

OS PÉS NA TERRA, O FUTURO NO AR

Os jovens NEEF rurais em Portugal e as políticas aspiracionais na UE

Bernardo Fernandes

Iscte — Instituto Universitário de Lisboa, Centro de Investigação e Estudos de Sociologia (CIES-Iscte), Lisboa, Portugal

Renato Miguel do Carmo

Iscte — Instituto Universitário de Lisboa, Centro de Investigação e Estudos de Sociologia (CIES-Iscte), Lisboa, Portugal

Francisco Simões

Iscte — Instituto Universitário de Lisboa, Centro de Estudos Internacionais (CEI-Iscte), Lisboa, Portugal

Resumo As crises recorrentes afetam mais intensamente os jovens, em particular aqueles que estão fora dos sistemas educativos e formativos e do mercado de trabalho (NEEF). Neste artigo analisamos alguns dos fatores de risco que contribuem para explicar a prevalência de jovens NEEF nos territórios rurais, focando o caso português. Comparamos estas dimensões com os indicadores de referência do Pilar Europeu dos Direitos Sociais (PEDS) e discutimos a verticalização dos programas europeus do Garantia Jovem. Os resultados mostram que Portugal não se posiciona mal face aos restantes países da UE; ainda assim, a diferenciação territorial, entre áreas rurais e urbanas, revela desigualdades evidentes.

Palavras-chave: jovens NEEF, rural, Pilar Europeu dos Direitos Sociais (PEDS), Garantia Jovem.

Feet on the ground, future in the air: rural NEET youth in Portugal and the aspirational policies in the EU

Abstract Recurring crises affect young people more intensely, particularly those who are outside education and training systems and the labour market (NEET). In this article, we analyse some of the risk factors that help explain the prevalence of NEET youth in rural territories, focusing on the Portuguese case. We compare these dimensions with the benchmark indicators of the European Pillar of Social Rights (EPSR) and discuss the verticalisation of European Youth Guarantee programmes. The results show that Portugal does not perform poorly compared to other EU countries; nevertheless, territorial differentiation between rural and urban areas reveals clear inequalities.

Keywords: NEET youth, rural, European Pillar of Social Rights (EPSR), Youth Guarantee

Les pieds sur terre, le futur en l'air : les jeunes NEEF ruraux au Portugal et les politiques aspirationnelles en UE

Résumé Les crises récurrentes touchent plus fortement les jeunes, en particulier ceux qui ne sont ni en emploi, ni aux études, ni en formation (NEEF). Cet article analyse certains des facteurs de risque qui contribuent à expliquer la prévalence de jeunes NEEF dans les régions rurales, en nous focalisant sur le cas portugais. Nous comparons ces aspects avec les indicateurs-clés du socle européen des droits sociaux (SEPS) et nous discutons de la verticalisation des programmes européens de la Garantie Jeune. Les résultats montrent que le Portugal n'est pas mal placé par rapport aux autres pays de l'UE. Toutefois, la différenciation territoriale entre zones rurales et urbaines révèle d'évidentes inégalités.

Mots-clés: jeunes NEEF, rural, socle européen des droits sociaux (SEPS), Garantie Jeune.

Los pies en la tierra, el futuro en el aire: los jóvenes NEEF rurales en Portugal y las políticas aspiracionales en la UE

Resumen Las crisis recurrentes afectan más intensamente a los jóvenes, particularmente a aquellos que están fuera de los sistemas educativos, formativos y del mercado de trabajo (NEEF). En este artículo analizamos algunos de los factores de riesgo que contribuyen para explicar la prevalencia de los jóvenes NEEF en los territorios rurales destacando el caso portugués. Comparamos estas dimensiones con los indicadores de referencia del Pilar Europeo de los Derechos Sociales (PEDS) y discutimos la verticalización de los programas europeos de garantía joven. Los resultados muestran que Portugal no se posiciona mal ante los restantes países de la UE; aún así, la diferenciación territorial entre áreas rurales y urbanas revela evidentes desigualdades.

Palabras clave: jóvenes NEEF, rural, Pilar Europeo de los Derechos Sociales (PEDS), Garantía Joven.

Introdução

A sucessão violenta de crises na última década e meia tem contribuído para agudizar as vulnerabilidades sociais entre as gerações mais jovens (*e.g.* crise económico-financeira de 2008 ou pandemia de Covid-19). A OCDE considera os jovens como um dos grupos mais afetados pela crise económico-financeira (OECD 2016). Estes, apanhados num contexto de aumento da flexibilização dos contratos de trabalho, veem-se forçados a concordar com contratos de trabalho temporário ou atípicos, geralmente associados a baixos salários. Esta questão é visível na participação dos jovens no mercado de trabalho, nomeadamente em aspetos como: níveis elevados de desemprego, instabilidade laboral, baixos salários e precariedade (Moreno, 2012; Carmo, Cantante e Alves, 2014; OECD, 2016; ILO, 2018; Carmo e Matias, 2019). Afinal, são os jovens que estão mais expostos aos efeitos negativos da flexibilização do mercado de trabalho, especialmente em comparação com gerações anteriores (Guerreiro e Abrantes, 2004; Kovács e Casaca, 2007; Ferreira, Papámkail e Vieira, 2017). Outros estudos têm demonstrado, por exemplo, como o desemprego prolongado na juventude é um problema de desenvolvimento humano e um obstáculo objetivo ao exercício das liberdades dos jovens (Andrade, 2021), ou como a precariedade ultrapassa a esfera objetiva do trabalho e impacta a vida pessoal do jovem, com repercussões na capacidade de imaginar futuros e projetar trajetórias biográficas (Carmo e Matias, 2019).

Neste artigo analisamos uma categoria específica de jovens, os jovens NEEF. São aqueles que não se encontram “nem em emprego, educação ou formação”, pertencem a uma categoria analítica recente que engloba jovens entre os 15 e os 29 anos de idade (podendo a faixa etária estender-se até aos 34 anos na UE). Esta categoria refere-se ao conjunto de jovens que, por diferentes razões e motivações, não está envolvida nos canais formais do mercado de trabalho e da educação. A categoria NEEF, apesar de ser composta por grupos de jovens com características heterogêneas entre si, é frequentemente utilizada como um equivalente estatístico para jovens em situação de vulnerabilidade e risco de exclusão social (Furlong, 2006; Eurofound, 2012, 2016), representando a interseção entre três grandes questões: desemprego, desencorajamento e marginalização (Elder, 2015).

Recentemente, a propósito da pandemia de Covid-19, tornou-se visível que alguns territórios se revelaram mais vulneráveis do que outros, através da incidência desigual do desemprego (Mauritti *et al.*, 2019; Tavares, Cândido e Carmo, 2021; Ferrão *et al.*, 2023), ou nos desafios enfrentados pelos jovens rurais portugueses comparativamente com os jovens urbanos, nos domínios da educação, emprego e inclusão social (Eurofound, 2021; Simões, Carmo e Fernandes, 2023). Tendo em conta este contexto, resolvemos focar o nosso olhar no subgrupo dos jovens NEEF de territórios rurais.

Vários estudos dedicaram-se a estudar os jovens destes territórios (Simões e Rio, 2020; Cefalo e Scandurra, 2021; Erdogan *et al.*, 2021; Simões, Carmo e Fernandes, 2023; Simões, 2024). Devido à sua origem, os jovens NEEF de zonas rurais estão mais expostos a fatores de risco associados a condições estruturais de exclusão social, como a pobreza e o desemprego (Simões e Rio, 2020). Em 2023, cerca de um quinto da população residente da União Europeia (UE27) em áreas rurais (21,4%) encontrava-se em risco de pobreza ou exclusão social; em Portugal este valor era de um quarto (24,3%) (Eurostat, 2025a). Ainda em Portugal, a proporção de jovens NEEF era superior ao observado nas áreas urbanas, para todas as faixas etárias (excetuando os 20-24 anos) (Eurostat, 2025b).

Neste artigo exploramos alguns dos fatores que contribuem para explicar a prevalência de jovens NEEF nos territórios rurais, focando o caso português. Especificamente, começamos por dar dimensão à categoria NEEF. Criticada por ser, sobretudo, um instrumento estatístico que concentra sob o mesmo rótulo jovens com percursos educativos, sociais ou económicos muito diferentes. Contudo, é, simultaneamente, um dos indicadores que melhor descreve e compreende a precariedade e vulnerabilidade dos jovens perante o percurso escolar e o mercado de trabalho. De seguida, cruzamos esta análise com os riscos e desafios que estes jovens enfrentam, nomeadamente: (i) a ruralidade e exclusão social; (ii) abandono escolar precoce de educação e formação; (iii) desemprego na juventude. Comparamos estas dimensões com as políticas aspiracionais da UE. Recuperamos os indicadores de referência do Pilar Europeu dos Direitos Sociais, incluindo, para dar mais elasticidade à análise, a componente grau de urbanização. Por último, discutimos as políticas aspiracionais da União Europeia (UE) através do programa Garantia Jovem (GJ) e a mais recente proposta da Comissão Europeia (European Commission, 2020) de Reforço do Garantia Jovem (RGJ), e discutimos a forma como estas medidas se verticalizam e entram nos territórios até chegar aos seus destinatários. Esta discussão é particularmente importante perante um cenário de incerteza e instabilidade em que o quotidiano é menos previsível, a precariedade e o desemprego podem rapidamente cristalizar-se em desemprego de longa duração ou numa sucessão de subemprego, especialmente nos territórios rurais, onde o acesso a emprego e trabalhos de qualidade é mais restrito (Simões, 2018).

O debate sobre a categoria NEEF

Perante o perigo iminente de uma “geração perdida”, a Comissão Europeia (CE) adotou, em 2010, a categoria de jovens NEEF para identificar os jovens entre os 15 e os 29 anos de idade que não têm um emprego, não se encontram a estudar nem estão a participar em nenhum tipo de formação. O objetivo era compreender melhor a natureza complexa associada às desvantagens e vulnerabilidades dos jovens face ao mercado de trabalho (Mascherini, 2019). Esta categoria tornou-se, rapidamente, um instrumento poderoso para mobilizar esforços académicos e políticos.

O indicador taxa de jovens NEEF, produzido pelo Eurostat, mede a percentagem de jovens NEEF em relação à população total jovem. Ao incluir a inatividade (quando um indivíduo não trabalha nem procura emprego) vai além do desemprego e permite quantificar de forma mais precisa a percentagem de jovens que não estão envolvidos em atividades produtivas de mercado nem formativas/educativas, razão pela qual a sua utilização tem sido preferida em relação à taxa de desemprego jovem (Caroleo *et al.*, 2022).

Embora a taxa de desemprego jovem (entre os 16 e os 24 anos) seja geralmente mais elevada do que a taxa de jovens NEEF, em termos absolutos o número total de jovens NEEF é habitualmente mais elevado do que o número total de jovens desempregados. Para fins analíticos, o indicador é passível de ser desagregado por sexo e disponibilizado para diferentes grupos etários (*e.g.* 15-24, 25-34 anos). Permite ainda, a desagregação por situação no mercado de trabalho (desempregados ou inativos), por nível de ensino (*e.g.* ensino básico ou secundário, ensino superior), e por grau de urbanização (áreas urbanas, subúrbios e áreas rurais) (Eurofound, 2012).

Os jovens NEEF foram inicialmente subdivididos em cinco subcategorias: desempregados, indisponíveis, desocupados, à procura de oportunidades e voluntariamente nesta condição (Furlong, 2006; Eurofound, 2012). A classificação foi posteriormente alargada para sete subgrupos, com a introdução de uma divisão do subgrupo desempregados — em desempregados de curta e de longa duração —, e uma divisão dos indisponíveis — em indisponíveis devido a doença ou devido a invalidez e responsabilidades familiares (Eurofound, 2016).

A par desta tipologia, nas últimas décadas tem-se investido em desmontar a condição NEEF e construir o seu potencial analítico (Furlong 2006; Yates e Payne 2006; Hutchinson, Beck e Hooley, 2015; Holte, 2017; Mascherini, 2019; Simões e Rio, 2020). A abrangência da categoria NEEF, complexa e heterogénea, inclui um grupo diverso de pessoas, combinando jovens vulneráveis e com pouco controlo sobre a situação em que se encontram, com jovens privilegiados que exercem a escolha de estar nessa situação, tratando-se por isso de uma população altamente diversificada com características e necessidades muito diferentes (Furlong, 2006; Mascherini, 2019). Contudo, Elder (2015) chama a atenção para a interpretação errónea que vários atores e organizações internacionais fazem desta categoria. Diz o autor que a categoria NEEF se define pela interseção entre três questões: o desemprego, o desencorajamento e a marginalização dos jovens, uma vez que os dois pilares definidores da categoria NEEF são, precisamente, o desemprego e a inatividade (Caroleo

et al., 2020). De modo semelhante, Andrade (2021: 64) coloca de forma muito pertinente esta questão, referindo-se às componentes estruturais da sociedade como elementos explicativos da situação de NEEF, por oposição à individualização da responsabilidade. A autora não utiliza a descrição clássica — não trabalham, não estudam nem seguem uma formação —, introduz outra formulação, referindo-se aos jovens NEEF como aqueles que “estão de fora dos sistemas educativos e formativos e do mercado de trabalho”. No mesmo espírito crítico, e uma vez que a categoria NEEF é frequentemente utilizada como substituto para pessoas com maior grau de vulnerabilidade e/ou em maior risco de exclusão social (Eurofound, 2016), Yates e Payne (2006) alertam que, politicamente, a categoria NEEF passou a ser vista como inerentemente negativa, reflexo de uma série de riscos, problemas e atitudes prejudiciais. No mesmo sentido, Follesø (2015) assinala que termos como “risco” ou “em risco” são terminologias excludentes, atribuindo-lhes características pejorativas, conceções que promovem a estigmatização destes jovens, vistos como um problema ou um falhanço (Erdogan e Paaborg, 2024). Resumido de forma clara por Yates e Payne (2006: 329), o “rótulo NEEF classifica os jovens apenas pela negativa, definindo-os pelo que não são (*i.e.*, não estão a estudar, a trabalhar nem em formação)”. Relembrem os mesmos autores que estes jovens apresentam situações de vida muito distintas, riscos e problemas muito diferentes, bem como talentos e capacidades que escapam através do enfoque negativo atribuído à sua condição de NEEF. Tal é ilustrado pelo caso de jovens em processos de transição ou que decidem conscientemente não seguir uma trajetória educativa ou profissional (Yates e Payne, 2006), ou pelo caso de jovens que não se consideram NEEF por estarem a desenvolver atividades (não formais) que consideram como ocupação principal (Holte, 2017; Vieira, Pappámikail e Ferreira, 2018).

Concluindo, a categoria NEEF engloba todos os jovens que se encontram numa situação de não acumulação de capital humano através dos canais formais. Procura ir além dos indicadores tradicionais sobre a participação dos jovens no mercado de trabalho, de modo a compreender a sua posição em relação a várias dimensões objetivas (*e.g.* escolaridade, emprego, território). Por estas razões, e incluindo as suas fragilidades, a taxa de jovens NEEF é, atualmente, o indicador que melhor consegue captar a vulnerabilidade dos jovens perante o percurso escolar/formativo e o mercado de trabalho.

Riscos e desafios dos jovens NEEF — um retrato apoiado no Pilar Europeu dos Direitos Sociais

Em 2012 a CE considerava os jovens NEEF o segmento populacional mais problemático para os desafios do mercado de trabalho, em 2013 a OIT falava sobre a “geração em risco”, e em 2017 o Eurofound alertava para a “bomba do desemprego”. Mais recentemente, em 2019, a OCDE indicava que, a nível internacional, um em cada sete jovens (15-29 anos) estava em condição de NEEF. Neste contexto, a CE estabeleceu, no plano de ação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais (PEDS), diminuir a taxa de jovens NEEF para, no mínimo, 9% (European Commission, 2021). O PEDS

tem como objetivo enquadrar as orientações da UE em 20 princípios e direitos fundamentais para garantir melhores condições de vida e trabalho a todos os cidadãos da UE, focando-se na igualdade de oportunidades, condições de trabalho justas e proteção social e inclusão.

Devido à complexidade da condição NEEF, torna-se difícil, ou até mesmo utópico, desenvolver uma teoria ou paradigma coeso que integre a sua heterogeneidade (Rahmani e Groot, 2023). Contudo, é possível identificar alguns fatores de risco associados a esta condição. As características individuais, educacionais e familiares (e.g. género, educação, idade, educação/trabalho dos pais) são determinantes para prever se uma pessoa se irá tornar, ou não, NEEF (Rahmani e Groot, 2023). Bynner e Parsons (2001), num artigo que investiga duas coortes de pessoas nascidas nos anos de 1958 e 1970 no Reino Unido, revelam que os jovens com níveis baixos de escolarização enfrentam riscos maiores de ficarem excluídos do mercado de trabalho. Em dois estudos que elaboram comparações entre diferentes contextos nacionais europeus, antes e depois da crise económica de 2008, referem que a baixa escolarização ou o abandono escolar precoce podem ter como consequência para os jovens cair na armadilha de períodos prolongados de desemprego, resultando numa sequência precária de trabalhos mal remunerados, temporários, instáveis ou em *part-time*, aumentando a probabilidade se tornarem ou permanecerem NEEF (Pastore, 2014; Caroleo *et al.*, 2020).

Em termos de género, no Reino Unido rural verificou-se que as mulheres têm mais probabilidade de se tornarem NEEF de longa duração do que os homens, especialmente em ambientes pouco propensos à educação e com maiores taxas de gravidez precoce (Sadler, Akister e Burch, 2015). Adicionalmente, na Turquia, as mulheres casadas e as mulheres migrantes têm mais probabilidades de serem ou de se tornarem NEEF do que os seus congéneres masculinos (Lüküslü e Çelik, 2022), acontecendo o oposto para os homens italianos, no caso de viverem com uma parceira (Quintano, Mazzocchi e Rocca, 2018). Ainda em Itália, no caso de mulheres NEEF imigrantes vindas de fora da UE, a perceção de vulnerabilidade reflete-se essencialmente na dimensão relacional, caracterizada por sentimentos de solidão, isolamento e de não pertença (Zanfrini e Giuliani, 2023). No geral, imigrantes ou descendentes de imigrantes têm maior probabilidade de se tornarem NEEF, comparativamente com as pessoas nascidas nesse país (OECD / European Commission, 2023). Em termos etários, um estudo europeu com dados principalmente relativos ao ano de 2011 revela que a percentagem de indivíduos em situação de NEEF aumenta com a idade, concentrando um número maior nas faixas etárias de idade mais avançada (25-34 anos) (Eurofound, 2012; Quintano, Mazzocchi e Rocca, 2018). Viver em zonas rurais europeias ou ter alguma desvantagem, como algum tipo de deficiência, aumenta significativamente o risco de uma pessoa se tornar NEEF (Quintano, Mazzocchi e Rocca, 2018; Mascherini, 2019). Nos Açores, os jovens NEEF rurais têm mais propensão a estar expostos a fatores de exclusão social, como a pobreza, a falta de educação formal e o desemprego (Simões e Rio, 2020).

Atendendo à multiplicidade de fatores de risco associados à condição de jovem NEEF, selecionamos três indicadores distintos para aprofundar a análise, em

linha com o plano de ação da CE relativamente ao PEDS. Entre eles estão o abandono escolar precoce de educação e formação, o desemprego e a exclusão social, e adicionamos à discussão o plano territorial da ruralidade, para dar dimensão à discussão sobre os jovens NEEF rurais. O plano de ação do PEDS expressa o sentido desejado para a convergência socioeconómica. Foi criado um painel de indicadores para cada uma das três dimensões: (i) igualdade de oportunidades; (ii) condições de trabalho justas; (iii) proteção social e inclusão social (European Commission, 2021). De referir que o PEDS atende apenas indiretamente às questões de coesão territorial, apresentando indicadores de referência para cada dimensão por nível de urbanização. Para os objetivos deste artigo (i) fazemos uma comparação entre zonas rurais dos países da UE27 para o ano de 2023, utilizando três indicadores principais do PEDS; (ii) comparamos a evolução de Portugal com a média da UE27, considerando a diferenciação entre níveis rural e urbano, para alguns dos principais indicadores de cada uma das dimensões do PEDS, entre 2010 até ao ano mais recente 2023, abrangendo o rescaldo da crise de 2008 e incluindo o período subsequente de recuperação e o impacto da pandemia.

Os jovens NEEF, territórios rurais e pobreza e exclusão social

Partimos de uma dimensão territorial, não fazendo diferenciação entre tipologias de rural (*cf.* Rolo e Cordovil, 2014; Silva *et al.*, 2021), para discutir de que forma as assimetrias no nível subnacional estão a aumentar para os jovens, sobretudo nos territórios rurais (Simões, Carmo e Fernandes, 2023). Um estudo elaborado na Região Autónoma dos Açores identifica que os territórios rurais têm acesso mais restrito a educação e emprego, menores condições de serviços públicos e limitações nas acessibilidades, constrangimentos que intensificam as vulnerabilidades dos residentes (Simões, 2018). Em termos sociais, Bæck (2015) discute evidências de diferentes países para comparar como os territórios rurais afetam o sucesso académico, referindo que estes territórios apresentam maiores desigualdades socioeconómicas, o que significa que uma parte substancial da população se encontra submetida a maior privação material, social e cultural. Oliveira Baptista (2006), indica, a propósito das dinâmicas socioeconómicas do espaço rural do Continente português, que os territórios rurais apresentam, ainda, características de envelhecimento, degradação, abandono e exclusão dos processos económicos globais. Do ponto de vista económico, foi identificado na Austrália do Sul, que os territórios rurais tendem a debater-se com uma predominância considerável do setor primário, em particular da agricultura, e com uma desindustrialização acelerada (Zipin *et al.*, 2015). Dois estudos elaborados nos Açores referem que estes territórios são frágeis do ponto de vista dos recursos económicos, oferecendo maioritariamente trabalhos precários e pouco qualificados a jovens que apresentem menores recursos educativos e experiência profissional (Almeida e Simões, 2020) e as oportunidades de emprego são mais restritas e concentradas num setor primário de baixas competências e baixos salários (Simões, 2018). Relativamente a recursos educativos, os jovens dos países da OCDE que vivem em zonas rurais apresentam níveis de escolaridade e qualificações profissionais mais baixas do que os seus pares de zonas urbanas e suburbanas (Carcillo *et al.*, 2015). Acrescenta-se, a nível institucional, o facto de os serviços de

formação e emprego falharem em identificar e responder às necessidades dos NEEF rurais, de forma a equilibrar a balança da oferta e procura de emprego, como se verificou nos Açores (Simões e Rio, 2020). Verificou-se, ainda, na Alemanha, que as zonas rurais apresentam níveis de apoio institucional limitado ou de menor qualidade (Shore e Tosun 2019). Para além disso, alunos provenientes de agregados familiares mais vulneráveis têm maiores limitações no acesso a bens simbólicos, culturais ou tecnológicos, como livros ou computadores (Simões, Carmo e Fernandes, 2023). Em termos de género, na Alemanha de Leste, apurou-se que as mulheres são mais propensas a abandonar os territórios rurais (Leibert, 2016). No caso das pessoas que ficam, um estudo numa zona rural do Reino Unido revelou que são as mulheres NEEF menos escolarizadas que optam por ficar, dedicando-se a tarefas de cuidado familiar e enfrentando, por isso, um risco maior de permanecer mais tempo na condição de NEEF (Sadler, Akister e Burch, 2015; Mascherini, 2019).

Em suma, devido à sua origem, um estudo desenvolvido na Região Autónoma dos Açores, refere que os jovens NEEF rurais estão mais expostos a fatores de risco associados a condições estruturais de exclusão social como a pobreza e o desemprego (Simões e Rio, 2020).

Na figura 1 exploramos, para os territórios rurais da UE27, precisamente, a relação entre pessoas em risco de pobreza ou exclusão social (RPES) e a taxa de jovens NEEF. Ambos os indicadores pertencem ao PEDS, nas dimensões proteção social e inclusão, e igualdade de oportunidades, respetivamente. O indicador RPES não é exclusivo para jovens e combina três elementos: pessoas que se encontram em risco de pobreza, em situação de carência material e social severa e que vivem num agregado familiar com intensidade laboral muito reduzida. O objetivo definido pelo PEDS para 2030, comparando com 2019, é que o número de pessoas em RPES seja reduzido em 15 milhões, incluindo pelo menos 5 milhões de crianças (European Commission, 2021).

A figura 1 indica que (a) as duas variáveis apresentam uma correlação positiva forte (coeficiente de Pearson = 0,84); (b) as maiores taxa de RPES e de jovens NEEF verificam-se na Roménia (45,1%; 28,8%), já o valor mais baixo para RPES pertence à Chéquia (11,4%) e de jovens NEEF aos Países-Baixos (4,7%); (c) os países agrupam-se em torno da média europeia em forma de elipse, com três *outliers*, Grécia, Bulgária e Roménia; e (d) existe uma maior concentração de países do Centro e Norte da Europa no terceiro quadrante (*e.g.* Alemanha, Bélgica, Finlândia, Suécia), representando menor risco de RPES e menores taxas de jovens NEEF, e países do Mediterrâneo e de Leste no primeiro quadrante (*e.g.* Roménia, Grécia), ilustrando a correlação oposta (Eurostat, 2025a; Eurostat, 2025b).

Na figura 2 podemos verificar a diferenciação entre jovens NEEF rurais e urbanos para a UE27 e Portugal. Reforçando o que já foi dito anteriormente, a UE definiu como objetivo até 2030 diminuir a taxa de jovens NEEF para, no mínimo, 9% (European Commission, 2021).

A figura 2 indica que (a) atingimos o pico da taxa de jovens NEEF entre 2012 e 2013, o que reflete o impacto da crise de 2008, diminuindo com relativa estabilidade até 2019; (b) em 2020 há uma subida das taxas para todos os territórios em análise, refletindo o impacto da pandemia, voltando a diminuir até 2023, exceto nas cidades portuguesas que voltam a ter um aumento da taxa de jovens NEEF; (c) entre 2011 e

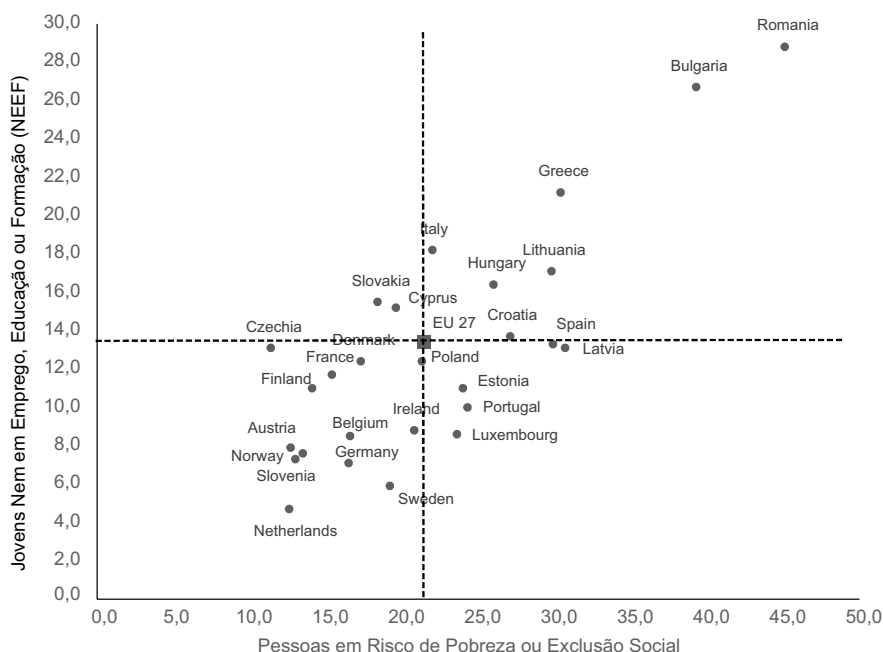


Figura 1 Relação entre pessoas em risco de pobreza ou exclusão social e jovens NEEF (2023) na UE27 (%) em zonas rurais

2023 as zonas rurais da UE27 e de Portugal apresentaram sempre taxas mais elevadas do que as cidades (Eurostat, 2025b).

Na figura 3 observamos a evolução das taxas de RPES nas zonas rurais e urbanas da UE27 e Portugal. A expansão temporal dos dados disponíveis é mais curta do que a dos restantes indicadores e os dados não são específicos para jovens NEEF, abrangem toda a população. Contudo, a informação que é possível retirar tem impactos significativos para a discussão que queremos fazer sobre as condições de vida dos jovens NEEF rurais. O indicador demonstra que (a) as zonas rurais são consistentemente mais afetadas do que as cidades; (b) as zonas rurais portuguesas concentram consistentemente mais pessoas em RPES do que os restantes territórios em análise, apesar de uma tendência para a diminuição (excluindo o pico pandémico em 2021 com 29,9% que regressa para valores pré-pandémicos em 2023, 24,3%); e (c) a diferenciação entre as cidades e as zonas rurais portuguesas foi aumentando, contudo o ano de 2023 demonstra um sinal de aproximação (24,3% zonas rurais e 18,2% para as cidades) (Eurostat, 2025a).

Apesar da nota positiva da diminuição gradual e generalizada das taxas de jovens NEEF, a prevalência de taxas mais elevadas nos territórios rurais permite inferir que estes estão mais expostos a fatores de risco associados a condições estruturais de exclusão social, como a pobreza e o acesso restrito a emprego e educação.

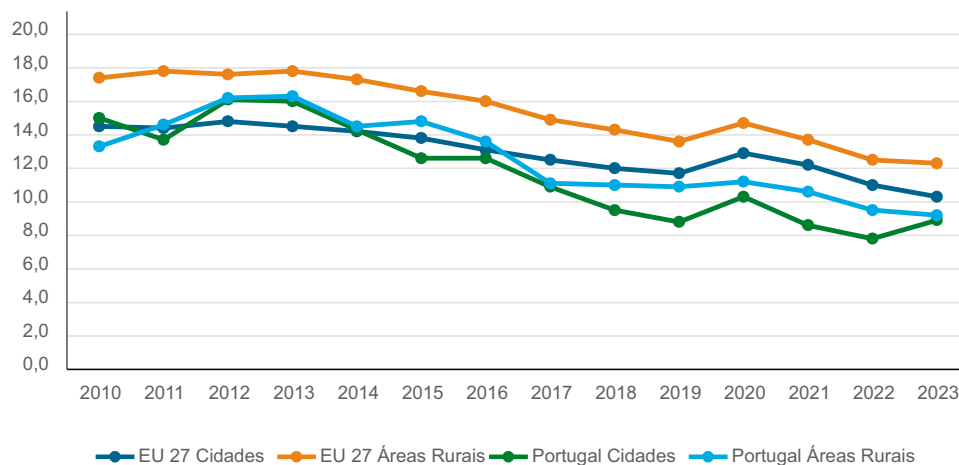


Figura 2 Jovens nem em emprego, educação ou formação (NEEF) (2010-2023) na UE27 e Portugal (%), por idade (15-29 anos) e grau de urbanização

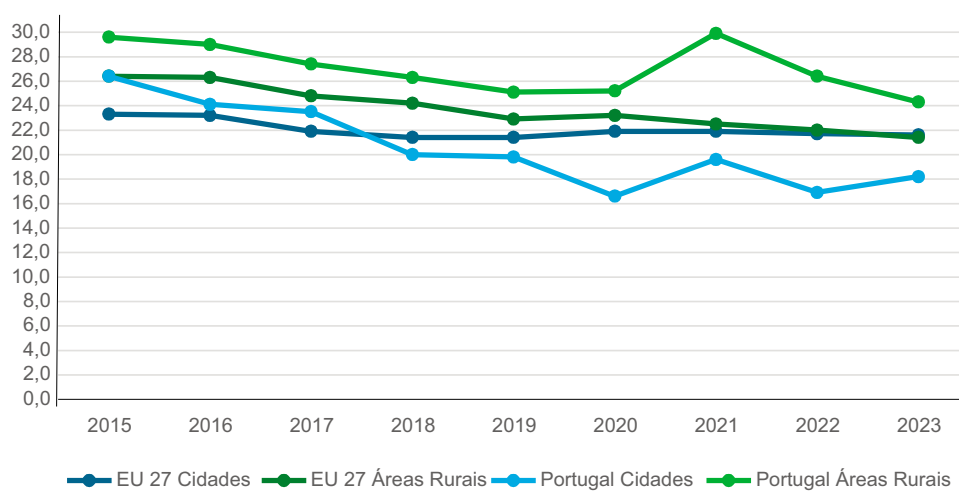


Figura 3 Jovens nem em emprego, educação ou formação (NEEF) (2010-2023) na UE27 e Portugal (%), por idade (15-29 anos) e grau de urbanização

A educação na ruralidade

O abandono escolar precoce de educação e formação (APEF) é outro dos indicadores principais do PEDS na dimensão igualdade de oportunidades. Corresponde à percentagem da população entre os 18 e os 24 anos com, no máximo, o ensino secundário inferior (CITE-4) e que já não estão a frequentar o ensino ou a formação.

O APEF não é apenas uma questão individual ou familiar, está intimamente relacionado com práticas institucionais e políticas públicas. De acordo com a Comissão Europeia (European Commission, 2013), verificamos uma abordagem ao problema ao nível individual, potencialmente contestável, de que o APEF é tipicamente causado por processos de desvinculação, tais como a insatisfação com a escola, fatores como o *bullying*, o fraco desempenho académico, a fraca relação com os professores e a falta de motivação. Do ponto de vista social, podemos afirmar que questões de desigualdade socioeconómica (e.g. viver em risco de pobreza, famílias com baixos rendimentos, mães com baixa escolaridade) representam maior insucesso escolar dos filhos ou comunidades mais desfavorecidas (Azevedo *et al.*, 2021). Adicionalmente, na dimensão estrutural, a organização do sistema educativo tem influência no APEF (e.g. organização escolar, nomeadamente na flexibilidade nos percursos educativos e a transição entre ciclos escolares, as práticas pedagógicas, a falta de envolvimento dos jovens na sua própria educação, a repetição da retenção escolar, o ambiente escolar, a oferta padronizada de um currículo escolar, o foco excessivo no insucesso individual, e a falta de uma estratégia nacional coordenada que monitorize e previna o abandono escolar) e promove o risco de os jovens incorrerem em APEF (Azevedo *et al.*, 2021).

Os jovens em situação de APEF têm, por norma, dificuldades em integrarem-se com êxito no mercado de trabalho, auferem menores salários, têm taxas de desemprego mais elevadas e estão mais expostos ao risco de exclusão social e pobreza do que aqueles que concluem níveis de ensino mais elevados, uma vez que as competências que adquiriram no ensino inicial podem não ser suficientes na vida adulta (Furlong, 2006, European Commission *et al.*, 2015). Para além disso, estes jovens são menos propensos a prosseguir com educação ou formação ao longo da vida, o que, no seu conjunto, faz com que necessitem de mais apoios e serviços sociais (Szabó, 2018). Acresce que o número de empregos que requerem baixas qualificações está a diminuir continuamente na UE, já que a transição dual (verde e digital) irá transformar o paradigma socioeconómico e as ferramentas necessárias para ter acesso a um trabalho decente (Simões, 2022).

Em termos territoriais, os resultados escolares dos jovens rurais são superados pelos resultados dos seus pares em territórios urbanos ou suburbanos (Bæck, 2015). Adicionalmente, o pior desempenho dos estudantes rurais traduz-se frequentemente em taxas de APEF mais elevadas (*ibidem*). As infraestruturas locais também afetam o risco de desempenho escolar dos jovens rurais, como o acesso limitado a um ensino de qualidade, ou à escolha de um currículo preferencial, que pode ser especialmente problemático em zonas rurais ou desfavorecidas, contribuindo, assim, para as taxas de jovens NEEF. As escolas

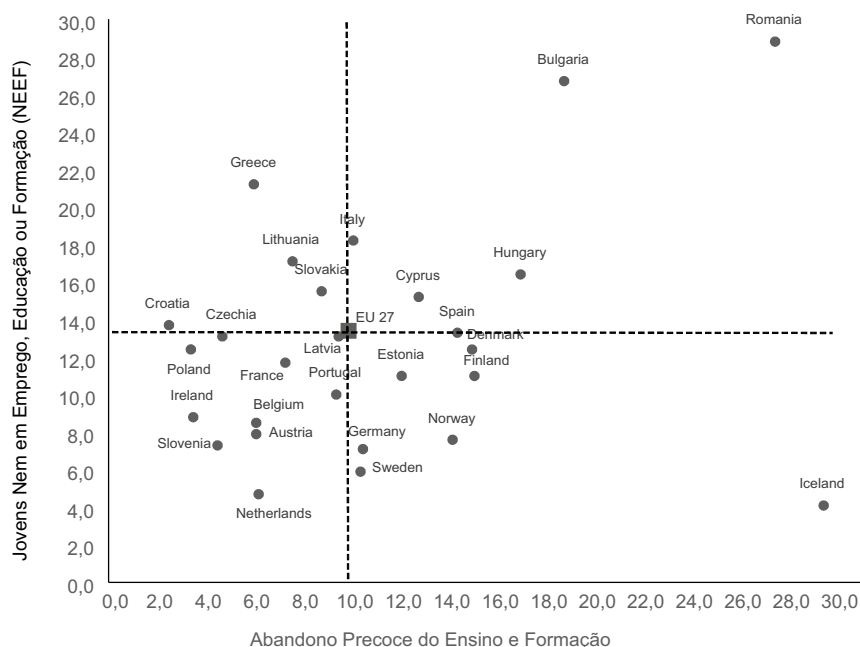


Figura 4 Relação entre abandono precoce do ensino e formação e jovens NEEF (2023) na UE27 (%) em zonas rurais

em territórios de baixa densidade, como as zonas rurais, as regiões montanhosas ou as regiões fronteiriças, estão muitas vezes longe das casas dos alunos ou em risco permanente de serem encerradas (*ibidem*).

Resumindo, a probabilidade de um jovem em situação de APEF se tornar NEEF aumenta quando combinada com outros fatores que reforçam a sua vulnerabilidade, razão pela qual várias medidas preventivas para os NEEF têm como objetivo desencorajar o APEF (De Luca *et al.*, 2020).

A figura 4 permite observar a relação entre o APEF e a taxa de jovens NEEF nas zonas rurais para o ano de 2023, na UE27. Indica que (a) as duas variáveis apresentam uma correlação positiva fraca (coeficiente de Pearson = 0,33); (b) os valores mais elevados de APEF e jovens NEEF registam-se na Islândia (29,5%) e Roménia (28,8%), respetivamente. Os valores mais baixos de APEF pertencem à Croácia (2,5%) e de jovens NEEF à Islândia (4,1%); (c) verifica-se uma concentração de países em torno da média da UE27, que se expande de forma concêntrica, com três *outliers* destacados: Bulgária, Roménia e Islândia; (d) os países do Centro e Norte da Europa estão mais concentrados no terceiro e quarto quadrante (*e.g.* Bélgica, Áustria, Eslovénia, Noruega, Finlândia), representando menor risco de APEF e menores taxas de jovens NEEF; (e) a presença de países do Leste e do Sul da Europa no quarto quadrante (*e.g.* Roménia, Bulgária, Espanha, Itália) ilustra a correlação oposta (Eurostat, 2025c; Eurostat, 2025b).

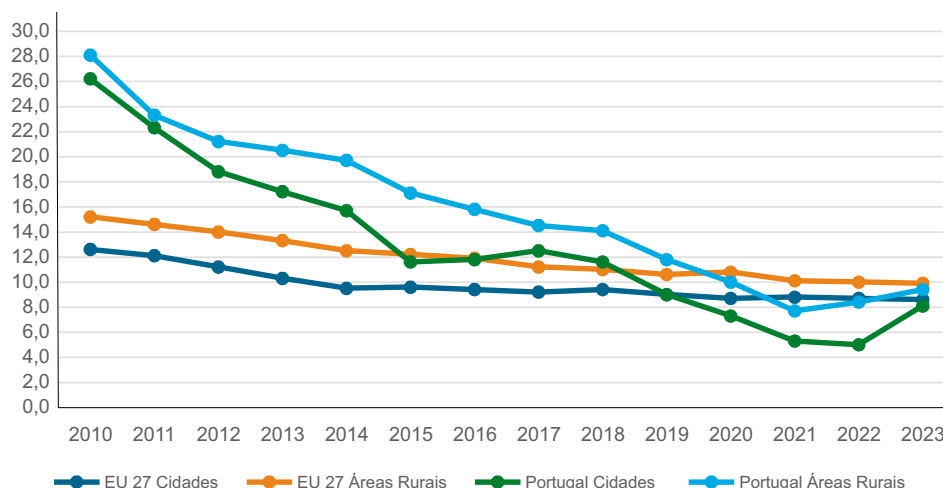


Figura 5 Abandono escolar precoce de educação e formação (2010-2023) na UE27 e Portugal (%), por grau de urbanização

Acrescentamos ainda que, em 2023, a taxa de jovens NEEF (15-29 anos) na UE era de 12,9% entre os jovens com um nível de educação baixo, em comparação com 11,6 % entre os jovens com um nível de educação médio e 7,8 % entre os jovens com um nível de educação elevado (Eurostat, 2025d).

Apesar de as taxas de APEF estarem na última década e meia a diminuir, para a maior parte dos países europeus, a Comissão Europeia (European Commission, 2021) definiu como objetivo que 90% das pessoas entre os 20 e os 24 anos tenha, pelo menos, o ensino secundário completo em 2025. Em Portugal, no ano de 2023, os dados mostram que as pessoas (20-24 anos) com pelo menos o ensino secundário completo se situava nos 87,1%, três pontos percentuais acima da UE27 (Eurostat, 2025e). Contudo, apesar de registar melhorias, o APEF continua a ser mais elevado nas regiões rurais dos países do Sul e do Leste (Simões, 2022).

A figura 5 mostra a diferenciação entre o APEF em zonas rurais e urbanas para a UE27 e Portugal, e indica que (a) na última década Portugal diminuiu consideravelmente as taxas de APEF, comparativamente com a UE27; (b) entre 2010 e 2023 as zonas rurais tiveram sempre taxas superiores às das cidades; (c) em 2010 Portugal apresentava praticamente o dobro do APEF para as cidades e zonas rurais comparativamente com a UE27, diminuindo até 2021 onde se encontrava com taxas inferiores à UE27 para ambos os territórios em análise; e (d) entre 2021 e 2023 Portugal aumentou ambas as taxas, apesar de se manter ainda ligeiramente abaixo da média comunitária, quer nas zonas rurais, quer nas cidades, convergindo com a UE27 (Eurostat, 2025c).

O desemprego na juventude

Os jovens representam um grupo social particularmente vulnerável às flutuações das oportunidades de emprego. Em muitos países europeus, a taxa de desemprego jovem é mais do dobro do que para a restante população (Caroleo *et al.*, 2020), colocando em perigo as perspetivas futuras dos jovens, uma vez que, quanto mais prolongado for o período de desemprego, maior a probabilidade de continuarem um percurso de trabalhos temporários, a tempo parcial ou mal pagos (Pastore, 2014; Caroleo, Destefanis e Ciociano, 2018). Estas questões remetem-nos para a ideia de que a condição NEEF aparenta ser mais influenciada pelo nível de educação, pelo funcionamento do mercado de trabalho e pelos contextos institucionais de cada país (Caroleo *et al.*, 2020). Os jovens com menores níveis de escolaridade enfrentam maiores riscos de exclusão do mercado de trabalho (Bynner e Parsons, 2001), especialmente se vierem de contextos mais desfavorecidos e não conseguirem encontrar um primeiro emprego ou passarem por um período de desemprego sequencial ou prolongado, as consequências a longo prazo para a trajetória profissional podem tornar-se negativas (Bell e Blanchflower, 2011). O desemprego na juventude pode, por si só, não constituir um acontecimento relevante para o património biográfico. É na ação do tempo e do espaço que os eventos e contextos sucessivos de precariedade se sedimentam como problema de desenvolvimento humano no exercício de organização do quotidiano e capacidade de construir perspetivas de futuro (Andrade, 2021). A transformação de um evento que poderia ter um carácter transitório, como o desemprego, vê-se subitamente cristalizado em desemprego de longa duração ou sucessão de subemprego (contratos precários de curta duração, tempo parcial e/ou baixos salários) com consequências diretas na vida do jovem, colocando a descoberto as desigualdades sociais (pré)existentes, condicionando severamente a inserção profissional dos jovens (Carmo e Matias, 2019). Adicionalmente, a duração do desemprego no trajeto de vida aumenta o estigma em relação ao jovem ao longo do seu percurso profissional e cria descontinuidades no desenvolvimento e consolidação da identidade, autonomia e raciocínio (Andrade, 2021).

Em suma, apesar do crescimento do bem-estar geral, como o aumento no acesso a serviços públicos, maior variedade de bens de consumo e distribuição de recursos (sociais, culturais e económicos), não se quebrou ainda o nível de desigualdade geral que caracteriza as sociedades (Piketty, 2014), concretamente a portuguesa (Carmo *et al.*, 2018).

A segunda dimensão do PEDS foca-se nas condições de trabalho justo. Seleccionamos o indicador desemprego jovem como o mais relevante para esta análise. O desemprego jovem é calculado dividindo o número de pessoas desempregadas com idades compreendidas entre os 15 e os 24 anos pelo total da população ativa do mesmo grupo etário. Este indicador é pertinente porque os jovens têm duas vezes mais probabilidade de ficarem desempregados, quando comparados com a população ativa adulta (Ferreira, Pappámikail e Vieira, 2017; ILO, 2019). Deve, por isso, ser dada especial atenção aos jovens e às pessoas com poucas qualificações e que por essa razão se encontram mais vulneráveis às flutuações do mercado de trabalho (European Commission, 2021).

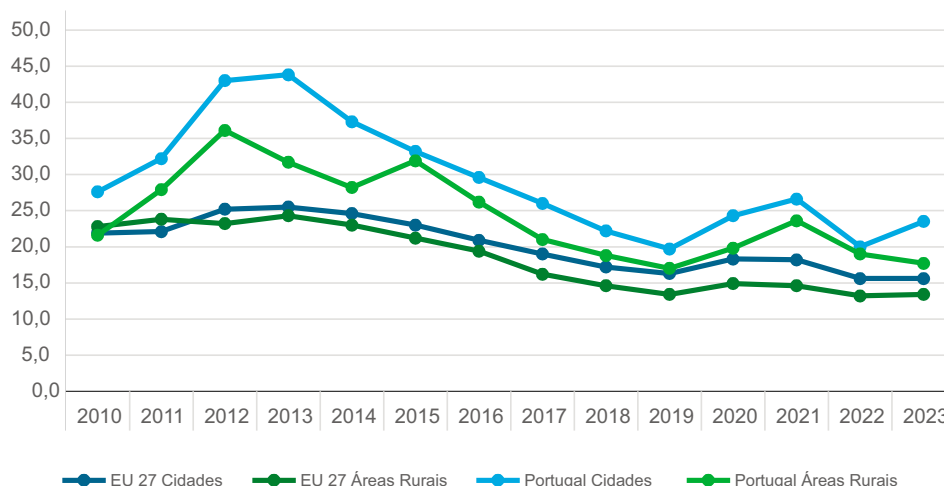


Figura 6 Desemprego jovem (15-24 anos) (2010-2023) na UE27 e Portugal (28%), por grau de urbanização

De acordo com a figura 6 (a) o desemprego jovem em Portugal, tanto nas zonas rurais com nas cidades, tem sido consistentemente superior aos valores da UE27, apresentando maiores diferenças após a crise de 2008; (b) o desemprego jovem atinge o pico entre 2012 e 2013 e vai baixando até 2019 (excetuando para as zonas rurais em Portugal em 2015); (c) de 2019 a 2021 há uma subida das taxas, mais acentuada em Portugal para os dois territórios em análise, refletindo os efeitos da pandemia; (d) entre 2021 e 2023 o desemprego jovem tem diminuindo para valores pré-pandemia, excetuando as cidades portuguesas que aumentaram a taxa em 2023 (Eurostat, 2025f).

Em síntese, a análise dos indicadores do PEDS confirma que, apesar de uma tendência geral de melhoria, persistem desigualdades estruturais entre jovens rurais e urbanos, sobretudo nas dimensões da educação, emprego e exclusão social.

Verificamos que há uma correlação forte entre pessoas em risco de pobreza ou exclusão social e a taxa de jovens NEEF nos territórios rurais. Por outro lado, a relação entre o abandono escolar precoce de educação e formação e a taxa de jovens NEEF nos territórios rurais apresentam uma correlação positiva fraca. Observamos também o impacto da crise de 2008 e da pandemia no aumento das taxas de jovens NEEF, tanto nas cidades como nas zonas rurais. Importa ainda referir que em Portugal a percentagem de pessoas em risco de pobreza ou exclusão social e a taxa de abandono escolar precoce de educação e formação é superior nas zonas rurais do que nas cidades, especialmente no período final da pandemia. Ainda, o desemprego jovem em Portugal, tanto nas zonas rurais com nas cidades, tem sido consistentemente superior aos valores da UE27, apresentando maiores diferenças após a crise de 2008. Por último, entre 2011 e 2023 as zonas rurais da UE27 e de Portugal apresentaram taxas de jovens NEEF mais elevadas do que as cidades.

Estas disparidades revelam que os jovens NEEF continuam a enfrentar obstáculos significativos à sua integração social e profissional. Perante este cenário, torna-se crucial compreender de que forma as políticas públicas europeias têm procurado responder a estes desafios. Assim, no ponto seguinte, analisamos as políticas aspiracionais da União Europeia, com destaque para o programa GJ e o seu reforço após a pandemia.

As políticas aspiracionais na EU: a Garantia Jovem (GJ) como concretização prática do pilar europeu dos direitos sociais

Os resultados apresentados anteriormente demonstram que, apesar da tendência geral de melhoria, persistem, ainda, desigualdades estruturais entre jovens NEEF rurais e urbanos. A vulnerabilidade dos jovens NEEF, sobretudo nos territórios rurais, continua associada à exclusão social, ao desemprego e ao abandono escolar precoce. Estas evidências sublinham a necessidade de políticas públicas europeias e nacionais capazes de responder às limitações da integração plena dos jovens no sistema educativo e no mercado de trabalho. É neste contexto que se destaca o papel das políticas aspiracionais da União Europeia, concebidas para mitigar o impacto das crises económicas e sociais que, desde 2008, têm atingido de forma desproporcional as gerações mais jovens, sobretudo os mais vulneráveis (e.g. jovens NEEF, jovens desempregados ou jovens com empregos atípicos, como trabalhadores temporários) (Pastore, 2015; Eurofound, 2021; ILO, 2021; Simões, 2022; Petrescu *et al.*, 2024). Entre estas políticas, o programa GJ assumiu uma centralidade particular. O GJ promove ações concretas de integração profissional, educativa ou formativa destinadas aos jovens NEEF, o público-alvo das medidas, concretizando assim, na prática, os princípios mais amplos do Pilar Europeu dos Direitos Sociais, no que concerne às dimensões igualdade de oportunidades, condições de trabalho justas e proteção e inclusão sociais.

Deste modo, a relação entre o PEDS, a GJ e os jovens NEEF pode ser compreendida na seguinte articulação política e social: (i) o PEDS fornece a base normativa e de princípios, afirmando o emprego digno e a inclusão juvenil como direitos fundamentais; (ii) o GJ traduz esses princípios em instrumentos operacionais, com metas, financiamento e mecanismos de implementação concretos ao nível nacional e subnacional; (iii) os jovens NEEF constituem o público-alvo prioritário, cuja integração bem-sucedida no mercado de trabalho representa o verdadeiro teste da eficácia e legitimidade do modelo social europeu. Veremos agora em mais detalhe o programa Garantia Jovem.

O programa europeu Garantia Jovem: o início, as críticas e o reforço ao programa

A crise financeira de 2008 e a crise causada pela pandemia da Covid-19 tiveram impactos negativos nos níveis de emprego dos jovens, nas suas condições de trabalho, procura de emprego e empregabilidade, tornando-os um grupo ainda mais

vulnerável no mercado de trabalho. Apesar de o número de jovens NEEF estar tendencialmente a decrescer na última década e meia, foram os jovens que absorveram grande parte dos custos sociais da crise económica e financeira de 2008, especialmente os estados-membros do Sul e do Leste da UE (Pastore, 2015).

Como reação a este problema, a CE e os países-membros da UE criaram o GJ, o maior programa de políticas europeias nesta matéria. O GJ surge no quadro da Recomendação do Conselho da União Europeia de 22 de abril de 2013 (2013/C 120/01), que instava os estados-membros a assegurar que todos os jovens com menos de 25 anos recebessem uma proposta de emprego, formação ou estágio no prazo máximo de quatro meses após a conclusão dos estudos ou o início do desemprego. A medida foi desenhada como resposta direta ao agravamento do desemprego jovem após a crise financeira de 2008 e à necessidade de criar mecanismos estruturais de inserção laboral e formativa para os jovens em situação NEEF. Esta política pública representa o maior pacote de investimento financeiro europeu no domínio do emprego (Vieira, Ferreira e Pappámikail, 2019), integrado, atualmente, no orçamento de longo prazo da UE, no NextGenerationEU, no Fundo Social Europeu Mais e no Fundo para Uma Transição Justa, com, pelo menos, 22 mil milhões de euros para o período de 2021-2027 (European Commission, 2021).

Em Portugal, a Garantia Jovem foi lançada em 2014 sob coordenação do Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP), através aprovação da Resolução do Conselho de Ministros n.º 104/2013, de 31 de dezembro, que inclui o “Plano Nacional de Implementação de uma Garantia Jovem”. A metodologia de intervenção visa assegurar, no espaço de quatro meses, uma resposta (trabalho ou continuidade do processo de aprendizagem com vista à melhoria das qualificações) aos jovens até aos 29 anos que não estão a trabalhar, não estão a estudar, nem estão a frequentar formação, com enfoque nos jovens desempregados, inativos ou desencorajados. Este último grupo de jovens, pelo facto de não se encontrarem registados no Serviço Público de Emprego, são o alvo de mais difícil acesso e sinalização (Frias, Alcoforado e Cordeiro, 2020).

Para a monitorização do número de participantes no GJ em Portugal está em falta uma plataforma que agregue estes números anualmente, o que torna a leitura da sua evolução pouco transparente. Na Resolução do Conselho de Ministros n.º 188/2021, é citado que “mais de 1,4 milhões de entradas nas medidas que constituem o referido plano nacional (PNI-GJ)” desde o seu início. No *site garantiajovem.pt* consta apenas um relatório anual disponível, o de 2024. Nesse relatório verificamos que um total de 179.494 jovens foram abrangidos por ofertas do IEFP. Em nenhum dos casos se verifica a desagregação dos dados por grau de urbanização, o que impede uma leitura mais fina relativamente às assimetrias entre territórios rurais e urbanos.

Tratando-se de um problema transversal, a implementação do programa GJ não é consensual. Vários estudos posicionam-se criticamente relativamente a esta medida em diferentes estados-membros (Cabasés, Veà e Strecker, 2016; Vieira, Pappámikail e Ferreira, 2018; Petrescu *et al.*, 2021). Em primeiro lugar, tornou-se evidente que o modelo do GJ não constitui nenhuma garantia de emprego. Coloca no centro da medida a ideia de ocupação, desconsiderando ainda fatores como

género, classe social ou origem enquanto elementos de experiência de vida e integração social (Cabasés e Úbeda 2021), recorrendo a construções que uniformizam artificialmente o público do programa, como a categoria de jovem NEEF (Ferreira, Pappámikail e Vieira, 2017). Acresce ainda o facto de, em termos de organização, o GJ surgir de um processo de elaboração, implementação e avaliação em formato *top-down*, baseado em conceções apriorísticas das necessidades e expectativas dos jovens (Vieira, Pappámikail e Ferreira, 2018; Andrade, 2021). A operacionalização vertical é uma dificuldade inerente a esta medida, concretamente na articulação de diferentes níveis de intervenção e decisão, como é o caso da coordenação local com diferentes agentes públicos e privados (Tosun, 2017), traduzindo-se, no caso português, num conjunto de ineficiências (Vieira, Pappámikail e Ferreira, 2018).

Uma outra crítica está relacionada com a ideia de ativação de jovens em situação de exclusão socioeconómica. De acordo com Andrade (2021: 23), a ativação destes jovens para o mercado de trabalho deve fundar-se no “exercício da liberdade de escolha, para que os jovens possam encontrar um trabalho que para si seja significativo”. As políticas ativas de emprego “favorecem os jovens que são os mais ativáveis e desfavorecem os jovens mais excluídos” (*ibidem*), como por exemplo os desencorajados; quer isto dizer que aos jovens mais marginalizados faltam oportunidades objetivas para colocar a sua liberdade em ação. Esta autora refere ainda que medidas como o GJ ignoram que estes jovens em situação de exclusão têm já expectativas baixas, desvalorizam a importância da educação e interiorizaram já qual o seu lugar no mundo (*ibidem*). Esta questão reflete desajustes claros entre as medidas propostas e as necessidades e expectativas dos jovens (Vieira, Pappámikail e Ferreira, 2018). Estes ingredientes contribuíram para que o GJ se apresente como conjunto de políticas relativamente desconexas, marcadas por alguma incoerência e inconsistência (*ibidem*).

Apesar de todos os desafios na implementação do GJ, esta iniciativa influenciou positivamente o quadro político nacional no domínio do emprego dos jovens (Petrescu, Negut e Mihalache, 2021; Petrescu *et al.*, 2022). Em 2020, na sequência da pandemia de Covid-19, dentro da nova estratégia para a juventude da UE (período 2019-2027), a CE apresentou um novo programa intitulado “Uma ponte para o emprego — reforçar a garantia para a juventude”, para melhorar a recomendação de 2013, com o objetivo de criar e aumentar o espaço de oportunidades de emprego para os jovens, melhorando o quadro de qualificações e competências, incluindo *upskilling* (otimização de competências) e *reskilling* (requalificação profissional) para facilitar a transição dual (verde e digital) (Petrescu *et al.*, 2024).

O Reforço da Garantia Jovem (RGJ) dá a oportunidade a todos os jovens com menos de 30 anos de acederem a emprego, educação, formação ou a um estágio no prazo de quatro meses após terem terminado o ensino ou terem ficado desempregados. Este novo programa parte reforçado das aprendizagens anteriores, para responder melhor aos novos desafios, entre eles lidar com o desemprego jovem e a inclusão social na pandemia e evitar outra crise de desemprego jovem. A ambição é criar sistemas nacionais sólidos nos quais os jovens possam ter acesso direto e simples a ofertas de trabalho, educação ou formação (European Commission, 2020). Embora a CE requeira que os estados-membros adotem as medidas do RGJ para as

especificidades dos jovens a nível nacional, a transposição das medidas do nível europeu para o nacional é por vezes limitada, ficando a faltar medidas para certas tipologias de NEEF ou para aqueles que estão em territórios rurais ou vulneráveis, deixando, por exemplo, os jovens NEEF rurais fora do grupo prioritário de intervenção do RGJ (Petrescu *et al.*, 2024). Esta questão é relevante, já que se tem comprovado que nas zonas rurais, mais remotas ou vulneráveis, as taxas de NEEF são mais elevadas.

Conclusão

A transição dos jovens da escola para o mercado de trabalho constitui um dos principais desafios das sociedades contemporâneas. Em particular no contexto europeu, as transformações económicas e laborais ocorridas nas últimas décadas agravaram a vulnerabilidade dos jovens face ao desemprego e à precariedade.

Verificamos que o aumento do desemprego de jovens tem sido uma consequência recorrente das crises (*e.g.* crise financeira de 2008, pandemia de Covid-19), uma vez que são os jovens que têm menor segurança face ao emprego e correm mais riscos de o perder. Em particular, estas crises atingiram grupos de jovens mais vulneráveis (*e.g.* jovens NEEF, jovens desempregados ou jovens com empregos atípicos, como trabalhadores temporários) (Pastore, 2015; Eurofound, 2021; ILO, 2021; Simões, 2022; Petrescu *et al.*, 2024).

A categoria NEEF consolidou-se, assim, como um instrumento analítico e político central na compreensão das desigualdades que afetam as transições juvenis, contudo a heterogeneidade desta categoria exige uma leitura crítica e contextualizada.

No caso português, a análise dos indicadores do PEDS revela que, apesar de melhorias globais, persistem disparidades territoriais significativas: as zonas rurais apresentam, de forma sistemática, taxas mais elevadas de abandono escolar precoce, desemprego jovem e risco de pobreza ou exclusão social. Estas evidências confirmam que o território constitui um eixo estruturante das desigualdades juvenis, influenciando o acesso a recursos educativos, oportunidades laborais e inclusão social.

A articulação entre o PEDS e o GJ traduz um esforço político relevante para enfrentar estas vulnerabilidades. Contudo, ao nível do GJ, a ausência de desagregação territorial dos dados, a fraca adaptação das medidas às especificidades locais e a predominância de uma lógica vertical de implementação comprometem a sua eficácia. Apesar de alguns indicadores estatísticos estarem, como verificamos, a demonstrar sinais de melhoria, permanece ainda pouco claro (i) de que forma o impacto sistémico da pandemia, aliado ao impacto da crise anterior, manteve ou acentuou as disparidades anteriormente já existentes entre os jovens rurais e urbanos em termos de educação, emprego e condições sociais; (ii) se os jovens estão a aceder a trabalhos dignos e com significado (Masdonati *et al.*, 2022); (iii) que modelo utilizar para responder às disparidades geográficas dando mais ferramentas para adaptar o programa nacional aos contextos locais (Petrescu *et al.* 2024); e (iv) como aliviar uma relação de tensão e/ou desconhecimento entre jovens e instituições de forma a desenvolver

políticas de proximidade e processos de deliberação coletiva (Andrade, 2021). Estas questões são particularmente relevantes para o desenvolvimento de políticas públicas, especialmente em países assimétricos como Portugal, onde as políticas de coesão devem abordar as condições de vida das gerações mais jovens (Simões, 2022).

As implicações políticas deste estudo apontam para a necessidade de reforçar a dimensão territorial da coesão social e criar mecanismos de acompanhamento diferenciados que garantam equidade no acesso às oportunidades. Uma vez que sabemos que 82% dos jovens NEEF querem trabalhar (Vieira, Pappámkail e Ferreira, 2018), investigações futuras deverão aprofundar a diversidade interna dos territórios rurais portugueses, explorar qualitativamente as experiências dos jovens NEEF e, no caso do GJ, desenvolver bases de dados desagregadas territorialmente e longitudinalmente consistentes que permitam avaliar o impacto real das políticas aspiracionais europeias localmente.

Referências bibliográficas

- Almeida, Amanda, e Francisco Simões (2020), "Professional development perspectives across gender and age groups of under-qualified rural NEETs", *Journal of Community Psychology*, 48 (5), pp. 1620-1636.
- Andrade, Rosa de Freitas (2021), "Desemprego prolongado e liberdade frágil: uma análise do desemprego jovem em Portugal pela ideia de capabilidade de Amartya Sen", Lisboa, Universidade de Lisboa, Instituto Superior de Economia e Gestão, tese de doutoramento.
- Azevedo, Joaquim, António Oliveira, Margarida Azevedo, e Rodrigo Queiroz e Melo (2021), *Mapeamento do Abandono Escolar Precoce em Portugal*, Lisboa, CEPCEP e Fundação Manuel Leão
- Bæck, Unn-Doris Karlsen (2015), "Rural location and academic success — remarks on research, contextualisation and methodology", *Scandinavian Journal of Educational Research*, 60 (4), pp. 435-448.
- Bell, David, e David Blanchflower (2011), "Youth unemployment in Europe and the United States", *Nordic Economic Policy Review*, 1, pp. 11-37.
- Bynner, John, e Sam Parsons (2001), "Qualifications, basic skills and accelerating social exclusion", *Journal of Education and Work*, 15, pp. 279-291.
- Cabasés, María Àngels, Anna Pardell Veà, e Tanja Strecker (2016), "The EU youth guarantee – a critical analysis of its implementation in Spain", *Journal of Youth Studies*, 19 (5), pp. 684-704.
- Cabasés, María Àngels, e Miquel Úbeda (2021), "The Youth Guarantee in Spain: a worrying situation after its implementation", *Economics and Sociology*, 14 (3), pp. 89-104.
- Carcillo, Stéphane, Rodrigo Fernández, Sebastian Königs, e Andreea Minea (2015), "NEET youth in the aftermath of the crisis: challenges and policies". *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, 164, Paris, OECD.
- Carmo, Renato Miguel do, Frederico Cantante, e Nuno de Almeida Alves (2014), "Time projections: youth and precarious employment", *Time and Society*, 23 (3), pp. 337-357.

- Carmo, Renato Miguel do, João Sebastião, Joana Azevedo, Susana da Cruz Martins, e António Firmino da Costa (orgs.) (2018), *Desigualdades Sociais. Portugal e a Europa*. Lisboa, Mundos Sociais.
- Carmo, Renato Miguel do, e Ana Rita Matias (2019), *Retratos da Precariedade. Quotidianos e Aspirações dos Jovens Trabalhadores*, Lisboa, Edições Tinta-da-China.
- Caroleo, Floro Ernesto, Sergio Destefanis, e Elvira Ciociano (2018), "Youth unemployment, labour-market institutions and education". In F. E. Caroleo, O. Demidova, E. Marelli, e M. Signorelli (orgs.), *Young People and the Labour Market. A Comparative Perspective*, Londres, Routledge.
- Caroleo, Floro Ernesto, Antonella Rocca, Paolo Mazzocchi, e Claudio Quintano (2020), "Being NEET in Europe before and after the economic crisis: an analysis of the micro and macro determinants", *Social Indicators Research*, 149, pp. 991-1024.
- Caroleo, Floro Ernesto, Antonella Rocca, Gabriela Neagu, e Dilyana Keranova (2022), "NEETs and the process of transition from school to the labor market: a comparative analysis of Italy, Romania, and Bulgaria", *Youth e Society*, 54 (2, supl.), pp. 109S-129S.
- Cefalo, Ruggero, e Rosario Scandurra (2021), "Territorial disparities in youth labour market chances in Europe", *Regional Studies, Regional Science*, 8 (1), pp. 228-238.
- De Luca, Giuseppe, Paolo Mazzocchi, Claudio Quintano, e Antonella Rocca (2020), "Going behind the high rates of NEETs in Italy and Spain: the role of early school leavers", *Social Indicators Research*, 151, pp. 345-363.
- Elder, Sara (2015), "What does NEETs mean and why is the concept so easily misinterpreted?", *Work 4 Youth Technical Brief*, Genebra, ILO Publishing.
- Erdogan, Emre, e Heidi Paaborg (2024), "A more youth-centered policy development perspective in NEET policies", em F. Simões e E. Erdogan (orgs.), *NEETs in European Rural Areas*, Cham, Springer.
- Erdogan, Emre, Paul Flynn, Bahanur Nasya, Heidi Paaborg, e Vladislava Lendzhova (2021), "NEET rural-urban ecosystems: the role of urban social innovation diffusion in supporting sustainable rural pathways to education, employment, and training", *Sustainability*, 13 (21), 12053.
- 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.
- Eurofound (2016), *Exploring the Diversity of NEETs*, Luxemburgo, Publications Office of the European Union.
- Eurofound (2021), *Impact of COVID-19 on Young People in the EU*, Luxemburgo, Publications Office of the European Union.
- European Commission (2012), 52012PC0729: *Proposal for a Council Recommendation on Establishing a Youth Guarantee*. COM/2012/0729 Final. 05/12/2012.
- European Commission (2013), *Reducing Early School Leaving. Key Messages and Policy Support. Final Report*, disponível em: https://education.ec.europa.eu/sites/default/files/early-school-leaving-group2013-report_en.pdf (última consulta em novembro de 2025).
- European Commission (2020), *Youth Employment Support. A Bridge to Jobs for the Next Generation*, disponível em:

- <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1594047420340&uri=CELEX%3A52020DC0276> (última consulta em novembro de 2025).
- European Commission (2021), *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions. The European Pillar of Social Rights Action Plan*, Luxemburgo, Publications Office of the European Union.
- European Commission: Joint Research Centre, Esperanza Vera-Toscano, Elena Meroni, Valentina Goglio, e Sara Flisi (2015), *School-to-Work Transition of Young Individuals – What Can the ELET and NEET Indicators Tell Us?*, Luxemburgo, Publications Office of the European Union.
- European Parliament (2011), *Reducing Early School Leaving in the EU*, Bruxelas, Policy Department B: Structural and Cohesion Policies.
- Eurostat (2025a), “Persons at risk of poverty or social exclusion by degree of urbanization” [ilc_peps13n], European Union Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC), consultado a 23/01/2025.
- Eurostat (2025b), “Young people neither in employment nor in education and training by sex, age and degree of urbanisation (NEET rates)” [edat_lfse_29], EU Labour Force Survey data (EU-LFS), consultado a 23/01/2025.
- Eurostat (2025c), “Early leavers from education and training by sex and degree of urbanization” [edat_lfse_30], EU Labour Force Survey data (EU-LFS), consultado a 23/01/2025.
- Eurostat (2025d), “Young people neither in employment nor in education and training by sex, age and educational attainment level (NEET rates)” [edat_lfse_21], EU Labour Force Survey data (EU-LFS), consultado a 23/01/2025.
- Eurostat (2025e), “Young people aged 20-24 with at least upper secondary educational attainment level by sex” [yth_educ_030], EU Labour Force Survey data (EU-LFS), consultado a 23/01/2025.
- Eurostat (2025f), “Unemployment rates by sex, age and degree of urbanisation (%)” [lfst_r_urgau], EU Labour Force Survey data (EU-LFS), consultado a 23/01/2025.
- Farrugia, David (2016), “The mobility imperative for rural youth: the structural, symbolic and non-representational dimensions of rural youth mobilities”, *Journal of Youth Studies*, 19 (6), pp. 836-851.
- Ferrão, João, Hugo Pinto, José Maria Caldas, e Renato Miguel do Carmo (2023), “Vulnerabilidades territoriais, pandemia e emprego: uma análise exploratória de perfis socioeconómicos municipais e impactos da COVID-19 em Portugal”, *Revista Portuguesa de Estudos Regionais*, 63, pp. 161-182.
- Ferreira, Tatiana, Lia Pappámikail, e Maria Manuel Vieira (2017), “Jovens NEEF: mudanças e continuidades no pós-crise”, *Policy Brief 2017*, Lisboa, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.
- Ferreira, Vítor, Marina Lobo, Jussara Rowland, e Edalina Sanches (2017), *Geração Milénio? Um Retrato Social e Político*, Lisboa, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais (1.ª edição).
- Follesø, Reidun (2015), “Youth at risk or terms at risk?”, *Young*, 23 (3), pp. 240-253.
- Frias, Mafalda, Luís Alcoforado, e António Rochette Cordeiro (2020), “O caso dos jovens nem nem: novas trajetórias, novos desafios”, *Revista Práxis Educacional*, 16 (42), pp. 186-216.

- Furlong, Andy (2006), "Not a very NEET solution: representing problematic labour market transitions among early school-leavers", *Work, Employment & Society*, 20 (3), pp. 553-569.
- Guerreiro, Maria das Dores, e Pedro Abrantes (2004), *Transições Incertas. Os Jovens Perante o Trabalho e a Família*, Lisboa, CITE.
- Holte, Bjørn Hallstein (2017), "Counting and meeting NEET young people: methodology, perspective and meaning in research on marginalized youth", *Young*, 26 (1), pp. 1-16.
- Hutchinson, Jo, Vanessa Beck, e Tristram Hooley (2015), "Delivering NEET policy packages? A decade of NEET policy in England", *Journal of Education and Work*, 29 (6), pp. 707-727.
- ILO – International Labour Organization (2018), *Trabalho Digno em Portugal 2008-18. Da Crise à Recuperação*, Genebra, Bureau Internacional do Trabalho.
- ILO – International Labour Organization (2019), *Labour Market Access – A Persistent Challenge for Youth Around the World. A Study Based on ILO's Global Estimates for Youth Labour Market Indicators*, Geneva, International Labour Organization.
- ILO – International Labour Organization (2021), *World Employment and Social Outlook. Trends 2021*, Geneva, International Labour Organization.
- Kovács, Ilona, e Sara Falcão Casaca (2007), "Flexibilidad y desigualdad en el trabajo: tendencias y alternativas europeas", *Sociología del Trabajo*, 61, pp. 99-124.
- Leibert, Tim (2016), "She leaves, he stays? Sex-selective migration in rural East Germany", *Journal of Rural Studies*, 43, pp. 267-279.
- Lüküslü, Demet, e Kývanç Çelik (2022), "Gendering the NEET category: young NEET women in Turkey", *Turkish Studies*, 23 (2), pp. 200-222.
- Mascherini, Massimiliano (2019), "Origins and future of the concept of NEETs in the European policy agenda", em Jacqueline O'Reilly, Janine Leschke, Renate Ortlieb, Martin Seeleib-Kaiser, e Paola Villa (orgs.), *Youth Labor in Transition. Inequalities, Mobility, and Policies in Europe*, Oxford, Oxford University Press, pp. 503-529.
- Masdonati, Jonas, Koorosh Massoudi, David Blustein, e Ryan Duffy (2022), "Moving toward decent work: application of the psychology of working theory to the school-to-work transition", *Journal of Career Development*, 49 (1), pp. 41-59.
- Mauritti, Rosário, Nuno Nunes, José Eduardo Alves, e Fernando Diogo (2019), "Desigualdades sociais e desenvolvimento em Portugal: um olhar à escala regional e aos territórios de baixa densidade", *Sociologia On Line*, 19, pp. 102-106.
- Moreno, Alejandro (2012), *La Transición de los Jóvenes a la Vida Adulta. Crisis Económica y Emancipación Tardía*, Colección Estudios Sociales, 34, Barcelona, La Caixa.
- Oliveira Baptista, Fernando (2006), "O rural depois da agricultura", em Maria Lucinda Fonseca (coord.), *Desenvolvimento e Território – Espaços Rurais Pós-agrícolas e os Novos Lugares de Turismo e Lazer*, Lisboa, CEG, pp. 85-100.
- OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development (2016), *Society at a Glance 2016. OECD Social Indicators*, Paris, OECD Publications.
- OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development (2019), *OECD Employment Outlook 2019. The Future of Work*, Paris, OECD Publishing.
- OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development / European Commission (2023), *Indicators of Immigrant Integration 2023. Settling In*, Paris, OECD Publishing.

- Pastore, Francesco (2014), *The Youth Experience Gap. Explaining Differences across EU Countries*, Berlim, Springer Book Series.
- Pastore, Francesco (2015), "The European Youth Guarantee: labor market context, conditions, and opportunities in Italy", *IZA Journal of Labor Studies*, 4 (11), DOI: 10.1186/s40174-015-0033-2.
- Pastore, Francesco (2019), "Why so slow? The school-to-work transition in Italy", *Studies in Higher Education*, 44 (8), pp. 1358-1371.
- Petrescu, Claudia, Adirana Negut, e Flavius Mihalache (2021), "Implementation of the Youth Guarantee Programme in Romania", *Calitatea Vietii*, 32 (4), pp. 449-467.
- Petrescu, Claudia, Adriano Ellena, Maria Fernandes-Jesus, e Elena Marta (2022), "Using evidence in policies addressing rural NEETs: common patterns and differences in various EU countries", *Youth e Society*, 54 (2, supl.), pp. 69S-88S.
- Petrescu, Claudia, Ruta Braziene, Òscar Prieto-Flores, Mariano Soler, Anastácia Costantini, Bianca Buligescu, Daiva Skuciene, Antonella Rocca, Federica Pizzolante, Luca Koltai, Mateusz Smoter, e Sylwia Danilowska (2024), "Rural dimension of the employment policies for NEETs: a comparative analysis of the reinforced youth guarantee", em Francisco Simões e Emre Erdogan (orgs.), *NEETs in European Rural Areas*, Cham, SpringerBriefs in Sociology, Springer, pp. 51-67.
- Piketty, Thomas (2014), *Capital in the Twenty-First Century*, Cambridge, MA, Belknap Press of Harvard University Press.
- Quintano, Claudio, Paolo Mazzocchi, e Antonella Rocca (2018), "The determinants of Italian NEETs and the effects of the economic crisis", *Genus*, 74 (1), artigo 5, DOI: <https://doi.org/10.1186/s41118-018-0031-02>
- Rahmani, Hamed, e Wim Groot (2023), "Risk factors of being a youth not in education, employment or training (NEET): a scoping review", *International Journal of Educational Research*, 120, artigo n.º 102198.
- Rolo, Joaquim Cabral, e Francisco Cordovil (2014), *Rural, Agriculturas e Políticas*, Lisboa, ANIMAR.
- Sadler, Katy, Jane Akister, e Sarah Burch (2015), "Who are the young people who are not in education, employment or training? An application of the risk factors to a rural area in the UK", *International Social Work*, 58 (4), pp. 508-520.
- Shore, Jennifer, e Jale Tosun (2019), "Assessing youth labour market services: young people's perceptions and evaluations of service delivery in Germany", *Public Policy and Administration*, 34 (1), pp. 22-41.
- Silva, Sofia Marques da, Ana Milheiro Silva, Pablo Cortés González, e Ruta Braziene (2021), "Learning to leave and to return: mobility, place, and sense of belonging amongst young people growing up in border and rural regions of Mainland Portugal", *Sustainability*, 13 (16), 9432.
- Simões, Francisco (2018), "How to involve rural NEET youths in agriculture? Highlights of an untold story", *Community Development*, 49 (5), pp. 556-573.
- Simões, Francisco (2022), "School-to-work transition in the Resilience and Recovery Facility framework: youth-oriented active labour market policies under Pillar 6", Luxemburgo, Publications Office of the European Union.

- Simões, Francisco, e Nazaré Rio (2020), “How to increase rural NEETs’ professional involvement in agriculture? The roles of youth representations and vocational training package improvements”, *Journal of Rural Studies*, 75, pp. 9-19.
- Simões, Francisco, Renato Miguel do Carmo, e Bernardo Fernandes (2023), “Equal opportunities, fair work and social protection: impacts of COVID-19 on young people in Portuguese rural territories”, em Eduardo Medeiros (org.), *Public Policies for Territorial Cohesion*, The Urban Book Series, Cham, Springer.
- Simões, Francisco (2024), “Rural NEETs’ hope across the COVID-19 pandemic: a bioecological longitudinal mapping”, *Journal of Community and Applied Social Psychology*, 34 (4), artigo e2860.
- Szabó, Csilla Marianna (2018), “Causes of early school leaving in secondary education”, *Journal of Applied Technical and Educational Sciences*, 8, pp. 54-76.
- Tavares, Inês, Ana Filipa Cândido, e Renato Miguel do Carmo (2021), “Desemprego e precariedade laboral na população jovem: tendências recentes em Portugal e na Europa”, Lisboa, Observatório das Desigualdades, CIES-Iscte.
- Tosun, Jale (2017), “Promoting youth employment through multi-organizational governance”, *Public Money e Management*, 37 (1), pp. 39-46.
- Vieira, Maria Manuel, Lia Pappámikail, e Tatiana Ferreira (2018), “Jóvenes y políticas juveniles: algunos desencuentros, el caso del sistema de garantía juvenil en Portugal”, *Metamorfosis: Revista del Centro Reina Sofia sobre Adolescencia y Juventud*, 9, pp. 67-88.
- Vieira, Maria Manuel, Tatiana Ferreira, e Lia Pappámikail (2019), “Rede local de parceiros Garantia Jovem: tensões e obstáculos às políticas de proximidade”, em Almerindo Janela Afonso, e José Augusto Palhares (orgs.), *Entre a Escola e a Vida. A Condição do Jovem para Além do Ofício de Aluno*, Vila Nova de Gaia, Fundação Manuel João, pp. 135-158.
- Yates, Scott, e Malcolm Payne (2006), “Not so NEET? A critique of the use of ‘NEET’ in setting targets for interventions with young people”, *Journal of Youth Studies*, 9 (3), pp. 329-344.
- Zanfrini, Laura, e Cristina Giuliani (2023), “‘Look at me, but better’: the experience of young NEET migrant women between vulnerability and stifled ambitions”, *Social Sciences*, 12 (2), pp. 1-27.
- Zipin, Lew, Sam Sellar, Marie Brennan, e Trevor Gale (2015), “Educating for futures in marginalized regions: a sociological framework for rethinking and researching aspirations”, *Educational Philosophy and Theory*, 47 (3), pp. 227-246.

Bernardo Fernandes. Doutorando, bolsa FCT 2021.07504.BD, Iscte — Instituto Universitário de Lisboa, Centro de Investigação e Estudos de Sociologia (CIES-Iscte), Lisboa, Portugal.

E-mail: bernardofernandes00@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-6637-3132>

Contribuições para o artigo: conceptualização, análise formal, aquisição de financiamento, investigação, metodologia, administração do projeto, visualização, redação do original, revisão e edição.

Renato Miguel do Carmo. Professor associado do Iscte — Instituto Universitário de Lisboa, Lisboa, Portugal, e investigador do Centro de Investigação e Estudos de Sociologia (CIES-Iscte), Lisboa, Portugal.

E-mail: renato.carmo@iscte-iul.pt

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0052-4387>

Contribuições para o artigo: conceptualização, metodologia, administração do projeto, supervisão, revisão e edição.

Francisco Simões. Investigador do Centro de Estudos Internacionais (CEI-Iscte), Lisboa, Portugal.

E-mail: Francisco.Simoes@iscte-iul.pt

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5290-9086>

Contribuições para o artigo: conceptualização, metodologia, administração do projeto, supervisão, revisão e edição.

Receção: 24/02/2025 Reformulação: 28/10/2025 Aprovação: 12/11/2025