

VIII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

**DIREITO, ECONOMIA E DESENVOLVIMENTO
ECONÔMICO SUSTENTÁVEL I**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direito, economia e desenvolvimento econômico sustentável I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Everton Das Neves Gonçalves; Gilmar Antonio Bedin; Paulo Campanha Santana; Sinara Lacerda Andrade. – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-162-2

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Direito Governança e Políticas de Inclusão

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito e economia. 3. Desenvolvimento econômico sustentável. VIII Encontro Virtual do CONPEDI (2; 2025; Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



VIII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI
DIREITO, ECONOMIA E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO
SUSTENTÁVEL I

Apresentação

É com imensa satisfação que introduzimos o grande público na presente obra coletiva, composta por artigos criteriosamente selecionados, para apresentação e debates no Grupo de Trabalho intitulado DIREITO, ECONOMIA E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL I no “VIII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI, realizado através de plataformas digitais, entre os dias 24 a 28 de junho de 2025, com a temática “Direito Governança e Políticas de Inclusão”, pelo Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito - CONPEDI.

Os aludidos trabalhos, de incontestável relevância para a pesquisa jurídica no Brasil, demonstram notável rigor técnico, sensibilidade e originalidade, com reflexões sobre as relações entre economia e desenvolvimento sustentável, temas relevantíssimos no que concerne a capital nos parques eólicos; disfunção social do sistema tributário; mercado de carbono; na mineração na Amazônia; flexibilização ambiental; mercado de trabalho; políticas públicas, austeridade na era do capitalismo, dentre outros

Evidente que questões da contemporaneidade implicam um olhar atento para o direito das relações de consumo, mas, ainda, extrapolam tal viés, com claro impacto nos segmentos ambiental, social, econômico, político e sanitário, envolvendo as figuras do Estado, do consumidor e da empresa, demandando uma análise integrada e interdisciplinar. De tal modo, os temas tratados são de extremo valor e muito contribuem para a pesquisa científica jurídica.

Nesta obra, o tema A ACUMULAÇÃO DE CAPITAL NOS PARQUES EÓLICOS DO

FUNDIÁRIA URBANA COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E DA LIVRE INICIATIVA NOS PEQUENOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS, examinada pelo pesquisador Flávio Roberto Costa Silva. A ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO APLICADA À SOBREPOSIÇÃO DE CADASTROS AMBIENTAIS RURAIS: ADRIANÓPOLIS/PR VALE DO RIBEIRA, foi debatida por Cezar Augusto Mendes Júnior. O tema BIOECONOMIA E INOVAÇÃO NO AMAZONAS: O PAPEL DA INCUBADORA DA FUNDAÇÃO AMAZÔNIA SUSTENTÁVEL NA GERAÇÃO DE NEGÓCIOS SUSTENTÁVEIS, foi apresentado pelas pesquisadoras Amanda Nicole Aguiar de Oliveira e Jeysila Edieny Rabelo Pereira. A DESIGUALDADE ECONÔMICA E SUSTENTABILIDADE: APLICAÇÃO DAS PROPOSTAS DE PIKETTY NO DIREITO BRASILEIRO E O CASO SAMARCO /MARIANA COMO PARADIGMA DE RESPONSABILIZAÇÃO CORPORATIVA, foi investigado por Camila Macedo Pereira. A ECONOMIA CIRCULAR E RESÍDUOS SÓLIDOS: PERSPECTIVAS PARA MINAS GERAIS teve seus aspectos debatidos pelas pesquisadoras Angela Aparecida Salgado Silva e Danila Daniel Da Rocha Reis. O ENSAIO SOBRE O DIREITO AO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL SOB A PERSPECTIVA DA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA, foi apresentado pelas pesquisadoras Sinara Lacerda Andrade Caloche, Renata Aparecida Follone. A FLEXIBILIZAÇÃO AMBIENTAL: A DINÂMICA DO JEITINHO BRASILEIRO E SEUS REFLEXOS NA MINERAÇÃO NA AMAZÔNIA, foi apresentada pela Luana Caroline Nascimento Damasceno. O MERCADO DE CRÉDITO DE CARBONO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: PERSPECTIVAS JURÍDICAS PARA A REGIÃO AMAZÔNICA, foi examinado pelos pesquisadores Richard Farias Beckedorff Pinto e Fabricio Vasconcelos de Oliveira. AS REFLEXÕES SOBRE A JUVENTUDE, MERCADO DE TRABALHO E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL foi apresentada pelas pesquisadoras Ana Elizabeth Neirão Reymão, Liliane Correia Moraes. A REGULAÇÃO E CONTROLE: A REVISÃO DO DESENHO NORMATIVO DOS SUBSÍDIOS DAS FONTES RENOVÁVEIS PELA ATUAÇÃO DO TCU, foi desenvolvida pelo pesquisador Rodrigo Abrantes Soares. A REGULAMENTAÇÃO DA ESG NO

evento e o comprometimento dos pesquisadores e pesquisadoras com a valorização da pesquisa científica jurídica nacional, ratificando o papel do Direito Econômico como indutor de um verdadeiro e efetivo desenvolvimento sustentável, fundado no tripé economia, meio ambiente e direitos humanos atendendo e preservando os interesses de todos.

Nesse prisma, a presente obra coletiva, de inegável valor científico, demonstra tecnicidade, por meio de uma visão lúcida e avançada sobre questões do direito das relações de consumo, suas problemáticas, sutilezas e importância para a defesa de uma sociedade mais igualitária e justa às futuras gerações, pelo que certamente logrará êxito junto à comunidade acadêmica.

Boa leitura!

Professor Doutor Everton das Neves Gonçalves

Professor Doutor Gilmar Antonio Bedin

Professor Doutor Paulo Campanha Santana

Professora Doutora Sinara Lacerda Andrade Caloche

REFLEXÕES SOBRE A JUVENTUDE, MERCADO DE TRABALHO E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

REFLECTIONS ON YOUTH, THE LABOR MARKET AND PUBLIC POLICIES IN BRAZIL

Ana Elizabeth Neirão Reymão ¹

Liliane Correia Moraes ²

Resumo

O artigo tem como objetivo discutir a importância de os jovens serem reconhecidos como sujeitos de direitos, defendendo a necessidade de avançar nas ações voltadas ao mercado de trabalho, como o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem), que compõem a Política Nacional de Juventude (PNJ) no Brasil para a efetivação de direitos estabelecidos no Estatuto da Juventude. Questiona-se acerca dos avanços nesse reconhecimento, fazendo uma análise da participação da juventude no mercado de trabalho, bem como das políticas públicas para a juventude no país, à luz da abordagem das capacitações, de Amartya Sen. A pesquisa é de natureza exploratória, com abordagem qualitativa e emprega como procedimentos a revisão bibliográfica e a análise documental. Com base nas análises e diagnósticos apresentados, conclui-se pela baixa efetividade social da PNJ como política de Estado. Embora ela tenha marcos legais bem definidos, suas ações, no âmbito do ProJovem, têm sido muito afetadas pela má gestão, pelos retrocessos do embate político-ideológico e, ainda, pelo desprezo da ideia de jovens como sujeitos de direitos. A retomada do ProJovem Trabalhador e a nova edição do Projovem Urbano e Projovem Campo – Saberes da Terra, desde 2024, reacendem as esperanças para a efetivar os direitos assegurados pelo Estatuto da Juventude.

Palavras-chave: Estatuto da juventude, Políticas públicas, Mercado de trabalho, Projovem, Desenvolvimento

Abstract/Resumen/Résumé

The paper discusses the importance of young people being recognized as subjects of rights,

research is exploratory, has a qualitative approach and uses bibliographic review and document analysis as procedures. Based on the analyses and diagnoses presented, it is concluded that the PNJ has low social effectiveness as a state policy. Although it has well-defined legal frameworks, its actions, within the scope of ProJovem, have been greatly affected by mismanagement, setbacks in the political-ideological conflict, and also by the disregard for the idea of young people as subjects of rights. The resumption of ProJovem Trabalhador and the new edition of Projovem Urbano and Projovem Campo – Saberes da Terra, since 2024, rekindle hopes for the realization of the rights guaranteed by the Youth Statute.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Youth statute, Public policies, Labor market, Projovem, Development

1 INTRODUÇÃO

A Política Nacional de Juventude (PNJ) começou a ser implementada no Brasil em 2004, promovendo ações mais concretas a partir da instituição do Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem), como resposta do governo federal às demandas de diversos grupos sociais que reivindicavam o desenvolvimento e a consolidação de práticas para garantir direitos e oferecer oportunidades aos jovens brasileiros (Schmidt et al., 2011).

O ProJovem foi criado pela Lei nº 11.129/2005, posteriormente atualizada pela Lei nº 11.692/2008. Seu objetivo é promover a inclusão social de jovens, visando à integração entre o aumento da escolaridade, a qualificação profissional e a participação sociopolítica (Brasil, 2005; 2008).

Em 5 de agosto de 2013 foi editado o Estatuto da Juventude, Lei n. 12.852, após uma demorada tramitação no Congresso Nacional, por quase uma década, estabelecendo uma “carta de direitos” dos jovens brasileiros ao definir as políticas públicas prioritárias aos jovens para o público entre 15 e 29 anos (Corrochano, 2022; Gonçalves; Fava, 2024).

Dentre os direitos reconhecidos pelo Estatuto estão os direitos universais, geracionais e singulares (artigo 2º), o direito à educação de qualidade (artigos 7º a 13), o direito à educação profissional (artigo 9º), o direito à profissionalização, ao trabalho e à renda (artigos 14 e 15), bem como o direito à participação social e política na formulação, execução e avaliação das políticas públicas de juventude (artigo 4º) (Brasil, 2013).

Dessa forma, o Estatuto internalizou os avanços nas concepções de juventude, inicialmente pautada na imagem de jovem-problema, para uma noção de jovens sujeitos de direitos. Com isso, passaram a serem definidos não mais “por suas incompletudes ou desvios”, mas por suas especificidades e necessidades, publicamente reconhecidas como demandas cidadãs legítimas. Assim, além de portar direitos, precisam ser compreendidos como agente, sujeito da vida pública e presente nas decisões políticas (Groppo, 2022).

No entanto, apesar de os jovens brasileiros serem juridicamente reconhecidos como sujeitos de direitos, são frequentemente excluídos e invisibilizados. É grande o contingente de jovens desempregados e que não estudam. São os “nem-nem”, às vezes denominados “sem-sem”, que, em 2023, totalizavam 19,8% dos jovens brasileiros, sendo 14,2% do sexo masculino e 25,6% mulheres (IBGE, 2023).

Quando se fala do mercado de trabalho, muitos são os obstáculos que precisam sobrepujar, seja no acesso, seja nas condições que caracterizam sua inserção, como atestam Leandro, Sobrinho e Abramo (2024).

Ao destacar a importância do desenvolvimento humano, ensina Amartya Sen (2000) que participar do mercado de trabalho é um dos eixos fundamentais do desenvolvimento. Isso faz com que políticas públicas voltadas à qualificação profissional de jovens desempregados, como parte da PNJ, sejam muito relevantes, removendo os obstáculos que os privam de exercer plenamente suas capacidades.

Tendo esse marco teórico como referência, o questionamento principal do presente artigo é se a Política Nacional de Juventude (PNJ), notadamente o ProJovem, tem avançado no reconhecimento dos jovens como sujeitos de direitos no Brasil, efetivando os direitos estabelecidos no Estatuto da Juventude no que diz respeito ao mercado de trabalho?

Nesse sentido, o objetivo do artigo é discutir a importância de os jovens serem reconhecidos como sujeitos de direitos, defendendo a necessidade de avançar nas ações voltadas ao mercado de trabalho, como o ProJovem, que compõem a PNJ no Brasil para a efetivação de direitos estabelecidos no Estatuto da Juventude.

Metodologicamente, a pesquisa é de natureza exploratória, com abordagem qualitativa e emprega como procedimentos a revisão bibliográfica e a análise documental. O texto, por sua vez, está dividido em cinco seções, incluindo essa introdução e as considerações finais. Na seção dois apresenta-se o referencial teórico do estudo, centrado na abordagem das capacitações, de Amartya Sen (2000). A seção três dedica-se à análise da participação da juventude no mercado de trabalho no Brasil, enquanto o reconhecimento jurídico dos jovens como sujeitos de direitos e as políticas públicas para a juventude no país são discutidos na seção quatro.

2 O ACESSO AO MERCADO DE TRABALHO E ABORDAGEM DAS CAPACITAÇÕES DE AMARTYA SEN

A abordagem das capacitações, de Amartya Sen (2000), enfatiza o desenvolvimento humano. Com ela, foram incorporados ao conceito de desenvolvimento a importância de considerar outras dimensões bem mais amplas e complexas que a renda e a renda *per capita*, definidas a partir do produto interno bruto (PIB) ou do produto nacional bruto (PNB).

Ela ressalta, também, que a pessoa humana deve ser o centro da discussão sobre o tema: o objetivo do desenvolvimento é “ampliar as escolhas dos indivíduos, permitindo-lhes um aumento no bem-estar, melhoria da qualidade de vida e das liberdades que desfrutam” (Reymão; Cebolão, 2017, p. 90).

Para o autor, o desenvolvimento é fruto da expansão das capacitações humanas, das liberdades reais que as pessoas desfrutam. Nessa abordagem, dois conceitos são fundamentais, o de funcionamentos (*functionings*) e o de capacidades (*capabilities*).

O conceito de “funcionamentos”, explica Sen (2000), tem raízes distintamente aristotélicas, reflete as várias coisas que uma pessoa pode considerar valioso fazer ou ter. correspondem desde a longevidade (expectativa de vida), as condições de saúde, a alfabetização e o atendimento de outras necessidades básicas, como habitação e alimentação, até realizar atividades ou estados pessoais mais complexos, como participar da vida em comunidade, poder aparecer em público sem se envergonhar, ter respeito próprio, entre outros.

As capacidades de uma pessoa, de outro lado, consistem nas combinações alternativas de funcionamentos cuja realização é factível para ela (Sen, 2000). Dessa forma, a capacidade é um tipo de liberdade, a liberdade substantiva de realizar combinações alternativas de funcionamentos, a liberdade para ter estilos de vida diversos. Alguém que tem recursos financeiros e faz jejum “pode ter a mesma realização de funcionamento quanto a comer ou nutrir-se que uma pessoa destituída, forçada a passar fome extrema, mas a primeira pessoa possui um “conjunto capacitário” diferente do da segunda”” (Sen, 2000, p. 87).

O conjunto capacitário da primeira, abastada, permite que ela possa escolher comer bem e ser bem nutrida. A pessoa que passa fome porque não tem recursos não pode escolher, isso não é exequível para ela, explica o autor.

Nessa abordagem, o enfoque avaliatório pode ser sobre o que a pessoa realmente faz, ou seja, os funcionamentos realizados, ou sobre suas oportunidades reais, isso é, o conjunto capacitário de alternativas que ela tem, sobre as coisas que a pessoa é substantivamente livre para fazer (Sen, 2000).

Essa liberdade de escolha de um modo de viver é muito importante para a compreensão do conceito de desenvolvimento do autor. Ele consiste na eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de agente.

O agente é o indivíduo que atua e gera mudança, tendo sua prática apreciada em

termos de seus próprios valores e objetivos (Felipe; Vargas, 2018). Reconhecer essa condição implica reconhecer os indivíduos como pessoas responsáveis, que podem agir ou se recusar a agir, e podem optar por agir de um modo e não de outro. No entanto, a condição de agente é limitada pelas oportunidades sociais, políticas e econômicas de que cada indivíduo dispõe.

Assim, existe uma complementaridade entre a condição de agente individual e as disposições sociais. Da mesma forma como é importante o reconhecimento da centralidade da liberdade individual, é necessário atentar para a força das influências sociais sobre o grau e o alcance dessa liberdade (Sen, 2000).

Nesse contexto, a expansão da liberdade é o principal fim e o principal meio do desenvolvimento. Alcançar o desenvolvimento implica eliminar as privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de agente, como já assinalado. Assim, a eliminação de privações de liberdades substantivas é constitutiva do desenvolvimento, destaca Sen (2000).

A liberdade tem papel constitutivo e instrumental no desenvolvimento. Em seu papel constitutivo, a liberdade substantiva permite o melhoramento da vida humana quando afasta a fome, a morte prematura, o analfabetismo e a doença, por exemplo. Em seu papel instrumental, deve-se ressaltar que há várias liberdades, complementares entre si, que auxiliam para a capacidade geral dos indivíduos viverem com mais liberdade.

Essas liberdades instrumentais são as liberdades políticas, as facilidades econômicas, as oportunidades sociais, as garantias de transparência e a segurança protetora. Sen (2000) destaca que elas se reforçam mutuamente e, para combater os problemas enfrentados pelas comunidades, deve-se considerar a liberdade individual um comprometimento social.

As escolhas que conduzem ao desenvolvimento devem, assim, reafirmar as relações sociais e valorizá-las, combinando o mercado com a regulação institucional das relações econômicas pela sociedade (Felipe; Vargas, 2018).

Nesse contexto, as pessoas devem ter a oportunidade de conformar seu destino e ao Estado cabe o fortalecimento e a proteção das capacidades humanas. Na ausência das capacidades, os indivíduos podem se sentir humilhados e sem esperança alcançar aquilo que almejam para serem felizes.

É necessário remover as principais fontes de privação de liberdade, como a pobreza e a tirania, a carência de oportunidades econômicas e a destituição social sistemática, a negligência dos serviços públicos e a intolerância ou interferência excessiva

de Estados opressivos, assinala Sen (2000).

Por isso, as pessoas devem ter acesso ao estudo, aos alimentos, fazer parte da vida comunitária e cívica, poder expressar seus pensamentos, usufruir de adequadas condições de moradia, de oportunidades de trabalho, de acesso à cultura etc (Reymão; Cebolão, 2017). Em outras palavras, possuir um conjunto capacitário de alternativas e ser substantivamente livres para escolher o que valorizam.

Atingir a vida que cada um considera valiosa requer a remoção de obstáculos ao desenvolvimento humano. Dentre os diversos e importantes desafios para isso, segundo Sen, tem-se a necessidade de que os trabalhadores terem o acesso ao mercado de trabalho (Fagundes Filho, 2022).

O desemprego por falta de acesso ao mercado de trabalho, ou por falta de incentivo à geração de vagas que atendam a população mais vulnerável é entendido pelo autor como uma forma de privação das capacitações. Essa privação traz “consequências devastadoras aos indivíduos, pois sem a possibilidade de acesso a vagas de trabalho, necessário se faz que busquem qualquer tipo de trabalho, por mais insalubre ou perigoso que seja” (Fagundes Filho, 2022, p. 123).

Sen (2000) conta a história de Kader Mia, um trabalhador muçulmano que precisou buscar trabalho em uma região dominada pelos hindus, em razão da falta de vagas de emprego na Índia da época e da necessidade de livrar sua família da fome. Porém, acabou sendo esfaqueado, devido sua identidade. Apesar de ter sido socorrido pelo pai de Amartya Sen, morreu no hospital.

A triste experiência ressaltou o fato de que a privação de liberdade econômica, na forma de pobreza extrema, pode tornar a pessoa uma presa indefesa na violação de outros tipos de liberdade, reforçando o argumento que as liberdades estão relacionadas, são complementares (Sen, 2000).

Assim, a situação de vulnerabilidade relatada no exemplo acima facilita a ocorrência de diversas violações de direitos, como o trabalho precário, o trabalho análogo ao de escravo, o trabalho infantil, dentre outros. Dessa forma, os altos níveis de desemprego, a exclusão forçada do mercado de trabalho, afetam a sociedade, tirando dos indivíduos a condição de liberdade.

Essa é a realidade de muitos jovens, sendo sua baixa inserção no mercado de trabalho um dos muitos desafios para o desenvolvimento. É um problema contemporâneo, realidade de muitos países como o Brasil, tendo essa inatividade alto potencial de trazer consequências adversas na vida dos próprios indivíduos e na economia do local em que

residem. Nesse sentido, é importante compreender como essa realidade se configura no país.

3 JUVENTUDE E MERCADO DE TRABALHO NO BRASIL

Em 2022, 6,2 milhões de jovens entre 18 e 24 anos estavam desempregados e não estudavam no Brasil, fazendo com que os jovens “nem-nem”¹ (ou “sem-sem”, conforme Corrochano et al. (2022)) representassem 27,1% da população nessa faixa etária. Para os 25 e 29 anos, esse percentual era de 23,6, totalizando 4 milhões de jovens, conforme dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD Contínua/IBGE).

Em 2023, 19,8% dos jovens entre 15 a 29 anos não estavam ocupados, nem estudando. Num recorte por gênero, a pesquisa revela que 14,2% pertencem ao sexo masculino e 25,6% são mulheres, sendo a necessidade de trabalhar o principal motivo da evasão escolar entre homens e mulheres (IBGE, 2023).

Nesse mesmo ano, para os jovens de 18 a 24 anos, a taxa média dos que não trabalham e não estudam em 35 países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) foi de 13,8%. No Brasil, a taxa observada de jovens “nem-nem” (ou “sem-sem”) foi muito superior, ficando em 24%, sendo maior entre as mulheres (29,4%) que entre os homens (18,7%), como revela o relatório *Education at a Glance 2024* (OCDE, 2024).

A taxa total anual de desocupação do país (6,6%) em 2024 foi 1,2 % menor que a de 2023 (7,8%). Essa tendência de queda foi observada em todas as regiões do país e pela maioria (22) das unidades da federação, como atesta a Pnad Contínua.

Apesar da boa performance do mercado de trabalho nesses dois anos, com forte geração de postos com carteira assinada e baixa taxa de desocupação, no Brasil, historicamente, a juventude é quem mais sofre com o desemprego e, para sobreviver e ajudar no sustento de sua família, acaba na informalidade e se sujeitando a formas

¹ No debate promovido pelo Subcomitê da Juventude do Comitê Interministerial da Agenda Nacional de Trabalho Decente para a construção de um conjunto de diretrizes e princípios dirigidos à juventude no campo do trabalho no Brasil, um dos marcos é a Agenda Nacional de Trabalho Decente para a Juventude, lançada em 2010, e o debate do Plano Nacional de Trabalho Decente para a Juventude, promovido entre 2013 e 2016, mas que teve sua aprovação interrompida com a mudança do contexto político, com o *impeachment* de Dilma Rousseff. Uma das propostas foi alterar o termo corrente no debate e na literatura, de jovens que não estudam e nem trabalham (“jovens nem-nem”), para a de jovens que não estão estudando e nem ocupados no mercado de trabalho, objetivando produzir uma nova compreensão sobre esse fenômeno, como detalham Corrochano et al. (2022).

precárias de trabalho.

No primeiro trimestre de 2024 havia cerca de 48 milhões de jovens com idade entre 15 e 29 anos no país, o que representa 27,4% da população em idade para trabalhar, a população em idade ativa (PIA). Feijó e Peruchetti (2024) mostram que, há doze anos, no primeiro trimestre de 2012, este grupo era ainda maior, correspondendo a 33,8% da PIA. Essa perda de participação decorre da transição demográfica pela qual o Brasil tem passado.

A taxa de desemprego desse grupo etário no país foi de 14,2% no primeiro trimestre de 2024, apresentando uma melhora quando comparado ao último trimestre de 2019 (19,9%), embora ainda permaneça em dois dígitos. A incidência desse desemprego é maior entre os jovens com idade entre 15 e 17 anos, seguido pela faixa de 18 a 24 anos e, posteriormente, pela de 25 a 29 anos. Assim, com mais escolaridade e experiência, os desafios para conseguir o emprego se reduzem, denotando que a idade tende a ser negativamente correlacionada com desemprego: quanto mais elevado grupo etário, menor a ocorrência de desemprego (Feijó; Peruchetti, 2024).

Para o grupo etário de 18 a 24 anos, eleva-se o *trade-off* entre trabalho e estudo, de modo que a entrada na universidade pode postergar sua inserção do jovem no mercado de trabalho, mas suas chances de ter um emprego melhor ao fim desse ciclo aumentam. Aquele jovem que apenas trabalha compromete suas oportunidades e ganhos salariais futuros, uma vez que o mercado de trabalho com intensas transformações e absorção de novas tecnologias requer cada vez mais a qualificação (Feijó; Peruchetti, 2024).

Aqueles que buscam uma conciliação entre trabalho e estudo enfrentam grandes desafios. Muitas vezes as baixas condições socioeconômicas não os permitem apenas estudar, ainda que compreendam que apenas trabalhar sem se qualificar pode comprometer a longo prazo sua renda. Dessa forma, a necessidade de trabalhar, a baixa escolaridade e a pouca experiência influenciam diretamente o tipo e a qualidade dos postos de trabalho dos jovens empregados, tornando-os muito vulneráveis.

Entre 2016 e 2022, 30% dos acidentes de trabalho notificados ocorreram em jovens, principalmente homens, revela o estudo de Leandro, Sobrinho e Abramo (2024). Foram notificados 1.045.790 acidentes, sendo 345.441 dos acidentados jovens de 15 a 29 anos.

Os autores mostram que, dentre as causas de internação de homens jovens no Brasil, os transtornos mentais estão em primeiro lugar. Por outro lado, as mulheres com emprego estável e carteira assinada são as que mais notificam transtornos mentais

relacionados ao trabalho.

Dentre os principais achados do estudo, destacam-se: (i) mais da metade (70%) dos jovens entre 18 e 24 anos no país estavam trabalhando ou procurando emprego no período em foco; (ii) jovens mulheres têm mais dificuldade de entrar e se manter no trabalho do que homens; (iii) jovens negros são mais atingidos pela informalidade no trabalho do que jovens brancos; (iv) jovens mulheres negras são o grupo mais sensível das discriminações no mercado de trabalho; (v) 43,6% de todos os jovens ocupados no mercado de trabalho estão em situação de informalidade; (vi) jovens entre 20 e 29 anos apresentam maior vulnerabilidade a acidentes de trabalho: em média, esses jovens apresentam uma taxa 53% maior que a do grupo etário maior de 30 anos; (vii) a maioria absoluta das vítimas é composta de homens (78%), quantidade três vezes maior do que a de mulheres acidentadas (Leandro; Sobrinho; Abramo, 2024).

Feijó e Peruchetti (2024) mostram que a atuação dos jovens trabalhadores com idade entre 18 e 24 anos é altamente concentrada em atividades dos setores de serviços e comércio, sendo grande o percentual de jovens trabalhando como balconistas e vendedores de lojas (7,9%), escriturários gerais (7,1%) e caixas e expedidores de bilhetes (3,0%).

Todas as 20 ocupações que mais concentram jovens trabalhadores com idade entre 18 a 24 anos no primeiro trimestre de 2024, são de pouca complexidade, baixa exigência de conhecimento especializado, alto grau de informalidade e baixos salários. Outro problema é a elevada informalidade: a taxa de informalidade apenas para jovens de 18 a 24 anos foi de 41,7% no primeiro trimestre de 2024, acima da taxa de informalidade da população total ocupada (14 anos ou mais), de 38,6% (Feijó; Peruchetti, 2024).

Os dados evidenciam, assim, que há uma grande parcela de jovens com dificuldades para atender as exigências das relações de trabalho e dos empregos no Brasil devido, principalmente, à baixa escolaridade e experiência. Dessa forma, a capacitação e os ganhos de experiência demandam políticas públicas para o enfrentamento dessa questão.

Tais políticas não podem, no entanto, ignorar as especificidades dos jovens na formulação e na execução das ações, o que demanda políticas de atuação integrada, nas várias áreas, em torno das questões da juventude. Como será adiante detalhado, é preciso considerar este grupo social como sujeitos de direitos que se encontram em fase de experimentação de múltiplas possibilidades de inserção na vida social, política, econômica e cultural do país, como ressalta Aquino (2009).

Deve-se observar, por exemplo, que a expressiva parcela de jovens que não estão ocupados no mercado de trabalho, nem estudando, os jovens “nem-nem” (ou “sem-sem”), refletem o fato de que há diferentes maneiras de “ser jovem”, condicionadas por aspectos factuais, materiais, históricos e políticos em que toda produção social se desenvolve (Margulis; Urresti, 2000).

Muitos enfrentam dificuldades estruturais para acessar direitos básicos. Não à toa, as questões de gênero e raciais têm peso importante na experiência juvenil e na produção do contingente de jovens que não trabalham nem estudam.

A manutenção dos papéis tradicionais de gênero impõe aos homens, ainda que jovens, a necessidade de trabalhar para garantir a subsistência da família, levando-os a procurarem mais cedo o mundo do trabalho ou permanecerem na inatividade (estudando ou não) quando não são chefes de domicílio (Aquino, 2009).

As jovens mulheres, por sua vez, apresentam melhores taxas de frequência escolar líquida, mas elas acabam por assumir o trabalho doméstico e o cuidado dos filhos quando se casam. Em consequência, a proporção de jovens mulheres que não estudam nem trabalham se eleva com o aumento da idade, embora haja uma proporção cada vez maior de mulheres que não abandonam o mundo do trabalho ou a este retornam, mesmo depois do casamento e/ou da maternidade (Aquino, 2009).

No entanto, as mulheres jovens, principalmente as com filhos pequenos, são muito mais propensas a estarem na situação de “não estudam e nem trabalham”. Nesse ponto, Corrochano et al. (2022) advertem que é preciso considerar a multiplicidade e a sobreposição de atividades de estar, ao mesmo tempo, fora do mercado de trabalho e de processos formais de educação ou formação. Não se pode ignorar a grande quantidade de trabalho doméstico não remunerado exercido, sobretudo, pelas jovens mulheres no interior dos próprios domicílios, como a do cuidado com os filhos e com os idosos.

Deve-se lembrar, ainda, o fato de que os jovens negros vivenciam maiores níveis de vulnerabilidade econômica e social: têm menor escolaridade, menor renda, maiores taxas de mortalidade e são mais vítimas de violência, por exemplo.

Entre os jovens de 18 a 24 anos, a porcentagem de jovens brancos frequentando o ensino superior é de 17% maior que a de jovens negros na mesma situação. A taxa dos que estavam frequentando escolas de ensino médio em 2022 para os adolescentes brancos é de 80,3%, e para os negros (pretos e pardos) é de 70,9% (Leandro; Sobrinho; Abramo, 2024).

Em geral, os jovens negros têm menores probabilidades de trabalhar: “a

probabilidade relativa de um indivíduo branco trabalhar e estudar vis-à-vis se enquadrar nos inativos é 1,08 vez maior do que a de um indivíduo negro” (Cardoso; Hermeto, 2021, p. 12).

Não é coincidência, assim, que os jovens “nem-nem” (ou “sem-sem”) brasileiros estão inseridos em famílias cujo rendimento médio domiciliar é mais baixo em relação às famílias dos jovens brancos, como atesta o estudo de Cardoso e Hermeto (2021).

Outra realidade problemática é que jovens negros (pretos e pardos) correspondem a mais que o dobro da quantidade de óbitos (68%) dos jovens brancos (29%) no Brasil, entre 2016 e 2022. Dentre as principais causas de óbitos dos jovens em geral, destacam-se fortemente as causas externas, relacionadas a violências e acidentes de trânsito (Leandro; Sobrinho; Abramo, 2024).

No entanto, os jovens negros são, também, as maiores vítimas da violência. Considerando-se taxa de mortalidade por homicídios apenas da faixa etária de 18 a 24 anos, o grupo mais vitimado entre os jovens, tem-se que, para cada jovem branco morto por homicídio, morrem, em média, dois jovens negros (Aquino, 2009).

É importante destacar, por fim, que as diferenças na renda familiar afetam sobremaneira as condições de escolarização e na incorporação de papéis no mundo do trabalho e na família, afetando as novas gerações quanto às perspectivas profissionais futuras (Gonzalez, 2009).

Quanto maior o nível de renda das famílias, maiores a taxa de participação e a probabilidade de permanecer na escola: as chances de se dedicar integralmente ao estudo, para jovens de 15 a 29 anos, especialmente na faixa de 15 a 17 anos, se eleva nas famílias de rendas mais altas, onde também diminui a probabilidade de não estudar nem trabalhar, tanto para homens quanto para mulheres. Para elas, a probabilidade de estarem fora da escola e desempregadas ou inativas é três vezes menor entre as famílias de renda *per capita* maior que um salário mínimo (SM) do que nas famílias com até meio salário mínimo *per capita* (Gonzalez, 2009).

Assim, diante das evidências de profundas desigualdades entre os jovens brasileiros, não resta dúvida de que são diferentes as demandas e necessidades dos diversos grupos.

Quando se trata da inclusão e permanência no mercado de trabalho, a falta de qualificação decorrente da impossibilidade de avançar nos estudos acentua as dificuldades de os jovens ocuparem postos de trabalho melhores remunerados, não precários, que observem seus direitos, reproduzindo o ciclo de pobreza e desigualdade

que vivenciam. Pessoas sem formação correm um risco considerável de, ao longo da vida, não se inserirem tanto socialmente quanto no mercado de trabalho.

Com isso, a falta de acesso ou os obstáculos que os jovens precisam sobrepujar para entrar e permanecer no mercado de trabalho podem ser entendidos como uma forma de privação das capacitações (*capabilities*), no sentido proposto por Amartya Sen. Uma das consequências dessa privação é sua vulnerabilidade ao trabalho precário, uma vez que a necessidade de sustento aumenta as chances de buscarem qualquer tipo de trabalho, por mais insalubre ou perigoso que seja.

Isso se agrava quando se tem um mercado de trabalho cada vez mais concorrido e voltado às novas tecnologias, que exigem um nível de especialização e conhecimento cada vez maiores. Tudo isso acentua a necessidade de políticas que atuem de forma integrada em torno das questões da juventude. Nesse sentido, é muito importante compreender o que é “ser jovem”.

4 DO RECONHECIMENTO JURÍDICO DOS JOVENS COMO SUJEITOS DE DIREITOS AO RETROCESSO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A JUVENTUDE NO BRASIL, COM ÊNFASE NO MERCADO DE TRABALHO

No Brasil, os jovens começaram a ser incluídos na agenda das políticas públicas nos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), embora o conceito de juventude estivesse, desde os anos 1970, presente tanto no debate público, como acadêmico (Schmidt et al., 2011; Gonçalves; Fava, 2024).

Entre 1995 e 2002, surgiram mais 30 programas/projetos governamentais, incidindo com maior ou menor focalização nas faixas etárias comumente consideradas jovens. Inicialmente a discussão era muito tímida, pautada nos estereótipos de medo da perda da juventude para as drogas ou para a criminalidade. A ideia central era ocupar o tempo ocioso dos jovens para prepará-los para exercer as responsabilidades da vida adulta. Ademais, suas ações eram desarticuladas, com superposição de projetos com objetivos, público-alvo e área geográfica, exprimindo sua ainda frágil institucionalidade (Schmidt et al., 2011).

Em 2003, nos primeiros anos do governo Lula, foi criada a Política Nacional de Juventude (PNJ), implementada a partir de 2004, como resposta às demandas de diversos grupos de movimentos juvenis, de organizações da sociedade civil, além do Poder Legislativo e de outras esferas de governo (Schmidt et al., 2011).

Com ela foi criado um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), coordenado pela Secretaria Geral da Presidência da República, cuja responsabilidade era mapear e analisar as políticas públicas, dados e estudos sobre a população jovem no Brasil, identificando os principais desafios e estabelecendo as diretrizes da PNJ. A partir dos trabalhos do GTI foram criados a Secretaria Nacional da Juventude (SNJ), o Conselho Nacional de Juventude e o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem), conforme Lei nº 11.129, de 30 de junho de 2005 (Schmidt et al., 2011).

O objetivo do ProJovem, coordenado pela SNJ, na Presidência da República, era promover a inclusão social de jovens de 18 a 24 anos, visando à integração entre o aumento da escolaridade, a qualificação profissional e a participação sociopolítica. Em outras palavras, atuar simultaneamente na elevação da escolaridade e capacitação profissional dos jovens, estimulando a atuação dos jovens no desenvolvimento de projetos de ação comunitária e visando a integração entre educação, trabalho e cidadania (Schmidt et al., 2011).

Passados dois anos da criação da PNJ, ela não conseguia avançar na coordenação e integração dos programas e ações federais voltados para os jovens, evidenciando a necessidade de redesenhá-la:

Nesse momento, o governo federal ainda executava, por meio de cinco ministérios diferentes, seis programas emergenciais voltados para a juventude excluída do mercado de trabalho e com poucos anos de estudos e reduzida capacitação profissional: ProJovem – Secretaria-Geral da Presidência da República/Secretaria Nacional de Juventude; Consórcio Social da Juventude e Juventude Cidadã – ambos do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE); Agente Jovem – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); Escola de Fábrica – Ministério da Educação (MEC); e Saberes da Terra – Ministério da Educação e Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) (Silva; Andrade, 2009, p. 52).

Eram muitas ações pontuais, fragmentadas e paralelas, sem a possibilidade de atender universalmente todos os jovens considerados excluídos e que, portanto, eram público-alvo dos programas.

Com isso, essas ações foram abrigadas sob a denominação de um único nome: ProJovem Integrado, que foi lançado em setembro de 2007, resultando na tentativa de integração de seis programas emergenciais de transferência de renda voltados para os jovens: Agente Jovem, ProJovem, Saberes da Terra, Consórcio Social da Juventude, Juventude Cidadã e Escola de Fábrica (Silva; Andrade, 2009).

Assim, o programa foi reestruturado pela Lei n.º 11.692, de 10 de junho de 2008, quando passou a ser denominado de ‘ProJovem Integrado’ e se dividiu, conforme artigo 2º, em quatro modalidades:

I - ProJovem Adolescente: reformulação do Programa Agente Jovem, destinado aos jovens de 15 a 17 anos de idade;

II - ProJovem Urbano: destina-se a jovens de 18 a 29 anos, que sabem ler e escrever, mas que não concluíram o ensino fundamental; oferece elevação de escolaridade, com a conclusão do ensino fundamental, qualificação profissional, participação em ações de cidadania e uma bolsa mensal de R\$ 100,00; com duração de 18 meses, foi executado, até 2012 pela SNJ, da Secretaria-Geral da Presidência da República, tendo migrado para o Ministério da Educação (MEC);

III - ProJovem Campo - Saberes da Terra: reorganização do programa Saberes da Terra, tendo por objetivo o acesso e a permanência dos jovens agricultores no sistema educacional, endereçado a jovens acima de dezoito anos de idade; e

IV – ProJovem Trabalhador: unificação dos programas Consórcio Social da Juventude, Juventude Cidadã e Escola de Fábrica, visando à preparação dos jovens ao mercado de trabalho, também destinado a jovens acima de dezoito anos de idade (Brasil, 2008).

No entanto, o ProJovem Integrado seguiu apresentando uma baixa integração e uma elevada sobreposição entre suas modalidades em relação à abrangência, à faixa etária e aos benefícios ofertados. Resultava em ações conflitivas e concorrentes, além de desperdícios de recursos, físicos e financeiros, podendo mesmo haver sobreposição de benefícios para um mesmo indivíduo, avaliam Silva e Andrade (2009).

Outro ponto importante é que o ProJovem, voltado a jovens trabalhadores e de baixa renda, tratou elas e eles oficialmente como “vulneráveis”, em “situação de risco” ou pessoas “excluídas”, reproduzindo, em certa medida, as visões sociológicas que pretendiam superar: a imagem de jovem-problema.

Ademais, os jovens, pessoas mais interessadas na definição dos sentidos de juventude e educação das políticas públicas para as juventudes (PPJs), tiveram participação pouco relevante na sua proposição, apesar dos discursos sobre a importância de conhecer a importância de ouvir, entender e considerar as vozes juvenis (Silva; Andrade, 2009). Assim, o ProJovem combinava distintas e contraditórias imagens: a de um problema social e a de sujeito de direitos, trazendo práticas educativas como forma

de preencher o tempo ocioso, afastá-los das ruas, combinada com a formação para a cidadania.

Outro marco importante na agenda de políticas públicas para as juventudes foi a promulgação do Estatuto da Juventude, Lei n. 12.852, de 5 de agosto de 2013, pela presidente Dilma Rousseff, após tramitar por nove anos no Congresso Nacional. Esse singular marco legal estabeleceu uma “carta de direitos” dos jovens brasileiros, estabelecendo as políticas públicas prioritárias aos jovens para o público entre 15 e 29 anos (Corrochano, 2022).

A votação do Estatuto fez parte de uma agenda positiva do parlamento em resposta às manifestações de junho de 2013, na qual a juventude foi protagonista, tendo também sido fruto de diversos esforços de movimentos sociais compostos por jovens e da sociedade civil organizada (Gonçalves; Fava, 2024).

Em seu artigo 2º, o Estatuto reconhece a juventude como portadora de direitos universais, geracionais e singulares. A norma determina que as políticas públicas sejam orientadas pela promoção da autonomia, emancipação, inclusão e equidade. O direito à educação de qualidade (artigos 7º a 13) e o direito à profissionalização, ao trabalho e à renda (artigos 14 e 15) figuram com destaque entre os direitos fundamentais previstos, devendo ser garantidos pelo Estado para o desenvolvimento integral dos jovens (Brasil, 2013).

O artigo 4º institui o direito à participação social e política do jovem na formulação, execução e avaliação das políticas públicas de juventude, especificando as formas para essa participação ser efetivada. No artigo 9º, o Estatuto reforça a importância da educação profissional, trazendo-a como um direito do jovem (Brasil, 2013).

Ainda que esses avanços sejam indiscutíveis, o trabalho de Gonçalves e Fava (2024), trazendo um balanço das políticas públicas entre 2013 e 2023 para a juventude no Brasil a partir da implementação do Estatuto revela que, apesar da normativa orientando a necessidade da formulação de políticas voltadas para os jovens, nos dez anos analisados, a partir do governo de Michel Temer, “houve um desmonte do que foi consolidado nos governos anteriores, sendo que o tempo das ações e o alcance efetivo esteve durante todo esse tempo foi o tempo da política” (Gonçalves; Fava, 2024, p. 26).

Em outras palavras, observou-se um esvaziamento das políticas públicas para a juventude no país, desconsiderando os direitos previstos no Estatuto da Juventude, que ainda não tinham sido garantidos pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), de 1990.

Em 2016, o ProJovem Trabalhador foi extinto durante o governo de Michel Temer, com a justificativa de que o programa não havia atingido os resultados esperados. De acordo com dados do Relatório de Evidências Sobre as Políticas Federais de Juventude no Brasil, elaborado pelo Conselho Nacional de Juventude (Conjuve), o Plano Plurianual (PPA) do governo federal para 2020-2023 não trouxe um programa orçamentário específico para políticas públicas de juventude (Conjuve, 2021).

Os recursos investidos em programas específicos caíram de R\$ 87,1 milhões no PPA 2012-2015 para R\$ 37 milhões no PPA 2016-2019. A partir de 2012, quando o ProJovem Urbano (PJU) migrou da SNJ para o Ministério da Educação (MEC), a Secretaria teve uma acentuada queda em seu orçamento. E mesmo após a aprovação do Estatuto da Juventude, em 2013, os valores orçamentários geridos pela SNJ seguiram reduzidos, com grande queda em 2018 e elevação em 2019 e 2020, mas sem atingir o patamar anterior (Conjuve, 2021).

Com sua gestão centrada no MEC e nas Secretarias Estaduais e/ou Municipais de Educação, a escolarização de jovens e adultos, o Programa passou a ser visto como uma ação dentro da modalidade de jovens e adultos (EJA). O aluno, então, passou a integrar o sistema de ensino e a ter as prerrogativas de aluno da rede pública (Sales, 2024).

O Relatório de Políticas e Programas de Governo (2017), do Tribunal de Contas da União (TCU), também aponta para o desmonte da Política Nacional de Juventude (PNJ) e ineficácia das ações governamentais para a área. Sua viabilidade depende do pacto federativo, demanda investimentos, responsabilização (capacidade de gestão) e compromisso com o pacto federativo. Contudo, a execução da PNJ novamente revelou problemas como a sobreposição de programas, a falta de padronização, uma baixa articulação institucional, além de desperdício de dinheiro público:

falta de uniformidade e padronização dos planos nacionais setoriais, criando obstáculos à atuação sinérgica e transversal das políticas e programas públicos, promovendo fragmentações, duplicações e sobreposição de programas e ações com baixos resultados das intervenções públicas (BRASIL, 2017, p. 13).

Os retrocessos na PNJ também são identificados por Gaspar (2022), que argumenta que a descentralização dos programas foi contaminada pela ilegalidade de algumas contratações, imoralidade das indicações políticas, além da pessoalidade das ações partidárias, da pouca publicidade dos gastos públicos, resultando na ineficácia da qualificação profissional em diversas experiências do Projovem Urbano.

Gaspar (2022) ressalta, ainda, que o desmonte dessa política foi resultante da correlação de forças políticas promovida pela ação ou omissão de muitos setores da sociedade brasileira. Assim, faz-se necessário coibir a má gestão em políticas e programas governamentais, bem como investigar riscos de fraude, corrupção e/ou desvio de recursos nela, como adverte o TCU.

A partir de 2019, o embate político-ideológico acentuou-se, com a extinção e descontinuação de programas. O governo de Jair Bolsonaro dissolveu a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI) e as atribuições da Educação de Jovens e Adultos (EJA) migraram, formalmente, para a Secretaria de Educação Básica (SEB), afetando o PJU. No organograma do Ministério da Educação (MEC) não havia nenhuma diretoria ou profissional dedicado exclusivamente à modalidade, o que significou uma maior invisibilidade dos desafios referentes à educação do campo, educação escolar indígena e quilombola (Rigoni; Canziani, 2021).

Desde 2012, o orçamento federal para a EJA reduziu-se de R\$ 1,8 bilhão para R\$ 8 milhões em 2021 e, segundo a Comissão Externa destinada a acompanhar o desenvolvimento dos trabalhos do Ministério da Educação (CEXMEC), da Câmara dos Deputados, os recursos para a alfabetização de jovens e adultos caíram 70% em 2020 (R\$ 7.596.215,00) e 67% em 2021 (R\$ 8.456.870,00) (Rigoni; Canziani, 2021).

Além do baixo orçamento, os índices de pagamento foram inexpressivos, como atesta o Relatório:

O cenário foi agravado pelos ínfimos índices de pagamento: em 2019, estes corresponderam a apenas 0,27% da dotação atualizada. Já em 2020, não houve sequer efetivação de pagamentos. Até a última atualização repassada pelo MEC, as taxas de pagamento com tal finalidade foram de 0,87% no ano de 2021 (Rigoni; Canziani, 2021, p. 8).

Com base nas análises e diagnósticos apresentados, observa-se a baixa efetividade social da Política Nacional de Juventude como política de Estado. Embora ela tenha marcos legais bem definidos, acaba se tornando uma ação de governo e não uma política de Estado, muito afetada pela má gestão e pelo retrocessos do embate político-ideológico, que culminam no desprezo da ideia de jovens como sujeitos de direitos.

No entanto, 2024, o Governo Federal anunciou a volta do ProJovem Trabalhador, marcando a tentativa de retomar os avanços necessários à qualificação profissional de jovens desempregados, conforme Portaria SEMP /MTE nº 738, de 16 de maio de 2024 (Brasil, 2024b).

Em outubro de 2024, o MEC lançou uma nova edição do Projovem nas modalidades Urbano e Campo – Saberes da Terra, para execução no ciclo de 2024 a 2027. A iniciativa faz parte das estratégias previstas no Pacto Nacional pela Superação do Analfabetismo e Qualificação de Jovens e Adultos (Pacto EJA) e foi regulada pela Resolução nº 26/2024, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) (Brasil, 2024a).

Assim, apesar da crise e da descontinuação vivenciadas, a retomada dos programas sinaliza uma nova tentativa de efetivar o reconhecimento jovem como sujeito de direitos e a implementação de políticas que atentam para as necessidades e especificidades desta fase da vida.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo destacou a importância da Política Nacional de Juventude (PNJ) para o reconhecimento dos jovens como sujeitos de direitos no Brasil, devendo seus programas estarem alinhados aos direitos estabelecidos no Estatuto da Juventude.

Esse tema começou a ser incluído na agenda das políticas públicas do país ainda no final do século XX, embora estivesse presente tanto no debate público e acadêmico desde os anos 1970.

O texto mostrou que, além da alta incidência de desemprego entre os jovens com idade entre 15 e 29 anos no país, outro problema muito frequente é o abandono escolar, resultando em um grande contingente de jovens desempregados e que não estudam no Brasil, os “nem-nem” ou “sem-sem”.

Com dificuldades para avançar nos estudos, a falta de qualificação eleva as dificuldades de ocuparem postos de trabalho melhores remunerados e que observem os direitos trabalhistas. Assim, quando se observa a participação dos jovens no mercado de trabalho, muitos estão em situação de informalidade e/ou ocupando postos de trabalho de baixa complexidade e remuneração, além de muito expostos a acidentes de trabalho, conforme discutido.

Dessa forma, ao criar o ProJovem, focando nos jovens trabalhadores e de baixa renda, a PNJ promoveu muitos avanços, ainda que tenha, em certa medida, reproduzido visões sociológicas superadas, como a de jovem-problema, bem como excluído os jovens da definição das políticas públicas para eles formuladas. Nesse sentido, muitas foram as contradições do programa, mas ele tem uma importância fundamental ao caminhar, ainda

que timidamente, na direção da formação para a cidadania e remoção dos obstáculos ao desenvolvimento humano, no sentido proposto por Amartya Sen (2000).

A juventude é uma fase rica do ciclo de vida, plena de potencialidades de realizações futuras, mas lamentavelmente a Política Nacional da Juventude e o ProJovem, que completa 20 anos em 2025, foram afetados pela má gestão, fraudes e desvios de recursos, como os apontados no Relatório de Políticas e Programas de Governo (2017), do TCU, bem como por descontinuidades e interrupções, decorrentes de divergências político-ideológicas.

Com isso, verificaram-se muitos retrocessos na última década, como a da não participação dos jovens na concepção das políticas, além da débil estruturação das poucas ações implementadas, com muitas descontinuidades e esvaziamento. Isso resultou em certificações profissionais sem uma formação integral que permita combater o desemprego e outros desafios enfrentados pela juventude no mundo do trabalho.

A retomada do ProJovem Trabalhador e a nova edição do Projovem Urbano e Projovem Campo – Saberes da Terra, para execução no ciclo de 2024 a 2027, reacendem as esperanças para a efetivar do reconhecimento jovem como sujeito de direitos, considerando suas especificidades, opiniões, sentimentos e percepções, como estabelece o Estatuto da Juventude.

REFERÊNCIAS

- ABRAMO, H. Condição juvenil no Brasil contemporâneo. In: ABRAMO, H.; BRANCO, P. **Retratos da juventude brasileira: análise de uma pesquisa nacional**. São Paulo: Instituto Cidadania e Fundação Perseu Abramo, 2005.
- AQUINO, Luseni. A juventude como foco das políticas públicas. In: CASTRO, Jorge Abrahão de; AQUINO, Luseni Maria C. de; ANDRADE, Carla Coelho de (Organizadores). **Juventude e políticas sociais no Brasil**. Brasília: Ipea, 2009, p. 23-40. 303 p.
- BANCO MUNDIAL. Núcleo de Pesquisa Afro do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap). Instituto de Referência Negra Peregum. **Jovens negros e o mercado de trabalho**. 2022.
- BRASIL. **Lei nº 11.129**, de 30 de junho de 2005. Brasília, 2005.
- BRASIL. **Lei nº 11.692**, de 10 de junho de 2008. Brasília, 2008.
- BRASIL. **Lei nº 12.852, de 5 de agosto de 2013**. Brasília, 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. **Resolução CD/FNDE nº 26**, de 25 de outubro de 2024. Brasília, 2024a.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Secretaria de Qualificação, Emprego e Renda. **Portaria SEMP /MTE nº 738**, de 16 de maio de 2024. Brasília, 2024b.

BRASIL. Tribunal de Contas da União - TCU. **Relatório de Políticas e Programas de Governo**. 2017.

CARDOSO, Guilherme; HERMETO, Ana. Detalhando o perfil de atividade dos jovens brasileiros que não estudam nem trabalham: o papel da busca por trabalho e dos afazeres domésticos. **Revista Brasileira de Estudos de População**, v. 38, p. 1-20, 2021.

CONJUE. Conselho Nacional da Juventude. **Relatório Evidências sobre as Políticas Federais de Juventude no Brasil: Mapeamento dos investimentos de 2012 a 2020**. CONJUE, 2021. 60 p.

CORROCHANO, Maria Carla; ABRAMO, Helena Wendel; ABRAMO, Laís. O trabalho juvenil na agenda pública brasileira: avanços, tensões, limites. In: PRATES, Daniela Medeiros de Azevedo; GARBIN, Elisabete Maria; LOPONTE, Luciana Neves; SEVERO, Rita Cristine Soares (Organizadoras). **Juventudes, trabalho e educação**. Coleção Juventudes Contemporâneas, v. 2. Porto Alegre: CirKula, 2022, p. 71-108.

FAGUNDES FILHO, Antonio. A geração de emprego no combate à privação das capacitações (capabilities) segundo Amartya Sen: aspectos jurídicos e práticos do programa “jovens pelo direito ao trabalho”, em caxias do sul (RS). **Revista de Direito Sociais e Políticas Públicas**, v. 8, n. 1, p. 117-135, 2022.

FEIJÓ, Janaína; PERUCHETTI, Paulo. **Performance dos Jovens no Mercado de Trabalho**. Rio de Janeiro: FGV IBRE, 2024.

GASPAR, Leandro. Fundamentos da Política Nacional da Juventude: avanços e retrocessos do programa nacional de inclusão de jovens e adultos trabalhadores (PROJOVEM Urbano). **Humanidades & Inovação**, v. 9, n. 8, p. 339-358, 2022.

GONÇALVES, Rosangela Teixeira; FAVA, Ana Claudia Polato. Políticas públicas para a juventude no Brasil: um balanço a partir da implementação do Estatuto da Juventude (2013-2023). **Revista Foco (Interdisciplinary Studies Journal)**, v. 17, n. 5, 2024.

GONZALEZ, Roberto. Políticas de emprego para jovens: entrar no mercado de trabalho é a saída? In: CASTRO, Jorge Abrahão de; AQUINO, Luseni Maria C. de; ANDRADE, Carla Coelho de (Organizadores). **Juventude e políticas sociais no Brasil**. Brasília: Ipea, 2009, p. 109-128. 303 p.

GROPPO, Luís Antonio. Juventudes, sociologia da juventude e políticas públicas no Brasil. In: PRATES, Daniela Medeiros de Azevedo; GARBIN, Elisabete Maria; LOPONTE, Luciana Neves; SEVERO, Rita Cristine Soares (Organizadoras).

Juventudes, trabalho e educação. Coleção Juventudes Contemporâneas, v. 2. Porto Alegre: CirKula, 2022, p. 49-70. 494 p.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad Contínua).** IBGE: Brasília (DF), diversos anos.

LEANDRO, Bianca; SOBRINHO, André; ABRAMO, Helena. **Panorama da situação de saúde de jovens brasileiros: Intersecções entre Juventude, Saúde e Trabalho: 2016 a 2022.** Rio de Janeiro: EPSJV / Cooperação Social da Presidência / Fiocruz / SUS / MS / Governo Federal Brasil União e Reconstrução, 2024.

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.

OCDE. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Education at a Glance 2024: OECD Indicators.** OECD Publishing, Paris. 2024.

OCDE. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Education at a Glance 2024 - Country notes: Brazil.** 2024.

REYMÃO, Ana Elizabeth Neirão; CEBOLÃO, Karla Azevedo. Amartya Sen e o Direito à Educação para o Desenvolvimento Humano. **Revista de Direito Sociais e Políticas Públicas.** v. 3, n. 2, p. 88-104, Jul/Dez. 2017.

RIGONI, Felipe; CANZIANI, Luísa (coordenadores). **Relatório CEXMEC 02/2021.** Comissão Externa destinada a acompanhar o desenvolvimento dos trabalhos do Ministério da Educação (CEXMEC). Brasília: Câmara dos Deputados, 2021.

SALES, Neomesia Herculano. Políticas públicas para a juventude: avaliação do Projovem urbano de Fortaleza-CE edição 2014 a partir dos jovens egressos. Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas (MAPP) da Universidade Federal do Ceará. 2024.

SCHMIDT, Benício Viero; CASTRO, Henrique Carlos de O. de; CORRÊA, Helena Ariane Borges; FARIA, Moema Gomes de. **Programa Nacional de Inclusão de Jovens – ProJovem:** Estudo de caso apresentado durante evento paralelo do Encontro de Alto Nível das Nações Unidas sobre Juventude, 25-26 de julho de 2011. UNFPA - Fundo de População das Nações Unidas. Secretaria Nacional de Juventude. Disponível em: https://brazil.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/pro_jovem.pdf . Acesso em: 21 mar. 2025.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade.** Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, Enid Rocha Andrade da; ANDRADE, Carla Coelho de. A Política Nacional de Juventude: avanços e dificuldades. In: CASTRO, Jorge Abrahão de; AQUINO, Luseni Maria C. de; ANDRADE, Carla Coelho de (Organizadores). **Juventude e políticas sociais no Brasil.** Brasília: Ipea, 2009, p. 41-70.