema da descriminalização do aborto é uma luta antiga travada pelo movimento feminista que o defende tanto pela lógica da autonomia da mulher sobre o próprio corpo, quanto pela necessidade de que a sociedade respeite e o Estado garanta a realização da escolha feita por essas mulheres. A marcha representou, portanto, um movimento de oposição à CNPM no que se refere à interrupção voluntária da gravidez. Com efeito, já na I CNPM a questão da descriminalização do aborto havia sido aprovada em plenário, tendo dado origem a uma comissão tripartite (com representação dos poderes Executivo e Legislativo e da sociedade civil) que encaminhou PL sobre a questão ao Congresso Nacional. O PL, contudo, teve sua tramitação interrompida em função da mudança de legislatura. Na II CNPM, a descriminalização do aborto foi novamente aprovada em plenário em duas propostas: *i*) que o aborto deixe de ser punido pela legislação vigente e que seja garantida, como parte das ações do Sistema Único de Saúde (SUS), a assistência às mulheres que optarem por (ou necessitarem) interromper a gravidez; e *ii*) que o Poder Executivo encaminhe novamente ao Congresso Nacional o PL elaborado pela comissão tripartite – que prevê a realização legal do aborto por decisão das mulheres, em gestações de até 12 semanas, e com até 20 semanas se a gravidez for resultante de violência sexual.

A questão do aborto é, sem dúvida, polêmica, especialmente por ser permeada de discussões, valores e crenças de cunho religioso, dogmático e filosófico. No entanto, é

preciso lembrar o princípio da laicidade do Estado brasileiro e trazer o debate para outro patamar, que considere questões como planejamento familiar, saúde pública e assistência de qualidade. Até hoje, a separação Estado-Igreja não tem sido efetiva quando se trata de discutir questões de saúde sexual e reprodutiva e, mais especialmente, da interrupção da gravidez. Com efeito, as instituições religiosas têm orientado o debate não apenas no seio da sociedade, mas no interior do Estado, nos espaços do Executivo, do Legislativo e do Judiciário. Tais forças argumentam que ser contrário ao aborto é ser a favor da vida. Aqueles que defendem a legalização argumentam exatamente o contrário: ser favorável à descriminalização é ser a favor da vida, pois milhares de mulheres seriam salvas se pudessem contar com assistência integral e de qualidade por parte do Estado. De fato, a discussão não deve ser colocada como o antagonismo entre ser contra ou ser a favor do aborto, pois dessa forma torna-se enviesada e falseada. A distorção ocorre na medida em que aqueles favoráveis à descriminalização do aborto não defendem essa prática nem sua realização indiscriminada e descontrolada, mas sim que as mulheres que desejarem interromper uma gravidez não sejam processadas criminalmente e, mais, que tenham direito a assistência à saúde para efetuarem sua decisão. O foco está, portanto, na atuação do Estado na assistência às mulheres que desejarem fazer um aborto.

3 Acompanhamento e análise da política

Nesta seção, primeiramente serão analisadas as alterações propostas na programação da SPM para o novo PPA 2008-2011 do governo federal. Os objetivos setoriais, os programas e o orçamento são analisados em comparação ao PPA que ora termina. Em seguida, apresenta-se e analisa-se o recém-lançado Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência contra as Mulheres, nova estratégia de prevenção e combate a todos os tipos de violência de gênero, que busca agregar ações de diferentes órgãos e instâncias governamentais.

3.1 Elaboração do PPA 2008-2011 da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres

No primeiro semestre de 2007, os órgãos do governo federal sob a coordenação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) elaboraram a proposta, enviada ao Congresso Nacional em 31 de agosto, do PPA para o período 2008-2011. A metodologia de elaboração do novo PPA prevê a definição de objetivos estratégicos de governo, que devem se relacionar aos programas propostos no nível setorial e ter sua realização monitorada por meio de indicadores específicos.

Considerando-se essa nova orientação, foi apresentada aos ministérios e secretarias especiais uma relação de dez grandes objetivos de governo para os próximos quatro anos, que não contemplavam, em seus títulos, qualquer menção à questão de gênero ou raça, ainda que nos textos explicativos de cada objetivo esses temas fossem mencionados. A partir do entendimento de que tal “omissão” representava um retrocesso em relação ao PPA anterior, foram realizadas diversas discussões entre as secretarias especiais e o MP para que se pudesse garantir a explicitação da questão da igualdade de gênero e de raça em um dos dez objetivos estratégicos de governo. Como resultado, o quarto objetivo então apresentado passou a contar com a seguinte redação: “Fortalecer a democracia, com igualdade de gênero, raça e etnia, e a cidadania com transparência, diálogo social e garantia dos direitos humanos.”

Ainda que tal alteração represente, de certa forma, uma conquista importante, o simples fato de ter sido alvo de disputa evidencia a permanente resistência de muitos

setores governamentais no sentido de incorporar políticas de igualdade entre homens e mulheres e de igualdade racial como prioridades do atual governo. Ademais, apesar de ter sido garantida a explicitação das problemáticas mais caras aos movimentos sociais, o objetivo mescla questões que devem ser tratadas de maneira bem distinta no âmbito do governo, como política de direitos humanos e garantia de transparência das ações públicas. Isso pode ser explicado pela diretriz que orientou o trabalho do MP, de condensar os objetivos estratégicos de governo elaborando um documento mais “enxuto”, mas acaba por expressar um entendimento equivocado de como enfrentar tais temáticas no âmbito do governo, agregando em uma mesma categoria questões de natureza e soluções completamente diversas.

No nível mais específico, cada órgão elaborou seus próprios objetivos setoriais, os quais, ainda que devessem estar de acordo com os objetivos gerais de governo, foram em grande parte dos casos construídos de maneira simultânea a eles. Para cada objetivo setorial, foram apresentadas a situação-problema relacionada, as políticas, as possíveis restrições ao desenvolvimento das políticas, as possibilidades de multisetorialidade e a relação do objetivo com propostas aprovadas em conferências, conselhos ou câmaras.

A SPM, em sua Orientação Estratégica Setorial, apresentou um conjunto de seis *objetivos estratégicos* para os próximos quatro anos que, em comparação ao que havia sido definido no PPA 2004-2007, representa prioridades mais focalizadas e que refletem em larga medida os resultados dos dois ciclos de conferências realizados. São eles:

- promover a incorporação do enfoque de gênero na formulação de políticas e o aperfeiçoamento dos mecanismos de gestão em todas as esferas da administração pública, contemplando as diversidades existentes entre as mulheres;
- contribuir para o pleno exercício da cidadania e para a garantia do acesso das mulheres aos direitos sociais e econômicos, visando a redução das desigualdades e discriminações na perspectiva de gênero;
- implementar, no âmbito do Estado, políticas que promovam a conciliação entre as atividades domésticas e profissionais e possibilitem a alteração da atual divisão sexual do trabalho;
- prevenir e enfrentar todas as formas de violência contra as mulheres;
- promover uma mudança cultural a partir da disseminação de atitudes igualitárias e valores éticos de irrestrito respeito às diversidades de gênero e de valorização da paz;
- contribuir para a ampliação do exercício do poder pelas mulheres, possibilitando sua participação em todas as esferas de decisão.

Para cada um desses objetivos foram construídos indicadores cujo propósito é permitir a realização de um monitoramento das atividades realizadas. Resta saber se a vinculação dos objetivos setoriais a indicadores contribuirá para torná-los mais efetivos e, de fato, norteadores da atuação do órgão nos próximos quatro anos; diferentemente do que ocorreu no PPA 2004-2007, no qual os objetivos e desafios foram completamente invisibilizados e ignorados no cotidiano dos trabalhos, não só da SPM, mas da grande maioria dos órgãos setoriais.

A proposta de nova programação encaminhada pela SPM ao Congresso Nacional apresentou importantes alterações em relação ao PPA 2004-2007, em especial no que se refere ao escopo dos três programas sob sua responsabilidade e à estratégia definida para sua execução. Para o período 2008-2011, foram definidos três grandes programas a partir dos quais a secretaria desenvolverá suas atividades: *i)* Cidadania e Efetivação de Direitos das Mulheres; *ii)* Prevenção e Enfrentamento da Violência contra as Mulheres; e *iii)* Gestão da Transversalidade de Gênero nas Políticas Públicas.

3.2 Programa Cidadania e Efetivação de Direitos das Mulheres

O Programa de Cidadania, que incorporou e reformulou algumas ações do Programa de Incentivo à Autonomia Econômica das Mulheres – extinto a partir de 2008 –, abarca ações finalísticas nas principais áreas das políticas para as mulheres: trabalho, educação e saúde. As ações deverão ser realizadas em parceria com outros órgãos de governo e visam, especialmente, a qualificação do tratamento da temática de gênero nas políticas setoriais e o apoio a iniciativas de referência. O objetivo final do programa é promover a transversalização da perspectiva de gênero nos mais diversos setores do governo federal – e também dos governos locais – para, assim, garantir a redução das desigualdades entre homens e mulheres e a promoção e disseminação de uma cultura não-discriminatória na sociedade. O quadro 1 apresenta as ações que compõem o programa, organizadas por temas.

QUADRO 1
Ações que compõem o Programa Cidadania e Efetivação de Direitos das Mulheres – PPA 2008/2011

Área	Ações que compõem o programa
Fortalecimento da cidadania e ações de maior abrangência	Apoio a iniciativas de referência nos eixos temáticos do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. Apoio à criação e ao fortalecimento de organismos de promoção e defesa dos direitos das mulheres. Funcionamento do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher. Fortalecimento da participação de mulheres nos espaços de poder e decisão. Documentação da trabalhadora rural.
Trabalho	Incentivo ao trabalho decente e à equidade de gênero no mundo do trabalho. Incentivo à autonomia econômica e ao empreendedorismo das mulheres. Apoio sustentável a atividades produtivas e de promoção da igualdade de gênero nas relações de trabalho. Organização produtiva de trabalhadoras rurais.
Saúde	Incorporação dos direitos sexuais e reprodutivos nas políticas de saúde.
Educação	Formação de profissionais da educação em conteúdos não-discriminatórios. Incorporação da perspectiva de gênero nas políticas educacionais e culturais.

Fontes: SPM e Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do PPA (Sigplan).

Elaboração: Disoc/Ipea.

Na comparação entre o PPA 2004-2007 e o PPA 2008-2011 observa-se a ampliação do escopo do programa. Até então, ele se limitava a apoiar projetos de geração de renda para grupos de mulheres organizadas, a partir de uma atuação sem escala de política pública e sem impacto significativo para o conjunto de mulheres brasileiras. O novo planejamento aponta para a incorporação de outras ações nos diferentes temas prioritários para a política para as mulheres, conforme destacada no PNPM¹ e conforme as deliberações da II CNPM, a exemplo da ação de incentivo à participação das mulheres nos espaços de poder.

1. Com exceção do enfrentamento da violência, que conta com um programa específico.

Importante destacar a necessidade de que o foco de atuação da secretaria se baseie numa intervenção articulada com os ministérios setoriais e no apoio/desenvolvimento de projetos de referência que possam ser replicados – em nível de política federal – pelos órgãos responsáveis pela execução das políticas sociais. Apesar de a SPM não ter como atribuição a execução de políticas finalísticas na área de saúde, educação ou trabalho, o papel de articulação e incentivo que lhe cabe deverá ser facilitado pelo fato de possuir ações orçamentárias com esse fim. A secretaria não deve implementar políticas educacionais, por exemplo, mas deve buscar garantir a incorporação do recorte de gênero nas políticas implementadas pelo Ministério da Educação (MEC), o que pode ser viabilizado por meio da formação de profissionais – e nisto a secretaria pode atuar – e da revisão de materiais e de currículos, entre outras iniciativas passíveis de apoio por meio do programa desenhado.

A partir de 2008, o programa prevê também duas ações a serem executadas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário – uma delas referente à documentação das trabalhadoras rurais; e a outra, à sua organização produtiva –, e mais uma ação de responsabilidade do Banco do Brasil, cujo objetivo é apoiar projetos sustentáveis de geração de renda.² A inclusão de ações de outros ministérios na proposta elaborada pela secretaria para o PPA guarda um paradoxo. Por um lado, pode representar uma primeira tentativa de elaboração de programas multissetoriais, que agreguem esforços de diferentes órgãos responsáveis por ações para as mulheres. Por outro, no entanto, pode significar a falta de espaço nos ministérios setoriais para a incorporação da temática de gênero e a conseqüente constituição da SPM como um gueto responsável por todas as questões relacionadas à dimensão de gênero e/ou mulheres tratadas no governo federal.

3.3 Programa Prevenção e Enfrentamento da Violência contra as Mulheres

O Programa Prevenção e Enfrentamento da Violência contra as Mulheres também foi reformulado tanto em suas ações quanto em seus indicadores. Em 2007 – após as revisões anuais pelas quais o programa passou ao longo do período do PPA anterior – contabilizava-se a existência de oito ações, entre elas duas de caráter não-orçamentário e uma de gestão e administração do programa. A proposta do PPA 2008-2011 não só incorporou todas as atividades até então desenvolvidas, como ampliou o leque de atuação da secretaria nesta área. As ações de apoio tanto a iniciativas de prevenção da violência contra a mulher, quanto aos serviços especializados de atendimento e capacitação dos profissionais da rede foram pontualmente reformuladas, mas, em função do lançamento do Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência contra as Mulheres – que agrega ações de diferentes órgãos do governo federal e prevê investimentos maciços na área – tiveram seus recursos significativamente ampliados e a estratégia de implementação alterada³ (ver a seguir). Para além desse tipo de intervenção, três novas ações foram propostas: *i*) Apoio a Projetos de Fortalecimento dos Direitos Humanos das Mulheres em Situação de Prisão – que amplia o conceito de violência contra as mulheres, incorporando a dimensão da violência institucional e é fruto da articulação da SPM com o Ministério da Justiça, materializada no grupo de trabalho para a implementação de políticas públicas voltadas para as mulheres presas, seus filhos e sua família; *ii*) Central de Atendimento à

2. Nesse caso, cabe destacar que, mesmo com a criação desta ação, não foram previstos recursos para sua execução no Projeto de Lei Orçamentária Anual (Ploa) 2008 do Banco do Brasil.

3. Apenas no caso da SPM os recursos para o enfrentamento da violência se ampliaram de pouco mais de R\$ 7 milhões no Ploa 2007 para R\$ 27,5 milhões no Ploa 2008.

Mulher (Ligue 180) que até o momento vinha sendo financiada pela ação de apoio a serviços especializados, apesar de suas características diferenciadas, uma vez que é um serviço oferecido diretamente pela secretaria e que funciona muito mais como uma porta de entrada na rede de atendimento do que um serviço dela integrante; e *iii*) implantação do Sistema Nacional de Informações sobre a Violência contra a Mulher – importante e antiga demanda de todos que trabalham com a questão da violência contra as mulheres e que foi prevista na Lei nº 11.340/2006 – Lei Maria da Penha.⁴

Em decorrência das reformulações no objetivo e na estratégia de implementação do programa, os indicadores definidos para acompanhamento das ações também foram alterados. No PPA 2004-2007, os dois indicadores do programa diziam respeito às Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (Deams), que, apesar de serem objeto de permanente atuação da SPM e de sua articulação com o Ministério da Justiça, referem-se a apenas um serviço da rede de atendimento – que é composta, ainda, por centros de referência, casas-abrigo, defensorias públicas, juizados especiais, entre outros. Nesse sentido, no novo PPA esse indicador foi estendido para apurar a ampliação do número de serviços de atendimento à mulher vítima de violência no país. Além disso, manteve-se aquele relacionado ao número de registros de ocorrência nas Deams e foram inseridos novos indicadores relacionados aos atendimentos realizados pela Central de Atendimento à Mulher e pela Ouvidoria da SPM, além daqueles destinados a acompanhar a capacitação dos profissionais de toda a rede de atendimento.

3.4 Programa Gestão da Transversalidade de Gênero nas Políticas Públicas

O terceiro e último programa sob a responsabilidade da SPM no PPA 2008-2011 – Gestão da Transversalidade de Gênero nas Políticas Públicas – agrega ações de caráter menos finalístico (mas de grande importância para que a SPM cumpra sua missão no governo federal), como aquelas voltadas para a capacitação de agentes públicos, o desenvolvimento de sistemas de informação, estudos e pesquisas, monitoramento e avaliação etc. O programa foi reduzido, passando de 13 para 7 ações, sendo que algumas foram excluídas – como a implantação do Sistema Nacional de Informações de Gênero (SNIG), cuja construção foi finalizada em 2006 – e algumas foram realocadas no novo Programa de Cidadania. A ação de monitoramento e avaliação passou a ser orçamentária e a se focar no PNPM, e uma nova ação, de implantação de sistema de informações gerenciais, foi criada.

Outra novidade que merece destaque é a inclusão da SPM como uma das unidades orçamentárias da ação Apoio a Projetos Inovadores de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes no âmbito do programa Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes, gerenciado pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH) da Presidência da República. Isso significa que a SPM apoiará alguns projetos por meio dessa ação, tendo alocado R\$ 850 mil para o ano de 2008. Esta verba será executada diretamente pela secretaria, que entra como parceira do programa e que selecionará projetos de interesse para a área com o recorte de gênero.

4. Em seu artigo 8º, a lei estabelece diretrizes para as ações de enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher. Entre elas, no inciso II, prevê-se “a promoção de estudos e pesquisas, estatísticas e outras informações relevantes, com a perspectiva de gênero e de raça ou etnia, concernentes às causas, às conseqüências e à freqüência da violência doméstica e familiar contra a mulher, para a sistematização de dados, a serem unificados nacionalmente, e a avaliação periódica dos resultados das medidas adotadas”.

Avalia-se que a nova programação da SPM apresenta maior organicidade em relação à atual: os três programas, um de apoio às políticas, um de enfrentamento da violência e um que expressa o esforço de atuação e de articulação com diferentes áreas governamentais, representam de modo organizado os principais desafios apresentados para a área. Apesar disso, a programação ainda sofre de uma fragmentação que pode trazer dificuldades para a execução orçamentária e financeira e para o acompanhamento das realizações. No total, são 22 ações orçamentárias a serem executadas e monitoradas – sendo muitas delas implementadas por meio da celebração de convênios –,⁵ o que exige uma considerável estrutura de atividades-meio.

3.5 Previsão de recursos

A comparação entre os Ploas 2007 e 2008 mostra um significativo aumento nos recursos destinados à SPM. A soma dos recursos alocados no orçamento da secretaria no Ploa 2007 – R\$ 13,48 milhões – aumentou, com as emendas aprovadas no Congresso Nacional, para R\$ 42,85 milhões. Este valor praticamente se iguala ao Ploa 2008, que ainda poderá ser incrementado no Congresso Nacional (ver tabela 1). Esse aumento inicial se deve ao lançamento do Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência contra as Mulheres, que fez com que o programa mais antigo da secretaria recebesse aportes orçamentários importantes para os próximos anos – no caso de 2008, especialmente para a ação de apoio a serviços especializados de atendimento. Entretanto o volume de recursos contingenciados permanece muito elevado: até o início de dezembro de 2007, somente 58% do total aprovado na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2007 havia sido disponibilizado para movimentação e empenho.

TABELA 1
Orçamento da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres – Ploa 2007, LOA 2007 e Ploa 2008
(Em R\$)

Programa	Ploa 2007	LOA 2007	Ploa 2008
0156 – Prevenção e Combate à Violência contra as Mulheres (em 2008, Prevenção e Enfrentamento da Violência contra as Mulheres)	7.109.007	22.309.007	27.500.000
1068 – Gestão da Transversalidade de Gênero nas Políticas Públicas	3.773.170	8.813.170	6.400.000
1087 – Incentivo à Autonomia Econômica das Mulheres no Mundo do Trabalho	2.598.000	11.728.000	–
1433 – Cidadania e Efetivação de Direitos das Mulheres	–	–	7.250.000
0073 – Enfrentamento da Violência contra Crianças e Adolescentes*	–	–	850.000
Total	13.480.177	42.850.177	42.000.000

Fonte: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres.

Obs.: * Programa gerenciado pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos, no qual a SPM alocará recursos no âmbito da ação 8791 – Apoio a Projetos Inovadores de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes.

3.6 Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência contra as Mulheres

Desde meados da década de 1980, com a criação do CNDM, a atuação do governo federal no que se refere às políticas voltadas para a promoção dos direitos da mulher tem

5. Ainda que se tenha por objetivo alterar a estratégia de atendimento via “balcão” – ou seja, por meio da abertura de edital e recebimento de inúmeros projetos demandantes de apoio – para a indução de grandes projetos mais elaborados, a estrutura de atividades-meio demandada para tanto é significativa e pode se mostrar insuficiente face às crescentes necessidades de trabalho da secretaria.

se concentrado em ações relacionadas ao fenômeno da violência contra as mulheres. Entre o período 1985-2002 a atuação não se traduzia, de fato, em uma política de combate à violência, estando concentrada no atendimento via Deams e no encaminhamento das mulheres vítimas às casas-abrigo, refletindo um foco quase exclusivo nas áreas de assistência social e de segurança pública.

A partir de 2003, há uma inflexão nas atividades desenvolvidas pelo governo federal, que passa a trabalhar segundo a lógica de uma política de alcance nacional para o enfrentamento da violência contra a mulher. O objetivo passa a ser, então, a prestação de um atendimento integral e de qualidade às mulheres em situação de violência, a partir da formação de redes que congreguem os diferentes serviços de atendimento⁶ e que levem em conta os aspectos jurídico, psicológico e social. A Política Nacional de Enfrentamento da Violência contra as Mulheres, lançada em 2005, reafirmou esses princípios e fez com que a atuação governamental deixasse de ser apenas o apoio a serviços e a campanhas isoladas, avançando para uma atuação mais ampla, que contempla também o apoio a serviços especializados, mas inclui: a capacitação de agentes públicos para a prevenção e atendimento; a criação de normas e padrões de atendimento; o aperfeiçoamento da legislação; o incentivo à constituição de redes de serviços; o apoio a projetos educativos e culturais de prevenção à violência; e a ampliação do acesso das mulheres à Justiça e aos serviços de segurança pública.

Mesmo com todos os avanços que a política representou, eram muitas as dificuldades que se colocavam para o desenvolvimento de uma política ampla e integrada que considerasse as dimensões da prevenção e combate à violência e assistência às mulheres. A necessidade de se trabalhar com a violência como um fenômeno multidimensional – que exige, portanto, uma intervenção articulada nas mais diferentes áreas (como educação, trabalho, saúde, segurança pública e assistência social) – fez com que o governo federal, por intermédio da SPM, resolvesse enfrentar o desafio de construir um pacto intra-governamental que tornasse essa forma de atuação uma realidade.

A opção do governo de construir uma agenda social que colocasse lado a lado temas da área social e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) era o elemento que faltava para que essa nova estratégia de intervenção pudesse ser posta em prática. Assim, em 17 de agosto de 2007, no âmbito das atividades da II CNPM, foi lançado, pelo presidente da República, o Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência contra as Mulheres. A orientação aos órgãos para a elaboração de suas agendas era que determinadas temáticas fossem enfatizadas para que a pactuação intersetorial fosse mais eficiente. Neste sentido, a SPM optou por priorizar a dimensão da violência contra as mulheres, tema que tradicionalmente tem merecido mais atenção dos organismos executores de políticas e mobilizado os movimentos feministas e de mulheres. Ademais, a construção de uma agenda voltada exclusivamente para essa questão também permite a consolidação da Política Nacional de Enfrentamento da Violência contra as Mulheres, executada de maneira até então desarticulada pelas instituições parceiras. Desse modo, o pacto reúne, de forma inédita, um amplo conjunto de ministérios, secretarias especiais e outras instituições

6. A exemplo dos centros de referência, casas-abrigo, Deams, Defensorias Públicas, Juizados Especializados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, postos de saúde etc.

públicas,⁷ que se comprometeram a atuar de maneira articulada e sob coordenação da SPM, aportando recursos humanos e financeiros para o combate à violência contra as mulheres.

O objetivo central do pacto é, portanto, prevenir e enfrentar todas as formas de violência contra as mulheres a partir de uma visão integral do fenômeno, atuando para garantir a redução dos índices de violência não somente por meio da repressão, mas também da prevenção, atenção, proteção e garantia dos direitos daquelas em situação de violência e da promoção de uma mudança cultural que dissemine atitudes igualitárias e valores éticos de irrestrito respeito à diversidade e à paz. Esta conjunção de esforços deve, então, resultar em ações que, simultaneamente, desconstruam as desigualdades e combatam as discriminações de gênero, interfiram nos padrões sexistas/machistas ainda presentes na sociedade brasileira e promovam o empoderamento das mulheres.

Para atingir seus objetivos, as ações do pacto foram estruturadas em torno de quatro grandes áreas: *i*) Consolidação da Política Nacional de Enfrentamento da Violência contra as Mulheres e implementação da Lei Maria da Penha; *ii*) Proteção dos Direitos Sexuais e Reprodutivos e implementação do Plano Integrado de Enfrentamento da Feminização da Aids; *iii*) Combate à Exploração Sexual e ao Tráfico de Mulheres; e *iv*) Promoção dos Direitos Humanos das Mulheres em Situação de Prisão.

Estão previstos recursos da ordem de R\$ 1 bilhão para a implementação de tais atividades, a serem executados por diversos órgãos, além da SPM, entre os anos de 2008-2011, mesmo período de vigência do novo PPA. A possibilidade de contabilização do orçamento efetivamente destinado ao enfrentamento da violência contra as mulheres é uma das importantes novidades do pacto. Até então havia uma associação natural entre o orçamento da SPM voltado para a questão da violência e os recursos de todo o governo federal destinados à área. Assim, para 2007, por exemplo, os recursos somariam apenas R\$ 7 milhões (orçamento da SPM para o programa da violência do PPA), quando, na verdade, esse montante é significativamente maior, pois grande parte das ações executadas no âmbito da política nacional se dão sob execução e coordenação de outros ministérios. Com o pacto consegue-se pela primeira vez vislumbrar, de fato, o orçamento destinado pelo governo federal às atividades voltadas para o combate à violência contra as mulheres.

No primeiro ano de implementação do pacto pretende-se priorizar a atuação em 12 UFs, eleitas segundo critérios que dizem respeito ao tamanho da população feminina no estado e ao número de serviços da rede de atendimento existentes. São elas: São Paulo, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Bahia, Ceará, Pernambuco, Pará, Amazonas, Rio Grande do Sul, Distrito Federal, Maranhão e Minas Gerais. Esta seleção de territórios coincide, quase integralmente, com aquela apresentada no Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci) e com a realizada pela área técnica de Saúde da Mulher do MS, o que representa o esforço empregado para o enfrentamento integrado da violência contra as mulheres. A partir do segundo ano de implementação do pacto, novos estados deverão ser incorporados, até que se alcance a totalidade do território brasileiro.

7. São parceiros da SPM na implementação do Pacto: os Ministérios da Cultura, Educação, Justiça, Saúde, Cidades, Minas e Energia, Desenvolvimento Agrário, Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Planejamento, Orçamento e Gestão, Trabalho e Emprego, e Turismo; as Secretarias Especiais dos Direitos Humanos e de Políticas de Promoção da Igualdade Racial; a Casa Civil; a Petrobras, a Eletrobrás, Furnas; o CNDM; o Poder Judiciário e o Ministério Público; a Organização Internacional do Trabalho; o Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher (Unifem); o Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA); o Departamento para o Desenvolvimento Internacional (DFID) do governo britânico; a entidade Oxfam Internacional e a Netherlands Organization for Development Cooperation (Novib).

Cabe mencionar, ainda, que a SPM tem firmado termos de compromisso junto aos ministérios parceiros e aos estados que serão alvo de ações do pacto com o intuito de garantir que o compromisso político assumido junto a tais instâncias seja transformado em atividades concretas. Em relação à pactuação intragoverno, a estratégia adotada tem sido a de se firmarem termos de cooperação bilaterais entre a SPM e um ministério ou secretaria especial, em que são dispostas as responsabilidades de cada organismo na implementação do pacto. Na pactuação intergoverno, optou-se pela assinatura de termos de adesão dos estados ao pacto, nos quais estão igualmente dispostas as tarefas que cabem a cada ente federativo. Já foram assinados termos de adesão nos estados do Rio de Janeiro, Pará e, mais recentemente, no Espírito Santo.

Como conseqüência dessa nova estratégia de intervenção, e também do acúmulo proporcionado pelos quatro anos de existência da Política Nacional, a SPM alterou, significativamente, as suas linhas de atuação. Até 2007, os gastos na área de violência eram prioritariamente voltados para o apoio a projetos que chegavam à SPM após a abertura de um edital público. De maneira geral, referiam-se à construção, à reforma ou reaparelhamento de centros de referência e casas-abrigo, bem como à capacitação dos profissionais atuantes na rede. Ainda que importante para os municípios que recebiam tal aporte financeiro, essa forma de atuação carece de escala e de impacto em nível nacional. A partir de tal avaliação, optou-se por priorizar, nos próximos anos, a indução de grandes projetos de construção da Rede de Atendimento à Mulher em Situação de Violência, inicialmente nos 12 estados prioritários do pacto e, posteriormente, nos demais. O objetivo é assegurar que cada UF possa garantir a oferta de uma rede que contenha, no mínimo, os serviços de centro de referência, casa-abrigo, Deam, defensoria pública da mulher, juizado especializado de violência doméstica e familiar contra a mulher, bem como uma equipe qualificada e capacitada para o correto atendimento às vítimas. Ademais, cabe ao Estado, ainda, garantir a oferta dos serviços de saúde, em especial daqueles relacionados à violência sexual, como os hospitais e os serviços de abortamento legal. Para tanto, faz-se necessária a articulação de diferentes setores do governo federal, especialmente dos Ministérios da Justiça, do Desenvolvimento Social e da Saúde.

Ressalte-se, porém, que, se as ações propostas sinalizam para uma ampliação no escopo da intervenção pública na área, ela se constitui em um grande desafio para todos os envolvidos e, em especial, para a SPM, cujo papel de coordenação é central para garantir o sucesso do pacto. Nesse sentido, constitui-se questão fundamental a instalação da Câmara Técnica de Monitoramento das Ações do Pacto, em outubro de 2007, cujo objetivo é coordenar a execução das ações, monitorar o desenvolvimento e o cumprimento das metas apresentadas, definir estratégias e avaliar os resultados alcançados. As iniciativas do governo federal no sentido de integrar esforços multissetoriais não têm se mostrado de fácil implementação. Coordenar ações de setores que não têm por prática administrativa nem por cultura organizacional o trabalho em conjunto é sempre um desafio de grande monta. Como o pacto tem por objetivo precisamente integrar essas iniciativas, de forma a potencializar seus resultados, a maneira de gerenciá-lo será de fundamental importância para o seu sucesso. A forma de atuação da câmara técnica a ser instituída com esse fim deverá ser o mais eficaz possível, no sentido de se constituir num instrumento efetivo de gestão do pacto e não somente num fórum com representantes de diferentes órgãos.

Outro fator relevante para que a estratégia do pacto seja bem-sucedida será o respeito à priorização regional. Para que as ações sejam de fato potencializadas, não somente os

órgãos envolvidos devem estar coordenados, mas também os estados a serem beneficiados devem receber aportes significativos de recursos, cuja aplicação terá de ser efetivamente acompanhada e os resultados, monitorados. O risco aí envolvido está na pressão política por parte dos estados que não estão entre as 12 prioridades para 2008. Como a SPM desenvolve essa política há muitos anos, repassando recursos por meio de convênios a entidades públicas e privadas, certamente haverá pressão por parte de entidades que vêm sendo apoiadas e não serão priorizadas no primeiro momento. Dessa forma, o avanço em deixar de executar a política por meio do apoio a projetos enviados pelas entidades – o que implica necessariamente o risco de apoiar continuamente algumas regiões e não apoiar outras que têm mais necessidade – pode ser solapado por questões políticas.

Além do desafio de articular os ministérios executores e garantir a implementação das ações definidas no texto do pacto, cabe à SPM, também, desenvolver estratégias de colaboração com os estados para que as políticas efetivamente se concretizem na realidade local. Para tanto, vêm sendo feitas as pactuações com os estados prioritários, para que eles se comprometam com a execução do pacto e ofereçam as condições mínimas necessárias – políticas e técnicas – para o seu sucesso. Ademais, outra dificuldade experimentada pela SPM nesse âmbito – e que é uma realidade para todos os órgãos que não contam com fundos específicos – está relacionada ao repasse de recursos, uma vez que grande parte das UFs apresenta alguma restrição nos cadastros que informam sobre as dívidas com a União. Considerando-se que a transferência de verbas da SPM para os estados não se dá fundo a fundo, é necessário que os governos estaduais estejam adimplentes junto ao governo federal para que recebam tais recursos, o que tem se revelado um grande dificultador para a concretização das políticas da SPM no âmbito estadual e municipal.⁸

Mesmo diante de uma série de desafios, é forçoso reconhecer que o pacto representa de fato um avanço na forma de o Estado brasileiro entender e enfrentar a violência contra as mulheres, fenômeno que se constitui em uma das principais formas de violação dos direitos humanos, atingindo as mulheres em seu direito à vida, à saúde e à integridade física. Nesse sentido, o Estado tem um papel a cumprir no enfrentamento da violência e na defesa e garantia da qualidade de vida de milhares de meninas, jovens e mulheres brasileiras. O combate à violência doméstica não é uma causa apenas da população feminina; ela abrange toda a sociedade brasileira, e o Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência contra as Mulheres é a mais recente expressão desse entendimento. O desafio apresentado agora se refere à sua implementação.

4 Tema em destaque

Síndrome de Juno: gravidez, juventude e políticas públicas⁹

O tema “juventude”, escolhido para esta edição, traz muitos recortes interessantes do ponto de vista da análise das relações de gênero. Examinar essa fase da vida sem a perspectiva de gênero implica uma análise parcial, que não levará em conta as diferenças

8. O que não significa que a solução para o problema seja a criação de um fundo específico para a promoção de políticas para as mulheres. Ao contrário, a criação de um fundo traz não apenas problemas de ordem técnica para sua constituição, mas também vai de encontro à perspectiva de se promover a transversalização, estimulando cada órgão a destinar verbas para a questão de gênero em seus orçamentos.

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

existentes nas passagens consideradas marcantes para as jovens e os jovens. Se, para estes, a entrada no mercado de trabalho pode ser considerada a primeira e mais importante transição para a vida adulta, para aquelas, o casamento e a maternidade revelam-se como fundamentais.¹⁰

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

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

Deve-se observar, inicialmente, que as pesquisas neste campo são, em sua maioria, pontuais e espacialmente limitadas, mas revelam concepções bastante distintas.¹¹ É interessante começar destacando que o fenômeno da gravidez na adolescência vem sendo apontado como um problema social em ascensão, contudo os dados mostram o contrário. O aumento na taxa de fertilidade de adolescentes percebido ao longo da década de 1990, na contramão do movimento percebido nos demais grupos etários, parece ter se revertido após o ano 2000. De acordo com estudo de Berquó e Cavenaghi, o movimento de aumento da taxa de fertilidade das jovens de 15 a 19 anos entre o Censo Demográfico de 1991 e o de 2000 se reverteu desde então.¹²

10. Ver CAMARANO, A. A.; MELLO, J. L.; KANSO, S. Do nascimento à morte: principais transições. In: CAMARANO, A. A. (Org.). *Transição para a vida adulta ou vida adulta em transição?* Rio de Janeiro: Ipea, 2006. p. 31-60.

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

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

Utilizando informações de fontes de dados diversas, como a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) e o Registro Vital, ambas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e o Sistema de Informação sobre Nascidos Vivos (Sinasc), do MS, as autoras concluem que a taxa de fertilidade naquela faixa de idade vem decrescendo desde 2000. O exame dos dados da Pnad de 1996 e de 2006 aponta também para uma redução na proporção de adolescentes de 15 a 19 anos com filho, de 12,6% para 11,4%. As possíveis explicações para o aumento na década de 1990 seriam: mudanças nos valores e atitudes da sociedade brasileira, incluindo maior liberdade sexual, relativização do valor da virgindade, início da vida sexual mais precoce, falta de programas de planejamento familiar apropriados para adolescentes e jovens, falta de educação sexual nos currículos escolares, permanência da assimetria de gênero, entre outros. Por outro lado, o declínio a partir do ano 2000 poderia ser explicado, entre outros, pelos seguintes fatores: realização de campanhas nacionais para prevenção de doenças sexualmente transmissíveis (DST) e Aids, dirigidas inclusive à população jovem; estratégias da política de saúde reprodutiva dirigidas aos adolescentes, incluindo contracepção de emergência; recomendação para educação sexual nas escolas e uma exposição massiva na mídia sobre as conseqüências negativas de uma gravidez não-planejada.

Analisando-se os dados relativos às meninas entre 15 e 19 anos que já tiveram filhos, verifica-se que, no Brasil, elas totalizam 836.711¹³ jovens, o que corresponde a 11,4% da população nessa faixa etária, de acordo com os dados da última Pnad. As regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste estão sobre-representadas no fenômeno: somente 8,6% das brasileiras de 15 a 19 anos moravam na região Norte em 2006, mas essa mesma região abrigava 13,0% das meninas nesta faixa etária com filhos.

Entre as pardas, a proporção de meninas com filhos chega a 13,6% e entre as pretas, 14,5%, o que se supõe ser explicado pela associação entre os recortes de cor/raça e renda, pois a gravidez na adolescência é mais comum entre as jovens pertencentes aos estratos de renda mais baixos, em que a população negra está sobre-representada.¹⁴ Com efeito, chama atenção a alta concentração no que diz respeito ao recorte de renda: impressionantes 49,0% das meninas de 15 a 19 anos com filhos pertencem à faixa de renda média familiar *per capita* de até $\frac{1}{2}$ salário mínimo (SM) – que concentra somente 27,0% das adolescentes nessa faixa de idade. Dito de outro modo, quase 21,0% das adolescentes do estrato de renda mais baixo já são mães. No estrato de renda acima de 5 SMs, essa proporção não chega a 1,0%. Soma-se a esta informação o fato de que, entre 1996 e 2006, a proporção de jovens de 15 a 19 anos com filhos reduziu-se em todos os quintis de renda, com exceção do primeiro (de até $\frac{1}{2}$ SM de renda familiar *per capita*), em que subiu de 18,3% para 20,6%. Entre as razões que podem explicar tal fenômeno está

13. O Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990) circunscreve a adolescência ao período de 12 a 18 anos de idade. A Organização Mundial de Saúde (OMS) delimita a adolescência entre 10 e 19 anos de idade – sendo que a juventude vai dos 15 aos 24 anos. O MS adota o critério da OMS para definir o público-alvo de suas políticas: 10 a 19 anos no caso dos adolescentes e de 10 a 24 anos no caso das políticas para adolescentes e jovens. No presente texto, optou-se por levantar os dados para a população de 15 a 19 anos, pois o fenômeno da gravidez na adolescência entre 10 e 14 anos é bem mais raro, o que acaba prejudicando a confiabilidade dos dados, uma vez que se utiliza como fonte a Pnad de 2006, pesquisa amostral.

14. Além disso, estudos apontam que meninas de classes mais favorecidas têm mais acesso e mais facilidade para realizarem aborto. Como o dado acima contabiliza somente as meninas nessa faixa etária com filhos, aquelas que engravidaram na adolescência mas abortaram não são consideradas. Sobre este assunto, ver PERES, S.O.; HEILBORN, M.L. Cogitação e prática do aborto entre jovens em contexto de interdição legal: o avesso da gravidez na adolescência. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 22, n. 7, p. 1.411-1.420, 2006.

o acesso à informação, a métodos contraceptivos, a serviços de saúde e até mesmo ao aborto, mas elas também se relacionam às representações distintas, entre as diferentes classes sociais, tanto da gravidez e da maternidade quanto da própria adolescência e da juventude.

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

Atualmente, é mais freqüente que se espere dos jovens uma dedicação aos estudos e um investimento no futuro profissional, o que implica, na concepção corrente, o adiamento do início da vida conjugal e da reprodução. Nesse ponto, é preciso chamar a atenção para as enormes diferenças sociais existentes em nosso país e em como repercutem sobre as expectativas em relação aos jovens adolescentes. Pode-se dizer que a “moratória social”¹⁵ dada aos jovens será fortemente determinada pela classe social a que pertencem.

Com efeito, os dados indicam¹⁶ que nas classes de mais baixa renda os percursos educacionais são mais erráticos; a entrada no mercado de trabalho, mais precoce; e o casamento e o primeiro filho ocorrem bem mais cedo. Isso pode ser explicado por diferentes fatores, como a maior necessidade de trabalhar, no caso dos rapazes; o contexto familiar que delega tarefas domésticas às meninas, preparando-as mais cedo para responderem por uma família – o que ocorre muito mais intensamente entre as classes populares; os valores relacionados ao casamento, à formação da família e à própria interpretação e representação de cada fase da vida.

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

15. Conceito proposto por MARGULIS, M.; URRESTI, M. La juventud es más que una palabra. In: MARGULIS, M. (Ed.). *La juventud es más que una palabra: Ensayos sobre cultura y juventud*. Buenos Aires: Biblos, 2000. p. 13-30. Refere-se à possibilidade oferecida aos jovens de adiar exigências – sobretudo relacionadas à família e ao trabalho –, brindando-os com especial tolerância.

16. Ver, por exemplo, HEILBORN, M. L.; CABRAL, C. Parentalidade juvenil: transição condensada para a vida adulta. In: CAMARANO, A. A. (Org.). *Transição para a vida adulta ou vida adulta em transição?* Rio de Janeiro: Ipea, 2000. p. 225-255.

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

As pesquisas realizadas sobre o assunto apontam que a “opção” por ser mãe na adolescência, especialmente entre meninas de classes mais baixas, pode estar relacionada a um projeto de vida pessoal. A adolescente busca construir sua identidade e se sentir mais adulta, mais mulher, mais autônoma e com mais poder tendo seu próprio filho. O projeto de vida profissional, neste caso, pode dar lugar a um projeto de vida de construir uma família ou, pelo contrário, o fato de ter um filho pode reforçar o projeto de seguir estudando e buscar ascender socialmente. A opção pela maternidade vincula-se muitas vezes à experiência de ter que cuidar durante anos dos irmãos mais novos, o que habilita essas meninas a se sentirem capazes de ser mães e alimenta, ainda, o desejo de ter seus próprios filhos, sobre os quais poderiam exercer sua autoridade de maneira mais completa. Em muitos casos também a gravidez é valorizada entre o grupo de amigas e mesmo na escola – especialmente se ocorre num contexto de namoro e se o pai assume a criança.¹⁷

No caso dos meninos, os estudos apontam que a paternidade está frequentemente relacionada a tornar-se adulto, a assumir responsabilidade, a de fato “virar homem” e tornar-se o provedor, pelo menos da criança e mesmo que com a ajuda da família de origem. O adolescente passa a se ver e ser visto de modo diferente e assumir a criança significa, nesse contexto, demonstrar que é suficientemente “adulto” e “homem”.¹⁸ A pressão para trabalhar aumenta, mas o abandono dos estudos não pode ser atribuído à paternidade na adolescência. Adolescentes entrevistados nas pesquisas realizadas em capitais brasileiras, em sua imensa maioria, já haviam abandonado os estudos e já trabalhavam – normalmente em “bicos” – quando suas parceiras engravidaram.

No caso das jovens, contudo, é importante destacar que tal opção implica impactos efetivos na sua trajetória de vida. No que diz respeito à escolaridade é possível verificar que o abandono escolar torna-se inevitável. Das meninas com idade entre 10 e 17 anos sem filhos, somente 6,0% não estudavam; já entre as meninas com filhos, esta proporção chega a impressionantes 76,4%, sendo que 58,8% das meninas com filhos não estudavam nem trabalhavam, o que evidencia as dificuldades encontradas para engajar-se em alguma atividade fora de casa com um filho pequeno para cuidar.¹⁹ A diferença do tempo dedicado aos afazeres domésticos confirma essa percepção: enquanto as meninas de 10 a 17 anos sem filhos dedicam em média 13,23 horas semanais aos afazeres domésticos, as meninas da mesma faixa etária que já são mães despendem mais que o dobro desse tempo, 26,79 horas.

As diferenças na forma como a gravidez na adolescência é percebida por membros de estratos sociais distintos também devem ser objeto de debate. O fato de que as jovens mais pobres engravidam e têm filhos em maiores proporções que as jovens mais ricas

17. Ver PANTOJA, A. L. N. ‘Ser alguém na vida’: uma análise sócioantropológica da gravidez/ maternidade na adolescência, em Belém do Pará, Brasil. *Cadernos de Saúde Pública*, v.19 (Sup. 2), p. 335-343, 2003.

18. CABRAL, C. S. Contracepção e gravidez na adolescência na perspectiva de jovens pais de uma comunidade favelada do Rio de Janeiro. *Cadernos de Saúde Pública*, v.19, (Sup. 2), p. 283-292, 2003.

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

não pode ser explicado somente em termos de opções de vida distintas, sem que se considerem todo o contexto de vida e as oportunidades apresentadas a essas jovens. A maternidade, nesse sentido, pode não se constituir em uma opção de fato, mas, ao contrário, pode ser fruto da ausência de opções e da dificuldade de forjar um projeto de vida para além de ser “mãe de família”. Além disso, tanto em termos de possibilidades de inserção educacional e profissional quanto no que tange às dificuldades – especialmente financeiras – advindas do nascimento de uma criança, o “preço” pago pela jovem mais pobre que tem filho é maior.

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

Diante das contradições existentes e da profusão de preconceitos e estereótipos que surgem quando o tema da gravidez na adolescência é tratado, é preciso, portanto, encarar a questão do ponto de vista das opções apresentadas aos jovens e de suas escolhas. Se de um lado a escolha de uma jovem em ser mãe não pode ser de antemão criticada, por outro lado é fundamental que alternativas sejam apresentadas a essa jovem ao longo de sua vida, de modo a que a maternidade não represente a única forma de auto-afirmação e construção da identidade. Nesse sentido, o fato de a maior parte dos jovens que se tornam pais ter abandonado os estudos parece evidenciar um contexto em que não há perspectiva de continuidade da qualificação visando melhores inserções profissionais, não há mais vínculos com a escola. Nesse contexto, as opções de construção de uma carreira ou de um caminho para o reconhecimento social pela via profissional são bastante reduzidas.

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

Com isso, apesar de conhecerem os métodos contraceptivos e saberem onde encontrá-los, os jovens não os utilizam com regularidade, especialmente quando a relação se torna mais estável. Isso pode ser explicado tanto pela assimetria das relações de gênero, como pelo contexto em que ocorrem os intercursos sexuais, em geral marcados pela imprevisibilidade.

No caso da paternidade e da maternidade, os papéis de gênero se reforçam na responsabilidade atribuída ao pai de prover seu filho – e a conseqüente necessidade de trabalhar e ter renda – e na responsabilidade quase que exclusiva da mãe por todos os cuidados cotidianos. Num contexto em que 61,7% das jovens de 15 a 17 anos com filhos ainda moram com a família de origem, cabe ressaltar que essas atribuições – tanto a de prover quanto a de cuidar – são compartilhadas com avós e tios da criança.

Concluindo, a desconstrução de preconceitos e estereótipos em torno da gravidez na adolescência significa pensar as relações de gênero num contexto mais amplo de reflexão sobre a vivência da sexualidade na juventude. Contudo isto deve ocorrer a partir de uma perspectiva renovada, que substitua o olhar moralizante, culpabilizador e “amedrontador” sobre os jovens pela valorização de seus direitos, entre eles os direitos sexuais e os direitos reprodutivos.

4.1 Gravidez na adolescência nas políticas federais

O governo federal vem desenvolvendo algumas ações importantes nos últimos anos com vistas a lidar com a questão da gravidez na adolescência. Cabe mencionar, primeiramente, a Política Nacional de Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos, lançada em março de 2005, que tem entre seus resultados esperados a prevenção da gravidez indesejada entre adolescentes, jovens e adultos, sendo um dos eixos a ampliação da oferta de métodos contraceptivos reversíveis. A partir do lançamento da Política Nacional, o MS passou a assumir a compra de 100% dos métodos anticoncepcionais para os usuários do SUS e incluiu, além da pílula, da minipílula e da pílula de emergência, os anticoncepcionais injetáveis, o diafragma e o dispositivo intra-uterino (DIU). Desde 2006, a pílula de emergência – ou pílula do dia seguinte – vem sendo distribuída pelo MS, apesar de diversas polêmicas que causou, inclusive processos na Justiça visando impedir sua distribuição local com base no argumento de que seria abortiva.

Outra meta adotada pela política nacional foi o fortalecimento do projeto Saúde e Prevenção nas Escolas (SPE), desenvolvido desde 2003 numa parceria do MS com o MEC e a Organização das Nações Unidas (ONU) – por meio do Fundo das Nações Unidas para Infância (Unicef), do Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA) e da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco). O projeto é desenvolvido pelo Programa Nacional de DST e Aids e tem por objetivo reduzir a infecção por HIV e DST em adolescentes e jovens de 13 a 24 anos (também menciona-se o objetivo de reduzir a evasão escolar devido à gravidez na adolescência) por meio da educação preventiva. São distribuídas camisinhas gratuitamente às escolas que aderem ao projeto e realizados debates sobre sexualidade em seus planos pedagógicos e envolvendo a comunidade escolar nas decisões e discussões.

No âmbito do SPE, foi lançado, no final de 2006, edital dirigido aos Centros Federais de Educação Tecnológica (Cefets) para o desenvolvimento de máquinas dispensadoras de camisinhas, a serem disponibilizadas nas escolas públicas de ensino médio que integram o projeto. De acordo com o calendário previsto no edital, os protótipos selecionados seriam apresentados em dezembro de 2007. O objetivo é facilitar o acesso dos adolescentes e jovens aos preservativos masculinos, uma vez que uma das hipóteses para que o jovem não os utilize seria a vergonha de se dirigir a um estabelecimento comercial para adquiri-los. As máquinas dispensadoras nas escolas teriam o mérito de ser de fácil acesso, fácil utilização e de oferecer a compra por unidade.

Outro conjunto de medidas do SPE que merece destaque são aquelas voltadas para a formação de jovens e de profissionais de saúde e educação sobre os temas da promoção da saúde sexual e reprodutiva de adolescentes e jovens. Entre essas medidas, cabe mencionar a elaboração do *Guia para a formação de profissionais de saúde e de educação – Saúde e Prevenção nas Escolas* (Série Manuais nº 75), publicação que tem sido utilizada em inúmeros processos de formação, o que vem contribuir para a discussão qualificada da temática. O projeto alcança quase metade das escolas públicas e vem se expandindo. Entre 2005 e 2006, a Unesco realizou uma avaliação do projeto junto aos alunos, pais e professores e constatou que a maior parte das ações têm a aprovação da comunidade escolar, inclusive a distribuição de camisinhas nas escolas.²⁰

O Saúde e Prevenção nas Escolas é o projeto mais significativo do MS que tem como foco adolescentes e jovens, apesar de ter a grande limitação de alcançar somente aqueles que estão no ambiente escolar. Sua fragilidade se torna mais clara ao se considerar que, conforme apontado acima, o jovem que se torna pai na adolescência, em geral, já abandonou a escola. Se o recorte social é imprescindível para decifrar o fenômeno da gravidez na adolescência, não pode ser desconsiderado no desenho de uma política destinada a lidar com essa questão.

A área técnica da Saúde do Adolescente e do Jovem, do MS, vem coordenando, ainda, a publicação de importantes documentos. Entre eles, destacam-se o *Marco legal de saúde de adolescentes e jovens*, publicado em 2005, que traz uma compilação da legislação nacional e internacional que regula a área; e o *Marco teórico e referencial – Saúde sexual e saúde reprodutiva de adolescentes e jovens*, publicado em 2006. Este último documento apresenta críticas importantes à forma como o sistema de saúde atualmente trata de questões como a gravidez na adolescência, reconhecendo o despreparo dos serviços para atrair e receber esse público e as dificuldades para se fazerem respeitar seus direitos e especificidades. Denuncia a visão “adultocêntrica” dos profissionais e o recorrente enfoque de risco quando se trata da gravidez na adolescência, levando, por exemplo, a que se façam mais cesáreas do que o necessário entre meninas e jovens. O documento chama a atenção, também, para os próprios aspectos simbólicos que acabam por afastar os jovens dos serviços de saúde, pois estes ainda operam exercendo um papel de controle sobre a sexualidade, como pode ser observado na prática corrente de vincular sexualidade e reprodução e, até mesmo em sua nomenclatura, ao tratarem de anticoncepção somente como “planejamento familiar”. Os profissionais, em geral, não estão preparados para atender os adolescentes de ambos os sexos, demonstrando, inclusive, dúvidas e receios do ponto de vista ético, ao questionarem em que medida a privacidade e a confidencialidade do atendimento devem ser garantidas aos adolescentes acompanhados ou desacompanhados de seus responsáveis. Com base em documentos aprovados pela Sociedade Brasileira de Pediatria (SBP) e pela Federação Brasileira das Associações de Ginecologia e Obstetrícia (Febrasgo), o documento do MS defende que “os adolescentes têm direito à educação sexual, ao sigilo sobre sua atividade sexual e ao acesso à orientação sobre todos os métodos anticoncepcionais. A consciência desse direito implica reconhecer a individualidade e a autonomia do adolescente, estimulando-o a assumir a responsabilidade com sua própria saúde”.²¹

20. Resumo da pesquisa disponível em: <www.unesco.org.br/areas/educacao/areastematicas/edsaude/resumo%20Pesquisa%20SPE%20avaliacao.pdf>. Acesso em 06/11/2007.

21. MINISTÉRIO DA SAÚDE. *Marco teórico e referencial – Saúde sexual e saúde reprodutiva de adolescentes e jovens*. Brasília: 2006. p. 41.

O documento representa, portanto, um grande avanço na discussão a respeito de direitos sexuais e direitos reprodutivos dos adolescentes. Caso venha de fato a ser utilizado como parâmetro para a elaboração de políticas e projetos dos serviços de saúde e para a discussão do atendimento hoje oferecido aos adolescentes, poderá gerar importantes frutos no que diz respeito ao acesso a métodos contraceptivos, a serviços de orientação na área de saúde sexual e reprodutiva, ao atendimento pré-natal, entre outros serviços destinados aos adolescentes, que devem se adequar a este público e acolhê-lo com informação e qualidade de atendimento.

Além da garantia de atendimento adequado na rede pública de saúde, é preciso: assegurar o acesso à informação e a educação preventiva para os adolescentes – não somente no que diz respeito ao exercício saudável da sexualidade e a questões acerca da contracepção; trabalhar concepções de maternidade e de paternidade, problematizar as relações de gênero presentes em nossa sociedade e sua ligação com o exercício da sexualidade; contribuir para a compreensão da importância das escolhas feitas neste campo da vida; entre outras questões. Esta discussão deve se dar não somente no ambiente escolar, mas também envolver pais, mães e responsáveis, de forma a contribuir para um debate aberto e livre de preconceitos e tabus. As pesquisas indicam que a forma como a família de origem trata o tema em casa exerce importante influência sobre a conscientização dos jovens, os cuidados que têm com seu corpo e a forma como se protegem.²²

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

Além de garantir o acesso à informação, à educação preventiva, aos métodos contraceptivos e, no caso de gravidez, ao atendimento pré-natal adequado, é preciso assegurar o direito de a adolescente grávida ou puérpera continuar estudando. De acordo com a Lei nº 6.202, de 17 de abril de 1975, a partir do oitavo mês de gestação e durante três meses, a estudante gestante tem direito a ser assistida pelo regime de exercícios domiciliares, período que pode ser ampliado no caso de necessidade médica. Essa lei jamais foi implementada e ainda existem muitas escolas hoje que desincentivam adolescentes grávidas a permanecerem estudando para não se tornarem “maus exemplos”.²³

Com vistas a enfrentar a evasão escolar tanto de meninas que engravidam como de jovens mães e jovens pais, o MEC, por meio da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad), desenvolve o Projeto Educação e Gravidez na Adolescência, que tem como linhas de atuação: *i*) a formação e qualificação de profissionais da educação sobre o tema; *ii*) a elaboração, publicação e distribuição de materiais didático-pedagógicos para a formação continuada de profissionais e para utilização nos ensinos fundamental e médio; e *iii*) o fomento a pesquisas acadêmicas sobre o tema. Em novembro de 2006, foram selecionados 11 projetos voltados para a formação de professores da rede pública de ensino, gestores de educação – secretários estaduais e municipais, diretores, coordenadores pedagógicos, funcionários administrativos dos estabelecimentos escolares e funcionários como

22. Ver AQUINO, E. M. L. *et al.* Adolescência e reprodução no Brasil: a heterogeneidade dos perfis sociais. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 19 (Sup. 2), p. 377-388, 2003.

23. Um dos trabalhos que concluem que a escola não possui estrutura adequada para lidar com a questão, contribuindo direta ou indiretamente para a evasão de adolescentes grávidas é o de CAMPOS, V. B. Gravidez na adolescência e evasão escolar. *Ensino em Re-vista*, v. 7, n. 1, p. 23-37, 1998.

psicólogos, assistentes sociais, merendeiros etc. – voltados para a educação sexual, com ênfase na gravidez na adolescência.

Pode-se concluir que a atual política do governo federal, baseada sobretudo na oferta de métodos anticoncepcionais ou com foco na educação preventiva nas escolas, ainda é insuficiente para lidar com a questão da gravidez na adolescência. Além do aparente viés estigmatizador, a política baseada na oferta de contracepção não se mostra capaz nem de alcançar assertivamente o público adolescente nem de lidar com a complexidade do fenômeno, que envolve projetos de vida, construção de identidade, relações de gênero, concepções sobre paternidade e maternidade, vivência da sexualidade, reconhecimento social, contexto familiar, entre outras.

5 Considerações finais

Importantes avanços foram registrados nos primeiros meses de 2007 no que se refere à política federal voltada para a promoção da igualdade entre homens e mulheres. Além do aperfeiçoamento da programação da SPM para o período do próximo PPA e da realização da II CNPM, que envolveu quase 200 mil mulheres de todo o país em seu processo de discussão, foi lançado o Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência contra as Mulheres. Iniciativa inédita no país, o pacto inova ao reunir ações de diferentes órgãos e ao destacar o montante total de recursos destinados à política de enfrentamento da violência contra a mulher, executada pelo governo federal há muitos anos, mas só agora, pela primeira vez, alçada à condição de prioridade na agenda social do governo. Caso sua execução seja bem-sucedida, os resultados esperados para os próximos anos podem representar uma conquista de fundamental importância na vida de milhares de mulheres brasileiras que sofrem cotidianamente os mais diversos tipos de violência.

No que diz respeito à discussão sobre gravidez na adolescência, cabe destacar a necessidade de tratar a questão a partir da visão do jovem como sujeito de direitos, considerando-se suas opiniões, sentimentos e percepções. O fato não pode ser avaliado como um mal em si, a ser expurgado da sociedade, mas como um fenômeno relacionado a distintos fatores sociais, devendo ser tratado em seu contexto e a partir de suas especificidades.

O desafio para o poder público é oferecer políticas eficazes com vistas a evitar gestações indesejadas e conscientizar os adolescentes acerca da importância de vivenciar uma sexualidade saudável, de fazer escolhas conseqüentes, de repensar os papéis de homens e mulheres e reconstruí-los de maneira mais igualitária, além da importância da prevenção das DST. Nesse sentido, alguns projetos vêm sendo desenvolvidos e, apesar de não ser possível relacionar o recuo da taxa de fertilidade entre adolescentes às políticas implementadas, cabe ressaltar essa redução, percebida nos últimos anos.

Finalmente, é preciso ressignificar a paternidade e a maternidade a partir de valores mais igualitários e da importância tanto da figura materna quanto da paterna para a socialização de uma criança. Os pais e mães, independentemente da idade, devem compreender que seus papéis no plano afetivo, cognitivo, emocional, educativo e socializador são fundamentais para a formação de indivíduos sadios e completos. A ausência do pai, a sobrecarga de tarefas sobre a mãe e a transferência de funções para os avós vêm sendo apontados como fatores de instabilidade emocional para as crianças em formação. Nesse sentido, uma política que atue sobre a dimensão dos direitos sexuais e reprodutivos terá efeitos não somente sobre as gerações de jovens, mas também sobre os mais velhos e sobre as futuras gerações.

1 Apresentação

Este capítulo está organizado em cinco seções, incluindo esta apresentação. A seção 2 apresenta alguns fatos marcantes para as políticas nas áreas de justiça e segurança pública, ocorridos no primeiro semestre de 2007. A seção 3 discute duas novas propostas formuladas pelo governo federal para os próximos anos com o objetivo de responder a alguns dos problemas do país nessas áreas. A quarta seção aborda o “Tema em destaque” desta edição – a juventude – sob o prisma das políticas públicas de enfrentamento da criminalidade e da violência. E, finalmente, a quinta seção tece as “Considerações finais”.

2 Fatos relevantes

2.1 Mudanças normativas

A reforma infraconstitucional da Justiça brasileira, que teve início após a promulgação da Emenda Constitucional nº 45/2004 (EC nº 45, “Reforma do Judiciário”), busca, entre outros objetivos, modernizar os trâmites processuais e conferir maior agilidade e simplicidade aos julgamentos.¹ A presente edição destaca as novas leis desse pacote modernizador aprovadas até outubro de 2007.

No âmbito do processo *civil*, destacaram-se as Leis nºs 11.441/2007 e 11.448/2007. A primeira abriu a possibilidade de realização de inventários, partilhas de bens, separações e divórcios consensuais por via administrativa, sem a necessidade de um processo judicial, o que é menos burocrático e mais acessível a todos.² Já a segunda alterou a Lei da Ação Civil Pública, determinando que as defensorias públicas também possam propor esse tipo de ação, garantindo assim maiores possibilidades para a defesa jurídica de direitos coletivos e difusos (relacionados a bens de valor histórico, paisagístico e urbanístico, ao meio ambiente ou às relações de consumo, por exemplo) aos setores sociais que não podem arcar com os custos de recorrer privadamente à Justiça.

Por sua vez, no campo do processo *trabalhista*, outras duas novas normas tiveram destaque. Visando desestimular a rediscussão de causas já solucionadas pela Justiça laboral, a Lei nº 11.495/2007 determinou que, antes de promover tal rediscussão, a parte interessada deverá pagar 20% do valor da causa.³ Já a Lei nº 11.496/2007 restringiu as possibilidades de debate de matérias idênticas por meio de recursos judiciais distintos – coisa que, até então, ocorria comumente no Tribunal Superior do Trabalho (TST).

1. Para mais informações sobre as medidas já aprovadas, ver o capítulo “Direitos humanos, justiça e cidadania” das edições de *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* nºs 12 e 13 e o capítulo “Justiça e segurança pública” da edição nº 14.

2. Ressalte-se que tal possibilidade só existe de fato quando não houver filhos menores ou incapazes envolvidos nas situações mencionadas.

3. Só pode ser dispensada desse pagamento prévio a parte classificada como “pobre” do ponto de vista jurídico. Ou seja, a parte cuja situação econômica não lhe permita pagar as custas do processo e os honorários de advogado, sem prejuízo do sustento próprio ou da família (Lei nº 1.060/1950).

Na esfera do processo *criminal*, a Lei nº 11.449/2007 atualizou o Código de Processo Penal no que tange à comunicação imediata da prisão em flagrante conforme os termos do texto constitucional, e determinou o encaminhamento, em até 24 horas, do auto de prisão (acompanhado dos depoimentos colhidos) ao juiz competente, com cópia para a Defensoria Pública, caso o autuado não informe o nome de seu advogado. As mudanças visam aumentar o controle do Judiciário e garantir os direitos do preso na prisão em flagrante.

Também merece destaque a Lei nº 11.464/2007, que retirou da Lei de Crimes Hediondos (LCH) inconstitucionalidades apontadas pelo Supremo Tribunal Federal (STF), mantendo, contudo, a severidade na aplicação da pena aos crimes nela previstos. A nova lei garante o direito à liberdade provisória aos apenados mencionados na LCH e reconhece o seu direito à progressão penal. No entanto, estabelece que o cumprimento da pena é iniciado em regime fechado, e a progressão penal só acontece após o cumprimento de dois quintos da pena, se o apenado for primário, e após três quintos, se for reincidente. Isso mantém a diferença em relação aos outros condenados a regime fechado, cuja pena pode progredir para regime menos rigoroso a partir do primeiro sexto de seu cumprimento, desde que determinado pelo juiz competente.

Entre as mudanças normativas que afetam o sistema de justiça criminal brasileiro cabe destacar, ainda, a Resolução nº 20 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), de 28 de maio de 2007. Segundo a resolução, que uniformiza e supre as lacunas de regulamentação dos estados, estão sujeitos ao controle externo do Ministério Público (MP) todos os órgãos com poder de polícia relacionados à segurança pública e à persecução penal.⁴ O objetivo do controle é manter a regularidade e a adequação dos procedimentos empregados na execução da atividade policial, bem como integrar as funções do MP e das polícias na persecução penal. Aos órgãos do MP caberá: *i*) ter livre ingresso em unidades policiais, bem como quaisquer estabelecimentos onde se encontrem pessoas custodiadas, presas ou detidas, assim como ter acesso ao preso em qualquer momento; *ii*) ter acesso a quaisquer documentos relativos à atividade-fim policial e também aos relatórios e laudos periciais, ainda que provisórios; *iii*) acompanhar, quando necessário ou solicitado, a condução da investigação policial, bem como requisitar informações, a serem prestadas pela autoridade, acerca de inquérito policial não concluído no prazo legal, e requisitar sua imediata remessa ao MP ou ao Poder Judiciário; e *iv*) requisitar à autoridade competente a instauração de inquérito policial sobre a omissão ou fato ilícito ocorrido no exercício da atividade policial, assim como receber representação de qualquer pessoa ou entidade por desrespeito a direitos relacionados com o exercício da atividade policial.

A aprovação dessa resolução provocou a reação de algumas organizações sociais. O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) se manifestou contrariamente à resolução, alegando inconstitucionalidade. Também o Sindicato dos Delegados de Polícia Federal no Estado de São Paulo ajuizou ação ordinária junto ao STF, com

4. "O procedimento criminal brasileiro engloba duas fases: a investigação criminal e o processo penal. A investigação criminal é um procedimento preliminar, de caráter administrativo, que busca reunir provas capazes de formar o juízo do representante ministerial acerca da existência de justa causa para o início da ação penal. O processo penal é o procedimento principal, de caráter jurisdicional, que termina com um procedimento judicial que resolve se o cidadão acusado deverá ser condenado ou absolvido. Ao conjunto dessas duas fases, dá-se o nome de persecução penal". Disponível em <<http://www.jurispress.com.br/v2/pergunta.asp?pagina=1&idarea=17&idmodelo=884>>. Acesso em: 04/12/2007.

pedido de tutela antecipada, defendendo a “inconstitucionalidade, ilegalidade e desproporcionalidade” de alguns dos dispositivos da resolução, entre os quais o que prevê a possibilidade de o MP instaurar inquérito penal visando apurar eventual ilícito ocorrido no exercício da atividade policial.⁵ Há um forte conflito de interesses envolvido nessa polêmica. De um lado, as organizações contrárias à resolução defendem que ela viola a autonomia e a competência policiais. De outro, o CNMP argumenta que está apenas regulamentando o controle externo da atividade policial, já previsto na Constituição. Apesar da controvérsia, pode-se afirmar que um exercício mais efetivo desse controle pode contribuir, entre outras coisas, para a prevenção de casos de corrupção, abuso e violência policiais.

2.2 A operação policial no Complexo do Alemão e a política de “guerra contra o crime”

No início do mês de maio de 2007, a polícia do Rio de Janeiro desencadeou uma operação especial nas favelas do Complexo do Alemão com o objetivo de combater o tráfico de drogas na região, considerada como foco principal da facção Comando Vermelho.⁶ A operação, que incluiu a ocupação do território por policiais e viaturas especiais e o controle das entradas das favelas, foi deflagrada após a morte de dois policiais militares na Vila Cruzeiro, no fim de abril, e durou cerca de três meses, tendo mobilizado a polícia civil, a polícia militar e a Força Nacional de Segurança Pública. A ocupação passou a ser acompanhada mais de perto pela mídia e gerou protestos e manifestações após uma operação no dia 27 de junho, que mobilizou 1.350 policiais e deixou 19 pessoas mortas. As denúncias de execução e tortura mobilizaram entidades de defesa dos direitos humanos, como a Comissão de Direitos Humanos da OAB no Rio de Janeiro.⁷

A partir da experiência ocorrida no Complexo do Alemão, importantes questões relativas às políticas de segurança pública no país podem ser discutidas. Um dos pontos cruciais diz respeito à relação entre a polícia e a comunidade. Apontada como fator fundamental para a diminuição da violência num determinado território, mostra-se de importância ainda mais decisiva num contexto de pouca presença estatal, falta de acesso a renda, trabalho e serviços públicos, e grande exposição aos crimes violentos e ao domínio de grupos criminosos. Operações como esta, realizada no Complexo do Alemão, tendem a gerar mais descrença por parte dos moradores e menos confiança na polícia. Ainda que, durante o período da ocupação, as atividades relacionadas ao tráfico sejam prejudicadas, armas, munições e drogas sejam apreendidas, e alguns crimes sejam evitados, não são delineadas soluções definitivas para a comunidade e em especial para suas crianças e jovens. Com base em experiências anteriores, os moradores sabem que a situação da comunidade voltará a ser a mesma após a retirada das tropas.

5. Esta petição foi arquivada por erros formais.

6. De fato, desde o mês de janeiro, algumas operações pontuais foram realizadas nas favelas do Complexo. Naquele mês, houve uma operação na favela Vila Cruzeiro em resposta aos ataques realizados contra prédios públicos, ônibus e unidades da polícia nos últimos dias do ano de 2006. Em fevereiro, houve uma operação destinada a conter o tráfico de drogas e a localizar um depósito de armas. Em março, houve uma operação de três dias da qual, pela primeira vez no Rio de Janeiro, tomou parte a Força Nacional de Segurança Pública.

7. Em julho de 2007, o presidente dessa comissão perdeu o cargo após encomendar um relatório alternativo sobre os laudos médico-legais das vítimas da operação.

Cabe questionar, ainda, o caráter dessas operações e as estratégias de enfrentamento adotadas. O grande número de mortos pela polícia durante a operação e a suspeita de que tenham ocorrido execuções sumárias levam ao questionamento da eficácia da ação e do compromisso da polícia em respeitar o direito à vida, evitando mortes desnecessárias. Em outras palavras, a estratégia de responder à violência com violência põe em risco a vida dos próprios policiais, dos suspeitos e de toda a comunidade, que ainda é prejudicada pela suspensão de aulas, pelo fechamento de unidades de serviços públicos, sem falar nos estigmas e preconceitos potencializados nos momentos de conflito.

A operação no Complexo do Alemão parece indicar que o governo do Rio de Janeiro voltou a adotar uma política de “guerra contra o crime”. Esse indício é reforçado pelo aumento do número de mortes ocasionadas por policiais em serviço. No primeiro semestre de 2007, no estado do Rio de Janeiro, registrou-se um aumento de 33,5% nos “autos de resistência” em relação ao mesmo período de 2006. Isso significa que, entre janeiro e julho de 2007, as polícias do estado foram responsáveis por 694 mortes – 174 a mais do que no mesmo período de 2006. Apesar do aumento na quantidade de óbitos causados pela polícia, o número de policiais militares mortos em serviço não sofreu variação de um ano para o outro – foram 15 mortes em cada semestre; assim como o número de policiais civis mortos em serviço se manteve o mesmo – um policial em cada um dos períodos.⁸

O apoio do governo federal à ação da polícia carioca no Complexo do Alemão acende um alerta em relação à nova política federal para a segurança pública, o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci). Embora preveja ações policiais aliadas a programas sociais continuados, com foco nos jovens, nos chamados territórios de “descoesão social”, suspeitas de execuções sumárias e abusos por parte da polícia podem, eventualmente, comprometer o apoio da sociedade civil e das próprias comunidades locais ao novo programa.

2.3 Impasses na efetiva implementação da Defensoria Pública no Brasil

O primeiro semestre de 2007 foi marcado por uma intensa mobilização dos defensores públicos, especialmente da União, pela efetiva implementação da Defensoria Pública no Brasil. O principal movimento se deu em torno da articulação política na Câmara dos Deputados pela aprovação da Proposta de Emenda Constitucional nº 487, de 2005 (PEC nº 487/2005). Em linhas gerais, a proposta amplia as disposições constitucionais relativas à Defensoria Pública, especialmente no que diz respeito a sua organização administrativa, com o que o órgão passaria a ter independência semelhante ao Poder Judiciário e ao MP.⁹

Embora as atribuições básicas da Defensoria Pública estejam especificadas no artigo 134 da Constituição de 1988 – que instituiu o órgão para prestar assistência jurídica de

8. Em novembro de 2007, o relator especial das Nações Unidas para casos de execuções arbitrárias, sumárias ou extrajudiciais visitou quatro capitais brasileiras para elaborar relatório sobre a questão. Entre suas investigações, incluiu a operação no Complexo do Alemão, concluindo que a ação teve motivações políticas – no sentido de mostrar o rigor do governo com o crime mais do que atingir alguma meta específica. Entre as recomendações do relatório, constam: investigação profunda pela Polícia Militar e pelas corregedorias das polícias militares das mortes causadas por policiais que alegam resistência das vítimas; garantia de segurança às testemunhas de execuções; modificação da relação das corregedorias com as chefias das polícias; e garantia de acompanhamento pelo MP das investigações sobre mortes causadas por policiais.

9. Note-se que, tramitando em paralelo à PEC nº 487/2005, há a PEC nº 358/2005 – que também prevê uma série de inovações para a estruturação da Defensoria Pública no país.

forma integral e gratuita àqueles que não dispõem de recursos para contratar os serviços de um advogado (artigo 5º, LXXIV) –, aspectos essenciais ligados ao seu funcionamento rotineiro, como o poder de criar e extinguir cargos ou de definir sua proposta orçamentária, não foram contemplados pelo constituinte, o que limitou sua plena atuação. A EC nº 45/2004 (“Reforma do Judiciário”) dirimiu parcialmente essas questões, ao garantir às defensorias públicas dos estados autonomia administrativa, funcional, orçamentária e financeira. Contudo, a Defensoria Pública da União (DPU) e a Defensoria Pública do Distrito Federal não foram beneficiadas pela emenda.

A PEC nº 487/2005 busca justamente resolver essa situação. Além de propor a extensão da autonomia funcional e financeira para todos os ramos da Defensoria Pública, a PEC ainda prevê aos defensores garantias e vedações similares àquelas estipuladas para os membros do Judiciário e do MP, como a inamovibilidade, a vitaliciedade e a irredutibilidade de subsídios, de um lado, e a proibição do exercício da advocacia ou de atividade político-partidária, de outro. A PEC inova também ao propor a retirada de competência da União sobre a organização e a manutenção da Defensoria Pública do Distrito Federal, que passaria para competência do governo local. Outra novidade é a previsão de que o Defensor Público-Geral da União e os Defensores Públicos-Gerais dos estados e do Distrito Federal sejam escolhidos pelos chefes do Poder Executivo a partir de uma lista tríplice formada pelos defensores mais votados pelos integrantes da carreira.

Entre dezembro de 2005 e julho de 2006, a PEC nº 487/2005 tramitou e foi aprovada em duas comissões da Câmara: a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania e a Comissão Especial criada para apreciar o mérito da matéria. No entanto, só foi incluída na pauta de discussão do plenário – onde precisa ser votada em dois turnos – em dezembro de 2006. Desde então, vem encontrando dificuldades para ser apreciada e votada. A principal polêmica se refere à autonomia administrativa e financeira do órgão, que enfrenta resistência por parte do Executivo Federal devido a seus possíveis impactos sobre o orçamento.

Ressalte-se que, em agosto de 2007, na iminência de sua votação no plenário da Câmara, foi pensada à proposta original a PEC nº 144/2007, de autoria do Executivo, que não inclui a autonomia administrativa da DPU.¹⁰ Some-se a isso o fato de que, poucos dias antes, a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (Conamp) havia ajuizado ação no STF buscando a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 11.448/2007, que prevê a legitimidade da Defensoria Pública para mover ações civis públicas. O principal argumento dos autores da ação é que a lei afeta diretamente a atribuição do MP prevista na Constituição Federal.¹¹ Ainda que distintos, esses dois eventos mostram que a implementação de uma Defensoria Pública com poderes efetivos para atuar na

10. Com isso, as duas propostas passaram a tramitar conjuntamente, embora a original tenha preferência sobre a mais recente. Para sua aprovação, existem as seguintes possibilidades: i) que a PEC nº 487/2005 seja aprovada na íntegra e a outra proposição rejeitada; ii) que a PEC nº 144/2007 seja aprovada e a original rejeitada; e iii) que ambas sejam rejeitadas e o relator apresente um substitutivo.

11. Diversos atores do meio jurídico, envolvidos nessa discussão, se posicionam de forma contrária à Conamp. *Grosso modo*, eles argumentam que, desde a sua origem, a Lei nº 7.347/1985 (“Lei da Ação Civil Pública”) abriu a diversas instituições brasileiras a possibilidade de propor ações civis públicas. Entre essas instituições, citem-se a União, os estados, os municípios, as autarquias, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as associações civis, além do próprio MP. Dessa maneira, não haveria sentido em a Conamp questionar a possibilidade de a Defensoria Pública propor ações civis públicas, tal como prevê a Lei nº 11.448/2007. Afinal, segundo tais atores jurídicos, se até associações civis (dedicadas a um rol amplo de assuntos) podem fazê-lo, por que não a defensoria (que é um órgão especificamente dedicado à assistência jurídica de cidadãos sem recursos)?

defesa de um vasto contingente de cidadãos brasileiros ainda é uma questão em aberto, que enfrenta obstáculos de várias ordens, devendo ficar submetida a um novo périplo de discussões por mais algum tempo.

3 Acompanhamento e análise da política

São apresentadas e discutidas a seguir duas novas propostas do governo federal nas áreas de justiça e segurança pública. Essas propostas foram formuladas por ocasião do início do segundo mandato do presidente Lula com o objetivo de enfrentar os graves problemas identificados nessas áreas e devem, em alguma medida, orientar os esforços das três instâncias federativas e seus poderes no período vindouro.

3.1 Democratização do acesso à justiça: nova prioridade na Secretaria de Reforma do Judiciário

A substituição de Márcio Thomaz Bastos por Tarso Genro na direção do Ministério da Justiça (MJ) desencadeou mudanças institucionais que, se não significaram a reorientação das prioridades do setor, sinalizaram alterações importantes sobre o foco da atuação da pasta. No caso da Secretaria de Reforma do Judiciário, a mudança na agenda política do órgão foi evidente. Depois de um período em que a atuação em prol da configuração de um novo marco institucional no setor privilegiou a aprovação de mudanças legislativas, por meio da reforma constitucional do Judiciário e da reforma dos processos civil, penal e trabalhista, a nova direção empossada em abril de 2007 destacou como tema privilegiado a democratização do acesso à justiça.

O entendimento geral é de que a EC nº 45/2004, e a reforma infraconstitucional ainda em curso¹² conformaram uma fase absolutamente necessária da reforma da Justiça brasileira, que buscou resolver algumas deficiências do ordenamento jurídico e estabeleceu princípios sobre os quais se assenta um modelo mais efetivo de prestação jurisdicional. No entanto, uma segunda fase da reforma deve atuar sobre um problema que permanece: a exclusão do sistema de justiça de parcela significativa da população. Se é verdade que o Judiciário enfrenta cotidianamente uma enxurrada de processos, isso não significa que os cidadãos estão tendo efetivo acesso à Justiça: primeiro, porque a desinformação impede que a lesão aos direitos seja percebida por parcela significativa da população como uma questão legítima a ser demandada na justiça; e, segundo, porque a morosidade, a ineficiência e, principalmente, os custos envolvidos em mover uma ação na justiça desestimulam potenciais demandantes.

BOX 1

Acesso iníquo e inefetivo: um dos principais problemas do sistema de justiça brasileiro

A procura pelo sistema de justiça brasileiro aumentou nos últimos anos, o que é evidenciado pelo número de processos entrados/distribuídos, que se multiplicou por três entre 1990 e 2003 no 1º grau de jurisdição.¹ Mas este crescimento indica que a população brasileira em geral está buscando mais a justiça para conseguir a reparação de direitos civis, econômicos, sociais e políticos violados?

Ao responder a essa pergunta, é preciso analisar dois tipos de fatores. De um lado, aqueles que influem na demanda pelos serviços do sistema de justiça. De outro, aqueles que afetam a oferta de tais serviços.

(Continua)

12. A propósito de todas essas iniciativas, ver o capítulo "Direitos humanos, justiça e cidadania" nas edições anteriores de *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, a partir do nº 8.

- Insuficiência e excesso de demandas

O crescimento das demandas apresentadas ao sistema de justiça brasileiro oculta dinâmicas distintas e desbalanceadas. Por um lado, a maior parcela da população praticamente não recorre ao sistema de justiça para obter a reparação de seus direitos. Isso se dá pela ausência de meios financeiros e pela desinformação a respeito da titularidade de direitos que caracterizam parte significativa da população brasileira, mas está ligado também ao descrédito acerca da capacidade restaurativa do Estado.

Por outro lado, uma parcela reduzida aciona tal sistema de maneira ampla e irrestrita, porém repetida e abusiva. Estão aí os órgãos da administração pública, as empresas concessionárias de serviços públicos (como as telefônicas) e as financeiras (como os bancos e as administradoras de cartões de crédito). Aparentemente, ocorre uma “judicialização” dos passivos de todas essas instituições, que transferem os custos do atendimento dos direitos materiais dos cidadãos ao Poder Judiciário, que, por sua vez, utiliza seus recursos orçamentários – arrecadados junto aos próprios cidadãos – para certificar e cobrar direitos que já se sabem devidos por tais instituições antes mesmo da proposição das demandas.

Essas dinâmicas desbalanceadas entre demandas “de mais” e “de menos” contribuem para um quadro de inefetividade das prestações jurisdicionais, que se revelam morosas, parciais e incertas quanto à possibilidade de reparação dos direitos. O que, de modo circular e vicioso, também colabora para que a maior parcela da população nem sequer ouse apresentar suas demandas ao sistema de justiça, por mais limitadas e restritas que sejam.

- Oferta de serviços jurisdicionais

Em alguma medida, a quantidade de magistrados é um fator que influencia o acesso ao sistema de justiça. No Brasil, é relativamente reduzida a proporção entre o número de juízes e a dimensão da população brasileira (um juiz para cada 12.937 habitantes, situação pior do que outros países latino-americanos de grande população, como Argentina e Colômbia). Além da quantidade, a qualidade dos magistrados é outro fator que pode resultar não só na morosidade do sistema, mas também na incerteza de suas manifestações, contribuindo para sua inefetividade. Afinal, há problemas na capacitação a que os juízes se submetem após o ingresso na magistratura, assim como há problemas na progressão dentro desta carreira.

A estrutura de apoio aos magistrados é outro fator que também pode impactar a oferta dos serviços jurisdicionais. Diversos órgãos apresentam estruturas precárias de funcionamento ou contam com reduzido número de profissionais (escrivão, oficial de justiça etc.) adequadamente recrutados e qualificados. Em outros casos, a precariedade é devida ao fato de a administração ser realizada pelos próprios membros da magistratura, que dividem seu tempo de trabalho entre a prestação jurisdicional e atividades administrativas, para as quais muitas vezes não têm capacitação específica. Acrescente-se que o sistema como um todo é, em geral, administrado de maneira desarticulada, com cada tribunal do país definindo e aplicando regras próprias, o que dificulta a implementação de procedimentos de melhoria da administração do sistema.

Por fim, outra questão que afeta a oferta de serviços jurisdicionais diz respeito ao quadro normativo brasileiro. Há basicamente dois problemas neste caso. De um lado, a produção de leis nos anos recentes tem sido marcada pela profusão e abundância, só que, também, pela falta de preocupação com a coerência do sistema. De outro, em várias situações a falta de coerência do quadro normativo redundava na falta de uniformidade mínima em sua interpretação e aplicação pelo Poder Judiciário. Isso faz aumentar não só a insegurança jurídica na prestação jurisdicional, mas também a sua morosidade e iniquidade. Afinal, diante de diferentes decisões para casos semelhantes, certos atores econômicos, sociais e políticos procuram obter o máximo de vantagens para si, mesmo sem qualquer respaldo no direito material, apelando de forma repetitiva a diversos órgãos jurisdicionais.²

Notas:¹ Os dados aqui apresentados podem ser encontrados em CAMPOS, A. *Sistema de justiça no Brasil – problemas de equidade e efetividade*. Brasília: Ipea, 2008 (Texto para Discussão nº 1.328). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/082/08201008.jsp?ttcd_chave=2885>.

² Este quadro começa a ser alterado sob efeito das mudanças introduzidas pela EC nº 45, embora ainda não haja avaliações abrangentes disponíveis.

Diante dessas questões, o novo titular da Secretaria de Reforma do Judiciário, Rogério Favreto, anunciou que sua gestão à frente do órgão estará focada em quatro pilares:

- ações de cidadania, por meio de redes de serviço de informação sobre direitos e formação de agentes de cidadania para auxiliar na orientação cotidiana da comunidade;
- fortalecimento das defensorias públicas dos estados e da União para ampliar a oferta do serviço de assistência jurídica integral e gratuita;
- aproximação da Justiça à comunidade por meio da implantação de núcleos de justiça comunitária, da multiplicação de experiências de justiça itinerante e outras práticas de maior acesso e efetividade na assistência jurídica e na prestação jurisdicional; e
- disseminação de meios alternativos para resolução de conflitos, através da conformação de redes de mediação, do apoio técnico aos interessados em utilizá-los e do mapeamento de experiências exitosas na área.

Em termos do planejamento de governo, as mudanças já podem ser percebidas no desenho do Plano Plurianual (PPA) 2008-2011, feito já sob a nova gestão. Não houve alteração significativa no montante de recursos alocado à secretaria, que inaugurará o novo período em patamar similar a 2007: pela proposta de lei orçamentária, em 2008 o órgão disporá de R\$ 2,5 milhões, contra R\$ 2,0 milhões em 2007 e R\$ 3,1 milhões em 2011. As mudanças aconteceram na distribuição dos recursos entre as diferentes frentes de atuação do órgão. A primeira mudança sintomática foi o encerramento da realização de diagnósticos sobre a situação do sistema de justiça, que absorveu em média cerca de 30% dos recursos disponibilizados ao órgão no primeiro período.¹³

A atuação em prol da Modernização das Instituições do Judiciário Brasileiro (Morejus), que fornece apoio a projetos desenvolvidos pelos próprios órgãos do sistema de justiça com vistas ao aperfeiçoamento da sua gestão, permanece como estratégia importante da secretaria. Além de seguir identificando e premiando boas práticas desenvolvidas nos tribunais brasileiros, os objetivos específicos da ação para o próximo quadriênio incluem: realizar pesquisas para aferir o impacto das reformas constitucional e infraconstitucional no funcionamento do sistema de justiça; implementar sistemas informatizados que contribuam para agilizar a prestação jurisdicional; incentivar a criação das centrais de comunicação de prisão em flagrante; implantar o recém-criado sistema de restrição e bloqueio *on-line* de veículos (Renajud); e implantar o sistema de penhora *on-line* de imóveis. Desde 2005, os recursos orçamentários destinados a esta ação vinham representando cerca de 70% do total alocado à secretaria (algo em torno de R\$ 1,5 milhão em 2005, R\$ 1,3 milhão em 2006 e R\$ 1,4 milhão em 2007). Na nova proposta, essa participação cai para algo em torno de 50% (R\$ 1,0 milhão em 2008, R\$ 1,1 milhão em 2009, R\$ 1,1 milhão em 2010 e R\$ 1,5 milhão em 2011).

Coerentemente com a agenda política anunciada pelo novo secretário, a outra metade dos recursos do órgão foi destinada ao desenvolvimento de projetos para a democratização do acesso à Justiça. Além dos quatro pilares já referidos, que constituem linhas de atuação específicas na programação da secretaria, duas ações de suporte inovadoras

13. Exceção feita ao ano de 2004, em que essa ação contou com 50% dos recursos alocados ao órgão, embora a execução tenha ficado muito aquém do projetado.

merecem destaque. De um lado, a formação em ação mediadora para lideranças comunitárias e profissionais do direito, neste último caso focando na formação acadêmica e nos cursos profissionais da advocacia, magistratura, MP e Defensoria Pública. De outro, a constituição de um Observatório da Justiça Brasileira, com vistas a monitorar a gestão judiciária, acompanhando e analisando o desempenho das instituições que integram a Justiça em suas atividades jurisdicionais (incluindo a implementação das reformas infraconstitucionais já aprovadas) e sugerindo novas formas e instrumentos de gestão.¹⁴

É interessante notar que as ações previstas não contemplam exclusivamente a inclusão no sistema jurisdicional. De fato, dois dos quatro pilares enunciados estão voltados para a efetivação de garantias fundamentais por vias que precedem um eventual litígio judicial, seja pela informação e orientação sobre direitos, seja pela mediação de conflitos. Esse tipo de atuação não é novidade no governo federal, que desenvolve projetos semelhantes por meio dos *Balcões de Direitos*, das ações da Ouvidoria Agrária Nacional e das atividades de mediação coletiva realizadas pelos auditores-fiscais do trabalho. Nesse sentido, é importante que a nova proposta não se limite a replicar iniciativas já implementadas, pulverizando ainda mais uma estratégia de atuação que pode ter um impacto significativo não apenas na redução dos processos que tramitam no Judiciário, mas, principalmente, no efetivo processamento dos conflitos entre os cidadãos. Também é fundamental atentar para o fato de que o incentivo às experiências de mediação e de conciliação pré-processuais realizadas por lideranças comunitárias e pelos próprios órgãos da Justiça representa uma oportunidade interessante de oxigenar o formalismo habitual dos meios jurídicos, especialmente do Judiciário. No entanto, não se pode desconsiderar o risco envolvido em se criar estruturas de distribuição de justiça segmentadas segundo o perfil socioeconômico do público atingido – o que pode ocorrer ao se incentivar a institucionalização de novas instâncias, com especialização nos temas e conflitos mais frequentes no cotidiano dos setores sociais de baixa renda e/ou localizados nos territórios específicos onde eles se encontram.

A atuação focada nos outros dois pilares envolve aspectos diretamente relacionados com o sistema de justiça formal e requer negociação com cada um dos seus integrantes (em especial o Judiciário, o MP a Defensoria Pública e a advocacia privada). O fortalecimento da Defensoria Pública, questão essencial para reverter o reduzido acesso de grande parte da população à Justiça, enfrenta dificuldades reais em termos do número de defensores, da estrutura de atendimento e da concretização da autonomia institucional, como tratado na seção precedente deste capítulo. Por sua vez, a implantação e/ou multiplicação de arranjos jurisdicionais mais próximos territorialmente da população e mais efetivos, como a justiça comunitária, ainda esbarra em obstáculos ligados à própria organização centralizada do sistema judicial, aos custos de litigação envolvidos (em termos financeiros e de tempo, dada a exigência de uma equipe multidisciplinar e a forma dialógica de realização das ações), e à suposta inadequação dos meios alternativos para resolução de conflitos aos procedimentos afetos à lógica adversarial que orienta o sistema

14. Ainda não há definição sobre o início de funcionamento desse observatório ou sobre o formato mais adequado de seu mecanismo. Até o momento, foi assinado acordo entre o MJ e o Laboratório de Políticas Públicas da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (LPP/Uerj) para a produção de estudos sobre a viabilidade de sua implementação, tendo sido selecionado projeto de pesquisa conjunto da Universidade de Brasília (UnB) e da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), que pretende, entre outras coisas, identificar experiências não-convencionais de criação e distribuição do direito, que possam contribuir para o alargamento do acesso à Justiça no país e averiguar possibilidades de integração de ações de promoção do acesso à Justiça com outros países latino-americanos.

de justiça tradicional. É preciso lembrar que os Juizados Especiais durante muito tempo foram alvo de críticas ferrenhas por parte dos próprios operadores do Direito, sendo que hoje a proposta inicial que orientou sua implementação está bastante descaracterizada e passa por problemas de sobrecarga similares aos do Judiciário como um todo.

3.2 Uma nova política federal para a segurança pública: o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci)

O Pronasci aparece no início do segundo mandato do presidente Lula, seguindo a diretriz de que as áreas consideradas prioritárias pelo governo deveriam apresentar novos projetos para enfrentar os problemas existentes. Em linhas gerais, o programa se destina a articular ações de segurança pública e políticas sociais, de forma a realizar não apenas o controle e repressão da criminalidade, mas também a sua prevenção. A proposta assume a difícil tarefa de envolver Estado (os executivos dos três entes da Federação) e sociedade em ações em prol da segurança pública.

A elaboração do Pronasci resultou de um processo de discussão no âmbito do governo federal, envolvendo os Ministérios da Justiça, Educação, Saúde, Trabalho, Cultura, Esportes, Cidades, Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Casa Civil e as Secretarias Nacional Anti-Drogas, Nacional da Juventude, Especial de Direitos Humanos, Especial de Políticas para as Mulheres e Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. Na segunda etapa de discussão, foram convidados a colaborar representantes das secretarias estaduais de segurança pública e também de movimentos sociais, além de membros de instituições de pesquisa sobre segurança pública e outras que trabalham com a promoção de ações sociais para jovens. Em seguida, o programa foi discutido com o Poder Legislativo Federal, que recebeu a medida provisória (MP) que instituiu o Pronasci e os projetos de lei do Executivo relativos às mudanças normativas exigidas pelo programa.¹⁵

Com isso, foram delimitadas as linhas gerais do programa. Mas os detalhes sobre os novos projetos que vão compor o Pronasci, os projetos desenvolvidos por outros ministérios a serem incorporados na sua implementação, as formas de articulação, os instrumentos de gestão no nível federal e na relação com estados, municípios e comunidades, entre outras questões fundamentais, ainda não foram totalmente definidos.

O Pronasci apresenta três focos. Os dois primeiros referem-se ao público-alvo, que corresponde a adolescentes e jovens na faixa etária de 15 a 29 anos (foco etário) que se encontrem em situação de risco social, sejam egressos do sistema prisional, adolescentes em conflito com a lei e/ou membros de famílias expostas à violência (foco social). O terceiro foco é territorial e está voltado para regiões metropolitanas (RMs) e aglomerados urbanos que apresentam altos índices de homicídios e de crimes violentos. As primeiras 12 RMs selecionadas foram: Vitória, São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Distrito Federal e Entorno, Recife, Belém, Porto Alegre, Maceió, Salvador, Curitiba e Fortaleza.

15. O Pronasci foi instituído pela MP nº 384, de 20 de agosto de 2007, convertida na Lei nº 11.530/2007. Outra mudança normativa que se refere às alterações nas regras para a utilização da Força Nacional de Segurança Pública já foi institucionalizada por meio de decreto. As demais mudanças normativas propostas estão tramitando no Congresso Nacional – Programa Bolsa-Formação (PL nº 1.935/2007), mudanças no Fundo Nacional de Segurança Pública (PL nº 1.950/2007), instituição do Sistema Único de Segurança Pública (PL nº 1.937/2007), instituição do Regime Disciplinar da Polícia Federal, e da Polícia Civil do Distrito Federal (PL nº 1.952/2007), introdução da remissão de pena pelo estudo (PL nº 1.936/2007), instituição da Lei Orgânica da Polícia Civil (PL nº 1.949/2007) e a PEC nº 149/2007 sobre a reserva de 20% das vagas para ingresso como soldado na Polícia Militar para os licenciados de baixa renda do serviço militar inicial.

Dentro dessas regiões alguns municípios e comunidades receberão ações do programa. Para implementar a proposta de associar segurança pública e cidadania, o programa prevê “ações estruturais” e “programas locais”, muitos deles já realizados pelo governo federal e que deverão ser especialmente direcionados ao público-alvo do Pronasci.

A divisão entre ações estruturais e projetos locais atesta que o Pronasci foi concebido muito mais como uma *política* do que como um *programa*. Apesar de ter sido incluído como um dos programas integrantes do novo PPA 2008-2011, o Pronasci traz em seu desenho frentes de atuação de diferentes naturezas e com diferentes objetivos. As chamadas ações estruturais, por exemplo, são mais ligadas às diretrizes gerais de uma política de segurança e em sua grande maioria não possuem o foco no público-alvo e nos territórios selecionados pelo programa, tendo metas e impactos mais abrangentes. Já os projetos locais destinam-se às regiões priorizadas e reúnem as ações a serem implantadas de fato nas comunidades eventualmente selecionadas.

As ações estruturais estão agrupadas em três conjuntos:

1. Modernização das instituições de segurança pública e do sistema prisional: inclui aprovação da Lei Orgânica das Polícias Civis; implantação da Escola Superior da Polícia Federal; construção de estabelecimentos penais especiais para jovens de 18 a 24 anos e para mulheres; reforma e construção de módulos de educação, saúde e informática em estabelecimentos penais, entre outras ações, sendo algumas delas programadas para atenderem prioritariamente as RMs selecionadas e outras mais abrangentes.
2. Valorização dos profissionais de segurança pública e agentes penitenciários: inclui a concessão de bolsas-formação para policiais civis e militares, bombeiros, agentes penitenciários e peritos, que participem de cursos oferecidos ou reconhecidos pelo MJ; linha de crédito especial para a compra de casa própria para operadores de segurança pública; ações de formação e qualificação dos profissionais da área; capacitação em temas como mediação de conflitos, mobilização comunitária e técnicas policiais, entre outras.
3. Enfrentamento da corrupção policial e do crime organizado: inclui ações voltadas a aprimoramentos institucionais (como o desenvolvimento de uma política nacional de enfrentamento ao tráfico de pessoas e um novo projeto da Polícia Federal para o controle de fronteiras); capacitação de profissionais que trabalham em corregedorias de polícia; e a instalação de laboratórios de tecnologia contra lavagem de dinheiro nas regiões selecionadas.

Além desses conjuntos, destacam-se ainda como ações estruturais a mudança para que haja remissão de pena por estudo regular e a realização de nova Campanha Nacional de Desarmamento.

As ações locais previstas são, em boa parte, formadas por um conjunto de programas sociais federais já existentes, agora voltados para os focos definidos no Pronasci. Nessa intervenção local é que as ações policiais cidadãs e ações sociais deverão ser combinadas. Os três conjuntos de ações propostos são:

1. Território de Paz: inclui a instituição de vários mecanismos de articulação político-social, como os Gabinetes de Gestão Integrada Municipal (GGIMs), os Conselhos Comunitários de Segurança Pública e os Canais Comunidade. Os GGIMs serão um

instrumento de articulação entre as forças de segurança pública e a sociedade e deverão criar as condições necessárias para o trabalho de equipes multidisciplinares compostas de assistentes sociais, psicólogos, educadores e pedagogos. Os gabinetes serão formados por representantes do estado, dos municípios da RM e do Conselho Estadual de Direitos Humanos. Por sua vez, os Conselhos Comunitários são espaços onde os moradores poderão debater com representantes das polícias suas demandas e necessidades. O Canal Comunidade pretende estabelecer a comunicação entre o governo e a sociedade civil para o recebimento de queixas e também esclarecimento sobre direitos que podem ser reivindicados.

2. **Integração do Jovem e da Família:** as ações se dirigem a jovens privados de liberdade e suas famílias, a jovens em situação de risco e às mulheres da comunidade. As ações destinadas aos jovens privados de liberdade constituem-se basicamente de programas já existentes: Brasil Alfabetizado, Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem), Programa de Integração da Educação Profissional ao Ensino Médio na Modalidade de Educação para Jovens e Adultos (Proeja), Pintando a Liberdade e Programa Saúde da Família (PSF). Outra ação prevista é a preparação dos jovens privados de liberdade para o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem). Para as famílias desses jovens, prevê-se assistência jurídica e a participação em iniciativas como Economia Solidária, do Ministério do Trabalho e Emprego, e Pintando a Cidadania, ação do programa Inserção Social pela Produção de Material Esportivo, do Ministério do Esporte. Dirigidos aos jovens em situação de risco, destacam-se os projetos Reservista Cidadão, que prevê a capacitação de jovens recém-licenciados do serviço militar obrigatório para atuar como líderes comunitários, e Proteção de Jovens em Território Vulnerável (Protejo), que pretende promover a formação dos jovens e adolescentes por meio de práticas esportivas, culturais e educacionais, visando resgatar a sua auto-estima, incentivar a reestruturação do seu percurso social e o desenvolvimento da convivência pacífica. Haverá ainda formação sociojurídica por meio de cursos de capacitação legal com foco em direitos humanos, combate à violência e à criminalidade e temáticas juvenis, bem como atividades de emancipação e socialização que possibilitem a sua reinserção nas comunidades em que vivem. Por fim, voltado para mulheres residentes nas comunidades atendidas, prevê-se o projeto Mulheres da Paz, destinado à capacitação de líderes comunitárias como mobilizadoras de jovens e adolescentes em situação infracional ou em conflito com a lei.
3. **Segurança e Convivência:** inclui a implantação da polícia comunitária e outros programas e projetos já desenvolvidos por diferentes áreas do governo federal, como, por exemplo, a recuperação de espaços urbanos e áreas degradadas em comunidades carentes, a melhoria da infra-estrutura urbana, além de ações de esporte e de cultura nos territórios selecionados.

Em linhas gerais, pode-se afirmar que o Pronasci foi lançado num momento oportuno, que coincide com o início de um novo mandato presidencial e com a grande discussão na sociedade sobre os problemas de segurança pública e violência. Desse ponto de vista, o programa tem vários méritos. Um deles é o de propor a associação entre segurança pública e cidadania em um momento em que a assim chamada “opinião pública” tende a pressionar por mudanças legislativas pouco efetivas e, por vezes,

agravadoras do problema,¹⁶ bem como por políticas que incentivam as táticas de confronto armado com infratores, que não têm efeito na prevenção da violência e da criminalidade e contribuem para aumentar o número de vítimas.

Outro mérito importante é o de valorizar o princípio de integração entre diferentes ações do Estado e da sociedade. Primeiramente, ao pensar a segurança pública sob a ótica da prevenção, o que envolve não apenas atividades policiais, mas também de caráter social. Segundo, porque este programa pode contribuir para maior integração entre as ações de União, estados, municípios, Distrito Federal e organizações não-governamentais (ONGs), tornando menos dispersos os recursos e menos isoladas as ações.¹⁷ Terceiro, porque a integração das políticas de diferentes ministérios pode contribuir para um maior impacto num público-alvo que é atendido por diferentes programas, como, por exemplo, os jovens em vulnerabilidade social. Finalmente, porque incorpora ações destinadas às comunidades e à ressignificação dos espaços urbanos, o que representa uma importante inovação em relação a políticas de segurança pública e tem sido apontado pelos estudos nessa área como fundamental nos esforços de redução da criminalidade.

Apesar dos aspectos positivos do Pronasci, cabe indagar se serão vencidas as dificuldades de composição de interesses inerentes à reunião de tantas ações e atores. Além dessas, devem-se apontar outras dificuldades. Uma delas refere-se à concessão de bolsa-formação para os policiais. Esta proposta foi incorporada na MP encaminhada pelo Poder Executivo somente após ter sido constatada a resistência de governos estaduais em aceitarem um piso salarial nacional para a categoria, e gerou polêmica na discussão sobre o programa no Congresso Nacional. Apesar de ter o mérito de incentivar a capacitação dos policiais, a bolsa surge como um paliativo para os salários ainda baixos desses profissionais em muitos estados brasileiros. Isto é, não corrige as distorções existentes e pode se constituir em um “penduricalho” das folhas de pagamento, o que não contribui de maneira efetiva para a valorização dos policiais, para atrair bons profissionais para essas carreiras e para coibir os empregos e ocupações complementares (“bicos”) que reduzem o seu tempo de descanso e podem levar a conflitos de interesse entre sua atuação pública e o atendimento a seu empregador privado.

Uma lacuna importante do programa diz respeito ao diagnóstico do problema. Não há dúvida de que os homens jovens são as maiores vítimas de homicídios e de que provavelmente se encontra também nesse grupo a maior parte dos infratores em crimes violentos. No entanto, falta uma melhor definição do que é um jovem em risco social e quais são os indicadores existentes para determinar a dimensão desse público-alvo. Faz-se necessária também uma melhor definição dos territórios a serem priorizados pelo programa. As 12 RMs escolhidas estão entre aquelas com as mais altas taxas de homicídio; no entanto falta definir, dentro dessas regiões, quais são os territórios com as piores condições de segurança pública e que deverão ser os alvos iniciais do programa. Só a partir desse levantamento será possível analisar se as metas já estabelecidas (ou aquelas que estão sendo estabelecidas) e os recursos previstos serão suficientes para que se alcancem os resultados desejados.

16. Como as propostas de recrudescimento das penas que, em geral, têm mais efeito sobre o aumento da população carcerária e dos custos do sistema prisional do que sobre a redução das taxas de crimes.

17. Esses dois primeiros pontos não são inovações, pois já estavam previstos no Plano de Integração e Acompanhamento de Programas Sociais de Prevenção à Violência (Piaps), lançado em 2002, mas que foi extinto ainda no início de sua implementação no novo governo.

Cabe mencionar, ainda, as pendências relativas à gestão do Pronasci. Para garantir que as metas do programa sejam alcançadas e os resultados efetivamente percebidos, a gestão talvez seja o maior desafio. Será preciso enfrentar a dificuldade de coordenar ações federais, estaduais e municipais e ainda adaptá-las às realidades locais das comunidades. Pela proposta, devem estar articulados diferentes ministérios em nível federal, e o programa deve ser gerido tanto por sua coordenação nacional quanto pelos governos estaduais e municipais, de maneira conjunta. Além disso, as comunidades atendidas devem ser também envolvidas nas decisões e avaliações do programa. Seu sucesso depende ainda da implementação articulada das diferentes iniciativas: as políticas no âmbito da segurança pública *stricto sensu* não devem ser simplesmente justapostas às iniciativas de cunho mais social, mas precisam estar integradas e articuladas com elas. Todas essas questões constituem um aspecto nodal do Pronasci, mas, até o presente momento, os instrumentos para sua implementação, monitoramento e avaliação ainda não foram claramente definidos, embora já tenha sido assinado um contrato do MJ com a Fundação Getúlio Vargas (FGV) com esse objetivo. Por fim, os documentos do programa mencionam uma multiplicidade de instâncias gestoras – conselho do Pronasci, comitê gestor, secretaria executiva e gabinetes de gestão – mas não está claro quais serão as atribuições de cada uma dessas instâncias, e como elas vão se articular.

A gestão pode ser dificultada devido ao próprio desenho do programa, que combina ações muito díspares, abarcando desde iniciativas voltadas para o aparelhamento urbano de uma determinada comunidade, por exemplo, até o controle de velocidade nas rodovias federais ou a implantação da Escola Superior da Polícia Federal. Ao buscar elaborar um programa abrangente, com condições de responder à demanda por segurança da sociedade e de inovar, alcançando diferentes áreas de atuação da segurança pública, parece ter-se chegado a uma política sem frentes que se complementem organicamente. Em resumo, o programa inclui ações no âmbito da segurança pública, diversos projetos sociais já realizados pelo governo federal e alguns novos projetos focalizados. Mas esse conjunto não parece ter sido montado de forma a criar de fato uma política com relações causais claramente estabelecidas, com resultados que possam ser precisamente avaliados e a ela atribuídos e com frentes que potencializem o alcance das metas.

Apesar disso, o caráter inovador do programa, centrado na focalização do público-alvo e dos territórios e na articulação de políticas de segurança e políticas sociais, se soma ao fato de ter sido lançado como compromisso presidencial, compondo a agenda de prioridades do novo mandato e com garantia de orçamento significativo. Esses trunfos se constituem em oportunidade para o governo federal, finalmente, lidar com a questão de segurança pública no Brasil a partir de uma visão mais integrada e mais afinada com os estudos e experiências realizadas nacional e internacionalmente. Resta saber se essa oportunidade será devidamente aproveitada e se sustentará diante da complexidade do problema a ser enfrentado e das dificuldades ligadas à implementação dessa importante iniciativa.

4 Tema em destaque

Juventude e políticas públicas de segurança

Os jovens, principalmente os homens, são o principal alvo das políticas públicas de segurança. Esse foco não está estabelecido na legislação e, em geral, nem mesmo é confirmado pelos gestores da política, mas pode ser notado, por exemplo, pela alta concentração desse contingente da população no sistema de execução penal. Segundo levantamento

do Sistema de Informações Penitenciárias (Infopen), havia, em julho de 2007, 419.551 presos (cumprindo penas restritivas de liberdade ou medidas de segurança ou presos provisoriamente). De um total de 303.540 indivíduos com informações sobre idade, 32,9% tinham de 18 a 24 anos e 26,7%, de 25 a 29 anos. Assim, as pessoas na faixa etária de 18 a 29 anos constituíam 59,6% do total de presos, embora representassem apenas 32,5% da população com mais de 18 anos.¹⁸

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

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

Entretanto, as políticas públicas de segurança não são apenas repressivas. Outra via de atuação é a prevenção. A preocupação maior, nesse caso, tende a ser com a prevenção das manifestações de violência, fenômeno social de múltiplos aspectos e que pode ser tratado de diferentes formas, cabendo maior destaque à violência física. Também neste caso é importante notar que este fenômeno tem se mostrado fortemente associado à juventude, esteja o jovem no papel de agressor ou no de vítima. Exemplo disso é o fato de que, internacionalmente, as taxas de homicídio – manifestação mais extrema da violência física – são em geral superiores nas faixas de 15 a 24 anos e de 25 a 34 anos,¹⁹ ou de que jovens adolescentes ainda estão entre as maiores vítimas de violências sexuais. Coerentemente, esta outra linha de políticas públicas de segurança pretende atuar junto aos jovens, mas também junto a crianças e adolescentes, de forma a reduzir seu risco de envolvimento com esse tipo de violência.

4.1 As ações repressivas

Tradicionalmente, a política pública que responde pelo controle da violência e pela garantia de segurança é centrada nos infratores e costumeiramente conhecida como repressiva. Divide-se, em termos genéricos, em policiamento ostensivo, persecução penal

18. Projeções Demográficas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 2007.

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

e execução penal. Esta política está a cargo e é executada prioritariamente pelos governos estaduais e do Distrito Federal, por meio de um aparato composto, principalmente, por suas polícias militares e civis, seus tribunais de justiça, seus ministérios públicos, suas defensorias públicas e seus estabelecimentos penais (prisões, cadeias públicas etc.). O governo federal, por meio do MJ, procura delinear algumas diretrizes gerais dessa política e repassa recursos suplementares para algumas ações, além de ser responsável pela Polícia Federal, pela Polícia Rodoviária Federal e pelo sistema penitenciário federal, com atribuições distintas das instâncias estaduais.²⁰ A atuação desse complexo de justiça criminal é voltada para todos aqueles com idade acima de 18 anos, sendo que os adolescentes em conflito com a lei têm um sistema próprio de sanções, pautado pela doutrina da proteção integral a crianças e adolescentes, presente no arcabouço legal brasileiro. Para tratar da atuação repressiva do sistema de justiça criminal junto ao público juvenil, serão analisadas a abordagem policial, a execução penal e a aplicação de medidas socioeducativas aos adolescentes.

4.1.1 A abordagem policial

A ação de abordagem policial parece estar focada nos jovens. A título de exemplo cita-se a pesquisa *Abordagem policial, estereótipos raciais e percepção da discriminação na cidade do Rio de Janeiro*,²¹ realizada com policiais e jovens daquela cidade em 2003 e 2004, que constatou, entre outros, o seguinte fenômeno: todos os policiais entrevistados admitiram que os jovens do sexo masculino tendem a despertar a suspeita policial. O levantamento quantitativo com uma amostra aleatória de 2.250 cariocas de 15 a 65 anos (em que 62,2% afirmaram que nunca foram abordados pela polícia) indicou que os jovens de 15 a 29 anos são mais abordados que o restante da população (representavam 28,8% da população e 41,2% dos abordados).²²

A questão da abordagem policial ganha contornos especialmente importantes para a análise que se pretende fazer aqui quando se considera que os abusos parecem atingir mais fortemente os jovens. Segundo o mesmo estudo, as pessoas de 15 a 29 anos representavam 59,1% dos que disseram ter sofrido intimidação ou ameaça na última abordagem. Entre

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

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

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

aqueles abordados mais de uma vez, teriam sido alvo de agressões físicas na última ocasião 16,9% das pessoas de 15 a 19 anos. Quanto a agressões psicológicas, apresentaram-se como vítimas 28,5% dos jovens de 20 a 24 anos. Esses abusos podem ajudar a explicar também o fato de que, enquanto 49,4% das pessoas de 50 a 65 anos têm algum medo da polícia, entre os jovens de 15 a 19 anos a proporção sobe para 67,8%.

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

Para enfrentar a falta de confiança na polícia causada por casos de violência, abuso e corrupção, há no Executivo Federal alguns programas e ações que atuam ou podem auxiliar na sua contenção e também contribuir para mudanças no comportamento policial. Entretanto, nenhum deles tem como foco específico a população jovem. O programa Direitos Humanos, Direitos de Todos, da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República (SEDDH/PR), tem duas ações nesse sentido: a Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas, que pode auxiliar na proteção de vítimas/testemunhas de casos de violência policial, e a Assistência Técnica para Ouvidoria de Polícia e Policiamento Comunitário, que contribui com projetos voltados para um maior controle da polícia²³ e para o estabelecimento de boas relações entre esta e a comunidade na resolução dos problemas de segurança. Outro programa, o Sistema Único de Segurança Pública, do MJ, realiza e apóia cursos para policiais sobre policiamento comunitário, direitos humanos e uso moderado da força. Essas ações são importantes, e alguns dos cursos, como os da Rede de Especialização em Segurança Pública, já incluem a temática da juventude, mas seu impacto é ainda limitado.

Outra questão a ser discutida, no entanto, é que a própria atuação do sistema de justiça criminal parece, por vezes, aumentar a probabilidade de que os jovens cometam ou tornem a cometer crimes. Se, por exemplo, policiais desrespeitam jovens em abordagens, ou os estabelecimentos penais permitem a atuação de gangues e negam direitos básicos aos presos, as facções criminosas podem se tornar um refúgio contra ações policiais e proteção contra riscos nos estabelecimentos penais, ou até fonte de recursos para os presos. Se a atuação policial com mais ênfase sobre os jovens poderia ser justificada pelas próprias estatísticas, que apontam maior envolvimento desse segmento populacional em crimes, pode-se dizer que a própria abordagem e suspeição dos jovens, com grande frequência, contribui para sua maior presença nas estatísticas de persecução e execução penal. Se o papel da polícia é o de tratar todos os cidadãos igualmente, sem criminalizar nem vitimizar nenhum grupo populacional, o jovem, assim como outros grupos, não pode ser estigmatizado pelas forças de segurança do Estado.

Contudo, para mudar a atual postura, fortemente arraigada em fatores culturais, sociais e de formação desses profissionais, é preciso reforçar os valores democráticos e

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

desconstruir preconceitos. Certamente, isso não pode ser solucionado no curto prazo, sendo de importância fundamental um trabalho contínuo de formação e capacitação dos policiais, além da implantação de modelos de relação entre comunidade e forças policiais de maior respeito e confiança mútua e do incremento dos instrumentos de controle da ação policial.

4.1.2 A execução penal e as medidas socioeducativas para os adolescentes em conflito com a lei

Pelo fato de os jovens se verem envolvidos com maior frequência em ocorrências policiais, eles se tornam a população majoritariamente atendida pelo sistema de execução penal – tanto nos estabelecimentos penais quanto na aplicação de penas e medidas alternativas. Outra comparação interessante refere-se ao fato de que, enquanto a taxa de “encarceramento” de pessoas com mais de 30 anos é de aproximadamente 2,0 presos por mil habitantes, a taxa para os jovens é de aproximadamente 6,1 por mil, chegando entre os homens jovens a, aproximadamente, 11,5 por mil.²⁴

Entre as informações disponíveis sobre a situação desses presos,²⁵ destaca-se o fato de haver uma forte concentração no regime fechado (38,7%) e nos estabelecimentos policiais (14%). Isso sugere possíveis problemas na progressão penal (como apenados que já deveriam ter passado para regimes mais brandos) e no trâmite dos processos criminais (que submete réus em prisão provisória à privação de liberdade em estabelecimentos inadequados ao tratamento penal por longos períodos). Nota-se ainda que 69,3% dos presos não concluíram o ensino fundamental; tendo em vista o princípio da reintegração social, a prestação de serviços educacionais para esse grupo torna-se imprescindível. A baixa proporção encontrada de presos trabalhando (21%) também dificulta a redução da população prisional pela remissão de pena, como também atesta o reduzido acesso a um instrumento que pode facilitar a reinserção social dos egressos do sistema. No caso dos jovens, especialmente, esta é uma lacuna bastante significativa, pois esses apenados têm grandes chances de saírem das prisões ainda com muitos anos de atividade produtiva pela frente. E, nesse caso, muitas são as dificuldades encontradas por aqueles que possuem baixa escolaridade, não têm uma profissão nem se qualificaram tecnicamente e ainda carregam o pesado estigma de egresso. As alternativas apresentadas a esses cidadãos tornam-se muito mais limitadas; por conseguinte, as possibilidades de reincidência tendem a aumentar.

Um relatório de 2006 da Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados²⁶ apontou problemas encontrados em sistemas prisionais de 16 Unidades da Federação (UFs). A maior parte das questões refere-se a: infra-estrutura precária; problemas na gestão de recursos humanos; falhas nas condições para o tratamento penal; falhas na aplicação de disciplina; falhas nos serviços de assistência; e falhas na promoção e garantia de outros direitos (devido à prática de revista vexatória de visitantes; falta de autorizações

24. Cálculo feito pela Disoc/Ipea a partir dos dados do Infopen e de projeções populacionais do IBGE.

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

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

para visita; desrespeito aos horários de visita dos presos, entre outras). Esse levantamento indica o flagrante desrespeito à Lei de Execução Penal no país.²⁷

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

Os adolescentes entre 12 e 18 anos sentenciados por conflito com a lei são submetidos a medidas socioeducativas, regulamentadas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Segundo o *Levantamento Nacional do Atendimento Socioeducativo*, de agosto de 2006, havia no Brasil 10.446 adolescentes internados, 3.746 em internação provisória e 1.234 em regime de semiliberdade, somando um total de 15.426 jovens cumprindo medidas socioeducativas. A proporção da população de 12 a 18 anos em meio fechado é crescente: em 2002, eram 48,2 em 100 mil; em 2004, 55,8 em 100 mil; e em 2006, chegou-se a 61,7 em 100 mil.²⁸ Assim, em 2006, havia 3.375 adolescentes, no sistema, a mais que em 2002, o que representa um crescimento de 28% em quatro anos.²⁹ Nas capitais, outros 19.444 jovens estavam em meio aberto, em programas de liberdade assistida e/ou prestação de serviço comunitário. Alguns estados mantinham, ainda, jovens em cadeias, mas o número de adolescentes nessas condições é desconhecido.

O *Mapeamento Nacional sobre a Situação das Instituições que Aplicam Medida Socioeducativa de Privação da Liberdade ao Adolescente em Conflito com a Lei no Brasil*, realizado em setembro e outubro de 2002,³⁰ traz, entre outras, algumas informações interessantes sobre os adolescentes internados. Em relação às características gerais dos internos, 76% deles tinham entre 16 e 18 anos; 91% eram homens; 21% eram pretos; 40%, pardos; e 38%, brancos (evidenciando a sub-representação deste segmento populacional, que chegava a 49,1% da população de 12 a 18 anos em 2001). Quanto à renda, 12,7% dos internos vinham de família sem renda; 26,2% com renda inferior a 1 salário mínimo (SM)

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

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

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

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

(R\$ 200 à época); e 40,7% com renda entre 1 e 2 SMs. Os jovens de mais baixa renda estavam sobre-representados nas unidades de internação, pois, de acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) de 2001, para a renda familiar mensal da população masculina não-branca de 12 a 18 anos, as proporções eram: 13,3% com renda de até 1 SM e 26,6%, de 1 a 2 SMs. Cabe destacar, também, que a maior parte desses adolescentes cumpria medida por roubo (41,8%), que vinha seguido de longe pela categoria homicídio (14,9%). Apesar de a internação ser prevista somente para atos infracionais cometidos com grave ameaça ou violência contra a pessoa, 11,0% dos internos estavam nessa condição devido à prática de furto.³¹ A pesquisa mostrou, ainda, que apenas 8,6% dos adolescentes cumpriam medida socioeducativa de semiliberdade, o que demonstra o baixo recurso a essa alternativa.

Outro conjunto de informações levantadas pelo estudo refere-se às próprias instituições onde os adolescentes estavam internados. Destaca-se, em geral, a inadequação do ambiente físico para o desenvolvimento da proposta pedagógica socioeducativa, refletida em problemas como o péssimo estado de manutenção e higiene; a inexistência de espaços para o desenvolvimento de atividades esportivas e de convivência; a superlotação dos dormitórios; e a tendência de privilegiar o aumento da segurança em lugar da melhoria do ambiente. Também chama a atenção a precariedade na oferta dos serviços de educação, profissionalização, assistência à saúde e cultura e lazer. No caso da educação, por exemplo, embora 99% das unidades oferecessem ensino fundamental e 66%, o ensino médio, os problemas eram muitos: professores sem capacitação específica para a proposta socioeducativa; carga horária insuficiente para cumprimento do conteúdo programado; salas de aula inadequadas; material didático insuficiente em qualidade e quantidade; inexistência de biblioteca, entre outros. Também, no que se refere à profissionalização, as dificuldades eram grandes. Embora 85% das unidades oferecessem alguma ação desse tipo aos internos, elas não eram sistemáticas e dependiam da iniciativa da direção, não estando ligadas a uma política efetiva e sustentável.

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

No âmbito do Pronasci, também com o objetivo de aperfeiçoar os sistemas de execução penal e atendimento socioeducativo, foram incluídas algumas propostas, tais

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

como: construção de estabelecimentos especiais para jovens de 18 a 24 anos nas 12 RMs; reforma e construção de módulos de educação, saúde e informática em estabelecimentos penais; construção de unidades para o Sinase; extensão aos jovens privados de liberdade de programas já existentes, como o Brasil Alfabetizado, o ProJovem, o Projeja e o PSE.

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

4.2 As ações preventivas

Não é novidade que o sucesso no enfrentamento da violência e da criminalidade também está atrelado a ações públicas com efeito preventivo, como a política educacional (que afeta principalmente crianças e jovens), a implantação de infra-estrutura urbana e a administração da justiça. Nesse sentido, a educação escolar teria a responsabilidade de transmitir os valores sociais a crianças e adolescentes, capacitá-los para a vivência dos conflitos de forma não-violenta e prepará-los para a entrada no mercado de trabalho. A implantação de infra-estrutura urbana, por sua vez, seria capaz, entre outras coisas, de evitar a emergência de disputas e conflitos em adensamentos populacionais precários. Seria responsável, também, por garantir iluminação pública, dificultando a ação criminosa contra os cidadãos, e criar vias para a rápida circulação das forças públicas no atendimento aos chamados policiais. Por sua vez, a administração da Justiça seria responsável por garantir o respeito aos direitos e às instituições, evitando a utilização da violência como instrumento de resolução de conflitos.

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

No âmbito do governo federal, há diversos programas que apresentam o caráter de estratégias de prevenção da violência, como, por exemplo, o Paz no Campo, do Ministério do Desenvolvimento Agrário; o Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas e o Direitos Humanos, Direitos de Todos, da SEDH/PR; e o Programa de Combate à Violência contra as Mulheres, da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Além desses, há também algumas ações, como o “Apoio à implantação de projetos de prevenção

à violência”, no âmbito do Programa Sistema Único de Segurança Pública, e a “Capacitação de profissionais da rede de atenção às vítimas de tráfico de seres humanos”, do Programa Combate à Criminalidade, ambos do MJ.

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

QUADRO 1

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

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

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

Elaboração: Disoc/Ipea.

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

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

Para além das ações executadas diretamente pelo governo federal, a Senasp realizou um levantamento que alcançou 168 projetos de prevenção à violência existentes no Brasil, apoiados ou não pela secretaria.³² Destes, existem projetos das polícias militares, corpos de bombeiros, polícias civis, secretarias estaduais de segurança pública e de outras instituições, associações e fundações. Dentre os principais objetivos dos projetos está a atenção ao público juvenil, sendo que a maior parte tinha como público-alvo a faixa etária de 12 a 24 anos. Tais iniciativas se afirmam como voltadas para a “capacitação de jovens”, o “combate à ociosidade juvenil”, a “retirada de menores das ruas” ou a “prevenção do uso de drogas entre adolescentes”. No cálculo do número de pessoas atingidas diretamente nos 12 meses anteriores à pesquisa, contabilizaram-se desde projetos que atendiam menos de 100 pessoas a projetos com mais de 2 mil pessoas atingidas.

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

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

No entanto, o Brasil tem um longo caminho a percorrer no equacionamento das questões referentes à relação entre violência e juventude. De um lado, faltam recursos no sistema de justiça criminal para a melhoria das condições de internação (de apenas,

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

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

5 Considerações finais

Dentre os principais fatos ocorridos no primeiro semestre de 2007, relacionados às áreas de justiça e de segurança pública, destacaram-se as mudanças normativas no campo do processo *civil, trabalhista e criminal*; a operação policial realizada no Complexo do Alemão, no Rio de Janeiro, envolvendo uma polêmica estratégia de atuação; e os últimos trâmites, no Legislativo, das matérias que tratam da Defensoria Pública, enfocando os impasses colocados à sua efetiva implementação.

Quanto à implementação da política na área de justiça, abordou-se a atuação do governo federal no sentido de promover a democratização do acesso à Justiça no país. As iniciativas, capitaneadas pelo MJ, podem ser agrupadas em quatro conjuntos: em um primeiro, estão as “ações de cidadania”, destinadas a disseminar, junto à população, uma série de informações acerca dos seus direitos civis, econômicos, políticos, culturais etc.; em um segundo conjunto de iniciativas, está o fortalecimento das defensorias públicas estaduais e da União; em um terceiro, estão as tentativas de aproximação entre o Judiciário e as comunidades dispersas pelo território brasileiro, especialmente por meio de projetos como a “justiça comunitária” e a “justiça itinerante”; e, em quarto lugar, está a aposta em caminhos alternativos de resolução de conflitos, centrada na estruturação de núcleos de mediação em diversas comunidades brasileiras.

Na área de segurança pública, apresentou-se o novo programa do governo federal destinado ao enfrentamento da violência e da criminalidade, o Pronasci. O programa, que foi apresentado como prioridade governamental para os próximos quatro anos e prevê um significativo montante de recursos, tem o mérito de estabelecer alguns focos de público-alvo e de territórios e reunir iniciativas de segurança pública a ações sociais, além de pretender articular ações das esferas federal, estadual, municipal e local. Adicionalmente, reúne iniciativas de diferentes áreas de atuação governamental, como educação, cultura, desenvolvimento urbano, segurança pública e justiça.

Entretanto, a proposta não foi apresentada como uma política fechada, desenhada de modo a lidar com a complexidade do problema que pretende combater, mas sim como um conjunto de ações em diferentes áreas, que não se complementam necessariamente e que, na prática, além dos problemas de gerenciamento que tendem a ocasionar, podem não convergir sinergicamente no sentido desejado pelos objetivos do programa. Como começa a ser implementado em 2008, caso se efetivem as ações de monitoramento e avaliação previstas desde o início de sua implementação, o programa poderá ter seus resultados parciais e finais mensurados, bem como seus rumos corrigidos ao longo da execução.

Uma das inovações do Pronasci é a definição do público-alvo prioritário de jovens de 15 a 29 anos em situação de vulnerabilidade social, em famílias expostas à violência, incluindo adolescentes cumprindo medidas socioeducativas e jovens detentos ou egressos do sistema penitenciário. É o primeiro programa do governo federal na área de segurança pública que apresenta um claro recorte etário, priorizando os jovens. Trata-se de uma inovação promissora, ainda que tardia, dado que os jovens são aqueles que mais aparecem nas estatísticas criminais tanto como autores quanto como vítimas de crimes violentos e têm sido, historicamente, o público das ações na área de segurança pública por excelência.

A análise da relação entre juventude e segurança pública, abordada na seção “Tema em destaque”, indica que as políticas públicas desenvolvidas nessa área caracterizam-se, principalmente, pelo teor repressivo, especialmente aquelas ligadas à abordagem policial e ao sistema penal. As ações preventivas são relativamente recentes e limitadas, não sendo executadas pelo governo federal de modo abrangente e sistemático ou de forma a convergir com as demais políticas destinadas ao enfrentamento da violência. Seus méritos, no entanto, são vários, dentre eles os de se antecipar à ocorrência do crime, buscar impedir o envolvimento dos jovens com episódios de violência e reduzir a pressão sobre o sistema de justiça criminal, cuja capacidade de punir e reinserir é restrita. Diante das altas taxas de violência existentes na sociedade brasileira, seria da maior importância que uma política nacional de prevenção à violência fosse estruturada, incluindo ações locais para o enfrentamento de fatores de risco e a potencialização de fatores de proteção (principalmente em relação aos jovens) e buscando ampliar a ação do sistema de justiça criminal da simples repressão e punição para o tratamento e reinserção social dos apenados.

GLOSSÁRIO DE SIGLAS

ABA	Associação Brasileira de Antropologia
Abcon	Associação Brasileira das Concessionárias de Serviços Públicos de Água e Esgoto
Abes	Associação Brasileira de Empresas de <i>Software</i>
ABGLT	Associação Brasileira de Gays, Lésbicas e Transgêneros
Abin	Agência Brasileira de Inteligência
ABMP	Associação Brasileira de Magistrados e Promotores da Infância e Juventude
Abong	Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais
ABPD	Associação Brasileira de Produtores de Discos
Abpdea	Associação Brasileira para Proteção dos Direitos Autorais
Abra	Associação Brasileira de Reforma Agrária
Abramge	Associação Brasileira de Medicina de Grupo
ABTO	Associação Brasileira de Transplante de Órgãos
Acnur	Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
Aconeruq	Associação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas do Maranhão
ACS	Agente Comunitário de Saúde
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
Adepol	Associação dos Delegados de Polícia do Brasil
Adin	Ação Direta de Inconstitucionalidade
Aeps	Anuário Estatístico da Previdência Social
Aesbe	Associação das Empresas de Saneamento Básico Estaduais
Afis	Sistema Automatizado de Identificação por Impressões Digitais
AGF	Aquisições do Governo Federal
AGU	Advocacia Geral da União
AIH	Autorização de Internação Hospitalar
AISS	Associação Internacional da Seguridade Social
Albigraf	Associação Brasileira da Indústria Gráfica
Alca	Área de Livre Comércio das Américas
Amencar	Associação de Apoio à Criança e ao Adolescente

AMS	Assistência Médico-Sanitária
ANA	Agência Nacional de Águas
Anamatra	Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho
Anapp	Associação Nacional da Previdência Privada
Ancine	Agência Nacional do Cinema
Andifes	Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
Aneb	Avaliação Nacional da Educação Básica
Anpea	Associação Nacional dos Proprietários e Comerciantes de Armas
ANPT	Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho
Anresc	Avaliação Nacional do Rendimento Escolar
ANS	Agência Nacional de Saúde Suplementar
Anvisa	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
Apac	Autorização de Procedimento de Alta Complexidade
APL	Arranjo Produtivo Local
Apoesp	Associação dos Professores do Estado de São Paulo
ASPS	Ações e Serviços Públicos de Saúde
Assemae	Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento
Assera	Associação dos Servidores da Reforma Agrária
ASSUFRJ	Associação dos Funcionários da Universidade Federal do Rio de Janeiro
ATC	Aposentadoria por Tempo de Contribuição
Ater	Assistência Técnica e Extensão Rural
BAC	Base de Apoio à Cultura
Bacen ou BC	Banco Central do Brasil
Bancoob	Banco Cooperativo do Brasil S.A.
Bansicred	Banco Cooperativo Sicredi
Basa	Banco da Amazônia S.A.
BB	Banco do Brasil S.A.
BD	Benefício Definido
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
Bird	Banco Mundial
BN	Banco do Nordeste
BN	Fundação Biblioteca Nacional
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BNDPJ	Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário
BNH	Banco Nacional de Habitação
Bope	Batalhão de Operações Especiais da Polícia Militar
BPC	Benefício de Prestação Continuada
BT	Banco da Terra
Caaf	Compra Antecipada da Agricultura Familiar
Cade	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CadÚnico	Cadastro Único dos Programas Sociais
CAE	Comissão de Assuntos Econômicos
Caeaf	Compra Antecipada Especial da Agricultura Familiar
CAFFP	Central das Associações Agropastoris de Fundo e Fecho de Pasto
Caged	Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
Cagedest	Caged Estimativas
CAP	Centro de Atenção Psicossocial
CAP-AD	Centro de Atenção Psicossocial – Álcool e Drogas
Capes	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
Capin	Caixa de Aposentadorias e Pensões da Imprensa Nacional
CAS	Comissão de Assuntos Sociais do Senado
Case	Comunidade de Atendimento Socioeducativo
CAT	Comunicação de Acidente de Trabalho
CAVC	Centro de Atenção a Vítimas de Crimes
CBIA	Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência
CBL	Câmara Brasileira do Livro
CCA	Cooperativa Central de Reforma Agrária
CCFGTS	Conselho Curador do FGTS
CCJ	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania
CCP	Comissão de Conciliação Prévia
CCPNPE	Conselho Consultivo do Programa Primeiro Emprego
CD	Contribuição Definida
CDAF	Compra Direta da Agricultura Familiar
CDC	Center for Disease Control and Prevention
CDDPH	Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana
CDES	Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
CDHM	Comissão de Direitos Humanos e Minorias

CDP	Certificado da Dívida Pública
CEA	Comissão Especial de Avaliação da Educação Superior
Ceape	Centro de Apoio ao Pequeno Empreendedor
Ceas	Certificado de Entidade de Assistência Social
Cebas	Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social
Cebriad	Centro Brasileiro de Informação sobre Drogas Psicotrópicas
Cecria	Centro de Referências, Estudos e Ações sobre Crianças e Adolescentes
Cedaw	Comitê para Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher
Cedeplar/UFMG	Centro de Planejamento e Desenvolvimento Regional da UFMG
Ceert	Centro de Estudos das Relações de Trabalho e da Desigualdade
CEF	Caixa Econômica Federal
Cefet	Centro Federal de Educação Tecnológica
Ceff	Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos
Ceme	Central de Medicamentos
Cendsa	Comitê Executivo Nacional para o Desenvolvimento Sustentável de Alcântara
Cenepi	Centro Nacional de Epidemiologia
Cenpec	Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária
CEO	Centro de Especialidades Odontológicas
Cepal	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
Ceplac	Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira
CEPS	Conselho Estadual de Previdência Social
Cerlalc	Centro Regional para o Livro na América Latina e no Caribe
CES	Conselhos Estaduais de Saúde
Cesb	Companhias Estaduais de Saneamento Básico
C&T	Ciência e Tecnologia
CEU	Casa do Estudante Universitário
CF	Constituição Federal
CFDD	Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos
CFE	Conselho Federal de Educação
Cfess	Conselho Federal de Serviço Social
CFP	Comissão de Financiamento da Produção

CGFAT	Coordenação-Geral de Recursos do FAT
CGI	Comissão Geral de Investigações
CGPAN	Coordenação-Geral da Política de Alimentação e Nutrição
CGPC	Conselho de Gestão da Previdência Complementar
CGT	Central Geral dos Trabalhadores
CGTEE	Companhia de Geração Térmica de Energia Elétrica
CGU	Controladoria Geral da União
Chesf	Companhia Hidro Elétrica do São Francisco
Ciad	Conferência de Intelectuais Africanos e da Diáspora
CIB	Conselho Intergestores Bipartite
CID	Classificação Internacional das Doenças
Cide	Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
CIDH	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CIF	Classificação Internacional de Funcionalidades, Incapacidade e Saúde
CIR	Center for International Rehabilitation
Cisan	Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional
CIT	Comissão Intergestores Tripartite
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CMADS	Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
CMN	Conselho Monetário Nacional
CMPS	Conselho Municipal de Previdência Social
CNA	Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil
Cnae	Classificação Nacional de Atividades Econômicas
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNC	Confederação Nacional do Comércio
CNCD	Conselho Nacional de Combate à Discriminação
CND	Certidão Negativa de Débitos
CNDH	Conferência Nacional de Direitos Humanos
CNDI	Conselho Nacional dos Direitos do Idoso
CNDM	Conselho Nacional dos Direitos da Mulher
CNDRS	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNFPCP	Centro Nacional de Folclore e Cultura Popular
CNI	Confederação Nacional da Indústria

CNIC	Comissão Nacional de Incentivo à Cultura
CNIR	Cadastro Nacional de Imóveis Rurais
CNIS	Cadastro Nacional de Informações Sociais
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CNPB	Cadastro Nacional de Planos de Benefícios
CNPC	Conselho Nacional de Políticas Culturais
CNPC	Conselho Nacional de Previdência Complementar
CNPCP	Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária
CNPCT	Comitê Nacional para Prevenção e Controle da Tortura no Brasil
CNPIR	Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
CNPM	Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CNPS	Conselho Nacional de Previdência Social
CNRAC	Central Nacional de Regulação de Alta Complexidade
CNRC	Centro Nacional de Referência Cultural
CNRT	Conselho Nacional de Relações de Trabalho
CNS	Conselho Nacional de Saúde
CNS	Confederação Nacional de Saúde
CNSAN	Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CNSP	Conselho Nacional de Seguros Privados
CNSS	Conselho Nacional de Seguridade Social
CNT	Confederação Nacional do Transporte
CNTb	Conselho Nacional do Trabalho
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
Coaf	Conselho de Controle de Atividades Financeiras
Cobap	Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas
Codefat	Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador
Coespir	Conferência Estadual de Promoção da Igualdade Racial
Cofecon	Conselho Federal de Economia
Coff	Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira
Cofins	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
Cohre	Centro pelo Direito à Moradia contra Despejos

ComVest	Comissão Permanente para Vestibulares
Conab	Companhia Nacional de Abastecimento
Conad	Conselho Nacional Antidrogas
Conade	Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência
Conaete	Coordenadoria Nacional de Combate ao Trabalho Escravo
Conaeti	Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil
Conamp	Associação Nacional dos Membros do Ministério Público
Conanda	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
Conapa	Comissão Nacional de Apoio às Penas e Medidas Alternativas
Conapir	Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial
Conaq	Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas
Conare	Comitê Nacional de Refugiados
Conasems	Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde
Conass	Conselho Nacional de Secretários de Saúde
Conatrae	Comissão Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo
Condecine	Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica
Conep	Conselho Nacional de Ética em Pesquisa
Congemas	Colegiado Nacional de Gestores Municipais da Assistência Social
Conjuve	Conselho Nacional de Juventude
Consad	Conselho Nacional de Secretários de Administração
Consea	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
Consed	Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação
Consegue	Comissão Nacional de Prevenção da Violência e Segurança nos Espetáculos Esportivos
Contag	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
Conviver	Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido
Corde	Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência
CPF	Cadastro de Pessoas Físicas
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CPM	Comissão Pastoral do Migrante
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
CPMI	Comissão Parlamentar Mista de Inquérito

CPR	Cédula de Produto Rural
CPS	Conselho de Previdência Social
CPSS	Contribuição para o Plano de Seguridade Social do Servidor
CPT	Comissão Pastoral da Terra
Cras	Centro de Referência da Assistência Social
Creas	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
Creduc	Crédito Educativo
CSJ	Consórcio Social da Juventude
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
CSN	Conselho de Segurança Nacional
CT	Cédula da Terra
CTB	Carga Tributária Bruta
CTPS	Carteira de Trabalho e Previdência Social
CTS	Carga Tributária Social
CTSPN	Comitê Técnico de Saúde da População Negra
CUT	Central Única dos Trabalhadores
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
Dataprev	Serviço de Processamento de Dados da Previdência Social
Datasus	Departamento de Informática do SUS
DCA	Departamento da Criança e do Adolescente
Dcnem	Diretrizes Curriculares Nacionais do Ensino Médio
DCNT	Doenças Crônicas Não-Transmissíveis
DDH	Departamento dos Direitos Humanos
Deam	Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher
Demu	Departamento de Museus e Centros Culturais
Denatran	Departamento Nacional de Trânsito
Depec	Departamento Econômico
Depen	Departamento Penitenciário Nacional
DF	Distrito Federal
DFID	Departamento Britânico para o Desenvolvimento Internacional e Redução da Pobreza
DHAA	Direito Humano à Alimentação Adequada e Saudável
Dieese	Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos
Dirur	Diretoria de Estudos Regionais e Urbanos

Disoc	Diretoria de Estudos Sociais
DNC	Departamento Nacional da Criança
DNI	Divisão Nacional de Informações
DOU	Diário Oficial da União
DPF	Departamento de Polícia Federal
DPRF	Departamento de Polícia Rodoviária Federal
DPU	Defensoria Pública da União
DRCI	Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional
DRCPim	Delegacia de Repressão aos Crimes contra a Propriedade Imaterial
DRT	Delegacia Regional do Trabalho
DRU	Desvinculação dos Recursos da União
Dsei	Distrito Sanitário Especial de Saúde Indígena
DST	Doenças Sexualmente Transmissíveis
DVS	Destaque de Votação em Separado
EAPC	Entidades Abertas de Previdência Complementar
Ebia	Escala Brasileira de Insegurança Alimentar
EC	Emenda Constitucional
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
Ecosoc	Conselho Econômico e Social da ONU
Ecosol	Economia Solidária em Desenvolvimento
EDH	Educação em Direitos Humanos
Educafro	Educação e Cidadania de Afro-Descendentes e Carentes
EFPC	Entidade Fechada de Previdência Complementar
EGF	Empréstimos do Governo Federal
EJA	Educação de Jovens e Adultos
Embrafilme	Empresa Brasileira de Filmes
Embrapa	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
Emgea	Empresa Gestora de Ativos
Enade	Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes
ENC	Exame Nacional de Cursos
Enccla	Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro e Recuperação de Ativos
Enem	Exame Nacional do Ensino Médio
Enjune	Encontro Nacional de Juventude Negra

EPM	Escola Paulista de Medicina
EPT	Educação Profissional e Tecnológica
EPU's	Encargos Previdenciários da União
ESB	Equipes de Saúde Bucal
ESF	Equipes de Saúde da Família
FA	Fator de Alocação
Faec	Fundo de Ações Estratégicas e Compensação
FAF	Federação da Agricultura Familiar
Fampe	Fundo de Aval do Proger
FAO	Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação
FAP	Fator Acidentário Previdenciário
Fapi	Fundo de Aposentadoria Programada Individual
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FAS	Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FBN	Fundação Biblioteca Nacional
FCEP	Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza
FCO	Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste
FCP	Fundação Cultural Palmares
FCRB	Fundação Casa de Rui Barbosa
FCVS	Fundo de Compensação de Variação Salarial
FDDD	Fundo de Defesa dos Direitos Difusos
FDS	Fundo de Desenvolvimento Social
Febec	Federação Brasileira das Entidades de Cegos
Febem	Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor
Febrasgo	Federação Brasileira das Associações de Ginecologia e Pediatria
FEF	Fundo de Estabilização Fiscal
Fenadv	Federação Nacional dos Advogados
Fenaseg	Federação Nacional das Empresas de Seguros Privados e Capitalização
Fenasp	Federação Nacional das Sociedades Pestalozzi
Feraesp	Federação dos Empregados Rurais Assalariados do Estado de São Paulo
Fetaesp	Federação dos Trabalhadores Rurais na Agricultura do Estado de São Paulo

Fetraf	Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FGV	Fundação Getúlio Vargas
Fibge	Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Ficart	Fundo de Investimento Cultural e Artístico
Fideps	Fator de Incentivo ao Desenvolvimento do Ensino e Pesquisa Universitária em Saúde
Fies	Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior
Fiesp	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
Finep	Financiadora de Estudos e Projetos
Finsocial	Fundo de Investimento Social
Fiocruz	Fundação Oswaldo Cruz
Fipir	Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial
FJP	Fundação João Pinheiro
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
FNC	Fundo Nacional de Cultura
FNCA	Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente
FNDCT	Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FNE	Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FNO	Fundo Constitucional de Financiamento do Norte
FNPS	Fórum Nacional de Previdência Social
FNS	Fundo Nacional de Saúde
FNSP	Fundo Nacional de Segurança Pública
FNT	Fórum Nacional do Trabalho
FNU	Federação Nacional dos Urbanitários
Fonacriad	Fórum Nacional de Organizações Governamentais de Atendimento à Criança e ao Adolescente
Fonseas	Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FRGPS	Fundo Específico para o Regime Geral de Previdência Social
FSE	Fundo Social de Emergência

FSM	Fórum Social Mundial
FSPS	Fundo Solidário de Promoção Sindical
Funai	Fundação Nacional do Índio
Funabem	Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
Funarte	Fundação Nacional de Arte
Funasa	Fundação Nacional de Saúde
Funcab	Fundo de Prevenção, Recuperação e de Combate ao Abuso de Drogas
Funcine	Fundo de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional
Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação
Fundef	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
Fundescola	Fundo de Fortalecimento da Escola
Funpen	Fundo Penitenciário Nacional
Funproger	Fundo de Aval para a Geração de Emprego e Renda
Funrural	Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural
Fust	Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações
Gdamp	Gratificação de Desempenho da Atividade do Médico Perito
Gdap	Gratificação de Desempenho da Atividade Previdenciária
Gdass	Gratificação de Desempenho de Atividade Social
GED	Gratificação de Estímulo à Docência
Gedic	Grupo Executivo de Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica
GEE	Grau de Eficiência da Exploração
GER	Geração de Emprego e Renda
Gesac	Governo Eletrônico – Serviço de Atendimento ao Cidadão
Gfip	Guia de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social
GGI	Gabinete de Gestão Integrada
GGIM	Gabinete de Gestão Integrada Municipal
GHC	Grupo Hospitalar Conceição
GLBTTT	Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Transgêneros
Gpaba	Gestão Plena da Atenção Básica Ampliada
GRPE	Programa Gênero, Raça, Pobreza e Emprego
Grulac	Grupo de Países Latino-Americanos e do Caribe

GSF	Gasto Social Federal
GSFT	Gasto Social Federal Tributário
GSHS	Global School-Based Student Health Survey
GSI/PR	Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República
GT	Grupo de Trabalho
GTI	Grupo de Trabalho Interministerial
GUT	Grau de Utilização da Terra
HBSC	Health Behaviour in School-Aged Children
HGB	Hospital Geral de Bonsucesso
HPV	<i>Papiloma Virus</i> Humano
HSE	Hospital dos Servidores do Estado
HU	Hospital Universitário
IA grave	Insegurança Alimentar Grave
IA leve	Insegurança Alimentar Leve
IA moderada	Insegurança Alimentar Moderada
Iapi	Incentivo de Assistência à População Indígena
Iara	Instituto de Advocacia Racial e Ambiental
Ibama	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
Ibase	Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICCN	Instituto de Combate às Carências Nutricionais
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços
Ideb	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
Idec	Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDM	Índice de Desenvolvimento Municipal
IES	Instituição de Ensino Superior
Iesalc	Instituto de Estudos Superiores da América Latina e Caribe
Ifeja	Índice de Fragilidade em Educação de Jovens e Adultos
Ifes	Instituições Federais de Ensino Superior
Ifet	Instituições Federais de Educação Tecnológica
IFPI	International Federation of the Phonographic Industry
IGD	Índice de Gestão Descentralizada
IGP-DI	Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna

IGP-M	Índice Geral de Preços do Mercado
II	Imposto de Importação
Ilanud	Instituto Latino-Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinqüente
IMC	Índice de Massa Corporal
IMF	Instituições de Microcrédito
Inamps	Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social
Inan	Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição
Inca	Instituto Nacional do Câncer
INCC	Índice Nacional de Custos da Construção Civil
INCL	Instituto Nacional de Cardiologia de Laranjeiras
Incra	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
Inep	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
Infopen	Sistema de Informações Penitenciárias
InforSUS	Sistema Nacional de Informações de Recursos Humanos do SUS
Infoseg	Sistema Integrado de Informações de Justiça e Segurança Pública
INPC	Índice Nacional de Preços ao Consumidor
INS	Índice de Necessidade em Saúde
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
INTEGRASUS	Incentivo de Integração do SUS
Into	Instituto Nacional de Traumatologia e Ortopedia
IOF	Imposto sobre Operações Financeiras
IPA	Índice de Preços no Atacado
IPC	Índice de Preços ao Consumidor
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPE	Índice de Porte Econômico
Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
Iphan	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPMF	Imposto Provisório sobre a Movimentação Financeira
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
IPVA	Imposto sobre Veículos Automotores
IR	Imposto de Renda
IRPJ	Imposto de Renda - Pessoa Jurídica

IRSM	Índice de Reajuste do Salário Mínimo
ISA	Instituto Socioambiental
Iser	Instituto Superior de Estudos da Religião
ISS	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
ITBI	Imposto de Transmissão de Bens Imóveis por Ato Oneroso “Inter Vivos”
ITCM	Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação
Iterpa	Instituto de Terras do Pará
Itesp	Instituto de Terras do Estado de São Paulo
ITR	Imposto Territorial Rural
JEF	Juizado Especial Federal
JFC	Justiça Federal Comum
JT	Justiça do Trabalho
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LBV	Legião da Boa Vontade
LC	Lei Complementar
LCH	Lei de Crimes Hediondos
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LEP	Lei de Execução Penal
Libras	Língua Brasileira de Sinais
LOA	Lei Orçamentária Anual
Loas	Lei Orgânica da Assistência Social
Losan	Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
LPP/Uerj	Laboratório de Políticas Públicas da Universidade do Estado do Rio de Janeiro
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MAB	Movimento dos Atingidos por Barragens
MAC	Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar
Made	Museu Aberto do Desenvolvimento
Mapa	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MCT	Ministério da Ciência e Tecnologia
MCR	Manual de Crédito Rural
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

Mdic	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC	Ministério da Educação
MEI	Módulo de Exploração Indefinida
Mercosul	Mercado Comum do Sul
Mesa	Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome
MF	Ministério da Fazenda
Mieib	Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil
MIN	Ministério da Integração Nacional
MinC	Ministério da Cultura
MJ	Ministério da Justiça
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MMC	Movimento das Mulheres Camponesas
MME	Ministério de Minas e Energia
Modermaq	Programa de Modernização do Parque Industrial Nacional
Morejus	Modernização das Instituições do Judiciário Brasileiro
MP	Medida Provisória
MP	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MP	Ministério Público
MPA	Movimento dos Pequenos Agricultores
MPF	Ministério Público Federal
MPS	Ministério da Previdência Social
MPT	Ministério Público do Trabalho
MPU	Ministério Público da União
MRE	Ministério das Relações Exteriores
MS	Ministério da Saúde
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
MTO	Manual Técnico de Orçamento
Munic	Pesquisa de Informações Básicas Municipais
Neab	Núcleo de Estudos Afro-Brasileiros
NF	Necessidade de Financiamento
Ninsoc	Núcleo de Gestão de Informações Sociais
NIS	Número de Identificação Social

Noas	Normas Operacionais de Assistência à Saúde
NOB	Norma Operacional Básica
NOB-RH	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos
Novib	Netherlands Organization for Development Cooperation
NTN	Nota do Tesouro Nacional
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OCC	Outros Custeios e Capital
OCDE	Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
OEA	Organização dos Estados Americanos
OGU	Orçamento Geral da União
OIJ	Organização Ibero-Americana de Juventude
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMC	Organização Mundial do Comércio
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONG	Organização Não-Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
Opas	Organização Pan-Americana de Saúde
OS	Organização Social
Oscip	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
OSS	Orçamento da Seguridade Social
OTN	Obrigações do Tesouro Nacional
PA	Projeto de Assentamento
PA	Pronto Atendimento
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
Paais	Programa de Ações Afirmativas e Inclusão Social
PAB	Piso de Atenção Básica
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAC	Programa de Atenção à Criança
PAC	Projeto de Assentamento Coletivo
Pacs	Programa de Agentes Comunitários de Saúde
PAE	Projeto Agroextrativista
Paes	Programa de Parcelamento Especial
PAF	Projétil de Arma de Fogo

Paif	Programa de Atenção Integral à Família
Paism	Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher
Paiub	Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras
PAR	Plano de Ações Articuladas
PAR	Programa de Arrendamento Residencial
Pasep	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PAT	Programa de Alimentação do Trabalhador
PBF	Programa Bolsa Família
PBPQ	Programa Brasileiro de Produtividade e Qualidade
PC	Projeto de Colonização
PCA	Projeto Casulo
PCC	Primeiro Comando da Capital
PcD	Pessoas com Deficiência
PCE/Creduc	Programa de Crédito Educativo
PCH	Pequena Central Hidrelétrica
PCN	Parâmetros Curriculares Nacionais
PCPP	Programa de Crédito Produtivo Popular
PCPR	Programa de Combate à Pobreza Rural
PCRI	Programa de Combate ao Racismo Institucional
PCS	Programa de Crédito Solidário
PCT	Projeto Cédula da Terra
PDA	Plano de Desenvolvimento de Assentamento
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PDS	Projeto de Desenvolvimento Sustentável
PEA	População Economicamente Ativa
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PED	Pesquisa de Emprego e Desemprego
PEQ	Planos Estaduais de Qualificação
Pesp	Planos Estaduais e Municipais de Segurança Pública
PET	Programa de Educação Tutorial
Peti	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
Petros	Fundação Petrobras de Seguridade Social

PF	Polícia Federal
PFL	Partido da Frente Liberal
PGBL	Plano Gerador de Benefício Líquido
PGFN	Procuradoria Geral da Fazenda Nacional
PGMU	Plano Geral de Metas de Universalização do Serviço Telefônico Fixo Comutado
PGPM	Política de Garantia de Preços Mínimos
PGRM	Programa de Garantia de Renda Mínima
PHPN	Programa de Humanização no Pré-Natal e Nascimento
PIA	População em Idade Ativa
Piac	Programa de Incentivo à Adaptação de Contratos
PIACM	Plano de Intensificação das Ações de Controle da Malária na Amazônia
Piaps	Plano de Integração e Acompanhamento de Programas Sociais de Prevenção à Violência
PIB	Produto Interno Bruto
Pibid	Programa de Bolsa Institucional de Iniciação à Docência
PIC	Projeto Integrado de Colonização
PIC	Projeto Inovador de Curso
PICDT	Programa Institucional de Capacitação Docente e Técnica
PICDTEC	Programa Institucional de Capacitação de Docentes do Ensino Tecnológico
PIS	Programa de Integração Social
Pisa	Programa Internacional de Avaliação de Alunos
PITCE	Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior
Pits	Programa de Interiorização do Trabalho em Saúde
PJR	Pastoral da Juventude Rural
PL	Projeto de Lei
PlanejaSUS	Sistema de Planejamento do SUS
Planfor	Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador
PlanSeQ	Plano Setorial de Qualificação
PlanTeQ	Plano Territorial de Qualificação
PLC	Projeto de Lei da Câmara
PLO	Projeto de Lei do Orçamento
Ploa	Projeto de Lei Orçamentária Anual

PLP	Projeto de Lei Complementar
PLS	Projeto de Lei do Senado
PMAJ	Programa Mundial de Ação para a Juventude
PMDE	Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
PME	Pesquisa Mensal de Emprego
PMSS	Programa de Modernização do Setor Saneamento
PN/DST/Aids	Programa Nacional de Doenças Sexualmente Transmissíveis e da Aids
PNAA	Programa Nacional de Acesso à Alimentação
Pnad	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
Pnae	Programa Nacional de Alimentação Escolar
Pnaes	Plano Nacional de Assistência Estudantil
Pnan	Política Nacional de Alimentação e Nutrição
Pnas	Política Nacional de Assistência Social
Pnate	Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar
PNC	Plano Nacional de Cultura
PNDH	Programa Nacional de Direitos Humanos
PNDRS	Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
PNE	Plano Nacional de Educação
PNEDH	Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos
Pnete	Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo
PNETP	Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas
PNH	Política Nacional de Habitação
PNI	Política Nacional do Idoso
PNLA	Programa Nacional do Livro Didático para a Alfabetização de Jovens e Adultos
PNLD	Programa Nacional do Livro Didático
Pnlem	Programa Nacional de Livros Didáticos do Ensino Médio
PNLL	Plano Nacional do Livro e Leitura
PNM	Política Nacional de Medicamentos
PNMPO	Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado
PNPB	Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel
PNPCT	Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais
PNPE	Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego

PNPG	Plano Nacional de Pós-Graduação
PNPIR	Plano Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
PNPIR	Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial
PNPM	Plano Nacional de Políticas para as Mulheres
PNQ	Plano Nacional de Qualificação
PNRA	Plano Nacional de Reforma Agrária
PNS	Plano Nacional de Saúde
PNSP	Plano Nacional de Segurança Pública
PNSST	Política Nacional de Segurança e Saúde do Trabalhador
Pnud	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
POF	Pesquisa de Orçamentos Familiares
PPA	Plano Plurianual
PPCor	Programa Políticas da Cor
PPI	Programação Pactuada e Integrada
PPI	Projeto-Piloto de Investimento
PIIGRE	Programa de Promoção da Igualdade de Gênero, Raça e Etnia
PPP	Perfil Profissiográfico Previdenciário
PPP	Parceria Público-Privada
PQD	Programa de Qualificação Docente
PRA	Plano de Recuperação de Assentamentos
Prasem	Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação
Previ	Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil
Previc	Superintendência Nacional de Previdência Complementar
Proagro	Programa de Garantia da Atividade Agropecuária
Procera	Programa de Créditos para os Assentamentos da Reforma Agrária
Prodasen	Centro de Informática e Processamento de Dados do Senado Federal
Prodecine	Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Nacional
Prodecult	Programa de Desenvolvimento de Cultura
Proeja	Programa de Integração da Educação Profissional ao Ensino Médio na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos
Proemprego	Programa de Expansão do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador
Proep	Programa de Expansão da Educação Profissional
Proex/BB	Programa de Financiamento às Exportações do Banco do Brasil

Proext	Programa de Apoio à Extensão Universitária
Profae	Projeto de Formação de Trabalhadores da Área de Enfermagem
Proformação	Programa de Formação de Professores em Exercício
Proger	Programa de Geração de Emprego e Renda
ProgeSUS	Programa de Qualificação e Estruturação da Gestão do Trabalho e da Educação no SUS
Proinfantil	Projeto de Formação de Professores da Educação Infantil
Proinfo	Programa Nacional de Informática na Educação
ProJovem	Programa Integrado de Juventude
ProJovem	Programa Nacional de Inclusão de Jovens
ProJovem	Programa Nacional de Juventude
Prolind	Programa Incluir: Acessibilidade na Educação Superior; Programa de Formação Superior e Licenciaturas Indígenas
Promed	Programa de Melhoria e Expansão do Ensino Médio
Promisaes	Projeto Milton Santos de Acesso ao Ensino Superior
Pronac	Programa Nacional de Apoio à Cultura
Pronaf	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
Pronager	Programa Organização Produtiva de Comunidades Pobres
Pronasci	Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania
Prosad	Programa de Saúde do Adolescente
Prosup	Programa de Suporte à Pós-Graduação de Instituições de Ensino Particulares
Protech	Programa de Difusão Tecnológica para Construção de Habitação de Baixo Custo
Protejo	Proteção dos Jovens em Território Vulnerável
Protrabalho	Programa de Promoção do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador na Região Nordeste e Norte de Minas Gerais
ProUni	Programa Universidade para Todos
Provita	Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas
PRPG	Programas Regionais de Pós-Graduação
PRSH	Programa de Revitalização de Sítios Históricos
PSB	Proteção Social Básica
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSE	Proteção Social Especial
PSF	Programa Saúde da Família
PSPS	Plano Simplificado de Previdência Social

PT	Partido dos Trabalhadores
PTR	Programa de Transferência de Renda
Rais	Relação Anual de Informações Sociais
RCL	Receitas Correntes Líquidas
RDMax	Regime Disciplinar Diferenciado de Segurança Máxima
RDPC	Renda Domiciliar <i>Per Capita</i>
Recor	Registro Comum de Operações de Crédito Rural
Rede Eras	Rede de Promoção de Equidade Racial em Saúde
Redesap	Rede Nacional de Identificação e Localização de Crianças e Adolescentes Desaparecidos
Refis	Programa de Recuperação Fiscal
ReforSUS	Reforço à Reorganização do SUS
Rejuma	Rede Juventude de Meio Ambiente
Renajud	Sistema de Restrição Judicial
Rename	Relação Nacional de Medicamentos Essenciais
Resex	Reserva Extrativista
Reuni	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
RFB	Receita Federal do Brasil
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
RJU	Regime Jurídico Único
RM	Região Metropolitana
RMV	Renda Mensal Vitalícia
RPPS	Regimes Próprios de Previdência Social
SA	Segurança Alimentar
Sabi	Sistema de Administração dos Benefícios por Incapacidade
SAC	Serviços de Ação Continuada
Saeb	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
SAF	Secretaria de Agricultura Familiar
Safe	Sistema Nacional de Acompanhamento da Frequência Escolar
Sagi	Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
SAI	Secretaria de Articulação Institucional
Salic	Sistema de Apoio às Leis de Incentivo
SAM	Serviço de Assistência aos Menores
Samu	Serviço de Atendimento Móvel de Urgência

SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
Saneatins	Companhia de Saneamento de Tocantins
Sanepar	Companhia de Saneamento do Paraná
SAS	Secretaria de Atenção à Saúde
SAT	Seguro contra Acidente de Trabalho
SAV	Secretaria do Audiovisual
SBDC	Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência
SBM	Sistema Brasileiro de Museus
SBP	Sociedade Brasileira de Pediatria
SCM	Sociedade de Crédito ao Microempreendedor
SDE	Secretaria de Direito Econômico
SDS	Social Democracia Sindical
SE	Secretaria Executiva
Seade	Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados
Seae	Secretaria de Acompanhamento Econômico
Seas	Secretaria de Estado de Assistência Social
Sebrae	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
Secad	Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade
Sectam	Secretaria Executiva de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente
SEDH/PR	Secretaria Especial dos Direitos Humanos/Presidência da República
SEF	Secretaria de Ensino Fundamental
Segets	Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde
Selavip	Serviço Latino-Americano e Asiático de Vivenda Popular
Selic	Sistema Especial de Liquidação e de Custódia
Semur	Secretaria Municipal de Reparação
Senac	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
Senad	Secretaria Nacional Antidrogas
Senai	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
Senar	Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
Senarc	Secretaria Nacional de Renda de Cidadania
Senasp	Secretaria Nacional de Segurança Pública
Seppir	Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
SES	Secretarias Estaduais de Saúde
Sesan	Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

Sesc	Serviço Social do Comércio
Sesi	Serviço Social da Indústria
Sest	Serviço Social do Transporte
Sesu	Secretaria de Educação Superior
SFC	Sistema Federal de Cultura
SFH	Sistema Financeiro da Habitação
SFI	Sistema Financeiro Imobiliário
Sgep	Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa
SG/PR	Secretaria-Geral da Presidência da República
SIA/SUS	Serviço de Informações Ambulatoriais do SUS
Siafi	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
Sibrater	Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural
SIBT	Sistema Informatizado do Banco da Terra
Sicorde	Sistema de Informações sobre Deficiência
SICPR	Sistema Informatizado do Programa de Combate à Pobreza Rural
Sicredi	Sistema de Crédito Cooperativo
Sidor	Sistema Integrado de Dados Orçamentários
SIFC	Secretaria de Incentivo e Fomento à Cultura
Sigae	Sistema Integrado de Ações de Emprego
Sigplan	Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento
SIH/SUS	Sistema de Informações Hospitalares do SUS
SIM	Sistema de Informação sobre Mortalidade
Simples	Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte
Sinaes	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
Sinarm	Sistema Nacional de Armas
Sinasc	Sistema de Informação sobre Nascidos Vivos
Sinase	Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo
Sine	Sistema Nacional de Emprego
Sinis	Sistema Nacional de Informações
SINTUFRJ	Sindicato dos Trabalhadores em Educação da Universidade Federal do Rio de Janeiro
Siops	Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde
SIP	Sistema de Informação de Produtos

Sipia	Sistema de Informações para a Infância e Adolescência
Sipra	Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária
Sisan	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
Sisnad	Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas
SisProUni	Sistema ProUni
SIT	Secretaria de Inspeção do Trabalho
SM	Salário Mínimo
SMC	Sociedade de Microcrédito
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social
SNC	Sistema Nacional de Cultura
SNCR	Sistema Nacional de Cadastro Rural
SNDC	Sistema Nacional de Defesa do Consumidor
SNDH	Sistema Nacional de Direitos Humanos
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SNI	Serviço Nacional de Informações
Snig	Sistema Nacional de Informações de Gênero
SNJ	Secretaria Nacional de Juventude
SOF	Secretaria de Orçamento Federal
SPC	Secretaria de Previdência Complementar
SPDCA	Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente
SPDDH	Subsecretaria de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos
SPE	Secretaria de Política Econômica
SPE	Sistema Público de Emprego
SPE	Saúde e Prevenção nas Escolas
SPETR	Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda
SPHAN	Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
SPI	Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos
SPM	Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres
SPMAP	Secretaria de Patrimônio, Museus e Artes Plásticas
Spoa	Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração
SPPE	Secretaria de Políticas Públicas de Emprego
SPS	Secretaria de Políticas de Previdência Social
SPU	Secretaria de Patrimônio da União
SQD	Sistema de Qualificação da Demanda

SRF	Secretaria da Receita Federal
SRP	Secretaria de Receita Previdenciária
SSP	Secretaria de Segurança Pública
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
Suas	Sistema Único da Assistência Social
SUB	Sistema Único de Benefícios
SUS	Sistema Único de Saúde
Susep	Superintendência de Seguros Privados
Susp	Sistema Único de Segurança Pública
TAC	Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta
Tafic	Taxa de Fiscalização e Controle da Previdência Complementar
TCU	Tribunal de Contas da União
TDA	Títulos da Dívida Agrária
TFVISA	Teto Financeiro da Vigilância Sanitária
TFVS	Teto Financeiro da Vigilância em Saúde
TJLP	Taxa de Juros de Longo Prazo
TR	Taxa Referencial
TST	Tribunal Superior do Trabalho
UAB	Universidade Aberta do Brasil
UAS	Urbanização de Assentamentos Subnormais
UCG	Unidades Centrais de Gerenciamento
UDR	União Democrática Ruralista
UEL	Universidade Estadual de Londrina
Uenf	Universidade Estadual do Norte Fluminense
Uerj	Universidade do Estado do Rio de Janeiro
UF	Unidade da Federação
UFABC	Universidade Federal do ABC
UFBA	Universidade Federal da Bahia
UFF	Universidade Federal Fluminense
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco
UFPR	Universidade Federal do Paraná

UFRB	Universidade Federal do Recôncavo Baiano
UFRPE	Universidade Federal Rural de Pernambuco
UnB	Universidade de Brasília
Uncme	União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação
Undime	União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação
UNE	União Nacional dos Estudantes
Uneb	Universidade do Estado da Bahia
Unesco	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNFPA	Fundo de População das Nações Unidas
UN-Habitat	Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos
Uniad	Unidade de Pesquisa em Álcool e Drogas
UniAfro	Programa de Ações Afirmativas para a População Negra nas Instituições Públicas de Educação Superior
Unicamp	Universidade de Campinas
Unicef	Fundo das Nações Unidas para a Infância
Unifem	Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher
Unifesp	Universidade Federal de São Paulo
Unirede	Consórcio Universidade Virtual Pública do Brasil
Urbis	Programa de Reabilitação Urbana de Sítios Históricos
Vigiescola	Sistema de Vigilância de Tabagismo em Escolares
Vigitel	Vigilância de Doenças Crônicas por Inquérito Telefônico
YRBSS	Youth Risk Behavior Surveillance System

EDITORIAL

Coordenação

Iranilde Rego

Supervisão

Marcos Hecksher

Revisão

Lucia Duarte Moreira

Alejandro Sainz de Vicuña

Eliezer Moreira

Elisabete de Carvalho Soares

Míriam Nunes da Fonseca

Editoração

Roberto das Chagas Campos

Aeromilson Mesquita

Camila Guimarães Simas

Camila Oliveira de Souza

Carlos Henrique Santos Vianna

COMITÊ EDITORIAL

Secretário-Executivo

Marco Aurélio Dias Pires

SBS - Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES

9º andar, sala 912

70076-900 - Brasília - DF

Tel.: (61) 3315-5406

Correio eletrônico: marco.aurelio@ipea.gov.br

Brasília

SBS - Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES - 9º andar

70076-900 - Brasília - DF

Tel.: (61) 3315-5090

Fax: (61) 3315-5314

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Rio de Janeiro

Av. Nilo Peçanha, 50 - 6º andar (Grupo 609)

20044-900 - Rio de Janeiro - RJ

Tel.: (21) 3515-8522 e 3515-8426

Fax: (21) 3515-8585

Correio eletrônico: editrj@ipea.gov.br