



COMISSÃO EUROPEIA

Estrasburgo, 18.4.2012
SWD(2012) 99 final

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

Quadro de qualidade para os estágios

que acompanha o documento

Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões

Uma recuperação geradora de emprego

{ COM(2012) 173 final }

{ SWD(2012) 90 final }

{ SWD(2012) 92 final }

{ SWD(2012) 93 final }

{ SWD(2012) 95 final }

{ SWD(2012) 96 final }

{ SWD(2012) 97 final }

{ SWD(2012) 98 final }

{ SWD(2012) 100 final }

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

Quadro de qualidade para os estágios

que acompanha o documento

Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões

Uma recuperação geradora de emprego

ÍNDICE

1.	Introdução	3
2.	Âmbito de aplicação do quadro.....	4
3.	Regulação e organização de estágios nos Estados-Membros	5
4.	Um quadro de qualidade para os estágios	8
5.	Próximas etapas.....	10

Exoneração de responsabilidade: O presente documento é um documento de trabalho dos serviços da Comissão Europeia e tem carácter meramente informativo. Não representa nem antecipa qualquer posição oficial da Comissão nesta matéria.

1. INTRODUÇÃO

O aumento do desemprego entre os jovens (15 - 24 anos) tem sido dramático: desde 2008, mais um milhão de jovens veio engrossar as fileiras do desemprego juvenil na UE. Na UE-27, são atualmente mais de cinco milhões os jovens com menos de 25 anos que não conseguem encontrar um emprego.

Neste contexto, os estágios podem desempenhar um papel essencial para incrementar o acesso dos jovens ao mercado de trabalho. Podem colmatar o fosso entre os conhecimentos teóricos adquiridos no sistema de ensino e as qualificações e competências necessárias no mercado de trabalho e, deste modo, aumentar as possibilidades de os jovens encontrarem um emprego.

No entanto, em alguns casos, os estágios não desempenham o papel que devem: há já vários anos que se vêm sendo manifestadas preocupações quanto à qualidade dos estágios. Assim, organizações como a *Génération précaire*¹ em França e a *Generation Praktikum*² na Áustria exprimiram sérias reservas relativamente ao facto de os estagiários poderem estar a ser utilizados abusivamente como fonte de mão-de-obra barata pelos empregadores que, em muitos casos, não estão a proporcionar um primeiro acesso a um trabalho digno e sustentável. Alega-se que esta situação pode conduzir a um círculo vicioso de emprego precário e insegurança. Em alguns Estados-Membros, os jovens empreenderam iniciativas para melhorar a transparência dos regimes de estágios³. Em 2010, o Parlamento Europeu adotou um relatório de iniciativa intitulado «A promoção do acesso dos jovens ao mercado de trabalho e o reforço do estatuto de formando, estagiário e aprendiz»⁴, no qual convida a Comissão a propor uma Carta Europeia de Qualidade para os estágios, a apresentar estatísticas sobre os estágios e a realizar um estudo comparativo sobre os diferentes regimes de estágio existentes nos Estados-Membros.

Mais recentemente o Fórum Europeu da Juventude apresentou uma proposta de Carta Europeia de Qualidade dos Estágios⁵, com base numa consulta em linha efetuada junto de jovens. Os resultados dessa consulta indicam que, em muitos países, a vertente de aprendizagem dos estágios tem vindo a diminuir, com os estagiários a serem solicitados a realizar tarefas que não contribuem para a progressão do seu desenvolvimento profissional.

A Comissão reconheceu a necessidade de responder a estas preocupações. Em resposta, na iniciativa emblemática da estratégia Europa 2020 «Juventude em Movimento»⁶ lançada em 2010, a Comissão anunciou que iria propor a criação de um quadro de qualidade para os estágios, incluindo a sua dimensão transnacional, o papel dos parceiros sociais e aspetos relacionados com a responsabilidade social das empresas. Em linha com este compromisso, os Estados-Membros, nas Conclusões do Conselho de junho de 2011 sobre o emprego dos jovens, convidaram a Comissão a fornecer orientações sobre as condições a criar para atingir uma qualidade elevada nos estágios, através de um quadro de qualidade para os estágios⁷.

¹ www.generation-precaire.org

² www.generation-praktikum.at

³ Por exemplo, em Itália, ver www.republicadeglistagisti.it

⁴ Relator: Deputada Emilie Turunen, PE 2009/2221(INI), 14.6.2010.

⁵ www.qualityinternships.eu

⁶ COM(2010) 477 final, de 15.9.2010.

⁷ Conclusões do Conselho 11838/11, «Promover o Emprego dos Jovens para alcançar os objetivos da Estratégia Europa 2020»; 17.6.2011.

À luz do agravamento da situação do acesso dos jovens ao mercado de trabalho, a Comissão lançou a iniciativa «Oportunidades para a Juventude»⁸, em dezembro de 2011. Uma das principais ações da iniciativa diz respeito ao apoio da Comissão aos Estados-Membros para que utilizem mais eficazmente o Fundo Social Europeu, designadamente para a criação de ofertas de estágios, como já é o caso em vários países. Além disso, será reforçado, no que resta do período de programação vigente, o apoio da Comissão à criação de estágios transnacionais de qualidade no âmbito dos programas Erasmus e Leonardo da Vinci, e um reforço orçamental será proposto no programa «Erasmus para todos» que terá início em 2014. A iniciativa «Oportunidades para a Juventude» vem também confirmar compromissos anteriores da Comissão no sentido de apresentar um quadro de qualidade para os estágios em 2012.

Com base no que precede e reconhecendo que a provisão de estágios de qualidade exige o envolvimento de todos os agentes relevantes – as empresas, em primeiro lugar, mas também as autoridades nacionais, os parceiros sociais e representantes dos jovens e dos estagiários - a DG Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão submete o presente documento à consulta de todas as partes interessadas. O objetivo é forjar os consensos necessários para um reconhecimento comum de um quadro de qualidade para os estágios que assuma a forma de recomendação do Conselho a ser adotada até finais de 2012, tal como referido na comunicação da Comissão intitulada «Uma recuperação geradora de emprego»⁹. O presente documento de trabalho compromete apenas a DG Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão e não toda a Comissão. A informação nele contida destina-se apenas a fins de consulta, não pretendendo representar ou antecipar a posição final que a Comissão venha a adotar em relação ao tema em questão.

2. ÂMBITO DE APLICAÇÃO DO QUADRO

Não existe uma definição europeia comum de **estágios** e a confusão instala-se frequentemente entre os conceitos de formação, estágio e aprendizagem profissional. Para efeitos da presente iniciativa, só o termo «estágios» será utilizado, referindo-se a:

uma prática de trabalho que inclui uma componente de ensino (como parte de um programa de estudos ou não) que é limitada no tempo. O objetivo destes estágios consiste em facilitar ao estagiário a transição entre a esfera do ensino e o mundo do trabalho, facultando a experiência prática, os conhecimentos e as competências que completem a educação teórica recebida.

Por conseguinte, a presente iniciativa concentra-se essencialmente nos estágios que façam parte de programas de ensino superior, bem como estágios (em geral, ao nível de pós-graduação) que envolvam apenas o estagiário e o empregador. Os estágios transnacionais são igualmente incluídos no âmbito da presente iniciativa, mas **não abrangem aprendizagens profissionais**.

Embora tenham objetivos semelhantes, a aprendizagem profissional corresponde sobretudo a uma formação de carácter sistemático e de longa duração tendo em vista uma ocupação técnica com períodos alternados no local de trabalho e num estabelecimento de ensino ou centro de formação. Além disso, no que se refere à aprendizagem profissional, o empregador assume a responsabilidade pela prestação da formação conducente a uma ocupação específica.

⁸ COM(2011) 933 final de 20.12.2011.

⁹ COM(2012) 173 final, 18.4.2012.

3. REGULAÇÃO E ORGANIZAÇÃO DE ESTÁGIOS NOS ESTADOS-MEMBROS

Integrado num projeto-piloto iniciado pelo Parlamento Europeu, a Comissão encomendou a realização de um estudo «análise global dos regimes de estágio nos Estados-Membros».

Este estudo estará disponível em maio de 2012 e deverá facultar uma primeira visão completa das políticas nacionais e dos quadros legislativos pertinentes, da oferta, do conteúdo e da qualidade dos estágios. Podem já adiantar-se algumas conclusões preliminares, indicadas a seguir.

Visão global do nível de legislação nacional

Num grande número de Estados-Membros, não há regulamentação que abranja explicitamente os estágios (ou a existente é muito limitada) que acabam por ser incluídos no âmbito de outras legislações, normalmente relativas ao ensino e à formação¹⁰. Nos Estados-Membros que dispõem de legislação específica, as características comuns que definem os estágios são: i) o objetivo educativo geral; ii) o elemento prático de aprendizagem; iii) o seu carácter temporário.

Os estágios integrados em programas de ensino (superior) estão, de um modo geral, mais regulamentados. Os estágios oferecidos numa base *ad hoc* pelos empregadores e que os jovens efetuam numa base voluntária depois da obtenção de um diploma tendem a ser menos regulamentados.

Nos Estados-Membros em que existem medidas formais em vigor, as regras para assegurar a qualidade dos estágios dizem essencialmente respeito a:

- Remuneração
- Cobertura de segurança social
- Acesso à formação e qualidade da mesma
- Experiência de trabalho de estagiário
- Risco de substituição do pessoal regular

No caso de profissões específicas em que a realização de um estágio faz parte da formação profissional obrigatória (normalmente, medicina/enfermagem, direito, educação, arquitetura/engenharia) a regulamentação é elaborada por associações profissionais em quase todos os Estados-Membros. No entanto, mesmo essa regulamentação nem sempre prevê a garantia da qualidade dos estágios. A Itália, por exemplo, destaca-se pelo seu quadro de profissões liberais altamente regulamentado, mas, na prática, a forma como se processam os estágios difere bastante das disposições jurídicas.

Visão global do acesso aos estágios e da sua disponibilidade

Em toda a União Europeia, os estágios e a experiência profissional prática estão a assumir importância crescente enquanto instrumentos essenciais para ajudar os jovens desempregados

¹⁰ Por exemplo, AT, CY, CZ, DE, EL, IE, LU, MT, PL, PT, SK, UK.

ou os jovens diplomados na sua transição para o trabalho¹¹. No sul e no leste da Europa, estes regimes são muitas vezes (pelo menos em parte) apoiados pelo Fundo Social Europeu. Muitos deles visam aumentar o número de vagas de estágios, através da concessão de subsídios aos empregadores, contribuições para os pagamentos de segurança social ou compensações e subsídios diretamente aos estagiários.

Regra geral, verifica-se uma forte tendência para a integração de estágios e de trabalho prático nos programas de estudos, seja ela obrigatória ou facultativa. Neste tipo de estágios, a supervisão e a garantia de qualidade é muitas vezes assegurada pelas instituições de ensino, pela definição de objetivos claros de aprendizagem e pelas empresas mais motivadas. No entanto, as oportunidades não são suficientes devido às deficientes ligações entre os sistemas de ensino e o mercado de trabalho e às dificuldades de as PME mobilizarem recursos internos para gerir e orientar os estagiários. Por outro lado, em alguns países, os empregadores preocupam-se pelo facto de o sistema de ensino não ser capaz de satisfazer as suas necessidades de competências (EL, LV, RO, UK). Esta situação implica claramente a necessidade de reforçar as parcerias entre as empresas e as instituições de ensino, a fim de aumentar o número de estágios integrados nos programas de estudo.

As colocações profissionais no estrangeiro constituem uma forma específica de estágios. O Eurobarómetro *Juventude em movimento (2011)* mostra que a aprendizagem transnacional ajuda os jovens a familiarizarem-se com as exigências do mercado de trabalho da UE e a facilitar a sua adaptação, desenvolvendo não apenas competências linguísticas e profissionais específicas, mas também outras aptidões como o trabalho de equipa, a autoconfiança e a adaptabilidade, que são consideradas cruciais para uma transição bem sucedida do sistema de ensino para o mundo do trabalho.

Os critérios de referência da UE adotados recentemente em matéria de mobilidade para fins de aprendizagem¹² fixam objetivos ambiciosos; até 2020, pelo menos 20% dos licenciados e 6% dos diplomados de cursos profissionais devem ter realizado um período de estudos ou de formação (incluindo a colocação em postos de trabalho) no estrangeiro. Esta meta de referência não pode ser alcançada apenas pelos programas da UE, sendo necessário um apoio considerável através de ações nacionais. É, pois, fundamental assegurar a boa qualidade destes estágios, proporcionando oportunidades de aprendizagem pertinentes.

Um estudo recente encomendado pela Comissão¹³ confirma a necessidade de agir para facilitar a mobilidade transnacional de estagiários. As prioridades identificadas pelo estudo referem-se à necessidade de uma maior clarificação das diferenças contextuais, jurídicas e regulamentares entre os Estados-Membros que afetam os estágios transnacionais, à melhoria do acesso à informação e à introdução de requisitos e critérios mais concretos para a organização global de estágios no estrangeiro.

Principais lacunas/questões preocupantes relacionadas com a qualidade dos estágios

¹¹ Por exemplo, BE, CY, DK, EE, EL, IE, ES, FI, FR, HU, LT, LU, LV, MT, NL, PT, PL, SE, UK.

¹² Conclusões do Conselho sobre um critério de referência no domínio da mobilidade para fins de aprendizagem: 2011/C372/08 JO 20.12.2011.

¹³ Estudo sobre um possível quadro para facilitar a mobilidade transnacional das colocações em empresas, *GHK*, realizado para a Comissão Europeia, Abril de 2011.

No que respeita à qualidade de estágios, são comunicadas práticas questionáveis nos Estados-Membros, com pouca variação em função do regime regulamentar. As principais preocupações em todos os Estados-Membros dizem respeito a:

- baixas remunerações, pouca proteção e condições bastante precárias,
- falta de conteúdos de aprendizagem de qualidade,
- utilização de estagiários para realizar tarefas triviais, e
- substituição de trabalhadores regulares por estagiários.

Num certo número de países, as preocupações em matéria de estágios estão relacionadas com preocupações mais gerais sobre a possibilidade de **os jovens ficarem presos em armadilhas de trabalho precário ou instável** (por exemplo EL, ES, FR, IT, LT, PL, PT, UK). Práticas questionáveis parecem também ter origem no estatuto precário dos jovens no mercado de trabalho, que permite aos empregadores «aproveitarem-se» dos que têm dificuldade em aceder ao emprego. Tal é designadamente o caso em países e setores em que há um grande número de jovens a tentar encontrar trabalho.

É prática comum que um estágio seja abrangido por um contrato em 19 Estados-Membros, mas apenas em 11 Estados-Membros existe uma obrigação de salário mínimo. O **conteúdo de aprendizagem** de um estágio é mais suscetível de ser definido de modo formal quando existe o envolvimento de uma instituição de ensino. No entanto, os estágios que envolvam apenas o estagiário e o empregador carecem muitas vezes da definição de conteúdos. Tal não significa necessariamente que estes estágios sejam totalmente desprovidos de estrutura e conteúdo. No Reino Unido, por exemplo, muitos empregadores fornecem voluntariamente estágios bem estruturados com conteúdos previamente definidos. Todavia, os dados disponíveis sugerem acentuadas variações neste domínio. Mesmo nos Estados-Membros em que existem regras para definir o conteúdo dos estágios (por exemplo AT, LU), surgem preocupações no sentido de os empregadores nem sempre as respeitarem.

Um dos aspetos mais inquietantes no que respeita aos estágios é a **falta de cobertura adequada de proteção social** (a maior parte das vezes os estagiários apenas beneficiam de seguro de saúde e, em alguns casos, de seguro contra riscos ocupacionais e acidentes no trabalho). É, no entanto, de salientar que os estágios que fazem parte de programas fomentados pelos governos obrigam cada vez mais os empregadores a pagar as contribuições para a segurança social dos estagiários, quer na totalidade ou em parte através de subsídios (por exemplo, CY, EL, PL).

De um modo geral, são oferecidos aos estagiários contratos por escrito, mas as características destes contratos (e, portanto, dos direitos) variam muito entre países e entre setores. Além disso, não existe uma definição comum do que se entende por remuneração «adequada». A **falta de compensação ou as baixas remunerações** e a perspetiva de exploração são preocupações gerais, principalmente no caso de estágios no mercado livre e de regimes de formação profissional obrigatória.

O risco de substituição de emprego regular por estágios é maior nos Estados-Membros com uma taxa de desemprego elevada e/ou condições do mercado de trabalho desfavoráveis aos jovens (por exemplo EL, ES, IT, PT). No entanto, a utilização dos estágios como trabalho

gratuito é um fenómeno em expansão também noutros países, onde **os jovens poderão ter de fazer vários estágios** antes de encontrarem um emprego adequado.

Por último, o abuso dos estagiários é mais comum quando não há supervisão e objetivos claros ligados ao estágio. Além disso, as estatísticas revelam consideráveis disparidades salariais **entre homens e mulheres** nos estágios, com uma maior proporção de mulheres em estágios não ou mal remunerados.

4. UM QUADRO DE QUALIDADE PARA OS ESTÁGIOS

A sensibilização para as questões ligadas à qualidade dos estágio e aos eventuais abusos está a aumentar na UE, estando a ser feitas tentativas para implementar quadros de qualidade específicos para lidar com estas questões (por exemplo, DE, EL, FI, FR, IT e UK).

Um quadro de qualidade a nível da UE, elaborado em cooperação com representantes dos governos, os parceiros sociais, as organizações de jovens e todas as outras partes interessadas, poderá contribuir significativamente para aumentar a qualidade dos estágios na UE. A promoção de estágios de boa qualidade contribui para a realização dos objetivos da estratégia Europa 2020, quando se trata de facilitar a transição para o mercado de trabalho e fomentar e flexibilizar a mobilidade geográfica dos jovens.

Os elementos que se seguem têm por base os resultados do estudo e as melhores práticas nos Estados-Membros e poderão ser considerados no desenvolvimento de um quadro deste tipo:

(a) Celebração de acordo de estágio

Tanto o estudo intitulado «análise global dos regimes de estágio nos Estados-Membros» como o questionário do Fórum Europeu da Juventude concluem que, numa grande parte dos estágios (25% das pessoas que responderam ao inquérito do Fórum Europeu da Juventude) não é celebrado qualquer acordo entre o estagiário e a organização de acolhimento. Tal gera uma situação em que o estagiário não está defendido por lei e a organização de acolhimento não tem a certeza da contribuição que o estagiário poderá vir a prestar. O acordo de estágio deveria ser a base de todos os estágios e abranger os objetivos profissionais e de aprendizagem, a duração e, se for caso disso, o valor da remuneração/compensação. Estes requisitos são já aplicados pelo acordo de formação e o compromisso de qualidade utilizados nos programas Erasmus e Leonardo da Vinci. Baseiam-se nos princípios da Carta Europeia da Qualidade para a Mobilidade¹⁴, adotados pelo Parlamento Europeu e pelos Estados-Membros em 2006.

(b) Definição de objetivos profissionais e de aprendizagem orientação/accompanhamento pedagógico

Os estágios com objetivos profissionais e de aprendizagem bem definidos são muito mais suscetíveis de conter elementos educativos úteis, ajudando assim o estagiário a encontrar um emprego após o estágio. Para além da necessidade de definir claramente os objetivos profissionais e de aprendizagem do estágio, a organização de acolhimento deverá designar um

¹⁴ Recomendação 2006/961/CE do Parlamento Europeu e do Conselho sobre mobilidade internacional na Comunidade para fins de educação e de formação: Carta Europeia da Qualidade da Mobilidade, JO L394 de 30.12.2006

orientador pessoal para cada estagiário colocado. O orientador deve acompanhar os progressos do estagiário e explicar os procedimentos e as técnicas de trabalho gerais. Deve igualmente informar o estagiário sobre a sua prestação, sob a forma de uma avaliação intercalar e de uma avaliação final.

(c) Reconhecimento devido do estágio

Os dados disponíveis demonstram que, muitas vezes, os estágios terminam sem a emissão do devido certificado comprovativo dos conhecimentos, aptidões e competências adquiridos durante o estágio. Ao concluir o estágio, o estagiário deverá receber um certificado que indique a duração e os conteúdos educativos do mesmo, as tarefas executadas, bem como os conhecimentos, as aptidões e as competências adquiridos. Para registar conhecimentos e competências adquiridos num outro país, o documento Europass-Mobilidade pode ser considerado um instrumento adequado¹⁵.

(d) Duração razoável

Assiste-se a uma crescente substituição de trabalhadores regulares por estagiários. A fim de contrariar esta tendência, é importante estabelecer claramente a duração dos estágios de modo a que possam assumir o seu papel de ferramenta facilitadora da transição para o mercado de trabalho. Regra geral, um período de estágio de três a seis meses é considerado adequado em função do tipo de estágio (parte de um programa de educação/formação ou realizado após a conclusão de um diploma). Entre as exceções podem incluir-se ocupações especiais como os advogados, os professores e os médicos.

e) Proteção social adequada e remuneração dos estagiários

Um dos problemas mais graves que foram apontados é o facto de muitas vezes os estagiários não disporem de uma proteção social adequada no país em que realizam o seu estágio (em especial, cobertura geral de seguro de saúde e seguro contra acidentes).

Os estágios de boa qualidade não têm necessariamente de ser remunerados. Durante os estudos do estagiário, estágios não remunerados podem ser a solução adequada, desde que o estagiário esteja coberto pela segurança social. Em tais casos, recomenda-se o reembolso das despesas ou apoios em espécie (por exemplo, viagens, refeições e alojamento). No que respeita aos estágios de pós-graduação, é de um modo geral recomendada a remuneração, uma vez que o estagiário dispõe já de formação que o habilita ao exercício de uma profissão e já não beneficia de um estatuto de estudante. Além disso, os estágios mal ou não remunerados conduzem a situações em que as pessoas que não têm recursos financeiros ou apoio familiar adequado, se veem privadas desta forma de obter experiência profissional.

(f) Transparência da informação sobre direitos e obrigações

Os direitos e obrigações do estagiário, do empregador e, se for caso disso, do estabelecimento de ensino devem ser transparentes e claros para todas as partes. Informações atualizadas sobre as disposições jurídicas e outras aplicáveis a nível europeu e nacional devem estar facilmente disponíveis, em formato comparável, para todas as partes envolvidas na organização de estágios. A dificuldade de aceder a informações fiáveis e completas sobre estas disposições

¹⁵ http://www.europass.ie/europass/euro_mob.html

em todos os Estados-Membros é um dos principais obstáculos à organização de estágios transnacionais.

5. PRÓXIMAS ETAPAS

A Comissão manifestou em várias ocasiões o seu compromisso no sentido da apresentação de um quadro de qualidade para os estágios. Com o presente documento de consulta¹⁶, a DG Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão prepara o terreno para uma proposta da Comissão relativa a uma recomendação do Conselho de um quadro desse tipo, a adotar antes do final de 2012.

Todas as partes interessadas são convidadas a pronunciar-se sobre os principais elementos acima expostos e, em especial, sobre:

1. O âmbito da iniciativa,
2. A forma que uma iniciativa deste tipo deve assumir a nível da UE, e
3. Os principais elementos que determinam os estágios de qualidade e que deverão fazer parte de um quadro de qualidade.

Os comentários podem ser enviados para EMPL-QUALITY-STAGES@EC.EUROPA.EU

Em alternativa, os interessados que não tiverem acesso à Internet, podem enviar as respostas pelo correio para o seguinte endereço:

Comissão Europeia
Direção-Geral do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Inclusão
Consulta sobre um quadro de qualidade para os estágios
Unidade C3
Rue Joseph II, 27
B - 1040 Bruxelas

Prazo para a apresentação de respostas: 11 de julho de 2012

¹⁶ As informações contidas no presente documento não pretendem representar ou afetar a posição final que a Comissão venha a tomar em relação ao tema abrangido.