

# Subgrupos mais afetados na transição dos jovens ao trabalho na região do Oriente Médio e Norte da África<sup>1</sup>

Nicolò Bird, Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG)

## 1 Introdução

Este *Policy Research Brief* discute a transição de jovens<sup>2</sup> em situação de vulnerabilidade para o mercado de trabalho (TJMT) no Oriente Médio e Norte da África (*Middle East and North Africa* — MENA). Não obstante as melhorias consideráveis nos níveis educacionais observadas recentemente na região, os benefícios em termos de oportunidades de emprego se encontram estagnados. Políticas usadas por governos para absorver o trabalho qualificado também estão estagnadas. Assaad (2013) descreve como o emprego no setor público tem sido usado, historicamente, por regimes na região MENA como uma ferramenta para apaziguar grupos das classes mais abastadas e/ou aqueles com maiores níveis educacionais, oferecendo empregos de qualidade. Tal prática tem resultado em incentivos distorcidos para empregos públicos e privados, contribuindo para um legado duradouro de segregação no mercado de trabalho — ou “dualismo” — na região.

Entretanto, o crescimento recente de jovens escolarizados e o papel cada vez menor do setor público na economia levaram a uma crise no contrato social existente. Esta interpretação é justificada pelos dados: embora a região MENA possua o nível absoluto de mobilidade intergeracional mais alto em termos de educação no mundo inteiro, também é caracterizada por baixa mobilidade intergeracional de renda (NARAYAN *et al.*, 2018). Tal fato distingue a MENA de muitas outras regiões do mundo: apesar de o nível educacional e a mobilidade de renda serem geralmente correlacionados. E este não é o caso na MENA.

É importante mencionar três fenômenos significativos e interrelacionados na tentativa de entender essa contradição entre melhores resultados educacionais e piores resultados de emprego na região. O primeiro é que, apesar do maior nível educacional, a MENA é caracterizada por baixos resultados de aprendizagem e por discrepâncias entre a oferta e a demanda de habilidades. Os sistemas regionais de educação priorizam a memorização mecânica e a obtenção de certificados, em detrimento da aquisição de habilidades — especialmente habilidades transferíveis e/ou habilidades para o aprendizado contínuo ao longo da vida. Os sistemas educacionais deveriam tentar fornecer as habilidades em demanda pelo mercado de trabalho, que está sempre evoluindo rapidamente, para combater o crescente desemprego entre graduados universitários (WDR, 2019; WEF, 2017). O segundo fenômeno é o papel — ou a falta de protagonismo — do setor privado formal. Apesar da considerável variação na região, oportunidades de emprego formal fora do setor público tendem a ser raras e/ou não atraentes aos jovens capacitados. Este é outro legado do dualismo na região: uma dependência excessiva do setor público e empresas estatais, e a aceitação de arranjos informais desencorajaram o desenvolvimento potencial de um setor privado.

O terceiro fenômeno diz respeito às TJMT para jovens mulheres e o que Assaad *et al.* (2018) descrevem como o “Paradoxo da MENA”: apesar dos crescentes resultados educacionais, o desemprego cresceu e/ou a participação no trabalho foi reduzida para os jovens, parcialmente em razão do papel minguante do setor público na absorção da mão de obra. Não obstante o “Paradoxo da MENA” afetar todos os jovens, ele afeta especialmente as jovens mulheres, visto que essas mulheres com instrução são proporcionalmente mais propensas a ser empregadas no setor público em comparação com jovens homens. Portanto, um setor público reduzido produz impactos comparativamente mais significativos sobre as perspectivas de emprego das jovens mulheres.

É necessário confrontar as exclusões com base no gênero no setor público para evitar a baixa participação das mulheres no mercado de trabalho e a alta taxa de desemprego entre as jovens — ambas têm a consequência de forçá-las a escolher entre esperar por um casamento e assumir os papéis tradicionais de dona de casa e mãe. Mudanças fundamentais precisam ser feitas no mercado de trabalho para melhorar significativamente os resultados de trabalho entre os jovens na região MENA.

Uma análise das estatísticas do mercado de trabalho na região confirma que ele é caracterizado por baixos níveis de participação na força de trabalho (PFT) e altos níveis de desemprego entre os jovens, especialmente entre as mulheres jovens. A Figura 1 apresenta taxas de PFT e emprego relativo à população (ErP) em regiões do mundo, para pessoas a partir de 15 anos de idade e para jovens (entre 15 e 24 anos). E também ilustra como os países da MENA têm as menores taxas globais de PFT e ErP, um resultado que se deve

principalmente à PFT muito baixa das mulheres. A taxa de PFT entre a população com 15 anos de idade ou mais na MENA é 14 pontos percentuais mais baixa que a média mundial (47 por cento contra 61 por cento), e a lacuna é similar para os jovens (28 por cento contra 42 por cento).

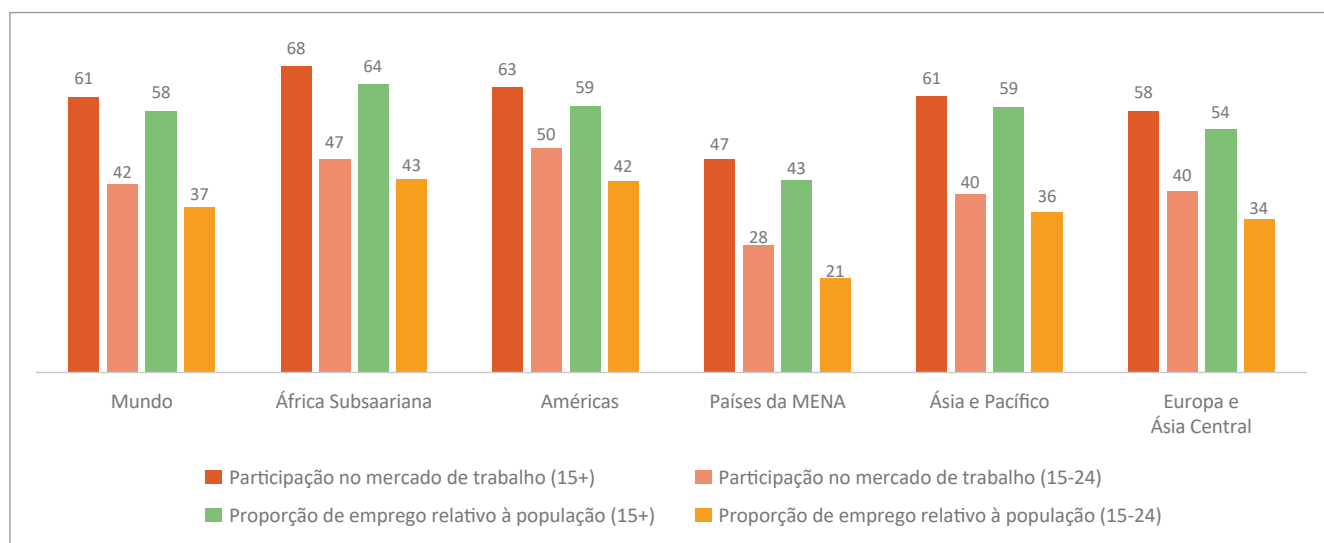
Resultados similares são ilustrados para o ErP, visto que a lacuna entre o grupo com idade de 15 anos ou mais (58 por cento contra 43 por cento) é similar àquele dos jovens (37 por cento contra 21 por cento). Entretanto, comparado com a lacuna de *pontos percentuais*, a *diferença percentual* é consideravelmente maior para os jovens que para a coorte de 15 ou mais anos. Esse fato confirma que os desafios enfrentados pelos jovens na região MENA têm natureza dupla: os níveis de participação na força de trabalho e de

emprego são inerentes à região, e esses desafios também afetam os jovens mais significativamente que outras faixas etárias.

Baixas taxas de PFT e de emprego na MENA podem ser explicadas, principalmente, pelos baixos resultados do mercado de trabalho para mulheres: a PFT das mulheres na região MENA é muito baixa, e o desemprego entre elas é alto, especialmente entre as jovens (15-24 anos). A Figura 2 mostra estimativas de PFT pelas regiões do mundo, desagregadas por idade e gênero. Não obstante a média mundial de PFT feminina ser, aproximadamente, de 53 por cento, a média na região MENA é de apenas 20 por cento. Ademais, a PFT para mulheres jovens é significativamente baixa (13 por cento) em comparação à média mundial (43 por cento).

### FIGURA 1

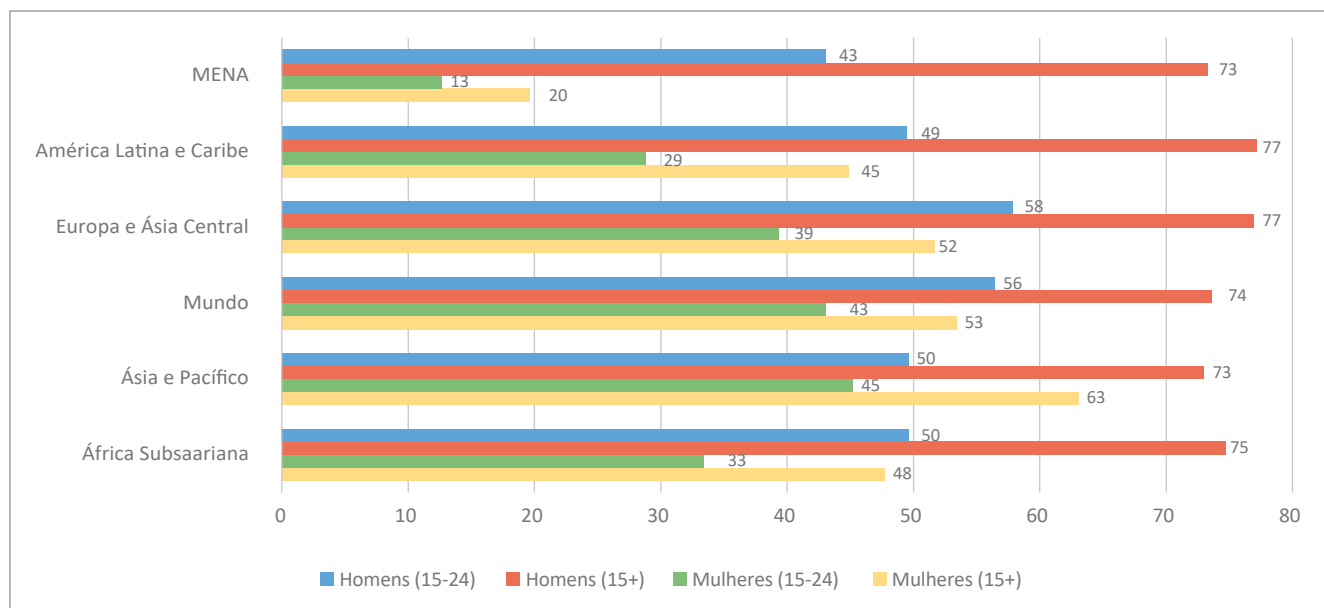
Taxas de participação na força de trabalho e proporções de emprego relativos à população para jovens (15-24) e para a população com idade igual ou maior a 15 anos



Fonte: Indicadores globais e regionais da OIT (modelados em novembro de 2018).

### FIGURA 2

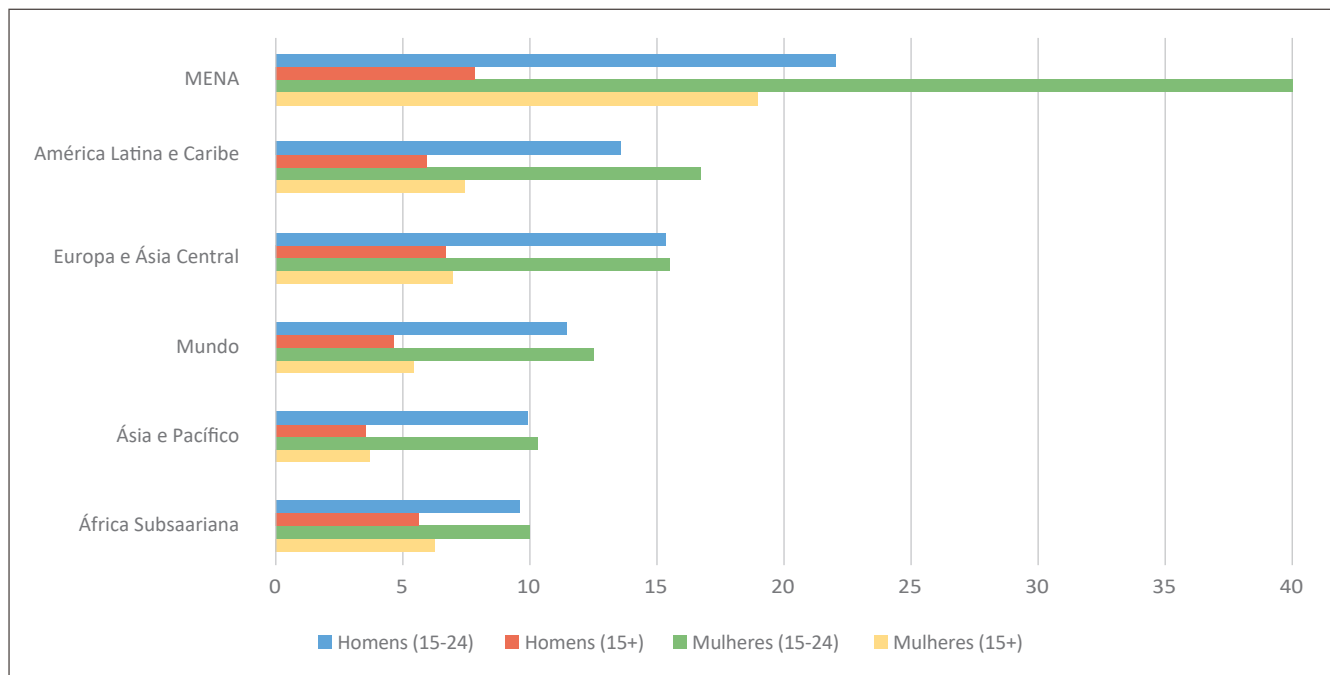
Taxas de participação no mercado de trabalho entre os jovens (15-24) e a população com 15 anos ou mais



Fonte: Indicadores globais e regionais da OIT (modelados em julho de 2018). Estimativas para 2019.

**FIGURA 3**

Taxas de desemprego entre os jovens (15-24) e a população com idade de 15 anos ou mais



Fonte: Indicadores globais e regionais da OIT (modelados em julho de 2018). Estimativas para 2019.

A Figura 3 apresenta taxas de desemprego estimadas pela OIT para as regiões do mundo, também desagregadas por idade e gênero. Mostra que, embora a taxa de desemprego para homens (15+) seja maior na região MENA que as médias globais (7,8 por cento contra 4,6 por cento), a diferença nas taxas de desemprego para mulheres com idade de 15 anos ou superior é muito maior (19 por cento contra 5,4 por cento). A diferença em pontos percentuais é ainda maior se considerarmos as mulheres jovens, dado que a taxa de desemprego para mulheres com idade entre 15 e 24 anos na MENA é de 40 por cento, em comparação com a média global de 12,5 por cento. As Figuras 2 e 3 demonstram que, não obstante o desemprego ser mais alto e a PMT mais baixa para as mulheres que para homens no mundo todo, essa lacuna na região MENA é consideravelmente maior. Portanto, apesar do fato de ser jovem e mulher ser uma “penalização dupla” para se alcançar transições bem-sucedidas ao mercado de trabalho no mundo todo (ELDER; KRING, 2016), tais efeitos são mais fortes e mais abrangentes na MENA, onde normas sociais e exclusões com base em gênero atrapalham ainda mais a transição das mulheres ao mercado de trabalho — especialmente para as mulheres jovens.

## 2 Pessoas jovens vulneráveis na região MENA

As definições de vulnerabilidade são frequentemente multifacetadas e dependem do(s) tipo(s) de vulnerabilidade considerados. Conceitualizações diferentes de vulnerabilidade podem girar em torno de uma ampla gama e combinação de características e indicadores que abrangem (mas não exclusivamente) precariedade material, composição familiar, questões de saúde física e mental, falta de acesso ao trabalho ou serviços básicos (como educação, saúde, etc.) ou falta de cobertura por parte de programas sociais. Embora essas diferentes perspectivas sejam todas importantes, o estudo começa (dado seu escopo) com um foco na vulnerabilidade do emprego. De qualquer maneira, também consideramos

aspectos da vulnerabilidade que afetam as TJMT e as capacidades que, ao menos indiretamente, afetam resultados relacionados ao emprego.

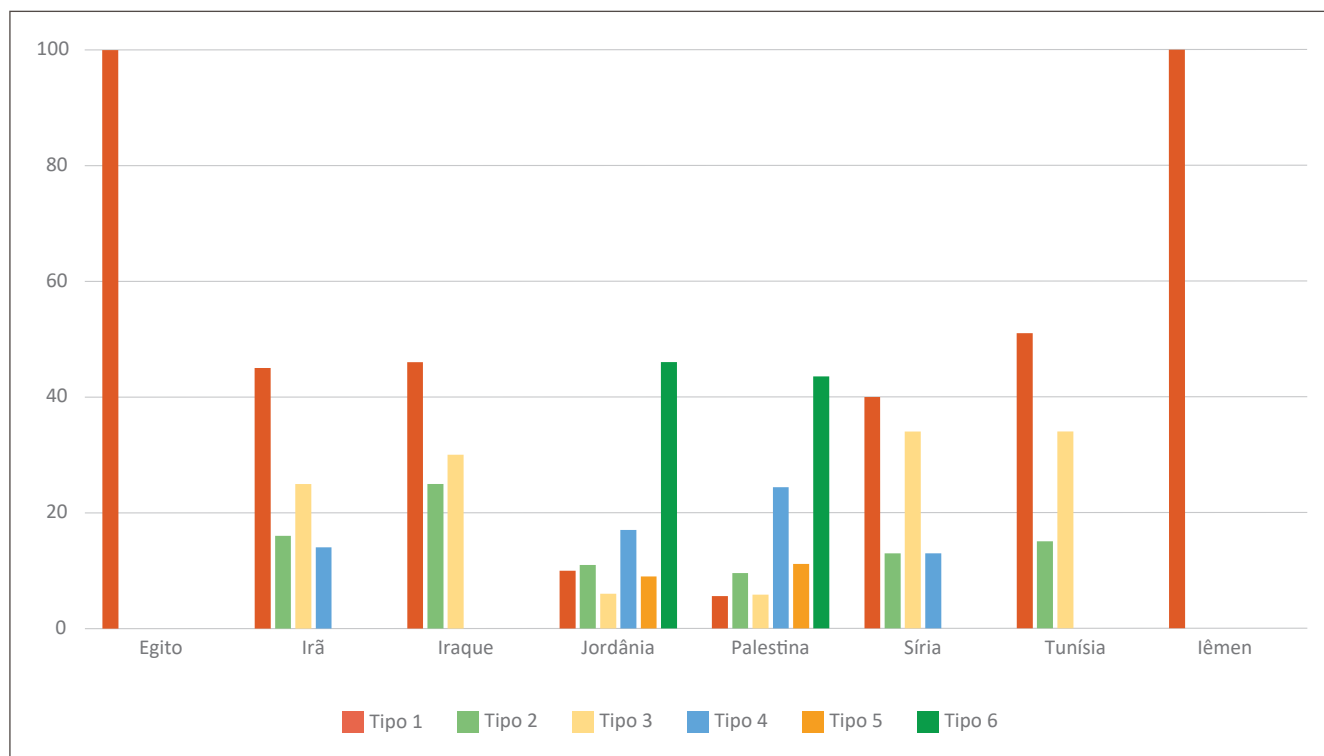
Mesmo após estreitarmos nosso foco para a vulnerabilidade do emprego, ainda é difícil encontrar uma definição que seja amplamente aceita. A falta de consenso na definição de vulnerabilidade ou precariedade no mercado de trabalho pode ser explicada pela dificuldade em se encontrar uma definição ampla o suficiente que seja mensurável e que considere realidades socioeconômicas distintas. O relatório da OIT *Solutions for Youth Employment* (Soluções para o Emprego dos Jovens — S4YE) nos fornece a seguinte definição de emprego vulnerável:

“O trabalho que não é seguro e que é vulnerável a choques externos, em que as flutuações econômicas ou as características específicas ao negócio podem, por sua vez, afetar os trabalhadores com redução salarial, terminação do emprego, mais tempo gasto em trabalho não remunerado, e daí por diante”.

Para fornecer uma medida quantitativa de emprego vulnerável, o relatório S4YE usa os autônomos e trabalho familiar não remunerado como *proxies*, e reconhece que nem todo trabalho autônomo entre os jovens, necessariamente, se afigura como vulnerável (OIT 2015, p. 51). Ainda que essa definição de emprego vulnerável seja útil como ponto de partida, qualquer conceito de vulnerabilidade em relação aos resultados do mercado de trabalho deve ser claramente expandido para incluir pessoas que estão desempregadas, em situação de dificuldade ao ingressar na força de trabalho (que potencialmente leva ao desincentivo à procura), ou que trabalham em empregos precários. De fato, uma das principais conclusões da literatura é que estar empregado não impede que as pessoas jovens enfrentem situações de instabilidade, especialmente na região MENA. Em seu estudo sobre as transições da educação para o trabalho (TEPT), cobrindo o Egito, Jordânia, Líbano, Estado da

## FIGURA 4

Características dos agregados familiares do decil mais pobre em oito países da região MENA



Nota: Tipo 1 = rural e ambos os pais sem certificado escolar; Tipo 2 = urbano e ambos sem certificado; Tipo 3 = rural e 1 pai sem certificado, e outro < secundário; Tipo 4 = urbano e 1 pai sem certificado e outro < secundário; Tipo 5 = rural e ambos os pais < secundário OU 1 analfabeto e 1 secundário; Tipo 6 = urbano e ambos os pais < secundário OU 1 analfabeto e 1 secundário.

Fonte: Assaad, Hendy e Salehi-Isfahani (2019).

Palestina e Tunísia, Dimova *et al.* (2016) concluem que apenas 43,6 por cento dos jovens na região MENA possuem um contrato por escrito, ao passo que 37,7 por cento dos trabalhadores jovens assalariados fazem jornadas de trabalho excessivas (mais de 50 horas por semana), e 39,5 por cento dos jovens empregados manifestaram algum desejo de mudar de emprego. Tais resultados confirmam ainda mais que o emprego informal é o padrão na região, dado que 3 de cada 4 jovens empregados nos países estudados trabalham no setor informal.<sup>3</sup>

Entretanto, o foco nos resultados do mercado de trabalho por si só não considera outras vulnerabilidades ligadas a contextos, características ou capacidades individuais. Na literatura, aprendemos que os agregados familiares da região MENA que são caracterizados por baixos níveis de renda, localizações rurais e cujos pais possuem baixos níveis educacionais são altamente vulneráveis, uma vez que tais características são associadas a piores resultados educacionais para pessoas jovens — o que, por sua vez, influencia os resultados presentes e futuros de emprego. Esses efeitos se intensificam para as mulheres jovens que vivem em agregados familiares vulneráveis (DIMOVA *et al.*, 2016; OZDAMAR; GIOVANOS, 2019). Outros grupos que são especialmente vulneráveis durante as transições para o trabalho na região MENA incluem jovens com necessidades especiais;<sup>4</sup> que moram em agregados familiares chefiados por mulheres; que se mudaram para áreas urbanas para estudo e/ou trabalho; e imigrantes econômicos internacionais, pessoas deslocadas internamente, e refugiados deslocados à força, geralmente empregados, ou procurando emprego, em oportunidades de baixa capacitação.

Com foco na questão da educação de jovens em situações de vulnerabilidade, um trabalho recente de Assaad, Hendy e Salehi-Isfahani (2019) explora a desigualdade de oportunidades nos resultados educacionais em oito países da região MENA. O trabalho identifica e prevê os resultados educacionais de jovens de 18 anos de idade dos agregados familiares mais vulneráveis e os compara com os resultados de jovens de outros grupos de renda, usando dados de gastos. Pertinentemente à discussão sobre vulnerabilidade, os autores investigam duas características adicionais dos agregados familiares mais pobres: localização (área urbana ou rural) e nível educacional de ambos os pais. Interessantemente, a descrição dos 10 por cento dos agregados familiares mais pobres de acordo com o gasto é significativamente diferente em todos os países da região, como podemos ver na Figura 4. Por exemplo, todos os agregados familiares mais pobres no Egito estão localizados em áreas rurais, enquanto nenhum dos pais possui qualquer escolaridade (Tipo 1). Ao mesmo tempo, apenas 10 por cento das crianças e jovens que vivem nos agregados familiares que pertencem aos 10 por cento mais pobres da Jordânia fazem parte do Tipo 1, enquanto 46 por cento vive em áreas urbanas com um dos pais possuindo ou educação primária ou um pai analfabeto e outro com educação secundária (Tipo 6). Esses resultados confirmam que há um nível considerável de heterogeneidade nos países quando se trata da identificação dos grupos mais vulneráveis e ilustram como definições estreitas de vulnerabilidade não são confiáveis em uma região onde muitos grupos são marginalizados e/ou enfrentam grandes obstáculos na transição para o mercado de trabalho.

Em resumo, é preciso discutir tanto as vulnerabilidades relacionadas aos resultados do mercado de trabalho, as vulnerabilidades mais amplas que também afetam as transições ao mercado de trabalho. As diferentes dimensões de vulnerabilidade nos resultados de mercado de trabalho que cobrimos agora incluem:

- Trabalho que é inseguro e vulnerável a choques externos;
- Trabalho autônomo (não qualificado) e trabalho familiar não remunerado;
- Trabalho precário (mais de 48 a 50 horas de trabalho semanais);
- Trabalho informal (sem contrato por escrito e/ou sem contribuição para a seguridade social);
- Desemprego (especialmente por longos períodos); e
- Pessoas em busca por trabalho que estão inativas e/ou desencorajadas.

As seguintes vulnerabilidades profundas ligadas a contextos, características ou capacidades individuais foram identificadas para os jovens:

- De **agregados familiares em situação de desvantagem econômica;**
- Afetados por **discriminações de gênero**, especialmente para **mulheres jovens;**
- Oriundos de **áreas rurais;**
- Com **pais que possuem baixos níveis educacionais;**

- Com, ou de agregados familiares com, **necessidades especiais ou doenças crônicas;**
- De **agregados familiares chefiados por mulheres;**
- Que se **mudaram para áreas urbanas em razão do estudo e/ou trabalho;** e
- Que sejam ou **imigrantes econômicos internacionais, pessoas deslocadas internamente ou refugiados deslocados à força.**

Para concluir, dada a variedade de dimensões a se considerar quando discutimos a vulnerabilidade nas TJMT, o plural “vulnerabilidades” deveria ser usado em reconhecimento da natureza multidimensional da questão.

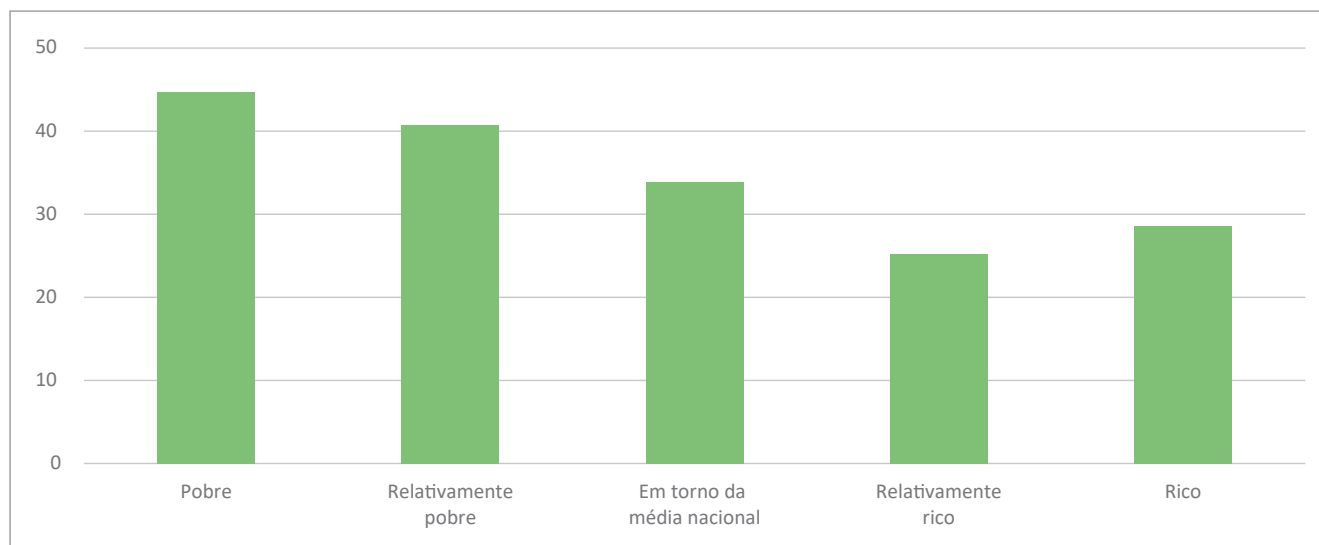
### 3 Conclusões empíricas sobre a transição da educação ao trabalho

#### Características dos jovens, NEET e TJMT

Esta seção desenvolve a discussão anterior para melhor entender as TJMT e identificar aqueles que são afetados mais negativamente. Os dados apresentados aqui são fundamentados nas Pesquisas de Transição da Escolaridade ao Emprego da OIT (*School-to-Work Transition Surveys — SWTS*) de cinco países na região MENA. A Figura 5 mostra a porcentagem de jovens e jovens adultos (com idade entre 15 e 29 anos) que não estão empregados, que abandonaram os estudos, e que não participam de ações de treinamento (*not in employment, education or training — NEET*), de acordo com situação econômica autodeclarada. Não obstante a taxa de NEET ser alta para cada quintil, a figura mostra que a porcentagem de NEET é maior para jovens de famílias mais pobres. Esses dados fornecem alguma indicação de que os jovens mais pobres carecem de uma transição mais suave para o mercado de trabalho.<sup>5</sup>

**FIGURA 5**

Proporção de NEET entre a população de jovens, por situação econômica

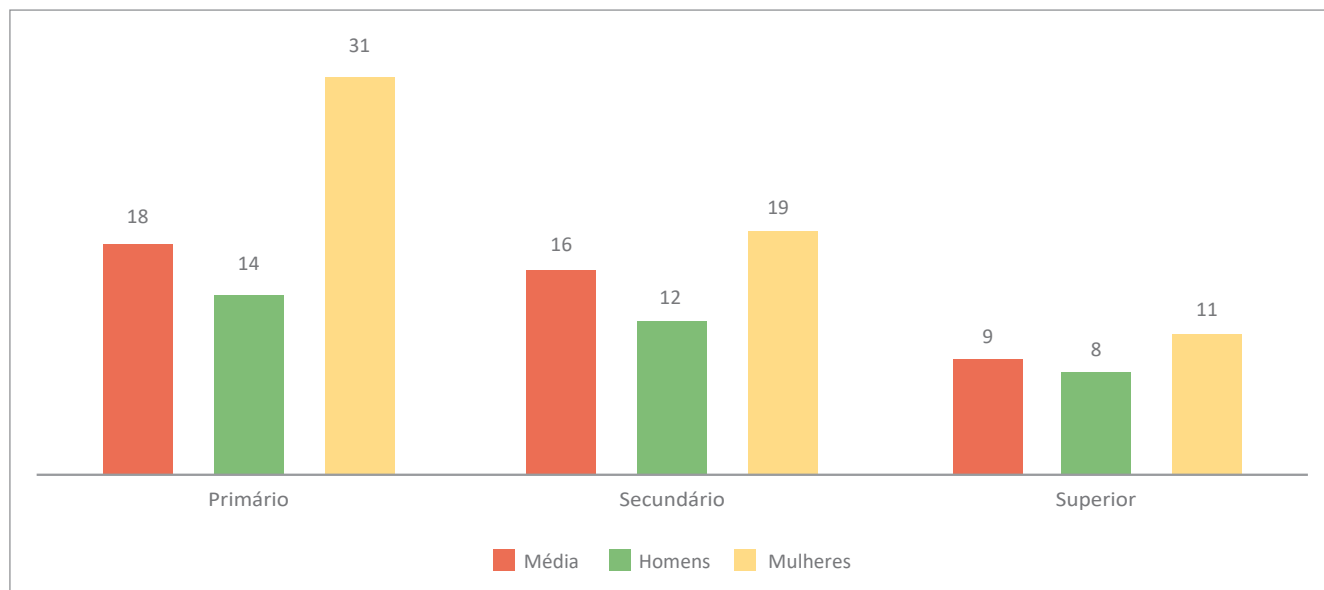


Nota: Os valores têm base em dados do Egito, Jordânia, Líbano, Estado da Palestina e Tunísia. A situação econômica e de renda dos agregados familiares é fundamentada em autodeclaração.

Fonte: Valores extraídos de Dimova, Elder e Stephan (2016).

**FIGURA 6**

Períodos de transição a partir da formação a empregos estáveis e/ou satisfatórios, por gênero e nível educacional



Nota: Os valores são médias tiradas a partir das SWTS da OIT do Egito, Jordânia, Líbano e o Estado da Palestina. Representam a duração média (em meses), desde a graduação educacional até o primeiro emprego estável e/ou satisfatório.

Fonte: Dimova, Elder e Stephan (2016).

Uma importante conclusão a partir dos relatórios SWTS da OIT é que transições bem-sucedidas a empregos satisfatórios são mais curtas para os jovens com maiores níveis educacionais, com exceção do Egito.<sup>6</sup> Como mostra a Figura 6, o período médio de transição para jovens com educação superior para um emprego satisfatório é de nove meses, ao passo que o período médio de transição para jovens com educação primária é o dobro — 18 meses. Além de níveis educacionais, a dimensão de gênero tem um papel claro na determinação de transições bem-

sucedidas ao trabalho, visto que mulheres jovens demoram mais tempo, em média, para fazer a transição que homens com níveis educacionais similares. Talvez mais marcantemente, mulheres com educação primária levam, em média, 31 meses — quase três anos — para completarem sua transição a um emprego satisfatório. Embora esse resultado possa ser parcialmente explicado por expectativas relacionadas a papéis tradicionais de gênero, é patente que as mulheres com educação primária enfrentam mais obstáculos para acessar empregos satisfatórios.

## BOX

### Mensurabilidade e limitações dos dados das estatísticas de emprego dos jovens

Apesar de dados e informações empíricas serem importantes, as análises fundamentadas em indicadores agregados de pesquisas de força de trabalho geralmente não comportam uma valoração aprofundada da TJMT. Isso é especialmente verdade para taxas de emprego e desemprego (dos jovens), que são medidas imperfeitas, dado o alto grau de fragmentação na região MENA. Como discutido em Assaad e Krafft (2014): “a taxa de desemprego, sendo principalmente impulsionada por forças demográficas e não econômicas, é uma medida inadequada para a saúde do mercado de trabalho.” Por exemplo, o desemprego pode ser maior em países onde empregos formais mais qualificados são disponibilizados periodicamente, uma vez que os jovens de lá podem estar mais dispostos a esperar por tais oportunidades. De outra forma, é possível que o desemprego seja menor em países onde empregos de qualidade sejam mais raros, visto que os jovens podem aceitar oportunidades de emprego informal, mesmo relutantemente. Tais argumentos significariam que — todo o resto permanecendo igual — o desemprego entre os jovens seria maior entre agregados familiares mais ricos e nos países de renda média-alta. Portanto, comparações de estatísticas de emprego entre países da região MENA por vezes fornecem apenas uma visão superficial das dinâmicas do mercado de trabalho.

Outra dimensão que pode ter impacto nos resultados do mercado de trabalho formal e informal é aquela composta por pessoas deslocadas internamente, refugiados deslocados de maneira forçada, e migrantes econômicos. Em países da região com altas taxas de trabalhadores migrantes (como a Jordânia), trabalhos informais são frequentemente associados com más condições de trabalho e longas jornadas, que apenas os refugiados ou os migrantes econômicos estariam dispostos a realizar, tornando tais empregos pouco atraentes à população local, independentemente de seu nível educacional. “Essas condições podem explicar por que até mesmo trabalhadores menos qualificados estão dispostos a permanecer desempregados, esperando por trabalhos raros no setor público, ao invés de aceitar um emprego informal”. (ASSAAD; KRAFFT; SALEMI, 2019).

Apesar de haver uma correlação clara entre nível educacional e TJMT, um maior nível educacional não é um caminho garantido para um emprego estável na região MENA. Dimova e Stephan (2016) demonstram que, de cinco países da região, é apenas na Jordânia que maiores níveis educacionais são claramente correlacionados com situação de emprego. Uma das principais conclusões desse estudo é que **a experiência de trabalho é frequentemente um determinante mais importante** para transições bem-sucedidas ao trabalho que a educação. Esse fato mostra ainda mais que, para se atingir melhorias duradouras nas transições dos jovens ao emprego, o setor privado precisa ser incluído e incentivado a contratar jovens adultos, de forma que treinamento no local de trabalho em habilidades cruciais possa ser adquirido. Esse fato acarreta implicações adicionais para políticas educacionais, visto que mais precisa ser feito nas escolas para combinar as aplicações práticas de habilidades com o aprendizado teórico — por exemplo, por meio do aprendizado via projetos, estágios e outras iniciativas que forneçam aos jovens as habilidades que estão em demanda no mercado de trabalho.

Resumindo algumas conclusões das SWTS sobre a vulnerabilidade na região MENA: (i) **indivíduos de origens relativamente mais pobres na região são mais propensos a serem NEET**; (ii) **jovens com maiores níveis educacionais são mais propensos a terem períodos de transição mais curtos para empregos estáveis e/ou satisfatórios, ao passo que mulheres enfrentam períodos mais longos do que homens** (especialmente em níveis educacionais mais baixos); (iii) independentemente de períodos de transição mais curtos, **a educação superior não é claramente relacionada com situação de emprego**; e (iv) **a experiência de trabalho tende a ser um determinante mais importante de situação de emprego que o nível educacional entre os jovens**.

#### 4 Melhorando as transições ao trabalho para jovens vulneráveis: caminhos para a proteção social

A região MENA enfrenta muitos desafios socioeconômicos para melhorar os resultados do mercado de trabalho para os jovens: o passo lento do crescimento econômico e a falta de criação de novos empregos, baixos níveis de integração financeira e criação de empresas; exclusão e desigualdade de gênero; corrupção e falta de transparência; uma dependência excessiva do setor público e empresas estatais; e, em muitos países, volatilidade econômica causada por dependência em combustíveis fósseis e em importação de alimentos. Quer direta, quer indiretamente, essas questões têm impacto significativo nos jovens e em sua busca por oportunidades decentes de emprego. Portanto, recomendações sobre políticas deveriam — até onde seja possível — buscar uma inclusão em planos mais amplos, por meio dos quais obstáculos tanto do lado da oferta quanto da demanda no mercado de trabalho sejam discutidos e abordados. Visto que soluções completas estão fora do escopo desse trabalho, discutimos aqui três circunstâncias nas quais políticas de proteção social podem ter um impacto significativo na melhoria dos resultados do mercado de trabalho para jovens em situações de desvantagem e vulnerabilidade.

##### Primeiro, **os países da região MENA podem fazer mais para promover políticas ativas de mercado de trabalho (PAMT) que focalizem jovens em situação de vulnerabilidade.**

Angel-Udrinola e Leon-Solano (2013) destacam que quase metade das PAMT realizadas por agências públicas de emprego na região estão direcionadas para indivíduos altamente

qualificados e desempregados e foram desenvolvidas em resposta aos níveis crescentes de desemprego entre os jovens com maiores níveis educacionais. Além disso, não obstante a maioria das PAMT sejam abertas tanto para mulheres quanto para homens, as mulheres são extremamente sub-representadas na maioria dos países (ANGEL-UDRINOLA *et al.*, 2013), ao passo que muitos programas focalizam jovens homens (BARSOUM, 2018, p. 49). Como ilustrado nas Figuras 3 e 4, as TJMT são, na média, mais complexas para os jovens — especialmente as mulheres — de origens economicamente pobres e com níveis educacionais mais baixos. PAMT que se concentrem nos jovens em situação de vulnerabilidade podem ter papel importante na equalização de períodos de transição de jovens de situações socioeconômicas diferentes. Apesar de muitos desafios administrativos ainda existirem para uma implementação adequada de tais programas, é válido frisar a importância de se incluir o setor privado para formar parcerias público-privadas e da descentralização de serviços de emprego, de forma que as PAMT possam considerar diferentes dinâmicas econômicas locais.

##### Em segundo lugar, **o gasto médio dos países da região MENA em PAMT deve ser aumentado significativamente, considerando-se os níveis crescentes de desemprego entre os jovens.**

Barsoum (2018) apresenta comparações entre os gastos em PAMT em países da região MENA e aqueles na União Europeia e conclui que os últimos gastam entre 5 a 10 vezes mais (como uma porcentagem do produto interno bruto — PIB) do que os primeiros. Ademais, considerando-se o gasto em PAMT como uma porcentagem do PIB e por ponto percentual de desemprego, os dados disponíveis mostram que o gasto é, ao menos, 30 vezes maior em países da EU em comparação com os da MENA (c.f.: 51). É marcante que isso seja o caso, apesar do nível de urgência política e econômica representado pela questão do desemprego entre os jovens na região. Além do maior gasto com PAMT, muitos passos serão necessários para institucionalizar e administrar tais programas evitando duplicação e outras ineficiências. Para melhor garantir o sucesso e evitar a fragmentação dos programas, as PAMT devem ser estrategicamente e gradualmente integradas em novos quadros de proteção social, bem como nos já existentes, como parte de uma agenda de ativação mais ampla para se garantir a assimilação ao longo do curso da vida.

##### Em terceiro lugar, **a melhor focalização de programas de assistência social vigentes pode não apenas melhorar o nível de bem-estar de agregados familiares em situação de vulnerabilidade, mas também fornecer garantias para os jovens, que poderão não mais precisar aceitar trabalhos pouco qualificados e informais, por necessidade.**

Como notou Jawad (2014), a focalização por parte da assistência social dos agregados familiares pobres e vulneráveis tem sido menor no mundo árabe que em outras regiões em desenvolvimento. Embora passos recentes tenham sido dados em muitos países da região MENA para melhorar a focalização da proteção social por meio de transferências condicionadas de renda e PAMT (BARSOUM, 2018, p. 45-6), tais políticas ainda ficam à margem dos sistemas de bem-estar social na região, enquanto muitos agregados familiares nos quintis de renda superiores ainda se beneficiam significativamente de programas de rede de segurança social — especialmente por meio de subsídios de combustível e outros, não focalizados. No que diz respeito aos efeitos na oferta de mão de obra, Salehi-Isfahani e Mostafavi-Dehzoeei (2018) concluem que a introdução de benefícios universais no Irã não produziu efeitos na oferta de

mão de obra adulta, mas encontraram alguns indícios (porém inconclusivos) de que os benefícios universais podem ter um efeito negativo nas horas trabalhadas entre os jovens. Não obstante o fato de que mais estudos precisam ser realizados para entendermos melhor os efeitos de programas de proteção social em larga escala sobre o emprego entre os jovens, essas conclusões fornecem algum norte para o trabalho vindouro.

---

1. Este *Policy Research Brief* é fundamentado em um relatório de pesquisa (BIRD; SILVA, 2020).

2. De acordo com definições das Nações Unidas, “população jovem” (young people) refere-se àquelas pessoas com idade entre 10 e 24 anos, ao passo que “jovens” (youth) diz respeito àquelas pessoas entre 15 e 24 anos. Prefere-se o termo “jovens” quando se faz referência a resultados de emprego, uma vez que a Convenção de Idade Mínima de Admissão ao Emprego (C.138) da Organização Internacional do Trabalho (OIT) estabeleceu o limite para 15 anos de idade.

3. Esse resultado segue a linha de Shehu e Nilsson (2014), que também usam as TEPT e concluem que o emprego informal representa 75 por cento dos empregos totais em uma amostra de países de renda baixa, média-baixa e média-alta.

4. A UNESCWA (2018) estima que as taxas de inatividade para adultos (15-65 anos de idade) variam entre 50 e 70 por cento para homens, e entre 85 e 95 por cento para mulheres. Dados sobre resultados de emprego para indivíduos com necessidades especiais na região são limitados, especialmente quando nos concentramos nos jovens com necessidades especiais.

5. Entretanto, períodos de espera mais baixos para jovens mais ricos podem ser parcialmente explicados pelo fato de esse grupo ter mais acesso a treinamentos adicionais e/ou opções educacionais, enquanto aguardam melhores oportunidades de emprego.

6. Cabe notar que as transições mais longas para emprego e maiores taxas de desemprego entre os jovens mais educados no Egito são muito provavelmente indicativas de enfileiramento entre os agregados familiares mais ricos, como propõem Assaad e Krafft (2014).

7. As PAMT são geralmente subdivididas em quatro categorias: (i) programas de treinamento; (ii) programas de promoção do empreendedorismo; (iii) serviços de emprego; e (iv) emprego subsidiado ou programas de obras públicas.

---

## Referências:

- ANGEL-URDINOLA, D.; KUDDO, A.; SEMLALI, A. (Eds.). *Building effective employment programmes for unemployed youth in the Middle East and North Africa*. Washington, DC: World Bank, 2013.
- ANGEL-URDINOLA, D.; LEON-SOLANO, R. “A reform agenda for improving the delivery of ALMPs in the MENA region”, *IZA Journal of Labor Policy*, v. 2, n. 1, p. 1-25, 2013.
- ASSAAD, R. “Making sense of Arab labor markets: the enduring legacy of dualism”, *IZA Journal of Labor & Development*, v. 3, n. 1, p. 1-25, 2013.
- ASSAAD, R.; HENDY, R.; LASSASSI, M.; YASSIN, S. “Explaining the MENA Paradox: Rising Educational Attainment, Yet Stagnant Female Labor Force Participation”, *IZA Discussion Paper Series*, n. 11385. Bonn: Germany, 2018.
- ASSAAD, R.; HENDY, R.; SALEHI-ISFAHANI, D. “Inequality of opportunity in educational attainment in the Middle East and North Africa: Evidence from household surveys”, *International Journal of Educational Development*, 66, p. 24-43, 2019.
- ASSAAD, R.; KRAFFT, C. “Why the Unemployment Rate Is a Misleading Indicator of Labor Market Health in Egypt”, *Economic Research Forum Policy Perspective*, n. 14. Cairo: Economic Research Forum, 2014.
- ASSAAD, R.; KRAFFT, C.; SALEMI, C. “Socioeconomic Status and the Changing Nature of School-to-Work Transitions in Egypt, Jordan and Tunisia”, *ERF Working Paper Series*, n. 1287. Cairo: Economic Research Forum, 2019.
- BARSOUM, G. “Can youth activation policies be central to social policies in MENA countries?”, *International Social Security Review*, v. 71, n. 2, p. 39-56, 2018.
- BIRD, N.; SILVA, W. “The role of social protection in young people’s transition to work in the Middle East and North Africa (MENA)”. Brasília e Amã: Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo e Escritório regional da UNICEF para o Oriente Médio e Norte da África, 2020.
- DIMOVA, R.; ELDER, S.; STEPHAN, K. “Labour market transitions of young women and men in the Middle East and North Africa”, *Work4Youth Publication Series*, n. 44. Geneva: International Labour Organization, 2016.
- DIMOVA, R.; STEPHAN, K. “Inequality of opportunity and (unequal) opportunities in the youth labour market: How is the Arab world different?”, *Work4Youth Publication Series*, Technical Brief n. 6. Geneva: International Labour Organization, 2016.
- ELDER, S.; KRING, S. “Young and female — a double strike? Gender analysis of school-to-work transition surveys in 32 developing economies”. Geneva: International Labour Organization, 2016.
- INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION (ILO). *Youth Employment Inventory (YEI)*: Egypt. Geneva: ILO, 2015a. <<https://bit.ly/2N5itdG>>. Acesso: 1º de maio de 2020.
- JAWAD, R. “Social Protection in the Arab Region: Emerging trends and recommendations for future social policy”, *The Arab Human Development Report Research Paper Series*, United Nations Development Programme, 2014.
- NARAYAN, A.; VAN DER WEIDE, R.; COJOCARU, A.; LAKNER, C.; REDAELLI, S.; GERSZON MAHLER, D.; GUPTA, R.; RAMASUBBIAH, N. “Fair Progress? Economic Mobility across Generations Around the World”, *Equity and Development*. Washington, DC: World Bank, 2018.
- OZDAMAR, O.; GIOVANIS, E. “Youth Multidimensional Poverty and Its Dynamics: Evidence from Selected Countries in The Mena Region”, *EPF Working Papers*, n. 1339, 2019.
- SALEHI-ISFAHANI, D.; MOSTAFAVI-DEHZOOEI, M. H. “Cash transfers and labor supply: Evidence from a large-scale programme in Iran”, *Journal of Development Economics*, 135, 349-367, 2018.
- SHEHU, E.; NILSSON, B. “Informal Employment among Youth: Evidence from 20 School-to-Work Surveys”, *Work4Youth Publication Series*, n. 8. Geneva: International Labour Organization, 2014.
- UNITED NATIONS ECONOMIC AND SOCIAL COMMISSION FOR WESTERN ASIA (UNESCWA). *Disability in the Arab Region*. Lebanon: UNESCWA, 2018.
- WORLD DEVELOPMENT REPORT (WDR). *2019 World Development Report: The Changing Nature of Work*. World Bank and IBRD. Washington, DC: World Bank, 2019.
- WORLD ECONOMIC FORUM (WEF). *The Future of Jobs and Skills in the Middle East and North Africa: Preparing the Region for the Fourth Industrial Revolution*. Geneva: *World Economic Forum*, 2017.



*As opiniões expressas neste resumo são dos autores e não necessariamente do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento ou do Governo do Brasil.*

**Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo**

SBS, Quadra 1, Bloco J, Ed. BNDES, 13º andar

70076-900 Brasília, DF - Brasil

Telefone: +55 61 2105 5000

[ipc@ipcig.org](mailto:ipc@ipcig.org) ▪ [www.ipcig.org](http://www.ipcig.org)

