

**Secção/Área temática
Trabalho, Organizações e Profissões****Esboçando tendências temporais e geográficas: um estudo da Garantia Jovem
no período 2014-2022**

**SOUSA, João Carlos ICS-Universidade Lisboa
RIBEIRO, Ana Sofia ICS-Universidade de Lisboa
FERREIRA, Tatiana Escola Superior de Educação, Instituto Politécnico de
Santarém**

Resumo

A presente pesquisa tem como objetivo geral o mapeamento e caracterização da Garantia Jovem direcionada aos NEET em Portugal entre 2014-2022. A estratégia metodológica passa pela utilização de dados secundários oriundos do IEFP, que controla o número de integrações e exclusões desta política pública para os NEET. A demonstração empírica é feita com recurso a uma abordagem de natureza quantitativa, fazendo uso da estatística descritiva. Os resultados apontam para o facto de que o número de jovens NEET integrados no programa Garantia Jovem está fortemente associado à própria dinâmica da economia portuguesa, acompanhando os ciclos económicos de expansão e de recessão. Subsidiariamente demonstramos também que são as parcelas relativas à integração no mercado de trabalho, nomeadamente empregos e estágios, aquelas que dão mais resposta pública aos NEET e, por isso, constituem-se como uma política pública fortemente devedora da dinâmica económica.

Palavras-chave: NEET; Portugal; Garantia Jovem; determinantes socioeconómicos.

1. Introdução

Em Portugal, em linha com os seus congéneres da Europa do Sul como Espanha, Itália e Grécia, os números de desemprego são cronicamente elevados comparativamente com o restante continente, particularmente entre países como Alemanha e os escandinavos (Eurostat, 2022). Não obstante a sua estrutural dimensão e impacto, a opinião pública portuguesa e, mais concretamente, os agentes mediáticos, demonstram um reduzido interesse (Reis e Sousa, 2017). A atenção dada por uma determinada sociedade a um tema é, deste ponto de vista, um primeiro passo essencial numa efetiva tentativa de resolução do problema, tal como é defendido por Therborn (2014). Mais, no caso português a cobertura jornalística ao desemprego jovem serve-se da voz de atores institucionais e, por isso, se pode mesmo falar de uma dupla invisibilidade (Reis e Sousa, 2017) dos jovens NEETⁱ e dos seus problemas. No plano do senso comum e do próprio funcionamento do Estado, a categorização dos NEET acarreta algum estigma social (Thornham e Gómez Cruz, 2018), aprofundando o caráter desigual desta condição.

A condição NEET caracteriza-se por um deslaçamento em diversas vertentes, nomeadamente em termos económicos e educacionais, mas com múltiplos impactos sociais e políticos na comunidade em que se integra cada cidadão. Na sua formulação NEET reporta-se à quebra dos laços sociais em termos económicos do jovem, ao não aceder ao mercado de trabalho, mas ao sistema educacional e também de formação profissional, constituindo-se como uma situação caracterizada pela imobilidade e estagnação.

No que reporta à abordagem da condição NEET em Portugal destacam-se estudos levados a cabo por Simões *et al.* (2020) e Simões *et al.* (2022) onde descrevem o fenómeno da condição NEET em contexto rural insular, embora existam projetos locais que visam este grupo em contexto urbano (cf. Barreiros e Borges, 2020). Vieira *et al.* (2018, 2019) demonstraram que a Grande Recessão implicou um aumento exponencial do número de NEET por toda a Europa, mas muito particularmente em Portugal e que, embora o discurso dominante assente na ideia de inatividade como opção, em resultado de transformações estruturais como a individualização, a verdade é que esta condição surge mais como imposição de regras económicas e de uma política pública caracterizada por uma lógica *top-down*.

A OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico) (2019) já havia constatado que o número de NEET teve um brusco aumento em Portugal como resultado da Grande Recessão e do conseqüente Plano de Ajustamento Económico dirigido pela Troikaⁱⁱ. Nesse mesmo relatório constatava-se que a maioria (70%) do NEET em Portugal viviam com os pais, em linha com alguns dos congéneres da Europa do Sul como a Itália e Grécia. A probabilidade de se integrar a condição NEET não se apresenta estatisticamente divergente entre os jovens nascidos em território nacional e aqueles que o fizeram no estrangeiro. No role de indicadores que tornam a situação portuguesa relativamente à condição NEET idiossincrática, está também o facto de o abandono escolar precoce ser ainda elevado, comparativamente aos restantes países europeus, numa proporção de 1/3 (OCDE, 2019). Nesta linha, também se constata que é entre os jovens com mais baixas qualificações que a situação de desemprego é mais intensa, além de o número de estágios ser diminuto, dificultando a integração dos jovens no mercado de trabalho.

Neste período, o relatório (OCDE: 2019) aponta para uma subida muito substancial do número de NEET em Portugal, em cerca de 19%. Com efeito, é possível perspetivar alguma associação entre o número de jovens que não consegue trabalhar nem estudar e o próprio ciclo económico nacional. Assim, cabe-nos perceber como tem evoluído a Garantia Jovem, enquanto principal instrumento da política pública orientada especificamente para os NEET em Portugal. Como objetivo geral da presente pesquisa, visa-se fazer o mapeamento e a caracterização das principais tendências que estruturam a Garantia Jovem nos últimos nove anos. A presente reflexão segue uma orgânica em que de seguida se procede ao enquadramento teórico da problemática em estudo, para a seguir de seguida se proceder à exposição dos procedimentos metodológicos e analíticos, finalmente produzir-se-á a demonstração empírica e finalmente um conjunto substancial de conclusões.

2. Da complexidade da condição NEET à multidimensionalidade da sua abordagem

A literacia digital e o empoderamento dos jovens rurais devem mobilizar o poder político e gerar sinergias entre ativistas do terreno, políticas públicas, bem como as próprias populações rurais objeto de intervenção (Simões *et al.*, 2022a), contribuindo

para redimensionar e transformar a estratégica das políticas públicas neste domínio. Nesta linha, evidência empírica recente demonstra que, em contextos ultraperiféricos, dimensões como o coletivismo, o sentido de comunidade e a agência são preditores relevantes na compreensão da participação política e cívicas entre os NEET (Simões, 2022b). De acordo com Castilla et al. (2018) a condição rural demonstra ter impacto no momento de se apropriar das tecnologias digitais de comunicação, isto é, fatores sociogeográficos condicionam o modo como diferentes categorias sociais se apropriam e fazem uso da tecnologia. Deste modo, postula-se que é central a consolidação de laços sociais entre os NEET e as respetivas comunidades visando o incremento da participação cívica e política destes.

Como aludimos anteriormente, a condição NEET está longe de ser o resultado de meras e isoladas escolhas biográficas dos jovens. Holte *et al.* (2019) perceberam precisamente a complexidade da condição NEET, ao estudar contextos tão diversos como Inglaterra ou África do Sul, e discerniram que entre os fatores determinantes e que pesam na estruturação da condição NEET, estão, antes de mais, aspetos relativos à economia política e ao modo como a economia se organiza em torno das tendências globalizantes.

Os circunstancialismos económicos e o facto de num contexto de crise ser potencialmente mais difícil aos jovens transitar de uma condição de estudantes para ativos no mercado de trabalho, não pode obscurecer outros fatores como os educacionais que são, igualmente, relevantes. A efetiva compreensão do fenómeno NEET tem necessariamente de passar por entender esta condição ao abrigo das políticas de combate à pobreza (Berigel, *et al.*, 2023). De acordo com van Vugt *et al.* (2022), os jovens oriundos de Estado-providência de matriz social-democrata e com menores níveis de liberalização, tendem a ter menor probabilidade de se verem na condição de NEET. Concomitantemente, os recursos educativos e a sua distribuição devem ser objeto de reflexão e ponderação, na medida em que eles também são formas e expressões de desigualdade social, porque dessa distribuição também dependem os níveis de literacia, contribuindo deste modo para o efetivo combate à inatividade na fase de transição. A distribuição de recursos de literacia e, particularmente, literacia digital, assume-se como central na compreensão, por exemplo, na capacidade de resposta dos serviços estatais aos NEET em contexto pandémico.

O incremento e desempenho da economia tem implicações indiretas nas políticas desenvolvidas pelo Estado orientadas para os NEET. Matthess e Kunkel (2020)

estudaram a possível ligação entre digitalização e mudança estrutural (Marzana, 2023; Ribeiro, 2024). Os autores alegam que, embora o impulso digital seja tangível, a verdade é que ainda assim é relativamente circunscrito quando considerado o efeito junto do mercado de trabalho. A contribuir para a complexidade desta relação, devem ser tidas em linha de conta outros circunstancialismos, tais como o nível de desenvolvimento do país onde se processa a digitalização, remetendo para o já mencionado desenvolvimento económico.

Serviços públicos digitalizados revelaram-se particularmente relevantes no contexto mais amplo da pandemia de Covid 19, mas também no regular e normal funcionamento do aparelho estatal que presta serviços à população. Al-Naimat e Fraihat (2020) definem digitalização como o aprovisionamento, tanto de serviços, como de informações através de procedimentos e métodos digitais. Este processo tem como uma das suas dimensões centrais a partilha e flexibilidade de informação, a agilidade na interação entre Estado e cidadão e entre o Estado e tecido empresarial. A digitalização dos processos administrativos, que visam serviços e informações, tem diversas vantagens, entre as quais: maior satisfação dos cidadãos; maior rapidez de resposta; sistematicidade de procedimentos; incrementa a eficácia dos serviços e recursos alocados; aumento dos níveis de sustentabilidade. A este propósito, Kumar (2016) define digitalização dos serviços como a utilização eficaz das tecnologias de informação e de comunicação, visando o incremento do sistema de governação, resultando numa substantiva melhoria dos serviços prestados aos cidadãos. É nesta senda que se pode encarar a crescente relevância do teletrabalho como modalidade laboral que possibilita aos jovens NEET e outras categorias sociais saírem dos grandes centros urbanos e fixarem-se em regiões rurais e periféricas, estimulando, não só a economia, mas também a própria dinâmica demográfica (Schwartz, 2012).

Em contextos em desenvolvimento, tais como o Bangladesh, a digitalização dos serviços de apoio aos jovens resultou num relativo fracasso, na medida em que estes continuaram a estar numa condição de exclusão (Sahid Ullah, 2016). Por outras palavras, os jovens com maiores competências educacionais e, particularmente, de literacia digital, tendem a ter alguma vantagem comparativamente aos seus conterrâneos, com menores competências neste domínio. A implicação desta evidência permite inferir que o empoderamento dos jovens NEET, em geral, comporta um conjunto de fatores que vai muito além dos tecnológicos, como a estrutura de poder,

além de aspetos políticos, geográficos e socioeconómicos. Nesta linha de pensamento, urge uma abordagem holística (Fahmi e Sari, 2020) sobre diversas medidas que têm como objeto os NEET. Numa realidade diversa à ocidental, na Malásia, foi reportada a forte associação entre os níveis de literacia digital e a empregabilidade entre os NEET, bem como da sua condição salarial, articulados por centros tecnológicos em contexto rural (Vong *et al.*, 2017). Assim, a intervenção junto desta categoria social revelou-se positiva, na medida em que foi observado um substantivo incremento dos níveis de felicidade.

Outro eixo implicado no debate em torno dos NEET, faz-se no eixo entre um foco mais individualizante e, em alternativa, outro de pendor mais estrutural. Maguire *et al.* (2012) detetaram a desmotivação por parte NEET em não concluírem o ensino obrigatório, antecipando a sua integração no mercado de trabalho, movidos pelo desejo de autonomia económica e material, mas também pelas reduzidas expectativas de continuar o seu percurso escolar. Os autores advogam a implementação de uma “real” política pública que vise a formação específica para a melhor e mais plena integração destes no mercado de trabalho e, neste exercício, é fundamental a articulação entre os próprios jovens e os seus potenciais empregadores.

Nesta linha de pensamento, a área de estudos sobre os NEET é fértil no domínio da psicologia. Neste procura-se identificar fatores individuais que diferenciam os NEET de outras categorias sociais no momento de integrarem o mercado de trabalho. Ora, é neste âmbito que Buchanan Tuckerman (2016) demonstra que estes jovens, em face dos baixos níveis de literacia e também de autonomia, dependem muito da rede envolvente na construção de trajetos pessoais e profissionais na hora de deixarem de estudar. Decorrente desta asserção pode-se dizer que a estrutura familiar é fundamental na ultrapassagem destes potenciais obstáculos e que, por exemplo, em contextos familiares mais prósperos, existem mais condições para contornar tais constrangimentos. Embora o estudo tenha um lastro psicológico têm consequências no plano social, em particular, no modo como a comunidade se organiza em torno dos NEET. Nesta linha, na América Latina, em concreto na Colômbia, Vivas *et al.* (2017) concluíram que a posse de competências digitais está associada a maiores e melhores oportunidades no mercado de trabalho, mas também maior sensibilidade ao debate público e político realizados pelos media, tornando-se imperativo a existência de uma robusta estrutura tecnológica. Neste âmbito, num estudo recente, foi possível identificar um conjunto de fatores que predis põem os NEET a procurar emprego e a estudar. Deste modo, de acordo com

Simões *et al.* (2022b) os fatores individuais surgem como centrais na predisposição para a procura de emprego entre esta categoria social.

No plano das consequências, a condição NEET assume diversas repercussões em diferentes esferas de atividade. Ainda que estrutural, o desemprego jovem deve ser encarado como uma disfuncionalidade, não desta categoria social em particular, mas como uma questão socio-estrutural. A título ilustrativo, o desemprego jovem na Sérvia, tem implicações na estrutura económica e familiar da generalidade da população, condicionando rendimentos e o próprio incremento económico (Ramhorst, 2021).

No plano da empregabilidade, as tecnologias de informação e comunicação têm um muito diversificado âmbito de implementação. Podem impulsionar decisivamente a estrutura estatal, ao digitalizar serviços e, deste modo, tornar-se mais ágil e rápido na resposta aos cidadãos, mas também é verdade que estas potencialidades se podem traduzir noutras aplicações. Entre estas, a criação de meios de comunicação de carácter local e regional, podendo constituir um forte incentivo à integração dos NEET no mercado de trabalho e, com isso, facilitar a transição destes da fase em que estudam para a do trabalho, tirando proveito das vantagens da comunicação móvel (Fennell *et al.*, 2018). Nesta medida, tal como alegam Bäckman e Nilsson (2016), uma robusta política pública orientada aos NEET deve ser encarada como um investimento, dados os fortes custos económicos, sociais e pessoais que, um início titubeante de trajetória de trabalho, pode implicar, sobrecarregando o Estado, na atribuição de subsídios e outras prestações sociais de proteção social.

3. Estratégia metodológica

3.1. Do objeto à origem dos dados: gerindo limitações e potencialidades

A transição para a vida adulta e para o mercado de trabalho tem se revelado um dos maiores desafios colocados no percurso biográfico dos jovens, mas também às suas respetivas famílias e à própria sociedade, mormente ao Estado. Por conseguinte, constitui-se como imperativo um melhor conhecimento sobre a forma como as políticas públicas se têm articulado com os NEET e como estão sujeitas a condicionantes e determinantes externas, nomeadamente o próprio ciclo económico português.

Neste estudo, assume-se uma abordagem longitudinal, compreendendo um total de nove anos, mormente de 2014-2022. Os dados são de natureza quantitativa e têm origem nos NEET inscritos no Instituto de Emprego e Formação Profissional, naquela que é a principal medida pública dirigida a esta categoria social – Garantia Jovem. A utilização de dados secundários tem potencialidades, mas também algumas limitações e desvantagens, nomeadamente na forma como se processa a sua recolha e análise. O processo de recolha de dados e a definição dos dados a recolher, têm como finalidade responder aos requisitos administrativos e burocráticos do Estado, nomeadamente o registo e controlo do número de jovens integrados na Garantia Jovem. O desenho dos instrumentos de recolha dos dados, não sendo concebidos com a finalidade de mapeamento e compreensão do percurso escolar, formativo e laboral dos jovens NEET, numa perspetiva mais científica e compreensiva, muitas vezes inviabilizam a realização de uma análise mais aprofundada dos dados. Uma segunda desvantagem do recurso a dados secundários, é o facto de estes apresentarem um tipo de manuseamento analítico e reflexivo relativamente rígido, visto que os dados são disponibilizados, não por cidadão, mas por categoria etária, por exemplo. Não obstante, são várias as vantagens com a utilização de dados oficiais que permitem o estudo da totalidade do objeto em estudo: os NEET em Portugal e o seu enquadramento no âmbito da Garantia Jovem. Esta confiança é, também, ilustrada pelo facto de se tratar, não de uma amostra do fenómeno em análise, mas sim da própria população que integra a categoria social que se pretende estudar.

Decorrente destes circunstancialismos, a exposição dos dados faz uso de recursos oriundos da estatística descritiva como média, amplitude de frequências ou ainda taxas anuais. Os dados relativos aos anos de 2014 e 2022 foram completados a partir de estimativas de um período menor de cada ano. Concretizando, no ano de 2014 os dados disponibilizados pelo IEFP são relativos aos meses a partir de março. Deste modo, seguindo o princípio da proporcionalidade calculámos os valores para janeiro e fevereiro a partir da média aritmética dos dez meses subsequentes. O mesmo processo foi realizado para o ano de 2022, dado que o período disponibilizado foi de janeiro a setembro, pelo que se procedeu à estimativa para os restantes três meses (outubro, novembro e dezembro), seguindo a tendência aritmética dos primeiros nove meses.

3.2. Objetivos específicos e indicadores

Enquanto política pública, a Garantia Jovem constitui-se como um conjunto vasto e heterogéneo de medidas públicas que, visando uma mesma categoria social, o faz em diferentes vertentes. Surge em 2013, no contexto da crise económico-financeira que assolou a Europa, no seguimento das recomendações da Comissão Europeia para que os Estados Membros adotassem medidas para mitigar o impacto que essa crise produziu na integração dos jovens no mercado de trabalho (Plano Nacional de Implementação de Uma Garantia Jovem - Resolução do Conselho de Ministros n.º 104/2013, de 31 de dezembro). Mais recentemente, a Comissão Europeia definiu como prioritário do domínio da política europeia para a juventude, o reforço da iniciativa Garantia Jovem, tendo conduzido à alteração do Plano Nacional da Implementação de uma Garantia Jovem em 2021 (Resolução do Conselho de Ministros n.º 188/2021, de 30 de dezembro). Em ambos os planos se constituem como principais eixos de intervenção: emprego, educação e formação e estágios. Por conseguinte, definimos como objetivos secundários, e que se constituem como subsidiários do objetivo geral inicialmente definido os seguintes: a) descrever a evolução do número de NEET inscritos ao longo dos últimos nove anos; b) comparar a relevância de cada um dos quatro domínios em que se operacionaliza a Garantia Jovem; c) calcular as taxas anuais de variação de NEET integrados na Garantia Jovem; d) comparar os casos de sucesso com os de insucesso; e) descrever a distribuição geográfica dos NEET em 2022.

De forma a operacionalizar estes objetivos específicos, faz-se uso dos seguintes indicadores que operacionalizam a Garantia Jovem, versando em âmbitos tão diversos como a integração no mercado de trabalho, a promoção de formação que possibilite maior adequabilidade formativa, mas também a aprendizagem e, finalmente, o enquadramento dos NEET em contexto de estágio. Estes são os eixos estruturantes da ação da Garantia Jovem em Portugal. Passemos a apresentar, de forma sucinta, os quatro indicadores considerados.

3.2.1. Variáveis em estudo

Emprego - O indicador compósito que se designa como emprego resulta da agregação de medidas mais particulares como: Apoios à Contratação; PAECPE - Criação do

Próprio Emprego; Linha de Apoio à Criação de Emprego; Investe Jovem; Sou Mais; Colocações através do SPE1; Colocações pelos próprios meios. Estes são medidas mais específicas que, têm como objetivo o enquadramento dos NEET no mercado de emprego.

Educação/formação – Em termos orgânicos é o indicador relativo à educação e formação. Este desdobra-se em: Cursos Educação Formação de Adultos; Cursos Educação Formação Jovens; Cursos Especialização Tecnológica; Vida Ativa Jovem; CoopJovem; Empreende Já; Programa Jovem + Digital; UpSkill; Regresso ao ensino regular. Este indicador composto reporta-se a um vasto e relevante domínio, como é aquele que diz respeito à formação e educação formal e que resulta num relevante instrumento de valorização do jovem e cidadão, visando, não só a sua integração económica, mas também na vida cívica e coletiva.

Aprendizagem – A aprendizagem tem a singularidade de ser o único indicador simples dos cinco que operacionalizam o presente esforço reflexivo. Este indicador reporta-se à transferência de competência aos NEET, articulando o exercício de uma profissão e atribuindo um certificado de equivalência.

Estágios – O indicador composto dos estágios corresponde à integração das seguintes formas de estágio: Emprego Jovem Ativo; Estágios Emprego; Estágios Profissionais; Estágios ATIVAR.PT; Inov Contacto; PEPAL; Outros Estágios.

Idade – A caracterização social e demográfica passa pela categorização dos NEET em dois grupos: dos 15-24 anos; dos 25-29 anos.

Na secção seguinte, serão expostos os principais dados de modo a cumprir os objetivos definidos anteriormente.

4. Dados

A presente secção tem como finalidade a descrição e exposição dos dados relativos aos NEET inscritos na Garantia Jovem formalmente no período de 2014-2022 e que pretende produzir demonstração empírica relevante acerca do objeto em estudo. Também fazemos uso de dados oriundos do INE (Instituto Nacional de Estatística) sobre a população portuguesa e sua distribuição pelas diferentes NUTS II. A presente secção divide-se em três subsecções. Na primeira, tratamos os dados relativos às integrações que, de certo modo, tiveram uma conclusão de sucesso, considerando esse sucesso como a integração do NEET numa das saídas que operacionaliza a medida

Garantia Jovem. Por outro lado, na segunda subsecção apresentamos os dados relativos aos casos dados como de “insucesso”, na medida em que saem do “radar” das estruturas do Estado e da Garantia Jovem, em concreto para situações de aparente inatividade ou para situações dadas como desconhecidas. Finalmente, na terceira procedemos à caracterização dos NEET em Portugal no ano de 2022 e a sua densidade ao longo do território continental.

4.1. Os condicionalismos socio económicos nas medidas públicas de resposta aos NEET

A Garantia Jovem, enquanto medida pública de apoio à integração e qualificação de jovens que não se encontram a trabalhar, a estudar ou em formação, desdobra-se num conjunto de potenciais medidas que lhe atribuem operacionalidade. Neste âmbito, a medida expressa-se em emprego, educação/formação, aprendizagem e finalmente estágios. O emprego é o indicador com maior peso na hora de medir a Garantia Jovem. Ao longo do lapso temporal em análise a proporção de jovens aos quais foi conferido um emprego oscila entre os 66,8% de 2014 e os 67,4% em 2022, uma amplitude a cifrar-se nos 0,6 pontos percentuais (cf. Tabela 1). Contudo, existem diversos anos em que este peso ascendeu aos 70%, cifrando-se mesmo nos 79,2% em 2017. A educação/formação ocupa uma cota do orçamento da Garantia Jovem relativamente pequena ao longo do período estudado, ainda que se observe uma tendência de crescimento. Deste modo, em 2014, 3,8% dos NEET portugueses usufruíam de medidas nesta tipologia, em contraste com os 12% em 2022, sendo que o máximo 13,1% em 2020 e 2021. A rubrica dedicada à aprendizagem tem registado uma forte tendência de estabilidade ao longo do período em consideração. Em 2014 a aprendizagem ocupava um peso percentual de 8,2%, que é aliás o valor máximo, desde aí desce para 3,1% no ano seguinte e mantém-se ao longo dos subsequentes anos dos 2 a 3%, registando um mínimo em 2022 com 1,5%.

Tabela 1 – NEET integrados nas ofertas Garantia Jovem 2014-2022

		Emprego	Educação/Formação	Aprendizagem	Estágios
	%	66,8	3,8	8,2	21,2
2014	169 591	113271	6470	13834	36016
	%	75,7	4,2	3,1	17,0
2015	164 983	124 915	6 897	5 120	28 051
	%	78,1	5,2	3,0	13,6
2016	158 295	123 632	8 265	4 811	21 587
	%	79,2	6,8	3,0	11,0
2017	142 446	112 795	9 727	4 206	15 718
	%	73,3	9,9	2,7	14,1
2018	131 021	96 024	12 966	3 551	18 480
	%	71,4	8,7	3,3	16,6
2019	108 653	77 622	9 453	3 581	17 997
	%	73,9	13,1	2,6	10,4
2020	124 707	92 165	16 366	3 198	12 978
	%	70,1	13,3	2,3	14,3
2021	138 974	97 438	18 506	3 153	19 877
	%	67,4	12,0	1,5	19,1
2022	109 679	73 916	13 201	1 613	20 948

Fonte: Elaboração própria a partir de dados IIEFP.

Nota 1: 2014 estimativa a partir de dados de março a dezembro.

Nota 2: 2022 estimativa a partir de dados de janeiro a setembro.

Finalmente, em realização de estágios, a variação entre 2014 e 2022, com respetivamente 21,2% e 19,1%, revela uma amplitude de 2,1 p.p., indicando que estamos perante um indicador muito estável, no que diz respeito ao número de jovens beneficiários. Contudo, uma observação ao peso relativo ao longo dos anos, permite perceber que, em 2020, apenas teve um peso relativo de 10,4%, tendo vindo a recuperar nos últimos dois anos. Esta nuance talvez se fique a dever aos constrangimentos impostos pela pandemia de Covid 19 e às fortes restrições de mobilidade das pessoas.

A tabela 2 permite-nos observar as taxas de variação anual na última década relativamente ao número de NEET integrados na medida Garantia Jovem. Deste 2014 que se assiste a uma progressiva diminuição do número de inscritos, com uma redução, ainda que algo ténue, de 2,7%, esse mesmo indicador regista -4,1% em 2015-2016. A partir dessa data até 2020 os dados são de progressiva redução do número de NEET inscritos, passando de um máximo de 164 983 em 2015, para os 108 653 em 2019. Em

2020 assiste-se à inversão desta tendência, com a eclosão da pandemia de Covid 19 e a consequente retração da dinâmica económica e do mercado de trabalho.

Tabela 2 – Taxas de variação anual de NEET inscritos 2014-2022

	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022
Total	-2,7	-4,1	-10,0	-8,0	-17,1	14,8	11,4	-21,1
Emprego	10,3	-1,0	-8,8	-14,9	-19,2	18,7	5,7	-24,1
Educação / Formação	6,6	19,8	17,7	33,3	-27,1	73,1	13,1	-28,7
Aprendizagem	-63,0	-6,0	-12,6	-15,6	0,8	-10,7	-1,4	-48,8
Estágios	-22,1	-23,0	-27,2	17,6	-2,6	-27,9	53,2	5,4

Fonte: Elaboração própria a partir de dados IIEFP.

Nota 1: 2014 estimativa a partir de dados de março a dezembro

Nota 2: 2022 estimativa a partir de dados de janeiro a setembro.

Deste modo, é até final de 2021 que o número de NEET aumenta para um total de 138 974, incrementando este valor a uma taxa de 14,8% e 11,4% para respetivamente os anos de 2020 e 2021. Finalmente, em 2022 assiste-se a uma quebra do número de inscritos, numa redução a rondar 1/5, mais precisamente menos 21,1% num total absoluto de 109 678. Estes dados devem ser interpretados à luz da dinâmica da economia portuguesa. Em 2014, Portugal estaria a começar a sair das consequências da grande recessão, ilustrada com a crise da dívida pública e intervenção da troika; em 2020, foi a pandemia de Covid 19 que levou ao aumento do número de NEET integrados no programa Garantia Jovem em Portugal. Atualmente, os dados sugerem alguma tendência de recuperação para valores muito próximos aos das vésperas do início da pandemia.

Uma síntese aos dados de caráter longitudinal (2014-2022) permite-nos perceber que o número de NEET integrados em ofertas Garantia Jovem em Portugal oscilam num ciclo relativamente paralelo ao próprio ciclo económico.

4.2. Saídas para inatividade e desconhecidas do Garantia Jovem 2014-2022

O outro lado da Garantia Jovem são os casos que aparentemente não têm um final de sucesso, nomeadamente naquelas quatro vertentes anteriormente discutidas. Deste ponto de vista, os antípodas do sucesso são mensuráveis em duas vertentes: saídas para

a inatividade e desconhecidos. A tabela 3 apresenta os dados relativos a estes dois indicadores onde se contrastam os registos ao longo do período 2014-2022, considerando os NEET inscritos nesse ano em cada uma das duas categorias etárias consideradas, 15-24 anos e 25-29 anos. Ou seja, as percentagens que se apresentam dizem respeito ao peso de cada categoria etária de cada ano, sendo que o restante se reporta aos casos de sucesso e que seguiram uma das quatro vertentes que operacionalizam a medida Garantia Jovem.

Tabela 3 – Inatividade e desconhecidos no Garantia Jovem 2014-2022

		Saídas para a Inatividade	%	Desconhecido	%	Totais
2014*	15-24 anos	4 507	1,7	56 508	21,0	160 127
	25-29 anos	2 537	0,9	35 692	13,3	90 590
	Total	7 044	2,6	92 200	34,3	268 835
2015	15-24 anos	4 526	1,8	51 855	20,3	150 164
	25-29 anos	3 562	1,4	30 085	11,8	104 847
	Total	8 088	3,2	81 940	32,1	255 011
2016	15-24 anos	4 223	1,7	48 019	19,9	144 245
	25-29 anos	4 035	1,7	26 966	11,2	97 293
	Total	8 258	3,4	74 985	31,0	241 538
2017	15-24 anos	4 580	2,1	41 475	19,1	128 034
	25-29 anos	4 489	2,1	24 557	11,3	89 513
	Total	9 069	4,2	66 032	30,4	217 547
2018	15-24 anos	4 963	2,5	37 575	18,7	117 168
	25-29 anos	4 988	2,5	22 878	11,4	84 257
	Total	9 951	4,9	60 453	30,0	201 425
2019	15-24 anos	3 976	2,3	38 464	22,1	105 233
	25-29 anos	4 382	2,5	18 584	10,7	68 826
	Total	8 358	4,8	57 048	32,8	174 059
2020	15-24 anos	2 605	1,5	27 040	15,6	97 724
	25-29 anos	2 878	1,7	16 122	9,3	75 628
	Total	5 483	3,2	43 162	24,9	173 352
2021	15-24 anos	3 653	1,9	30 271	15,5	112 006
	25-29 anos	4 078	2,1	17 706	9,1	82 676
	Total	7 731	4,0	47 977	24,6	194 682
2022**	15-24 anos	4 237	2,1	38 538	18,7	118 593
	25-29 anos	3 790	1,8	25 359	12,3	86 984
	Total	8 027	3,9	63 897	31,1	205 577

Fonte: Elaboração própria a partir de dados IIEFP.

* Nota 1: 2014 estimativa a partir de dados de março a dezembro.

** Nota 2: 2022 estimativa a partir de dados de janeiro a setembro.

A proporção de desconhecidos é substancialmente superior aos casos de saídas para inatividade, uma vez que estes últimos não vão além dos 5%, ao passo que os desconhecidos representam, em média, aproximadamente 1/3 dos NEET inscritos na Garantia Jovem ao longo de quase uma década em análise. Observando de forma genérica a evolução dos totais, tanto de saídas, como de desconhecidos, pode-se considerar que se pautam pela estabilidade e regularidade. Por exemplo, os totais de saídas para inatividade em 2014 cifrava-se em cerca de 2,6% dos NEET inscritos na Garantia Jovem, este indicador em 2022 é de 3,9% o que representa uma oscilação de 1,3 pp com um máximo alcançado em 2018 e 2019 com respetivamente 4,9% e 4,8%. Considerando por categorias etárias, a nota dominante é de equilíbrio proporcional entre as saídas para inatividade, porém no biénio 2014-2015 e depois em 2022 a categoria dos 15-24 anos é aquela com maior peso proporcional. Apenas no triénio 2019-2021 a categoria 25-29 anos apresenta maior proporção de NEET com saídas para a inatividade.

No que diz respeito ao grupo dos NEET, com saídas desconhecidas em maior proporção, comparativamente às saídas para inatividade, tal como havíamos assinalado anteriormente, também apresentam alguma estabilidade percentual das duas categorias etárias consideradas ao longo dos nove anos em estudo. A ilustrar o que acabámos de afirmar está o facto que, em 2014, o grupo etário dos 15-24 anos representava 21%, ao passo que, em 2022, foi de 18,7%, representando uma amplitude que se cifra nos 2,3 pp a menos. Caso ainda mais flagrante é o do grupo etário mais velho que, nos mesmos anos, representava 13,3% e 12,3%, respetivamente, numa oscilação de apenas 1 p.p. Nesta mesma linha também se regista uma queda do número de desconhecidos entre 2014 para 2022 ao passar dos 34,3% (valor máximo) para os 31,1%. O registo mínimo de NEET com saída desconhecida situa-se no ano de 2021 com 24,6%, o que pode ser o resultado dos impactos da pandemia.

Num comparativo entre os dois grupos etários, no que toca às saídas desconhecidas, o grupo mais jovem é, em todos os anos, comparativamente maior ao mais velho. A maior disjunção é registada em 2019, quando o grupo dos 15-24 anos tinha um peso de 22,1%, ao passo que o grupo dos 25-29 era de 10,7%, numa amplitude total de 11,4 pp. Este indicador pode e deve ser lido com alguma reserva, desde logo porque estamos perante categorias etárias com amplitudes etárias distintas e, por isso, com potencial diverso, mas ela não nos deve coibir de considerar que nos sugere a necessidade de políticas direcionadas

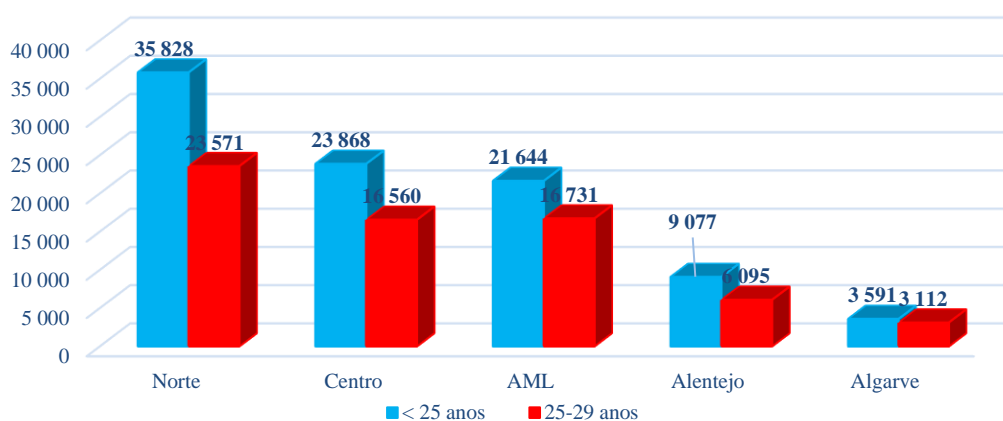
e localizadas para estes dois grupos, que cumpram diferentes objetivos, uma vez que um jovem NEET de 18 anos é necessariamente distinto de um jovem NEET de 27 anos.

4.3. Distribuição e densidade geográfica atual

Um último apontamento para caracterizar a distribuição dos NEET em Portugal no ano 2022, considerando tanto os dois grupos etários atrás mencionados, como a sua distribuição por NUTS II de Portugal. Adicionalmente, procede-se à medição da densidade de NEET entre a população portuguesa. Para tal, construímos dois indicadores que consistem no cálculo do rácio entre o número de NEET por NUTS II por população infantil (0-14 anos), ao qual chamamos indicador de Densidade de NEET por população jovem não ativa; de igual forma procedemos para a população ativa e o número de NEET por NUTS II, o qual designamos de Indicador de densidade de NEET por ativosⁱⁱⁱ.

A figura 1 ilustra, de forma clara, a distribuição geográfica dos NEET no ano pretérito de 2022. No topo está a região Norte, onde se concentra maior número de NEET integrados na Garantia Jovem, secundarizado pela região Centro e a Área Metropolitana de Lisboa (AML), ambas com valores muito próximos. Mais distantes e correspondendo grosso modo, ao seu peso proporcional nos totais populacionais nacionais, estão Alentejo e Algarve. A nuncce substantiva prende-se com o facto de, na região centro, existirem, em termos absolutos, maior número de NEET, quando na verdade a AML é mais populosa em termos de população ativa (15-64 anos) em aproximadamente meio milhão de habitantes.

Gráfico 1 – Jovens NEET integrados na Garantia Jovem em 2022 por NUTS II



Fonte: Elaboração própria a partir de dados IEFP.

Nota: Estimativa a partir de dados de janeiro a setembro de 2022.

Esta nuance remete-nos para a medição daquilo a que designamos por densidade geográfica de NEET. A região Centro apresenta maiores valores no grupo com idade inferior a 25 anos, em pouco mais de dois mil casos e muito próximo ao da AML no que concerne ao grupo dos 25-29 anos. De facto, calculando o rácio de NEET pela população ativa de cada região observamos os seguintes registos: Norte 2,5%; Centro 2,9%; AML 2,1%; Alentejo 3,5%; Algarve 2,3%. O registo da região Centro é substantivamente superior ao da AML, nomeadamente em cerca de 0,8 p.p., sendo que o valor mais elevado é do Alentejo, com uns expressivos 3,5%. Este último valor está acima em cerca de 0,9 p.p. da média nacional de 2,6%.

No que toca ao rácio de densidade de NEET por população juvenil, os dados são ainda mais reveladores das assimetrias regionais em Portugal continental. Concretizando, diríamos que, sem surpresa, a AML apresenta o rácio mais baixo com 9,1%, ao passo que o mais elevado pertence à região do Alentejo com 17%. Abaixo da média nacional (12,4%) apenas a referida AML e o Algarve com 10,4%. Acima da média nacional o destaque também vai para as regiões Centro e Norte com respetivamente 15,1% e 13,3%. Os dados sugerem alguma associação entre a amplitude da área geográfica e a densidade de NEET, por outras palavras, quanto maior a área, maior a densidade de NEET pela população em geral e suas diferentes categorias etárias.

5. Conclusões

A pesquisa que agora se pretende concluir visou o mapeamento e caracterização do fenómeno NEET em Portugal ao longo da última década, grosso modo.

Nesta reflexão, ficou patente, em primeiro lugar, a demonstração empírica produzida sugere que o número de integrações no programa Garantia Jovem segue em paralelo a tendência do ciclo económico, ou por outras palavras, em tempos de expansão e crescimento económico, o número de NEET integrados na Garantia Jovem tende a diminuir e, pelo contrário, a aumentar quando surgem crises, como foi o caso particular da pandemia de Covid 19.

Em segundo lugar, no que concerne às saídas ou insucessos em geral, elas seguem a tendência mais ampla da economia, em que aquelas consideradas por inatividade são maiores em tempos de expansão económica e as desconhecidas seguem tendência

inversa. Estes dados sugerem que os períodos de incremento da economia levam à integração dos jovens, até aí NEET, noutras formas de atividade, sejam elas no mercado de trabalho, sejam na formação profissional, sejam, ainda, no reatar do percurso de educação formal.

Um terceiro análise de análise passava pela caracterização e distribuição dos NEET no ano de 2022 e, nessa medida, demonstrou-se que são as regiões com menor densidade populacional e mais vastas em termos de área, como o Alentejo e a região Centro, que têm maior concentração de NEET. Esta constatação pode ficar a dever-se ao progressivo depauperar demográfico e económico a que estas regiões têm sido submetidas, sobretudo depois da Grande Recessão e em concreto do período da Troika, que tem sido um marco por um reanimar dos fluxos migratórios de jovens com níveis superiores de qualificações, tanto para o litoral e em concreto para a AML, como para o estrangeiro.

Num outro patamar de análise, está propriamente o conteúdo e as diferentes medidas que compõem a Garantia Jovem. A esse respeito, o que ressalta desde logo é o predomínio dos estágios e, sobretudo, do emprego que, no total, totalizam aproximadamente $\frac{3}{4}$ das medidas implementadas anualmente juntos do NEET. Nesta medida, em oposição encontramos as parcelas dedicadas à educação/formação e aprendizagem que, conjuntamente, pouco vão além dos 10% dos casos. Estas evidências podem potencialmente corresponder, em última análise, a uma maior dependência das contingências orçamentais com que o programa Garantia Jovem se pode confrontar.

No plano mais específico observa-se que, entre os casos categorizados como insucessos, as saídas desconhecidas são cronicamente maiores, comparativamente àquelas tidas como saídas para a inatividade. Ora, cabe aqui perceber se não estamos perante uma disfuncionalidade de carácter processual e administrativo dos próprios serviços de atendimentos aos NEET, ao deixarem de ter o rasto destes jovens.

Finalmente, considerando os indicadores de densidade calculados e mesclando estes com alguma imaginação prospetiva, permitem esboçar um cenário de aprofundamento do número de NEET pelas regiões de maior densidade, o que não deixa de refletir a potencial intensificação das desigualdades territoriais de oportunidades.

Notas

ⁱ NEET em inglês designa “Not in Employment Education or Training”. Opta-se pela utilização da sigla em inglês de forma a harmonizar com a bibliografia nacional e internacional utilizada na presente reflexão. Mais, consideramos ainda que esta categoria é grosso modo composta por jovens entre os 15 e 29 anos.

ⁱⁱ Designação informal, muito difundida pelos meios de comunicação social em Portugal aquando do pedido de ajuda e que congrega Banco Central Europeu, Comissão Europeia e Fundo Monetário Internacional.

ⁱⁱⁱ Os dados apresentados nesta subsecção resultam dos já mencionados dados secundários facultados pelo IIEFP e de dados do INE relativamente à população residente em nas diversas regiões de Portugal no ano de 2022.

Este trabalho é financiado pelo projeto “Tr@ck-in Public employment services tracking effectiveness in supporting rural NEETs”, financiado pela EEA and Norway Grants for Youth Employment Fund, (Ref. 2020-01-0011), onde o ICS-ULISBOA é um dos parceiros.

Os autores escrevem ao abrigo do novo acordo ortográfico.

Bibliografia

- Al-Naimat, A. M., & Fraihat, A. (2020). E-Government’s Service Quality; User perception Significance and Measurement. *IJCSNS*, 20(10), 101.
- Bäckman, O., & Nilsson, A. (2016). Long-term consequences of being not in employment, education or training as a young adult. Stability and change in three Swedish birth cohorts. *European Societies*, 18(2), 136-157.
- Barreiros, A., & Borges, B. (2020). IO2 model of intervention targeted at NEETs: O2-A5: reporting of the testing phase in Portugal.
- Berigel, M., Boztaş, G. D., Rocca, A., & Neagu, G. (2023). A model for predicting determinants factors for NEETs rates: Support for the decision-makers. *Socio-Economic Planning Sciences*, 87, 101605.
- Buchanan, S., & Tuckerman, L. (2016). The information behaviours of disadvantaged and disengaged adolescents. *Journal of documentation*, 72(3), 527-548.
- Castilla, D., Botella, C., Miralles, I., Bretón-López, J., Dragomir-Davis, A. M., Zaragoza, I., & Garcia-Palacios, A. (2018). Teaching digital literacy skills to the

- elderly using a social network with linear navigation: A case study in a rural area. *International Journal of Human-Computer Studies*, 118, 24-37.
- Eurostat (2023). *População desempregada: total e por grupo etário*. Consultável em: https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php?title=Unemployment_statistics
- Fahmi, F. Z., & Sari, I. D. (2020). Rural transformation, digitalisation and subjective wellbeing: A case study from Indonesia. *Habitat International*, 98, 102150.
- Fennell, S., Kaur, P., Jhunjhunwala, A., Narayanan, D., Loyola, C., Bedi, J., & Singh, Y. (2018). Examining linkages between Smart Villages and Smart Cities: Learning from rural youth accessing the internet in India. *Telecommunications Policy*, 42(10), 810-823.
- Holte, B. H., Swart, I., & Hiilamo, H. (2019). The NEET concept in comparative youth research: The Nordic countries and South Africa. *Journal of Youth Studies*, 22(2), 256-272.
- Kumar, A. (2016). E-Services Education in Rural Area.
- Maguire, S., Spielhofer, T., & Golden, S. (2012). Earning not learning? An assessment of young people in the jobs without training (JWT) group. *Sociological Research Online*, 17(3), 247-255.
- Marzana, D., Ellena, A. M., Martinez-Damia, S., Ribeiro, A. S., Roque, I., Sousa, J. C., & Prieto-Flores, Ò. (2023). Public Employment Services and Strategic Action towards Rural NEETs in Mediterranean Europe. *Social Sciences*, 13(1), 7.
- Matthess, M., & Kunkel, S. (2020). Structural change and digitalization in developing countries: Conceptually linking the two transformations. *Technology in society*, 63, 101428.
- Müller, N., Pforr, K., & Hochman, O. (2020). Code/Syntax: The non-linear relationship between parental wealth and children's post-secondary transitions in Germany. *GESIS - Leibniz-Institute for the Social Sciences. Data File Version 1.0.0*, <https://doi.org/10.7802/2073>.
- Muris, P., & Ollendick, T. H. (2023). Contemporary Hermits: A Developmental Psychopathology Account of Extreme Social Withdrawal (Hikikomori) in Young People. *Clinical Child and Family Psychology Review*, 1-23.
- OECD., D. S. E. (2019). *Society at a Glance 2019*. Organization for Economic.
- Ramhorst, A. (Ed.). (2021). Study on youth employment in the Western Balkans. *Regional Cooperation Council*, 15, 369.

- Reis, B. & Sousa, J. (2017). A invisibilidade do desemprego juvenil no discurso mediático da imprensa portuguesa. *Observatório (OBS*)*, 11, 134-148.
- Ribeiro, A. S., Lendzhova, V., Vyšniauskienė, S., Ferreira, T., Sousa, J. C., Roque, I., & O'Higgins, N. (2024). Public Employment Services' Responses to the Pandemic: Examples from Portugal, Bulgaria, and Lithuania. *Politics and Governance*, 12.
- Sahid Ullah, M. (2016). Empowering rural communities through telecentre connectivity: experience of the Union Information and Service Centres in Bangladesh. *Media Asia*, 43(2), 112-125.
- Schwartz, A. (2012). The telework phenomenon and rural development. *Agricultural Management/Lucrari Stiintifice Seria I, Management Agricol*, 14(1).
- Simões, F., Erdoğan, E., Muratović, M., & Sik, D. (2022). Scrutinising the exceptionalism of young rural NEETs: A bibliometric review. *Youth & Society*, 54(2_suppl), 8S-28S.
- Simões, F., Fernandes-Jesus, M., & Marta, E. (2022a). NEETs civic and political participation in outermost islands: The mediating roles of sense of community and agency. *Journal of Community & Applied Social Psychology*, 32(5), 799-813.
- Simões, F., Fernandes-Jesus, M., Marta, E., Albanesi, C., & Carr, N. (2022b). The increasing relevance of European rural young people in policy agendas: Contributions from community psychology. In *Journal of Community and Applied Social Psychology*. John Wiley and Sons Ltd. <https://doi.org/10.1002/casp.2640>
- Simões, F., Ferreira, I., & Vieira, M. M. (2020). Rural NEETs in Portugal: 2009/2019 overview.
- Simões, F., Tosun, J., & Rocca, A. (2022c). Determinants of Job-Finding Intentions Among Young Adults from 11 European Countries. *Social Indicators Research*, 164(2), 623-648.
- Therborn, G. (2014). *The killing fields of inequality*. John Wiley & Sons.
- Thornham, H., & Gómez Cruz, E. (2018). Not just a number? NEETs, data and datalogical systems. *Information, Communication & Society*, 21(2), 306-321.
- van Vugt, L., Levels, M., & van der Velden, R. (2022). The low skills trap: the failure of education and social policies in preventing low-literate young people from being long-term NEET. *Journal of Youth Studies*, 1-35.

- Vieira, M. M., Pappámikail, L., & Ferreira, T. (2018). Jóvenes y políticas juveniles: algunos desencuentros. El caso del programa Garantía Juvenil en Portugal. *Metamorfosis-Revista del Centro Reina Sofía sobre Adolescencia y Juventud*, (9), 67-88.
- Vieira, M. M., Ferreira, T., & Pappámikail, L. (2019). Rede local de parceiros Garantia Jovem: tensões e obstáculos às políticas de proximidade. In Afonso, A. J., & Palhares, J. A. (Eds.), *Entre a Escola e a Vida. A condição do jovem para além do ofício de aluno*, pp. 135-158. Fundação Manuel João.
- Vivas, E. S., Chávez, M. M. P., & Zermeño, M. G. G. (2017). Educación rural y la adquisición de competencias laborales: una innovación mediante el uso de recursos digitales. *Educatio siglo XXI*, 35(1 Mar-Jun), 33-54.
- Vong, W. T., Then, P. H., & Teo, T. H. (2017). Empowering rural youth for socio-economic benefits: A case study of knowledge management practices in Sarawak. *Journal of Integrated Design and Process Science*, 21(4), 57-77.