

POLICY BRIEF **2014**

*NEM EM EMPREGO,
NEM EM EDUCAÇÃO
OU FORMAÇÃO:
JOVENS NEEF EM
PORTUGAL NUMA
PERSPETIVA
COMPARADA*

Jussara Rowland
Vítor Sérgio Ferreira
Maria Manuel Vieira
Lia Pappámikail



1

INTRODUÇÃO

NEEF - população dos 15 aos 24 anos que não se encontra empregada ou a desenvolver qualquer atividade de educação ou formação

.....

O prolongamento temporal da condição juvenil tem vindo a tornar particularmente visível um conjunto de constrangimentos colocados às trajetórias juvenis e, em particular, aos processos de transição para o mercado de trabalho – de que o fenómeno do desemprego jovem é um dos exemplos mais paradigmáticos.

De facto, é neste grupo que incide de forma expressiva os efeitos da contração do emprego observado nas economias desenvolvidas, o que faz com que o desemprego juvenil tenha vindo a constituir-se em verdadeiro problema social, a exigir atenção específica por parte das políticas públicas. À escala europeia, as dificuldades específicas sentidas pelos jovens no acesso à vida adulta assumem um lugar central nas atuais políticas europeias: quer o programa de estratégia económica Europa2020, quer o programa de investigação científica e de inovação Horizon2020 para os próximos seis anos elegem como uma das prioridades a aposta no desenvolvimento em educação/formação, em políticas de promoção do emprego e em pesquisa que permita combater os problemas juvenis – nomeadamente, o abandono precoce de educação e formação e o desemprego.

Não obstante, o mero apuramento do desemprego juvenil não dá conta da amplitude das vulnerabilidades com que hoje os jovens se debatem: inserções profissionais intermitentes, alternância entre períodos de trabalho e períodos de educação/formação, precariedade prolongada dos vínculos laborais, recurso a modalidades informais de formação ou de autoemprego são alguns dos contornos - marcados por “indeterminações, ambiguidades e anomias” (Pais, 2012) - que podem assumir atualmente as trajetórias de vida dos jovens.

É neste contexto que emerge um novo indicador, mais abrangente e inclusivo do que o de desemprego, que pretende abarcar estas múltiplas situações. ►

► NEEF define-se como “o conjunto de indivíduos jovens de um determinado grupo etário que, no período de referência, não estavam empregados (isto é, estavam desempregados ou eram inativos), nem frequentavam qualquer atividade de educação ou formação ao longo de um período específico (no período de referência ou nas três semanas anteriores)” (Torres, 2013:42; Torres e Lima, 2014:35). Geralmente aplica-se ao grupo etário dos 15 aos 24 anos, embora este indicador, que começou por referir-se aos jovens dos 16 aos 18 anos, tenha vindo a estender-se a grupos etários mais alargados (25-34 anos).

Surgido no Reino Unido nos finais da década de 1980, associado a novos critérios de concessão de apoios aos desempregados que excluíam os menores de 18 anos, o conceito de “Status Zero” com que inicialmente foram designados os que não estavam

cobertos por nenhuma das categorias tradicionais do mercado de trabalho (emprego, educação ou formação) cedo evoluiu para o de “NEET”, acrónimo de “Not in Employment, Education and Training” (Furlong, 2006).

Adotado posteriormente pelas estatísticas europeias (Eurostat), estabilizado conceptualmente em torno da população dos 15 aos 24 anos que não se encontra empregada ou a desenvolver qualquer atividade de educação ou formação, o indicador NEET – NEEF em português - começa a ser objeto de apuramento a partir de finais dos anos 1990. Em termos de operacionalização, a taxa de NEEF é obtida através da relação entre a população de jovens de um determinado grupo etário (habitualmente 15-24 anos) não empregados que não estão em educação ou formação e a população total de jovens do mesmo grupo etário. Este indicador difere, pois, do de taxa de desemprego jovem, como se constata na figura seguinte:



A amplificação do conjunto de situações que o NEEF abarca (desempregados convencionais, mas também jovens inativos por doença ou portadores de deficiência; por maternidade; jovens reclusos; jovens em período de sabática; em trabalho de voluntariado não pago; jovens domésticas(os); em construção ativa da sua atividade, em auto-formação ou no mercado informal) permite assim tornar visíveis os desafios plurais que pautam as trajetórias de vida da atual geração.

Não obstante, este conceito tem sido objeto de controvérsia. Os seus defensores acentuam as enormes vantagens que ele apresenta face à mera consideração do desemprego juvenil, pois alarga em muito o escopo dos fenómenos que ele abarca: não

apenas traz para a cena pública situações de vulnerabilidade que escapam às estatísticas do desemprego, como permite manter o foco das políticas públicas centrado nos problemas dos jovens. Por sua vez, os seus detratores acusam essa diversidade de situações que o conceito recobre de potencialmente diluir o problema central do desemprego juvenil e de colocar no mesmo plano grupos juvenis particularmente vulneráveis com grupos juvenis não necessariamente vulneráveis (Furlong, 2006; Eurofound, 2012).

Vejamos, com mais detalhe, a situação dos jovens NEEF portugueses, quer no contexto europeu, quer no quadro nacional. Este diagnóstico permitirá, no final, apontarmos sugestões para as políticas públicas.

2

CARTOGRAFIA EUROPEIA DOS JOVENS NEEF

No cômputo geral dos 28 países da União Europeia, Portugal encontra-se um pouco acima da média de jovens NEEF na Europa (13%), com cerca de 14% de jovens entre 15-24 anos nessa situação. Com valores acima da média europeia encontramos também os países da zona Euro mais afetados pelo recente contexto de crise económica (Irlanda, Chipre, Grécia, Espanha, Itália), assim como os países do leste Europeu, ainda fora ou recém-chegados à zona Euro (Eslováquia, Hungria, Roménia, Croácia e Bulgária).

.....

Para além das desigualdades de amplitude na expressão dos jovens NEEF entre os vários países da Europa, a composição interna dessa categoria revela também importantes diferenças, nomeadamente a nível da condição perante o trabalho dos jovens que estão nessa situação: em que medida os jovens que compõem esta categoria são *jovens ativos* que se encontram na condição de *desemprego*, ou *jovens inativos* que não se encontram a estudar ou em formação.

Entre os países europeus que têm uma expressão de jovens NEEF abaixo da média europeia (13%), as diferenças na composição interna desta categoria ao nível da condição perante o trabalho não são muito relevantes: as proporções de jovens inativos e desempregados tendem a ser relativamente

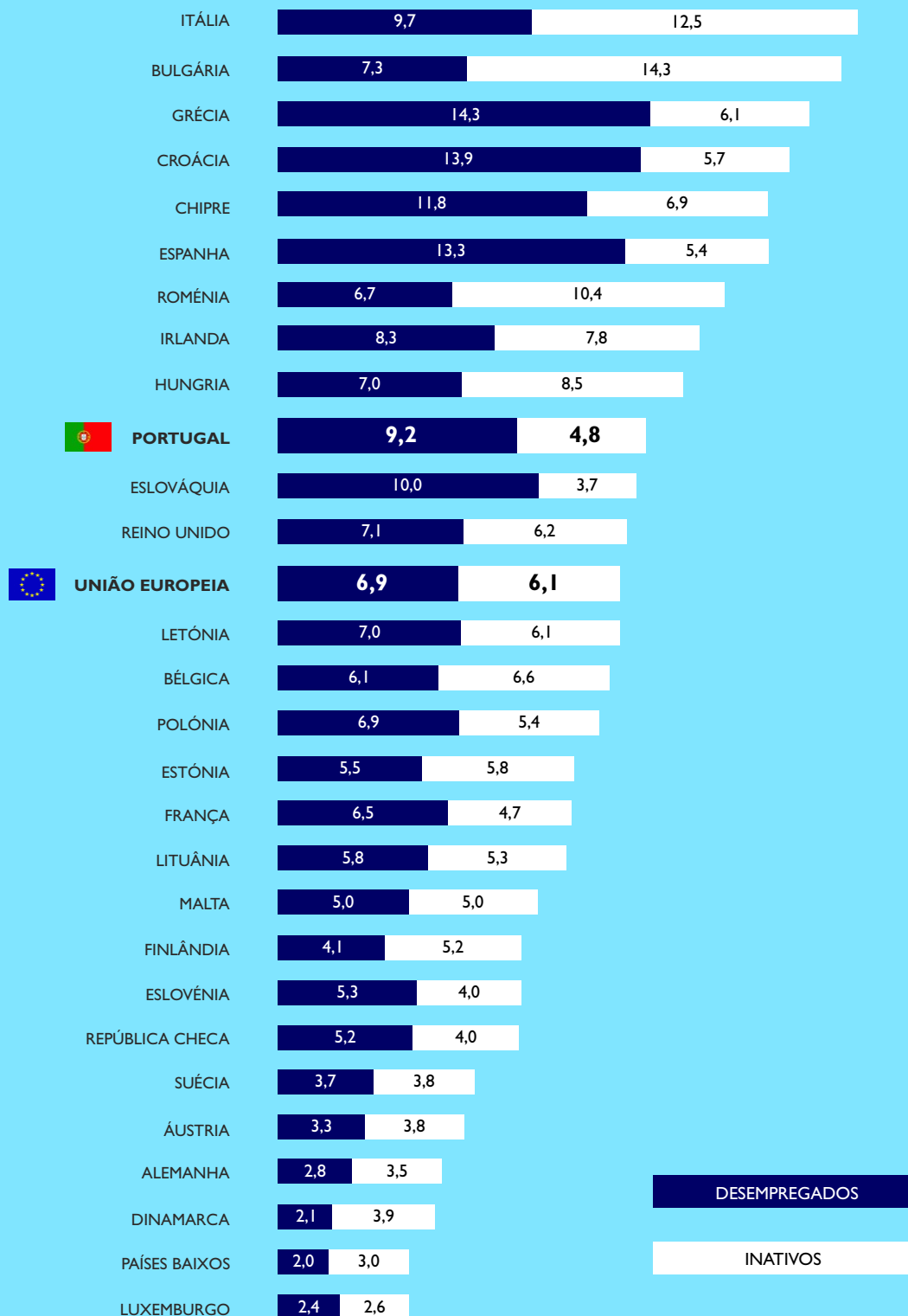
equivalentes. Já entre os países com uma expressão de jovens NEEF acima da média europeia, o facto de serem países mais antigos ou, pelo contrário, recém-chegados ou ainda não chegados à Zona Euro, tende a introduzir algumas variações: existe uma maior proporção de jovens NEEF na condição de desempregados entre os residentes em países que aderiram há mais tempo à Zona Euro e que foram recentemente afetados pela crise económica (como o caso de Portugal) e uma maior proporção de inativos entre os jovens NEEF residentes em países recém-chegados ou ainda não chegados à zona Euro. O único país que foge a esta regra é a Itália.

Constata-se também ter havido entre 2004 e 2013 uma clara tendência de crescimento dos jovens portugueses em situação NEEF relativamente à média dos jovens Europeus na mesma situação. Esta tendência acontece, sobretudo, por via do aumento de jovens desempregados a partir de 2009, ano marcado pelos primeiros sintomas de recessão económica em Portugal.



FIGURA 2

JOVENS COM IDADE ENTRE 15 E 24 ANOS NÃO EMPREGADOS QUE NÃO ESTÃO EM EDUCAÇÃO OU FORMAÇÃO POR CONDIÇÃO PERANTE O TRABALHO E PAÍS DA UNIÃO EUROPEIA (28 PAÍSES), 2013 (%)



Fonte: Eurostat

A proporção de jovens NEEF portugueses em situação de inatividade tem-se revelado consistentemente menor do que a média europeia dessa condição, havendo mesmo decrescido um pouco entre 2004 e 2012. Apenas em 2013 se observa uma ligeira diminuição dos jovens NEEF portugueses em situação de desemprego, compensado, porém, por um aumento dos que estão em situação de inatividade.

A contrariar a visão frequentemente partilhada de que a situação NEEF seria uma escolha voluntária e individual de jovens ociosos, os dados do Eurostat revelam um forte crescimento entre os jovens NEEF portugueses, na última década, do sentimento de que “gostariam de trabalhar”: entre 2004 e 2013 a percentagem de jovens NEEF que expressou essa vontade aumentou de 7% para 12%.

Por outro lado, os jovens portugueses em situação NEEF que dizem não querer trabalhar também têm tido uma nítida curva decrescente, destacando-se da tendência de manutenção entre a média dos jovens europeus partilhando da mesma vontade. Isto, inclusive, num ano (2013) onde aumentou, em Portugal, a presença de jovens inativos entre os NEEF. Ora, esta atitude expressa bem os constrangimentos laborais a que os jovens portugueses têm vindo a ser recentemente sujeitos, num mercado de trabalho onde a estrutura de oportunidades de emprego está em franca compressão e pouco recetiva à inserção de mão-de-obra juvenil, podendo intensificar atitudes de desencorajamento à busca de emprego.

FIGURA 3

JOVENS COM IDADE ENTRE 15 E 24 ANOS NÃO EMPREGADOS QUE NÃO ESTÃO EM EDUCAÇÃO OU FORMAÇÃO POR CONDIÇÃO PERANTE O TRABALHO, EM PORTUGAL E NA UNIÃO EUROPEIA (28 PAÍSES), 2004-2013 (%)

Fonte: Eurostat

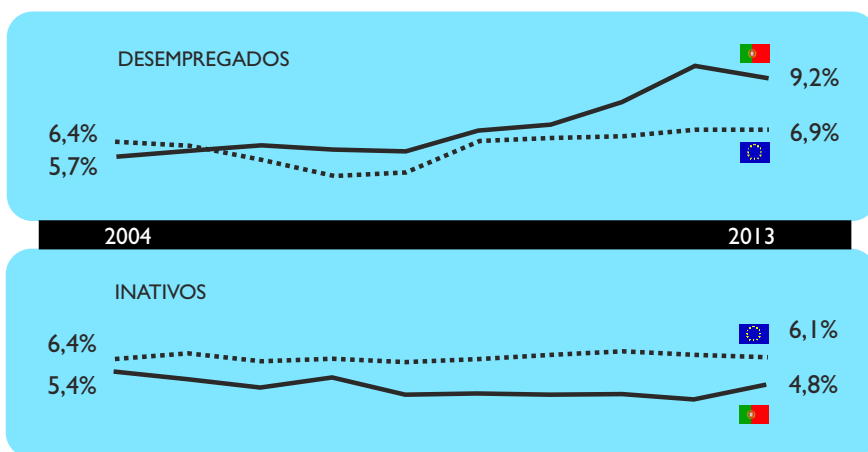
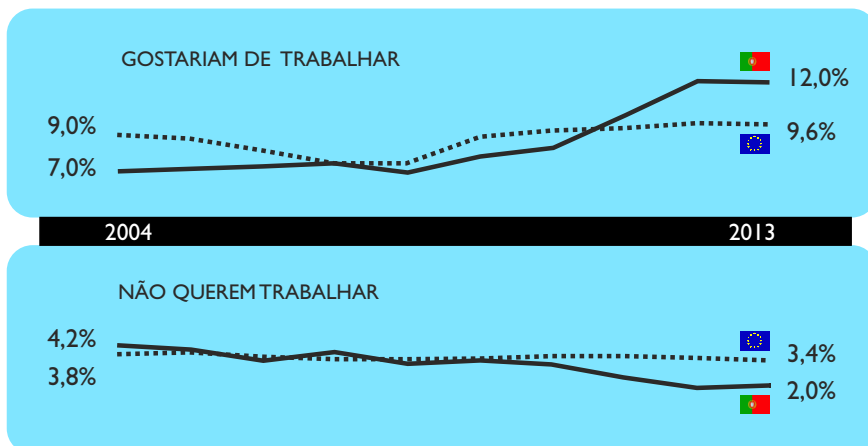


FIGURA 4

JOVENS COM IDADE ENTRE 15 E 24 ANOS NÃO EMPREGADOS QUE NÃO ESTÃO EM EDUCAÇÃO OU FORMAÇÃO POR PREDISPOSIÇÃO PARA TRABALHAR, EM PORTUGAL E NA UNIÃO EUROPEIA (28 PAÍSES), 2004-2013 (%)

Fonte: Eurostat



3

CARTOGRAFIA NACIONAL DOS JOVENS NEEF

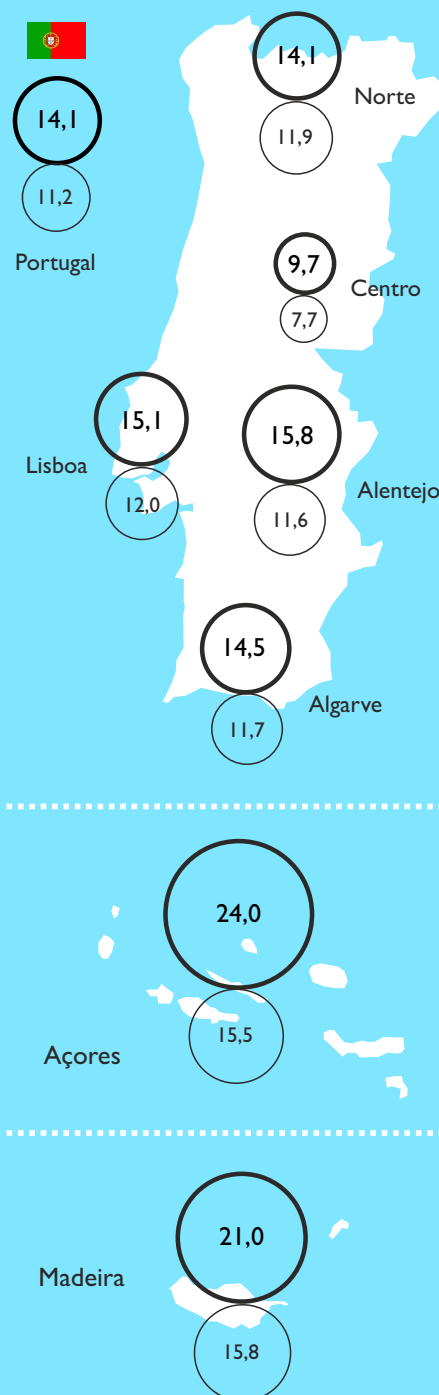
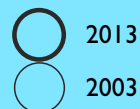
Considerando a especificidade do território português, uma análise por regiões mostra como, ao longo da última década, o aumento da taxa de jovens entre 15 e 24 anos em situação NEEF tem sido transversal a todas as zonas do país, com uma média de crescimento nacional de 2.9 pontos percentuais entre 2003 e 2013 (ver figura 5).

Na cartografia do país ganham destaque as regiões autónomas dos Açores e da Madeira, não apenas por terem atualmente as mais elevadas taxas de jovens em situação NEEF do país (24% e 21%, respetivamente), mas também por apresentarem um aumento mais acentuado entre 2003 e 2013 relativamente à média nacional e às restantes regiões do país (8,5 pontos percentuais no caso dos Açores e 5,2 no caso da Madeira). Note-se ainda que, no caso específico das regiões autónomas dos Açores e da Madeira, o crescimento dos jovens NEEF disparou a partir de 2010, ou seja, quando a crise económica se instalou “oficialmente” em Portugal (de 17% para 24% nos Açores, e de 15% para 21% no caso da Madeira), revelando a maior vulnerabilidade dos jovens destas regiões, à partida dotadas de uma mais frágil estrutura de oportunidades formativas e laborais, aos impactes da crise económica.

Com valores mais reduzidos do que nas regiões autónomas, o Alentejo e Lisboa são as regiões com as taxas mais altas de jovens NEEF no Continente (15,8% e 15,1% respetivamente). São também as regiões continentais que apresentam também

FIGURA 5

TAXA DE JOVENS COM IDADE ENTRE 15 E 24 ANOS NÃO EMPREGADOS QUE NÃO ESTÃO EM EDUCAÇÃO OU FORMAÇÃO POR LOCAL DE RESIDÊNCIA, EM PORTUGAL, 2003 E 2013



Fonte: INE, Inquérito ao Emprego

- ▶ aumentos nas taxas de jovens NEEF acima da média nacional (4.2 e 3.1 pontos percentuais respetivamente). Por fim, é de destacar a região Centro como sendo a que, consistentemente, apresenta a menor taxa de jovens NEEF em Portugal, bem como também a região onde esta menos cresceu nos últimos 10 anos (tendo aumentado apenas 2%).

Interessa precisar o facto de, nas várias regiões do país, o crescimento da taxa de jovens NEEF entre 2003 e 2013 não ter sido linear, tendo-se verificado várias oscilações no tempo e no espaço. Essas oscilações demonstram como a situação NEEF faz parte das turbulências que cada vez mais fraturam as transições dos jovens para o mercado de trabalho. Tratando-se de uma situação que articula a condição juvenil, em simultâneo, quer com a escola e a formação, quer com inserções laborais de natureza diversa, acaba por poder ser suscetível a reversibilidades muito mais frequentes do que acontecem em outras situações apenas dependentes de uma ou outra dessas dimensões da vida juvenil.

Com efeito, um jovem poderá sair e entrar muitas vezes do estatuto de NEEF seja porque encontra um trabalho temporário e/ou sazonal, ou porque se inscreve em qualquer tipo de oferta formativa, ou porque aproveita esse momento de maior disponibilidade para regressar à escola. Nesta perspetiva, a ampliação das condições de flexibilidade do trabalho, bem como o aumento ou a diminuição da oferta formativa para desempregados e/ou desocupados em determinadas regiões, terá necessariamente bastante impacto nas variações regionais da taxa de jovens em situação de NEEF.



24% e 21%

As regiões autónomas são as que apresentam taxas mais elevadas de jovens em situação NEEF: 24% nos Açores e 21% na Madeira

4

COMPOSIÇÃO SOCIAL DOS ATUAIS JOVENS NEEF EM PORTUGAL

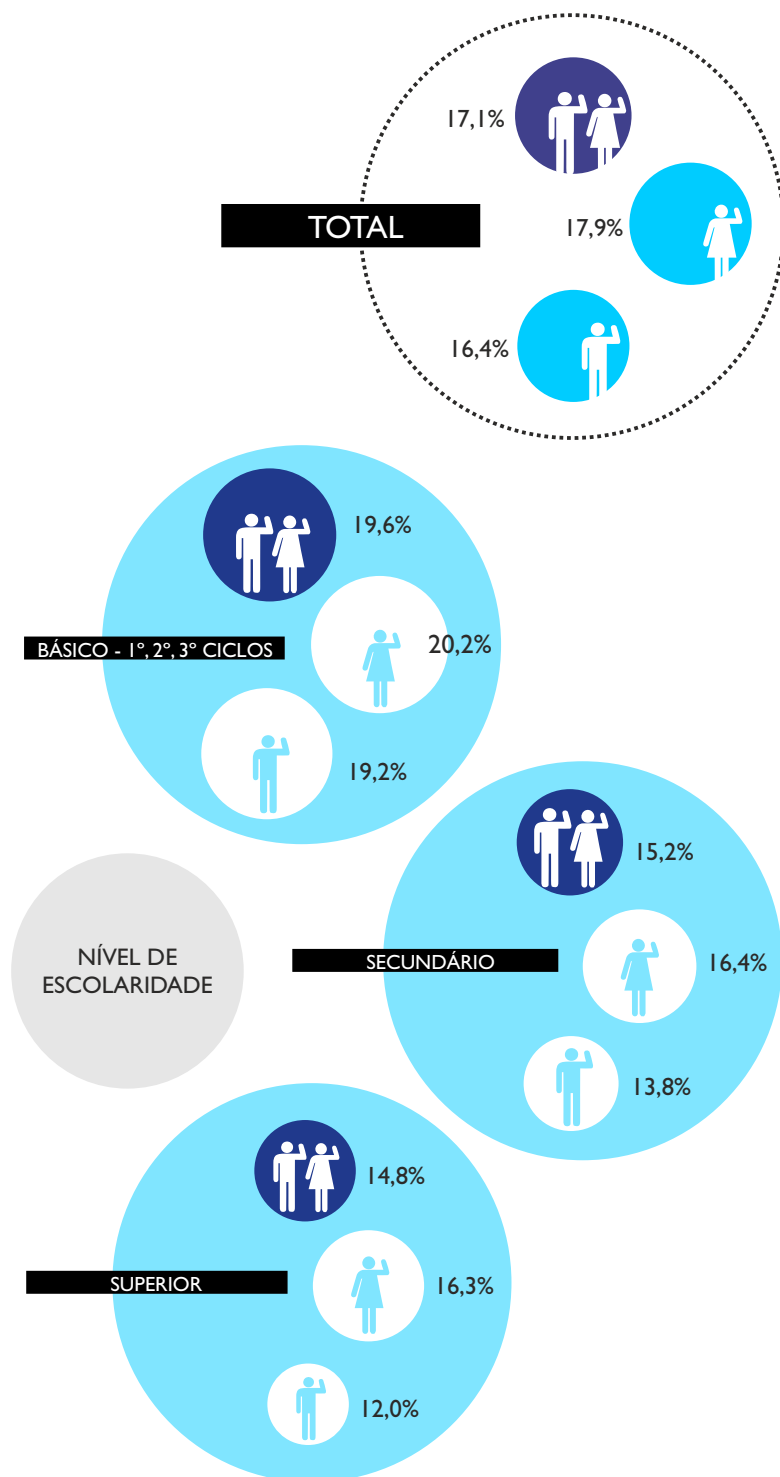
O risco de exposição à situação de NEEF no percurso de vida dos jovens encontra-se, em boa medida, associada ao grau de escolaridade obtido.

De facto, constata-se a diminuição da taxa de NEEF à medida que o nível de escolaridade dos jovens aumenta (19,6% para o básico, 15,2% para o secundário e 14,8% para o superior). O que significa que, apesar de os NEEF terem aumentado também entre os jovens diplomados do ensino superior, as qualificações constituem um fator protetor. Por outro lado, esse risco também é mais visível entre as mulheres, considerando o facto destas apresentarem uma taxa de NEEF mais elevada do que os homens em todos os níveis de escolaridade. Será ainda de notar que a diferença entre os sexos aumenta na razão direta do aumento do nível de escolaridade, traduzindo a maior dificuldade de inserção no mercado de trabalho por parte das mulheres com níveis de escolaridade superiores relativamente aos seus pares masculinos.

Ainda que os estudos sobre a situação de NEEF tivessem começado por tomar como objeto de observação os jovens adolescentes, as recentes tendências de prolongamento do percurso escolar, nomeadamente ao ensino superior, e de acrescidas turbulências nas transições entre a escola e o trabalho, justificam o interesse em analisar a expressão da situação NEEF em etapas mais avançadas das transições juvenis para a idade adulta. É nesta perspetiva que os estudos realizados sobre esta categoria têm vindo a alargar os escalões etários em análise, alargando o estatuto de NEEF a um conjunto cada vez mais diverso de jovens, ▶

FIGURA 6

TAXA DE JOVENS COM IDADE ENTRE 15 E 24 ANOS NÃO EMPREGADOS QUE NÃO ESTÃO EM EDUCAÇÃO OU FORMAÇÃO POR SEXO E NÍVEL DE ESCOLARIDADE MAIS ELEVADO COMPLETO, EM PORTUGAL, 2013 (%)



Fonte: INE, Inquérito ao Emprego

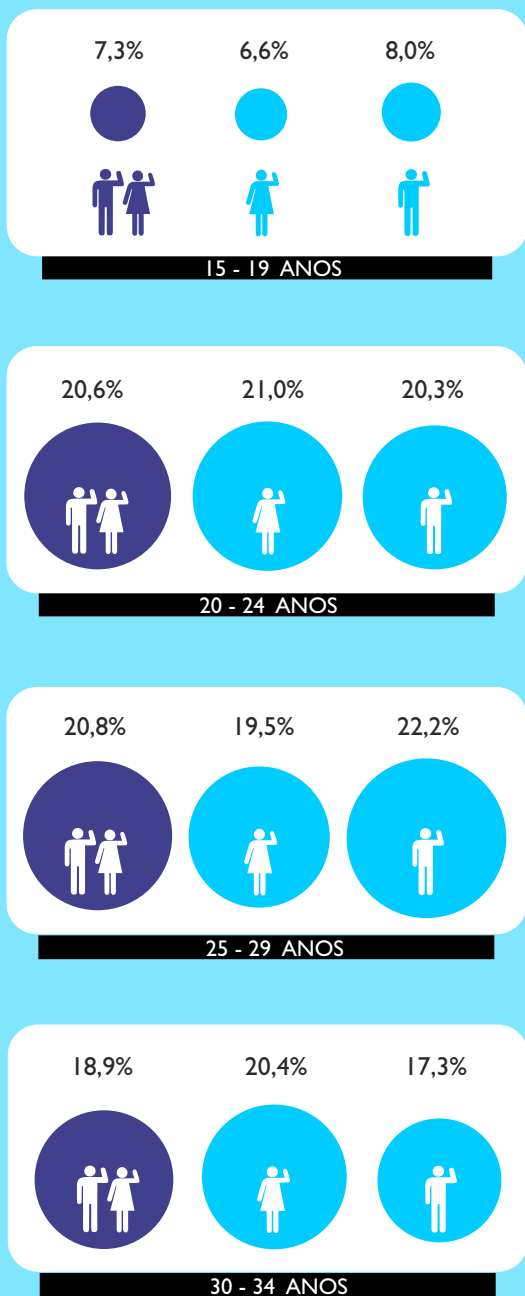
► com diferentes necessidades e em diferentes circunstâncias. É o caso dos jovens diplomados do ensino superior, cada vez mais confrontados com o espectro do desemprego e da precariedade no decorrer do seu processo de inserção profissional.

Com efeito, uma análise das taxas de NEEF para os escalões etários até aos 34 anos no contexto português (ver Figura 7 na página seguinte) mostra-nos como, atualmente, esta situação se prolonga no curso da vida e das transições juvenis. A taxa de situações de NEEF atinge de facto o seu valor mais elevado entre os jovens no grupo etário dos 25 aos 29 anos (20,8%), decrescendo um pouco entre os jovens com idades compreendidas entre 30-34 anos (18,9%). Ainda assim são valores muito elevados se tivermos em conta que estamos a falar de cerca de 1/5 jovens adultos portugueses.

Quando se toma em consideração as diferenças de género dentro da estrutura etária dos NEEF, verifica-se que as mulheres mais novas, na faixa dos 15-19 anos, se encontram ligeiramente mais protegidas a esta situação relativamente aos rapazes com as mesmas idades: a taxa masculina aqui é mais elevada (8%) do que a taxa feminina (6,6%). No entanto, esse risco agrava-se de forma progressiva e acentuada para o sexo feminino à medida que a idade avança, sendo a taxa de NEEF consideravelmente mais elevada para as mulheres entre os 30-34 anos (20,4%) do que os homens nessa mesma idade (17,3%).

FIGURA 7

TAXA DE JOVENS E JOVENS-ADULTOS COM IDADE ENTRE 15 E 34 ANOS NÃO EMPREGADOS QUE NÃO ESTÃO EM EDUCAÇÃO OU FORMAÇÃO POR SEXO E GRUPO ETÁRIO, EM PORTUGAL, 2013 (%)



Fonte: INE, Inquérito ao Emprego

5

CONCLUSÃO

Um dado sobressai das estatísticas: tanto no quadro europeu, quanto no quadro nacional, existe uma diversidade de perfis e de tendências no que concerne o fenómeno dos jovens em situação NEEF.

A situação de jovens NEEF em Portugal, tal como em outros países da União Europeia, tem sido pautada pela forte incidência da crise económica e financeira sobre o desemprego juvenil – o componente mais significativo da elevada taxa de NEEF, em parte composto por um perfil de jovens que gostariam de trabalhar, mas que se encontram “desencorajados” na procura de emprego.

Apesar da tendência recente para Portugal ter jovens cada vez mais qualificados em situação de NEEF (em grande medida jovens-adultos desempregados), os jovens menos qualificados continuam a ser os mais vulneráveis à condição.

No que se refere a diferenças de género, é de destacar a vulnerabilidade da situação feminina face à inserção no mercado de trabalho, considerando o facto de a taxa de feminina de NEEF aumentar substancialmente mais entre estas com o avançar da idade.

Em termos regionais, as regiões autónomas dos Açores e da Madeira destacam-se notoriamente ao concentrar taxas mais elevadas de jovens portugueses em situação de NEEF. Embora com uma menor incidência do que nas regiões autónomas, Alentejo, Lisboa e Algarve destacam-se, no Continente, por apresentarem taxas de jovens NEEF acima da média nacional.

DESAFIOS

POLÍTICAS PÚBLICAS

1

RISCO DE CRESCIMENTO DE NEEF

O crescimento de jovens NEEF surge colado aos efeitos da crise económica, particularmente intensos em Portugal. A eclosão da crise em 2009 exponenciou dificuldades no acesso ao emprego por parte da população jovem, e evidenciou os riscos de vulnerabilidade a que esta população está sujeita, para a qual é necessário os poderes públicos estarem particularmente atentos, tomando-a como verdadeira prioridade.

2

RISCO DE AUMENTO DAS DESIGUALDADES TERRITORIAIS

O aumento dos NEEF no espaço nacional não se deu de forma uniforme: ele pôs a nu fragilidades territoriais contrastantes em termos da estrutura de oportunidades (educacionais, formativas e laborais) específica a determinados contextos territoriais. A identificação da vulnerabilidade acrescida de certos territórios (de que as regiões autónomas são exemplo) constitui dimensão relevante para a adoção de políticas públicas de discriminação positiva que visem a promoção da coesão territorial, no que concerne as oportunidades de educação e formação, bem como de emprego, consagradas aos mais jovens.

3

RISCO DE DESINVESTIMENTO OU SUSPENSÃO DE PROGRAMAS IMPLEMENTADOS NO TERRENO

O contexto de crise económica e de restrições orçamentais, aliado à alternância dos partidos no poder, tem suscitado alguma volatilidade no investimento em programas destinados aos jovens NEEF, com consequente instabilidade das condições ao seu acesso, o que merece ser repensado. Algumas experiências bem-sucedidas têm sido extintas (a Escola Móvel, o programa Estágios Profissionais na Administração Pública Central, entre outros) sem que tenham sido substituídas por programas similares, o que não deixa de exercer um forte impacto no agravamento da situação dos NEEF.

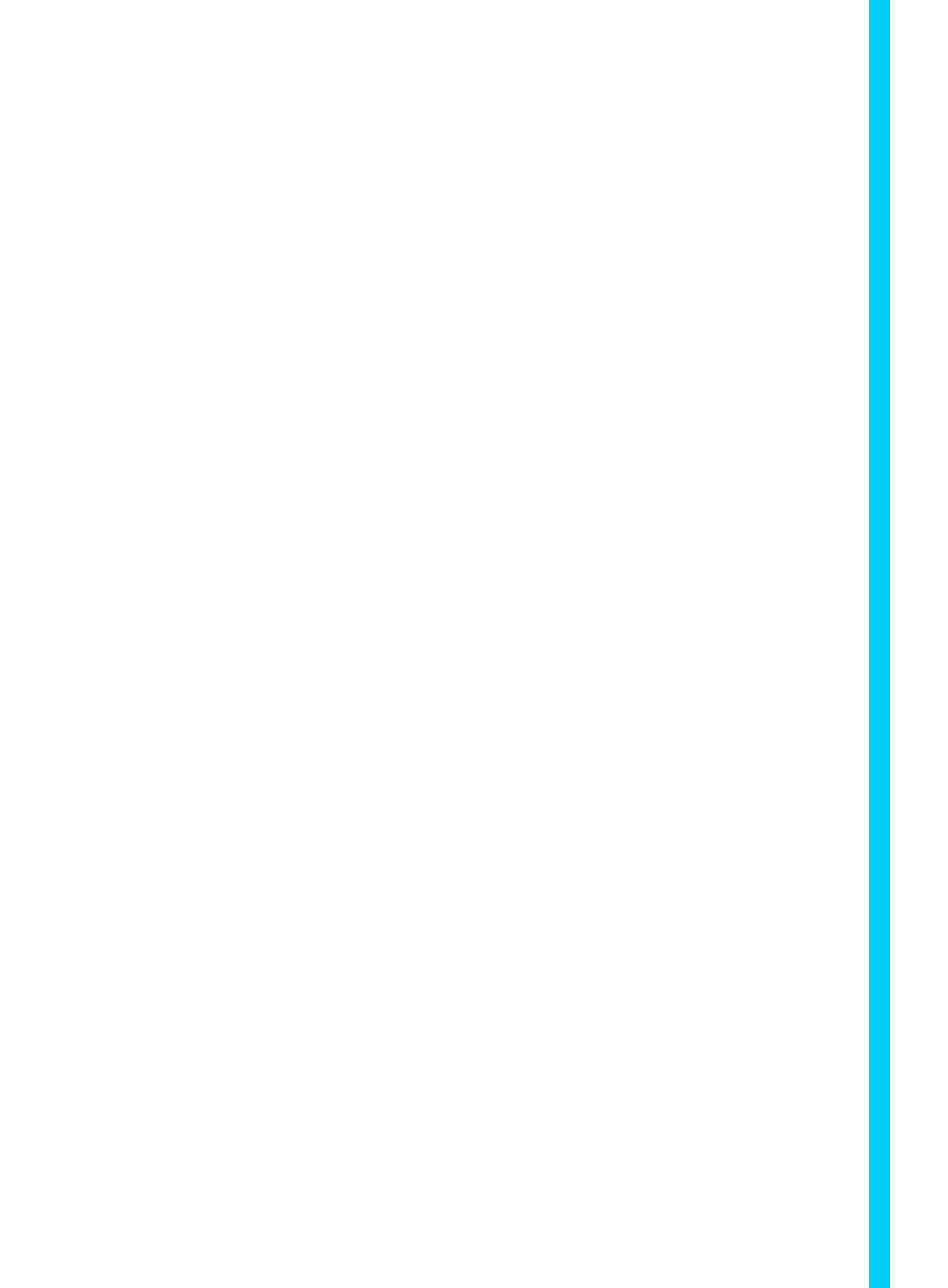
4

CAPTAR VULNERABILIDADES JUVENIS: O CONCEITO DE NEEF E AS POLÍTICAS PÚBLICAS

O conceito de NEEF revela-se um útil instrumento de apoio à elaboração de políticas públicas destinadas aos jovens, cuja principal vantagem, face a outros indicadores, consiste no facto de condensar o conjunto de situações de vulnerabilidade que afeta particularmente a população juvenil. Não se trata, constatou-se, de um público homogéneo, ao qual possam ser dirigidas medidas políticas globais, mas antes um conjunto heterogéneo de indivíduos com percursos e problemas diferenciados, exigindo respostas igualmente distintas. Essa diversidade incorporada no conceito permite, pois, desenhar políticas públicas à escala e, por isso, mais adequadas - quer a territórios, quer a perfis populacionais NEEF específicos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- EUROFOUND (2012). NEETs – *Young people not in employment, education or training: Characteristics, costs and policy responses in Europe*. Luxemburgo: Publications Office of the European Union.
- FURLONG, A. (2006). Not a very NEET solution: representing problematic labour market transitions among early school-leavers. *Work, Employment & Society*, 20 (3), pp.553-569.
- PAIS, J.M. (2012). A esperança em gerações de futuro sombrio. *Estudos Avançados*, 26 (75), pp.267-280.
- SIMMONS, R., THOMPSON, R., TABRIZI, G. and NARTEY, A. (2014) *Engaging Young People Not in Education, Employment or Training: The Case for a Youth Resolution*. Research Report. Londres,UCU.
- SISSONS, P. and JONES, K. (2012) *Lost in transition? The changing labour market and young people not in employment, education or training*. Lancaster, The Work Foundation.
- TORRES, S. (2013). Tema em análise: os jovens no mercado de trabalho – indicadores de medida em confronto. *Estatísticas do Emprego – 3º trimestre de 2013*. Lisboa: Instituto Nacional de Estatística.
- TORRES, S., LIMA, F. (2014). Tema em análise: dinâmica e caracterização dos jovens não empregados que não estão em educação ou formação (NEEF) em Portugal. *Estatísticas do Emprego – 3º trimestre de 2014*. Lisboa: Instituto Nacional de Estatística.



Observatório Permanente da Juventude

O Observatório Permanente da Juventude é um programa de investigação e estudos do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, instituição responsável pelo seu funcionamento e coordenação científica desde 1989. Pretendendo potenciar a produção, a troca e a difusão do conhecimento científico sobre a diversidade de realidades juvenis em Portugal e no mundo, o OPJ beneficia de um largo património e experiência de investigação nacional e internacional.

Saiba mais em
www.opj.ics.ul.pt