

DIREITOS FUNDAMENTAIS DE JUVENTUDE E TEORIA DA  
PROTEÇÃO INTEGRAL: AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE GERAÇÃO DE EMPREGO  
E RENDA DA JUVENTUDE, FRENTE A PANDEMIA

FUNDAMENTAL RIGHTS OF YOUTH AND THEORY OF  
INTEGRAL PROTECTION: PUBLIC POLICIES FOR THE GENERATION OF  
EMPLOYMENT AND YOUTH INCOME, IN FRONT OF THE PANDEMIC

Cristiano Lange dos Santos<sup>1</sup>

Maurício Nader Griguc<sup>2</sup>

RESUMO: O tema do artigo é juventude, a pandemia do novo coronavírus e relações de trabalho. O objetivo é debater os efeitos sociais da pandemia e seus impactos nas relações de trabalho das juventudes, no Brasil. O problema é: examinar como o Governo Federal brasileiro, que tem a competência constitucional para legislar e executar políticas sobre direito do trabalho, tem apresentado ações e medidas, de acordo com as recomendações da Organização Internacional do Trabalho (OIT), para o enfrentamento do desemprego e geração de renda de jovens abrangidos pela teoria da proteção integral, no contexto da pandemia do novo coronavírus (COVID-19), no Brasil. A hipótese é: os dados revelam que os índices de desemprego e geração de renda entre os jovens aumentaram, consideravelmente, durante a pandemia do novo coronavírus, problema que não tem sido tratado, pelo Governo Federal, com a atenção que lhe é exigida, à luz da teoria da proteção integral, conforme dispõe o artigo 227 da Constituição Federal de 1988, caracterizando-se um quadro de omissão administrativa. O método de abordagem é dedutivo, e o método de procedimento é monográfico com técnicas de pesquisa bibliográfica e documental. Conclui-se que a pandemia, combinada com a omissão do Governo Federal em aplicar a teoria da proteção integral, expôs os jovens a um cenário de desproteção social e empregatícia, capaz de comprometer uma geração de jovens.

Palavras-chave: juventude; teoria da proteção integral; desemprego; pandemia; políticas públicas.

ABSTRACT: The subject of the article is youth, the new coronavirus pandemic and labor relations. The objective is to debate the social effects of the pandemic and its impacts on youth work relationships in Brazil. The problem is: to examine how the Brazilian Federal Government, which has the constitutional competence to legislate and execute policies on labor law, has presented actions and measures, according to the recommendations of the International Labor Organization (ILO), to face the unemployment and income generation of young people covered by the comprehensive protection theory, in the context of the new coronavirus pandemic (COVID-19), in Brazil. The hypothesis is: the data reveal that the unemployment and income generation rates among young people increased, considerably, during the pandemic of the new coronavirus, a problem that has not been treated, by the Federal Government, with the attention that it requires, to in the light of the theory of integral protection, as provided for in article 227 of the 1988 Federal Constitution, characterizing a framework of administrative omission. The approach method is deductive, and the procedure method

---

<sup>1</sup> Doutor em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC) com doutorado sanduíche na Universidade de Burgos (UBU) na Espanha financiado pela CAPES. Colaborador Externo do Grupo de Pesquisa Políticas Públicas de Inclusão Social e do Grupo de Estudos em Direitos Humanos de Crianças, Adolescentes e Jovens (GRUPECA/UNISC). Correio eletrônico: [cristiano.advg@gmail.com](mailto:cristiano.advg@gmail.com)

<sup>2</sup> Graduando em Direito na Universidade de Santa Cruz do Sul. Integrante do Grupo de Pesquisa Políticas Públicas de Inclusão Social e do Grupo de Estudos em Direitos Humanos de Crianças, Adolescentes e Jovens (GRUPECA/UNISC). Correio eletrônico: [mgriguc@hotmail.com](mailto:mgriguc@hotmail.com)

is monographic with bibliographic and documentary research techniques. It is concluded that the pandemic, combined with the Federal Government's failure to apply the theory of comprehensive protection, exposed young people to a scenario of social and employment deprotection, capable of compromising a generation of young people.

Keywords: youth; integral protection theory; unemployment; pandemic; public policy.

## INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é debater os impactos sociais causados pelo coronavírus (COVID-19), no campo do direito e das políticas públicas de geração de emprego e renda, com recorte específico sobre as juventudes, por estarem abarcados pela teoria da proteção integral, de acordo com Emenda Constitucional 65 de 13 de julho de 2010, que inseriu o termo jovem no artigo 227 da Constituição Federal de 1988, a fim de estabelecer estratégias para o enfrentamento da questão.

A crise sanitária decorrente da pandemia do coronavírus desnudou as desigualdades – que já eram abissais para um contexto de verdadeira barbárie - existentes nos campos sociais, econômicos, trabalhistas e ambientais nos países periféricos.

No Brasil, a crise sanitária vem acentuar ainda mais uma crise econômica, política e social que empurra a população à desproteção social constituindo um cenário de desesperança, em especial às juventudes negra, empobrecida e periférica sobre o futuro.

A pandemia impactou de forma brutal as categorias em situação de vulnerabilidade social, especialmente com recorte de cor e raça, revelando as dificuldades da maioria da população para se proteger contra a contaminação do coronavírus e ao mesmo tempo trabalhar e sustentar sua família sem manter privações materiais.

A Organização Internacional do Trabalho (OIT) divulgou documento no qual monitora as relações de trabalho no contexto da pandemia, demonstrando que em cada seis jovens ficarão desempregados neste período, razão pela qual recomenda que os governos devem implementar ações políticas ao problema do emprego e da geração de renda tendo em vista suas consequências negativas, constituindo-se o que se denominou de “geração de confinamento”.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. El Covid y el mundo del trabajo. 2020. Disponível em: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms\\_745965.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_745965.pdf) Acesso em: 07 set. 2020.

A proposta é problematizar como as relações dos jovens com o mundo do trabalho e geração de renda, a partir da crise sanitária, tornaram-se ainda mais frágeis.

A situação social e econômica dos jovens tende a se agravar em períodos de crise, tal como o problema sanitário, provocado pelo coronavírus, razão pela qual impõe-se medidas interventivas governamentais, representadas por políticas públicas de proteção social e geração de renda e emprego.

Mesmo em uma situação de excepcionalidade – estado de calamidade pública - o governo federal impõe uma agenda de políticas de austeridade, com fundamento neoliberal, assim como programas de flexibilização e precarização das relações de trabalho e emprego.

O problema definido é examinar como o governo federal brasileiro, que possui a competência constitucional para legislar e executar políticas sobre direito do trabalho, tem apresentado ações e medidas de acordo com as recomendações da Organização Internacional do Trabalho (OIT) para o enfrentamento do desemprego e geração de renda de jovens abrangidos pela teoria da proteção integral, no contexto da pandemia do coronavírus (COVID-19) no Brasil?

A hipótese que responde à pergunta: os dados revelam que os índices de desemprego e geração de renda entre os jovens aumentaram consideravelmente durante a pandemia do coronavírus, problema sobre o qual não tem sido tratado pelo governo federal com a atenção que lhe é exigido, à luz da teoria da proteção integral, conforme dispõe o artigo 227 da Constituição Federal de 1988, caracterizando-se um quadro de omissão administrativa.

O método de abordagem é o dedutivo, pois examina, as premissas gerais sobre o tema em primeiro lugar, para, em seguida, realizar as especificações. O método de procedimento adotado é o monográfico.

Além disso, faz-se uso das técnicas de pesquisa bibliográfica e documental a partir de revisão, exame e interpretação da literatura sobre o tema, com base em livros e artigos científicos de revistas especializadas no assunto.

Esta pesquisa usa como metodologia os dados indiretos obtidos pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), elaborada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e pela pesquisa “El Covid y

el mundo del trabajo – 2020”, elaborada pela Organização Internacional de Trabalho (OIT).

## **1. DESEMPREGO NA PANDEMIA: UM PROBLEMA QUE ATINGE A MAIORIA DA JUVENTUDE NO BRASIL**

O tema do desemprego e da geração de renda é um dos principais problemas que afetam as juventudes nas últimas décadas, revelando-se uma questão que, apesar de complexa e preocupante, não tem ganhado a atenção necessária na agenda pública brasileira.

Pochmann<sup>4</sup> ao pesquisar sobre o primeiro emprego, no início dos anos 2000, apresentou as enormes desigualdades econômicas e sociais existentes entre os jovens com idades entre 15 a 24 anos.

É frequente, por exemplo, o ingresso no mercado de trabalho ocorrer entre os 15 anos de idade – poucos são os jovens que conseguem concluir os cursos educacionais e é comum a união, filhos e mudança de endereço bem antes da faixa de idade definida como juvenil, sobretudo para os seguimentos mais pobres da população.<sup>5</sup>

Desde então, as dificuldades de colocação de jovens de mercado de trabalho são ainda maiores, haja vista as transformações nas relações de trabalho, originadas em função das Tecnologia de Comunicação e Informação (TICs), assim como das políticas de austeridade fiscal que retraíram as políticas de incentivo nesse mercado, mas sobretudo por conta da aprovação da Lei n. 13.467, de 13 de julho de 2017 (Reforma Trabalhista), que precarizou ainda mais as relações de trabalho.

Rigoletto e Paéz (2018) destacam que as experiências internacionais de flexibilização das leis trabalhistas, ocorridas após a crise financeira do *subprime* (2008), demonstraram que houve aumento na competitividade ao cada vez mais se exigir as credenciais de experiência para admissão do jovem no emprego, sem contraprestação de retorno salarial, tornando-os mais vulneráveis na relação capital *versus* trabalho.

---

<sup>4</sup> POCHMANN, Marcio. *A batalha pelo primeiro emprego: a situação atual dos jovens e as perspectivas no mercado de trabalho brasileiro*. São Paulo: Publisher, 2007.

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 09.

Se, em um contexto de crise econômica os jovens já são os mais afetados pelo desemprego, precarização e informalidade, é de se imaginar os impactos sociais e comportamentais da pandemia na atual geração de jovens, pois amplia-se ainda mais a desigualdade no acesso ao emprego e à geração de renda.

Assim, é possível destacar que a juventude é uma das categorias mais impactadas negativamente pela pandemia, repercutindo as consequências de forma direta em praticamente todas as suas dimensões de vida, seja no campo da educação, seja no campo das relações sociais, seja no campo das relações de trabalho.

Esses campos se cruzam de forma interseccional constituindo-se um problema complexo de difícil resolução que exigem medidas interventivas por parte do Estado capazes de minimizar tais impactos no segmento juvenil.

Ademais, é importante registrar que o trabalho é um elemento central na vida dos jovens, representando um dos principais espaços de socialização, experimentação e de aprendizado das juventudes, como condição de vida e preparação para a transição à vida adulta.

O trabalho para as juventudes significa não apenas realização do seu eu, mas também a independência financeira e a autonomia – como significado de afirmação - para os jovens empobrecidos e periféricos que dependem do seu trabalho para alcançar mobilidade social.

É importante registrar que ainda em março, o Observatório da Organização Internacional do Trabalho (OIT) lançou um relatório apontando os impactos da quarta revolução tecnológica sobre as relações de trabalho e emprego especialmente na categoria das juventudes.

Según se desprende de datos recientes, los jóvenes se ven afectados de forma desproporcionada por la crisis de la COVID-19 y padecen sus consecuencias adversas en varios ámbitos, en particular, interrupción de sus programas educativos o de formación, pérdida de empleo y de ingresos, y mayores dificultades para encontrar trabajo.<sup>6</sup>

No campo da educação, parte da população jovem, especialmente a juventude periférica e empobrecida, encontram dificuldade para conciliar seus

---

<sup>6</sup> ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. El Covid y el mundo del trabajo. 2020. Disponível em: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms\\_745965.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_745965.pdf) Acesso em: 07 set. 2020.

estudos, muitos no contraturno do trabalho, de forma remota, frente a exigência de componentes de tecnologia (acesso à computador com internet de qualidade), o que pode comprometer o aprendizado e sua recolocação no mercado de trabalho.

Já no campo das relações sociais, construiu-se um vácuo nas relações e vínculos entre os jovens, limitando seus comportamentos em razão do distanciamento social, o que lhes exige uma adaptação muito rápida a práticas e fazeres extraordinários, na medida em que foi privado de sua convivência física e presencial junto a seus pares.

A vulnerabilidade do grupo juvenil é representada pela sua fragilidade, uma vez que a inexperiência e a incapacidade de trabalhar em estruturas hierárquicas têm sido os principais fatores que prejudicam a entrada e ou a permanência do jovem trabalhador no emprego.

Ainda assim, apesar das constantes alterações no sistema produtivo, com ênfase sobre o elemento tecnológico, as habilidades e potenciais inovadores reconhecidamente das novas gerações são desconsiderados.

De acordo com o Observatório da Organização Internacional do Trabalho (OIT)

En total, 178 millones de jóvenes trabajadores de todo el mundo, a saber, más de cuatro de cada diez jóvenes empleados en el mundo, trabajaban en los sectores más afectados al surgir la crisis. Casi el 77 por ciento de jóvenes trabajadores en todo el mundo (328 millones) tenían un empleo en el sector informal, frente a alrededor del 60 por ciento de los adultos trabajadores (de 25 años, o más). El índice de informalidad laboral de los jóvenes oscila entre el 32,9 por ciento en Europa y Asia Central, y el 93,4 por ciento en África. Incluso antes de que surgiera la crisis de la COVID-19, más de 267 millones de jóvenes no tenían empleo, ni participaban en ningún programa educativo o de formación (jóvenes «nini»), incluidos casi 68 millones de jóvenes desempleados.<sup>7</sup>

Os dados do Observatório da Organização Internacional do Trabalho (OIT) foram confirmados pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - Contínua (PNAD), elaborado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que revelou o aumento do desemprego entre jovens de 18 a 24 anos, no primeiro trimestre de 2020, no Brasil.

---

<sup>7</sup> ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. El Covid y el mundo del trabajo. 2020. Disponível em: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms\\_745965.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_745965.pdf) Acesso em: 07 set. 2020.

De acordo com a pesquisa, só no primeiro trimestre – período que compreende o estado de calamidade pública por conta da pandemia de coronavírus - a média nacional de desemprego entre jovens passou de 23% para 27,1%.<sup>8</sup>

Examinando-se os níveis de desemprego, por recorte de sexo, as mais prejudicadas são as jovens mulheres que representam 14,5% enquanto 10,4% dos jovens homens. Da mesma forma, o recorte racial também se apresenta negativamente às mulheres pretas, uma vez que as jovens autodeclaradas pretas ou pardas representam 15% e 14% contra 9,8% de brancas.<sup>9</sup>

## **2. OS DIREITOS FUNDAMENTAIS DE JUVENTUDE E ATENÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E SOCIAIS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

Se o Brasil inovou na esfera constitucional com a adoção da teoria da proteção integral, no campo do Direito da Criança e do Adolescente, antes mesmo da recepção da Convenção sobre os Direitos da Criança (CDC), não se pode dizer o mesmo dos direitos de juventude.

O Brasil tardou em aprovar um marco normativo específico sobre a juventude, o que de certa forma, repercutiu na implementação de políticas de juventude e na exigência de prioridade na atenção e consecução de direitos de afirmação de jovens.

Basta registrar que o jovem somente foi reconhecido como sujeito de direito, passíveis de atenção prioritária por parte do Estado pela Constituição Federal de 1988, por meio da Emenda Constitucional n. 65 de 13 de julho de 2010.

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

---

<sup>8</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua)*. Segundo trimestre (abr-jun) 2020. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2020/08/pnad-continua-do-2o-trimestre.pdf> Acesso em: 08 set. 2020.

<sup>9</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua)*. Segundo trimestre (abr-jun) 2020. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2020/08/pnad-continua-do-2o-trimestre.pdf> Acesso em: 08 set. 2020.

§ 1º O Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança, do adolescente e do jovem, admitida a participação de entidades não governamentais, mediante políticas específicas e obedecendo aos seguintes preceitos:

I - aplicação de percentual dos recursos públicos destinados à saúde na assistência materno-infantil;

II - criação de programas de prevenção e atendimento especializado para as pessoas portadoras de deficiência física, sensorial ou mental, bem como de integração social do adolescente e do jovem portador de deficiência, mediante o treinamento para o trabalho e a convivência, e a facilitação do acesso aos bens e serviços coletivos, com a eliminação de obstáculos arquitetônicos e de todas as formas de discriminação.

§ 2º A lei disporá sobre normas de construção dos logradouros e dos edifícios de uso público e de fabricação de veículos de transporte coletivo, a fim de garantir acesso adequado às pessoas portadoras de deficiência.

§ 3º O direito a proteção especial abrangerá os seguintes aspectos:

I - idade mínima de quatorze anos para admissão ao trabalho, observado o disposto no art. 7º, XXXIII;

II - garantia de direitos previdenciários e trabalhistas;

III - garantia de acesso do trabalhador adolescente e jovem à escola;

A inserção do jovem, em nível constitucional, com *status* de direito fundamental, assegurado no artigo 227, significa não apenas um elemento simbólico de reconhecimento de que a categoria juvenil exige atenção e cuidados especiais, mas um reordenamento administrativo suficiente para atender os comandos jurídico-constitucionais.

Este arcabouço legal e político criou grande expectativa no campo das Políticas Públicas de Juventude por significar a possibilidade de incorporação das políticas de juventude como política de estado, para além da transitoriedade de governos, e por apontar a possibilidade de complementação entre a proteção assegurada pelo ECA, para crianças e adolescentes até 18 anos, e o fortalecimento das políticas de autonomia e emancipação dos jovens entre 18 e 29 anos no Brasil.<sup>10</sup>

Com a instituição da Emenda Constitucional 65, de 13 de julho de 2010, e do Estatuto da Juventude, há uma transição paradigmática no ordenamento jurídico na forma em como abordar a categoria juvenil de “juventude em situação de risco” para “juventude como sujeito de direitos”, capazes de se tornarem protagonistas na formulação de políticas de juventude.

É importante registrar que a alteração constitucional assegurou aos jovens tratamento com prioridade e de forma absoluta, sendo abrangidos pela teoria da proteção integral, diante das suas particularidades.

---

<sup>10</sup> CASTRO, Elisa Guaraná de; MACEDO, Severine Carmem. Estatuto da Criança e Adolescente e Estatuto da Juventude: interfaces, complementariedade, desafios e diferenças. *Revista Direito & Práxis*, Rio de Janeiro, vol. 10, n. 02, 2019, p.1216.



## Para Custódio<sup>11</sup>

Isso implica em reconhecer que os direitos de juventude integram o campo mais abrangente dos direitos humanos e insere-se no campo valorativo da teoria da proteção integral já consagrada à infância brasileira desde 1988. Além disso, os direitos de juventude, uma vez incorporados ao texto constitucional oferecem um novo olhar valorativo para esses direitos fundamentais na medida em que integram na teoria os princípios da diversidade.

A aprovação de marco normativo específico sobre a questão juvenil é simbólica porque expressa a necessidade de atenção a um grupo que impõe cuidados especiais em razão da sua singularidade de desenvolvimento, assim como orienta uma diretriz aos poderes públicos de se pensar em medidas e políticas programáticas que atentem para os jovens respeitando as suas especificidades.

Além disso, é importante registrar a promulgação da Lei n. 12.852, de 05 de agosto de 2013 (Estatuto da Juventude), que conferiu aos jovens inúmeros direitos e orientou os formuladores de políticas de juventude.

O Estatuto da Juventude dispôs sobre onze direitos inerentes à condição juvenil: i) direito à cidadania, à participação social e política e à representação juvenil (artigo 4º); ii) direito à educação (artigo 7º); iii) direito à profissionalização, ao trabalho e à renda (artigo 14); iv) direito à diversidade e à igualdade (artigo 17); v) direito à saúde (artigo 19); vi) direito à cultura (artigo 21); vii) direito à comunicação à liberdade de expressão (artigo 26); viii) direito ao desporto e ao lazer (artigo 28); ix) direito ao território e à mobilidade (artigo 31); x) direito à sustentabilidade e ao meio ambiente (artigo 34); xi) direito à segurança pública e o acesso à justiça (artigo 37).

Nesse aspecto, o artigo 14 do Estatuto da Juventude dispõe sobre a garantia do jovem em ter o direito ao trabalho e à renda assegurados.

Art. 14. O jovem tem direito à profissionalização, ao trabalho e à renda, exercido em condições de liberdade, equidade e segurança, adequadamente remunerado e com proteção social.

Ainda no Estatuto da Juventude, o artigo 14 e 15 indicam as diretrizes orientadoras para implementação de políticas públicas de profissionalização, direito

---

<sup>11</sup> CUSTÓDIO, André Viana. A Proteção Integral aos Direitos Fundamentais de Juventude no Brasil. In: *Estado, mercado e sociedade: perspectivas e prospectivas*. LEAL, Rogério Gesta; SANTOS, Rafael Padilha dos; DEMARCHI, Clovis. (Orgs). Itajaí: Univali, PPCJ, 2017. p. 19.

ao trabalho e de geração de renda, como medidas de afirmação e autonomização dos jovens.

Art. 15. A ação do poder público na efetivação do direito do jovem à profissionalização, ao trabalho e à renda contempla a adoção das seguintes medidas:

I - promoção de formas coletivas de organização para o trabalho, de redes de economia solidária e da livre associação;

II - oferta de condições especiais de jornada de trabalho por meio de:

a) compatibilização entre os horários de trabalho e de estudo;

b) oferta dos níveis, formas e modalidades de ensino em horários que permitam a compatibilização da frequência escolar com o trabalho regular;

III - criação de linha de crédito especial destinada aos jovens empreendedores;

IV - atuação estatal preventiva e repressiva quanto à exploração e precarização do trabalho juvenil;

V - adoção de políticas públicas voltadas para a promoção do estágio, aprendizagem e trabalho para a juventude;

VI - apoio ao jovem trabalhador rural na organização da produção da agricultura familiar e dos empreendimentos familiares rurais, por meio das seguintes ações:

a) estímulo à produção e à diversificação de produtos;

b) fomento à produção sustentável baseada na agroecologia, nas agroindústrias familiares, na integração entre lavoura, pecuária e floresta e no extrativismo sustentável;

c) investimento em pesquisa de tecnologias apropriadas à agricultura familiar e aos empreendimentos familiares rurais;

d) estímulo à comercialização direta da produção da agricultura familiar, aos empreendimentos familiares rurais e à formação de cooperativas;

e) garantia de projetos de infraestrutura básica de acesso e escoamento de produção, priorizando a melhoria das estradas e do transporte;

f) promoção de programas que favoreçam o acesso ao crédito, à terra e à assistência técnica rural;

VII - apoio ao jovem trabalhador com deficiência, por meio das seguintes ações:

a) estímulo à formação e à qualificação profissional em ambiente inclusivo;

b) oferta de condições especiais de jornada de trabalho;

c) estímulo à inserção no mercado de trabalho por meio da condição de aprendiz.

Percebe-se que o dispositivo em exame indica a necessidade do Estado em prestar medidas concretas por meio de políticas públicas, em decorrência do comando normativo disposto no artigo 15 do Estatuto da Juventude.

Além disso, o Estatuto da Juventude também orienta ao formulador da política pública salvaguardar a possibilidade de compatibilizar, em regime especial, o estudo e o trabalho como forma de complementação de um campo sobre o outro, sem prejuízo de nenhum deles.

Essa diretriz busca também atender à teoria da proteção integral, de forma a contemplar as diversas dimensões de assistência às juventudes no mercado de trabalho e na manutenção da sua formação escolar.

Trata-se de uma preocupação legítima do legislador, na medida em que 1/5 dos jovens que trabalham, conciliam suas atividades profissionais com sua formação educacional.

Observa-se que as juventudes foram reconhecidas como sujeito de direitos, passíveis de atenção por políticas específicas pelo Estado, na consecução dos direitos fundamentais, previstos no artigo 227 da Constituição Federal de 1988, que lhe garantiu a proteção integral, diante da sua especificidade de pessoa em desenvolvimento.

### **3. JUVENTUDES E POLÍTICAS DE EMPREGO E GERAÇÃO DE RENDA: EXAME SOBRE O PERÍODO DA PANDEMIA**

As políticas públicas são “instrumentos de ação dos governos – o *government by policies* que desenvolve e aprimora o *government by law*.”<sup>12</sup>

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processos de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

(...)

Como tipo ideal a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, a expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados.<sup>13</sup>

No mesmo sentido, é importante referir o conceito elaborado por Derani (2006, p. 135) para o quem a “política pública é um conjunto de ações coordenadas pelos entes estatais, em grande parte por eles realizadas, destinadas a alterar as relações sociais existentes.”

---

<sup>12</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 252.

<sup>13</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI (Org), *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*, 2006, p. 39.

Assim, a política pública deve necessariamente ser executada pelo Estado, que é o ente legitimado pelo monopólio da execução e ação nos problemas públicos, sociais e econômicos. Nesse sentido, torna-se imperativo que normas jurídicas orientem o fazer da Administração Pública, na medida em que é limitada pelo princípio da legalidade, que representa a vinculação positiva à lei, tal como disposto no artigo 37 da Constituição Federal de 1988.

Observa-se que as Medidas Provisórias 927, de 22 de março de 2020; 928, de 22 de março de 2020; 936, de 1º de abril de 2020; 944, de 03 de abril de 2020; e 946, de 07 de abril de 2020, todas elas editadas pelo governo federal para enfrentar a questão da calamidade pública decorrente da pandemia não inseriram a categoria juvenil como beneficiária, com exceção aqueles jovens que já estavam empregados antes da pandemia.<sup>14</sup>

A legislação em questão, constituiu o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda com o objetivo de preservar o emprego e a renda; garantir a continuidade das atividades laborais e empresariais; e reduzir o impacto social decorrente do estado de calamidade.

As legislações mencionadas não contemplam a juventude como beneficiária das políticas de proteção ao emprego ou de geração de renda, como aspecto central de proteção e salvaguarda dos direitos assegurados no Estatuto da Juventude.

Da mesma forma, as políticas públicas devem ser atos coordenados e integrados entre temas correlacionados (inclusão social, empoderamento, participação) e entes (governamentais ou não) na transformação ou modificação de um conjunto ou de estrutura determinada pela atuação estatal.

Essa referência denota a importância da construção de políticas públicas transversais na perspectiva de construir políticas de juventude, capazes de compreender as singularidades e as especificidades da categoria jovem.

Diante de tal cenário é possível verificar, até o momento, que não houve intervenção do Estado com a edição de normas legislativas e a implementação de políticas públicas efetivas capazes de promover a afirmação da juventude, no campo do mercado de trabalho, nem garantir os empregos ou geração de renda às juventudes, como dispõe a teoria da proteção integral.

---

<sup>14</sup> Observa-se que o governo federal se aproveita da pandemia para impor um pacote de medidas legislativas que flexibilizam e precarizam ainda mais os direitos trabalhistas, já tão atacados com a Lei 13.467 de 13 de julho de 2017 (Reforma Trabalhista).

Ademais, o Brasil desconsidera as recomendações do Observatório da Organização Internacional do Trabalho (OIT) para implementar ações políticas específicas para a juventude sobre o emprego e da geração de renda, mesmo sabedor dos impactos negativos que a omissão pode causar sobre as novas gerações.

A questão é de que até o momento o governo federal silenciou sobre uma política específica de atenção e proteção social direcionada ao público jovem, para garantir emprego e renda, a fim de enfrentar o quadro de desesperança, tal como requer o artigo 227 da Constituição Federal e o Estatuto da Juventude, que adotaram a teoria da proteção integral.

## **CONCLUSÃO**

O problema definido foi examinar como o governo federal brasileiro, que possui a competência constitucional para legislar e executar políticas sobre direito do trabalho, tem apresentado ações e medidas de acordo com as recomendações da Organização Internacional do Trabalho (OIT) para o enfrentamento do desemprego e geração de renda de jovens abrangidos pela teoria da proteção integral, no contexto da pandemia do coronavírus (COVID-19) no Brasil?

A hipótese que respondeu à pergunta: os dados revelam que os índices de desemprego e geração de renda entre os jovens aumentaram consideravelmente durante a pandemia do coronavírus, problema sobre o qual não tem sido tratado pelo governo federal com a atenção que lhe é exigido, à luz da teoria da proteção integral, conforme dispõe o artigo 227 da Constituição Federal de 1988, caracterizando-se um quadro de omissão administrativa foi confirmada.

As Medidas Provisórias 927, de 22 de março de 2020; 928, de 22 de março de 2020; 936, de 1º de abril de 2020; 944, de 03 de abril de 2020; e 946, de 07 de abril de 2020, emitidas pelo governo federal para enfrentar a questão da calamidade pública decorrente da pandemia não atentam para as singularidades que a questão social do desemprego e a geração de renda entre os jovens representa.

Verificou-se que até o momento o governo federal negligenciou implementar uma política pública específica de atenção e proteção social direcionada ao público jovem, para garantir emprego e renda, tal como impõe o artigo 227 da Constituição

Federal e do Estatuto da Juventude, que adotaram a teoria da proteção integral no ordenamento jurídico brasileiro.

Conclui-se que a pandemia do coronavírus combinada com a omissão do governo federal, em implementar políticas públicas de geração de emprego ou renda, tal como recomendou a Organização Internacional do Trabalho (OIT), expôs a juventude a um cenário de desproteção social e empregatícia capaz de comprometer uma geração de jovens e impactar nos altos índices de desemprego no Brasil.

## REFERÊNCIAS

Brasil. [Constituição (1988)]. Constituição Federativa da República do Brasil. Brasília: Presidência da República [1988]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm) Acesso em: 10 set. 2020.

Brasil. [Constituição (1988)]. Emenda Constitucional n. 65 de 13 de julho de 2010. Altera a denominação do Capítulo VII do Título VIII da Constituição Federal e modifica o seu art. 227, para cuidar dos interesses da juventude. Brasília: Presidência da República [2010]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc65.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc65.htm) Acesso em: 06 set. 2020.

Brasil. *Decreto nº 10.422, de 13 de julho de 2020*. Prorroga os prazos para celebrar os acordos de redução proporcional de jornada e de salário e de suspensão temporária do contrato de trabalho e para efetuar o pagamento dos benefícios emergenciais de que trata a Lei nº 14.020, de 6 de julho de 2020. Brasília: Presidência da República [2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/decreto/D10422.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10422.htm) Acesso em: 15 ago. 2020.

Brasil. *Lei n. 13.979, de 6 de fevereiro de 2020*. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Brasília: Presidência da República [2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm) Acesso em: 10. ago. 2020.

Brasil. *Lei n. 14.020, de 6 de julho de 2020*. Institui o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda; dispõe sobre medidas complementares para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020; altera as Leis nos 8.213, de 24 de julho de 1991, 10.101, de

19 de dezembro de 2000, 12.546, de 14 de dezembro de 2011, 10.865, de 30 de abril de 2004, e 8.177, de 1º de março de 1991; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República [2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2019-2022/2020/lei/L14020.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2020/lei/L14020.htm) Acesso em: 10. ago. 2020.

Brasil. *Medida Provisória n. 927, de 22 de março de 2020*. Dispõe sobre as medidas trabalhistas para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19), e dá outras providências. Brasília: Presidência da República [2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2019-2022/2020/Mpv/mpv927.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2020/Mpv/mpv927.htm) Acesso em: 10. ago. 2020.

Brasil. *Medida Provisória n. 936, de 1 de abril de 2020*. Institui o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda e dispõe sobre medidas trabalhistas complementares para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19), de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Ato2019-2022/2020/Mpv/mpv936.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2019-2022/2020/Mpv/mpv936.htm) Acesso em: 10. ago. 2020.

Bucci, Maria Paula Dallari. “Direito administrativo e políticas públicas.” São Paulo: Saraiva, 2006.

Bucci, Maria Paula Dallari. “O conceito de política pública em direito.” In: \_\_\_\_\_. (Org.). Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 1-49.

Castro, Elisa Guaraná de; Macedo, Severine Carmem. “Estatuto da Criança e Adolescente e Estatuto da Juventude: interfaces, complementariedade, desafios e diferenças.” *Revista Direito & Práxis*, Rio de Janeiro, vol. 10, n. 02, 2019 p. 1214-1238. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/40670/29522> Acesso em: 07 set. 2020.

Custódio, André Viana. “A Proteção Integral aos Direitos Fundamentais de Juventude no Brasil.” In: *Estado, mercado e sociedade: perspectivas e prospectivas*. LEAL, Rogério Gesta; SANTOS, Rafael Padilha dos; DEMARCHI, Clovis. (Orgs). Itajaí: Univali, PPCJ, 2017. P. 9-27.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua)*. Segundo trimestre (abr-jun) 2020. Disponível

em: <https://static.poder360.com.br/2020/08/pnad-continua-do-2o-trimestre.pdf>  
Acesso em: 08 set. 2020.

Organização Internacional do Trabalho. *Observatorio de la OIT: el covid-19 y el mundo del trabajo*. Cuarta edición. Estimaciones actualizadas y análisis. Disponível em: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms\\_745965.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_745965.pdf) Acesso em: 06 set. 2020.

Pochmann, Marcio. *A batalha pelo primeiro emprego: a situação atual dos jovens e as perspectivas no mercado de trabalho brasileiro*. São Paulo: Publisher, 2007

Rigoletto, T.; Páez, C.S. “As experiências internacionais de flexibilização das leis trabalhistas.” In: *Dimensões críticas da reforma trabalhista no Brasil*. p. 183-208  
KREIN, José Dari; GIMENEZ, Denis Maracci; SANTOS, Ancelmo Luis dos. Campinas: Editora Curt Nienmundajú, 2018. Disponível em: <https://brasildebate.com.br/wp-content/uploads/LIVRO-Dimenso%cc%83es-Cri%cc%81ticas-da-Reforma-Trabalhista-no-Brasil.pdf> Acesso em: 03. set. 2020.