

ESTUDO TÉCNICO

N.º 03/2013

Os Jovens que não estudam nem trabalham
no Brasil: discussão conceitual, caracterização
e evolução de 2001 a 2011

MDS

SAGI

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME

SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO

ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS BLOCO A SALA 323

CEP 70054-960 BRASÍLIA DF TEL. 61 3433 1501

Estudo Técnico

No. 03/2013

Os Jovens que não estudam nem trabalham no Brasil: discussão conceitual, caracterização e evolução de 2001-2011

Equipe técnica

Armando Simões

Mariana Ferreira Peixoto dos Santos

Alexander Cambraia Vaz

Revisão

Paulo Jannuzzi

Estudos Técnicos SAGI é uma publicação da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) criada para sistematizar notas técnicas, estudos exploratórios, produtos e manuais técnicos, relatórios de consultoria e reflexões analíticas produzidas na secretaria, que tratam de temas de interesse específico do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) para subsidiar, direta ou indiretamente, o ciclo de diagnóstico, formulação, monitoramento e avaliação das suas políticas, programas e ações.

O principal público a que se destinam os Estudos são os técnicos e gestores das políticas e programas do MDS na esfera federal, estadual e municipal. Nesta perspectiva, são textos técnico-científicos aplicados com escopo e dimensão adequados à sua apropriação ao Ciclo de Políticas, caracterizando-se pela objetividade, foco específico e tempestividade de sua produção.

Futuramente, podem vir a se transformar em artigos para publicação: Cadernos de Estudos, Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação (RBMA) ou outra revista técnica-científica, para alcançar públicos mais abrangentes.

Palavras-chave: *Juventude; Inatividade; Abandono escolar*

Unidade Responsável

Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação

Esplanada dos Ministérios | Bloco A | Sala 307

CEP: 70.054-906 Brasília | DF

Fone: 61 3433-1501 | Fax: 3433-1529

www.mds.gov.br/sagi

Secretário de Avaliação e Gestão da Informação

Paulo de Martino Jannuzzi

Secretária Adjunta

Paula Montagner

Apresentação

O presente estudo investiga o problema dos jovens que não estudam nem trabalham (NEET) no Brasil nos anos 2000. Apresenta uma análise crítica do conceito de NEET, situando o Brasil no contexto internacional, traça um diagnóstico do perfil desses jovens no Brasil e informa sobre as principais estratégias que vêm sendo adotadas pelos países da OCDE para enfrentar o problema. Conclui-se que o fenômeno no Brasil tem características específicas que sugerem um desenho de política que combine preferencialmente proteção social e educação. O contexto brasileiro se diferencia daquele dos países da OCDE, onde a crise do emprego é central. Aqui, a desigualdade social fortemente marcada pela diferença de renda das famílias, e consequentemente a pobreza, assume papel central na definição do fenômeno dos NEETs.

1. Introdução

O fenômeno de jovens que se encontram fora da escola e do mercado de trabalho, e não participam de nenhuma forma de programa de treinamento para o trabalho - grupo representado pela sigla em inglês “NEET” (*neither in employment nor in education or training*) – foi identificado pela primeira vez em meados da década de 90. No contexto da América Latina esse grupo é referido pela expressão “ni-ni” – do espanhol *ni estudan ni trabajan* – sendo no Brasil chamado de “nem-nem”¹. Sendo um conceito só recentemente incorporado ao debate público e das políticas públicas algumas dificuldades ainda persistem.

A primeira dificuldade é o recorte de “jovem” considerado no grupo dos NEET. Qual a faixa etária a qual nos referimos pelo termo “jovem”. A OCDE, por exemplo, utiliza a faixa etária de 15 a 29 anos nas suas estatísticas de NEET (OECD, 2012). No Reino Unido o foco de atenção recai sobre os jovens entre 16 e 19 anos de idade (Maguire, 2008; Finlay et al., 2010). No Japão o termo se refere aos “jovens” de 15 a 34 anos que não estão no mercado de trabalho, são solteiros, não estão em instituições de ensino e não estão ocupados em afazeres domésticos (Pemberton, 2008). Nos Estados Unidos como no Brasil é comum as estatísticas se referirem à faixa etária de 16 a 24 anos; faixa etária em que o jovem no Brasil é esperado ter concluído o Ensino Fundamental (etapa obrigatória do ensino) e estar no Ensino Médio ou Superior, sendo também o período onde a grande maioria dos jovens é esperada realizar a transição escola-trabalho. A definição do grupo etário onde o problema é diagnosticado importa na medida em que comparações internacionais tomam lugar e políticas públicas focalizadas são desenhadas para mitigar o problema.

A segunda dificuldade é a definição de NEET, ou seja, quem é considerado nesse status. Por exemplo, aqueles jovens que não estudam nem trabalham, mas estão disponíveis para o mercado de trabalho (uma vez que buscam trabalho ativamente) devem ser incluídos? E quanto àqueles que não estudam nem trabalham por estarem tomando conta de filhos, pessoas idosas ou doentes? Outros ainda, especialmente no caso das mulheres, dedicam-se a

¹ Neste trabalho uso a sigla NEET conforme o padrão internacional.

afazeres domésticos² apenas ou se retiram temporariamente do mercado de trabalho ou do sistema educacional por estarem em período de gestação. Há ainda os que se dedicam ao desenvolvimento de talentos artísticos ou esportivos que não envolvem, pelo menos por algum tempo, vínculos com os sistemas formais de educação e o mercado de trabalho. Há jovens que podem ser encontrados engajados em atividades de caráter filantrópico em entidades religiosas, igrejas, ONGs, organizações civis, ou de natureza política, em partidos políticos, movimentos sociais, associações de bairros etc. Há ainda o caso de jovens que estariam em fase de transição entre escola e trabalho durante a qual receberiam apoio dos pais sem que estejam engajados em atividades laborais ou educativas formais (e.g. viagens de intercâmbio cultural, temporada com parentes em outra cidade/país, voluntariado). Esses exemplos mostram que há situações de não vínculo ao mercado de trabalho ou ao sistema formal de educação como medidas pelas pesquisas domiciliares que, no entanto, não caracterizaram ociosidade ou inatividade do jovem que pudesse ser objeto de preocupação do Poder Público. Pelo contrário, representam formas de engajamento social diversas, formativas e que contribuem para o fortalecimento do tecido social. Há também pessoas com deficiências físicas ou doenças incapacitantes para o trabalho que devem ser assistidas pelos sistemas de proteção social e saúde e que podem permanecer temporariamente ou permanentemente fora mercado de trabalho e do sistema educacional. Há, por outro lado, situações dos jovens que, estando fora do mercado de trabalho e do sistema educacional, podem estar sob risco (ou já engajados) em atividades socialmente indesejáveis como “gangs”, organizações criminosas, e consumo de drogas; ou simplesmente vivendo em ociosidade não produtiva, com baixo nível de expectativas, podendo cair em depressão e desencanto com o seu próprio futuro. É necessário, portanto, definir com clareza quem são os NEETs caso se queira tomar esse grupo como foco de políticas para a juventude.

A terceira dificuldade envolve o elemento temporal, ou seja, por quanto tempo deve o jovem estar na situação X (X caracterizando o status de NEET) para que este seja assim classificado. A vida do jovem tende a ser mais dinâmica, com mudanças mais frequentes na sua situação ocupacional. Desse modo as medidas efetuadas num instante de tempo (como no caso da PNAD no Brasil) capturam uma situação que pode já ser diferente no dia, semana ou mês seguinte, tendo ela mesma durado apenas alguns dias, meses ou eventualmente anos. É importante definir o horizonte de tempo na classificação do jovem no grupo NEET. Incorporar o horizonte temporal na própria definição de NEET é uma saída que evitaria a inclusão no grupo de casos cuja inatividade tivesse duração pequena ou sazonal, que não exigiriam maior atenção do Poder Público.

A quarta dificuldade refere-se ao aspecto da escolha. Está o jovem inativo por opção ou por circunstâncias alheias à sua vontade? Há casos em que fatores institucionais ou estruturais jogam um peso maior na definição da situação do jovem, que exerce pouco ou nenhum controle sobre esses fatores. **Fatores institucionais** incluem, por exemplo: a forma de organização do sistema educacional, seus mecanismos de exclusão e as trajetórias possíveis que oferece ao jovem durante a sua vida escolar; os mecanismos de transição escola-trabalho

² Estima-se que na América Latina 22% das jovens entre 15 e 29 anos se dedicam exclusivamente a afazeres domésticos representando uma parcela significativa dos jovens classificados como NEET. Esta cifra é de apenas 1,4% entre os jovens do sexo masculino. (IIPE, 2012).

e o suporte ao jovem na escolha profissional e na busca de emprego; a organização do mercado de trabalho e os incentivos existentes para a contratação dos jovens. **Fatores estruturais** como a origem social do jovem, seu local de moradia, o status econômico de sua família, raça e gênero se combinam com os fatores institucionais na determinação das circunstâncias que levam o jovem a “optar” ou cair na inatividade. É sobre os fatores institucionais que as políticas públicas devem atuar, sendo focalizadas a partir dos grupos sociais mais afetados pelo problema. Os fatores estruturais da desigualdade mencionados devem servir como parâmetros de identificação daqueles grupos.

Há, por outro lado, a dimensão da escolha, ou seja, o jovem pode num dado momento optar de fato por estar simultaneamente fora da escola e do trabalho (por exemplo, dedicando-se a uma das atividades mencionadas em parágrafo anterior), ainda que essa escolha se dê no contexto de suas circunstâncias e seja em algum grau por elas determinada. As motivações ou razões que levam o jovem a se encontrar no grupo NEET são diversas e desafiam os formuladores de políticas que precisam considerar essa diversidade na proposição de programas com foco nesse grupo.

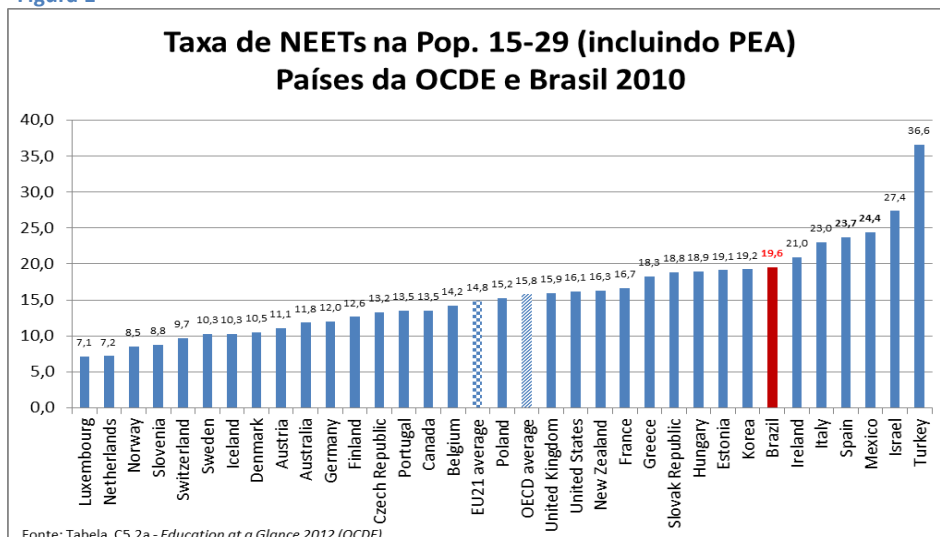
Uma última, mas não menos importante, dificuldade para a política pública é considerar o grupo NEET (qualquer que seja o recorte, uma vez vencidas as dificuldades anteriores) como um grupo *homogêneo*. O risco aqui é propor soluções para lidar com os jovens NEET como um grupo esquecendo-os como indivíduos, em que todos possam ser tratados com a mesma intervenção. Por trás do rótulo classificatório de NEET existem histórias muito diferentes, envolvendo características, circunstâncias e comportamentos que diferenciam os jovens para além da classificação, em geral redutora, de NEET (Finlay et al., 2010). A política pública nesse caso deve ser pensada como espaço de oportunidades para respostas individuais às necessidades e desafios que se coloquem a cada jovem em particular.

2. O Brasil no contexto internacional

Longe de ser um problema apenas dos países em desenvolvimento os NEETs vêm despertando a atenção em todo o mundo, principalmente a partir da crise financeira internacional (2008) que trouxe recessão econômica e com ela o agravamento da situação de desemprego, em particular entre os jovens. A Organização para a Cooperação Econômica e o Desenvolvimento (OCDE) estima que dois anos após o início da crise (2010) a taxa de jovens desempregados ou inativos entre 15 e 29 anos de idade, e que também não estavam na escola, já atingia 15,8% nos países da OCDE, alcançando o maior índice na Turquia (36,6%), Israel (27,4%), México (24,4%) e Espanha (23,7%). Entre os 21 países analisados na União Europeia a média no mesmo ano foi de 14,8%. O Brasil se examinado utilizando o mesmo conceito de NEET da OCDE³ aparece com 19,6% (**Figura 1**).

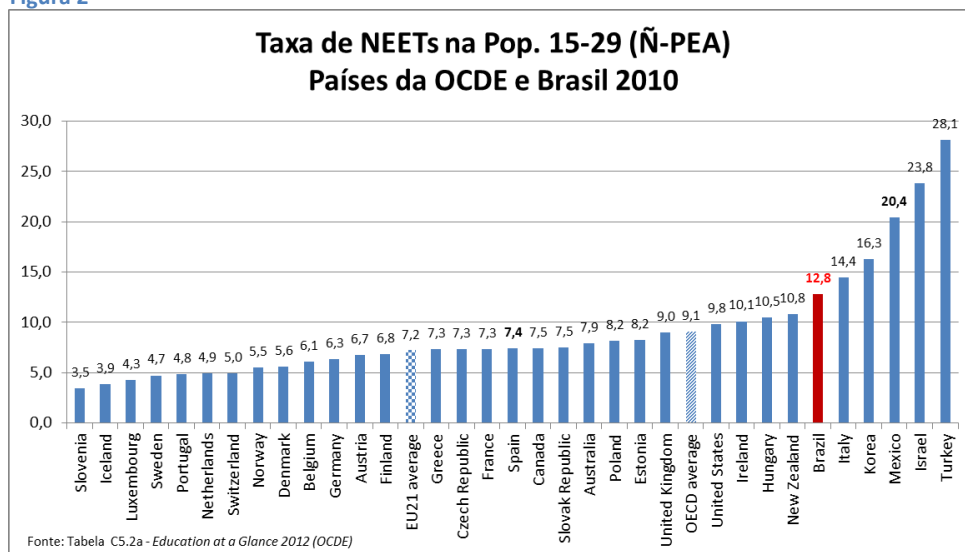
³ Jovens de 15 a 29 anos de idade fora da escola que estão desempregados ou inativos.

Figura 1



O problema em conjugar sob a mesma categoria de NEET os jovens desempregados e os inativos é que possivelmente os primeiros serão mais facilmente reintegrados pelos mecanismos de mercado na medida em que o nível de emprego cresça na economia, enquanto os segundos não necessariamente. Por exemplo, se observarmos o deslocamento da Espanha no ranque de países quando consideramos na categoria de NEET apenas os jovens que estão fora da escola e inativos, ou seja, não trabalham e não procuram trabalho (**Figura 2**), vemos que a alta taxa de desemprego naquele país faz aumentar o percentual de NEETs de 7,4% para 23,7%. Ou seja, dentre os 23,7% de jovens classificados como NEETs na Espanha na Figura 1, 7,4% são inativos e 16,4% desempregados. Se tomarmos o caso do México, cuja taxa de NEETs na Figura 1 alcança a cifra de 24,4%, próxima a da Espanha, a situação é inversa, ou seja, 20,4% são inativos enquanto apenas 4% são desempregados. No caso da Espanha o percentual de NEETs tende a cair significativamente caso a economia retome o crescimento e o nível de emprego aumente⁴. O mesmo não se pode esperar no caso do México. Trata-se, portanto, de duas situações distintas que requerem medidas de política diferentes.

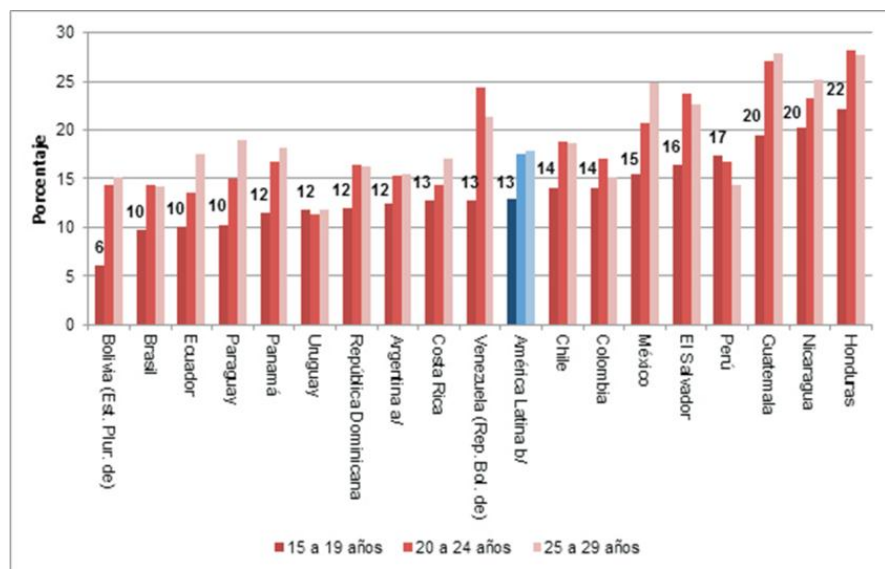
Figura 2



⁴ Não são consideradas aqui as dificuldades próprias dessa faixa etária em conseguir emprego mesmo quando a economia vai bem.

O Brasil, se considerado os NEETs apenas inativos, passa a ter uma taxa de 12,8%, estando em situação pior que a da Espanha (7,4%), mas significativamente melhor que a do México (20,4%)(**Figura 2**). No contexto da América Latina, dados da CEPAL indicam que o Brasil apresenta percentuais de NEETs na faixa de 15 a 19 anos abaixo dos demais países analisados (com exceção da Bolívia) (**Figura 3**), estando, portanto, abaixo da média da região.

Figura 3: Taxa de NEETs por Grupos de Idade - América Latina (18 países) - 2009



Fonte: Hopenhayn, M. (2012) El encadenamiento educación y empleo: entre eslabón perdido y reproducción de las desigualdades. Tendências em Foco nº 22, IPE-Unesco – Sede Regional de Buenos Aires

Pode-se concluir que o fenômeno dos jovens que nem estudam nem trabalham é mundial e que o Brasil apresenta posição relativamente vantajosa quando comparado no contexto latino-americano. Observa-se também que a taxa de NEETs por inatividade no Brasil é maior que a devido ao desemprego jovem (12,8% vs. 6,8%). Cabe examinar mais de perto como essa taxa evoluiu no tempo, como se distribui no território e qual o perfil do jovem nessa situação em 2011.

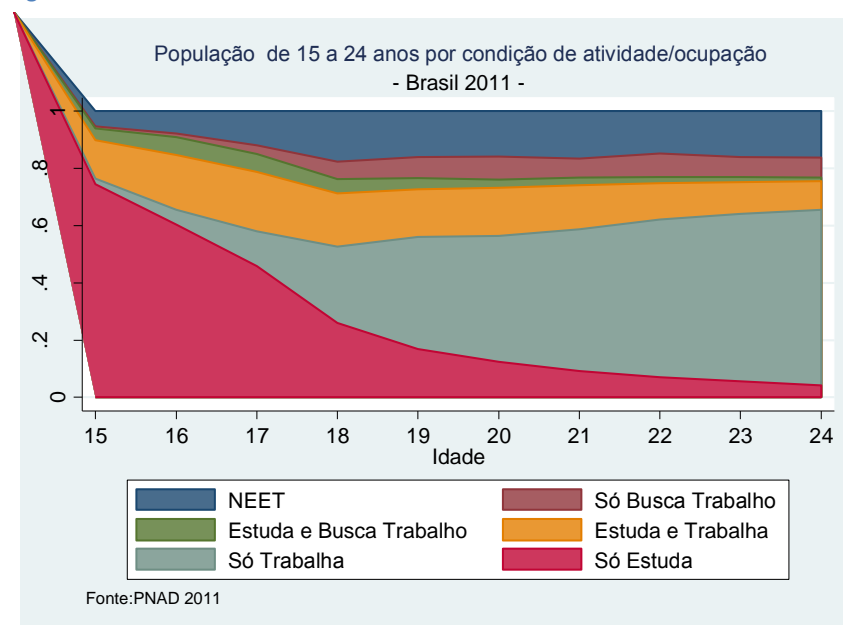
3. Diagnóstico no Brasil

3.1. Tendências no período 2001-2011

Como se distribuem os jovens de 15 a 24 quanto à situação de estudantes e trabalhadores? Os dados da PNAD 2011 revelam que aos 15 anos, embora a maioria dos jovens só estude, já há jovens que conciliam estudo e trabalho bem como uma proporção que já está fora da escola trabalhando, buscando trabalho ou inativo (**Figura 4**). Na medida em que a idade avança observa-se uma forte taxa de troca entre “só estudo” e “só trabalho”, enquanto a proporção daqueles que conciliam estudo e trabalho tende a ser mais homogênea com tendência de queda a partir dos 18 anos. A proporção de NEETs tende a crescer entre 15 e 18 anos permanecendo estável a partir daí até os 24 anos. O mesmo ocorre para a parcela dos jovens desempregados, ou seja, aqueles que não estão na escola e buscam trabalho. Essa estabilidade é preocupante uma vez que seria de se esperar que a proporção de NEETs aos 18-

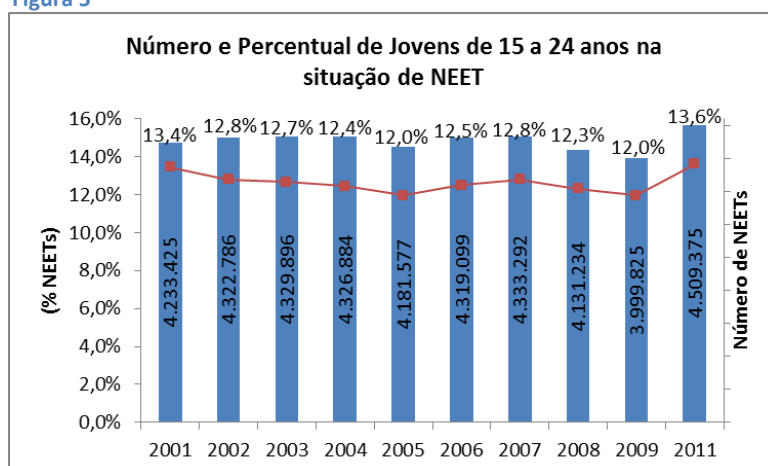
19 anos tendesse a cair nas idades maiores, quando a transição para o mundo do trabalho daqueles que concluíram a escola tivesse lugar. A invariância da proporção de NEETs sugere a existência de uma *armadilha de inatividade* na faixa de 18 a 24 anos para alguns jovens cujo perfil é preciso conhecer. As causas dessa aparente estagnação de uma parcela da juventude precisa também ser analisada para que se possa enfrentá-la de modo consistente. Mas primeiramente vamos examinar as tendências nos últimos dez anos.

Figura 4



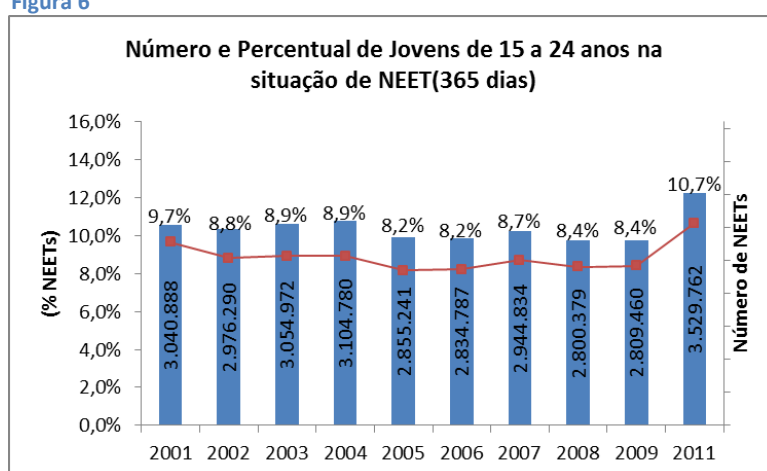
Como evoluiu o número e proporção de NEETs no Brasil nos últimos anos? Os dados da PNAD no período 2001-2011 mostram que há uma relativa estabilidade no número e na taxa de jovens que não estudam, não trabalham e também não procuram trabalho na faixa etária de 15 a 24 anos (**Figura 5**). Nos últimos 10 anos a taxa média de NEETs no Brasil ficou em torno de 12,7% com um número absoluto médio de 4,3 milhões de jovens nessa condição, havendo uma tendência de crescimento entre 2009 e 2011 quando a taxa chega a 13,6% e o contingente de jovens a 4,5 milhões.

Figura 5



Cabe observar que o critério utilizado para classificar o jovem como não estando empregado ou procurando trabalho é baseado na semana de referência da pesquisa domiciliar, ou seja, registra-se a situação numa determinada semana do ano. Ocorre que há uma grande dinâmica dos jovens no que se refere ao mercado de trabalho, o que faz, por exemplo, a OCDE considerar o período de seis meses de desocupação/inatividade para classificar o jovem como NEET. Os dados da PNAD não permitem a tabulação para tal período de tempo, mas é possível analisar para o período de um ano (**Figura 6**). Nesse caso, observa-se a mesma tendência de relativa estabilidade no tempo com uma tendência de aumento entre 2009 e 2011. A taxa média de NEETs cai para 8,9% e o número absoluto médio para 3 milhões no período, alcançando respectivamente 10,7% e 3,5 milhões em 2011⁵. No entanto, permanece o fato de existir uma parcela significativa de jovens que estão fora do mercado de trabalho e da escola.

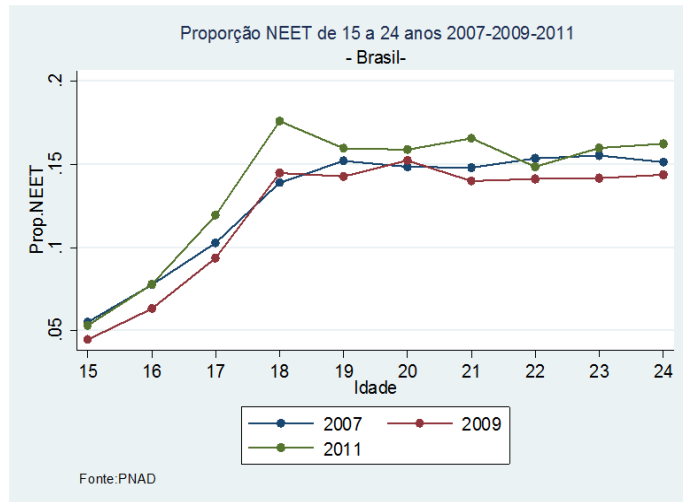
Figura 6



A tendência de aumento na taxa de NEETs entre 2009 e 2011 é observada para todas as idades como mostra a **Figura 7**, revertendo uma tendência de redução desde 2001 que atinge o menor patamar no ano de 2009, tanto em termos absolutos como relativos. Cabe ressaltar aqui que a mudança no modelo amostral da PNAD em 2011 (que melhora a representatividade da população) poderia explicar, pelo menos em parte, a subida na taxa entre 2009 e 2011. Por sua vez, o pico observado para a idade de 18 anos em 2011 poderia ser explicado por uma maior taxa de conclusão do ensino médio em relação a anos anteriores associada a uma transição inconclusa para o mercado de trabalho.

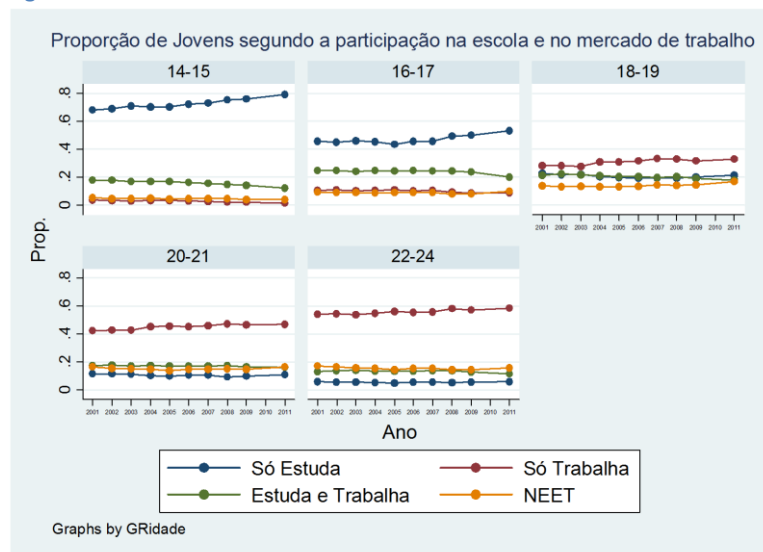
⁵ Contudo, no restante da análise trabalharemos com os dados da PNAD medidos com relação à semana de referência, por essa a medida ser mais aceita pelos analistas por evitar erros derivados do “efeito memória”, que ocorrem quando o respondente é perguntado sobre eventos ou situações passadas.

Figura 7



É interessante ainda observar a série histórica por grupos de idade nas demais categorias de situação de participação na escola e no trabalho. Nota-se que ao longo da década a proporção dos jovens que só estudam cresceu em média de forma significativa para os grupos de 14-15 e 16-17 anos (**Figura 8**). Nesses grupos a proporção de quem concilia estudo e trabalho diminuiu sugerindo que houve uma redução da participação do jovem no mercado de trabalho em benefício da escola. Essa tendência é mais forte a partir de 2007. Para os grupos de idade a partir de 18 anos houve uma tendência de aumento da proporção dos que só trabalham ao longo dos anos, podendo refletir melhoras na condição de empregabilidade dos jovens. Nos grupos de idade acima de 18 anos a proporção dos que só estudam caiu de forma significativa, mostrando ser essa uma idade de transição entre a escola e o trabalho para boa parte dos jovens no Brasil. Para esses grupos observa-se também uma proporção relativamente estável ao longo dos anos dos que conciliam estudo e trabalho. Finalmente, os NEETs parecem compor uma categoria estável ao longo do tempo quando analisada por grupos de idade, embora cresça para os grupos de idade mais elevados.

Figura 8



No segmento de jovens pertencentes às famílias do primeiro quintil de renda (20% mais pobres) os grupos de idade de 14-15 e 16-17 vão observar uma tendência de crescimento bastante acentuada para a proporção dos que só estudam, saltando de um patamar de cerca de 60% para 80% no primeiro grupo e de 40% para 60% no segundo grupo entre 2006 e 2011 (**Figura 9**). A condicionalidade de educação do programa Bolsa Família (estendida até os jovens de 17 anos em 2007) poderia em parte explicar essa acentuada mudança na curva. Já para as faixas etárias superiores, onde o programa não alcança o jovem, as curvas dos que só estudam não sofrem alteração de patamar, sendo cada vez mais baixas na medida em que se eleva a idade. Observa-se também a redução das taxas dos que só trabalham e, estudam e trabalham nos grupos 14-15 e 16-17, mostrando haver aí uma migração de jovens dessas condições para a de serem só estudantes. Por sua vez, a taxa de jovens pobres na condição de NEET cresce com a idade não parecendo sofrer variação significativa ao longo do tempo. Contudo, ao analisarmos em separado a evolução temporal da taxa de NEETs entre os 20% mais pobres por faixas de idade (**Figura 10**), observamos que entre 2006 e 2009 houve uma ligeira tendência de queda nos grupos 14-15 e 16-17, enquanto os demais grupos apresentaram uma pequena tendência de alta no mesmo período. Isso sugere que as políticas de incentivo a permanência na escola (como o Bolsa Família) podem ter contribuído para que os jovens naquelas faixas etárias tivessem menor probabilidade de se acharem inativos e fora da escola.

Figura 9

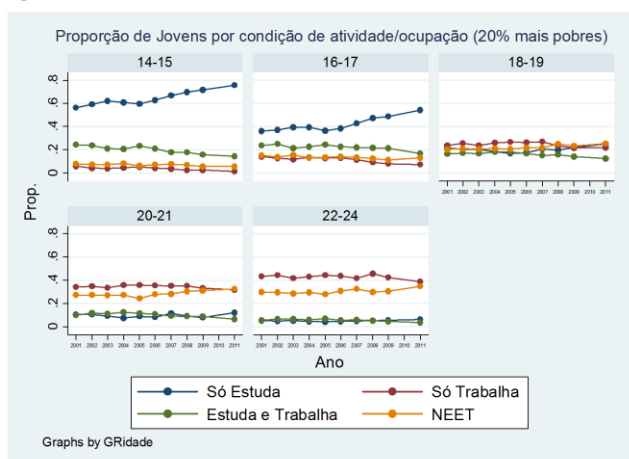
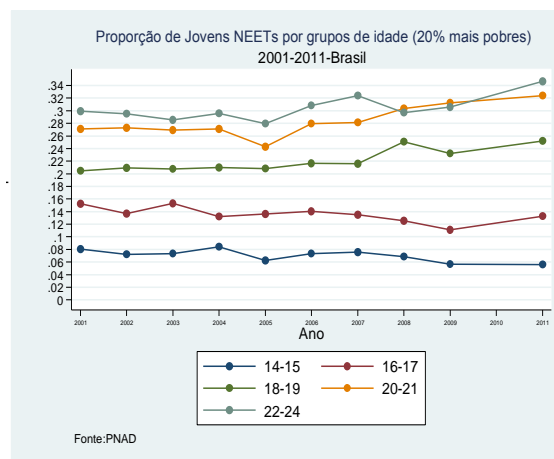


Figura 10



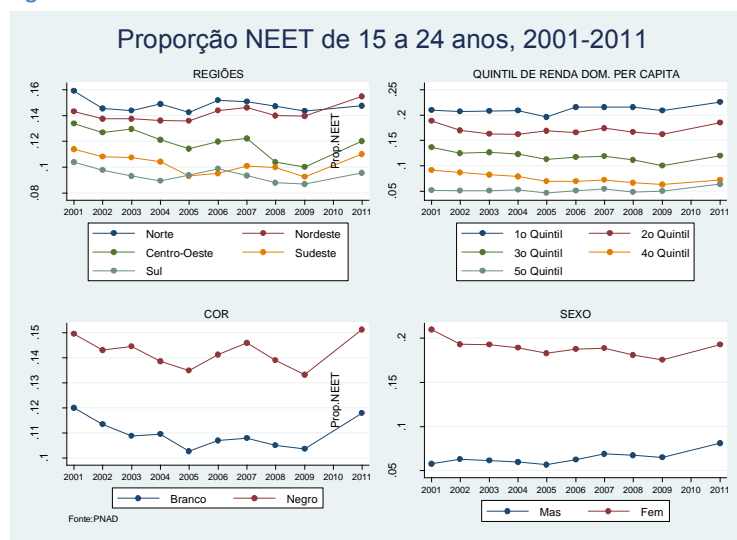
A **Figura 11** apresenta as séries históricas do período 2001-2011 das taxas de NEETs segundo as grandes regiões, quintis de renda, cor e sexo. Olhando as tendências de evolução das taxas por **região** observa-se que o Norte e Nordeste detêm uma maior proporção de jovens nessa condição, seguidas na ordem das regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul. A região Centro-Oeste apresentaria a maior tendência de queda na taxa de NEETs ao longo da última década. Tendo sido a região que acumulou a maior taxa de crescimento do PIB nos últimos 15 anos, isso poderia explicar em parte a redução da taxa de NEETs naquela região. Há também uma tendência de convergência das taxas das regiões Norte e Nordeste de um lado e das regiões Centro-Oeste, Sul e Sudeste de outro até o ano de 2009.

A proporção de jovens na condição de NEET aumenta com a redução da **renda familiar** per capita, girando em torno de 5% para os 20% mais ricos e ultrapassando 20% para os 20%

mais pobres. A evolução das taxas de NEETs segundo os quintis de renda mostra que há uma tendência de queda consistente para o 3º e 4º quintis, permanecendo relativamente estável para os demais grupos. Essa tendência sugere que os quintis de renda mais baixos não estariam se beneficiando das oportunidades de trabalho do mesmo modo que os jovens dos níveis de renda mais elevados. O perfil educacional desses jovens (a ser visto mais adiante) poderia explicar a estabilidade da taxa de NEETs para os dois primeiros quintis de renda (os 40% mais pobres).

No quesito **cor**, observa-se que a prevalência de NEETs é superior para os jovens negros cerca de 3 p.p. em relação aos brancos, embora os dois grupos pareçam seguir a mesma tendência histórica. Já no quesito **gênero** os NEETs apresentam uma prevalência entre as mulheres cerca de cinco vezes maior que entre os homens. A maior prevalência entre as mulheres é uma tendência mundial, visto que são as mulheres que mais frequentemente tendem a se retirar da escola ou do mercado de trabalho em razão de matrimônio ou de gravidez. Observa-se, contudo, uma tendência de queda na taxa de NEETs entre as mulheres e um ligeiro crescimento entre os homens no período analisado. O aumento da escolaridade feminina é fator que contribui para que as mulheres retardem o matrimônio e a gravidez, ao mesmo tempo em que aumenta a taxa de participação no mercado de trabalho. A queda da taxa de NEETs para as mulheres pode refletir a melhora, com o tempo, do nível de escolarização das mulheres.

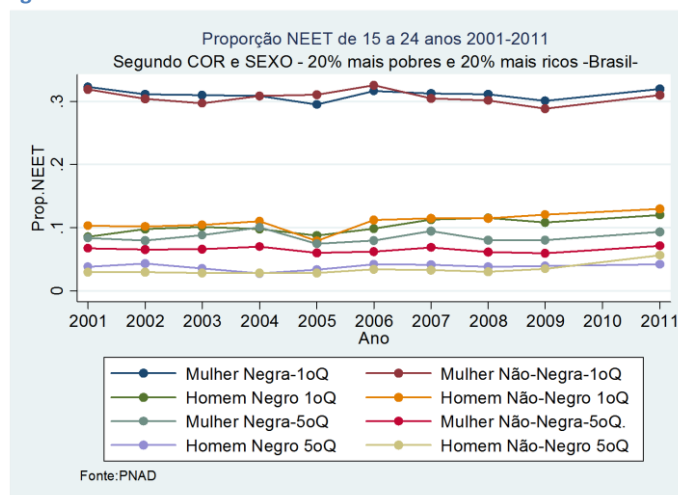
Figura 11



O cruzamento dos quesitos gênero, cor e renda nos permite verificar as interações entre as três variáveis mostrando como a taxa de NEETs incide sobre os grupos de jovens segundo esses três fatores combinados. A **Figura 12** mostra em primeiro lugar que as diferenças econômicas e de gênero superam as de cor como determinantes da probabilidade do jovem estar na condição de NEET. As jovens que vivem nas famílias dos 20% mais pobres, independentemente de serem negras ou não, apresentam taxas NEET muito superiores às dos demais grupos, alcançando mais de 30% em alguns anos (sem tendência de mudança). Por outro lado, as mulheres negras dos 20% mais ricos apresentam taxas superiores às das mulheres não negra do mesmo quintil de renda. Esse último grupo, por sua vez, apresenta taxa

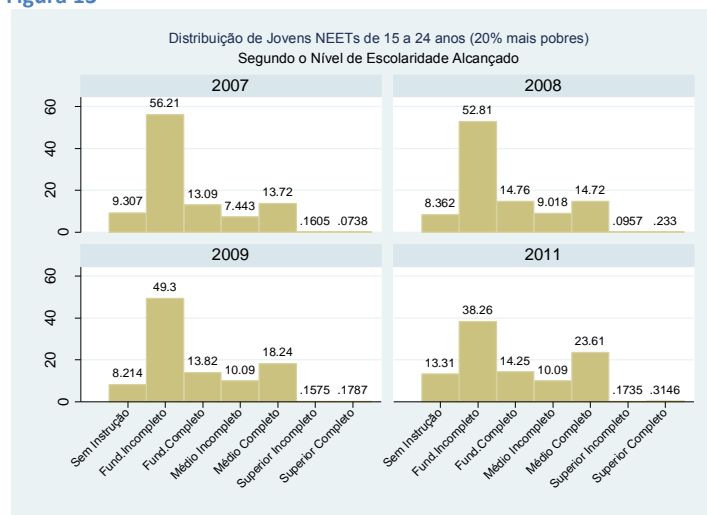
superior à dos homens negros e não negros dentre os 20% mais ricos. Em suma, a cor parece ser um fator discriminante de terceira importância comparada à renda e ao gênero no que tange a prevalência de jovens na condição de NEET. A tendência das taxas desses grupos no período analisado parece não se alterarem.

Figura 12



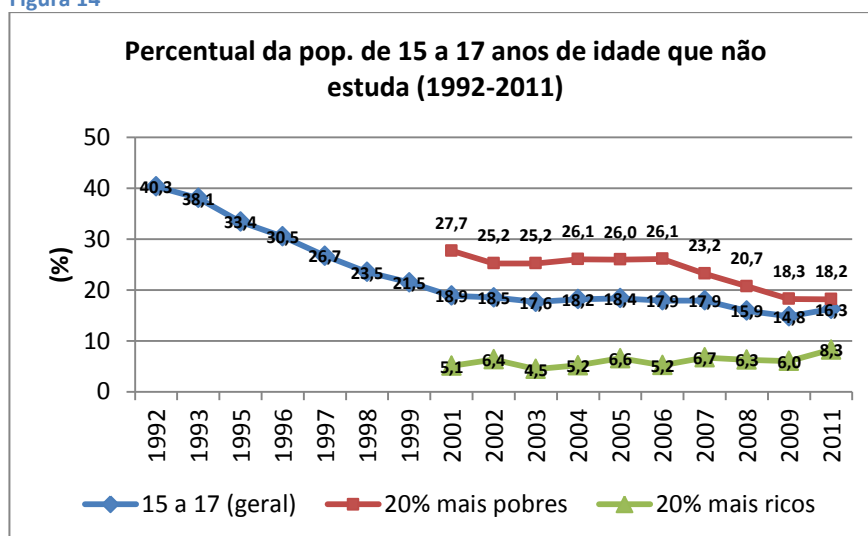
Os jovens dos 20% mais pobres na condição de NEET apresentam uma distribuição quanto ao nível educacional que fornece uma hipótese explicativa quanto à causa do problema (Figura 13). Mais da metade dos jovens NEETs não completam o Ensino Fundamental (etapa obrigatória da educação básica). Esses jovens abandonaram a escola precocemente sem atingirem o nível de escolaridade necessário para que a entrada no mercado de trabalho fosse facilitada. A distribuição dos NEETs por escolaridade no período 2007-2011 mostra, contudo, que há uma tendência de redução da proporção daqueles que não concluíram a etapa obrigatória do ensino e um aumento da proporção daqueles nos demais níveis de escolaridade, principalmente dos com ensino médio completo. Na medida em que a taxa de NEETs para o 1º quintil de renda não varia de forma significativa como visto acima (Figura 11), pode-se inferir que ao longo dos últimos anos o jovem na condição de NEET passa a ter um nível de escolaridade mais elevado sem que isso tenha resultado seja na continuidade dos estudos, seja no ingresso no mercado de trabalho para esse grupo. Isso aponta para a necessidade de uma maior atenção ao ensino médio para os jovens pobres na sua articulação com o mercado de trabalho e com a possibilidade de prosseguimento dos estudos.

Figura 13



Considere-se ainda que, ao longo das duas últimas décadas, há uma redução significativa no percentual de jovens de 15 a 17 anos que estão fora da escola (**Figura 14**). Essa redução parece ter atingido um patamar de estabilidade a partir de 2002 entre 17,5% e 18,5%, voltando a cair a partir de 2007. Observa-se também que, dentre os 20% mais pobres, a queda é bem mais acentuada a partir de 2007, aproximando a taxa desse grupo da taxa média. Isso vem se refletindo, como já mencionado, no aumento da escolaridade média mesmo entre os NEETs. Ou seja, se por um lado parte dos NEETs constitui-se de jovens que abandonaram a escola precocemente, outra parte é composta de jovens que embora tenham concluído o ensino médio não lograram transitar para o mercado de trabalho. O ensino médio e sua articulação com os mecanismos de transição para o mercado de trabalho e com a possibilidade de prosseguimento dos estudos deve ser objeto de atenção dos gestores.

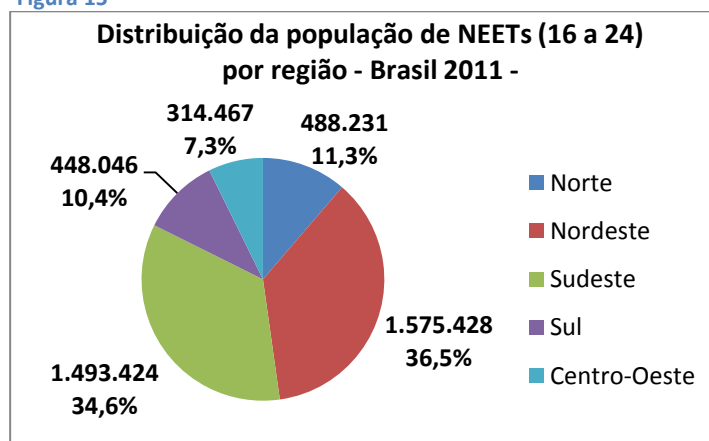
Figura 14



3.2. Localização e perfil dos NEETs no Brasil (2011)

Como se distribuem os NEETs no Brasil? Cerca de setenta por cento dos jovens de 16 a 24 anos que não estudam nem trabalham encontram-se concentrados nas regiões Nordeste e Sudeste representando em torno de 3 milhões de jovens. A região Centro-Oeste é a que apresenta a menor fração de NEETs dentre as regiões do Brasil (**Figura 15**).

Figura 15



A taxa de NEETs por UF varia de forma significativa, de 10% em Santa Catarina até 23% em Alagoas (**Figura 16**). Comparando com a **Figura 17** vemos que alguns estados embora tenham em relação a sua população de jovens uma grande proporção de NEETs (como é o caso do Acre e do Amapá) cada um desses estados contribui com uma fração pequena do total de NEETs do Brasil (cerca de 0,6%). Por outro lado, cinco estados (São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Bahia e Pernambuco) respondem sozinhos por cerca de metade dos jovens nessa condição (48%)⁶.

Figura 16

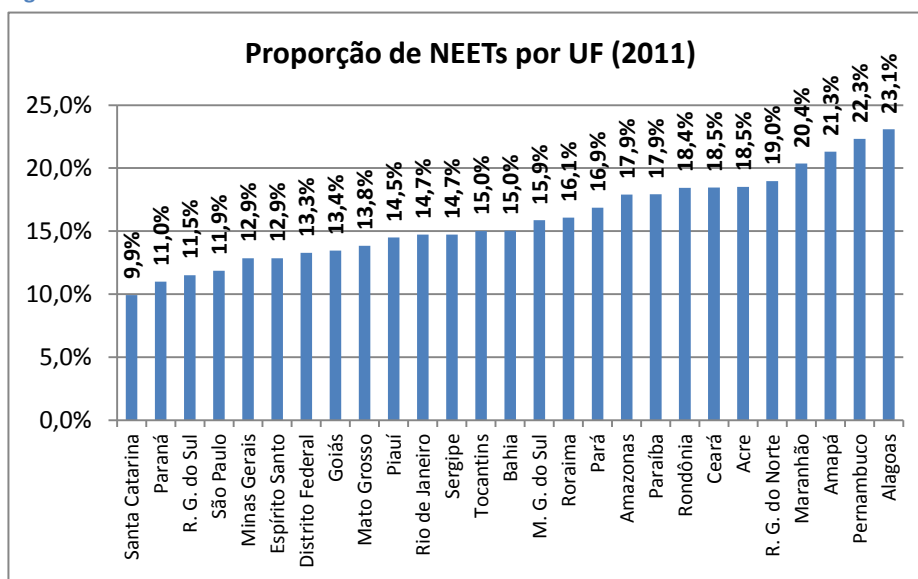
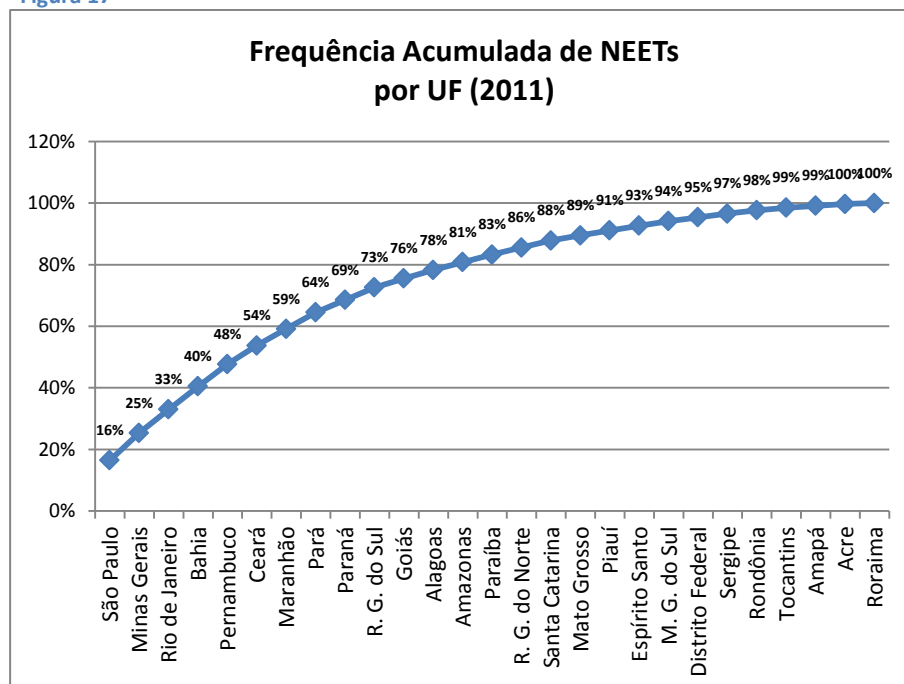


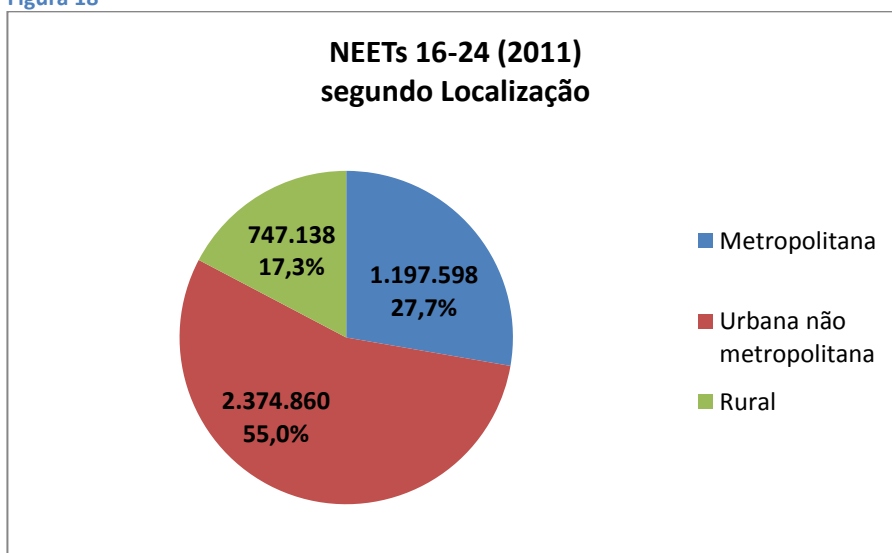
Figura 17



⁶ O mesmo raciocínio pode ser feito no nível dos municípios no sentido de localizar no território onde se encontram esses jovens para efeito de focalização de políticas voltadas para esse grupo.

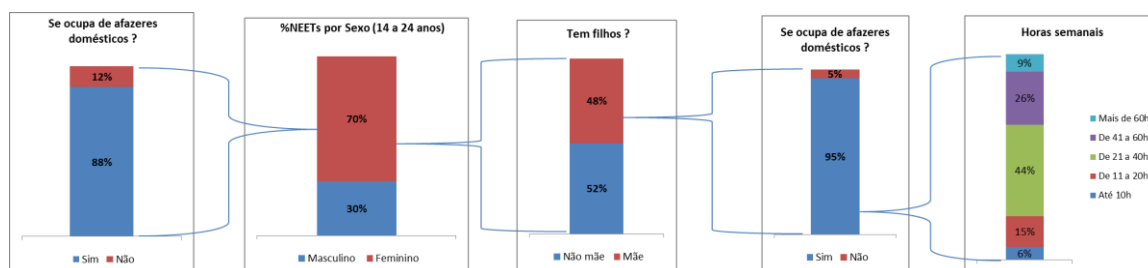
A população de NEETs na faixa etária de 16 a 24 anos concentra-se nas áreas urbanas, com uma distribuição muito semelhante à da população em geral, estando 83% nas zonas urbanas e 17% na zona rural. Há uma taxa de NEETs ligeiramente maior nas áreas rurais (17,6%) comparada à da área urbana (14,1%). Do total de NEETs na área urbana 33,5% estão em áreas metropolitanas. A **Figura 18** mostra a distribuição de NEETs por localização no Brasil. Vê-se que embora haja uma grande concentração nas áreas urbanas a maior parte vive em áreas não metropolitanas.

Figura 18



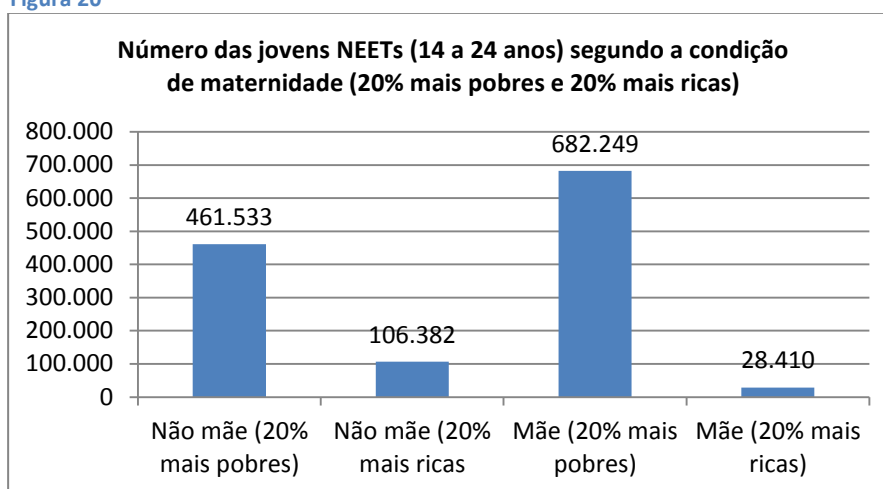
Vimos anteriormente que a maior taxa de NEETs ocorre entre as mulheres (**Figura 11**). Essas representam 70% dos NEETs na população de 14 a 24 anos contra 30% de homens em 2011. Observamos na **Figura 19** que dessas jovens cerca de metade encontra-se na condição de mãe (essa proporção é uniforme por região do país). Ou seja, cerca de pouco mais de um terço do total de NEETs são jovens mães que possivelmente estão nessa condição por se ocuparem com afazeres domésticos boa parte do tempo, cuidando do(s) filho(s) e/ou das condições do lar. De fato, 88% das jovens NEETs (de 14 a 24 anos), independente da condição de mãe, declaram se ocupar de afazeres domésticos contra apenas 30% dos jovens. Dentre as jovens mães 95% declaram se ocupar com afazeres domésticos, sendo que 79% destas ocupam mais de 20 horas semanais nas tarefas do lar. Conclui-se que a maternidade pode ser um fator explicativo da grande prevalência de NEETs entre as jovens, bem como a ocupação com afazeres do lar que pode estar relacionada por um lado com a formação de novos núcleos familiares ou ainda com a tutela de irmãos menores.

Figura 19



A maternidade parece afetar as chances de uma jovem estar no grupo dos NEETs de modo diferente conforme o nível de renda da família (**Figura 20**). Curiosamente a prevalência de NEETs entre as jovens das famílias 20% mais ricas é maior no caso em que elas não são mães do que se forem. O inverso ocorre entre as jovens dos 20% mais pobres. Do total das jovens NEETs 21% são mães vivendo no 1º quintil de renda enquanto apenas 1% são mães vivendo no 5º quintil de renda. Isso sugere que a experiência da maternidade entre as jovens pobres afeta as suas vidas de modo distinto do modo como afeta a vida das jovens não pobres. Essa diferença pode significar que enquanto as jovens do quinto quintil encontram suporte para desenvolver a sua maternidade por meio do acesso a creches e contando com apoio financeiro da família, as jovens pobres não acham suporte que as permita quer trabalhar quer continuar os estudos. Cuidar do(s) filho(s), trabalhar em casa e depender do cônjuge e/ou de familiares passa a ser a sua alternativa. O apoio público por meio de creches às famílias do quintil mais pobre da população poderia criar condições para que as jovens mães aproveitassem oportunidades de geração de renda e/ou de retorno à escola enquanto exercessem a sua maternidade.

Figura 20



Quando desagregamos pela cor vemos que cerca de um quarto das jovens NEETs encontra-se entre as mulheres pobres e negras (**Tabela 1**) e que a maternidade é uma fator que associado com a pobreza aumenta a probabilidade da jovem estar fora da escola e do mercado de trabalho, mais ainda se esta jovem for negra. Há aqui uma hipótese explicativa, ou seja, a maternidade provocaria a saída da escola e dificultaria o ingresso ou permanência no mercado de trabalho. Por outro lado, como a taxa de desemprego para as mulheres negras tende a ser relativamente maior do que para as mulheres não negras e do que para os homens em geral, a causalidade poderia ser reversa, ou seja, a alternativa de realização social pelo casamento e/ou maternidade pode tornar-se a opção para esse segmento da população em face das dificuldades de ocupação no mercado de trabalho. Nesse caso, a discriminação no mercado de trabalho contra a mulher, jovem e negra estaria contribuindo para que a opção da maternidade ocorresse antes dos 25 anos e acabasse por determinar uma situação de dependência e inatividade. Além disso, como já mencionado, a maior prevalência de NEETs associada à pobreza e maternidade sugere também a falta de suporte à mãe pobre para que

possa conciliar trabalho e/ou estudo com a maternidade. Políticas de creche juntamente com mecanismos que garantam um piso mínimo de segurança econômica às famílias pobres poderiam contribuir para reverter o fenômeno dos NEETs dentre as mulheres das famílias pobres.

Tabela 1: Percentual sobre o total das jovens NEETs (14 a 24 anos) segundo maternidade e Cor (1o e 5o quintis de renda)

20% mais pobre		20% mais rico	
Mãe	15,8% Negra 5,4% Não negra	Mãe	0,3% Negra 0,6% Não negra
Não mãe	9,6% Negra 4,8% Não negra	Não mãe	1,1% Negra 2,3% Não negra
% Total	35,6%	% Total	4,2%

O fenômeno dos NEETs no Brasil apresenta um claro recorte de nível de renda, estando também associado aos fatores idade, gênero, cor, nível educacional do jovem e região geográfica. A estabilidade do indicador ao longo dos últimos dez anos sugere que as políticas sociais em curso parecem não afetar esse grupo, mesmo no caso dos grupos etários beneficiados pelas políticas de transferência de renda condicionada. Embora o perfil educacional desse grupo tenha avançado nos últimos anos isso parece tampouco ter evitado a inatividade. A maior escolaridade média dos jovens não estaria reduzindo a taxa média de NEETs entre os jovens. Nesse contexto, há que se considerarem os fatores que levam o jovem a sair da escola precocemente. Por exemplo, em pesquisa realizada pela FGV sobre os motivos da evasão escolar entre os jovens de 15 a 17 anos (Neri, 2009) foram apontadas duas principais razões: a necessidade de trabalho e geração de renda (27%), e a falta de interesse do jovem (40%). Aponta-se que as políticas focadas na oferta de crédito educativo, concessão de bolsa e transferência de renda condicionada teriam potencial limitado ao terço dos jovens que justificam ser a baixa renda o principal fator para deixar a escola. A parcela de jovens que manifesta falta de interesse na escola remete às políticas educacionais o desafio de criar uma escola capaz de reter esses jovens. Pelo menos parte dos jovens na condição de NEET entre 15 e 17 anos podem muito bem pertencer a esse segundo grupo.

4. Políticas para enfrentar o problema: o que vem sendo proposto internacionalmente.

Em análise recente do fenômeno do desemprego dos jovens e o seu acirramento face à crise econômica internacional, a OCDE identificou os grupos de jovens que merecem atenção e um conjunto políticas estruturais nos campos da **educação, trabalho e emprego**, e **proteção social** que diferenciam os países quanto a sua capacidade de resposta à crise e ao problema do desemprego dos jovens.

Dois grupos de jovens são foco de atenção na análise da OCDE:

- i. Os jovens **pouco integrados** ao mercado de trabalho: são jovens que, apesar de terem obtido qualificação encontram-se transitando entre situação de emprego temporário, desemprego e inatividade.

- ii. Os **NEETs**: Jovens que se encontram desempregados, não buscam trabalho, não estão na escola ou em qualquer outra forma de treinamento profissional. São jovens que em geral não completaram o ciclo de escolaridade obrigatória, não estão estudando e não conseguiram emprego. São em geral oriundos de grupos sociais que acumulam desvantagens sociais e se tornam mais vulneráveis à riscos de violência, gravidez indesejada, criminalidade, drogas, exploração sexual etc.

Juntos esses dois grupos representam cerca de 1/5 ou 20% dos jovens nos países que compreendem o grupo Comunidade Européia/OCDE. As respostas dos países para atender essa população são diversas e, em geral, buscam criar condições para a transição escola-trabalho e criar perspectivas de ingresso no mercado de trabalho de forma a evitar que o jovem caia ou permaneça por longo tempo no desemprego ou inativo. A partir da revisão das políticas adotadas nos países da OCDE as seguintes iniciativas podem ser identificadas como relevantes para o enfrentamento do problema:

- i. Assegurar que o jovem deixe a escola com **qualificação reconhecida e valorizada no mercado de trabalho**.
 - (a) Ampliar as oportunidades e a variedade de qualificações adequadas ao mercado de trabalho.
 - (b) Aumentar a idade de escolarização obrigatória (número de anos de ensino compulsório)⁷.
 - (c) Criar incentivos à permanência na escola até que se adquira uma qualificação profissional ou até que se atinja a maioridade (e.g. transferências condicionadas de renda).
- ii. Facilitar a **transição escola-trabalho** reconhecendo a multiplicidade de caminhos entre escola e trabalho.
 - (a) A combinação de estudo e trabalho é considerada uma estratégia que facilita a transição, seja na forma de estágios de aprendizagem ou na forma de empregos de meio-expediente. Essa combinação deve buscar a articulação de uma perspectiva de carreira profissional, representando o primeiro passo nessa direção. Considera-se, contudo, que essa combinação pode ser prejudicial ao estudo se envolver mais do que 15-20 horas semanais.
 - (b) Prover orientação para o mercado de trabalho nas escolas secundárias com articulação entre empresa e escola.
- iii. Auxiliar o jovem na **busca de emprego** promovendo:
 - (a) O apoio ao jovem por meio de mecanismos integrados de: orientação e apoio à elaboração de CVs, apoio ao transporte para busca de trabalho, apoio para pernoite nas áreas de maior oferta de trabalho, oficinas para orientação sobre oportunidades de trabalho, avaliação de competências adquiridas pelo jovem etc.

⁷ A Emenda Constitucional Nº59, de 11 de novembro de 2009, ampliou a escolaridade obrigatória no Brasil alcançando todos na faixa etária de 4 a 17 anos com implementação prevista até 2016 pelos sistemas de ensino.

- (b) Oportunidades de iniciação/atualização profissional em cursos de formação profissional para os jovens em situação de pobreza, incluindo experiência de trabalho e/ou estágio profissional remunerado, em formas combinadas com a escola básica para os que não a concluíram.
- iv. Combater as **barreiras estruturais** à demanda por jovens no mercado de trabalho:
 - (a) Investir na promoção de novas competências visando novos empregos a serem criados em setores modernos da economia com vistas aos novos egressos do sistema educacional.
 - (b) Reduzir os custos de contratação de jovens com pouca experiência/qualificação por meio de:
 - (i) Salário mínimo específico para jovens em valor abaixo do salário mínimo oficial. Dois efeitos são esperados dessa medida: redução do número de jovens na situação de NEET ou de desemprego e desincentivo à saída prematura da escola (menor custo de oportunidade da escola)⁸.
 - (ii) Subsídio à contratação de jovens em programas de treinamento – **contratos de profissionalização** - a serem oferecidos pelas empresas com benefícios em valor abaixo do salário mínimo
 - (c) Rever a legislação trabalhista buscando criar diferentes modalidades contratuais, jornadas semanais, obrigações trabalhistas que favoreçam a inclusão do jovem no mercado formal de trabalho.

O foco dessas políticas nos grupos de jovens em maior desvantagem social e mesmo de menor desempenho escolar deve ser assegurado, pois esses são os que enfrentam o maior risco de serem excluídos do mercado de trabalho. Assim, tendem a permanecer por longo tempo, sendo eventualmente absorvidos em formas precárias de trabalho, de baixa qualificação e com baixa remuneração, perpetuando o ciclo de reprodução da pobreza. A maior parte dessas políticas, no entanto, visa enfrentar o desemprego involuntário do jovem, estando mais centrada nos mecanismos de qualificação profissional, geração e acesso ao emprego pelo jovem. Como argumentado anteriormente, a taxa dos jovens na condição de NEET no Brasil parece não acompanhar o nível de emprego da economia, concluindo-se, portanto, que as medidas no caso brasileiro devem ser capazes de afetar as razões que levam o jovem à inatividade. Dado o perfil social dos jovens nessa condição, essas medidas deveriam focar os mecanismos de exclusão social e seus contribuintes que operam seja no sistema educacional seja no mercado de trabalho. Articular o sistema de proteção social com as políticas educacionais e de atenção à infância, que ampliem o acesso da mulher ao mercado de trabalho e promovam a permanência dos jovens na escola com progressão até a conclusão do ensino médio, parece ser a melhor combinação para enfrentar o desafio dos jovens na condição de NEET.

⁸ Oito países da OCDE possuem salário mínimo específico para os jovens.

5. Conclusão

Vimos neste ETEC que o fenômeno dos NEETs é mundial e vem adquirindo relevância crescente nas agendas governamentais, principalmente a partir da crise financeira global de 2008. O Brasil observou uma relativa estabilidade na taxa de NEET ao longo da última década, assumindo posição relativamente vantajosa no contexto da América Latina. Isso demonstra que a crise da economia global não afetou, no caso brasileiro, a proporção de jovens que se encontra fora da escola e do mercado de trabalho. Há, contudo, o que se chamou neste estudo de *armadilha de inatividade*, que parece aprisionar cerca de 13% dos jovens na faixa etária de 15 a 24 anos na condição de inativos e não estudantes. Essa taxa cresce com a idade do jovem, indicando que o término ou abandono da escola não é acompanhado pelo ingresso no mercado de trabalho. São cerca de 4,5 milhões de jovens que se concentram principalmente nas regiões NE e SE (70%) e vivem principalmente nas áreas urbanas não metropolitanas (55%). As taxas de NEETs variam significativamente entre os estados (10% SC – 23% AL). Cinco estados concentram cerca de metade desses jovens (SP, MG, RJ, BA e PE). Há, portanto, um claro foco territorial para as medidas de política que objetivem os jovens que se encontram nessa condição.

A partir de 2007 verificou-se que há um claro aumento na proporção dos jovens de 14 a 17 anos que só estudam e redução dos que participam no mercado de trabalho. Essa tendência é mais acentuada no grupo dos 20% mais pobres, podendo refletir a condicionalidade de educação do Bolsa Família. Na medida em que o problema dos NEETs se agrava com a redução da renda familiar, programas de transferência de renda condicionada à educação poderiam contribuir para mitigar os efeitos agravadores da pobreza sobre o fenômeno. Identificou-se também que a idade de 18 anos representa um divisor de águas para a grande maioria dos jovens. Ao que tudo indica, essa idade é “terminal” para a maioria dos jovens no que diz respeito à escolarização. Fica-se com o que se conseguiu adquirir de formação escolar até essa idade e vai-se em busca de um posto de trabalho. No caso dos jovens na condição de NEET entre os 20% mais pobres, vê-se que pouco mais da metade deles não chegou a concluir o Ensino Fundamental, sendo essa uma possível causa de permanecerem fora do mercado de trabalho.

A maioria dos jovens NEETs no Brasil é formada por mulheres (70%), e metade delas são jovens mães que ocupam grande parte do seu tempo com afazeres domésticos. Contudo, a maternidade parece afetar as chances de uma jovem estar no grupo NEET dependendo do nível de renda da família. De fato a maternidade está associada com uma menor prevalência de NEETs entre as jovens dos 20% mais ricos enquanto entre as jovens dos 20% mais pobres a maternidade aumenta a probabilidade da jovem estar fora da escola e do mercado de trabalho. Isso pode refletir diferentes suportes encontrados pelas jovens desses dois grupos para desenvolver a sua maternidade, ao mesmo tempo em que mantêm seus projetos de vida. Essa situação se agrava no caso das jovens mães, pobres e negras. Elas representam 16% do total das jovens NEETs no Brasil.

Várias políticas vêm buscando enfrentar o problema dos NEETs entre os países da OCDE. Dentre elas, promover a qualificação profissional do jovem (seja em nível médio ou superior) antes ou concomitante ao ingresso no mercado de trabalho, facilitar a transição escola-trabalho, auxiliar o jovem na busca de emprego e vencer barreiras estruturais à

demanda por jovens no mercado de trabalho são iniciativas que sem dúvida podem contribuir para a redução do problema dos NEETs. Ocorre que no Brasil o peso do desemprego como fator explicativo do problema é menor visto que em 2012 atingiu-se a menor taxa de desemprego dos últimos 10 anos. Desse modo, a estratégia comumente seguida nos países desenvolvidos em momentos de crise do emprego, como a extensão do tempo nos bancos escolares (“se não há emprego continue estudando”) ou o subsídio ao emprego do jovem, podem não ser as melhores estratégias para o enfrentamento do problema no contexto brasileiro. A especificidade do problema no Brasil que prevalece entre as mulheres, dentre as quais metade são mães, e muitas são pobres e negras, sugere que políticas de combate à discriminação no acesso aos postos de trabalho (racial e de gênero) e de apoio às jovens mães com creches e transferência de renda podem ser mais efetivas. Além disso, a diversificação da oferta educacional no nível médio, com integração ao mundo do trabalho e da cultura, incentivaria a continuidade dos estudos e ampliaria as chances de engajamento dos jovens.

As políticas de combate à pobreza (como o recente Plano *Brasil Sem Miséria*) vêm assegurando uma renda mínima de R\$70 per capita às famílias do Bolsa Família com crianças novas (de 0 a 6 anos) e mais recentemente também para aquelas com crianças e jovens de 7 a 15 anos. Os jovens de 16 e 17 anos estão inclusos no Bolsa Família para efeito de cálculo do benefício e controle de frequência desde 2008. Recentemente incluiu-se também na política de renda mínima as famílias abaixo da linha de extrema pobreza independentemente de terem crianças. Buscar convergir as demais políticas sociais (creches, qualificação profissional, alfabetização de adultos, escola de horário integral, inclusão produtiva etc.) para o público alvo formado pelos extremamente pobres é parte da estratégia do *Brasil Sem Miséria* e pode vir a contribuir para mitigar o problema dos NEETs ao longo dos próximos anos. É preciso, portanto, acompanhar os efeitos dessas políticas para o grupo aqui analisado (NEETs) ao longo das próximas PNADs. Por outro lado, analisar os mecanismos de exclusão do mercado de trabalho e do sistema educacional que atingem esse grupo em particular poderia apontar para alternativas de políticas até agora não percebidas.

6. Referências

- FINLAY, I., SHERIDAN, M., MCKAY, J. & NUDZOR, H. 2010. Young People on the Margins: In Need of More Choices and More Chances in Twenty-First Century Scotland. *British Educational Research Journal*, 36, 851-867.
- MAGUIRE, S. 2008. Paying Young People to Learn--Does It Work? *Research in Post-Compulsory Education*, 13, 205-215.
- NERI, M. 2009. O Tempo de Permanência na Escola e as Motivações dos Sem-Escola. Rio de Janeiro: FGV, Instituto Brasileiro de Economia. Centro de Políticas Sociais.
- OECD 2012. *How successful are students in moving from education to work?*, OECD Publishing.
- PEMBERTON, S. 2008. Tackling the NEET generation and the ability of policy to generate a 'NEET' solution - evidence from the UK. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 26, 243-259.