



Foto: Salah Malkawi/UNDP < [bit.ly/3egz49D](https://bit.ly/3egz49D) >

## SUMÁRIO EXECUTIVO

# O papel da proteção social na transição de jovens ao trabalho no Oriente Médio e Norte da África

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



International  
Labour  
Organization

unicef   
para cada criança

 **policy** international  
centre for inclusive growth

Research Report n. 42

## O papel da proteção social na transição de jovens ao trabalho no Oriente Médio e Norte da África

Por Nicolò Bird e Wesley Silva

Copyright© 2020

Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e Fundo das Nações Unidas para a Infância

Organização Internacional do Trabalho

Esta publicação é um dos resultados do acordo entre agências das Nações Unidas, entre o Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG) e o Escritório Regional para o Oriente Médio e Norte da África do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF MENARO).

O Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG) é uma parceria entre as Nações Unidas e o Governo do Brasil para promover o aprendizado Sul-Sul sobre políticas sociais. O Centro especializa-se em recomendações políticas com base em pesquisa, para fomentar a redução da pobreza e desigualdade, bem como promover o crescimento inclusivo. O IPC-IG está ligado ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) no Brasil, ao Ministério da Economia (ME) e ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) do Governo do Brasil.

### Autores

Nicolò Bird (IPC-IG)

Wesley Silva (IPC-IG)

### Coordenadores de Pesquisa

#### IPC-IG

Fábio Veras Soares (IPC-IG)

Rafael Guerreiro Osorio (Ipea e IPC-IG)

#### Escritório Regional para o Oriente Médio e Norte da África do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF MENARO)

Buthaina Al-Iryani (UNICEF MENARO)

Samman Thapa (UNICEF MENARO)

#### OIT — Escritório Regional para os Países Árabes (ROAS)

Luca Pellerano (OIT ROAS)

### Pesquisadores

Anna Carolina Machado (IPC-IG)

Charlotte Bilo (IPC-IG)

Mohamed Ayman (IPC-IG)

### Assistente de Pesquisa

Beatriz Burattini

### Voluntários online das Nações Unidas

Mehdi Haji Hosseini

### Produzido pela equipe de publicações do IPC-IG

Roberto Astorino, Flávia Amaral, Priscilla Minari e Manoel Salles

### Direitos e Permissões — todos os direitos reservados.

O texto e os dados desta publicação podem ser reproduzidos desde que a fonte seja citada. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

O Centro Internacional de Pesquisa para o Crescimento Inclusivo divulga os resultados de seus trabalhos em andamento para incentivar a troca de ideias sobre os temas de desenvolvimento. Os artigos são assinados pelos autores e devem ser citados de acordo. Interpretações e conclusões expressas são dos autores e não necessariamente do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, do Governo do Brasil ou do Fundo das Nações Unidas para a Infância.

Essa publicação está disponível *online* em [www.ipcig.org](http://www.ipcig.org).

Para mais informações sobre as publicações do IPC-IG, não hesite em contatar [publications@ipcig.org](mailto:publications@ipcig.org).

Citação sugerida: BIRD, N.; SILVA, W. *"The role of social protection in young people's transition to work in the Middle East and North Africa (MENA)"*. Research Report n. 41. Brasília e Amã: Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo e Escritório Regional para o Oriente Médio e Norte da África do Fundo das Nações Unidas para a Infância, 2020.

ISSN: 2526-0499



International  
Labour  
Organization



para cada criança



MINISTÉRIO DA  
ECONOMIA



**O PAPEL DA PROTEÇÃO SOCIAL NA  
TRANSIÇÃO DE JOVENS AO TRABALHO NO  
ORIENTE MÉDIO E NORTE DA ÁFRICA**

## AGRADECIMENTOS

Este estudo é parte de uma série de produtos de conhecimento com foco na proteção social não contributiva na região do Oriente Médio e Norte da África (MENA), que foram produzidos por meio de uma parceria entre o Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG) e o Escritório Regional para o Oriente Médio e Norte da África do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF MENARO). O estudo também está sendo finalizado em colaboração com a UNICEF MENARO e o Escritório Regional da Organização Internacional do Trabalho nos Países Árabes (ROAS).

O relatório consiste na análise de um inventário de programas públicos de proteção social para promover a transição dos jovens para o mercado de trabalho na região MENA. É fundamentado em uma revisão profunda de documentos e websites oficiais dos governos da região, relatórios e documentos relevantes produzidos por organizações internacionais, e trabalhos acadêmicos. Todos os documentos utilizados estão listados nas referências. Os Escritórios de Países da UNICEF na região ajudaram a validar e atualizar as informações dos programas e forneceram informações conceituais que contribuíram à análise geral e aos perfis específicos para cada país incluído neste relatório.

Gostaríamos de expressar nossos agradecimentos à Buthaina Al-Iryani (UNICEF MENARO), Luca Pellerano (ILO ROAS), UNICEF MENARO, especialmente Samman Thapa e Momo Duehring, e à ILO ROAS — especialmente Patrick Daru, Tariq Haq e Aya Jaafar — por seus comentários, sugestões e apoio ao longo da elaboração deste documento. Gostaríamos também de agradecer às seguintes equipes de países da UNICEF por suas valiosas contribuições: Egito, Irã (República Islâmica do), Iraque, Jordânia, Líbano e Marrocos.

# SUMÁRIO EXECUTIVO

Este relatório analisa o papel da proteção social no incentivo da transição dos jovens ao mercado de trabalho (TJMT) na região do Oriente Médio e Norte da África (MENA). É possível prever que, durante a primeira metade deste século, uma grande parcela da população da região irá chegar aos seus anos mais produtivos, criando a oportunidade de se realizar um dividendo demográfico. Entretanto, essa situação não acontecerá sem que se assegure um ambiente propício para promover a TJMT. A construção de atribuições e de ambientes mais robustos dedicados aos jovens e à sua transição ao trabalho não apenas tem o potencial para melhorar os resultados do mercado de trabalho, mas também pode levar à melhoria do tecido social e reduzir a instabilidade política na região.

Assegurar que os jovens sejam equipados com o conhecimento, as habilidades e o apoio necessário para se integrarem exitosamente ao mercado de trabalho é uma preocupação crescente na MENA. Cada vez mais importância é dada à provisão de oportunidades de empregos decentes para os jovens, de maneira a garantir a coesão social, política e econômica. A crescente população de jovens apresenta uma “oportunidade histórica para se investir no capital humano, melhorando o acesso à educação, cuidados de saúde, e melhorando as perspectivas para o emprego inclusivo” (UNICEF, 2019, p. 25).

Para complementar políticas de educação, as políticas de proteção social — incluindo as de mercado de trabalho — podem ter papel fundamental no apoio à TJMT. Essa complementação pode acontecer de várias formas: assistência social e seguridade social podem proteger os jovens pela mitigação dos efeitos do desemprego e fornecer recursos para a criação de meios de vida, ao passo que políticas de mercado de trabalho têm o potencial para melhorar as chances dos jovens no mercado de trabalho, por meio da construção de capacidades e da criação de condições melhores para o emprego de jovens.

Este estudo tem três objetivos principais. O **primeiro** é analisar o potencial da proteção social no fomento de uma melhor transição ao trabalho, especialmente para jovens de origens desfavorecidas. Tais políticas podem servir como um componente importante para se alcançar a **Meta 1.3 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)**: “Implementar, em nível nacional, medidas e sistemas de proteção social apropriados, para todos, incluindo pisos, e até 2030 atingir a cobertura substancial dos pobres e vulneráveis.”

O **segundo** é analisar, empiricamente, a TJMT na região MENA. Isso implica examinar os dados sobre as relações entre condições socioeconômicas e resultados do emprego, bem como revisar estudos recentes, tanto da literatura acadêmica quanto da política, sobre as principais questões e determinantes da TJMT na região.

O **terceiro objetivo** deste estudo é analisar, por meio de um mapeamento de programas, os atuais esquemas e políticas de proteção social adotadas por governos nacionais para fomentar o emprego de jovens.

Todos esses objetivos são parte da meta mais ampla de se alcançar a **Meta 4.4 dos ODS**: “Até 2030, aumentar substancialmente o número de jovens e adultos que tenham habilidades relevantes, inclusive competências técnicas e profissionais, para emprego, trabalho decente e empreendedorismo.”

## Principais resultados

O **Capítulo 2** analisa as evidências globais sobre a efetividade dos programas de proteção social no fomento de oportunidades de emprego, especialmente as ligações entre políticas ativas de mercado de trabalho (PAMT) e a TJMT. As evidências encontradas na revisão da literatura demonstram que programas de mercado de trabalho e de meios de vida podem levar a impactos positivos na renda e no emprego, quando focalizam grupos pobres e vulneráveis. O desenho e o sequenciamento de políticas de ativação podem ter impacto significativo nos resultados

de emprego, e as melhores práticas sugerem o início com serviços de busca de emprego, visto que tais serviços tendem a ser mais baratos para se implementar e têm mais chances de ser efetivos no curto prazo, e só depois passar a programas de treinamento, que, embora sejam mais caros, geram efeitos positivos no médio e longo prazo em decorrência da formação de habilidades e de capital humano.

O **Capítulo 3** contém um diagnóstico empírico da TJMT na região MENA. Macro e microdados sobre os resultados do mercado de trabalho demonstram os muitos desafios enfrentados, incluindo alto índice de desemprego entre os jovens, altos índices de inatividade entre mulheres jovens, predominância do emprego informal e poucas oportunidades para que os jovens passem para empregos decentes e estáveis. O capítulo também inclui evidências sobre as relações entre características sociodemográficas — em termos de idade, gênero, contexto familiar, área geográfica e nível educacional — e resultados do mercado de trabalho. As conclusões ressaltam que as características contextuais afetam, significativamente, os resultados de emprego.

O **Capítulo 4** oferece uma revisão de literatura das principais questões que afetam o desemprego entre os jovens e a transição ao trabalho na região MENA. Após uma discussão sobre os desafios sociais e econômicos referentes ao emprego dos jovens, o capítulo analisa o papel da proteção social na região. Quase metade das PAMT implementadas por agências públicas de emprego na região têm como foco indivíduos desempregados altamente qualificados, e foram desenvolvidas principalmente como resposta ao crescente desemprego entre universitários graduados. As mulheres tendem a ser muito sub-representadas nesses programas. O capítulo também revisa as evidências empíricas acerca da efetividade dos programas de proteção social na região MENA. As conclusões: (i) programas que focalizam grupos marginalizados (mulheres e pessoas nas regiões mais pobres) têm retornos potenciais maiores (Egito); (ii) programas compostos de intervenções diferentes têm mais possibilidade de sucesso que programas avulsos (Egito); (iii) transferências humanitárias de renda para migrantes e pessoas deslocadas internamente podem ter papel importante na redução do risco e da vulnerabilidade entre os beneficiários (Líbano); e (iv) o conflito e a instabilidade política põem, em risco grave, quaisquer benefícios potenciais de programas de ativação (Egito e Iêmen).

O **Anexo I** apresenta os **Estudos de Caso para a MENA**. Este anexo mapeia estratégias, medidas e políticas de proteção social vigentes que promovem a TJMT, implementadas por governos de seis países: Egito, Irã, Iraque, Jordânia, Líbano e Marrocos. Apesar de sinais de que os governos estão cada vez mais adotando novos programas para melhorar a empregabilidade, frequentemente não é claro como os diferentes programas são coordenados, e há pouca informação a respeito de se as diferentes iniciativas são efetivas na geração de novas oportunidades de emprego. Ademais, as ligações entre as PAMT e os programas de assistência e seguridade social são geralmente frágeis.

Entretanto, vale destacar novos e animadores programas e reformas que estão sendo adotados nos diferentes países. Novos organismos especializados que estão administrando educação e treinamentos técnicos e profissionalizantes (ETTP) e serviços integrados foram recentemente estabelecidos (por exemplo, o educação para o emprego e capacitação técnica e vocacional (E-TVET) na Jordânia, a organização para capacitação técnica e vocacional (TVTO) no Irã e a agência de desenvolvimento de micro, pequenas e médias empresas (MSMEDA) no Egito), ao passo que outros países estão ampliando a importância das instituições existentes (por exemplo, a agência nacional para a promoção do emprego e das competências (ANAPEC) no Marrocos). Em termos de melhor aferição e avaliação, uma iniciativa interessante é a Estratégia Nacional de Proteção Social da Jordânia (2019-25), que inclui informações sobre programas anteriores, com análises empíricas e críticas de sua efetividade. Por fim, o Forsa, no Egito, é um programa relativamente recente, que focaliza beneficiários atuais e passados de transferências condicionadas e não condicionadas de renda para promover uma “graduação” ao mercado de trabalho. O Forsa é um exemplo interessante de como promover abordagens integradas de proteção social, que combinam oportunidades de apoio e ativação em um só ordenamento.

## Recomendações

O **Capítulo 5** traz **recomendações para políticas** que resumem as principais conclusões para elaboradores de políticas, com base nas conclusões gerais deste estudo. As seguintes recomendações são destinadas a governos, bem como a pesquisadores e a todos os defensores de políticas públicas para promover políticas de proteção social que promovam a TJMT, especialmente entre os grupos mais pobres e vulneráveis:

### Usar resultados fundamentados em evidências e melhores práticas para identificar o que funciona com os PAMT para a TJMT

- **Entender as propriedades de diferentes PAMT, reconhecer quais barreiras do mercado de trabalho elas abordam e identificar potenciais beneficiários.** As PAMT são efetivas somente quando abordam questões específicas da empregabilidade. Serviços de procura e correspondência raramente levarão aqueles que procuram por trabalho — mas que possuem baixa capacitação — a um emprego. No entanto, programas de treinamento serão em vão se aqueles que buscam o emprego simplesmente necessitam de direcionamento para as oportunidades existentes. Considerando-se os altos níveis de desemprego entre jovens na MENA, é importante garantir o diagnóstico do tipo correto de programa para se maximizar a eficiência das PAMT.
- **Focalizar os programas de mercado de trabalho aos grupos pobres e vulneráveis.** Os resultados do relatório demonstram que programas que se concentram em grupos desfavorecidos frequentemente levam a resultados positivos e devem ser apoiados. Garantir que PAMT sejam adaptadas às necessidades e capacidades de grupos pobres e vulneráveis é um desafio importante para a provisão pública de PAMT.
- **Priorizar a medição e a avaliação dos programas de mercado de trabalho na MENA.** No futuro, os decisores políticos da região precisam adotar parâmetros de aferição e avaliação melhores para analisar os resultados dos diferentes programas, ao invés de simplesmente depender de informações resumidas, que pouco depõem sobre a efetividade dos programas. Isto inclui a análise sistemática de PAMT para determinar quem é excluído *de jure* e/ou *de facto*, e quem participa em PAMT mas não se beneficia deles, de modo a melhorar a inclusividade de tais intervenções.

### Fortalecer o mandato de programas de proteção social e de mercado de trabalho na MENA

- **Aumentar o gasto em PAMT e políticas complementares para promover o emprego na MENA.** Os gastos públicos de países na região em PAMT devem ser aumentados, considerando-se o crescimento do desemprego entre os jovens. Comparações com países europeus demonstram que os países da MENA investem pouco em programas de ativação como proporção de seu produto interno bruto (PIB). Um gasto maior em PAMT é essencial, considerando-se o desafio econômico, social e político que o emprego dos jovens representa para a região.
- **Melhorar as sinergias entre programas de proteção social existentes que promovam a empregabilidade, para se evitar a fragmentação.** As PAMT na MENA geralmente sofrem com fragmentação tanto de programas quanto institucional, o que frequentemente resulta em duplicação e falta de eficiência. É necessário se fazer mais para simplificar e consolidar as PAMT públicas em vigor em um arcabouço integrado, com mandatos claros para as diferentes entidades envolvidas, de maneira a simplificar e fortalecer a entrega dos programas, bem como a coordenação interinstitucional.
- **Criar ligações entre PAMT e esquemas de assistência e seguridade social, e construir capacidades institucionais e administrativas para promover a proteção social para a TJMT.** Soluções que integram

vários tipos de intervenções — como, por exemplo, programas de ativação e esquemas não-contributivos — são mais capazes de gerar resultados duradouros. Pode-se fazer isso por meio da integração de programas que promovam o emprego e a empregabilidade em quadros correntes da proteção social (especialmente com programas de assistência e seguridade social), mas também garantindo que as PAMT promovam acesso à seguridade social, e promovendo a compatibilidade e transição entre assistência social e seguridade social. Por meio da criação de estruturas integradas, os sistemas de proteção social podem contribuir para uma abordagem que garanta cobertura ao longo do ciclo da vida. Estudos de caso de países em desenvolvimento e emergentes demonstram como intervenções que combinam, por exemplo, transferências de renda com esquemas de emprego público ou seguro-desemprego com programas de treinamento são soluções viáveis por fornecer apoio à renda ao mesmo tempo em que promovem a ativação. Medidas administrativas para abordar essas questões incluem a criação de registros de beneficiários, mecanismos de entrega de benefícios em espécie e abordagens de focalização unificadas.

- **Programas de proteção social por si só são instrumentos insuficientes para promover o emprego em âmbito macro.** Políticas novas e complementares precisam ser implementadas para ajudar a promover o crescimento de empregos. Isso inclui considerações acerca do lado da demanda do mercado, com estratégias de desenvolvimento para a criação de empregos, mas também sobre uma capacidade humana aprimorada para o trabalho decente, incluindo a capacidade de empresas de atrair e reter os talentos de que necessitam para crescer. O fomento de dinamismo e a inovação é outro desafio para muitos países na região MENA e envolve o desenvolvimento de um entendimento mais complexo de setores econômicos estratégicos — levando em consideração questões tanto do lado da demanda quanto da oferta — para promover oportunidades de emprego inclusivas e sustentáveis no futuro.

## Apoiar os sistemas de educação, ETTP e E-ETTP

- **Fortalecer o sistema educacional geral e o currículo para garantir um nível básico de educação para todos os alunos.** As PAMT não podem substituir a uma política de educação. A conclusão do ensino secundário inferior é frequentemente necessária para a obtenção de habilidades fundamentais e transferíveis para se obter empregos com salários decentes. As PAMT têm mais chances de sucesso em situações em que os sistemas de educação são mais fortes e mais bem equipados para preparar os jovens para o emprego.
- **Introduzir ou reforçar programas de proteção social vigentes que contribuam para a prevenção de desistência escolar, especialmente entre as crianças mais vulneráveis.**
- A desistência escolar leva a perdas significativas em capital humano, que não se recuperam facilmente ou de maneira custo-efetiva. Questões referentes à adequação e complementaridade entre serviços educacionais e a provisão de transferências de renda devem ser analisadas mais cuidadosamente. Além disso, os trabalhadores infantis exigem intervenções integradas específicas, com apoio educacional e social, coordenadas por meio de um sistema de encaminhamento.
- **Equipar a ETTP para melhorar, e equiparar de maneira melhor, a oferta e a demanda por competências no mercado de trabalho.** Provedores de ETTP devem atualizar seus currículos frequentemente, com base nas competências que estão em demanda no mercado de trabalho, considerando fatores como região geográfica, gênero e nível educacional podem operar como determinantes e/ou barreiras no acesso ao trabalho. Programas da ETTP que estabelecem parcerias com o setor privado na região MENA tendem a ter impactos mais positivos na geração de emprego, enquanto estágios de qualidade são uma ferramenta eficaz para garantir a relevância para o mercado das habilidades adquiridas.



- **Promover sinergias entre os sistemas mais amplos de educação, ETTP e E-ETTP.** Agências do governo devem implementar uma abordagem por meio de treinamentos fundamentados em aptidões. Ao mesmo tempo, caminhos promissores para habilidades ETTP em escala mais ampla podem ser encontrados por meio de campanhas informativas para promover a educação ETTP entre os jovens.



**International Policy Centre for Inclusive Growth**

SBS, Quadra 1, Bloco J, Ed. BNDES, 13º andar  
70076-900 Brasília, DF - Brazil  
Telephone: +55 61 2105 5000

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