Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de recomendação do Conselho relativa a um Quadro de Qualidade para os Estágios

COM(2013) 857 final

(2014/C 214/07)

Relatora: **Indrė Vareikytė**

Em 4 de dezembro de 2013, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Proposta de recomendação do Conselho relativa a um Quadro de Qualidade para os Estágios

COM(2013) 857 final.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania, que emitiu parecer em 6 de fevereiro de 2014.

Na 496.ª reunião plenária de 26 e 27 de fevereiro de 2014 (sessão de 27 de fevereiro), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 196 votos a favor, 7 votos contra e 6 abstenções, o seguinte parecer:

1. **Conclusões e recomendações**

1.1 Ao longo das duas últimas décadas, os estágios tornaram-se um importante ponto de acesso ao mercado de trabalho para os jovens. No entanto, embora os estágios se tenham tornado numa prática corrente nos mercados de trabalho europeus, e muitas empresas tenham começado a contribuir ativamente para este processo, a sua disseminação tem sido acompanhada de crescentes preocupações quanto ao conteúdo de aprendizagem e às condições de trabalho. Para que os estágios facilitem o acesso ao emprego, devem oferecer conteúdos de aprendizagem de qualidade e condições de trabalho adequadas, não devendo constituir um substituto barato de empregos regulares ou um requisito para a obtenção de um emprego.

1.2 Os estágios são uma forma importante de combater o desemprego e a inadequação das competências e de garantir a transição do sistema de ensino para o mercado de trabalho, mas não devem ser considerados a única forma de atingir esses objetivos. A resolução eficaz destes problemas exige políticas complexas e inter-relacionadas, tanto a nível europeu como nacional. A implementação de medidas adequadas, especialmente a nível nacional, pode aumentar as oportunidades de estágios para os jovens.

1.3 Para além das recomendações específicas formuladas ao longo do texto, as condições essenciais para melhorar e tornar mais acessíveis os programas de estágios são as seguintes:

1.3.1 A recomendação deve incluir estágios associados a programas educativos e estágios associados a políticas ativas do mercado de trabalho (concebidos para responder às necessidades dos jovens desempregados, geralmente sem qualificações ou com um nível reduzido de competências), uma vez que estas são as modalidades de estágio mais eficazes na UE.

1.3.2 É necessário reforçar o apoio à inclusão dos estágios nos programas de estudos e, se possível, os estágios devem decorrer durante os estudos e não após a sua conclusão.

1.3.3 Deve ser feito um esforço concertado, tanto a nível europeu como nacional, para aumentar a oferta de estágios, nomeadamente nas PME.

1.3.4 No caso dos estágios no «mercado aberto», deve ser fornecido um pacote de base em matéria de segurança social (seguro de saúde e acidente e, no caso de estágios remunerados, baixa por doença).

1.3.5 A fim de assegurar a igualdade de acesso, os estagiários devem receber o apoio financeiro de que necessitam.

1.3.6 É necessário elaborar orientações de acompanhamento, tendo em vista ajudar os Estados-Membros e as empresas/ /organizações de acolhimento a compreender as possibilidades de apoio aos programas de formação através das fontes de financiamento nacionais e da UE já disponíveis e a estabelecer programas de estágios flexíveis com uma responsabilidade financeira partilhada.

1.3.7 São necessárias mais oportunidades de estágios transfronteiriços para aumentar a mobilidade dos jovens dentro da UE. Embora a extensão dos serviços da rede EURES aos estágios seja acolhida com agrado, devem prever-se medidas suplementares para promover a abertura e a transparência dos processos de oferta de estágios no que respeita à seleção de estagiários.

1.3.8 É necessário dispor de dados mais sólidos sobre os estágios e levar a cabo uma avaliação sobre todas as modalidades existentes, tanto a nível nacional como europeu. Tal inclui dados quantitativos e qualitativos, que podem ser utilizados para aferir a quantidade, qualidade, impacto e eficácia dos estágios.

1.3.9 É fundamental assegurar que as pessoas com deficiência possam participar em estágios, através da adoção de medidas adequadas para aumentar a sensibilização e a acessibilidade.

1.3.10 É importante envolver todas as partes interessadas (parceiros sociais, organizações da sociedade civil e, em particular, organizações de juventude) na formulação de orientações e na monitorização e avaliação da aplicação do quadro.

2. **Observações na generalidade**

2.1 Em dezembro de 2012, a Comissão lançou o Pacote de Emprego dos Jovens, apresentando três propostas fundamentais (a Garantia para a Juventude, o Quadro de Qualidade para os Estágios e a Aliança Europeia para a Aprendizagem), e alargando a rede EURES. O CESE está a acompanhar ativamente o processo de aplicação de todos estes instrumentos.

2.2 O Comité acolhe favoravelmente a Recomendação do Conselho relativa a um Quadro de Qualidade para os Estágios, tanto enquanto medida para garantir um conteúdo de aprendizagem de qualidade e condições de trabalho adequadas durante os estágios, como enquanto instrumento para evitar a utilização dos estágios como um substituto de empregos regulares ou um requisito para a obtenção de um emprego.

2.3 O CESE reconhece que os estágios de alta qualidade são fundamentais para a aplicação bem sucedida da Garantia para a Juventude ([1]) (que pretende garantir «que todos os jovens com menos de 25 anos beneficiam de uma boa oferta de emprego, formação permanente, aprendizagem ou estágio no prazo de quatro meses após terem ficado desempregados ou terem terminado o ensino formal») e para alcançar a meta global de emprego de 75 % fixada na Estratégia Europa 2020 para o grupo etário 20-64 até 2020. Importa referir que a utilização adequada dos programas de estágios pode contribuir para fazer face à inadequação das competências, servindo igualmente de ponte para a transição do sistema de ensino para o mercado de trabalho.

2.4 Apesar de acolher favoravelmente os progressos registados em muitos Estados-Membros, o Comité subscreve a conclusão de que os principais problemas que afetam atualmente os estágios na UE são a insuficiência do conteúdo de aprendizagem e a inadequação das condições de trabalho. Este ponto de vista é apoiado por um recente inquérito do Eurobarómetro ([2]), segundo o qual mais de 28 % dos estagiários consideram que a sua experiência não foi, ou não seria, útil para encontrar um emprego regular.

2.5 O CESE considera que os estágios são apenas um dos instrumentos que podem ser utilizados para combater o desemprego e a inadequação das competências. A resolução destes problemas exige a aplicação de políticas complexas e inter-relacionadas, tanto a nível europeu como nacional.

2.6 Além disso, o Comité observa que a recomendação apenas abrange os estágios no «mercado aberto» e transnacionais, e não presta uma atenção específica a outras modalidades de estágios mais comuns e eficazes em vigor na União Europeia ([3]) — estágios associados a programas educativos e estágios associados a políticas ativas do mercado de trabalho, concebidos para responder às necessidades dos jovens desempregados, geralmente sem qualificações ou com um nível reduzido de competências.

2.7 O quadro deve ser suficientemente flexível para refletir as diferentes situações de partida dos Estados-Membros e as suas legislações e práticas nacionais, respeitando o princípio da subsidiariedade.

2.8 Uma maior inclusão dos estágios associados a programas educativos no Quadro de Qualidade para os Estágios permitiria uma abordagem mais sistemática no domínio dos estágios no «mercado aberto», nomeadamente tendo em conta os métodos de garantia de qualidade já existentes no setor do ensino, que poderiam servir de modelo para um mecanismo de controlo da qualidade eficaz para todos os programas de estágios. A criação de um instrumento único para garantir a qualidade de todas as modalidades de estágios tornaria os requisitos prévios em matéria de qualidade mais compreensíveis e transparentes, ajudando simultaneamente a orientar os estágios para os resultados da aprendizagem. Contudo, importa assegurar que tais instrumentos não contrariam a legislação nacional sobre esta matéria.

([1]) Recomendação do Conselho relativa ao estabelecimento de uma Garantia para a Juventude, JO C 120 de 26.4.2013, p. 1.

([2]) «The experience of traineeships in the EU» [A experiência dos estágios na UE], Eurobarómetro, 2013.

([3]) «Study on a comprehensive overview on traineeship arrangements in Member States» [Estudo sobre uma visão abrangente das disposições em matéria de estágios nos Estados-Membros], União Europeia, 2012.

2.9 No entanto, o CESE salienta que a adoção de um quadro legislativo e regulamentar não garante automaticamente a qualidade dos estágios. A aplicação da regulamentação e uma sólida monitorização de todo o processo desempenharão um papel decisivo na garantia de estágios de alta qualidade. Os Estados-Membros devem poder decidir qual é a melhor forma de abordar os estágios, com vista a garantir a qualidade e prevenir abusos.

2.10 São necessárias mais oportunidades de estágios transfronteiriços para aumentar a mobilidade dos jovens dentro da UE. A extensão dos serviços da rede EURES aos estágios é muito bem acolhida, nomeadamente tendo em conta o valor acrescentado da promoção de estágios transnacionais (atualmente, apenas 9 % dos estágios são realizados no estrangeiro[2]). No entanto, devem ser tomadas medidas suplementares para incentivar a abertura e a transparência dos processos de seleção para os estágios, recorrendo à informação e a meios institucionais. As orientações para potenciais organizações de acolhimento poderão definir os princípios de um processo de recrutamento aberto e transparente e critérios de qualidade para os estágios. Além disso, o público-alvo deve estar mais bem informado sobre os programas de estágios e as oportunidades existentes, especialmente através dos meios de comunicação social e da Internet.

3. **O papel do investimento na formação**

3.1 O CESE está confiante de que os estagiários podem contribuir para os resultados das empresas e de toda a economia, adquirindo simultaneamente a experiência de que necessitam, desde que o ambiente de aprendizagem no local de trabalho seja suficientemente bem estruturado para facilitar esta aprendizagem.

3.2 Embora um estágio seja uma oportunidade de aprendizagem, é importante reconhecer os benefícios que apresenta para todas as partes interessadas — o estagiário, o empregador, a economia no seu conjunto e, em consequência, a sociedade. Por conseguinte, garantir programas de estágios de alta qualidade e acessíveis deve ser uma responsabilidade partilhada.

3.3 O Comité considera que a recomendação deve promover mais ativamente o investimento nos estágios. Deve ser prestada particular atenção às PME, uma vez que, na ausência de apoio específico, estas empresas frequentemente não dispõem de capital para investir em estagiários.

3.4 Os motivos pelos quais as empresas mais pequenas podem não investir o suficiente em estágios prendem-se com as características específicas das PME: gestão a curto prazo, incapacidade de acumular os benefícios proporcionados pelos estagiários a curto prazo e a diversidade de custos e benefícios da formação. Um estágio é um investimento em que os resultados não são imediatamente visíveis para a empresa. Outro problema com que se deparam as pequenas empresas que consideram a possibilidade de oferecer estágios é o facto de o estagiário poder não permanecer na empresa um período de tempo suficiente para rentabilizar os custos da sua formação.

3.5 O CESE considera que a existência de uma força de trabalho altamente qualificada e formada oferece vantagens competitivas que ultrapassam largamente os benefícios para o trabalhador ou a empresa individuais. Em consequência, justifica-se a intervenção do Estado no mercado para assistir o setor privado na matéria. Uma vez que as PME são importantes criadoras líquidas de postos de trabalho e motores do crescimento económico, pode justificar-se o investimento em estágios nas pequenas empresas para corrigir uma deficiência do mercado decorrente de externalidades e dos bens públicos (como a inadequação das competências ligadas ao ensino): desta forma, as pequenas empresas podem contribuir mais para o crescimento económico geral e para o bem estar da sociedade no seu conjunto ([4]).

3.6 Em consequência, o Comité recomenda a elaboração de orientações de acompanhamento tanto para os Estados-Membros como para as empresas/organizações de acolhimento sobre as possíveis formas de apoiar os programas de formação mediante as fontes de financiamento já disponíveis a nível europeu e nacional. Estas orientações devem igualmente incluir exemplos de boas práticas para a aplicação dos programas de formação nas empresas e organizações.

3.7 O CESE considera importante assegurar que os empregadores conheçam os benefícios líquidos que podem obter quando oferecem estágios. Ao demonstrar os verdadeiros resultados económicos, os estudos sobre toda a gama de custos e benefícios podem incentivar os empregadores a acolher estagiários. Paralelamente, é necessário sensibilizar para o facto de as empresas necessitarem de oferecer estágios de qualidade.

4. **Compensação e segurança social**

4.1 Tendo em conta que apenas 62 % ([5]) dos jovens com experiência em matéria de estágios celebraram por escrito um acordo ou contrato de estágio com a organização ou empresa de acolhimento, o Comité é favorável à obrigatoriedade da celebração por escrito de um acordo de estágio. Devem ser definidas normas jurídicas comuns para os acordos de estágio. De assinalar que os acordos ou contratos escritos, com valor jurídico, beneficiam tanto a entidade que oferece o estágio como o estagiário, uma vez que reforçam as responsabilidades e os direitos de ambas as partes.

([4]) «Management Training in SMEs» [Formação de gestão nas PME], OCDE, 2002.

([5]) «The experience of traineeships in the EU» [A experiência dos estágios na UE], Eurobarómetro, 2013.

4.2 O Comité recomenda, no entanto, que, no caso de estágios no «mercado aberto», o pacote de base em matéria de segurança social (seguro de saúde e acidente e, no caso de estágios remunerados, baixa por doença) seja fornecido pela entidade de acolhimento e incluído automaticamente no acordo de estágio. Se o estágio for considerado uma relação laboral, de acordo com a legislação e a prática nacionais, devem ser aplicadas todas as disposições do Estado-Membro sobre o direito do trabalho, o direito social e as convenções coletivas (incluindo as condições salariais). Em caso de conflito, o Comité recomenda que os estagiários sejam considerados a parte mais frágil do contrato e, como tal, recebam o apoio de que necessitam.

4.3 Os métodos de financiamento das várias modalidades de estágios mais comuns nos Estados-Membros incluem fundos europeus e nacionais/regionais, assistência institucional (por ex., bolsas universitárias), autofinanciamento e recursos da empresa. Nos casos em que se pode recorrer ao financiamento público, este comporta frequentemente um apoio considerável de fundos europeus, nomeadamente do Fundo Social Europeu (FSE). No entanto, o autofinanciamento é muito comum no caso dos estágios no mercado aberto, uma vez que, frequentemente, os estagiários não recebem compensação ou recebem uma compensação insuficiente. Com efeito, 59 %[5] de todos os estagiários não recebem compensação financeira e têm de recorrer a outras fontes de financiamento, como as suas próprias poupanças ou o apoio da família.

4.4 O Comité salienta que os estagiários, que preparam as suas futuras carreiras aumentando a sua empregabilidade, não podem estar expostos ao risco da pobreza. Os estágios devem ser igualmente acessíveis a todos e, nestes termos, a ausência de compensação financeira limita a acessibilidade aos programas de estágio (em toda a UE, apenas 46 % dos inquiridos realizaram um estágio[5]). Tal resulta numa forma de discriminação contra determinadas categorias de jovens com base na sua situação financeira.

4.5 No âmbito da responsabilidade partilhada, o Comité convida os Estados-Membros a procurar uma solução flexível para a questão da compensação dos estagiários. Esta abordagem deve garantir que os estágios têm alta qualidade e proporcionam condições de trabalho dignas, sem no entanto desencorajar a oferta de estágios pelas empresas. A compensação pelo estágio não deve ser considerada apenas em termos de remuneração, mas também como uma medida que assegure a igualdade de oportunidades para todos os jovens relativamente à participação em programas de estágios.

4.6 O CESE recomenda a análise e o debate de todas as opções com os parceiros sociais: regimes de dedução fiscal para as empresas de acolhimento, recurso a fundos europeus e nacionais, descontos para os pacotes em matéria de segurança social, etc., de forma que o encargo da compensação não recaia apenas sobre as empresas e organizações de acolhimento.

4.7 O CESE insta a Comissão Europeia a formular, logo que possível, orientações relativas a boas práticas para os Estados-Membros e as empresas.

4.8 As boas práticas em matéria de estágios, estabelecidas na Recomendação relativa a um Quadro de Qualidade para os Estágios, devem aplicar-se não só aos estágios no «mercado aberto», mas também aos estágios no setor público e nas instituições europeias.

5. **Outros aspetos**

5.1 O CESE subscreve a recomendação de limitar a duração dos estágios a um máximo de seis meses e de restringir a sua repetição, a fim de assegurar que os estagiários não substituem os empregados e evitar que os estágios sejam utilizados incorretamente como alternativas a um emprego permanente. Contudo, poderá ser conveniente que os estágios transfronteiriços tenham uma maior duração do que os estágios realizados no país de origem do estagiário.

5.2 O CESE considera fundamental assegurar que as pessoas com deficiência podem participar em programas de estágios em condições de igualdade e recomenda a adoção de medidas adequadas para aumentar a acessibilidade e a sensibilização sobre esta questão.

5.3 O CESE convida os parceiros sociais a continuar o seu trabalho para o reconhecimento das aptidões e competências adquiridas através dos estágios e por outras vias (por exemplo, através de atividades de voluntariado). Neste contexto, a criação de um Espaço Europeu de Competências e Qualificações, debatido recentemente, pode assegurar uma maior transparência.

5.4 O Comité incentiva a emissão de certificados de estágio, recomendando no entanto que estes certificados se baseiem numa norma comum, e propõe que se considere a possibilidade de associar os mesmos ao Passe Jovem e ao Quadro Europeu de Qualificações para que sejam amplamente reconhecidos e vantajosos, tanto para os jovens como para os seus futuros empregadores.

5.5 O Comité apela ao reforço do diálogo tanto a nível da UE como a nível nacional através da participação de todas as partes interessadas (parceiros sociais, organizações da sociedade civil e, em particular, organizações de juventude) na formulação de orientações e na monitorização e avaliação da aplicação do quadro.

Bruxelas, 27 de fevereiro de 2014

O Presidente d Comité Económico e Social Europeu
Henri MALOSSE