

04.03

Grupo GRV

ado

# Adolescência

---

## escolaridade, profissionalização e renda

Propostas de  
políticas públicas para  
adolescentes de  
baixa escolaridade e  
baixa renda

	Ação Educativa
	Documentação
CODIGO:	04.03
	<i>Em anexo</i>
	Data 12/09/02

# Adolescência

---

## escolaridade, profissionalização e renda

Propostas de  
políticas públicas para adolescentes  
de baixa escolaridade e baixa renda

Agosto, 2002

Este é um documento produzido pelo  
**Grupo Técnico para Elaboração de Propostas de  
Políticas para Adolescentes  
de Baixa Escolaridade e Baixa Renda**

**Ação Educativa**

Maria Clara Di Pierro, Maria Carla Corrochano, Marilena Nakano  
(apoio técnico)

**Confederação dos Trabalhadores na Agricultura – CONTAG**  
Evandro José Morello

**Fundação Abrinq**  
Cristina Meirelles

**Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF**  
Mário Volpi

**Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – INEP/MEC**  
Jane Hudson de Abranches

**Procuradoria Geral do Trabalho**  
Eliane Araque dos Santos

**Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade do Município de São Paulo**  
Dulce Helena Cazzunni

**Secretaria de Políticas Públicas e Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego**  
Adriana Lustosa

**Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – SENAC**  
Léa Viveiros de Castro (DN)

**Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI**  
Antônio Carlos Maranhão de Aguiar (PE), Marcos José de Castro Guerra (RN), Neusa Mariani (SP)

**Serviço Social do Comércio – SESC**  
Ada Lúcia Lobato (DN), Marisa Narciso Sampaio (DN)

**Serviço Social da Indústria – SESI**  
Otto Eufrásio de Santana (DN), Goretti Pinho (DN), Cláudia Ramalho (DN)

**Superintendência de Ensino Profissional do Governo do Estado do Rio Grande do Sul**  
Gabriel Grabowski, Pedro Flores

**Colaboração**  
Walter Barelli

**Edição**

**Pesquisa / redação:** Ação Educativa. **Edição de texto e revisão:** Claudio Pucci e Julia Maykot (Estação das Mídias).  
**Projeto gráfico, capa e editoração:** Rabiscos. **Impressão:** CG Graphics Comunicação Visual.

# **Adolescência**

---

## **escolaridade, profissionalização e renda**

Propostas de  
políticas públicas para adolescentes  
de baixa escolaridade e baixa renda

Versão para discussão no Seminário Nacional pela Cidadania  
dos Adolescentes – Adolescência, Escolaridade,  
Profissionalização e Renda  
Brasília, 17 e 18 de setembro de 2002

# Sumário

<i>Apresentação</i> .....	7
<i>Princípios</i> .....	9
<i>Adolescência no Brasil</i> .....	10
PANORAMA LEGAL.....	10
QUANTOS SÃO, QUEM SÃO, ONDE ESTÃO?.....	11
AS MARCAS DA DESIGUALDADE NA DISTRIBUIÇÃO DA RENDA .....	11
<i>Educação</i> .....	13
ANALFABETISMO.....	13
ESCOLARIZAÇÃO.....	14
RENDIMENTO ESCOLAR.....	15
EXCLUSÃO DIGITAL.....	17
EDUCAÇÃO PROFISSIONAL .....	17
POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO BÁSICA VOLTADAS À INCLUSÃO DE ADOLESCENTES DE BAIXA ESCOLARIDADE E BAIXA RENDA.....	17
<i>Trabalho</i> .....	20
TRABALHO PRECOCE.....	20
DESEMPREGO E PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO .....	22
ADOLESCENTES NO MERCADO DE TRABALHO FORMAL .....	23
POLÍTICAS DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL E EMPREGO .....	25
<i>Por um sistema de políticas públicas para adolescentes de baixa escolaridade e baixa renda</i> .....	28
<i>Bibliografia</i> .....	30

**N**

o Brasil, existem em torno de 7 milhões de adolescentes cujos níveis de renda e escolaridade limitam as suas condições de desenvolvimento e comprometem a construção de seus projetos de futuro e o futuro do país. Visando alertar a sociedade para esse grave problema e elaborar propostas para a sua superação, as organizações reunidas no Grupo Técnico para Elaboração de Propostas de Políticas para Adolescentes de Baixa Escolaridade e Baixa Renda elaborou esse documento.

As origens históricas da pobreza e das desigualdades em nosso país, assim como sua persistência ao longo dos diversos ciclos de crise e desenvolvimento, fazem com que tal situação seja assimilada pelo imaginário social como fato natural. Entretanto, a existência de vários países com renda per capita inferiores à brasileira e indicadores sociais mais favoráveis denunciam o caráter excludente do nosso modelo de desenvolvimento. Os imperativos éticos da responsabilidade e da solidariedade nos convocam para uma reflexão mais profunda sobre as causas da reprodução das desigualdades e para a construção de alternativas para sua superação.

Depois de décadas de crescimento econômico acelerado, nos últimos 20 anos houve uma desaceleração nos níveis de crescimento, além do agravamento nos principais indicadores macroeconômicos, como emprego, renda, dívida externa e interna. Durante o período de crescimento acelerado, criaram-se algumas condições para uma maior mobilidade social, apesar da concentração de renda e da pobreza, minorando as dificuldades enfrentadas pelas populações pobres. Nos últimos anos, no entanto, tais condições vêm se esgotando, particularmente em função da diminuição de postos de trabalho e do crescimento do emprego informal. Além disso, a crise de financiamento do Estado tem levado a uma precarização das políticas sociais universais, com extensão insuficiente e perda de qualidade nos serviços públicos, agravando as condições de atenção às necessidades básicas dos mais pobres.

Um passo importante para o enfrentamento eficaz dessa problemática é considerar a diversidade de situações que marcam os diferentes segmentos sociais afetados pela pobreza. Essas diferentes situações requerem a definição e implementação de políticas públicas particulares que, de maneira intencional e direcionada, tenham como foco o combate à pobreza e a correção das desigualdades instaladas no seu interior.

As informações reunidas neste documento evidenciam que os adolescentes brasileiros vivenciam a pobreza e as desigualdades de maneira particular e intensa e que, dentro desse grupo, as desigualdades também se reproduzem mediante determinantes como raça, gênero e região de residência. O Grupo Técnico deseja chamar a atenção da sociedade brasileira para a necessidade de reconhecer os adolescentes, na diversidade que os caracteriza, como grupo a ser privilegiado pelas políticas sociais das mais diferentes esferas de governo.

Nesta primeira iniciativa, o Grupo Técnico privilegiou a análise dos campos da educação e do trabalho, não só pela sua importância, mas também porque se encontram fortemente imbricados na experiência dos adolescentes pobres, como fatores limitadores ou potencializadores um do outro. A educação é estratégia fundamental na formação de futuras gerações, na conformação de valores cidadãos e parte integrante de qualquer política de superação da pobreza e combate às desigualdades sociais. O trabalho, por sua vez, é uma realidade para muitos estudantes pobres, que precisam complementar a renda de suas famílias para garantir níveis básicos de consumo e a própria permanência na escola.

Participam do Grupo Técnico para Elaboração de Propostas de Políticas para Adolescentes de Baixa Escolaridade e Baixa Renda: a ONG Ação Educativa, a Confederação dos Trabalhadores na Agricultura – CONTAG, a Fundação Abrinq, o Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF, o Ministério da Educação, o Ministério do Trabalho e Emprego, a Procuradoria Geral do Trabalho, a Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade do Município de São Paulo, o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – SENAC, o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI, o Serviço Social da Indústria – SESI, o Serviço Social do Comércio – SESC, a Superintendência de Ensino Profissional do Governo do Estado do Rio Grande do Sul e o consultor especialista Walter Barelli.

A diversidade dos atores sociais que integram esse grupo já anuncia um de seus princípios fundamentais: a necessidade de uma ampla conjugação de esforços para atender integralmente às necessidades dos adolescentes com baixa renda e baixa escolaridade.

# A

o longo de suas discussões, o Grupo Técnico construiu alguns consensos em torno dos princípios que devem balizar as políticas públicas dirigidas aos adolescentes com baixa renda e baixa escolaridade. Optamos por apresentá-los já no início deste documento, para que os elementos de diagnóstico e as considerações e recomendações que se seguem possam ser compreendidos e analisados à sua luz.

O Grupo Técnico entende que:

1. Considerando a magnitude do contingente de adolescentes brasileiros que têm baixa renda e baixa escolaridade, assim como as particularidades do modo como esse grupo é submetido e enfrenta as adversidades dessa condição, é preciso elaborar e implementar políticas públicas especialmente a eles dirigidas.
2. As políticas públicas devem garantir os direitos assegurados no Estatuto da Criança e do Adolescente, com ênfase no direito à educação básica de qualidade e à formação para os desafios do mundo do trabalho.
3. É preciso garantir a intersetorialidade entre as políticas públicas de educação, saúde, cultura, formação profissional, renda, lazer, esporte e emprego, observando as diretrizes gerais estabelecidas pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA, em outubro 2000.
4. Entre as políticas setoriais, deve-se priorizar a educação básica de qualidade. Embora se reconheça o esforço realizado nos últimos anos para a expansão quantitativa dos sistemas de ensino básico, é preciso repor na agenda a temática da qualidade da educação pública, focalizando prioritariamente as habilidades básicas – leitura, escrita e cálculo – requeridas para participação na sociedade letrada.
5. As políticas setoriais de inclusão devem estar, necessariamente, articuladas às políticas de desenvolvimento sustentado, sem as quais não é possível oferecer perspectivas de melhoria de qualidade de vida, geração de trabalho, emprego e renda.
6. As políticas sociais de educação básica, qualificação profissional e acesso à renda e ao trabalho devem guardar sintonia com as vocações econômicas locais/regionais, mas não podem ficar a reboque ou restringir-se a elas.
7. Nível de instrução e renda são fatores de inclusão/exclusão que se retroalimentam. A inclusão social pretendida requer, portanto, políticas articuladas de educação básica de qualidade, complementação de renda e preparação para o enfrentamento presente e futuro dos desafios do mundo do trabalho.

# Adolescência no Brasil



O conceito de adolescência é uma construção social. A par das intensas transformações biológicas que caracterizam essa fase da vida, e que são universais, participam da construção dessa noção elementos culturais que variam ao longo do tempo, de uma sociedade a outra e, dentro de uma mesma sociedade, de um grupo a outro. As representações sobre as responsabilidades e os direitos que devem ser atribuídos às pessoas nessa faixa etária, assim como o modo como tais direitos devem ser protegidos, compõem o arcabouço cultural através do qual as sociedades constroem sua humanidade.

Aqui a adolescência é concebida como uma fase especial de desenvolvimento da identidade e afirmação da autonomia do indivíduo, vitais para o exercício da cidadania e seus múltiplos direitos. Entende-se que, nessa fase da vida, as pessoas necessitam do cuidado e da proteção dos adultos, mas, ao mesmo tempo, do reconhecimento de suas capacidades de reflexão, decisão e ação, anúncios da autonomia, da plenitude e da responsabilidade que devem caracterizar a maturidade.

A agitação que marca as radicais transformações físicas e psicológicas que os adolescentes experimentam, aliada ao signo da transitoriedade alongada que as sociedades modernas atribuem a essa fase, criam um ambiente ideológico no qual facilmente se associa a adolescência a aspectos negativos relacionados à crise, à transgressão e ao risco. Num contexto marcado por grandes desigualdades sociais e pela pobreza, onde a violência alastra-se assustadoramente, a adolescência e a juventude podem passar a ser vistas como uma ameaça frente a qual é preciso reagir. Para fazer frente a essa concepção estigmatizadora e reducionista sobre o significado social e humano dessa fase da vida, as políticas públicas devem pautar-se pelo reconhecimento dos adolescentes como sujeitos de direitos e portadores de capacidades e potencialidades das quais a sociedade não pode prescindir.

## PANORAMA LEGAL

O reconhecimento legal de crianças e adolescentes como cidadãos de direitos, inaugurado pela Constituição Federal de 1988 (artigo 227) e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (Lei Federal 8069/90), com prioridade absoluta a ser levada em conta pela família, pela sociedade e pelo Estado, significou avanço inegável no plano dos direitos no Brasil, marcando uma mudança de ótica sobre aquela expressa no antigo Código de Menores, restrito às medidas judiciais atribuíveis a esses sujeitos.

O ECA traz no seu interior uma concepção de política pública integral, considerando o conjunto de necessidades das crianças e dos adolescentes. Reforça também o princípio da participação popular nas políticas públicas, à medida que requer o envolvimento paritário do governo e da sociedade civil como condição necessária para sua viabilização. Com essa perspectiva, o ECA instituiu os Conselhos de Direitos, cujo papel é o de elaborar, integrar e controlar a execução das políticas públicas. Além disso, redefiniu o papel do Judiciário, dando atribuições aos Conselhos Tutelares que limitam o poder do Juizado de Menores.

O novo marco legal desdobrou-se em uma série de outras leis e normas que detalham os direitos de crianças e adolescentes, como as leis cerceadoras e punitivas de atos de violência, maus tratos e exploração contra esses grupos, leis que garantem o atendimento prioritário de crianças e adolescentes no serviço público de saúde; leis que proíbem a contratação de trabalho infantil e que definem o lugar e regulam as condições da presença de adolescentes no mundo do trabalho de forma a protegê-los, entre outras.

Todo esse complexo reordenamento institucional – voltado para garantir direitos de crianças e adolescentes e o reconhecimento desses grupos – enfrenta, neste momento, o desafio de sua efetivação. É necessário articular as diversas políticas

setoriais, bem como garantir o seu financiamento no interior do aparato do Estado. Ao mesmo tempo, é necessário considerar nas diversas ações a diversidade e a especificidade destes sujeitos.

O financiamento das políticas para implementar os direitos da criança e do adolescente vem sendo condicionado por um orçamento restrito em função da crise econômica e dos compromissos internacionais assumidos pelo governo brasileiro. Ao mesmo tempo, grande parte do chamado Orçamento Criança, autorizado pelo Congresso Nacional, não vem sendo executado em função do contingenciamento dos recursos pelo Tesouro Nacional (INESC, 2002). Sem uma efetiva rede de proteção social, face aos compromissos da política econômica atual, pouco poderá ser feito para se efetivar direitos.

### **QUANTOS SÃO, QUEM SÃO, ONDE ESTÃO?**

No Brasil há 21.249.557 de pessoas na faixa etária de 12 a 18 anos; isto significa que um em cada oito brasileiros é adolescente (Censo, 2000). Esse grande contingente populacional é bastante diverso e a orientação de políticas sociais que respondam às suas necessidades depende da disponibilidade de informações detalhadas sobre sua localização, perfil demográfico e condições de vida.

Os indicadores estatísticos disponíveis no Brasil nem sempre favorecem a abordagem dos grupos etários estabelecidos pelo ECA; no caso da adolescência, a faixa etária de 12 a 18 anos incompletos. O IBGE normalmente publica seus dados do Censo e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD agregando as faixas etárias de 0 a 4 anos, de 5 a 9, de 10 a 14, de 15 a 19 anos, sendo que às vezes essa última categoria é aberta em duas, 15 a 17 e 18 a 19 anos. As estatísticas educacionais, por sua vez, privilegiam as faixas etárias correspondentes aos níveis do sistema de ensino – 0 a 6 anos, 7 a 14, 15 a 18. No universo do trabalho, uma categoria tão fundamental como a de População Economicamente Ativa, a PEA, inclui crianças a partir dos 10 anos, sendo que a legislação em vigor proíbe terminantemente o trabalho para menores

de 14 anos, facultando-o para pessoas entre 15 e 16 anos incompletos apenas na condição de aprendizes. As valiosas informações coletadas pelo Ministério do Trabalho e Emprego por meio da Relação Anual de Informações Sociais – RAIS, trabalhando com as mesmas faixas etárias que o IBGE, também dificultam o dimensionamento da problemática situação de trabalho dos menores de 16 anos.

Na elaboração dos dados apresentados neste relatório, portanto, poucas vezes foi possível considerar especificamente a faixa etária correspondente à adolescência. Tal fato não compromete a eloquência dos dados, principalmente se considerarmos que os problemas que afetam os adolescentes já estão presentes na fase terminal da infância e se prolongam pela juventude. Ainda assim, cabe a recomendação de que os organismos responsáveis pela elaboração e divulgação de dados estatísticos forneçam informações relativas à faixa de 12 a 18 anos incompletos, considerando que a legislação em vigor expressa um consenso social sobre a relevância da delimitação dessa faixa etária e que as políticas públicas devem ser planejadas numa perspectiva intersetorial.

### **AS MARCAS DA DESIGUALDADE NA DISTRIBUIÇÃO DA RENDA**

São 5,5 milhões de famílias com crianças e adolescentes de até 14 anos de idade cuja renda é inferior ou equivalente a  $\frac{1}{2}$  salário mínimo *per capita* (IBGE/PNAD, 1999). São 79.392 os jovens de 12 a 17 anos responsáveis por seus domicílios; 13% das mulheres de 15 a 19 anos têm pelo menos um filho, o que revela uma situação extremamente precária e que, certamente, impede que vivam situações próprias da idade em sua plenitude.

Em um contexto onde grande parte das famílias sobrevive com baixos níveis de renda, a participação dos rendimentos do trabalho de adolescentes na composição da renda familiar é bastante significativa, como indica a Tabela 1: 18,2% das famílias com adolescentes trabalhadores entre 15 e 19 anos residentes no meio urbano têm entre 50%

e 100% de sua renda advinda do trabalho de adolescentes. No meio rural, isto ocorre com 20,9% das famílias (IBGE/PNAD, 1998).

As desigualdades regionais na distribuição de renda são acentuadas e não têm apresentado melhora nos últimos anos. Do total de famílias brasileiras, 28,36% encontravam-se abaixo da linha da pobreza em 1999, contra 27,73% em 1998 e 28,40% em 1997. Na Região Nordeste, a situação é

bem mais grave do que no restante do país, uma vez que cerca da metade das famílias da região vivem abaixo da linha da pobreza. Na Região Norte, uma em cada três famílias (34,85% em 1999) vivem nessa situação; na Região Centro-Oeste, cerca de uma em cada quatro famílias (23,64%). As regiões Sudeste e Sul apresentam menor concentração de famílias pobres, respectivamente, 16,78% e 19,84% do total - taxas ainda assim expressivas.

**TABELA 1**  
**Famílias em que jovens contribuem na renda familiar**  
por situação de domicílio, em %  
1998

Contribuição dos rendimentos dos jovens de 15 a 19 anos	Porcentagem de domicílios	
	Urbano	Rural
0% a 10%	12,9	7,7
10% a 20%	22,5	15,4
20% a 30%	20,1	21,8
30% a 40%	15,7	19,5
40% a 50%	10,6	14,7
50% a 100%	18,2	20,9

Fonte: IBGE/PNAD, 1998

**TABELA 2**  
**População em estado de pobreza**  
segundo região, em %  
1997-1999

Região	1997	1998	1999
Brasil	28,40	27,73	28,36
Região Norte	34,49	35,43	34,85
Região Nordeste	52,19	49,67	50,15
Região Sudeste	16,00	16,25	16,78
Região Sul	19,07	18,68	19,84
Região Centro-Oeste	22,59	21,96	23,64

Fonte: IBGE/PNAD

**TABELA 3**  
**Incidência da pobreza nos grupos populacionais**

segundo cor, faixa etária e sexo, em %  
1999

Faixa etária	Cor		
	Branca	Parda	Preta
<b>Mulheres</b>			
0 a 6 anos	38,4	64,7	66,1
7 a 14 anos	33,5	61,0	60,2
15 a 24 anos	22,2	48,3	46,9
25 a 40 anos	21,4	44,7	41,3
41 a 59 anos	14,5	38,3	33,9
60 anos ou mais	8,4	21,9	21,5
<b>Homens</b>			
0 a 6 anos	36,8	66,1	62,5
7 a 14 anos	32,2	61,8	60,6
15 a 24 anos	21,0	45,5	41,7
25 a 40 anos	19,4	41,5	35,9
41 a 59 anos	16,1	39,1	33,8
60 anos ou mais	9,9	24,6	23,2

Fonte: IBGE - PNAD, 1999

Elaboração de Henriques (2001)

Dados da PNAD elaborados por Henriques (2001) revelam outros fatores de desigualdade, mostrando que a pobreza concentra-se fortemente na infância, na adolescência e na juventude e, de forma ainda mais categórica, entre os negros e as mulheres dessas faixas de idade. A Tabela 3 mostra a proporção de pessoas vivendo em condição de pobreza (renda familiar *per capita* até  $\frac{1}{2}$  salário mínimo) em diferentes segmentos, ilustrando como os fatores relacionados à raça, ao gênero e à faixa etária se conjugam na produção das desigualdades sociais.

Nas partes seguintes desse relatório, será possível analisar como essas desigualdades se reproduzem nas relações dos adolescentes com a educação e com o trabalho. A partir de alguns elementos de diagnóstico, pretende-se ainda estabelecer diretrizes de políticas que possibilitem romper esses círculos de reprodução da pobreza.

## ANALFABETISMO

A sociedade contemporânea vem gerando demandas educacionais cada vez mais amplas e complexas. O acesso às informações necessárias para o exercício do trabalho e da cidadania, assim como o acesso às novas tecnologias, requer níveis cada vez mais altos de habilidades de leitura e escrita, compreensão e resolução de problemas. Nesse contexto, o analfabetismo absoluto representa uma condição fortemente estigmatizante, uma forma aguda de exclusão sociocultural, em especial na adolescência, fase de intensa aprendizagem. O mesmo se pode dizer a respeito de uma escolaridade precária e interrompida precocemente, que não garante a consolidação das habilidades básicas que a sociedade contemporânea demanda.

Mais de uma década depois da Constituição Federal assegurar o direito de todos os cidadãos ao ensino fundamental público e gratuito, ainda há, no Brasil, mais de 1,1 milhão de adolescentes de 12 a 17 anos que não sabem ler e escrever. Observando-se os dados relativos à população de 10 a 19 anos (Tabelas 4 e 5), verifica-se que o analfabetismo incide principalmente sobre o subgrupo mais jovem – de 10 a 14 anos –, sobre os adolescentes do sexo masculino e, principalmente, sobre aqueles que vivem no campo.

**TABELA 4**  
**População de 10 a 19 anos**  
**por condição de alfabetização e sexo**

Brasil, 2000

Idade	Homens	Analfabetos	%	Mulheres	Analfabetas	%
10 a 14	8.777.639	802.882	9,14	8.570.428	454.991	5,31
15 a 19	9.019.130	582.348	6,45	8.920.685	314.069	3,52
Total	17.796.769	1.385.230	7,78	17.491.13	769.060	4,39

Fonte: Censo 2000 - IBGE

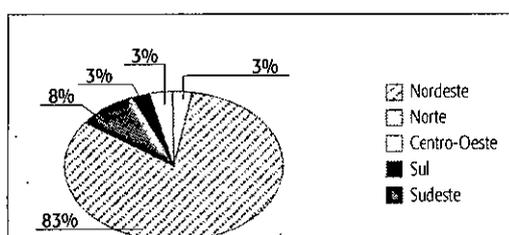
**TABELA 5**  
**População de 10 a 19 anos**  
**por condição de alfabetização e situação de domicílio**

Brasil, 2000

Idade	Urbano	Analfabetos	%	Rural	Analfabetos	%
10 a 14	13.530.190	624.584	4,61	3.817.877	633.289	16,58
15 a 19	14.403.539	465.411	3,23	3.536.276	431.006	12,19
Total	27.933.729	1.089.995	3,90	7.354.153	1.064.295	14,47

Fonte: Censo 2000 - IBGE

Gráfico 1 - Distribuição da população analfabeta de 10 a 14 anos nas grandes regiões



Fonte: IBGE/Censo demográfico 2000

Entre os adolescentes, assim como entre os adultos, o perfil do analfabetismo mantém um forte viés regional, que reflete e reproduz as desigualdades socioeconômicas existentes no país: mais de 80% da população analfabeta de 10 a 14 vive no Nordeste, como ilustra o Gráfico 1.

## ESCOLARIZAÇÃO

Grças à expansão das redes de ensino público observada nas últimas décadas, a maioria das crianças e adolescentes brasileiros têm acesso à escola: segundo o INEP, 97% das pessoas de 7 a 14 anos e 84,5% daquelas de 15 a 17 anos frequentaram escolas em 1999. No ano de 2001, as matrículas de adolescentes na educação básica somaram 19,5 milhões de estudantes, 80% dos quais inscritos no ensino fundamental (MEC/INEP/SEEC - Censo Escolar 2001). Embora em números percentuais o fenômeno já não seja tão significativo como em passado recente, o contingente de crianças e adolescentes que se encontram fora da escola ainda é extremamente numeroso: 1,1 milhão daquelas que tinham entre 10 e 14 anos e 6 milhões dos jovens de 15 a 19 anos não estudavam em 2000.

Observa-se que a taxa de freqüência à escola dos meninos e rapazes é ligeiramente maior que a das meninas e moças, o que aparentemente contradiz fenômeno constatado por diversos es-

tudos que demonstraram que a população feminina é maioria dentre os conduintes do ensino básico, apresenta um melhor desempenho e uma trajetória escolar mais regular que o alunado masculino, alcançando em meados da década de 90 ligeira vantagem na média de anos de estudos (Rosemberg, 2002). Esse paradoxo é apenas aparente. Na verdade, o que o dado de freqüência à escola está mostrando é que as adolescentes do sexo feminino estão concluindo sua escolaridade antes, em virtude de um diferencial na carreira escolar dos meninos e rapazes, que é mais acidentada, seletiva e lenta que a das meninas e moças, embora a evasão e reprovação levem a um estrangulamento do fluxo escolar dos adolescentes de ambos os sexos (Rosemberg, 2001).

A expansão recente do sistema educacional tendeu a incorporar os dois grupos raciais, mas a exclusão escolar continua a atingir de modo mais intenso as crianças e os adolescentes negros que os brancos (Tabela 7).

TABELA 6  
Freqüência à escola na população de 10 a 19 anos, segundo o sexo  
Brasil, 2000

Idade	Total	Não vão à escola	%	Homens	Não vão à escola	%	Mulheres	Não vão à escola	%
10 a 14	17.348.067	1.109.046	6,39	8.777.639	493.564	5,62	8.570.428	615.482	7,18
15 a 19	17.939.815	6.015.229	33,53	9.019.130	2.984.891	33,09	8.920.685	3.030.339	33,97
<b>Total</b>	<b>35.287.882</b>	<b>7.124.275</b>	<b>20,19</b>	<b>17.796.769</b>	<b>3.478.455</b>	<b>19,54</b>	<b>17.491.113</b>	<b>3.645.821</b>	<b>20,84</b>

Fonte: Tabulação Avançada do Censo 2000 - IBGE

TABELA 7  
Crianças e adolescentes  
que não freqüentam a escola, segundo a cor  
1992/1999

Grupos de idade	População	1992	1999	Varição
7 a 13 anos	Total	12,0%	3,6%	- 69,8%
	Branco	7,6%	2,4%	- 68,0%
	Negros*	16,4%	4,8%	- 70,8%
14 a 17 anos	Total	35,8%	18,3%	- 48,9%
	Branco	31,0%	15,6%	- 49,7%
	Negros*	40,3%	21,0%	- 48,2%

Fonte: PNADs 1992 e 1999. Coletado por Henriques, 2001.

\*A população negra é composta por pretos e pardos.

A discriminação racial manifesta-se tanto nas dificuldades de acesso à escola como na progressão e sucesso em seu interior. Analisando a PNAD de 1999, por exemplo, Henriques (2001) verificou que, no grupo de 11 a 17 anos de idade, o percentual de adolescentes negros que não concluíram a 4ª série do ensino fundamental foi de 37,5%, enquanto entre os brancos essa taxa foi de 17,1%; na média nacional, a proporção de adolescentes que não haviam concluído as séries iniciais era de 27,4%.

As desigualdades raciais que repercutem na fruição do direito à educação têm raízes no passado histórico e relacionam-se à posição desfavorável que os afrodescendentes ocupam na estrutura social brasileira, fazendo com que um negro de 25 anos tenha, em média, 2,3 anos menos de escolaridade do que um branco de mesma idade (Henriques, 2001).

## **RENDIMENTO ESCOLAR**

Quando se analisa o desempenho do conjunto dos adolescentes inseridos no sistema de ensino, sobressaem, de um lado, a elevada defasagem entre a série cursada e a idade dos estudantes e, de outro, os escassos resultados da aprendizagem revelados pelos instrumentos de avaliação disponíveis (Ver quadro *Indicadores de rendimento escolar*). A defasagem série/idade resulta da complexa combinação de fatores intra e extra-escolares que incidem no ingresso tardio e nas sucessivas reprovações, abandonos e reingressos na

escola. Da mesma forma, os resultados da aprendizagem são afetados por fatores culturais e socioeconômicos, acrescidos de problemas internos do próprio sistema de ensino, relativos à qualidade e à adequação do ensino oferecido.

Aprendizagens escolares reduzidas e pouco relevantes, a par de elevados índices de reprovação e evasão, são sintomas de que o sistema de ensino básico brasileiro padece de sérios problemas de qualidade, que as reformas implementadas ao longo da última década procuraram enfrentar, mas cuja resolução ainda encontra-se em um horizonte distante.

As concepções de qualidade da educação variam e delas derivam diversas prioridades e estratégias de melhoria do ensino (Campos, 2000). Este documento não pretende abarcar a complexidade e diversidade de fatores que interferem na qualidade da educação, para além de aderir ao consenso de que a formação e as condições de trabalho dos professores são fator crucial na determinação dos resultados dos processos de ensino e aprendizagem. Cabe aqui apenas salientar uma percepção relativamente recente de que os currículos e práticas pedagógicas dominantes na escola básica brasileira encontram-se distantes do universo sociocultural dos adolescentes, e de que os métodos de gestão vigentes não lhes asseguram a participação na condição de sujeitos de direitos e protagonistas da construção de uma nova qualidade da educação escolar.

### **Indicadores de rendimento escolar**

Taxas de evasão e repetência foram durante muito tempo os principais indicadores de rendimento dos sistemas de ensino. As sucessivas reprovações e abandonos elevam o número de anos de estudo necessários para que os alunos concluam a educação básica, provocando fortes distorções entre a idade do aluno e a série cursada e onerando significativamente o custo do sistema. Segundo o Censo Escolar realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), a taxa média de distorção idade-série no ensino fundamental foi de 39% em 2001, quando um quinto dos alunos da 1ª série e metade dos estudantes da 4ª série encontravam-se defasados em relação à idade ideal para cursar essa etapa do ensino. A retenção dos estudantes ao longo do ensino fundamental repercutia no ensino médio, em que mais da metade dos estudantes tinha idade superior à ideal para frequentar a série em que estavam inscritos.

Na década de 90 implantou-se, em nível federal e em diversos Estados, sistemas de avaliação do ensino por meio de provas aplicadas ao conjunto ou a amostras de alunos. O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – SAEB verificou que os conhecimentos adquiridos ao longo da escolarização são reduzidos, que as aprendizagens realizadas no ensino médio são pouco relevantes em relação às obtidas no ensino fundamental, e não apontou melhoria nos níveis de aprendizagem entre 1997 e 1999; ao contrário, o desempenho dos estudantes manteve-se estável ou declinante em algumas disciplinas.

Nas comparações internacionais, em 2000 o Brasil foi o último colocado no Programa Internacional de Avaliação de Alunos, o Pisa, promovido pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, apresentando resultados piores que os do México (outro país latino-americano entre os 32 que participam do programa). Na avaliação regional promovida pela UNESCO em 1998, os estudantes brasileiros tiveram desempenho mediano, inferior ao de Cuba, Chile e Argentina.

O resultado do desenvolvimento ainda insuficiente e não equitativo do sistema de ensino básico pode ser apreendido pelo perfil de escolaridade dos adolescentes brasileiros. Entre 10 a 14 anos, as crianças e adolescentes deveriam estar cursando o segundo segmento do ensino fundamental, mas em 2000 quase 7 milhões delas (43,3% desse grupo etário) ainda não haviam concluído as séries iniciais. Da mesma forma, entre os 15 e 17 anos os adolescentes poderiam cursar o ensino médio, mas

em 2000 só 42,5% deles haviam concluído oito anos de estudos ou mais; 34,5% possuíam entre 4 e 7 anos de estudos e 20,4% tinham menos de quatro anos de escolaridade, encontrando-se potencialmente em condição de analfabetismo absoluto ou funcional<sup>1</sup>. O Gráfico 2 e a Tabela 8 ilustram a insuficiência dos níveis de escolaridade atingidos por grande parte dos adolescentes, já que a categoria anos de estudo empregada pelo IBGE corresponde de fato à última série completada com sucesso.

Gráfico 2 - Anos de estudo da população de 10 a 17 anos  
2000

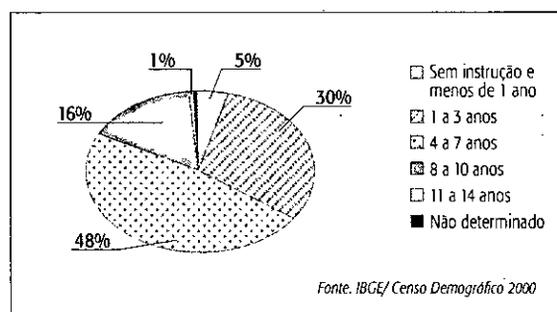


TABELA 8  
Anos de estudo da população de 10 a 17 anos  
segundo sexo e idade  
2000

Sexo e grupos de idade	Total	Anos de estudo					Não determinado
		Sem instrução e menos de 1 ano	1 a 3 anos	4 a 7 anos	8 a 10 anos	11 a 14 anos	
<b>Total</b>							
10 a 14 anos	16.022.854	836.248	6.099.600	8.807.970	235.755	-	43.281
15 anos	2.294.805	123.767	502.305	697.975	947.055	-	23.703
16 a 17 anos	6.654.468	237.095	962.341	2.392.495	2.858.714	137.710	66.113
Total geral	24.972.127	1.197.110	7.564.246	11.898.440	4.041.524	137.710	133.097
%	100,00	4,79	30,29	47,65	16,18	0,55	0,53
<b>Homens</b>							
10 a 14 anos	8.163.194	522.231	3.305.690	4.206.594	104.821	-	23.858
15 anos	1.664.549	69.638	295.589	870.972	412.547	-	15.803
16 a 17 anos	3.373.877	151.667	558.211	1.310.660	1.270.618	46.102	36.619
Subtotal	13.201.620	743.536	4.159.490	6.388.226	1.787.986	46.102	76.280
%	52,87	2,98	16,66	25,58	7,16	0,18	0,31
<b>Mulheres</b>							
10 a 14 anos	7.859.656	314.014	2.793.910	4.601.376	130.934	-	19.422
15 anos	1.630.257	54.129	206.716	827.003	534.508	-	7.901
16 a 17 anos	3.280.590	85.428	404.131	1.081.835	1.588.095	91.607	29.494
Subtotal	12.770.503	453.571	3.404.757	6.510.214	2.253.537	91.607	56.817
%	51,14	1,82	13,63	26,07	9,02	0,37	0,23

Fonte: IBGE - Censo Demográfico 2000

<sup>1</sup> Segundo orientação da Unesco, o critério adotado pelo IBGE para definir o analfabetismo funcional corresponde às pessoas que possuem menos de 4 anos de escolaridade.

## **EXCLUSÃO DIGITAL**

Uma questão emergente na cena educacional é a democratização do acesso às novas tecnologias da informação e comunicação, sem o qual uma parcela dos adolescentes pode ser relegada à "exclusão digital". Esta atinge mais intensamente a população de baixa renda e escolaridade, que vive na zona rural ou nas periferias urbanas, especialmente nas regiões mais pobres do país. Levantamento realizado pelo Instituto Paulo Montenegro e a Ação Educativa na população brasileira de 15 a 64 anos, em 2001, indica que o acesso ao computador em nosso país ainda é restrito e fortemente desigual: entre os pesquisados pertencentes às classes A e B, 43% afirmam nunca utilizar computador, contra 95% nas classes D e E. Trata-se de questão complexa, que envolve não só o acesso a equipamentos e informações, como também a definição de diretrizes de regulação do setor de telecomunicações (Schwartz, 2002).

## **EDUCAÇÃO PROFISSIONAL**

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a LDB (Lei 9.394/96) estabelece a educação profissional como modalidade complementar. Esta foi regulamentada pelo Decreto 2.208/97, que tornou a educação profissional independente do ensino médio, podendo ser oferecida de forma concomitante seqüencial a este.

A educação profissional busca, além da formação de técnicos de nível médio, a qualificação, a requalificação, a reprofissionalização para trabalhadores com qualquer escolaridade, a atualização tecnológica permanente e a habilitação nos níveis médio e superior. Estes objetivos orientaram a definição dos níveis da educação profissional: o *básico*, destinado a trabalhadores jovens e adultos, independentemente de escolaridade, com o objetivo de qualificar e requalificar; o *técnico*, para alunos jovens e adultos que estejam cursando ou tenham concluído o ensino médio; e o nível *tecnológico*, que oferece formação superior, tanto graduação como pós-graduação, a jovens e adultos.

Do ponto de vista da organização curricular, o nível básico é definido como educação não-formal, qualificante mas que não habilita, e que, portanto, não deve ter base curricular estabelecida formalmente. Já a educação profissional de nível técnico tem organização curricular específica, independentemente do currículo do ensino médio.

A separação entre ensino médio e ensino técnico provocou amplo debate e foi alvo de severas críticas de vários autores, atualizando o histórico impasse acerca da definição da identidade pedagógica da educação secundária, que oscila entre o ensino propedêutico e a formação para o trabalho.

Dados do Censo Profissional realizado pelo INEP em 1999 mostram que o número de matrículas de jovens com menos de 20 anos é expressivo nos níveis básico e técnico: no nível básico, de um total de 2.045.234 alunos matriculados, 31% (644.089) tinham menos de 20 anos; no nível técnico, essa proporção aumenta substancialmente: dos 716.652 matriculados, 56% (400.680) eram jovens de menos de 20 anos. Esses dados indicam que, ao lado da educação básica, o ensino profissionalizante responde a necessidades dos jovens, em especial aqueles que se vêem com menos chances de ingresso no ensino superior. Tal sistema de ensino profissional, portanto, deve ser integrado às políticas voltadas aos adolescentes de baixa renda e baixa escolaridade, respondendo às suas aspirações formativas e às demandas colocadas pelo mundo do trabalho.

## **POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO BÁSICA VOLTADAS À INCLUSÃO DE ADOLESCENTES DE BAIXA ESCOLARIDADE E BAIXA RENDA**

Uma série de medidas e programas vêm sendo implementados pelas três esferas de governo com o intuito de enfrentar as desigualdades relacionadas ao acesso dos adolescentes a uma educação básica de qualidade.

O subgrupo de adolescentes de 12 a 14 anos é, juntamente com as crianças de 7 a 11 anos, beneficiário das políticas prioritárias de financia-

mento e melhoria da qualidade do ensino fundamental. No âmbito federal, essas políticas combinam mecanismos de desconcentração do financiamento (como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF e o Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE) com a provisão de livros didáticos, merenda e material escolar, ao lado de programas de formação do magistério articulados à difusão de parâmetros curriculares e sistemas de avaliação do ensino.

No que tange às políticas especiais, dirigidas aos segmentos populacionais em situação de exclusão, são significativos os programas de apoio financeiro às famílias de baixa renda que garantam a permanência de seus filhos na escola (ver quadro Bolsa Escola).

Políticas voltadas à regularização do fluxo escolar começaram a ser implementadas em meados dos anos 80, quando a crítica à “cultura do fracasso escolar” proporcionou uma percepção generalizada da reprovação e da defasagem idade-série como problemas ao mesmo tempo pedagógicos e de gestão educacional. Três orientações têm predominado nas políticas educacionais implementadas a partir da segunda metade da década de 90 com esse objetivo: a reorganização do ensino fundamental seriado em ciclos de formação; a adoção do regime de progressão continuada, em substi-

tuição ao sistema de avaliação que admite a reprovação; a implementação de programas de aceleração de aprendizagem.

Embora recentes, essas políticas já produziram efeitos quantitativos na melhoria do fluxo escolar dos estudantes do ensino fundamental, ampliando conseqüentemente a demanda e a matrícula no ensino médio, mas, para além dos ganhos de eficiência econômica para a gestão dos sistemas de ensino, esses resultados não foram capazes de produzir consenso social sobre os benefícios pedagógicos das medidas. Ciclos, aceleração e progressão continuada (compreendida por parte do público como promoção automática) são temas controversos que suscitam intensa polêmica entre os agentes sociais envolvidos com o ensino e a aprendizagem (professores, educandos, pais e gestores), com importante repercussão na mídia e nos debates político-eleitorais.

Essas políticas vêm alcançando principalmente as oportunidades escolares proporcionadas a crianças e adolescentes de até 14 anos. Os adolescentes com idade superior aos 14 anos continuaram a ser atendidos pelos programas de alfabetização e elevação de escolaridade antes agrupados sob o rótulo do “ensino supletivo” e que, mais recentemente, passaram a ser denominados “educação de jovens e adultos”, que guardam como características distintivas a flexibilidade da organização escolar e a

## Bolsa Escola

A essência dos programas genericamente conhecidos como Bolsa Escola é a transferência direta de renda a famílias pobres associada ao compromisso com a frequência e desempenho escolar de crianças e adolescentes, prevenindo seu desvio precoce para o mercado de trabalho. Foi concebido na Universidade de Brasília em 1989 e implementado em 1995 pelo governo do Distrito Federal (onde o valor transferido às famílias era de um salário mínimo mensal), difundindo-se posteriormente a outros níveis e âmbitos de governo. A versão federal do Bolsa Escola foi instituída em 2001 como Programa Nacional de Renda Mínima, pela Lei 10.219. Tem por meta atender 5,9 milhões de famílias com renda per capita mensal de até \_ salário mínimo, mediante a transferência de R\$ 15,00 por criança até um máximo de três por família (ou seja, R\$ 45). Desenvolve-se em parceria com os municípios e, em agosto de 2002, alcançava 5,1 milhões de famílias.

Mecanismo semelhante ao do Bolsa Escola é o empregado no Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI. É resultado de uma mobilização pluri-institucional em prol da eliminação do trabalho infantil, da qual participaram organismos internacionais, sindicatos, organizações sociais e administrações de diferentes níveis de governo. O PETI teve início em 1996 e consiste em um programa nacional descentralizado desenvolvido em parceria por órgãos governamentais e organizações sociais, que proporciona uma complementação de renda para que as famílias de crianças sujeitas ao trabalho perigoso, insalubre ou degradante mantenham-nas na escola.

O Programa favorece a criação, pelos municípios, da “jornada ampliada”, na qual atividades culturais, esportivas e de lazer são proporcionadas às crianças e adolescentes em período complementar à jornada escolar. Agentes públicos também são mobilizados para proporcionar capacitação, assessoria e crédito, visando criar oportunidades de geração de trabalho e renda para as famílias.

Segundo a Secretaria de Estado de Assistência Social, do Ministério da Previdência e Assistência Social, cerca de 750 mil crianças e adolescentes de 7 a 14 anos foram atendidos pelo PETI em 2001. Em 2002, o valor mensal da Bolsa Criança Cidadã é de R\$ 25 para a zona rural e R\$ 40 para a zona urbana.

aceleração da aprendizagem. A quantidade de adolescentes atendidos por esses programas é significativa, como indicam dados relativos a 2001, disponibilizados pelo INEP. Naquele ano, dos 2,6 milhões de alunos matriculados na educação de jovens e adultos correspondente ao ensino fundamental, 18,2% tinham entre 15 a 17 anos e 2,8% tinham entre 7 e 14 anos (contrariando a legislação quanto a idade mínima para matrícula nessa modalidade de ensino), o que totaliza 555 mil adolescentes.

Finalmente, com relação ao problema da exclusão digital, cabe mencionar a existência de uma multiplicidade de iniciativas não governamentais de pequena abrangência que procuram democratizar o acesso a equipamentos de informática.

As políticas públicas em curso, que envolvem a informatização das escolas e a criação de centros de acesso gratuito são recentes, pouco difundidas, e ainda necessitam ser avaliadas.

Os dados descritos acima demonstram, portanto, que há ainda muito por ser feito para que o Brasil possa garantir para todos os adolescentes uma educação básica de qualidade, que responda às demandas do mundo contemporâneo. As graves desigualdades associadas a variáveis socioeconômicas, raciais e regionais indicam ainda a necessidade de implementar políticas especiais que atendam subgrupos em situação de desvantagem, em especial adolescentes provenientes de famílias de baixa renda.

### **Inclusão digital**

O Programa Nacional de Informática na Educação visa equipar escolas públicas e difundir as tecnologias de informação e comunicação enquanto ferramentas de apoio ao ensino e à aprendizagem. Foi criado pela Portaria 522 de 09/04/1997 e é coordenado pela Secretaria de Educação à Distância do Ministério da Educação e desenvolvido em parceria com as secretarias estaduais e municipais de educação. Como desdobramento do Programa Sociedade da Informação do Ministério da Ciência e Tecnologia, estão em planejamento iniciativas para favorecer o acesso gratuito à Internet em bibliotecas públicas e de organizações sociais, no âmbito do Programa Bibliotecas do Ministério da Cultura, financiado com recursos do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações – FUST, instituído pela Lei 9.998 de 2000.

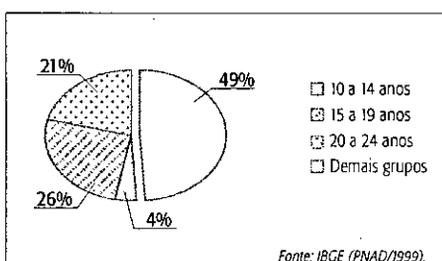


O mundo do trabalho vem atravessando mudanças aceleradas: novas tecnologias e modelos organizacionais, aparecimento e desaparecimento de algumas ocupações, novas exigências para a obtenção do emprego. Essas transformações, entretanto, não afetam de maneira homogênea todos os trabalhadores, setores produtivos ou regiões. Até mesmo numa única empresa é possível que convivam tecnologias rudimentares e tradicionais, com outras, sofisticadas e inovadoras.

A relação dos adolescentes brasileiros com esse mundo em mutação é bastante diversificada. Enquanto para alguns o ingresso no mundo do trabalho é uma expectativa que pode motivar o estudo e a descoberta de vocações, para outros o trabalho se impõe como experiência vivida desde a infância, restringindo possibilidades de desenvolvimento. O momento de ingresso no mercado de trabalho está relacionado à condição sócio-econômica das famílias, à trajetória escolar dos indivíduos, sua raça, sexo e zona de residência, ao lado dos fatores econômicos que conformam o mercado de trabalho.

O desemprego, que já era parte do cenário econômico e social brasileiro na década de 80, nos anos 90 tornou-se um grave problema estrutural. Enquanto o nível de emprego permaneceu praticamente estagnado, o contingente de pessoas desempregadas subiu de 4,5 para 7,6 milhões entre 1992 e 1999 (IBGE, PNAD 1992 e 1999). Várias análises evidenciam que os adolescentes e jovens são os grupos mais atingidos por essa crise. Em 1999, 51% dos brasileiros desempregados tinham até 24 anos, como ilustra o Gráfico 3.

Gráfico 3 - Pessoas desempregadas por grupo de idade 1999



Fonte: IBGE (PNAD/1999).

## TRABALHO PRECOCE

Embora a legislação brasileira proíba o trabalho para menores de 14 anos, havia em 1999 aproximadamente 2,5 milhões de ocupados e 285 mil desempregados na faixa etária de 10 a 14 anos. Essa situação de ilegalidade ainda persiste, apesar da fiscalização e punição por parte de órgãos públicos e dos vários programas e campanhas desenvolvidas com particular apoio da OIT e do UNICEF e participação de organizações da sociedade civil.

Segundo o IBGE, das 2,5 milhões de pessoas entre 10 e 14 anos que trabalhavam em 1999, mais da metade o fazia sem remuneração. Dentre os meninos, que representam 67% do conjunto, predomina o emprego assalariado, enquanto entre as meninas predomina o trabalho doméstico.

TABELA 9  
Pessoas de 10 a 14 anos  
segundo o sexo e a posição na ocupação  
em %

Posição na ocupação	Homens	Mulheres
Não-remunerados	63,9	59,7
Empregados	20,7	9,2
Trabalhadores domésticos	0,4	14,5
Conta própria	5,7	3,9
Empregadores	0,0	0,0
Consumo próprio	8,8	12,5
Construção próprio uso	0,5	0,2
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: IBGE (PNAD/1999)

A maioria dessas crianças e adolescentes (65%) exerciam atividades no setor agrícola. Diagnóstico realizado pelo Ministério do Trabalho e Emprego e informações de entidades sindicais apresentadas pelo DIEESE (2001) revelam que, ao longo dos anos 90, as atividades no setor primário da economia que mais empregaram mão-de-obra infantil eram as lavouras de cana-de-açúcar, café,

soja, fumo, melancia, banana, goiaba, abacaxi e amendoim, entre outras, além da produção de gesso e carvão, garimpo, pedreiras, madeiras, serrarias, transporte de lenha, salinas, cerâmica, olarias e usinas de açúcar. O diagnóstico do Ministério do Trabalho aponta também que grande parte dessas atividades causam um número considerável de acidentes fatais e danos à saúde no presente e no futuro de crianças e adolescentes. As jornadas de trabalho são longas e há predominância do trabalho sem remuneração. O DIEESE (2001) aponta, por sua vez, que em muitas dessas atividades o trabalho de crianças e adolescentes já foi erradicado ou restrito, sem, entretanto, dispor de informações precisas a respeito.

Sobre o trabalho no setor não-agrícola, predominante nas regiões metropolitanas, foi possível obter informações mais detalhadas a partir de estudo realizado pelo DIEESE (2001). Embora este estudo considere as Pesquisas de Emprego e Desemprego de apenas seis regiões metropolitanas – Belo Horizonte, Distrito Federal, Porto Alegre, Recife, Salvador e São Paulo –, oferece-nos um sinalizador importante sobre a experiência de trabalho de crianças e adolescentes entre 10 e 16 anos incompletos no meio urbano.

O ingresso precoce dessas crianças e adolescentes no mercado de trabalho é predominante entre famílias negras em todas as regiões metropolitanas investigadas, marcando uma trajetória desfavorável para boa parte desse segmento. Na Região Metropolitana de São Paulo, por exemplo, 13,2% de crianças e adolescentes negros e 9,9% não-negros encontravam-se mobilizados para o trabalho. As regiões de São Paulo, Recife e Salvador concentram as maiores taxas de participação de crianças e adolescentes no mercado de trabalho – em torno de 10% –, porcentagem que diminui para aproximadamente 7% nas regiões de Belo Horizonte, Porto Alegre e Distrito Federal. Em contrapartida, estas duas últimas regiões concentram taxas mais elevadas de desemprego nessa faixa etária.

Ainda segundo o DIEESE (2001), predomina em todas essas regiões, com exceção do

TABELA 10  
**Participação específica na PEA e taxa de desemprego total das crianças e jovens adolescentes entre 10 e 16 anos incompletos**  
**em %**

Regiões metropolitanas, 1999

	Participação	Desemprego
Belo Horizonte	7,4	51,6
Distrito Federal	6,4	62,4
Porto Alegre	7,7	60,7
Recife	9,1	31,1
Salvador	9,9	45,7
São Paulo	11,2	52,1

Fonte: Convênio DIEESE/SEADE, M.TE/FAT e convênios regionais. PED – Pesquisa de Emprego e Desemprego. Elaboração: Dieese (2001)

Recife, a ocupação no setor de serviços, à semelhança do que acontece com o universo dos adultos. O assalariamento precário é majoritário nas regiões de Salvador, Belo Horizonte, São Paulo e Porto Alegre. Ao lado dele emerge um número significativo de crianças e adolescentes que realizam atividades em negócio da família, prioritariamente nas regiões de Recife, São Paulo e Salvador. Em relação à jornada de trabalho, se observa que em todas as regiões a jornada média semanal gira em torno de 30 horas. Além disso, como vemos na tabela a seguir, não é baixo o percentual de crianças e adolescentes trabalhando 45 horas ou mais. Apesar do grande número de horas de trabalho, o rendimento mensal desse grupo é bastante baixo, principalmente nas regiões metropolitanas do Nordeste (Tabela 11).

Em síntese, o que esses dados evidenciam é que, à revelia da lei, muitas crianças e adolescentes continuam trabalhando em nosso país. De maneira geral, trabalham como empregados assalariados em condições precárias, cumprindo longas jornadas, em condições de superexploração. Restringidos no seu direito à educação e ao lazer, assumindo responsabilidades que deveriam corresponder aos adultos, essas crianças e adolescentes têm comprometidos seu futuro e seu direito de viver com plenitude essa fase da vida.

TABELA 11  
**Jornada semanal de trabalho e rendimento médio mensal de crianças e jovens adolescentes ocupados, com idade igual ou superior a 10 e inferior a 16 anos.**

Regiões metropolitanas, 1999

	Jornada semanal* (%)				Jornada semanal média	Rendimento mensal médio
	- 30 h	30-39 h	40 a 44h	45h ou +		
Belo Horizonte	45,3	-	-	-	31	104,00
Distrito Federal	39,7	-	-	32,2	34	109,00
Porto Alegre	-	-	-	-	34	144,00
Recife	51,0	14,5	8,6	25,9	32	66,00
Salvador	50,4	-	-	26,9	31	67,00
São Paulo	47,1	16,6	14,0	22,2	31	139,00

Fonte: Convênio DIEESE/SEADE, M.TE/FAT e convênios regionais. PED – Pesquisa de Emprego e Desemprego /Elaboração: Própria e Dieese (2001)

\* Foram omitidos os valores das categorias para as quais a amostra não comporta desagregação.

Vários fatores vêm sendo apontados como obstáculos à erradicação do trabalho infanto-juvenil: a inexistência de dados mais detalhados sobre essa realidade, a dificuldade de articulação de políticas intersetoriais, a desregulamentação cada vez maior do mercado de trabalho e, principalmente, a pobreza das famílias. Outro fator importante a ser considerado é a 'ideologia do trabalho', ainda arraigada em muitas famílias brasileiras, que valorizam o trabalho precoce como oportunidade de formação e guarda das crianças e adolescentes. Por esse motivo, para a erradicação definitiva do trabalho infanto-juvenil, além de equacionar a questão da renda, é fundamental interferir nos arranjos familiares e nas relações entre os membros da família.

### **DESEMPREGO E PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO**

Os jovens entre 15 e 24 anos representam aproximadamente 25% da população economicamente ativa do Brasil e são fortemente atingidos pelo desemprego e pela precarização das relações de trabalho. Ao longo da década de 90, a quantidade de desempregados nesta faixa etária foi multiplicada por três e a ocupação foi reduzida em 2,9%. Em 1989, o Brasil possuía um milhão de jovens desempregados; em 1998, eles chegavam a 3,3 milhões (Pochmann, 2000).

Os dados disponíveis evidenciam a ocorrência de mudanças no padrão de inserção dos jovens no mercado de trabalho; seja em função das limitações da economia brasileira quanto ao crescimento e à geração de novos postos de trabalho, seja em função dos requisitos contratuais exigidos pelas empresas, especialmente os relacionados à experiência profissional (Corrochano e Gouvea, 2002). Assim, nos anos 90, apesar da elevação do nível de escolaridade, *"as alternativas ocupacionais do jovem estão distantes, cada vez mais, dos setores modernos da economia e associadas geralmente aos segmentos de baixa produtividade e à alta precariedade do posto de trabalho"* (Pochmann, 2000).

Para a faixa etária dos 15 aos 17 anos, a inatividade aumentou ao longo da década de 90: para cada 100 adolescentes, 46 estavam inativos em 1992, e 55 em 1999, o que indica uma tendência de exclusão desse segmento do mercado de trabalho.

A maioria dos adolescentes trabalhadores entre 12 e 18 anos incompletos exercem atividades assalariadas – o que não significa necessariamente a realização de um trabalho em condições regulares. Segundo dados do UNICEF (2002), 62,7% dos adolescentes trabalham sem regularização oficial. Mais da metade deste grupo é constituído por adolescentes negros – 55,8% –, seguidos pelos ado-

lescentes brancos, que correspondem a 34% do total de trabalhadores entre 12 e 18 anos sem carteira assinada.

Os adolescentes negros enfrentam, portanto, condições de inserção profissional desvantajosas, à semelhança do que ocorre nas demais faixas etárias. Na pesquisa realizada pelo DIEESE em seis regiões metropolitanas brasileiras no ano de 1998, verificou-se que negros são mais fortemente atingidos pelo desemprego que não-negros. Em Salvador, por exemplo, a taxa de desemprego entre negros era 45% maior que entre os não-negros. Além disso, os rendimentos dos trabalhadores negros são sistematicamente inferiores aos dos não-negros; sendo que, em relação a esses dois fatores, as mulheres negras são ainda mais discriminadas (DIEESE, 2002 a).

Em relação ao tipo de atividade realizada pelos adolescentes trabalhadores, chamam a atenção as grandes diferenças relacionadas à situação de domicílio e ao sexo. No meio urbano, 74,9% dos adolescentes trabalhadores do sexo masculino são assalariados, enquanto esse índice é de 36,2% no meio rural, onde cerca da metade dos trabalhadores adolescentes dedicam-se à produção ou construção para consumo próprio. Entre as adolescentes trabalhadoras, destacam-se os índices de trabalho doméstico na zona urbana e de trabalho não remunerado na zona rural (Tabela 12).

A participação de crianças, adolescentes e jovens no trabalho doméstico vem diminuindo, mas ainda é elevada, como ilustra a Tabela 13. Vale ressaltar que o grau de informalidade nessa atividade é enorme: em 1998, trabalhavam sem carteira assinada 85,05% das babás / atendentes – ocupação doméstica predominantemente juvenil –, muito embora quase metade delas tivesse mais de 5 anos de estudo.

Conclui-se, portanto, que desemprego, informalidade e precariedade das condições de emprego são as características predominantes da experiência da grande maioria dos adolescentes trabalhadores, principalmente dos negros e mulheres. Essa situação compromete as possibilidades de que o trabalho nessa fase da vida possa desem-

penhar funções formadoras, promovendo a continuidade da situação de desvantagem para as demais fases da vida dos adolescentes provenientes de famílias de baixa renda.

TABELA 12

**Atividade dos adolescentes trabalhadores entre 15 e 19 anos, segundo o sexo e a situação de domicílio**

em %

	Homens		Mulheres	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural
Empregado	74,9	36,2	54,9	16,6
Trabalhador doméstico	0,8	0,5	30,0	19,2
Trabalhador por conta própria	9,1	6,1	5,2	5,3
Empregador	0,2	0,1	0,2	0,0
Trabalhador não remunerado	1,9	5,7	1,6	14,6
Produção/ construção para consumo próprio	13,1	51,4	8,1	44,4

Fonte: PNAD/IBGE, 1998 (microdados).

Elaboração do UNICEF, 2002.

TABELA 13

**Trabalhadoras domésticas segundo a faixa etária**

em %

1993 e 1998

	1993	1998
10 a 14 anos	6,40	2,79
15 a 16 anos	8,47	4,98
17 a 24 anos	27,73	24,29
10 a 24 anos (acumulado)	42,60	32,06
Demais faixas etárias	57,40	67,94

Fonte: IBGE/PNAD, 1993 e 1998

**ADOLESCENTES NO MERCADO DE TRABALHO FORMAL**

A geração de postos de trabalho de qualidade foi bastante reduzida na última década. Segundo dados do IBGE/PNAD, enquanto a PEA cresceu em aproximadamente 17 milhões de trabalhadores, o saldo líquido foi de apenas 506 mil novos empregos formais. Houve uma significativa redução no emprego industrial e crescimento da ocupação nas atividades comerciais e de serviços, estando nestas últimas 55,8% dos postos de trabalhos formais da economia brasileira no final dos anos 90.

Dados levantados pelo Ministério do Trabalho e Emprego através da Relação Anual de Informações Sociais – RAIS indicam que para os jovens entre 15 e 24 anos foram eliminados 1,38 milhões de empregos formais entre 1989 e 1999, e apenas para os trabalhadores acima de 30 anos foram criados postos de trabalho, denotando maior exigência em relação à experiência para o ingresso no mercado. Os adolescentes de 15 a 17 anos reduziram sua participação (números absolutos e relativos) em todos os setores de atividade e em todas as regiões geográficas do país. As variações mais elevadas entre os anos de 1989 e 1999 concentraram-se na indústria e no setor de construção civil (reduções de 70,9% e 71,9%, respectivamente), tendo sido mais reduzidas no setor agropecuário (-11,4%). Geograficamente, a Região Norte concentrou a maior taxa de redução da participação de adolescentes no mercado de trabalho formal (-66,3%). A Tabela 14 mostra essa tendência de exclusão dos adolescentes e jovens do mercado formal de trabalho.

Entre os adolescentes de 15 a 17 anos que permanecem inseridos no mercado formal, predominam as tradicionais ocupações em atividades administrativas, no comércio e serviços, principais

portas de entrada da juventude no mundo do trabalho formal. Além disso, chamam a atenção as condições de trabalho: a maior parte dos adolescentes trabalham em estabelecimentos com até 50 empregados – o que na maioria das vezes limita suas perspectivas de ascensão profissional –, e 80,8% deles cumprem jornadas semanais superiores a 40 horas, o que, certamente, traz prejuízos ao seu desempenho escolar e reduz o tempo e as possibilidades de vivenciar sua condição juvenil.

Quanto aos rendimentos, 82,7% deles recebiam até 2 salários mínimos. Nessa faixa etária, observa-se ligeira vantagem das moças em relação aos rapazes (Tabela 15).

Finalmente, para complementar esse breve quadro da situação dos adolescentes no mercado formal, é importante ter em vista que houve uma elevação generalizada da escolaridade dos trabalhadores na década de 90. No caso dos adolescentes entre 15 e 17 anos, este movimento foi bastante intenso: 10,1% dos adolescentes trabalhadores no mercado formal tinham a 4ª série incompleta em 1989, porcentagem que se reduz para 3,8% em 1999. Em relação ao ensino médio incompleto, a porcentagem se eleva de 12,3% em 1989 para 31,0% em 1999 (RAIS, 1999).

TABELA 14  
Evolução do emprego formal por grupos de idade

Grupos de idade	Postos de trabalho em 31 de dezembro de cada ano					
	1989	1994	1999	Variação no período		
	Absoluto	Absoluto	Absoluto	1988-1994	1994-1999	1989-1999
10 a 14 anos	89.835	36.560	3.581	-59,3%	-90,2%	-96,0%
15 a 17 anos	902.894	550.079	374.578	-39,1%	-31,9%	-58,5%
18 a 24 anos	5.479.686	4.423.123	4.631.580	-19,3%	4,7%	-15,5%
25 a 29 anos	4.428.639	4.113.994	4.165.661	-7,1%	1,3%	-5,9%
30 a 39 anos	7.086.393	7.379.489	7.840.829	4,1%	6,3%	10,6%
40 a 49 anos	4.048.478	4.725.872	5.329.831	16,7%	12,8%	31,7%
50 a 64 anos	2.103.093	2.168.952	2.450.372	3,1%	13,0%	16,5%
65 anos ou mais	160.584	168.307	187.372	4,8%	11,3%	16,7%
Total	24.486.568	23.667.241	24.993.265	-3,3%	5,6%	2,1%

Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego (RAIS 1989, RAIS 1994 e RAIS 1999).

Elaboração: Corrochano e Gouvea (2002).

Obs: Eventuais discrepâncias na totalização dos dados originam-se da desconsideração da categoria "ignorado" na categoria idade.

TABELA 15

### Rendimento de trabalhadores no setor formal com idade entre 15 e 17 anos, segundo o sexo

Rendimentos médios mensais (em salários mínimos)	Homens		Mulheres		Total	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
Até 0,5	6.468	2,8%	1.966	1,8%	8.434	2,5%
De 0,51 a 1,00	45.889	20,1%	18.547	17,3%	64.436	19,2%
De 1,01 a 1,50	91.389	40,0%	41.451	38,6%	132.840	39,6%
De 1,51 a 2,00	47.624	20,9%	24.332	22,7%	71.956	21,4%
De 2,01 a 3,00	31.905	14,0%	18.386	17,1%	50.291	15,0%
De 3,01 a 4,00	2.822	1,2%	1.587	1,5%	4.409	1,3%
De 4,01 a 5,00	512	0,2%	324	0,3%	836	0,2%
Mais de 5,00	379	0,1%	232	0,1%	611	0,1%
<b>Total</b>	<b>228.322</b>	<b>100,0%</b>	<b>107.347</b>	<b>100,0%</b>	<b>335.669</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego (RAIS 2000)

Daniel Filmus (2002), analisando a demanda do mercado de trabalho por maiores qualificações educacionais, identifica duas ordens de fatores aí envolvidos, aos quais denomina "genuínos" e "espúrios". Os "genuínos" referem-se às demandas dos setores de ponta da economia, onde de fato a utilização extensiva de mão-de-obra semiquificada vem sendo substituída pelo uso intensivo de trabalhadores altamente qualificados. Os fatores "espúrios" referem-se ao acirramento da competitividade para se obter um posto de trabalho, advinda da maior oferta de trabalhadores com credenciais educacionais mais altas somada à diminuição da demanda por trabalho. Nesse contexto, os empregadores podem selecionar trabalhadores mais escolarizados sem que necessariamente as funções a serem exercidas sejam mais complexas e melhor remuneradas.

A conjugação da elevação da escolaridade com a estagnação da economia e alta no desemprego coloca o alongamento da educação formal como condição necessária mas não suficiente para garantir uma inserção vantajosa para os adolescentes e jovens no mercado de trabalho. Tal fato corrobora a insuficiência de políticas que se atenam exclusivamente à ampliação de oportunidades educacionais, sem melhorar as oportunidades de emprego disponibilizadas pelo mercado.

### **POLÍTICAS DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL E EMPREGO**

São recentes no Brasil as políticas visando qualificação profissional e acesso ao emprego dirigidas especialmente para adolescentes e jovens de baixa renda e baixa escolaridade. Na década de 90, diversas organizações não-governamentais com diferentes perfis passaram a implementar projetos nesse sentido, seja respondendo a demandas das comunidades, seja como reação ao sentimento de insegurança gerado pelo aumento da violência – na qual os jovens estão envolvidos como agentes ou vítimas em proporções significativas. Também organismos governamentais passaram a impulsionar programas que – mesmo respondendo a problemas emergenciais – pobreza, desemprego e violência –, contribuem para trazer à agenda pública a questão do direito de adolescentes e jovens ao trabalho.

Tais iniciativas são muito pulverizadas e incipientes, carecendo de informações avaliativas consistentes que permitam aferir sua eficácia. A partir de levantamento preliminar não exaustivo, constata-se que elas estão disseminadas em todas as regiões do país – ainda que não de forma homogênea –, e dirigem-se principalmente a adolescentes e jovens em situação de risco, alunos de escolas públicas e desempregados. De maneira ge-

ral, observa-se a desarticulação de programas de formação profissional de um lado, iniciativas de melhoria da renda das famílias de outro e, de outro ainda, iniciativas tímidas de inserção de adolescentes e jovens no mundo do trabalho.

A análise das propostas de alguns programas governamentais em curso, selecionados a título de exemplo (ver *Sumário de programas selecionados de geração de trabalho e renda para jovens*), permite tecer mais algumas considerações relevantes sobre esse campo de políticas que vem se configurando. Em primeiro lugar, chama a atenção a inexistência de programa federal que vise diretamente a inserção de adolescentes e jovens no mercado de trabalho. Tais iniciativas tem sido assumidas por governos estaduais e municipais com recursos próprios, o que não favorece a correção das desigualdades regionais. Uma ação em nível federal, que articulasse as instâncias de governo subnacionais e as organizações da sociedade civil poderia contribuir tanto para uma melhor articulação e distribuição das oportunidades, quanto para o intercâmbio, a sistematização e a avaliação das experiências.

Outros aspectos problemáticos que merecem atenção na análise dessas políticas são: a definição estreita da faixa etária atendida, na maioria dos casos entre 16 e 20 ou 21 anos, somando-se à falta de alternativas de continuidade para os jovens

que ultrapassam esse limite; o curto período de permanência dos beneficiários nos programas – seis meses – a exceção de um deles que permite prorrogação até dois anos, a desconsideração de necessidades especiais de grupos específicos ou das demandas expressas pelos próprios adolescentes e jovens.

Além de tudo isso, é preciso interrogar sobre a capacidade de tais programas de incentivar o desenvolvimento econômico local de forma sustentada.

Finalmente, tais programas suscitam uma questão de fundo, difícil de ser equacionada e que merece amplo debate público com a participação dos adolescentes de baixa renda e de suas famílias: retardar o quanto possível a entrada dos adolescentes e jovens no mercado de trabalho, priorizando sua formação e reservando os escassos empregos para os adultos, ou facilitar a inserção de adolescentes de baixa renda no mercado de trabalho a partir dos 16 anos, proporcionando-lhes condições de gerar renda imprescindível para suas famílias e, em alguns casos, para sua permanência na escola?

Entre essas duas opções, vários matizes relacionados às condições do trabalho ou da formação oferecidas devem ser considerados no desenho das políticas mais convenientes para cada situação.

## Sumário de programas selecionados de geração de trabalho e renda para jovens

Programa	Órgãos responsáveis	Objetivos	Público-alvo	Critérios de seleção / permanência	Atividades realizadas	Benefícios pagos	Tempo de permanência	Formato institucional / Origem dos recursos
Capacitação Solidária	Associação de Apoio ao Programa Capacitação Solidária (AAPCS)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Capacitação de jovens para o trabalho (desenvolver habilidades para geração de renda; incentivar o retorno à escola e estimular a interação social);</li> <li>Fortalecimento das organizações da sociedade civil (aperfeiçoamento metodológico, gerencial e financeiro).</li> </ul>	Jovens de 16 a 21 anos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Jovens de baixa escolaridade e provenientes de famílias de baixa renda, envolvidos em projetos selecionados e financiados pelo programa.</li> </ul>	Cursos de capacitação profissional, com duração variada.	Não previstos.	Tempo de duração dos cursos.	Instituído em 1996 no âmbito do Conselho da Comunidade Solidária, é coordenado pela AAPCS, organização sem fins lucrativos, que capta recursos junto à iniciativa privada e outras instituições nacionais e internacionais.
Programa Primeiro Emprego	Governo do Estado do Rio Grande do Sul / Secretaria de Trabalho, Cidadania e Assistência Social	<ul style="list-style-type: none"> <li>Promover a inserção de jovens no mercado de trabalho e sua escolarização;</li> <li>Estimular o desenvolvimento das cooperativas e das micro, pequenas e médias empresas, bem como das propriedades do setor rural.</li> </ul>	Jovens de 16 a 24 anos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Não ter tido relação formal de emprego anterior;</li> <li>Comprovar através de documentação hábil, dentro de 180 dias a contar de sua inscrição, matrícula e frequência em curso de ensino fundamental, ensino médio ou superior do sistema oficial de ensino;</li> <li>Os jovens portadores de deficiência ou de altas habilidades, egressos do sistema penal, vinculados a programas de inserção social, oriundos de famílias em situação de pobreza, e aqueles com formação até o ensino fundamental têm tratamentos diferenciados.</li> </ul>	Trabalho com jornada regulamentar prevista em lei.	Piso salarial de ingresso da categoria profissional, fixado em acordo ou convenção coletiva ou decisão normativa, até o máximo de R\$ 250,00, nos primeiros seis meses do contrato.	Seis meses	Instituído pela lei estadual, nº 11.363 de 30/06/1999, é executado com recursos do Tesouro Estadual e dos empregadores.
Jovem Cidadão Meu Primeiro Trabalho	Governo do Estado de São Paulo / Secretaria de Estado de Relações de Trabalho.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Oferecer ao estudante a vivência das relações do mundo do trabalho, de modo que ele possa, por meio do aprendizado, adquirir habilidades específicas e agregar novos valores à sua formação.</li> </ul>	Jovens de 16 a 21 anos.	Estar regularmente matriculado no ensino médio, da rede pública estadual.	Estágio de 4, 5 ou 6 horas diárias, 5 dias por semana.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bolsa-estágio de R\$ 130,00 para 4 horas diárias, R\$ 162,50 para 5 horas diárias e R\$ 195,00 para 6 horas diárias;</li> <li>Vale-transporte, seguro de vida e de acidentes pessoais.</li> </ul>	Seis meses.	Lei estadual, executado com recursos do Tesouro Estadual e dos empregadores.
Bolsa Trabalho	Prefeitura Municipal de São Paulo / Secretaria de Desenvolvimento Trabalho e Solidariedade	<ul style="list-style-type: none"> <li>Oferecer meios para que os jovens possam continuar vinculados à rede escolar;</li> <li>Propiciar uma capacitação adicional, não necessariamente dirigida ao mercado de trabalho;</li> <li>Potencializar a integração dos jovens aos seus bairros mediante o desenvolvimento de atividades comunitárias;</li> <li>Melhorar as condições de vida dos jovens e de seu grupo familiar.</li> </ul>	Jovens de 16 a 20 anos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ser estudante ou ter concluído o ensino médio;</li> <li>Sem exercício de atividade remunerada ou desempregado sem rendimentos próprios;</li> <li>Residir na cidade há pelo menos dois anos;</li> <li>Pertencer à família com renda per capita inferior a 1/2 salário mínimo mensal;</li> <li>Atender às obrigações estabelecidas em Termo de Responsabilidade e Compromisso.</li> </ul>	Capacitação para (e realização de) atividades comunitárias e de utilidade coletiva, complementares ao período escolar.	Bolsa de 45% do salário mínimo e dois vales-transporte por dia, num total de R\$ 137,00 mensais, além de um seguro de vida coletivo.	Seis meses, podendo ser renovado por um máximo de até dois anos	Instituído pela lei municipal, nº 13.163 de 05/07/2001, é executado com recursos do Tesouro Municipal.

Fonte: Documentos oficiais dos programas  
Elaboração: Corrochano e Gouvea, 2002.

# Por um sistema de políticas públicas para adolescentes de baixa escolaridade e de baixa renda

**O**s dados e considerações feitas até aqui evidenciam que as políticas universais no campo da educação e aquelas visando a preparação ou inserção no mundo do trabalho ainda não foram capazes de responder às necessidades de um grande contingente de adolescentes de baixa renda e baixa escolaridade. Eles continuam relegados à exclusão ou à uma "inclusão precária e instável" (Martins, 1997).

O problema dos adolescentes vivendo em situação de pobreza têm sensibilizado diversos segmentos da sociedade brasileira e iniciativas têm sido desencadeadas pelo Estado ou organizações da sociedade civil, sem contudo conformar um sistema de políticas públicas integradas, que considerem as características e necessidades próprias dos adolescentes como sujeitos de direitos. É ilustrativo observar, por exemplo, que, no âmbito federal, vários programas estendem-se a essa faixa etária sem nomeá-la, deixando-a subsumida nas categorias criança ou jovem. Os Ministérios da Previdência e Assistência Social e da Justiça parecem ser os mais sensíveis às formulações do ECA, considerando com mais frequência a especificidade da adolescência. Merece menção ainda o fato notável de que entre 2000 e 2002, o Ministério da Cultura não tenha implementado nenhum programa voltado para crianças, adolescentes ou jovens.

A desarticulação entre as políticas setoriais e, em alguns casos, a inexistência de uma coordenação em nível nacional que equilibre as desigualdades regionais limitam o potencial das iniciativas. Tal situação, somada à desconsideração também das especificidades relativas a vivência no meio rural ou urbano, além das questões de gênero e raça, faz com que as próprias políticas de proteção social reproduzam as desigualdades instaladas no interior da pobreza.

Agravando essa situação, coloca-se o problema relativo à capacidade de execução orçamentária do poder público federal, que vem realizando parcelas muito reduzidas dos orçamentos autorizados pelo Congresso Nacional para as políticas sociais dirigidas às crianças, adolescentes e jovens. Essa situação ilustra notavelmente as restrições à construção de um sistema de políticas públicas eficiente impostas pelos condicionamentos da política econômica.

Diante desse quadro e considerando a prioridade das políticas voltadas à garantia da educação básica e do acesso à renda, o Grupo Técnico para Elaboração de Propostas de Políticas para Adolescentes de Baixa Escolaridade e Baixa Renda faz as seguintes recomendações:

1. As políticas voltadas ao atendimento dos adolescentes de baixa escolaridade e baixa renda devem basear-se no seu reconhecimento como sujeitos de direitos, nos marcos estabelecidos pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente.

2. Políticas sociais universais – dirigidas a todos os adolescentes – devem ser complementadas por políticas especialmente voltadas a grupos em desvantagem com relação aos demais, de modo a restituir-lhes a plenitude dos direitos.

3. O GT concluiu que a promoção da cidadania dos adolescentes de baixa escolaridade e baixa renda requer atenção integral e políticas intersetoriais que articulem, no mínimo, três dimensões: elevação de escolaridade, renda mínima e formação profissional.

4. Tendo em vista que os desequilíbrios regionais e as especificidades relacionadas aos meios rural e urbano, além dos fatores gênero e raça, condicionam importantes desigualdades no atendimento aos direitos de cidadania no Brasil, as po-

líticas públicas voltadas aos adolescentes com baixa renda e baixa escolaridade devem buscar mecanismos de discriminação positiva que corrijam tais distorções.

5. As políticas públicas não devem ser concebidas como estritamente governamentais, mas como acordos estabelecidos entre os diversos atores sociais e, no caso que nos ocupa, com a participação dos próprios adolescentes.

6. Reconhecendo o lugar central que a família tem na vida dos adolescentes, as políticas públicas devem procurar envolvê-las como parceiras prioritárias nas iniciativas visando a promoção dos direitos das crianças e dos adolescentes.

7. A par dos esforços para universalizar o ensino fundamental e médio, é preciso intensificar as medidas visando à melhoria da qualidade de ensino nas escolas públicas, de modo que os adolescentes provenientes de famílias com baixa renda possam realizar as aprendizagens necessárias para enfrentar o desafios do mundo contemporâneo.

8. Políticas de complementação de renda que garantam às famílias pobres a possibilidade de manter os adolescentes na escola devem ser ampliadas, dando prioridade aos segmentos populacionais mais necessitados.

9. A formação para o trabalho deve integrar os currículos da educação básica de todos os adolescentes, mas essa deve ser complementada por oportunidades de qualificação profissional que respondam às necessidades e expectativas específicas dos adolescentes provenientes de famílias de baixa renda com baixa escolaridade.

10. Ao priorizar a elevação da escolaridade e o combate ao trabalho precoce – ao lado de políticas de renda mínima que permitam retardar o ingresso no mercado de trabalho de adolescentes a partir dos 16 anos –, não queremos obscurecer o fato de que o trabalho pode adquirir outros significados para além da renda, relacionados a anseios de auto-realização, autonomia e ampliação do universo de experiências.

11. Ainda que esse documento não tenha focalizado políticas de saúde, cultura, esporte e lazer, é fundamental mencionar a importância de

conjugá-las às políticas de educação, trabalho e geração de renda dirigidas aos adolescentes. O fato de que muitos adolescentes e jovens se agrupem independentemente da tutela dos adultos para realizar atividades culturais, esportivas e de lazer evidencia o quão significativas são para eles essas dimensões. Várias iniciativas têm demonstrado o potencial desses elementos para o engajamento dos adolescentes nos programas a eles dirigidos.

12. A experiência de programas que têm alcançado sucesso no atendimento a adolescentes de baixa renda e baixa escolaridade evidenciam também a importância de se contar com profissionais bem preparados e motivados para conhecer esses adolescentes de maneira ampla, de modo a integrar o foco de atenção do programa no conjunto das necessidades e expectativas de seu público. Nesse sentido, é fundamental valorizar os professores e demais profissionais dos serviços sociais que atuam diretamente com adolescentes de baixa renda e baixa escolaridade, investindo na sua formação e aprimoramento contínuo.

13. É preciso expressar a prioridade à criança e ao adolescente na destinação dos recursos públicos, traduzindo-a tanto no planejamento quanto na execução orçamentária dos governos nas três esferas federativas.

14. Cabe considerar ainda o fato de que muitos dos problemas que afetam os adolescentes não se encerram quando completam seus 18 anos, alongando-se pela juventude, faixa etária para a qual ainda se carece de delineamentos legais e políticas específicas. Essa consideração é particularmente relevante em se tratando de questões relativas ao ingresso no mercado de trabalho, a medida que a juventude é, de fato, a fase da vida mais adequada para a construção do projeto de vida profissional e o momento em que isso se torna mais premente.

15. Finalmente, a sociedade civil precisa assumir seu compromisso com a infância, a adolescência e a juventude, através do combate enérgico à pobreza e à desigualdade, participando do debate e da construção de alternativas para a sua superação.

# Bibliografia

- AMARAL, Carlos et al. Programas de renda mínima e bolsa-escola: concepção, gestão e financiamento. IPEA Publicações, 1998. Disponível em: <[www.ipea.gov.br/pub/ppp/ppp17.html](http://www.ipea.gov.br/pub/ppp/ppp17.html)> Acesso em 9 jul. 2002.
- ARIAS, A.R. Avaliando a situação ocupacional e dos rendimentos do trabalho dos jovens entre 15 e 24 anos de idade na presente década. In: BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento / Comissão Nacional de População e Desenvolvimento – CNPD. Jovens acontecendo na trilha das políticas públicas. Brasília: CNPD, 1998.
- \_\_\_\_\_, BALTAR, Paulo. Transformações estruturais e emprego nos anos 90. Cadernos do CESIT, Campinas, n. 21, UNICAMP. IE. CESIT, 1996.
- CAMPOS, Maria Malta. A qualidade da educação em debate. Cadernos do Observatório, Rio de Janeiro, vol. 2., IBASE, 2000, p. 47-70.
- CASTEL, Robert. As armadilhas da exclusão. in WANDERLEY, Mariangela Belfiore; BÓGUS, Lucia; YAZBEK, Maria Carmelita. Desigualdade e a questão social. São Paulo: Educ, 1997.
- COHN, Amélia. Pobreza, exclusão e fragmentação social pós-conferências mundiais. In: Edição Brasileira do Observatório da Cidadania 99. Rio de Janeiro: IBASE, 1999.
- \_\_\_\_\_. Políticas sociais e pobreza no Brasil. IPEA Publicações, n.12, maio 1996. Disponível em: <[www.ipea.gov.br/pub/ppp/Ppp12.html](http://www.ipea.gov.br/pub/ppp/Ppp12.html)> Acesso em 11 jun. 2002.
- CONANDA. Diretrizes Nacionais para a Política de Atenção Integral à Infância e à Adolescência. Brasília: Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) / Ministério da Justiça – Secretaria de Estado dos Direitos Humanos – Departamento da Criança e do Adolescente, 2000.
- CONSED – Conselho Nacional de Secretários da Educação, 2002. Plano Nacional de Educação. Disponível em: <[www.consed.org](http://www.consed.org)> Acesso em: 3 jun. 2002.
- CORROCHANO, M.C. e GOUVEA, J. A dança das cadeiras: os jovens e os mundos do trabalho no Brasil contemporâneo, 2002. ILDES, no prelo.
- DEPARTAMENTO DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA. Qualidade de vida. Universidade de São Paulo: ano 3, n. 21, fev. 2001.
- DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SÓCIO-ECONÔMICOS – DIEESE. Jovens no mercado de trabalho. In: DIEESE. A situação do trabalho no Brasil. São Paulo: DIEESE, 2001, p.145-167.
- \_\_\_\_\_. Políticas públicas de emprego e proteção ao desempregado. In: DIEESE. A situação do trabalho no Brasil. São Paulo: DIEESE, 2001, p. 259-291.
- \_\_\_\_\_. Banco de dados de mercado de trabalho – GPN/Brasil, 2002, primeiro quadrimestre. Disponível em: <[www.GlobalPolicyNetwork.org](http://www.GlobalPolicyNetwork.org)> Acesso em: 6 jun. 2002.
- \_\_\_\_\_. Mapa da população negra no mercado de trabalho, 2002a. Disponível em: <[www.dieese.org.br/esp/negro.html](http://www.dieese.org.br/esp/negro.html)> Acesso em: 11 jul. 2002.
- FILMUS, Daniel. Ensino médio: cada vez mais necessário, cada vez mais insuficiente. Brasília: UNESCO / SEMTEC - MEC, 2002.
- FORTES, Alexandre. Os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente. Disponível em: <[www.hipernet.ufsc.br](http://www.hipernet.ufsc.br)> Acesso em 2 jun. 2002.
- FÓRUM NACIONAL DE PREVENÇÃO E ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL. Diretrizes para formulação de uma política nacional de combate ao trabalho infantil. Brasília: OIT, UNICEF, 2000
- GRABOWSKI, Gabriel. Educação e trabalho. Paper / 2002
- GROSSI, Mauro Eduardo Del et al. Evolução da pobreza no Brasil, 1995-99. Texto para discussão. IE/UNICAMP, Campinas, n. 104, nov. 2001.
- HADDAD, Sérgio e DI PIERRO, Maria Clara. Educación para todos: evaluación de una década. Necesidades básicas de aprendizaje en Brasil. In Cuadernos de Pedagogía Monográfico no. 308, s.d.
- HENRIQUES, Ricardo. Desigualdade racial no Brasil: evolução das condições de vida na década de 90. Texto para discussão n. 807. Rio de Janeiro/Brasília: IPEA, 2001.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS – INEP. Diagnóstico da situação educacional de jovens e adultos. Brasília: INEP, 2000.
- INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS – INESC. Orçamento da Criança 2001/2002. Brasília, s.d.
- INSTITUTO PAULO MONTENEGRO E AÇÃO EDUCATIVA. Indicador Nacional de Alfabetismo Funcional. Um diagnóstico para a inclusão social pela educação. São Paulo: Instituto Paulo Montenegro / Ação Educativa / Ibope Opinião, 13 dez. 2001.

- MARTINS, José de Souza. Exclusão social e a nova desigualdade. São Paulo: Paulus, 1997.
- MATTOSO, Jorge, POCHMANN, Marcio. Mudanças estruturais e trabalho no Brasil. Economia e Sociedade, Campinas, n.º. 10, jun. 1998.
- MEDEIROS, Marcelo. A importância de se conhecer melhor as famílias para a elaboração de políticas sociais na América Latina. Ipea Publicações, 2000. Disponível em: <[www.ipea.gov.br/pub/ppp/ppp22htm](http://www.ipea.gov.br/pub/ppp/ppp22htm)> Acesso em 8 jul. 2002.
- MELO, Hildete Pereira de. Trabalhadoras domésticas: o eterno lugar feminino – Uma análise dos grupos ocupacionais. Rio de Janeiro: OIT/Ipea, s.d.
- MENDONÇA, Eduardo Luiz de e OLIVEIRA, Jane Souto de. Pobreza e desigualdade: repensando pressupostos. In Observatório da Cidadania 2001. Rio de Janeiro: Ibase, 2001.
- MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – PLANFOR – Experiência inovadoras na qualificação profissional de jovens e adolescentes. Paper / s.d.
- MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL. Juventude. Paper / s. d.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO/SECRETARIA DE EDUCAÇÃO FUNDAMENTAL. Parâmetros Curriculares Nacionais. Trabalho e Consumo. Brasília: MEC/SEF, 2002.
- NOGUEIRA NETO, Wanderlino. O atendimento enquanto direito do cidadão e dever do Estado. Cadernos Abong, no. 18, ago. 1997.
- POCHMANN, M. A batalha pelo primeiro emprego. São Paulo: Publisher, 2000.
- \_\_\_\_\_. Emprego e desemprego juvenil no Brasil: as transformações nos anos 90. In: ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (org.), Desemprego juvenil no Brasil: em busca de opções à luz de algumas experiências internacionais. Brasília: OIT, 1999a.
- \_\_\_\_\_. Mudanças na ocupação e a formação profissional. VI Encontro Nacional de Estudos do Trabalho, ABET, 1999b.
- \_\_\_\_\_. Inserção ocupacional e emprego dos jovens. São Paulo: ABET, 1998. (Coleção Mercado de Trabalho, v.6).
- \_\_\_\_\_. Desemprego é a grande ameaça ao jovem entre 15 e 24 anos. Educacional, 2002. Entrevista. Disponível em: <[www.educacional.com.br/entrevistas/entrevistas.asp](http://www.educacional.com.br/entrevistas/entrevistas.asp)> Acesso em 12 jul. 2002.
- PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Programa Capacitação Ocupacional. Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade. Texto, 2002.
- QUADROS, Waldir. Evolução da ocupação e desocupação por faixas etárias em São Paulo na década de noventa. Campinas, Convênio Secretaria de Emprego e Relações de Trabalho e Fundação Economia de Campinas. Relatório Parcial, maio de 2002.
- \_\_\_\_\_. O desemprego juvenil no Brasil dos anos noventa. Campinas. Cadernos do CESIT, Campinas, n. 31, UNICAMP. IE. CESIT, 2001.
- \_\_\_\_\_, ANTUNES, Davi José Nardy. Classes sociais e distribuição de renda no Brasil dos anos noventa. Cadernos Cesit, n. 30, out. 2001.
- ROCHA, Paulo Eduardo. De olho no orçamento da união. Edição Brasileira do Observatório da Cidadania 99. Rio de Janeiro: Ibase, 1999.
- ROSEMBERG, Fúlvia. Educação formal, mulheres e relações de gênero: balanço preliminar da década de 90. In: BRUSCHINI, C. e UNBEHAUM, S. G. (orgs.) Gênero, democracia e sociedade brasileira. São Paulo, Ed. 34; FCC, 2002, p. 197-224.
- \_\_\_\_\_. Políticas educacionais e de gênero: um balanço dos anos 1990. Cadernos Pagu, Campinas, n. 16, p. 151-197, 2001.
- SANTOS, Milton. Trecho de entrevista. Prova da PUC, 2001.
- SAWAIA, Bader (org.). As artimanhas da exclusão. Análise psicossocial e ética da desigualdade social. São Paulo: Editora Vozes, 1999.
- SCHWARTZ, Gilson. Regulação: palavra feia mas necessária. Disponível em: <[www.uol.com.br/aprendiz/colunas/gilson\\_schwartz/id260700.html](http://www.uol.com.br/aprendiz/colunas/gilson_schwartz/id260700.html)> Acesso em 11 jul. 2002.
- SPOSATI, Aldaiza. Cidade, território, exclusão/Inclusão social. Texto apresentado no Congresso Internacional de Geoinformação – GEO Brasil, São Paulo, Palácio das Convenções do Anhembi, 2000.
- UNICEF. Adolescencia en América Latina y el Caribe: orientaciones para la formulación de políticas. Panamá: Unicef – Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2001.
- UNICEF. A voz dos adolescentes. Unicef/Fator OM – Opinião e Mercado, 2002.

---

**Este é um documento produzido pelo  
Grupo Técnico para Elaboração de  
Propostas de Políticas para  
Adolescentes de Baixa Escolaridade  
e Baixa Renda**