



Departamento de Ciência Política e de Políticas Públicas

## A europeização de políticas de emprego – o caso dos estágios profissionais

Maria João Xavier Fernandes

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de

Mestre em Políticas Públicas

Licenciado Paulo José Fernandes Pedroso, Professor Auxiliar Convidado (Especialista),  
ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa

Setembro, 2017



Departamento de Ciência Política e de Políticas Públicas

## A europeização de políticas de emprego – o caso dos estágios profissionais

Maria João Xavier Fernandes

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de  
Mestre em Políticas Públicas

Licenciado Paulo José Fernandes Pedroso, Professor Auxiliar Convidado (Especialista),  
ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa

Setembro, 2017

## **AGRADECIMENTOS**

O alcance de uma meta não resulta unicamente do esforço de quem a esse fim se dedica. Estão sempre em causa toda uma série de circunstâncias e de pessoas que nos rodeiam e que, voluntária ou involuntariamente, contribuem para a prossecução dos objetivos a que nos propomos.

Esta tese foi um desafio pessoal ambicionado há já muitos anos. A sua conclusão não seria possível sem a colaboração e o empenho dos que me acompanharam neste propósito. Devo a todos os meus agradecimentos.

Aos meus pais, pelos seus exemplos de esforço, abnegação, resiliência e respeito pelo outro que não me têm deixado fraquejar nos momentos de menor alento.

Aos meus padrinhos, pelas oportunidades de vida que me concederam e que me permitiram chegar até aqui.

Aos meus professores, sem exceção, pela disponibilidade e ensinamentos transmitidos, com uma palavra de especial agradecimento ao meu orientador, o Professor Paulo Pedroso, pela sua sabedoria e paciência.

Aos entrevistados pela abertura e simpatia com que me receberam.

Ao Carlos pelo seu apoio incondicional e pela sua presença em mais uma etapa das nossas vidas.

## RESUMO

A investigação que aqui se apresenta centra-se na análise da influência europeia na formulação de uma política pública de emprego, de âmbito nacional, designadamente os estágios profissionais.

A intervenção do Estado na esfera económica, social e cultural tem sido uma temática amplamente debatida nas últimas décadas. Perante a crescente globalização da economia e os períodos de recessão que ultimamente o mundo tem atravessado, aos governos são exigidas respostas e soluções para problemas cada vez mais complexos e abrangentes.

Com o aumento das taxas de desemprego, a atenção europeia tem recaído especialmente sobre o fenómeno do desemprego juvenil. Os estágios profissionais têm sido uma das medidas mais emblemáticas da atuação do Estado português na área do emprego, especialmente dirigida às camadas mais jovens da população ativa, contudo o seu desenho tem sofrido diversas alterações.

Apesar da presença dos paradigmas normativos europeus nos documentos legais nacionais, não se assiste a uma homogeneização ou uniformização de políticas. Segundo diversos autores a europeização de políticas implica uma recontextualização das diretivas europeias perante as especificidades nacionais.

Tendo por base o modelo de europeização das políticas domésticas, proposto por Adão e Silva, e partindo-se da análise de uma política de emprego, procedeu-se a um estudo comparativo entre dois momentos ou fases da medida, nomeadamente entre a sua criação, em 1997, e a sua reformulação, em 2013, de forma a observarem-se as alterações introduzidas na sua formulação, assim como as suas causas explicativas. Para o efeito recorreu-se à análise dos principais documentos legais enquadradores e de debates parlamentares, à realização de entrevista a atores privilegiados e à recolha de dados estatísticos.

Pretende-se, com esta tese, contribuir para a área de investigação em políticas públicas, especialmente em matérias como a área do emprego que, pelas suas múltiplas implicações noutros domínios da sociedade e da economia, tem prendido a atenção tanto dos atores políticos como dos cidadãos.

**Palavras-chave:** europeização; políticas públicas; políticas de emprego; estágios profissionais

## **ABSTRACT**

The research presented here focuses on the analysis of the European influence in the formulation of a national employment policy, namely the professional internships.

State intervention in the economic, social and cultural spheres has been a theme widely debated in recent decades. Given the increasing globalization of the economy and the periods of recession that the world has lately crossed, governments are required to respond to and solve increasingly complex and comprehensive problems.

With the rise in unemployment rates, European attention has focused especially on the phenomenon of youth unemployment. The professional internships have been one of the most emblematic employment policy measures of the Portuguese State, especially aimed at the younger layers of the working population, but its design has undergone several changes.

Despite the presence of European normative paradigms in national legal documents, there is no homogenization or uniformity of policies. According to several authors the Europeanization of policies implies a recontextualization of the European directives towards national specificities.

Based on the model of Europeanization of domestic policies, proposed by Adão e Silva, and starting from the analysis of an employment policy, a comparative study was carried out between two moments or phases of the policy, namely between its creation, in 1997, and its reformulation, in 2013, to observe the changes made to its formulation, as well as its explanatory causes. For this purpose, it was used the analysis of the main legal documents and parliamentary debates, the interview of privileged actors and the collection of statistical data.

The aim of this thesis is to contribute to the research area in public policies, especially in areas such as employment, which, due to its multiple implications in other domains of society and the economy, has attracted the attention of both political actors and citizens.

**Key-words:** Europeanisation; public policy; employment policies; professional internships

## ÍNDICE

Índice de figuras.....	vi
Glossário de siglas.....	vii
INTRODUÇÃO .....	1
1. Enquadramento teórico.....	3
1.1. Os estágios enquanto política ativa de emprego.....	3
1.2. A influência da União Europeia nas políticas públicas domésticas .....	6
2. TRABALHO EMPÍRICO .....	11
2.1. Metodologia.....	12
2.2. O legado europeu.....	14
2.3. O contexto de emergência dos estágios profissionais .....	17
2.4. A formulação da medida .....	20
2.5. A reformulação da medida .....	27
3. CONCLUSÕES.....	41
4. BIBLIOGRAFIA.....	43
5. FONTES.....	45
5.1.1. Legislação e documentos normativos.....	45
5.1.2. Sítios eletrónicos .....	45
5.1.3. Relatórios.....	45
ANEXO A – Execução física e financeira da medida.....	47
ANEXO B – Taxa de desemprego jovem na UE .....	48
ANEXO C - Guião de entrevistas .....	49
ANEXO D – Resumo da legislação enquadradora .....	50
CURRICULUM VITAE .....	62

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1.1. - Modelo de europeização das políticas domésticas .....	11
Figura 2.1. - Taxa de desemprego jovem (média anual) .....	19
Figura 2.2. - Taxa de desemprego jovem por nível de escolaridade (completo).....	19

## **GLOSSÁRIO DE SIGLAS**

CEE – Comunidade Económica Europeia

EEE - Estratégia Europeia para o Emprego

EUROSTAT - Gabinete de Estatísticas da União Europeia

FSE - Fundo Social Europeu

INE – Instituto Nacional de Estatística

MAC – Método Aberto de Coordenação

OCDE - Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económico

OIT – Organização Internacional do Trabalho

PIB – Produto interno bruto

PNE - Plano Nacional de Emprego

QCA - Quadro Comunitário de Apoio

UE – União Europeia

## INTRODUÇÃO

A intervenção do Estado na regulação e implementação de políticas públicas tem sofrido importantes e inúmeras transformações nas últimas décadas face aos desafios impostos pela crescente globalização do mundo em que vivemos. Os campos de intervenção que antes eram monopólio do Estado-nação são hoje partilhados por uma multiplicidade de organismos de âmbito regional, nacional e supranacional.

O Estado português não foge à regra e, enquanto membro da União Europeias, a definição de políticas públicas nacionais depende dos normativos e das orientações europeias, dos seus financiamentos, bem como da regulação burocrática de instituições supranacionais.

A internacionalização da economia também operou grandes modificações no mercado de trabalho. O crescimento do desemprego tem sido uma das suas consequências. No início do novo milénio, a Europa assistiu ao aumento significativo das taxas de desemprego que atingiu fortemente os jovens, incluindo os mais habilitados. Num mundo centrado no trabalho enquanto valor de troca, o fenómeno do desemprego foi adquirindo uma visibilidade social crescente, tendo-se tornado no foco das atenções da comunidade científica e da arena política europeia.

Se a sustentabilidade do Estado-providência, criado no pós-guerra, já tinha vindo a ser questionada desde os anos setenta do século vinte, com a crise económica de 2008, as restrições orçamentais e as preocupações de redução do défice, o papel do Estado na sociedade volta a ser posto em causa, tanto no que respeita ao tipo de programas que deve prosseguir, como quanto à eficácia da sua intervenção.

As políticas de emprego, neste contexto, tomaram particular relevância. Perante as alterações sociais, políticas e económicas do mundo atual torna-se fundamental refletir sobre o papel do Estado no mercado de trabalho e no bem-estar dos cidadãos.

Muitos têm sido os autores que se têm debruçado sobre a influência europeia nos processos de decisão e de formulação de políticas públicas nacionais, contudo em Portugal ainda são escassos os estudos desenvolvidos neste âmbito, especialmente na área das políticas de emprego.

A problemática dos jovens perante o mercado de trabalho tem sido um dos temas mais debatidos a nível europeu. As instituições da União Europeia têm emanado toda uma série de recomendações, orientações e diretivas a este propósito.

Em Portugal, os estágios profissionais, desde o seu surgimento, em 1997, têm sido uma medida emblemática no âmbito das políticas de inserção de jovens no mercado de trabalho e, nas últimas décadas, perante um contexto de crise, a sua referência no debate público e nos *media* tem aumentado.

A presente dissertação enquadra-se na área disciplinar das Políticas Públicas e tem como problemática central a análise de uma medida de política de emprego: os estágios profissionais. Com base num estudo de caso, pretende-se analisar as alterações introduzidas nos estágios profissionais, assim como as suas causas explicativas.

Partindo do modelo de europeização das políticas domésticas, proposto por Adão e Silva, faz-se uma análise comparativa entre duas fases da medida, o momento da sua criação, em 1997, e a sua

reformulação, em 2013. Para o efeito recorreu-se à análise documental da legislação enquadradora dos estágios profissionais e das recomendações europeias. De forma a entender o contexto em que surge e se desenvolve a medida, complementou-se a análise documental com a pesquisa de alguns indicadores estatísticos, económicos e sociais. Foram também consultados os debates parlamentares para identificação dos momentos em que esta medida surge na agenda política e dos problemas a que se pretende que dê resposta. Por último, foram realizadas entrevistas semidiretivas a atores privilegiados, nomeadamente a dirigentes da área do emprego que estiveram direta ou indiretamente envolvidos na definição do desenho da medida.

Esta dissertação de mestrado pretende, desta forma, ser um contributo para a área das políticas públicas de emprego de três formas. Em primeiro lugar, têm sido raros os estudos que abordam as medidas de emprego, do ponto de vista das políticas públicas. Em segundo lugar, o conhecimento das razões e das condições que estão na base da fundamentação de uma política auxilia na definição de estratégias futuras. Por último, num mundo em permanente mudança e cada vez mais globalizado, em que o desemprego tem implicações múltiplas na vida dos cidadãos, torna-se necessário o desenvolvimento de estudos que apoiem, técnica e cientificamente, a tomada de decisão política numa área como a do emprego, com inúmeras implicações e repercussões no bem-estar social das populações e no equilíbrio do sistema económico.

# 1. ENQUADRAMENTO TEÓRICO

## 1.1. OS ESTÁGIOS ENQUANTO POLÍTICA ATIVA DE EMPREGO

Dye (1984) define resumidamente políticas públicas como sendo "o que o governo escolhe fazer ou não fazer". Os estágios profissionais caracterizam-se, na sua génese, por ser uma das respostas encontradas pelos governos para minimizar as dificuldades sentidas pela população mais jovem, em idade ativa, na transição da escola para a sua vida profissional, ao providenciar um primeiro contacto com o mercado de emprego. Através de uma formação prática em contexto de trabalho, os estágios profissionais tiveram, desta forma, como principal objetivo da sua criação a inserção profissional de jovens.

A diversidade e complexidade dos problemas com que se defrontam as sociedades modernas têm conduzido ao alargamento da ação política, nomeadamente na área social, e exigido um nível crescente de qualidade na formulação e implementação de políticas públicas, enquanto resposta dos governos aos problemas encontrados e assim reconhecidos pelos atores políticos. O desemprego juvenil e de longa duração, os défices de escolarização e de qualificação, as crescentes desigualdades sociais, o aumento do risco de pobreza são alguns dos desafios que têm entrado na agenda política desde finais do século passado e em torno das quais se têm desenvolvido todo um conjunto de políticas públicas cada vez mais complexas, não só pela exigência dos problemas aos quais pretendem dar resposta, como também pelo surgimento de novos modos de governança, decorrentes da globalização da economia e das sociedades modernas.

Na área do emprego, as primeiras políticas sociais, designadas por passivas, tinham um cariz indemnizatório, ou seja, visavam mitigar os custos individuais e sociais do desemprego pela atribuição de subsídios aquando da perda de remuneração. O subsídio de desemprego é um exemplo deste tipo de políticas que funciona como um seguro que permite aos desempregados alisar o seu padrão de consumo entre os diferentes estados, emprego e desemprego, no mercado de trabalho (Centeno, 2008) e estabilizar a força de trabalho, diminuindo o potencial de conflitualidade social e o risco de descida abrupta dos salários em situações de crise. Os seguros sociais, ramo da proteção social ao qual os subsídios de desemprego pertencem, foram das primeiras medidas de política social instituídas na Europa, tendo sido implementadas por Bismark, na Alemanha, em 1883, estando na origem do Estado-providência.

A partir dos anos setenta do século XX, com a crise económica decorrente do choque petrolífero então ocorrido, o pleno emprego dos anos cinquenta e sessenta deu lugar ao crescente aumento das taxas de desemprego. As mudanças sociais e económicas que então se afirmaram vieram criar entraves ao desenvolvimento de políticas sociais. Do lado do sistema económico, a terciarização da economia, o abrandamento dos índices de produtividades e a redução do crescimento da base fiscal vieram pôr em causa o financiamento do Estado-providência. Por outro lado, o envelhecimento populacional, o

aumento da esperança média de vida à nascença, as mudanças dos padrões familiares, o aumento do peso relativo da população feminina no mercado de trabalho, bem como a maturação do Estado-providência vieram dificultar ainda mais a cobrança de impostos, reduzindo o crescimento fiscal e aumentando a despesa social.

A natureza dos problemas que até então estavam no cerne do desenvolvimento de políticas de emprego sofre alterações (Rhodes, 2005; Geldof, 1999; Bosco e Chassard, 1999). Não se assistiu apenas ao aumento das taxas de desemprego. O fenómeno de desemprego adquire outros contornos, nomeadamente torna-se estrutural, o que obrigou a uma mudança no tipo de resposta dos governos perante essa nova realidade social e económica. As políticas passivas deixam de ser capazes de responder a uma população que não possui as qualificações profissionais e as aptidões sociais requeridas pela procura de mão-de-obra, a qual, devido à crescente inovação tecnológica, se torna cada vez mais exigente. Os indivíduos menos qualificados tenderam, assim, a tornarem-se os mais vulneráveis à crise de emprego, criando-se grupos em risco de exclusão social.

De uma forma geral, os autores que abordam esta temática estão de acordo quanto à existência de uma mudança de políticas que ocorre a partir dos anos noventa. Rosanvallon (1995) fala da passagem de uma filosofia de compensação para uma filosofia de inserção. Segundo Geldof (1999), o seu livro “*La nouvelle question sociale*”, inspirou o debate político de Bruxelas sobre políticas ativas do mercado de trabalho.

A análise de Hespanha (2008) vai no mesmo sentido. Para este autor, perante a crise do Estado-providência e a procura de respostas para os problemas de desemprego e de exclusão social, desponta uma nova geração de políticas sociais.

(...) a nova geração de políticas sociais privilegia a inserção social em vez da subsidiação do risco, a participação ativa dos beneficiários no desenho e aplicação das medidas em vez da submissão passiva às determinações dos técnicos sociais, a personalização da ajuda em vez da sua massificação, a corresponsabilização do prestador e do beneficiário na aplicação da medida, a descentralização do desenho das medidas de política e a sua gestão partilhada pelas instituições locais, o efeito de proximidade em vez da solicitude distante, a flexibilidade das ações em vez da tipificação das valências”. Hespanha, 2008; pp.1)

Bosco e Chassard (1999) falam de uma mudança de paradigma e referem que essa mudança é observável no discurso político da UE. Segundo estes autores, o Livro Branco para o Crescimento, Competitividade e Emprego, de 1993, bem como a definição de uma Estratégia Europeia para o Emprego, no Conselho Europeu de Essen, em 1994, marcam a entrada na agenda europeia, das preocupações com as políticas públicas a desenvolver para fazer face ao desemprego, ao que designam por “europeização” da problemática do desemprego. Contudo, numa primeira fase, a atenção europeia debruçava-se sobre a necessidade de reforçar os incentivos ao emprego e à procura de emprego sem, no entanto, ser posta em causa a eficiência do sistema de proteção social. A partir do Conselho Europeu de Luxemburgo, em 1997, é dada ênfase às medidas de prevenção do desemprego e de reabilitação. Desta forma, a partir do final dos anos noventa, as políticas ativas do mercado de trabalho passam a combinar

apoios financeiros com medidas de ativação e à preocupação com o alcance de elevadas taxas de emprego e de atividade alia-se o interesse em atingir objetivos relacionados com o desenvolvimento do capital humano e de aprendizagem ao longo da vida.

Na origem desta mudança de paradigma, para além da alteração da natureza do desemprego e da crise do Estado-providência, encontra-se outro fator a ter em consideração: a pressão de diversas críticas que começam a ser lançadas às políticas passivas de emprego. Numa sociedade centrada no valor “trabalho” o subsídio de desemprego passou a ser visto como uma forma de acomodação às prestações sociais. As clássicas medidas passivas começam a ser conotadas com dependência, inércia, gasto e ineficiência económica e, por arrasto, os próprios subsidiados começam a ser alvo de alguma animosidade (Hespanha, 2000; Pedroso, 2010). Houve uma adesão rápida a medidas que vieram a ser conhecidas sob a designação comum de medidas de ativação.

Segundo Geldof (1999), o problema orçamental gerado pelo aumento do desemprego e as dificuldades de fazer crescer as receitas do Estado foi um contributo importante para a rápida adesão dos atores políticos ao conceito de ativação, bem como para a justificação da implementação de políticas ativas.

De acordo com o mesmo autor, a influência da OCDE também se fez sentir, pelas análises expressas nos seus relatórios, favoráveis ao desenvolvimento de políticas ativas de emprego, enquanto “instrumentos de combate” contra a exclusão social e em defesa dos direitos sociais, nomeadamente dos direitos de cidadania.

De acordo com diversos autores, o conceito de ativação reveste-se de alguma ambiguidade nomeadamente por ser aplicável a diversas áreas de políticas públicas, bem como a diferentes medidas ou programas.

Hespanha (2008), como atrás referido, aplica o conceito a uma nova geração de políticas sociais e identifica quatro características inovadoras que definem esta nova geração de políticas. Em primeiro lugar assentam numa filosofia de cidadania que se afasta da relação paternalista, de dependência entre o Estado e o “assistido”. Ao beneficiário é-lhe reconhecido um papel ativo, de utilidade social, dando-lhe a possibilidade de desenvolver atividades socialmente necessárias. Em segundo lugar, já não cabe apenas ao beneficiário a obrigação de envidar esforços no sentido de se integrar social e profissionalmente. Ao Estado cabe também a obrigação de disponibilizar meios que veiculem esse processo. Em terceiro lugar implicam novas formas de oferta pública de trabalho que vão desde o emprego assalariado até à atividade de utilidade social, combinando indemnização com remuneração. Por último, a nova política social tem como destinatários não só os indivíduos como os grupos sociais em que se integram.

Numa análise sobre a relação entre emprego e Estado-providência, Heikkilä (1999) considera que, no espaço europeu, a ativação toma duas formas. Por um lado, pode tomar a forma de “um incentivo positivo, não financeiro, ou [de] uma oportunidade oferecida aos desempregados, os quais são livres de optar pela participação em programas de formação, educação, emprego ou trabalho” (Heikkilä; 1999:

8). Neste sentido, a ativação visa melhorar a empregabilidade dos que não têm trabalho, a qual se torna numa das primeiras prioridades da EEE, lançada na Cimeira do Emprego de Luxemburgo, em novembro de 1997. Por outro lado, a ativação pode ser aplicada como um incentivo negativo, restritivo ou punitivo, pela aplicação de sanções aos incumpridores dos deveres a que se encontram submetidos pela sua condição de beneficiários de apoios financeiros ou de programas, aproximando-se de um modelo de Estado-providência que privilegia a flexibilidade do mercado de trabalho, a redução da despesa pública e a compulsão ao trabalho ou *workfare*.

Pedroso (2010), na sua análise sobre modelos de ativação, identifica dois tipos de respostas face a um problema comum a todos os modelos de Estado de bem-estar da Europa, isto é, ao *welfare entrapment*, um efeito perverso das transferências sociais, gerador da dependência das ajudas do Estado que se transforma num modo de vida. Distingue, assim, a ativação unilateral do desempregado, característica da agenda liberal, baseada numa filosofia de contenção da intervenção do Estado nas funções sociais, da dupla ativação, em que o Estado tem a obrigação de desenvolver medidas que visem a inserção social do cidadão e o beneficiário tem o dever de procurar emprego e de aceitar as oportunidades que lhe são disponibilizadas. Neste último caso “gera-se, pois, um direito-dever de inserção e uma dupla ativação, do Estado (que tem que se reformar) e dos cidadãos (que têm de se transformar).” (Pedroso, 2010; vii)

De acordo com o autor, Portugal enquadra-se no grupo de países que se caracterizam por um Estado protetor em adaptação, que reparte a sua intervenção entre medidas de promoção da empregabilidade e os apoios ao emprego, que subsidia o emprego para diminuir os efeitos perversos das medidas passivas e que se focaliza mais na proteção do desempregado do que na sua transformação e adaptação às exigências do mercado de trabalho.

Na análise feita por Pedroso, no período estudado, os estágios profissionais eram um dos principais focos de atenção do modelo de ativação português, dirigidos a jovens com o ensino superior e com o objetivo de promover o contacto entre jovens e empregadores.

## **1.2. A INFLUÊNCIA DA UNIÃO EUROPEIA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DOMÉSTICAS**

A definição e a formulação das políticas públicas em Portugal têm resultado de importantes contributos decorrentes de análises e diagnósticos de organizações internacionais, dos processos de convergência ou divergência da UE, do seu auxílio financeiro, da transferência e difusão de ideias sobre diversas questões reconhecidas como problemas sociais e económicos e das soluções políticas encontradas a um nível transnacional.

As políticas de emprego são uma das áreas de atuação dos governos que mais se tem desenvolvido perante a influência de políticas tomadas ao nível europeu.

Com a internacionalização dos sistemas económicos, políticos e sociais, na segunda metade do século XX, o interesse por estas matérias aumentou consideravelmente durante os anos noventa, tendo sido desenvolvidas inúmeras teorizações sobre o impacto desses fenómenos nas políticas públicas.

Os primeiros estudos foram desenvolvidos nos Estados Unidos da América e versavam sobre a difusão de políticas públicas entre os seus estados federais e cidades. Posteriormente, com o crescimento da interdependência entre Estados, durante a segunda metade do séc. XX, e a intensificação dos processos de globalização surgem novas abordagens, destacando-se como trabalhos de referência, entre outros, os de Lindbloom (1979), Bennet, (1991), Rose (1993), Dolowitz e Marsh (1996, 2000), Elkins e Simmons (2005), Knill (2005), Holzinger e Knill (2005) e Bulmer et al. (2007).

Dolowitz e Marsh são considerados os principais autores do conceito de transferência (*policy transfer*) de políticas públicas que definem como um “(...) processo pelo qual conhecimento político, procedimentos administrativos, instituições e ideias de um determinado sistema político (passado ou presente) são usados no desenvolvimento de políticas, procedimentos, instituições e ideias de outro sistema político” (Dolowitz e Marsh, 2000: 3).

Para estes autores os mecanismos de transferência podem conter uma combinação de voluntariedade e de coação, em partes iguais ou diferentes, num *continuum* que varia entre a transferência coerciva e a aprendizagem (*lesson-drawing*), enquanto ato voluntário tomado por atores racionais num determinado contexto político.

Dolowitz e Marsh (1996) identificaram seis tipos de atores com intervenção no processo, nomeadamente os governantes eleitos (*elected officials*), partidos políticos, burocratas, grupos de pressão, peritos (*policy entrepreneurs/experts*) e as instituições supranacionais.

Posteriormente outros investigadores identificaram mais atores não-governamentais envolvidos na promoção da transferência de políticas. Tal é o caso das redes transnacionais (*transnational advocacy network*), instituições filantrópicas transnacionais (*transnational philanthropic institutions*), “*think tanks*” e comunidades epistémicas. Contudo foi o papel das organizações internacionais que se tornou objeto de crescente interesse dos investigadores da ciência política, da sociologia e da economia. Claudio Radaelli (2000) refere, por exemplo, que a UE se tornou numa plataforma de transferência massiva de políticas públicas das mais diversas áreas junto dos Estados-membros.

No âmbito das investigações sobre o fenómeno de semelhança entre políticas públicas de dois ou mais países surgem também os conceitos de difusão (*policy diffusion*) e de convergência (*policy convergence*).

Simmons, Dobbin e Garrett (2006:787) definem difusão como sendo um fenómeno que “ocorre quando as decisões de política pública de um país são sistematicamente condicionadas pelas escolhas e decisões políticas feitas anteriormente noutros países”.

A abordagem dos processos de difusão não implicou uma rutura com o conceito de transferência, mas apenas uma diferente abordagem do mesmo fenómeno. O mesmo não acontece com o conceito de convergência (*policy convergence*). Enquanto as análises da transferência e da difusão de políticas

públicas se centram essencialmente na forma que o processo toma, os estudos sobre convergência debruçam-se sobre a semelhança das políticas tomadas.

O processo de convergência situa-se a um nível macro e encontra-se associado aos fenómenos de industrialização, globalização ou regionalização. Bennett, citando Kerr (1983), define-o como “a tendência das sociedades para se tornarem cada vez mais semelhantes, em termos de estruturas, processos e de políticas adotadas” (Bennett;1991:215).

Holzinger e Knill (2005) sistematizaram as causas e mecanismos de convergência, identificados nos estudos até então desenvolvidos, tendo por base três indicadores: o grau, a direção e a dimensão (*scope*) de convergência. Concentrando-se na análise das medidas de política adotadas pelos governos, estes autores consideram que o grau de convergência aumenta quando as políticas de diferentes países vão aumentando as suas semelhanças ao longo do tempo. A direção de convergência é entendida como a extensão do desvio, ao longo do tempo, face ao padrão a que se pretende aproximar. A dimensão diz respeito ao número de países ou políticas que são afetados pelos mecanismos de convergência. Quanto mais forem os países ou políticas abrangidos pelo fenómeno, maior será a sua dimensão.

Holzinger e Knill, na sua análise, concluem que não é expectável um incremento de convergência de políticas transnacionais, apesar da crescente globalização e afirmam que, para ocorrer um elevado grau de convergência, terão de existir fortes semelhanças culturais, institucionais e socioeconómicas entre os países envolvidos nesse processo. A importância destes fatores vem, mais tarde, a ser salientada por outros cientistas.

As perspetivas até agora abordadas destacam a influência das instituições europeias nas estruturas e nos processos políticos dos seus Estados-membro, privilegiando uma análise no sentido “*top-down*”. Featherstone e Radaelli (2003) propõem uma nova abordagem partindo do conceito de europeização, o qual tem tido uma aceitação cada vez mais generalizada por parte da comunidade científica, muito embora seja utilizado de uma forma um pouco ambígua, dada a diversidade de contextos a que é aplicado.

Tendo por base a definição de Ladrech (1994), Radaelli define europeização da seguinte forma:

(...) um processo de construção, difusão e institucionalização de regras formais e informais, procedimentos, paradigmas políticos, estilos, modos de atuação, interesses e normas partilhados que são, primeiramente, definidos e consolidados ao nível do processo político da UE e, posteriormente, incorporados na lógica do discurso doméstico, nas suas identidades, nas estruturas políticas e nas políticas públicas. (Radaelli; 2003:30).

A europeização é, assim, entendida como um processo dinâmico, em construção, que resulta da interação entre a arena política doméstica, dos Estados-membro, e a arena política da UE. Citando Goetz (2002), o autor defende que “A União Europeia é melhor compreendida como uma arena do que como um ator” (Radaelli, 2003:34) que resulta de processos de conflito, negociação, imitação, difusão e interação entre o espaço nacional e o europeu.

Nesta definição Radaelli salienta, ainda, a importância que é dada à dimensão cognitiva e normativa da europeização, ou seja, “a Europa não só afeta as estruturas políticas formais, como também pode

influenciar os valores, as normas e os discursos prevalecentes nos Estados-membro.” (Radaelli; 2003:36)

Na sua perspetiva a europeização distingue-se da convergência por ser um processo do qual pode resultar tanto convergência como divergência de políticas. Também não deve ser confundida com o conceito de harmonização por encorajar a mudança da política doméstica e porque nem todos os Estados-membro optam pelo mesmo tipo de mudança. Da mesma forma, a europeização distingue-se do conceito de integração porque o seu foco de análise se centra no papel das instituições domésticas no processo de adaptação à UE, enquanto as teorias sobre integração se desenvolvem em torno das questões de “governança multinível”<sup>1</sup>.

Radaelli tipifica o processo de adaptação dos Estados-membro às pressões europeias em quatro tipos de resultados: a inércia (*inertia*), a absorção (*absorption*), a transformação (*transformation*) ou a retração (*retrenchment*). A inércia acontece quando se verifica a ausência de mudança. A absorção dá-se quando existe uma “mistura de resiliência e flexibilidade” (Radaelli; 2003:37). O autor dá como exemplo os casos em que a filosofia e a estrutura de base das políticas são mantidas, sendo introduzidos novos instrumentos de política. Em sentido oposto, existe transformação quando se dá uma mudança de paradigma, da filosofia enquadradora das políticas públicas. Nas situações de retração as políticas nacionais tornam-se “menos europeias do que eram” (Radaelli; 2003:38), ou seja, nestas situações os Estados-membro, condicionados por vários pontos de veto contrários às políticas emanadas por Bruxelas, podem tomar medidas contrárias às recomendações europeias.

Para a análise dos fenómenos de europeização o autor propõe a utilização do que designa por uma perspetiva “bottom-up” ou “inside-out”, que parte do contexto das escolhas domésticas, tomadas no centro do problema ao qual as políticas públicas europeias pretendem dar resposta. Em alguns casos, a europeização das políticas públicas despoletou processos de transformação do Estado, mesmo quando não se verificaram mudanças institucionais. Uma abordagem “top-down” não permite detetar o efeito dinâmico da europeização das políticas públicas no sistema político envolvente.

A análise deve ainda incidir sobretudo nas políticas públicas enquanto processo e não tanto nos seus resultados, bem como na coevolução entre as estruturas domésticas e europeias ao longo do tempo.

A perspetiva proposta por Radaelli implica ainda a abordagem de diversos tipos de mecanismos, verticais e horizontais. Os mecanismos verticais implicam a demarcação clara entre o nível da UE, onde as políticas são definidas, e o nível doméstico, onde são “metabolizadas”, com base num modelo prescrito pela UE, ocorrendo o que designa por integração positiva ou por competição regulatória, ou sem recurso a um modelo, pela remoção de barreiras ao comércio, ao investimento ou à circulação de pessoas, dando-se uma integração negativa.

---

<sup>1</sup> Conceito amplamente utilizado na literatura que se refere, de forma sucinta, ao modo de participação de diferentes atores, nacionais e supranacionais, na definição de políticas da UE e que veio a ser definido pela Comissão Europeia no Livro Branco sobre a Governança Europeia, em 2001

A europeização pode ainda afetar as políticas nacionais sem recurso aos “*hard instruments*”, ou seja, a instrumentos legais, diretivas, decisões ou regulamentos. Formas mais suaves, tais como diretrizes, recomendações não sancionatórias, *benchmarking*, disseminação de boas práticas, ou relatórios de monitorização e de avaliação de políticas são também instrumentos que veiculam a influência europeia no domínio nacional. Radaelli designa-as por “*soft framing mechanisms*”. Estes mecanismos não criam pressão no sentido da adaptação a um modelo europeu, no entanto podem abrir o caminho para uma mudança de políticas de maior importância. Operam ao nível cognitivo e normativo, justificando e legitimando escolhas de política interna, alterando expectativas em relação ao futuro, moldando crenças e valores.

Adão e Silva (2011), num estudo sobre a europeização de políticas sociais europeias, considera, na esteira de Hemerijck (2002), que não existe um modelo social europeu único e partilhado. As políticas sociais adotadas por cada Estado-membro não resultam de processos de convergência ou harmonização europeias devido à resiliência do Estado-providência nacional, à diversidade institucional e política, à importância secundária que lhe tem sido atribuída no processo de integração europeia, à coexistência de vários instrumentos de política social e à diversidade de autoridades europeias presentes.

Considerando que a natureza do instrumento de política europeia é insuficiente para explicar as transformações ocorridas nas políticas públicas europeias face à influência da integração europeia, Adão e Silva sublinha a importância da forma como esses instrumentos são implementados, assim como dos fatores que facilitam ou impedem a sua implementação.

Partindo do pressuposto que “a transformação nacional perante a influência política europeia depende de uma complexa combinação de condições materiais e não materiais que dificilmente estarão presentes em todos os domínios políticos, em todos os Estados-Membros ou em todos os momentos.” (Silva; 2011:7), considera, tal como Börzel e Risse (2003), “que as lógicas do institucionalismo da escolha racional e o do institucionalismo sociológico podem ser combinadas, sugerindo que elas trabalham frequentemente em simultâneo ou, pelo menos, caracterizam diferentes estágios do processo de europeização” (Silva; 2011:7).

Para explicar o resultado da transferência de políticas sociais do nível europeu para o nacional, o autor combina os mecanismos de politização com os mecanismos de socialização, contudo considera que a conformidade só ocorre caso a natureza da política doméstica assim o permita. A adoção de políticas tem como principal condição a existência de um contexto favorável no campo doméstico que permita que as pressões europeias sejam percebidas como rentáveis e legítimas, nomeadamente depende da influência prévia da UE num domínio de políticas públicas específico, a que ele designa por legado europeu na política interna. Esse legado pode fazer-se sentir pela tradição anterior de cumprimento das políticas europeias, através de uma tradição enraizada na exposição à influência europeia ou pelo papel desempenhado pelo financiamento comunitário.

Adão e Silva argumenta que, existindo um forte legado europeu, as pressões adaptativas ganham significado e legitimidade, sendo mais facilmente aceites pelos atores sociais e políticos envolvidos no

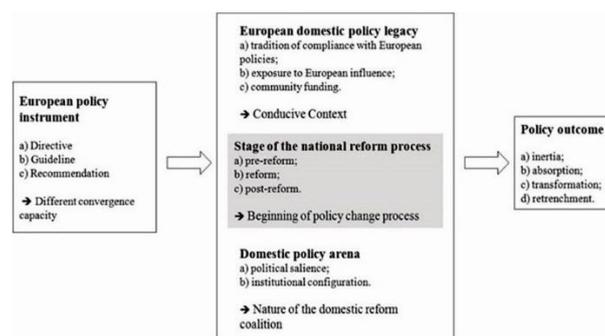
processo, facilitando, desta forma, um maior nível de mudança interna. Todavia, para que a mudança ocorra não é suficiente a existência de um contexto favorável. Adão e Silva considera que a mudança depende da dinâmica do processo político nacional, do fato de um país já estar ou não envolvido num processo de reforma ou do que designa por fase do processo de reforma nacional, o qual tem três momentos distintos, nomeadamente a pré-reforma (presença de uma certa questão na agenda política nacional, de acordo com a agenda política europeia), a reforma (quando já se encontra a decorrer uma mudança ou reforma de políticas, de acordo com os princípios e soluções emanados pela UE) ou pós-reforma (depois de ocorridas as reformas com resultados finais em consonância com as políticas europeias).

Segundo o autor existe ainda uma terceira variável a ter consideração e que explica a natureza dos processos de acomodação às pressões europeias, bem como o tipo de alianças (*coalitions*) entre atores que são forjadas: a natureza da arena política.

Por natureza da arena política, Adão e Silva entende as características que distinguem cada domínio ou subdomínio das políticas públicas, designadamente a sua relevância, o tipo de atores envolvidos e o contexto institucional em que se enquadram, e que vão influenciar a formulação e a implementação de políticas públicas.

As especificidades de cada domínio de políticas são fundamentais na definição do tipo de alianças entre atores em presença no processo de mudança. A política social europeia, uma área de menor relevância, menos impulsionada por disputas de poder, e de forte disseminação cognitiva, caracteriza-se pela participação de atores não tradicionais, essencialmente com perfil técnico, favoráveis às pressões adaptativas europeias.

É com base no modelo de europeização das políticas domésticas, proposto por Adão e Silva, que se pretende abordar, nesta investigação, o caso específico dos estágios profissionais, enquanto política ativa de emprego.



Fonte: Adão e Silva (2011)

Figura 1.1. - Modelo de europeização das políticas domésticas

## 2. TRABALHO EMPÍRICO

## 2.1. METODOLOGIA

A construção teórica e conceptual, no quadro da investigação a ser desenvolvida, partirá do conceito de europeização, tal como definido por Radaelli, e do modelo de europeização das políticas domésticas proposto por Adão e Silva.

Seguindo esses autores, parte-se do princípio que a influência europeia no desenho das políticas públicas domésticas nem sempre conduz à convergência ou harmonização de políticas, especialmente no âmbito das políticas sociais em que se enquadra a medida de política que se analisa nesta investigação.

Considera-se, ainda, que a formulação de políticas públicas, a nível nacional, é um processo dinâmico, no qual interagem uma complexidade de variáveis económicas e sociais, de fatores materiais e não materiais, formais e não formais, bem como diversos atores e instituições, e em que a arena doméstica não é mera recetora das diretivas e normativos europeus. As escolhas, o desenho e a implementação de políticas resultam da interação entre a arena política doméstica e a arena política da UE e do grau de desajustamento ou incompatibilidade entre as instituições e políticas europeias e domésticas podem surgir processos de adaptação que conduzem a mudanças de políticas no campo doméstico (Börzel e Risse; 2003).

Segundo Pedroso, os estágios profissionais são uma das principais políticas ativas de emprego utilizadas pelo Estado português para combater os problemas de desemprego que têm afetado o país, contudo, ao longo do tempo, o programa tem sofrido constantes alterações.

São também diversos os autores, nacionais e estrangeiros, que se têm dedicado à análise das políticas ativas de emprego, referindo a existência de diferentes estratégias e filosofias que têm estado na base de alterações tomadas na implementação de políticas públicas neste campo, bem como do surgimento do que se poderá designar por efeitos perversos dessas mesmas políticas (Heikkilä, 1999; Bosco e Chassard, 1999; Hespanha e Matos, 2000; Barbier, 2002; Pedroso (Coord.), 2005; Valadas, 2012).

Da revisão da literatura efetuada e da consulta dos diversos diplomas publicados sobre estágios profissionais formulou-se a seguinte pergunta de partida: “Que alterações sofreram os estágios profissionais, enquanto política ativa de emprego, e o que explica essas alterações?”

Nos estudos revistos sobre políticas de emprego é possível identificar a presença de dois grandes tipos de influência enquadradora de mudanças neste campo de políticas públicas, designadamente, a agenda de reformas europeia e a agenda de reformas nacional, de que decorrem as seguintes questões de análise:

- Qual a influência da agenda política europeia para o emprego no desenho dos estágios profissionais?
- As alterações no desenho dos estágios profissionais correspondem a mudanças na agenda política doméstica?

Para responder à problemática definida e tendo por base as pesquisas exploratórias efetuadas, colocam-se as seguintes hipóteses de trabalho:

- Hipótese 1 - As prioridades da agenda política europeia, para a área de emprego, influenciaram a formulação da política nacional de estágios profissionais;
- Hipótese 2 - Essa influência fez-se sentir, de forma diferente, nos dois momentos de formulação da política de estágios profissionais;
- Hipótese 3 - A alteração do desenho dos estágios profissionais corresponde a períodos de mudança ao nível político e ideológico.

Esta tese centra-se nas transformações ocorridas na formulação da política de estágios, considerada como a variável dependente, perante a influência europeia e a consonância das prioridades da UE com as prioridades estabelecidas a nível nacional, constituindo-se ambas, desta forma, como as variáveis independentes da análise.

Quanto à metodologia adotada, seguiu-se uma estratégia de estudo de caso, predominantemente qualitativa, com base numa análise comparativa entre dois momentos ou fases da medida de política em análise, nomeadamente, entre a implementação dos estágios profissionais em Portugal, com a publicação da Portaria nº268/97, de 18 de abril, e a sua última versão, publicada em 2013, pela Portaria nº204-B/2013, em 18 de junho.

Segundo Schmitt (2012), as análises comparativas de políticas públicas procuram encontrar os motivos e as condições que levam os atores políticos a optar por determinadas medidas de política. Neste tipo de estudos o foco de atenção não são propriamente os atores ou as instituições envolvidas, o processo de implementação ou a avaliação das políticas tomadas, mas a decisão em si e os fatores explicativos dessa decisão.

Schmitt distingue três tipos de estudos de análise comparativa. Uns abordam os efeitos das políticas públicas no seu público-alvo (*policy effects*), outros abordam as consequências ou resultados dessas políticas (*policy outcomes*), enquanto outros se dedicam à análise do conteúdo da decisão (*policy outputs*).

O trabalho que aqui se apresenta centra-se nos *policy outputs*, ou seja, no desenho da medida, no seu conteúdo e nas suas causas explicativas.

A pesquisa implicou, no plano empírico, uma análise descritiva e interpretativa dos regulamentos e documentos legais enquadradores da medida, tanto a nível nacional como europeu. O recurso aos debates parlamentares e a dados estatísticos complementaram a análise bibliográfica e documental, de forma a entender-se, com maior exatidão, as causas explicativas das mudanças de formulação ocorridas. A realização de entrevistas semidiretivas a atores privilegiados, nomeadamente, a três responsáveis do Departamento de Emprego do IEF, intervenientes na formulação e implementação dos estágios, permitiram obter um maior grau de aprofundamento das questões de investigação, bem como a maximização da compreensão dos dados.

A recolha e análise de dados foi efetuada tendo em conta três dimensões, nomeadamente, o contexto europeu, o contexto nacional e a caracterização da medida.

## 2.2. O LEGADO EUROPEU

Em Portugal a intervenção do Estado no desenvolvimento das políticas públicas de emprego tem obedecido aos compromissos assumidos a nível internacional, nomeadamente os resultantes da ratificação de muitas das convenções do trabalho aprovadas pela OIT, da definição e da prossecução da estratégia de emprego definida no âmbito da UE, que atualmente se encontra integrada na Estratégia Europeia de Crescimento e Emprego para 2020 ou Estratégia “Europa 2020”, e da participação no processo de monitorização e acompanhamento das políticas de emprego dos países membros da OCDE.

Em 1977 iniciou-se o processo de adesão à então CEE. A 1 de janeiro de 1986, Portugal torna-se formalmente membro da CEE, um momento histórico que alterou substancialmente a racionalidade das políticas públicas na área social e, em especial, na área do emprego. A adesão e integração na CEE transpôs progressivamente, para a escala nacional, os princípios, orientações e objetivos comuns em matérias sociais, e veio também permitir o acesso a fundos comunitários, nomeadamente ao FSE que apoia financeiramente as políticas públicas de emprego nacionais.

A UE trouxe consigo uma nova visão do papel a assumir pelo Estado, mudanças nos conceitos clássicos de emprego e desemprego e a partilha da esfera de atuação do Estado com outros atores locais, regionais e supranacionais (Valadas; 2012).

As políticas de emprego têm tido um papel periférico no contexto europeu, contrariamente às preocupações de cariz mais económico, como a promoção da cooperação política, económica e monetária, um dos principais objetivos da UE. A este propósito Rhodes (2005) apelida a área das políticas públicas de emprego como sendo a “Cinderela” do projeto de integração europeia. A pluralidade de sistemas de proteção social e de enquadramentos legais, bem como de atores políticos e institucionais envolvidos, têm criado obstáculos à harmonização de políticas neste âmbito. As transformações ocorridas no mercado de trabalho e na natureza do emprego e do desemprego têm igualmente influenciado a decisão política de cada Estado-membro nessas matérias.

Rhodes (2005) identificou três pilares de desenvolvimento de políticas europeias de emprego. Cada pilar caracteriza-se pela interligação de determinadas formas de formulação de políticas com modos específicos de governação. Num primeiro momento, a partir dos anos sessenta, após o Tratado de Roma, foram utilizadas formas mais coercivas, com base na utilização de instrumentos legais e no estabelecimento de regras e diretivas tomadas por unanimidade ou por maioria de votos do Conselho e seguidamente difundidas pelos Estados-membro. O segundo pilar assenta em casos esporádicos de diálogo social, promovidos pela Comissão, entre as confederações patronais e sindicais de nível europeu, presentes em alguns artigos do Tratado de Maastricht, nos anos oitenta. O terceiro pilar é o mais recente e vem alterar profundamente o processo de formulação e de implementação de políticas de emprego no seio da UE, tanto pela utilização de instrumentos suaves de coordenação (*soft law*), menos coercivos e rígidos, como pela implementação de um modelo de governação multinível que se consubstancia na EEE e no MAC.

O Tratado de Amsterdão, aprovado pelo Conselho Europeu de Amsterdão a 16 e 17 de junho de 1997 e assinado em 2 de outubro de 1997 pelos Ministros dos Negócios Estrangeiros dos quinze Estados-membro da UE da época, entrou em vigor em maio de 1999 e foi decisivo para o relançamento das políticas europeias de emprego, tendo sido a base para a EEE (1997/2004), lançada na Cimeira Extraordinária sobre o Emprego, realizada no Luxemburgo, em novembro de 1997. Com a introdução de um novo título (VIa), relativo ao emprego, no Tratado que institui a Comunidade Europeia, a coordenação de políticas nacionais de emprego tornou-se uma prioridade comunitária, tendo em vista o alcance de um elevado nível de emprego e de proteção social que assegurasse o fim último da UE, designadamente o estabelecimento de um mercado único e de uma união económica e monetária.

A EEE surge, assim, como um programa anual de planificação, acompanhamento, análise e avaliação das políticas levadas a cabo pelos Estados-Membro. Tendo por finalidade a coordenação dos respetivos instrumentos de combate ao desemprego, apoia-se em quatro instrumentos suaves de coordenação (*soft law*): as orientações para o emprego - prioridades comuns para as políticas de emprego dos Estados Membros, elaboradas pela Comissão; os PNE - concretização, à escala doméstica, das orientações comuns; o Relatório Conjunto sobre o Emprego - síntese dos planos de ação nacionais que serve de base à elaboração das orientações para o ano seguinte; e as recomendações - adoção, por parte do Conselho, de recomendações específicas dirigidas a cada país, deliberadas por maioria qualificada. A adoção das disposições europeias pelos Estados-membro toma, desta forma, um carácter voluntário, ou seja, a transposição de ideias e soluções propostas pela Europa depende do interesse e da vontade de cada país em adotá-las.

Com o intuito de orientar e assegurar a coordenação das prioridades da política de emprego dos Estados-Membro, pelo estabelecimento de um quadro de ação em torno de objetivos e prioridades comuns, foram aprovadas as primeiras orientações europeias para o emprego, assentes em quatro pilares: empregabilidade, empreendedorismo, adaptabilidade e igualdade de oportunidades.

No âmbito do pilar da empregabilidade são estabelecidas diretrizes que visam lidar com o problema do desemprego jovem e de longa duração, pela implementação de estratégias preventivas e orientadas para a empregabilidade dos jovens e dos desempregados de longa duração, com base na formação profissional, na orientação profissional e no desenvolvimento de experiências de trabalho.

A transição de medidas passivas para medidas ativas é outra das recomendações lançadas no sentido de incentivar os desempregados a aceitar propostas de formação ou de trabalho, sendo estabelecida uma meta quantitativa de 20%. Esta diretiva denota que as medidas passivas, como por exemplo o subsídio de desemprego, são vistas como um desincentivo ao regresso ao mercado de trabalho.

O envolvimento dos parceiros sociais também é estimulado, sendo os Estados-membro incitados a estabelecer acordos, de forma a incrementar as possibilidades de desenvolvimento de medidas de formação, experiências de trabalho ou estágios, tendo sempre em vista a empregabilidade dos destinatários.

A transição da escola para o mundo do trabalho é igualmente identificada como um problema que deriva da falta de competências (*skills*) dos jovens para integrar o mercado de trabalho. Para colmatar essa lacuna é recomendada a melhoria da qualidade do sistema de ensino, de forma a reduzir o abandono escolar, bem como o desenvolvimento de um sistema de aprendizagem que permita o desenvolvimento de competências profissionais e, conseqüentemente, uma maior capacidade de adaptação face às mudanças económicas e tecnológicas.

Recorde-se a este propósito a tese defendida por Bosco e Chassard (1999) quando se referem a uma mudança de paradigma, visível a partir do Conselho Europeu de Luxemburgo. Segundo Valadas (2012), passou-se de um Estado Social passivo para um Estado Social ativo e da promoção de políticas de emprego de cobertura dos riscos por parte do Estado, para a promoção de políticas de empregabilidade, de prevenção do risco de desemprego, focadas no indivíduo e nas suas capacidades para promover a sua empregabilidade.

Para além das mudanças de abordagem das políticas de emprego, no âmbito do processo de Luxemburgo, a par da criação da EEE, é lançado um novo modelo de governação, o MAC que pode também ser descrito como uma forma de direito não vinculativo. Pela definição de objetivos e de instrumentos de aferição comuns, tais como indicadores estatísticos e diretrizes, pela cooperação, revisão de pares, aprendizagem conjunta e troca de boas práticas (*benchmarking*) entre Estados-membro, pretende-se monitorizar e avaliar as políticas desenvolvidas, assim como produzir recomendações dirigidas a cada um dos países envolvidos de forma a promover e reforçar a política europeia de emprego.

Mais tarde, em 2000, o MAC vem a ser definido como instrumento da Estratégia de Lisboa e alargado a outras áreas para além do emprego, tais como a proteção social, a inclusão social, a educação, a juventude e a formação.

Com o MAC o Estado passa a partilhar a sua esfera de atuação com outros atores, de diferentes níveis hierárquicos e de natureza institucional e proveniência geográfica diversas. O conceito de governança multinível (*multi-level governance*) desponta neste contexto e começa a surgir como objeto de estudo no campo da ciência política, das relações internacionais e das políticas públicas. A globalização tornou o processo de tomada de decisão política cada vez mais disperso, complexo e partilhado por diversas tipologias de atores (governamentais e não governamentais, corporações, uniões, membros de movimentos sociais ou meros cidadãos) e diferentes níveis de decisão (local, regional, nacional, europeu ou internacional) num crescendo de interdependências.

Em 2005, perante a dificuldade de prossecução dos objetivos traçados e uma conjuntura política e económica menos favorável, dá-se a revisão da Estratégia de Lisboa. Segundo Valadas (2012), a nova arquitetura assentou na integração da política de emprego na política económica da UE, numa maior liberdade de escolha dos objetivos a incluir nos programas nacionais de cada Estado-membro e na ênfase da ativação e do crescimento quantitativo do emprego. É neste contexto que os Programas Nacionais de Reforma (PNR) substituem os Planos Nacionais de Emprego (PNE).

Para esta nova abordagem das políticas públicas de emprego contribuíram as análises de outros atores de âmbito internacional, nomeadamente a OCDE.

No seu relatório sobre o emprego<sup>2</sup>, de 1996, é mencionado o fraco crescimento do emprego, bem como o aumento do desemprego jovem e de longa duração. Portugal, para além da Bélgica, Alemanha, Grécia, Itália, Holanda, Espanha e Irlanda, são referenciados como países em que 40% dos desempregados procuram emprego há mais de um ano.

As medidas passivas de emprego são consideradas como desincentivadoras da procura de ofertas de trabalho, especialmente no caso das famílias de estratos socioeconómicos mais baixos. Os subsídios de desemprego conjuntamente com outros benefícios de apoio familiar, nomeadamente os de apoio às crianças, poderão fazer com que “o trabalho não compense”, criando-se, assim, dois tipos de “armadilhas”: a do desemprego (*unemployment trap*), quando as expectativas de salário do desempregado são inferiores ao montante de subsídio auferido, e de pobreza (*poverty trap*), quando os trabalhadores de baixos salários não se sentem financeiramente compensados com acréscimos de horas de trabalho, trabalho a tempo parcial ou com o investimento na sua educação e formação.

Num relatório anterior sobre o emprego<sup>3</sup>, de 1993, a OCDE já havia demonstrado os efeitos positivos, micro e macroeconómicos das políticas ativas de emprego, especialmente na redução do desemprego estrutural, por facilitarem o ajustamento entre a oferta e a procura de emprego, permitirem a manutenção do contacto dos desempregados com o mundo do trabalho e por possibilitarem a melhoria das suas competências através de formação profissional.

### **2.3. O CONTEXTO DE EMERGÊNCIA DOS ESTÁGIOS PROFISSIONAIS**

Portugal conta com um atraso significativo na constituição do Estado Providência, que ocorreu apenas após a queda do Estado Novo, com a consolidação do estado democrático.

O desenvolvimento de políticas sociais em Portugal decorre essencialmente de dois momentos históricos, a adesão à então CEE, em 1986, e o 25 de abril de 1974.

Após a Revolução de abril de 1974, os Governos tomaram medidas que se tornaram as bases do Estado Social português. No âmbito do emprego, destaca-se a criação do salário mínimo nacional (Decreto-Lei n.º 217/74 de 27 de maio), a implementação de um sistema de assistência ao desemprego (Decreto-Lei. n.º 169-D/75, de 31 de março) e a criação do IEFP, I.P. - Instituto do Emprego e Formação Profissional, I.P. (Decreto-Lei n.º 519-A2/79 de 29 de dezembro) que viria a ser a entidade gestora da medida de política em análise.

Em termos económicos, os estágios surgem em Portugal numa fase de evolução macroeconómica positiva, após um período de alterações na política monetária e cambial, de redução da fatura petrolífera,

---

<sup>2</sup> OECD (1996), *Employment Outlook 1996*, Paris, Organization for Economic Cooperation and Development

<sup>3</sup> OECD (1993), *Employment Outlook 1993*, Paris, Organization for Economic Cooperation and Development

no final de 1985, e de um segundo programa de ajustamento negociado com o Fundo Monetário Internacional, assente na contenção do investimento e do rendimento salarial. Segundo Mateus (1992), a plena adesão de Portugal à Comunidade Europeia e o acesso aos fundos estruturais sustentaram a intervenção do Estado em diversos domínios, tais como a educação, a formação profissional, o desenvolvimento científico e tecnológico e de infraestruturas rodoviárias, ferroviárias e portuárias. Todo o conjunto de políticas públicas então implementadas viabilizaram a modernização do país e a sua adaptação à globalização e à integração europeia. Efetivamente, a diferença do PIB *per capita*, entre 1993 e 1999, em relação à média dos 15 países da UE, reduziu-se em mais de 5 pontos percentuais. A taxa de inflação desceu de 13,4%, em 1990, para 2,2%, em 1998. As taxas de crescimento da economia portuguesa foram, inclusivamente, superiores às da maioria dos restantes Estado-membro <sup>4</sup>.

Os estágios surgem ainda numa época em que as taxas de desemprego portuguesas se situavam abaixo das médias europeias. De acordo com os dados do Eurostat, em 1997, em Portugal o desemprego atingia 7,5% da população ativa, face a uma média europeia de 10,9%. Após um agravamento significativo na década de setenta, em que as taxas de desemprego passaram de 2,7%, em 1970, para 6,8%, em 1981, na década seguinte assiste-se a um relativo abrandamento até 2001, ano a partir do qual se inicia uma escalada até se atingir o valor máximo histórico de 16,4% em 2013.

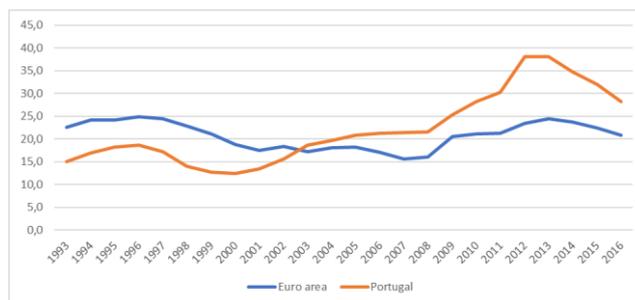
O fenómeno do desemprego começou assim a despertar a atenção da comunidade científica e de organismos internacionais e europeus e a ser identificado como um problema social que afetava sobretudo as camadas mais jovens da população, os trabalhadores mais idosos e as mulheres. Os relatórios da OCDE, de 1993 e 1996, anteriormente referidos, são um exemplo deste fato.

Nas décadas de oitenta e noventa, o desemprego jovem, em Portugal, apresentava uma evolução cíclica, com valores máximos em 1985 (22,2%) e 1996 (18,7%) e mínimos em 1991 (11,9%) e 2000 (12,5%). Tal como a taxa de desemprego da população total, a partir de 2001, assiste-se ao progressivo aumento do desemprego juvenil até se atingir o valor mais elevado de sempre, de 38,1%, em 2013.

Observando a evolução deste indicador no espaço europeu, na década de noventa o desemprego jovem em Portugal registou sempre valores abaixo da média europeia. Dá-se como exemplo o ano de 1997, correspondente ao lançamento da portaria criadora dos estágios profissionais. Nesse ano a taxa de desemprego jovem alcançou os 17,2%, enquanto na Europa registou um valor de 24,5%. É só a partir de 2003 que a situação se inverte, mantendo-se este indicador sempre acima da média europeia até à atualidade.

---

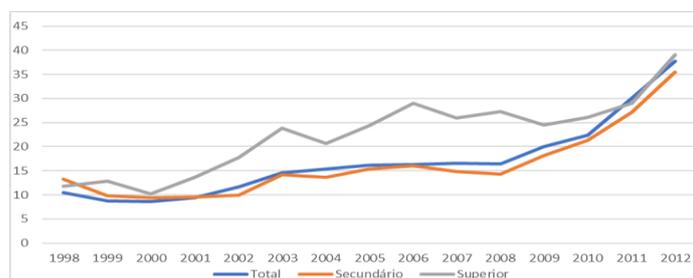
<sup>4</sup> Dados retirados do QCA III. Portugal. 2000 - 2006 Revisão Intercalar 2004, Comissão de Gestão do QCA III Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional, dezembro de 2004



Fonte: EUROSTAT

Figura 2.1. - Taxa de desemprego jovem (média anual)

A população portuguesa apresentava, na época, baixos níveis de qualificação e de formação profissional. É apenas no final do século XX que em Portugal se começa a assistir a uma melhoria das habilitações escolares dos portugueses, principalmente das camadas mais jovens. De acordo com os dados dos recenseamentos da população do INE, dá-se um recuo da população com níveis de escolaridade mais baixos, especialmente até ao 2º ciclo do ensino básico, e um aumento da população com qualificações superiores. A taxa de analfabetismo, um dos indicadores em que Portugal apresentava particular fragilidade no contexto europeu, passou de 25,7%, em 1970, para 5,2%, em 2011. No mesmo período, o número de matriculados no 3º ciclo do ensino básico e no ensino secundário passa de 224.375 para 847.306, contudo a maior subida registada dá-se ao nível do ensino superior. De 1970 para 2011, passa-se de 38.355 para 384.774 matriculados nas universidades e politécnicos.



Fonte: INE, Inquérito ao Emprego

Figura 2.2 - Taxa de desemprego jovem por nível de escolaridade (completo)

Há que referir, ainda, que o tecido empresarial português era constituído por pequenas e muito pequenas empresas<sup>5</sup> que se dedicavam a atividades de tipo tradicional, de mão-de-obra intensiva, com baixos níveis salariais e de produtividade, recrutando predominantemente pessoal pouco qualificado e

<sup>5</sup> Segundo a definição do INE, são consideradas pequenas e médias empresas, todas aquelas que preencham cumulativamente os seguintes requisitos: a) Empreguem até 500 trabalhadores; b) Não ultrapassem 1250000 contos (valores de 1987) de vendas anuais (faturação anual líquida); c) Não possuam nem sejam possuídas em mais de 50% por outra empresa que ultrapasse qualquer dos limites definidos em a) e b); d) o requisito previsto em c) não obsta à classificação como pequena e média empresa se, em qualquer dos casos, as empresas envolvidas, tomadas em conjunto, se enquadrem nas condições descritas em a) e b). Uma microempresa é toda aquela que emprega menos de 10 pessoas e cujo volume de negócios anual ou balanço total anual não excede 2 milhões de euros.

oferecendo reduzidas possibilidades de formação. Ao longo do tempo, a situação foi sofrendo alterações. Entre 1970 e 2011, a população empregada no sector terciário duplicou, passando de 35,6%, em 1970, para 70,5%, em 2011. Em contrapartida, a população empregada no sector primário registou um decréscimo acentuado, de 30,3 %, em 1970, passa para 3%, em 2011. O sector secundário conheceu um ligeiro acréscimo nos anos setenta, mas, nas décadas seguintes, foi reduzindo o seu peso no total de empregados por sector de atividade. Em 2011 representava apenas 26,5% da população ativa.

Para além do contexto económico e social da época, há que considerar as mudanças então operadas na arena política nacional. A 28 de outubro de 1995 toma posse o XIII Governo Constitucional, sendo um governo com apoio parlamentar minoritário, constituído pelo Partido Socialista, com base nos resultados das eleições de 1 de outubro de 1995. No seu programa o desemprego e os processos de inserção profissional dos jovens são percecionados como um problema social a combater com base no contributo de políticas macroeconómicas e numa “atuação, concertada e consistente que as articule com as políticas de construção europeia; de rendimentos; industrial; de desenvolvimento regional; educativa e com políticas ativas de emprego e de formação profissional.” O emprego é identificado como um objetivo central do programa governamental, uma prioridade social, económica e política, cuja prossecução passaria pela implementação de políticas de natureza transversal.

#### **2.4. A FORMULAÇÃO DA MEDIDA**

É neste contexto que é criada a primeira medida de estágios profissionais em Portugal, com a publicação da Portaria nº268/97, de 18 de abril, a qual estabelece as normas de funcionamento e define o regime de concessão de apoios técnicos e financeiros da medida, surgindo no seguimento dos compromissos assumidos com o Acordo de Concertação Estratégica de 1996-1999, celebrado na Comissão Permanente de Concertação Social do Conselho Económico e Social, a 20 de dezembro de 1996, e tendo por finalidade a convergência estrutural da economia portuguesa com a UE.

Nesse processo de concertação o desemprego é percebido como tendo uma componente conjuntural, dependente dos ciclos económicos, mas a atenção do governo incidia, sobretudo, na sua componente estrutural e no que eram consideradas as suas causas explicativas, nomeadamente as insuficiências de competitividade e de qualificação do país. Com base nesta narrativa é acordada a concretização de uma estratégia “de promoção do emprego específica, adequada às potencialidades e fragilidades nacionais, e suscetível de compatibilizar competitividade, emprego e coesão social”. Essa estratégia, no âmbito das políticas ativas de emprego, educação e formação, assentava em seis vetores-chave, designadamente, na modernização empresarial com mais criação de emprego que veiculasse a integração profissional dos desempregados diplomados, na reconversão profissional e proteção social, na exploração do que era percecionado como “*filões intensivos de emprego*” (setor terciário, artesanato, serviços de proximidade, pequena agricultura ou outras necessidades sociais por satisfazer), no desenvolvimento e inovação do emprego ao nível local, na reorganização do funcionamento do mercado de emprego tendo em vista a

“inserção dos jovens e (...) [a] reinserção dos desempregados e dos trabalhadores em risco e na gestão de novas competências através da educação e da formação ao longo da vida, tendo em vista a adaptação ao desenvolvimento tecnológico e à sociedade de informação<sup>6</sup>, bem como o combate à exclusão social.

O desemprego é igualmente percebido como um problema não só de ordem quantitativa (volume de emprego) como também de ordem qualitativa, pelo que o discurso político se centrava na necessidade de se atuar ao nível da prevenção e da melhoria da qualidade do emprego, através do reforço de políticas ativas de emprego, educação e formação que permitissem a mudança de “empregos sem futuro para empregos com futuro” e de profissões em regressão para profissões em expansão. A prioridade era atribuída aos jovens e, em particular, aos jovens qualificados, “onde é mais visível o desperdício de recursos” e às categorias sociais mais desfavorecidas como, por exemplo, os trabalhadores mais idosos.

A orientação escolar e profissional, a formação qualificante, bem como o apoio à inserção social e profissional e à criação do próprio emprego são tidas como medidas de política a implementar de modo a atingir-se o que é designado por “*objetivo emprego*” e ao qual é consignado o capítulo II do Acordo de Concertação Estratégica de 1996-1999.

É visível a presença das orientações europeias nos documentos legais e no discurso político, bem como a sua adaptação ao contexto nacional. A centralidade do problema do desemprego jovem na agenda política nacional e a aposta numa estratégia preventiva, assente em políticas ativas de emprego, de formação, de orientação profissional e no desenvolvimento de experiências de contato com o mundo de trabalho, vão ao encontro das diretivas estabelecidas no pilar de empregabilidade da EEE.

Nos debates parlamentares encontra-se presente a mesma narrativa. A 26 de fevereiro de 1997 é agendado um debate de urgência sobre a política de inserção de jovens na vida ativa, no qual é apresentado no Parlamento o programa do governo para a integração dos jovens na vida ativa:

(...) temos uma geração de jovens bem mais qualificada do que a geração que a precedeu, a que temos de dar uma oportunidade e de aproveitar em favor deste país. (...) Trata-se de um programa de grande envergadura e de resposta integrada a estes problemas, não pretendendo apenas combater o desemprego, mas também preveni-lo, porque essa é a melhor forma de lidar com esse problema. Este programa tem quatro grandes objetivos: o primeiro é o de garantir a cada jovem uma orientação escolar e profissional em condições. Sabemos que hoje a maior parte dos nossos jovens decide do seu futuro sem ter acesso a essa orientação. O segundo é o de garantir que cada jovem, antes de aceder ao mercado de trabalho, seja detentor de uma qualificação profissional, sendo que esta pode ser obtida por via do ensino secundário ou do ensino superior. O terceiro é o de garantir que os jovens tenham um acesso mais fácil à experiência profissional

---

<sup>6</sup> Face à aceleração do desenvolvimento tecnológico e dos meios de comunicação, a que se assistiu na segunda metade do século vinte, o acesso de todos os cidadãos, sem discriminação de qualquer ordem, à informação e ao conhecimento, são reconhecidos como uma prioridade do governo, de tal forma que uma das medidas acordadas consistiu na elaboração de um Livro Verde para a Sociedade de Informação que veio a ser aprovado pelo Conselho de Ministros, a 17 de abril de 1997, e presente à Assembleia da República, em sessão plenária, no dia 30 de abril do mesmo ano.

com base numa sólida política de estágios. Finalmente o quarto objetivo deste programa é o de facilitar o acesso ao próprio emprego, sendo que se trata de um emprego por conta própria ou por conta de outrem.” (Ministra para a Qualificação e o Emprego, Maria João Rodrigues, Debate Parlamentar de 26 de fevereiro de 1997, Sessão Leg. 02 – nº 044 - pág. 1582 a 1583)

É neste contexto que é acordado o desenvolvimento de um plano nacional de estágios cofinanciados, dirigidos a jovens com um diploma do ensino secundário ou superior, e estabelecida uma meta de oito mil jovens a abranger anualmente por essa medida de política.

Enquanto as respostas políticas no âmbito da educação e da formação profissional visavam colmatar os défices de escolarização e de qualificação profissional, considerados como barreiras à obtenção de um emprego pela população com mais baixas habilitações literárias, os estágios surgem como resposta ao problema do desemprego dos jovens mais qualificados sem experiência profissional.

A formulação da medida é fundamentada com base no que se pode designar por dois imperativos, nomeadamente o da promoção do contacto dos seus destinatários com o mercado de trabalho e o da dinamização e modernização do tecido empresarial português.

Do lado da oferta do mercado de trabalho, os estágios são fundamentados pela necessidade de colmatar as dificuldades de inserção dos jovens no mercado de emprego, entendidas como decorrentes da falta de experiência profissional, de contacto com o mercado de emprego, que colmatasse a “insuficiente articulação entre os sistemas educativo, formativo e de emprego” e que mitigasse “a menor receptividade de muitas entidades empregadoras às potencialidades de novas qualificações e profissões.” (Portaria nº 268/97, de 18 de abril)

Nos debates parlamentares, as dificuldades de integração dos jovens no mercado de trabalho eram já referidas como resultantes da falta de experiência profissional:

(...) hoje em dia, em Portugal, existe 16,7% de desempregados jovens, muitos deles com licenciatura. (...) como sabe, o Conselho de Ministros da passada semana fez aprovar um plano de estágios e um programa integrado de apoio à inserção de jovens na vida ativa. Como sabe, e basta ler qualquer página de qualquer jornal, basta ver qualquer programa de televisão, onde sejam tornados públicos postos de trabalho, para se perceber que é exigido aos jovens pelo menos um, dois, três, quatro e, em muitos casos, cinco anos de experiência da vida profissional. Esta mesma não existe, Sr. Deputado, e por isso vai certamente dar-me razão quando digo que este plano de estágios, criado pelo Governo do PS, possibilitará aos jovens a inserção com a experiência profissional que lhe é exigida. A experiência profissional ser-lhes-á fornecida num plano de conjunto, entre entidade patronal e o Governo, para que os jovens tenham acesso à experiência profissional que lhe é requisitada. (...)” (Deputado Gonçalo Almeida Velho, Debate Parlamentar de 12 de fevereiro de 1997, Sessão Leg. 02 – nº 038 - pág. 1375 a 1377).

Os estágios eram considerados, pelo governo e pela bancada socialista, como um instrumento fundamental para combater o problema do desemprego juvenil, contudo esta visão não era partilhada pelos partidos da oposição. O PCP considerava que os estágios não resolveriam o problema do desemprego jovem porque a verdadeira causa do desemprego era a moeda única, o CDS salientava a importância da revisão da legislação laboral, de forma a facilitar a entrada dos mais jovens no mercado

de trabalho, e o PSD propôs um conjunto de medidas que visavam a redução de custos salariais dos trabalhadores jovens e que refletiam uma maior aposta em programas de criação do próprio emprego:

(...) O desemprego, em particular o desemprego jovem, constitui no nosso país um dos mais graves problemas sociais. (...) Existem milhares de jovens que estão à procura do primeiro emprego, destes muitos vivem em situações extremamente precárias. Existem ainda situações em que o jovem, em total desespero, acaba por enveredar pelos caminhos da marginalidade, e a isto temos de dizer «não». Uma visão moderna e dinâmica da sociedade portuguesa exige políticas diversificadas e integradas, que potenciam a criatividade e a energia dos jovens no sentido de ultrapassar o problema do desemprego juvenil e a sua rápida inserção na vida ativa. O acesso do jovem ao primeiro emprego constitui a porta de entrada para a efetiva inserção na vida ativa, sendo esta fase a que marca o início da autonomia e a responsabilização do jovem perante a sociedade. Assim, é fundamental criar oportunidades concretas para que os jovens participem na construção de um futuro mais promissor, que se incentive o seu espírito empreendedor e se reforce a sua capacidade de iniciativa. O plano de novas propostas de combate ao desemprego implica, fundamentalmente, a aprovação de um conjunto de três medidas de capital importância, vertidas em três projetos de lei. Primeira medida: isenção de descontos para a Segurança Social durante os três primeiros anos de contrato (...). Segunda medida: para efeitos do Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Coletivas (IRC), as remunerações correspondentes à criação líquida de postos de trabalho admitidos por contrato sem termo com idade não superior a 30 anos são levados a custos em valor correspondente a 150%. (...). Terceira medida: criação de um fundo de capital de risco virado para o apoio à iniciativa empresarial de jovens. Trata-se de uma medida inovadora, que promove o autoemprego dos jovens, estimulando a sua iniciativa, capacidade empresarial e empreendedora e o seu inevitável gosto pelo risco. (...)” (Deputado Hermínio Loureiro, Debate Parlamentar de 12 de fevereiro de 1997, Sessão Leg. 02 – nº 038 - pág. 1375 a 1377).

Do lado da procura do mercado de trabalho, os estágios surgem como um instrumento de resposta a imperativos de matriz económica, contribuindo para a modernização do tecido empresarial perante as progressivas exigências de competitividade impostas pela integração portuguesa no espaço europeu e pela internacionalização da economia. Os estágios permitiam, do ponto de vista político, ultrapassar a dificuldade de integração de mão-de-obra mais qualificada do que as anteriores gerações de trabalhadores portugueses num tecido empresarial com dificuldades de adaptação ao mercado europeu e à globalização, pela “dinamização do reconhecimento por parte das empresas de novas formações e novas competências profissionais, potenciando novas áreas de criação de emprego” (Portaria nº 268/97, de 18 de abril).

O reforço e o aumento da competitividade são recorrentemente referidos no texto do Acordo de Concertação Estratégica de 1996-1999 como um objetivo a atingir. O conceito começa a emergir no discurso dos atores políticos e a ser referenciado no domínio das políticas públicas nas últimas décadas do século passado, sendo aludido como uma exigência da crescente internacionalização e globalização das economias. A OCDE (1995) define-a como sendo “a capacidade que as empresas, as indústrias, as regiões, as nações e as regiões supranacionais têm de gerar, de forma sustentada, quando expostas à concorrência internacional, níveis de rendimento dos fatores e níveis de emprego relativamente elevados”.

No Livro Branco da Comissão Europeia, de 1993, intitulado “Crescimento, Competitividade, Emprego – Os desafios e as pistas para entrar no século XXI”, encontra-se retratada a importância dada à competitividade, ao nível da Europa, para fazer face ao que é considerado como o principal problema a resolver pela Comunidade: o desemprego. O desenvolvimento de políticas que promovessem uma economia mais competitiva e, simultaneamente, solidária é considerado um fator fundamental para o crescimento económico e o aumento do emprego.

No âmbito das políticas de emprego, é referida a necessidade de investir na sua renovação, reforçando a intervenção dos serviços públicos de emprego nas funções de informação, colocação e acompanhamento, priorizando-se as políticas ativas, preventivas, em detrimento das políticas passivas, de matriz mais assistencialista.

No caso dos jovens é proposto que “A todos aqueles que saem do sistema escolar antes dos 18 anos sem ter adquirido um verdadeiro diploma profissional deveria ser dada a garantia de uma «primeira oportunidade»” e que “seja progressivamente instituído a nível nacional um dispositivo que permitirá oferecer a todos uma formação reconhecida, acompanhada ou não de um período de experiência numa empresa” (Comissão Europeia; 1993: 20).

Os estágios em empresas, enquanto medida que agiliza a transição para a vida ativa, são já referidos neste documento, mas como um dos dispositivos de alternância recomendados no quadro das políticas de educação e de formação profissional.

As soluções então encontradas passavam pela adaptação dos sistemas de educação europeus à evolução dos mercados e das necessidades sociais, pelo combate ao abandono escolar e por políticas de formação profissional que permitissem o desenvolvimento de competências profissionais adaptadas às necessidades das empresas, facilitadoras da integração profissional dos jovens e da reinserção dos desempregados de longa duração.

Os estágios profissionais em Portugal são uma resposta no âmbito das políticas de emprego que se impõem perante a necessidade de “complementar e aperfeiçoar as competências socioprofissionais dos jovens qualificados” (alínea 2) do art.º 2º da Portaria nº 268/97, de 18 de abril).

Segundo Rose (1996), citado por Alves (2008), os estágios são um momento de socialização secundária através do qual são adquiridas qualidades técnicas e comportamentais que permitem a inscrição dos jovens nas relações de trabalho.

A partir dos anos oitenta e noventa, o conceito de competência começou a ganhar relevo no discurso político e científico sobre globalização, desenvolvimento tecnológico e relação capital/trabalho. A utilização deste termo encontra-se intimamente relacionada com o surgimento de novas formas de organização do trabalho. Aos modelos fordistas e tayloristas de organização da produção industrial que revolucionaram o trabalho fabril durante o século XX sucedem modelos mais heterogêneos e flexíveis, fundamentados no conhecimento, nas qualificações e nas competências associados à emergência de uma sociedade pós-industrial fortemente terciarizada.

O conceito tornou-se igualmente objeto de análise de diversos organismos internacionais, nomeadamente da OIT. No seu relatório sobre o emprego no mundo, de 1998, a formação é considerada como crucial para o desenvolvimento das competências exigidas pelo mercado de trabalho.

O interesse por este novo conceito levou, inclusivamente, ao desenvolvimento de um projeto da OCDE, sob a direção do Instituto Federal de Estatística Suíço, entre 1998 e 2002, designado por “*Definition and Selection of Competencies: Theoretical and Conceptual Foundations (DeSeCo)*”. Neste trabalho as competências são definidas como algo que vai para além dos conhecimentos e habilidades de que um cidadão é detentor. As competências são, acima de tudo, entendidas como a capacidade de um indivíduo dar resposta a um conjunto complexo de exigências que lhe são feitas, mobilizando para tal os seus recursos psicossociais (atitudes e habilidades), num determinado contexto.

O reconhecimento, manifestado pela comunidade científica e internacional, da importância do desenvolvimento das qualificações e competências da população ativa para uma melhor adaptação às exigências do mercado de trabalho, colocou na agenda política europeia a preocupação com a formulação de políticas públicas de educação, emprego e mercado de trabalho adequadas a esta nova realidade. Uma das diretrizes da EEE refere a necessidade de desenvolver as competências dos jovens para a sua adaptação às mudanças tecnológicas e económicas. Em Portugal, a medida em análise surge como um dos instrumentos de política criados para dar resposta a esta problemática.

Na Portaria nº 268/97, de 18 de abril, os estágios são definidos como uma formação prática em contexto de trabalho, complementar de uma qualificação previamente adquirida, que visava a inserção dos jovens na vida ativa.

A sua duração era de nove meses, podendo ser prolongada até aos doze meses, caso incluíssem um período complementar no estrangeiro que não poderia ultrapassar os três meses.

Tendo em conta a definição e os objetivos estipulados, os primeiros estágios dirigiram-se aos jovens entre os 16 e os 30 anos de idade, habilitados com uma qualificação de nível intermédio (nível II e III) ou superior (IV e V), que se encontrassem desempregados à procura do primeiro emprego. Podiam ainda ser destinatários da medida os jovens desempregados à procura de novo emprego que, entretanto, tivessem adquirido uma qualificação de nível II a V, sem possuírem uma ocupação profissional superior a um ano na área de qualificação obtida.

Utilizando a tipologia de políticas públicas de Lowi (1964), os estágios são uma política distributiva, na medida em que distribuem recursos técnicos e financeiros, decorrentes do Orçamento de Estado e do Fundo Social Europeu, às entidades que apresentem disponibilidade e interesse em promover um ou mais estágios profissionais a jovens desempregados inscritos nos serviços públicos de emprego portugueses.

Na matriz inicial da medida, os beneficiários poderiam ser entidades públicas e privadas, mediante apresentação de candidatura ao IEFEP, desde que apresentassem condições técnicas e pedagógicas para facultar um estágio aos seus destinatários. Na candidatura deveria constar o plano de formação de cada

estagiário, o respetivo perfil de formação e/ou de competências, bem como a nomeação de um orientador a quem caberia o acompanhamento e a avaliação dos estagiários.

As associações de estudantes do ensino superior, associações empresariais, profissionais e sindicais são outros dos atores envolvidos na execução da medida, cabendo-lhes o papel de entidades organizadoras, de dinamização das ofertas de estágio, de apoio das entidades beneficiárias na elaboração das candidaturas e de acompanhamento do estágio, bem como a colaboração com o IEFP na avaliação da medida.

Ao IEFP cabia a gestão da medida, tanto do ponto de vista técnico como financeiro, nomeadamente a aprovação das candidaturas, a seleção dos candidatos e a avaliação dos estágios.

Pela frequência de um estágio, os destinatários recebiam da entidade beneficiária uma bolsa, um seguro de acidentes de trabalho, subsídio de alojamento (caso o estagiário residisse a mais de 50 km do local de estágio, até ao limite máximo mensal correspondente a 30% do salário mínimo nacional<sup>7</sup>) bem como o pagamento das deslocações (até um limite máximo mensal de 12,5% do salário mínimo nacional).

Para os estagiários com níveis de formação IV e V, a bolsa correspondia a dois salários mínimos nacionais (565,6 €). Ao nível de formação III era atribuída uma bolsa igual a uma vez e meia o salário mínimo nacional (424,2 €). Os detentores do nível de formação II recebiam o salário mínimo nacional (282,8 €).

A comparticipação do IEFP variava consoante a natureza jurídica da entidade beneficiária, da seguinte forma: 80% no 1º trimestre, 70% no 2º trimestre e 50% no último trimestre, caso se tratasse de entidades privadas sem fins lucrativos ou entidades públicas da administração local; 60% no 1º trimestre, 50% no 2º trimestre e 40% no último trimestre, quando o estágio fosse promovido por entidades privadas com fins lucrativos, institutos públicos e entidades públicas da administração central.

Para além destes montantes, o IEFP atribuía ainda uma compensação financeira aos orientadores, por hora e por estagiário (9,98 €, quando o estagiário tinha uma qualificação de nível IV ou V, e 7,48 €, para a orientação de estágios de nível II e III), e às entidades organizadoras, no montante de 199,52 € por cada estágio aprovado.

Após o lançamento da EEE começam a ser aprovados documentos legais que iriam enquadrar, em Portugal, as reformas acordadas.

De forma a assegurar o compromisso assumido por Portugal na Cimeira de Luxemburgo, é adotado o primeiro PNE, pela Resolução do Conselho de Ministros nº 59/98, de 6 de maio, sendo estabelecidos quatro pilares, à luz do estipulado na EEE: melhorar a empregabilidade, desenvolver o espírito empresarial, incentivar a capacidade de adaptação e reforçar políticas de igualdade de oportunidades.

O reforço das políticas ativas de combate ao desemprego jovem, como a formação qualificante, os estágios profissionais e os apoios à contratação de jovens à procura do primeiro emprego, constitui a

---

<sup>7</sup> Salário mínimo geral (mensal), em 1997: 282,8 € (Fonte: DGERT/MTSSS, PORDATA)

prioridade do pilar de empregabilidade do PNE de 1998, tendo sido estipulada como meta a execução de 13.000 estágios.

Os recursos financeiros, disponibilizados pela integração europeia e proporcionados pelos sucessivos Quadros Comunitários de Apoio (QCA I - 1988/1992; QCA II - 1993/1999 e QCA III-2000/2006) e pelo Quadro de Referência Estratégica Nacional (QREN- 2007/2013), viabilizaram a implementação destas medidas, assim como o seu alargamento, reduzindo o recurso ao Orçamento de Estado.

De acordo com os dados disponibilizados pelo IEF, um ano após o lançamento do programa, em 1998, foram abrangidos 9.985 estagiários e afeta uma verba de 20.811.429,46 €.

## **2.5. A REFORMULAÇÃO DA MEDIDA**

Ao longo do tempo o desenho da medida foi sofrendo alterações, nomeadamente ao nível das participações financeiras concedidas às entidades promotoras e organizadoras, decorrentes de ajustamentos em função da inflação<sup>8</sup> e das regras instituídas pelo principal instrumento financeiro de apoio às políticas nacionais dos Estados-membro da UE, o Fundo Social Europeu<sup>9</sup>. Com a criação de um programa específico de estágios profissionais na Administração Pública<sup>10</sup> foram também excluídas as entidades públicas do grupo dos possíveis promotores da medida.

Até 2009 as alterações introduzidas na portaria criadora do programa são justificadas pelo elevado nível de aceitação das entidades intervenientes, pelo sucesso até então obtido na promoção da empregabilidade e na inserção dos jovens na vida ativa e pela necessidade de resposta às orientações do PNE 2003/2006 e aos compromissos assumidos no âmbito do QCA III, tendo em vista a consolidação da EEE:

O presente diploma encerra, assim, um conjunto de adaptações, visando tornar a medida mais coerente e eficaz em termos de empregabilidade, apostando na simplificação dos procedimentos, no ajustamento quer às orientações do PNE e do QCA III quer ao regime instituído pelo Decreto-Lei 326/99, de 18 de agosto, que define o enquadramento dos estágios profissionais na Administração Pública.” (Portaria nº 286/2002, de 15 de março)

A 30 de janeiro de 2009, no quadro do XVII Governo Constitucional, com apoio parlamentar maioritário do Partido Socialista, com a publicação da portaria nº 129/2009, dá-se a primeira revogação da portaria criadora da medida em análise e assiste-se ao primeiro alargamento do seu público-alvo aos jovens até aos trinta e cinco anos de idade, sendo também introduzida a possibilidade de realização de

---

<sup>8</sup> “Foram atualizados em função da inflação os valores das participações pagas quer às entidades organizadoras de estágios quer aos orientadores de estágio” (Portaria 286/2002, de 15 de março)

<sup>9</sup> “Em primeiro lugar, urge responder a orientações comunitárias, no âmbito da aplicação das regras do Fundo Social Europeu, alterando a forma de cálculo do valor atribuído aos orientadores de estágio.” (Portaria nº 282/2005, de 21 de março).

<sup>10</sup> Estágios criados pelo Decreto-Lei 326/99, de 18 de agosto

um novo estágio, caso se verifique uma melhoria do nível de qualificações do destinatário. Concomitantemente os estágios profissionais deixam de ser uma medida que visa apenas a inserção de jovens na vida ativa para passarem a ser uma política de emprego que visa também a reconversão dos desempregados adultos, com menos de trinta e cinco anos, complementando uma qualificação preexistente com um período de formação prática em contexto laboral.

Em fevereiro de 2011, ainda no quadro de um governo socialista, designadamente o XVIII Governo Constitucional, os estágios sofrem nova reformulação com a publicação da portaria nº92/2011, de 28 de fevereiro, sendo alargado o seu público-alvo a “pessoas, com idade superior a 30 anos, aferida à data da entrada da candidatura, que se encontrem desempregadas e em situação de procura de novo emprego, desde que tenham obtido há menos de três anos uma qualificação” de [nível 2 (9º ano), 3 (12º ano- via de ensino), 4 (12º ano – técnico-profissional) 5 (CET- cursos de especialização tecnológica), 6 (licenciatura), 7 (mestrado) ou 8 (doutoramento) do Quadro Nacional de Qualificações] “e não tenham registos de remunerações na segurança social nos últimos doze meses anteriores à entrada da candidatura” (alínea b do artigo 3º da portaria nº92/2011, de 28 de fevereiro). Desta forma, os estágios passam a responder não só ao problema do desemprego jovem e às dificuldades de inserção desta franja da população na vida ativa para se consubstanciarem num instrumento de resposta perante o problema de desemprego da população ativa que adquire uma nova qualificação, independentemente do escalão etário.

Com esta nova portaria os estágios passam também a estar “sujeitos a tributação fiscal nos termos legais” e a “relação jurídica decorrente da celebração de um contrato de estágio [passa a ser] equiparada, exclusivamente para efeitos de segurança social, a trabalho por conta de outrem” (artigo 15º da portaria nº92/2011, de 28 de fevereiro).

A nova portaria surge no seguimento do programa designado por “Iniciativa para a Competitividade e o Emprego”, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 101- B/2010, de 15 de dezembro, constituído por cinquenta medidas que visavam alcançar o equilíbrio orçamental e a recuperação da economia portuguesa. A implementação de políticas ativas de emprego que reforçassem a empregabilidade dos desempregados e dos jovens à procura de emprego era considerada uma prioridade e os estágios um dos instrumentos a promover, estando previsto o lançamento de 50 000 estágios profissionais para jovens. A formação profissional, a melhoria das qualificações, a promoção do empreendedorismo e o aumento da eficiência dos serviços de emprego e de formação profissional eram, para além dos estágios, outras das medidas consideradas necessárias ao reforço da empregabilidade dos desempregados e dos jovens à procura de emprego.

A partir de 2009, as alterações introduzidas na medida em análise enquadram-se num conjunto de respostas encontradas pelos governos para fazer face a um contexto de crise económica e social com origem na eclosão da crise financeira internacional de 2008, decorrente da falência do banco de investimento *Lehman Brothers*, nos Estados Unidos, nesse mesmo ano. A taxa de crescimento real do

PIB passa de 2,49%, em 2007, para 0,20%, em 2008, e em 2009, Portugal regista uma quebra do produto de 2,9 %, apesar de tudo inferior à média da UE, de – 4,3%, de acordo com os dados da PORDATA.

Segundo Caldas (2013), as primeiras referências à crise dos mercados financeiros surgem nas conclusões do Conselho Europeu, de março de 2008. A partir do reconhecimento da crise nessa data, surgem diversas respostas europeias que vão influenciar diretamente as políticas tomadas a nível nacional. Numa primeira fase, de março a dezembro de 2008, que o autor designa por fase financeira, a estabilidade do sistema financeiro era a preocupação dominante. Numa segunda fase, ou fase económica, de dezembro de 2008 a fevereiro de 2010, a UE optou por priorizar políticas orçamentais expansionistas, contra cíclicas, de estímulo à atividade económica e ao emprego. A terceira e última fase, de cariz orçamental, é marcada por preocupações de consolidação orçamental e de recuperação económica para a estabilidade da zona Euro.

Este período é ainda marcado pela emergência das crises das dívidas soberanas que conduziram a uma mudança na orientação da política económica europeia. Perante o acentuado crescimento da dívida pública de alguns Estados-membro, nomeadamente a Grécia, Irlanda e Portugal, as autoridades comunitárias deslocaram o seu *locus* de ação do apoio à atividade económica para a redução dos défices públicos.

Em Portugal, as orientações europeias traduziram-se na implementação de diversas iniciativas e programas que viriam a culminar no memorando de entendimento celebrado entre o Estado Português e o Fundo Monetário Internacional, a Comissão Europeia e o Banco Central Europeu, em maio de 2011.

As alterações introduzidas na política de estágios profissionais são uma resposta a este quadro de crise económica e de fortes estrangimentos orçamentais.

Para entender a evolução do desenho da medida há que ter em conta outro indicador, o desemprego. A crise de 2008 teve como consequência o aumento do desemprego à escala mundial, com maior ou menor incidência nas diferentes zonas do globo, conforme as características económicas, sociais, culturais e políticas de cada uma das regiões.

De acordo com os dados do *Labour Force Survey*, do Eurostat, após 2008 as taxas de desemprego atingiram níveis sem precedentes. No início de 2000 encontravam-se desempregadas mais de 20 milhões de pessoas, correspondendo a 9,2 % do total da população ativa. A tendência foi de descida até ao segundo quadrimestre de 2001, seguindo-se um período de crescimento até 2005. A partir desse ano a taxa voltou a descer e, no primeiro quadrimestre de 2008, a UE registava já 16,1 milhões de pessoas em situação de desemprego. Mas é entre o segundo quadrimestre de 2011 e o primeiro quadrimestre de 2013 que se atingem valores históricos, apesar do fenómeno não ter afetado, de forma idêntica, todos os países europeus. A taxa variava entre os 5,2% na Alemanha, 5,4% na Áustria e 5,9% no Luxemburgo, 6,4% em Malta e 6,7% na Holanda, contra 27,5% na Grécia, 26,1% em Espanha, 17,42% na Croácia e 16,4% em Portugal.

O desemprego de longa duração <sup>11</sup>também aumentou ao longo do período em observação, atingindo 47,1% da população desempregada, em 2013. Mais uma vez temos diferenças entre países. Os mais afetados foram a Eslováquia (70,2%), a Grécia (67,1%), a Croácia (63,9%), a Irlanda (59,9%), a Bulgária (57,3%), a Itália e Portugal (56,4%). A Suécia (17,7%), a Finlândia (20,6%) e a Áustria (24,6%) foram os menos fragilizados.

A taxa de desemprego jovem<sup>12</sup>, em 2013, era de 24,4% na UE. Acima ou próximo dos 50%, situavam-se a Grécia (58,3%), a Espanha (55,5%) e a Croácia (49,9%), enquanto a Alemanha (7,8%) e a Áustria (9,7%) não passavam os 10%. Em Portugal, o valor mais alto deste indicador foi atingido em fevereiro de 2013, de acordo com os dados do Instituto Nacional de Estatística (INE). Nesse mês 42,5% dos jovens portugueses, disponíveis para trabalhar, encontravam-se sem emprego.

Com o aumento do desemprego jovem, a comunidade científica, as organizações nacionais e internacionais, assim como os organismos da UE começam a dirigir a sua atenção sobre este fenómeno e as suas consequências pessoais, sociais e económicas. É assim que, no contexto da Estratégia “Europa 2020”, surge uma nova categoria estatística, os NEET<sup>13</sup>: De acordo com a definição do *Indicators Group* (European Commission, DG EMPL) do Employment Committee (EMCO), no grupo dos NEET estão incluídos os jovens, dos 15 aos 24 anos, que não estão nem a trabalhar, nem a estudar ou a frequentar qualquer tipo de formação. A OIT colocou algumas objeções à utilização deste indicador e propôs uma definição mais simples, segundo a qual os NEET são o conjunto de indivíduos desempregados ou inativos que não estudam. Apesar da posição da OIT, o EUROSTAT passou a divulgar anualmente a taxa NEET com base na definição da Comissão Europeia e a nova categoria estatística passaria, mais tarde, a estar na base das políticas europeias de combate ao desemprego jovem.

É neste contexto que, em finais de 2010 e início de 2011, surge todo um conjunto de manifestações sociais reveladoras, de modo diferenciado, de um descontentamento popular generalizado com as respostas governamentais face à crise económica.

Em Portugal, estes movimentos tiveram início com a manifestação de 12 de março de 2011. Organizada a partir de um evento criado no *facebook*, designado por “Protesto da Geração à Rasca”, criado por um grupo de jovens, constituído por uma estagiária, um bolseiro e um desempregado, foi a primeira manifestação convocada com recurso às redes sociais digitais que se materializou na participação de cerca de meio milhão de cidadãos em várias cidades do país.

Sucederam-se outros movimentos no espaço europeu, nomeadamente em Espanha. A 15 de maio de 2011 mais de cem mil cidadãos responderam ao apelo da “*Democracia Real Ya!*” e a 15 de outubro do

---

<sup>11</sup> A taxa de desemprego de longa duração representa o número de desempregados há mais de um ano por cada 100 ativos.

<sup>12</sup> A taxa de desemprego jovem representa o número de desempregados entre os 15 e os 24 anos por cada 100 ativos.

<sup>13</sup> 'Not in Education, Employment or Training'

mesmo ano ocorreu uma manifestação internacional, designada por “*Global Day of Action*”. Este último protesto teve lugar em 951 cidades, em 82 países do mundo. Na Europa as maiores manifestações foram em Espanha, Portugal e Itália, três países onde a crise se fez sentir com particular incidência.

A 15 de setembro de 2012 surge novo protesto em Portugal. Um grupo de 29 cidadãos lançou nova convocatória nas redes sociais para uma manifestação nesse dia sob o lema “Que se lixe a Troika! Queremos as nossas vidas de volta!”. A este protesto aderiram mais de um milhão de pessoas em várias cidades portuguesas.

A primeira greve geral com dimensão europeia aconteceu a 14 de novembro de 2012. Organizada pela Confederação Europeia dos Sindicatos, sob o lema “Pelo emprego e a solidariedade na Europa, não à austeridade”, mobilizou cerca de 40 organizações sindicais, através da paralisação em Portugal, Grécia, Espanha, Malta e Chipre e de protestos e manifestações importantes em outros países, como por exemplo França e Bélgica.

Nos debates parlamentares e nos meios de comunicação social portugueses, o desemprego torna-se um dos temas centrais de discussão, sendo percecionado como um problema social e económico que obrigava à intervenção do Estado. Conforme os quadrantes políticos, são apresentadas e discutidas diversas soluções. Na reunião plenária da Assembleia da República, de 18 de maio de 2012, a coligação PSD/CDS define como prioridade o ajustamento orçamental e apresenta as políticas ativas de emprego, entre as quais os estágios e a formação de curta duração, como solução para o problema. Os partidos da oposição argumentam, contudo, que as políticas recessivas, até então levadas a cabo pelo governo, conduziam ao agravamento do desemprego. Como soluções alternativas, o PS propõe o estímulo ao investimento e o financiamento de apoios à defesa do emprego existente. O BE, o PCP e os Verdes alegam também a necessidade de fazer crescer a economia e a competitividade e de se lançarem políticas de proteção do emprego.

De salientar, mais uma vez, o papel de organizações internacionais na análise do problema de desemprego e na formulação de propostas para a sua solução. A sua atenção continua a recair sobre as dificuldades com que os jovens se deparam na fase de transição da escola para o mundo do trabalho, agravadas pela crise de 2008. Os baixos salários oferecidos, as exíguas perspetivas de progressão de carreira dos que conseguem um emprego, bem como os riscos de pobreza e de exclusão social são também identificados como problemas que a crise veio agravar e perante os quais se impõe a necessidade de intervenção do Estado.

Em 2011, no seu relatório “*Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*”, a OCDE alertava para o aumento das desigualdades sociais no conjunto dos países membros nos últimos trinta anos e referia que os 10% mais ricos da população ganhavam nove vezes mais que os 10% mais pobres. Portugal é citado como um dos países mais desiguais da Europa, sendo destacado o importante papel do alargamento das políticas ativas de emprego na integração dos desempregados, em geral, e dos jovens, em particular. O investimento no emprego, em “mais e melhores empregos”, e no capital humano, pelo desenvolvimento de competências socioprofissionais, são considerados como objetivos fundamentais a

atingir para debelar o problema. O combate ao abandono escolar, o estímulo à melhoria das habilitações escolares, o apoio na transição da escola para o mundo do trabalho e a formação ao longo da vida são algumas das medidas consideradas da maior importância na promoção de oportunidades de vida para a juventude. Mais tarde, em 2013, a OCDE, no seu “*Action Plan for Youth*”, aconselha a continuidade e a expansão da qualidade dos programas de estágio como forma de responder à crise de desemprego jovem.

Dá-se também como exemplo o relatório produzido pela OIT. Em 2012, na 101ª Sessão da Conferência Internacional do Trabalho, o Bureau Internacional do Trabalho de Genebra apresenta um relatório intitulado “A crise do emprego jovem: tempo de agir”. Neste documento a OIT alerta para uma crise do emprego jovem sem precedentes e afirma que “A profundidade e a amplitude da atual crise do emprego jovem, e a agitação social em curso, sublinham os esforços internacionais e nacionais que se colocam para evitar uma segunda fase potencialmente mais perigosa da crise global”. Na tentativa de ultrapassar os problemas detetados, são propostas diversas soluções, nomeadamente sugere-se que o emprego jovem se torne uma prioridade nas agendas políticas nacionais e propõe-se a implementação de políticas ativas de emprego e de proteção social no desemprego, de promoção do empreendedorismo e de reforço da ligação entre os sistemas de educação e formação e o mundo do trabalho. É ainda referido pela OIT a necessidade de adaptar a realidade dos serviços públicos de emprego aos seus candidatos mais jovens.

Perante a situação económica e social, no seio da UE, são redobrados os esforços de procura de respostas e de reforço das iniciativas já tomadas no combate ao desemprego jovem.

A 12 de julho de 2005, antes da crise, o Conselho Europeu já tinha apresentado oito orientações<sup>14</sup> com o objetivo de incrementar o emprego na UE. No caso dos jovens é definido que “(...) cada desempregado deve beneficiar de uma nova oportunidade antes de completados seis meses de desemprego (...)”. Em 26 de julho de 2008<sup>15</sup>, o Conselho reduziu o período de tempo para não mais de quatro meses para os jovens que deixam o ensino.

Na resolução de 6 de julho de 2010<sup>16</sup>, intitulada “A promoção do acesso dos jovens ao mercado de trabalho e o reforço do estatuto de formando, estagiário e aprendiz”, o Parlamento Europeu apelava ao apoio das políticas nacionais de emprego, ensino e formação através da instituição de uma “Garantia para a Juventude”. Desta forma pretendia-se garantir o direito de cada jovem da UE beneficiar de uma oferta de emprego, aprendizagem, formação adicional ou trabalho conjugado com formação após um período máximo de quatro meses de desemprego.

---

<sup>14</sup> Decisão n.º 2005/600/CE do Conselho, de 12 de julho de 2005, relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros.

<sup>15</sup> Decisão do Conselho 2008/618/CE – JO L 198/51 de 26 de julho

<sup>16</sup> P7-TA (2010) 0262, de 6 de julho de 2010

Neste documento o desemprego jovem continua a ser entendido como um problema decorrente das dificuldades de transição do ensino para a vida ativa e os estágios são considerados como uma das medidas de política a desenvolver tendo em vista a sua colmatação.

O Parlamento Europeu alerta ainda para a necessidade de promover a qualidade dos estágios, de forma a que não substituam empregos reais. Nesta perspetiva, o Parlamento convida a Comissão e o Conselho a instituírem uma “Carta Europeia da Qualidade dos Estágios”.

25. Exorta a que os jovens sejam protegidos contra os empregadores – no sector público e privado – que, através da experiência de trabalho, dos sistemas de aprendizagem e estágio, consigam cobrir as suas necessidades básicas e essenciais com poucos ou nenhuns custos, explorando a vontade dos jovens de aprender sem lhes oferecer nenhuma perspetiva de plena integração futura no seu quadro de pessoal.  
(P7\_TA (2010)0262)

Mais tarde, em abril de 2012, a Comissão Europeia apresenta em Estrasburgo um quadro de qualidade para os estágios que visava suprir algumas lacunas encontradas na implementação da medida em vários países europeus, nomeadamente “as baixas remunerações, pouca proteção e condições bastante precárias”, a “falta de conteúdos de aprendizagem de qualidade”, a “utilização de estagiários para realizar tarefas triviais”, e a “substituição de trabalhadores regulares por estagiários”<sup>17</sup>. Portugal é referido como um dos países de maior risco de substituição de emprego regular por estágios.

Em 24 de maio de 2012 é aprovada, pelo Parlamento Europeu, a “Iniciativa Oportunidades para a Juventude”<sup>18</sup>. Os Estados-Membros são instados a “(...) tomar medidas rápidas e concretas para garantir aos jovens empregos, oportunidades de ensino ou de formação/reconversão no prazo de quatro meses após terem deixado a escola.” Neste documento o Parlamento refere ainda que o instrumento de Garantia para a Juventude deveria beneficiar de um suporte legislativo que contribuísse para a melhoria da situação dos jovens que não trabalham, não estudam nem seguem qualquer formação e que, concomitantemente, colmatasse o problema do desemprego juvenil na UE.

A 5 de dezembro de 2012, o Conselho Europeu apresenta uma proposta de recomendação relativa ao estabelecimento de uma Garantia para a Juventude<sup>19</sup>. Com este documento visa-se “garantir que os jovens [até aos 25 anos] beneficiem de uma boa oferta de emprego, educação contínua, oportunidades de aprendizagem ou estágio nos quatro meses sucessivos à perda do emprego ou ao abandono da educação formal.” Para o efeito são definidos os instrumentos a utilizar, bem como as linhas de orientação, assentes em seis eixos.

(...) estabelecer parcerias sólidas com todos os intervenientes, garantir a intervenção e a ativação numa fase precoce para evitar que os jovens fiquem sem emprego, estudos ou formação (NEET), tomar medidas de apoio que permitam a inserção profissional, tirar partido dos financiamentos europeus, avaliar e melhorar

---

<sup>17</sup> Recomendação do Conselho, de 10 de março de 2014, relativa a um Quadro de Qualidade para os Estágios (2014/C 88/01)

<sup>18</sup> Resolução do Parlamento Europeu sobre a Iniciativa Oportunidades para a Juventude (2012/2617 (RSP))  
24.5.2012

<sup>19</sup> COM (2012) 729 final

continuadamente os instrumentos de Garantia para a Juventude e implementá-los sem demora.” (COM (2012) 729 final)

A proposta refere ainda que a Comissão apoiaria os Estados-Membros, no quadro financeiro da UE, no intercâmbio de boas práticas, no acompanhamento das ações tomadas a nível nacional no âmbito do Semestre Europeu e no apoio a atividades de sensibilização.

Em Portugal, para além da crise económica e social, ocorrem alterações governamentais que vão também ter repercussões no âmbito das políticas ativas de emprego até então desenvolvidas. Assim, a 21 de junho de 2011 toma posse o XIX Governo Constitucional de Portugal, após acordo entre o Partido Social Democrata (PSD), liderado por Pedro Passos Coelho, e o CDS – Partido Popular, liderado por Paulo Portas. Em janeiro de 2012, no início da sua legislatura, em sede de concertação social, o XIX Governo propõe aos parceiros sociais o estabelecimento de um compromisso<sup>20</sup> na área da competitividade, crescimento e emprego. Este compromisso teve como principais objetivos a redução do défice orçamental em percentagem do PIB, a par da criação das condições necessárias à recuperação do crescimento económico, pela multiplicação das oportunidades para o investimento, para a criação de emprego e manutenção e melhoria da sua qualidade.

No âmbito das políticas económicas salienta-se a intensão de reforma da administração pública, nomeadamente com base no princípio da desburocratização. Pretende-se, desta forma, orientar o Estado para a prestação de serviços aos cidadãos, através da redução do número de serviços e estruturas de apoio e pela melhoria dos níveis de eficiência e eficácia, de acordo com padrões internacionais.

No que concerne às políticas ativas de emprego, o documento refere a necessidade de reestruturação da rede de centros de emprego, o reforço da captação de ofertas de emprego, o aumento da ligação entre os desempregados inscritos nos centros de emprego e a oferta formativa dos centros de formação, a criação de um mecanismo simplificado e com maior eficácia na entrevista inicial ao desempregado, recorrendo sempre que necessário e excecionalmente a serviços externos, o tratamento obrigatório dos ficheiros dos desempregados por parte dos serviços centrais e regionais, visando a uniformização da informação e respetiva atualização, a adoção de um contacto sistemático e de proximidade por parte dos centros de emprego junto das empresas e do tecido empresarial, a criação da figura do Gestor de Carreira<sup>21</sup>, o aumento do recurso às novas tecnologias de informação, com vista a obter ganhos de eficiência e a libertar recursos humanos para o acompanhamento de desempregados e empresas, e a articulação entre as medidas ativas e as medidas passivas de emprego.

Os estágios não assumem particular destaque neste documento, sendo referidos no âmbito das políticas económicas, como uma das medidas a reforçar tendo em vista a melhoria da capacidade técnica das empresas, e como uma medida formativa, de encaminhamento de desempregados inscritos há pelo

---

<sup>20</sup> CES, Compromisso para o crescimento, competitividade e emprego, janeiro 2012

<sup>21</sup> Gestor de Carreira é o técnico “responsável por acompanhar o percurso de um determinado número de desempregados, de forma próxima e regular, visando, deste modo, assegurar a sua integração no mercado de trabalho em tempo oportuno.” (<https://www.iefp.pt/en/noticias?item=1125490>)

menos seis meses nos serviços públicos de emprego. No âmbito das medidas ativas de emprego é atribuída particular relevância ao programa Estímulo 2012<sup>22</sup>, enquanto medida de apoio à contratação de desempregados de média e longa duração.

Não será de menosprezar a importância que é dada à formação profissional dos desempregados, considerada como “um elemento relevante da estratégia económica e social”, e especialmente à formação contínua, de curta duração e de estrutura modular, que vá “ao encontro de pedidos de empresas (...) especialmente orientada para as necessidades concretas das empresas (...)”

A 9 de março de 2012 é aprovado o Programa de Relançamento do Serviço Público de Emprego, pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 20/2012, constituído por oito eixos de intervenção. Pretendia-se reforçar a empregabilidade dos desempregados pelo aumento do número de colocações, fomentar a captação de ofertas, promover parcerias e cooperar com atores externos (empresas de trabalho temporário e empresas privadas de colocação) para a colocação de desempregados, dotar o serviço público de emprego de sistemas de informação e de tecnologia que permitissem a celeridade e a eficiência da sua atividade e melhorassem a interação com cidadãos e empresas, articular medidas ativas e medidas passivas de emprego, criar mecanismos de avaliação permanente do serviço público de emprego e reestruturar a rede de unidades locais (centros de emprego e centros de formação profissional).

Salienta-se, por último, a intenção de alterar as medidas ativas de emprego, “com respeito pelos princípios da “clareza”, “precisão”, “transparência” e “imparcialidade”, classificando-as em cinco tipos: estágios profissionais, apoios à criação de emprego, trabalho socialmente necessário, apoios à criação do próprio emprego e ao empreendedorismo e formação profissional.

De uma forma geral, assiste-se à passagem de uma política de prevenção do desemprego, ou seja, de intervenção do Estado a jusante da situação de desemprego, para uma política que atua a montante e que visa suprir a falta de respostas do lado da procura do mercado de trabalho. As preocupações com a orientação, acompanhamento e informação dos desempregados cedem a uma estratégia de incremento do recurso a políticas ativas que apelam à iniciativa e proatividade dos desempregados.

Em 14 de junho de 2012, pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 51-A/2012, é aprovado o Plano Estratégico de Iniciativas de Promoção de Empregabilidade Jovem e Apoio às Pequenas e Médias Empresas — “Impulso Jovem”, assente em três pilares: estágios profissionais, apoio à contratação e ao empreendedorismo e apoio ao investimento.

Este plano surge como “(...) resposta ao agravamento da situação do desemprego jovem em Portugal e ao desafio proposto pelo Presidente da Comissão Europeia aos oito Estados membros que apresentam

---

<sup>22</sup> A medida Estímulo 2012 foi criada através da Portaria n.º 45/2012, de 13 de fevereiro. Na época consistia na concessão, à entidade empregadora, de um apoio financeiro mediante a celebração de contrato de trabalho com um desempregado inscrito no centro de emprego há pelo menos seis meses consecutivos, tendo o promotor a obrigação de proporcionar formação profissional.

maiores dificuldades de integração da população jovem no mercado de trabalho (...). À atenção centrada no desenvolvimento de competências socioprofissionais dos jovens que facilitassem o processo de transição da escola para a vida ativa, sucede a preocupação com os apoios financeiros às empresas e ao espírito empreendedor da população jovem para fomentar a criação de postos de trabalho:

O Plano Estratégico «Impulso Jovem» atua nos dois lados do mercado de trabalho e estabelece as condições para que as empresas criem postos de trabalho qualificados e duradouros, ultrapassando as atuais restrições ao financiamento que enfrentam, e simultaneamente ajustando o seu padrão produtivo ao novo paradigma de modelo económico sustentável ambicionado. (...)

Neste contexto, é crucial a criação de medidas e mecanismos que impulsionem a contratação e incentivem o empreendedorismo jovem, que facilitem o acesso ao financiamento das pequenas e médias empresas e apoiem a sua inovação e internacionalização. (RCM n.º 51-A/2012, de 14 de junho)

Com o “Impulso Jovem” é lançado o programa “Passaporte Emprego” que consistia no desenvolvimento de projetos integrados constituídos por um estágio profissional, acompanhado de formação profissional e seguido pelo apoio à contratação sem termo, por conta de outrem, em setores de aposta estratégica. Este programa desdobrava-se em várias medidas, consoante a fonte de financiamento, as entidades promotoras, os destinatários e o setor económico em que se enquadravam.

A par destas novas medidas, os estágios profissionais, promovidos pelo IEFP desde 1997, mantêm-se em vigor, ao abrigo da Portaria 92/2011, de 28 de fevereiro.

O “Impulso Jovem”, contudo, teve dificuldades de implementação e a sua execução foi baixa. De acordo com o relatório mensal de execução física e financeira, do IEFP, referente a valores acumulados a 31 de dezembro de 2012, as medidas financiadas pelo FSE abrangeram apenas 318 jovens face a uma meta de 21.820.

Esta situação foi tema de vários debates parlamentares, nos quais os partidos da oposição solicitavam ao Governo respostas face ao aumento do desemprego e criticavam a baixa execução do programa. Efetivamente, em Portugal, as taxas de desemprego vão-se agravando. De acordo com os dados do INE, a taxa de desemprego da população mais jovem, dos 15 aos 24 anos de idade, sofre aumentos consecutivos ao longo de 2012, alcançando o valor mais elevado, de 42,5%, no primeiro trimestre de 2013.

A par das críticas parlamentares surgem as manifestações populares de protesto contra as medidas de austeridade anteriormente referidas.

A 4 de junho de 2013, pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 36/2013, o “Impulso Jovem” sofre alterações, passando a designar-se por “Plano Estratégico de Iniciativas de Promoção da Empregabilidade Jovem - Impulso Jovem”.

O novo plano assenta em quatro eixos, designadamente os Estágios Emprego, os Apoios à Contratação, a Formação Profissional e o Empreendedorismo, e surge como resposta à baixa execução do programa anterior e ao aumento do desemprego jovem que é entendido como uma situação conjuntural, ou seja, decorrente do ciclo de recessão económica que então se vivia:

Volvido praticamente um ano sobre a aprovação do referido Plano e após análise da respetiva execução e, bem assim, considerando a evolução conjuntural do desemprego jovem registada em Portugal, importa, agora, proceder a ajustamentos nos instrumentos de apoio disponibilizados ao abrigo do mesmo Plano no sentido de imprimir aos mesmos maior racionalidade e simplificação, para que consubstanciem respostas dotadas de maiores eficiência, eficácia e dinâmica perante as necessidades atuais e prementes, quer dos jovens desempregados, quer dos empregadores. (RCM n.º 36/2013, de 4 de junho)

Com o novo “Impulso Jovem” pretendia-se igualmente proceder à agregação de medidas ativas de emprego e de formação profissional que tivessem como público-alvo a população jovem desempregada. A baixa execução do anterior programa é entendida como resultante das dificuldades de execução de uma pluralidade de medidas que se dirigiam aos mesmos destinatários e que pretendiam atingir objetivos muito semelhantes.

É neste contexto que surge a primeira referência aos Estágios Emprego, enquanto eixo de intervenção deste novo plano. A medida toma forma jurídica com a publicação da Portaria n.º 204-B/2013, em 18 de junho, e prossegue um dos objetivos do “Plano Estratégico de Iniciativas de Promoção da Empregabilidade Jovem - Impulso Jovem”, ou seja, numa lógica de racionalidade e de simplificação, são agregadas várias medidas de estágio numa só<sup>23</sup>.

Comparando os diplomas legais criadores dos estágios profissionais e dos Estágios Emprego, designadamente a portaria n.º 268/97, de 18 de abril, e a portaria n.º 204-B/2013, de 18 de junho, é possível verificar a existência de uma nova abordagem ou instrumentalização deste tipo de medida a partir da crise de 2008. Os estágios deixam de ser apenas um programa de apoio à população jovem desempregada, na fase de transição do sistema escolar para a vida ativa, para passarem a ser, em igual medida, um instrumento de colmatação das dificuldades de integração ou reinserção no mercado de trabalho da população desempregada e registada como tal nos serviços públicos de emprego.

As mudanças são visíveis a vários níveis, nomeadamente na identificação dos seus destinatários, na definição dos objetivos que a sustentam, nos atores intervenientes, na duração do estágio e nas participações financeiras envolvidas (Anexo D).

Com a criação dos Estágios Emprego assiste-se ao alargamento dos destinatários elegíveis. Os anteriores estágios profissionais, regulados pela Portaria n.º 92/2011, de 28 de fevereiro, como anteriormente referido, já abrangiam não só a população mais jovem como os desempregados com mais de 30 anos que obtivessem uma nova qualificação escolar e/ou profissional. Com os Estágios Emprego passam a ser igualmente destinatários os desempregados que integrassem uma família monoparental,

---

<sup>23</sup> Medidas Passaporte Emprego, Passaporte Emprego Economia Social, Passaporte Emprego Agricultura e Passaporte Emprego Associações e Federações Juvenis e Desportivas, criadas pela Portaria n.º 225-A/2012, de 31 de julho e alterada pela Portaria n.º 65-B/2013, de 13 de fevereiro; Programa de Estágios Profissionais, criado pela Portaria n.º 92/2011, de 28 de fevereiro, alterada pelas Portarias n.ºs 309/2012, de 9 de outubro, 3-B/2013, de 4 de janeiro e 120/2013, de 26 de março; Estágios Património, criados pela Portaria n.º 33/2013, de 29 de janeiro.

assim como os desempregados cujos cônjuges ou pessoas com quem vivessem em união de facto se encontrassem igualmente desempregados e inscritos no IEFP.

Os primeiros estágios respondiam à necessidade de facilitar um primeiro contacto aos jovens detentores do nível intermédio ou superior de ensino com o mundo do trabalho. Nos Estágios Emprego a esta problemática acresce a necessidade de se dar resposta às franjas da população com mais dificuldades de integração ou reintegração no mercado de trabalho, independentemente da idade e do seu nível de qualificação. Na alínea c) do artigo 2º da Portaria 204-B/2013, de 18 de junho, sobre os objetivos da medida, é determinado que os Estágios Emprego visam “promover a integração profissional de desempregados em situação mais desprotegida” e no ponto nº 5 do artigo 3º da mesma portaria fica estabelecido que deixa de ser exigido um nível de qualificação aos destinatários portadores de deficiência ou incapacidade, aos desempregados que integrem uma família monoparental e aos casais desempregados.

Outra das alterações a salientar ao nível dos destinatários prende-se com a obrigatoriedade das contribuições devidas à Segurança Social e às Finanças. Os estagiários assumem um novo papel: o de contribuintes. No diploma de 1997 essas contribuições não eram consideradas, em 2009 tornam-se facultativas e, a partir de 2011, os estágios passam a estar sujeitos a tributação fiscal, sendo “a relação jurídica decorrente da celebração de um contrato de estágio ao abrigo da presente portaria é equiparada a trabalho por conta de outrem para efeitos de segurança social, estando sujeita, ainda, ao disposto no Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares.” (artigo 16º da Portaria n.º 204-B/2013, de 18 de junho).

A duração dos estágios, no período considerado, vai alternando entre os nove e os doze meses, acabando por estabilizar num período de um ano, não prorrogável, com a Portaria nº204-B/2013, de 18 de junho.

Esta nova abordagem é particularmente visível na definição do objeto da política. Se no diploma de criação dos primeiros estágios, em 1997, se visava “a inserção de jovens na vida ativa, complementando uma qualificação preexistente, através de uma formação prática a decorrer em contexto laboral” (artº 1º da portaria nº 268/97, de 18 de abril), a partir de 2009 os diplomas legais enquadradores acrescentam o objetivo de “reconversão profissional” de desempregados (artº 1º portaria nº 129/2009, de 30 de janeiro).

Mas para além do alargamento do apoio a outros destinatários, dá-se o reforço do apoio financeiro ao lado da oferta do mercado de trabalho, ou seja, às entidades beneficiárias. O pagamento das bolsas de estágio, atribuídas pelo IEFP aos promotores, passa a ser comparticipada na totalidade, a 100%, enquanto em 1997, variava entre os 40% e os 80%, conforme o tipo de entidade (pública ou privada) e a fase de execução (primeiro, segundo ou terceiro trimestre). Inversamente, as restantes comparticipações, como a alimentação, o transporte e o seguro de acidentes de trabalho, que eram integralmente comparticipadas em 1997, a partir de 2009 começam a sofrer reduções, nomeadamente o transporte deixa de ser comparticipado, exceto nos casos em que os destinatários são portadores de deficiência e possuem dificuldades de mobilidade, e a alimentação passa a ser cofinanciada até ao

montante equivalente ao dos funcionários públicos. Nos Estágios Emprego o prémio dos seguros de acidentes de trabalho passa a ser participado apenas em cerca de 16,35€ por cada mês de estágio.

Em 1997, eram atores intervenientes as entidades públicas e privadas, na qualidade de promotores, bem como as associações empresariais, profissionais, sindicais e estudantis, os centros de formação profissional de gestão direta ou indireta do IEFP e os gabinetes de apoio à inserção na vida ativa (UNIVA), enquanto entidades organizadoras que apoiavam os promotores, os destinatários e o IEFP desde a apresentação de candidaturas até à avaliação dos estágios. A partir de 2009 deixam de existir entidades organizadoras e os promotores, os destinatários e a entidade gestora passam a ser os únicos intervenientes na execução do programa.

No que toca aos promotores da medida, verificam-se diversas alterações ao longo do tempo. Se a partir de 2002 só as entidades privadas podiam candidatar-se ao programa, com a criação dos Estágios Emprego passam a poderem candidatar-se à medida não só entidades privadas, com ou sem fins lucrativos, como também as autarquias locais, as comunidades intermunicipais e as áreas metropolitanas, as entidades que integram o setor empresarial do Estado ou o setor empresarial local e as empresas em processo especial de revitalização ou enquadradas no sistema de recuperação de empresas por via extrajudicial. Em suma, o apoio financeiro à oferta é reforçado de dois modos: as participações são aumentadas e o leque de beneficiários é alargado.

Segundo os entrevistados, os principais atores reconhecidos como intervenientes no desenho da medida são a entidade gestora, o IEFP, e o Governo. A presença da UE faz-se sentir por intermédio dos meios de financiamento que disponibiliza e das correspondentes exigências ao nível da execução da política.

Nós temos de desenhar as medidas dentro de parâmetros que nos permitam aceder ao financiamento. Eu vejo essa influência mais por aí. (...) Mas em termos dos objetivos, em termos da mecânica, sobre isso não há grandes orientações. Os Estados-membro adaptam às suas próprias necessidades e às suas características, as medidas...adaptámos à nossa realidade. (...) As medidas são decididas pelo governo, o governo é que decide, o governo é que consulta os parceiros. Eles dão opiniões, são atendidas ou não. Nós próprios, às vezes, recebemos as opiniões dos parceiros sociais. O IEFP executa, é um executor da política...é onde está o know-how...cabe-nos dizer se funciona ou não funciona, se responde às necessidades de financiamento.”  
(Direção de Serviços de Promoção do Emprego - IEFP)

“E depois há uma questão que tem a ver com a Comunidade, não propriamente com estas orientações, mas que tem a ver com os fundos comunitários. (...) E portanto, sempre que há alterações de quadros comunitários, nós temos que estudar essas diferenças, essas alterações que são em termos de participações, de regras, de procedimentos a cumprir no desenvolvimento dos projetos que são apoiados.” (Direção de Serviços de Promoção do Emprego - IEFP)

De acordo com os entrevistados as mudanças ocorridas na política nacional de estágios decorreram, sobretudo, de circunstâncias nacionais, nomeadamente das elevadas taxas de desemprego e da crise económica e financeira com que Portugal se debatia na época:

A medida estágios teve um conjunto de alterações, várias adaptações (...) eu acho que nunca houve alterações de fundo (...) o que se verifica é que nós, face ao contexto completamente diferente em que estávamos, por exemplo em 2012 nós verificámos que havia ali um decréscimo muito elevado na adesão das entidades à medida, que se justificava pela própria dificuldade que estavam a sentir em termos de gestão e (...) de assumir encargos, de alguma forma significativos porque nós pensamos sempre num estágio como algo que não tem um custo para a entidade, não é verdade, há sempre uma comparticipação que tem variado (...) em função do contexto, portanto esse, de fato, foi um dos pontos em que houve mais ajustamentos, visando aumentar a capacidade de adesão das próprias entidades porque, para nós, Instituto de Emprego, é muito mais importante que os jovens estejam a ter a primeira possibilidade de contacto com o mercado de emprego do que estarem no ficheiro, obviamente, não é? Portanto, mesmo que o custo fosse uma maior comparticipação da nossa parte, valia a pena, e, portanto, essa foi uma das alterações que nós introduzimos.” (Departamento de Emprego - IEFP)

“Eu acho que a filosofia, digamos assim, que esteve subjacente à criação da medida de estágios não teve alteração significativa (...) foi sendo alterada em termos de públicos a abranger, entidades, comparticipações (...). Temos vários formatos em termos de portarias, mas é muito nesse âmbito (...) penso que, de alguma forma, ajustados à realidade do mercado na altura, da taxa de desemprego, etc (...) O que nos interessava, na altura, é que durante 12 meses (...) a pessoa tinha alguma perspetiva, uma primeira fase de contacto com o mercado de trabalho. Eles tinham um meio de subsistência, no final do mês tinham a sua bolsa de estágio e, portanto, foi uma resposta que tentámos encontrar para um momento tão complicado porque a maior parte das empresas estavam a fechar, pelo menos as pequenas empresas e de alguns setores de atividade.” (Direção de Serviços de Promoção do Emprego - IEFP)

“Há um problema muito grave, em Portugal e na Europa, que é o desemprego jovem. O desemprego jovem é sempre o triplo ou perto do triplo do desemprego normal. Os estágios são uma medida emblemática para dar resposta a isso. (...) Foram adaptações, não chamo de medidas novas porque elas verdadeiramente não são. São as mesmas. São adaptadas às circunstâncias e isso é muito a filosofia das medidas ativas de emprego. Se eu tenho um pico de desemprego, eu torno a medida mais fácil, mais apetecível. Se as coisas começam a melhorar em termos de mercado, então eu passo a tornar a medida menos interessante que é o que está a acontecer atualmente. Mais interessante para a entidade, para o empregador porque para o estagiário as condições mantiveram-se, não houve alterações.” (Direção de Serviços de Promoção do Emprego - IEFP)

Pela análise dos relatórios de execução do IEFP pode-se constatar que, em termos quantitativos, um ano após a criação dos Estágios Emprego, perante uma filosofia de simplificação de medidas e de procedimentos, assim como de recurso intensivo a políticas de emprego, foram atingidos resultados que ultrapassaram o expectável (Anexo A). Deu-se uma utilização quase integral dos recursos disponíveis na execução das medidas de emprego e formação profissional. A execução dos programas de emprego e da atividade de colocação ultrapassaram as metas estabelecidas para 2014. Neste âmbito destaca-se o contributo dos Estágios Emprego com uma execução física de 140,8 % (70.410 abrangidos) e uma execução financeira de 95,3% (249.487,00 milhares de euros).

### 3. CONCLUSÕES

A realização deste estudo teve como principal objetivo a análise das alterações ocorridas no desenho da política nacional de estágios profissionais e a influência da UE nessas mudanças.

Uma das principais conclusões a que se chega após o estudo realizado é que, efetivamente, ocorreram mudanças no desenho dos estágios profissionais que se consubstanciaram na alteração dos objetivos a que se propunham aquando da sua criação.

A influência da UE fez-se sentir ao nível do enquadramento da medida. As recomendações, orientações e meios de financiamento europeus enformam, justificam e viabilizam a implementação de políticas nacionais de emprego, nomeadamente os estágios profissionais. Nas portarias e programas enquadradores das políticas de emprego surgem sempre referências à UE e à necessidade de serem respeitadas as suas recomendações. Essa influência, contudo, exerceu-se de forma diferente nos dois momentos observados.

Na fase da sua criação, em 1997, os estágios surgem no contexto de todo um conjunto de políticas públicas nacionais direcionadas para a convergência estrutural da economia portuguesa com a economia europeia, numa conjuntura economicamente favorável. A necessidade sentida pelo Estado português de dar resposta às recomendações e orientações europeias que instavam à implementação de políticas ativas de emprego tendo em vista a prevenção do desemprego, a competitividade económica e a coesão social, é constantemente referida nos documentos legais que criam e enquadram a medida. Os estágios surgem como uma medida de política que pretendia, sobretudo, promover a inserção profissional de toda uma geração de jovens mais qualificada do que as anteriores gerações de portugueses.

A partir da crise de 2008, o *locus* de ação dos governos centra-se nas recomendações europeias de ordem económica e financeira e, em consequência, o papel das políticas de emprego na resposta aos problemas encontrados na esfera económica é reforçado. As recomendações europeias que incitavam à implementação de políticas ativas de emprego, a par das obrigações de contenção de despesa pública, justificam o recurso intensivo a políticas ativas de emprego com financiamento europeu. Num período de fortes restrições orçamentais, os fundos comunitários permitiram ao Estado português a apropriação da política nacional de estágios enquanto instrumento de debelação das elevadas taxas de desemprego da população ativa registadas na época.

As preocupações com a melhoria da execução e da implementação da medida são referidas nas portarias enquadradoras da medida, a partir de 2009, e evidenciam essa tendência. A necessidade de simplificação e de racionalização das políticas de emprego fundamentam as alterações introduzidas no documento legal e, de fato, em 2014, um ano após a entrada em vigor dos Estágios Emprego, assiste-se a uma execução que ultrapassa os 100%, segundo os relatórios do IEFP.

Não obstante a presença dos princípios orientadores da UE no enquadramento geral da medida, a análise dos documentos legais e das entrevistas realizadas permitiu verificar que as alterações operadas no desenho da medida, nomeadamente a redefinição dos destinatários do programa, das

comparticipações, das entidades promotoras e dos seus objetivos surgem após a recessão económica e financeira de 2008, tendo, desta forma, como principal causa explicativa o contexto económico e social do país. As recomendações europeias são, deste modo, recontextualizadas face à conjuntura económica e social do país e à representação que dela fazem os atores intervenientes.

As orientações da UE e dos organismos internacionais, no domínio do emprego, têm tido como foco da sua atenção as dificuldades de integração social e profissional dos jovens e, em particular, dos menos qualificados. Em contrapartida, em 1997, a política nacional de estágios vem responder à necessidade de promover o contacto dos jovens mais qualificados com o mundo do trabalho, perante a melhoria do nível de habilitações da população portuguesa.

A partir de 2009, às preocupações com a integração profissional dos jovens que terminaram o seu percurso escolar, acresce a necessidade de encontrar respostas para outras franjas da população que, entretanto, caíram numa situação de desemprego, independentemente das suas qualificações ou do seu escalão etário. É assim que se assiste ao alargamento dos destinatários da medida às pessoas com mais de trinta anos, aos casais de desempregados e às famílias monoparentais. As recomendações europeias, no âmbito do emprego, contudo, continuaram a incidir na necessidade de dar resposta ao desemprego jovem e de reforçar a qualidade dessa mesma resposta.

Para além do alargamento dos seus destinatários outras mudanças se operaram. A crise económica fragilizou o tecido empresarial português e conduziu à quebra da criação de emprego. Pelas entrevistas realizadas foi possível verificar que a política de estágios veio também dar resposta a este problema. Se em 1997 os estágios respondiam à necessidade de dinamizar e modernizar o sector empresarial, em 2013 vêm contribuir para amenizar as suas dificuldades financeiras. As entidades promotoras passam a beneficiar de participações das bolsas de estágio mais elevadas, entre os 80% e os 100%. A introdução, em 2012, do regime especial de projetos de interesse estratégico para a economia nacional ou de determinada região é igualmente um indicador da necessidade de debelar as dificuldades sentidas pelo sector empresarial.

Os estágios ganham, assim, uma nova racionalidade face à crise económica e financeira com que, então, o país se deparava e que conduziu à alteração do seu desenho. De uma abordagem de prevenção passa-se para uma abordagem de mitigação do desemprego e de uma estratégia centrada no desemprego estrutural passa-se para uma estratégia centrada no desemprego conjuntural.

Da análise documental conclui-se também que as reconfigurações do desenho da medida não correspondem a períodos de mudança ao nível político ou ideológico. As principais alterações foram introduzidas a partir de 2009, ao longo das legislaturas do XVII e XVIII Governo Constitucional, maioritariamente socialistas, e do XIX Governo Constitucional, formado por acordo entre o PSD e o CDS.

Os estágios têm sido uma resposta doméstica utilizada pelo Estado português, independentemente da ideologia política dominante, para fazer face ao contexto económico e social do país, viabilizada pelos financiamentos comunitários e justificada pelas orientações de recurso a políticas ativas de emprego

emanadas pela UE. À medida que as taxas de desemprego vão aumentando e que a crise económica se vai acentuando, assiste-se ao crescente alargamento dos destinatários e ao reforço do apoio financeiro das entidades beneficiárias.

Por último, foi também possível verificar que a entidade gestora, o IEFP, é um dos principais atores na definição da política de estágios e na recontextualização das recomendações europeias, para além do governo. Tal como refere Pedro Adão e Silva (2011), as políticas sociais enquadram-se numa área de fraca disputa de poder, na qual participam atores não tradicionais.

Não tendo havido a pretensão de realizar um estudo avaliativo da política de estágios, fica por saber até que ponto a sua utilização intensiva e extensiva a outras franjas da população, para além dos jovens, responde adequadamente às dificuldades de inserção ou reinserção profissional desse grupo de destinatários. No *Employment Outlook*, de 1993, da OCDE, este organismo refere a importância do desenho das medidas de política implementadas, em particular no que toca à definição dos seus destinatários, encontrando-se melhores resultados nas medidas dirigidas a públicos específicos.

Resta também verificar se o recurso intensivo a estágios profissionais promove ou entrava a criação de emprego e, conseqüentemente, o desenvolvimento económico que, paradoxalmente, pretendem incentivar.

#### 4. BIBLIOGRAFIA

- Alves, N. (2008), *Juventudes e Inserção profissional*, Lisboa, Educa.
- Bell, D. (1973), *The coming of post-industrial society*, s.l. (Online). Disponível em: [www.os3.nl](http://www.os3.nl)
- Börzel, T. A. e Risse, T. (2003), “Conceptualizing the domestic impact of Europe”, Featherstone, K. and Radaelli, C. M. (eds), *The politics of Europeanisation*, Oxford: Oxford University Press, pp. 57–80.
- Bosco, M., Chassard, A. (1999) “A Shift in the Paradigm: Surveying the European Union Discourse on Welfare and Work”, *Linking Welfare and Work*, Dublin, European Foundation for the Improvement of Living and Work Conditions, 43-58 (Online). Disponível em: [www.eurofound.europa.eu](http://www.eurofound.europa.eu)
- Caldas, J. (2013), *O impacto das medidas 'anti-crise' e a situação social e de emprego: Portugal*, Comité Económico e Social Europeu, União Europeia, 2013
- Centeno, Mário e Álvaro Novo (2008), *As políticas ativas e passivas do mercado de trabalho*, Janus, 2008. (Online). Disponível em: <http://janusonline.pt>
- Comissão Europeia, *Crescimento, Competitividade, Emprego Os desafios e as pistas para entrar no século XXI — «Livro Branco»*, Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 1994
- DYE, Thomas D. (1984), *Understanding Public Policy*, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall
- Dolowitz, David e David Marsh (1996), *Who learns what from whom: a review of the policy transfer literature*, *Political Studies*, XLIV, pp. 343-357. (Online). Disponível em: <https://journals.sagepub.com>
- Dolowitz, David e David Marsh (2000), *Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy-making*, *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 13 (1) pp. 5-24. (Online) Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com>
- E Silva, P. A. (2011), *The Europeanisation of social policies in Portugal*, *Portuguese Journal of Social Science* 10: 1, pp. 3–22. (Online). Disponível em: [www.ingentaconnect.com](http://www.ingentaconnect.com)
- Featherstone, K. (2003), “Introduction: In the name of Europe”, Featherstone, K. and Radaelli, C. (eds), *The politics of Europeanisation*, Oxford: Oxford University Press, pp. 3–26.
- Geldof, D. (1999) “New activation policies: promises and risks”, *Linking Welfare and Work*, Dublin, European Foundation for the Improvement of Living and Work Conditions, pp. 13-26. (Online). Disponível em: [www.eurofound.europa.eu](http://www.eurofound.europa.eu)

- Heikkilä, M. (1999) “A brief introduction to the topic”, *Linking Welfare and Work*, Dublin, European Foundation for the Improvement of Living and Work Conditions, pp. 5-12. (Online). Disponível em: [www.eurofound.europa.eu](http://www.eurofound.europa.eu)
- Heikkilä, M. (1999) “In summary”, *Linking Welfare and Work*, Dublin, European Foundation for the Improvement of Living and Work Conditions, pp. 87-91. (Online). Disponível em: [www.eurofound.europa.eu](http://www.eurofound.europa.eu)
- Hemerijck, A. (2002), “The self-transformation of the European social model(s)”, citado por Esping-Andersen, G. (ed.), *Why we need a new welfare state*, Oxford: OUP. pp. 173–213.
- Hespanha, P. (2008), “Políticas sociais: novas abordagens, novos desafios”, *Direitos, Movimentos e Políticas Sociais*, Revista de Ciências Sociais, Volume 39 – número 1 – 2008, Fortaleza, pp.5-15. (Online). Disponível em: <https://estudogeral.sib.uc.pt>
- Hespanha, Pedro e Ana Raquel Matos (2000), “Compulsão ao trabalho ou emancipação pelo trabalho? Para um debate sobre as políticas ativas de emprego”, *Sociologias*, Porto Alegre, ano 2, nº 4, jul/dez 2000, pp. 88-109. (Online). Disponível em: [www.scielo.br](http://www.scielo.br)
- Hespanha, Pedro e Ana Raquel Matos (1999), “From passive to active social policies: the softness of workfare policies in Portugal” *Oficina do CES nº 145*, janeiro de 1999, pp. 1-20. (Online). Disponível em: [www.ces.uc.pt](http://www.ces.uc.pt)
- Hill, Michael (2009), *The Public Policy Process*, London, Pearson/Longman
- Holzinger, Katharina e Christoph Knill (2005), “Causes and conditions of cross-national policy convergence”, *Journal of European Public Policy*, vol. 12:5 October 2005: 775–796. (Online). Disponível em: [www.tandfonline.com](http://www.tandfonline.com)
- Ladrech, Robert (1994) “The Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France”. *Journal of Common Market Studies*, ISSN 0021-9886. V. 32, pp. 69-88.
- Kerr, C. (1983), *The future of industrial societies: convergence or continuing diversity?* Cambridge, Mass: Harvard University Press, citado por Bennett, C.J. (1991), “What is Policy Convergence and What Causes It?”, *British Journal of Political Science*, 21(2): 215-233 (Online). Disponível em: [www.cambridge.org](http://www.cambridge.org)
- Mateus, A. (1992), “A economia portuguesa depois da adesão às Comunidades Europeias: transformações e desafios”, *Análise Social*, vol. xxviii (118-119), 1992 (4. °-5. °), pp. 655-671. (Online). Disponível em: <https://analisesocial.ics.ul.pt>
- Pedroso, P. (2010), “*Modelos de ativação de desempregados: os desafios estruturais e as condicionantes conjunturais*”, Lisboa, GEP - Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, dezembro de 2010
- Radaelli, C. (2003), “The Europeanisation of public policy”, in Featherstone, K. and Radaelli, C. (eds), *The politics of Europeanisation*, Oxford: Oxford University Press, pp. 27–56.
- Rhodes, M. (2005), “Employment policy: Between efficacy and experimentation”, Wallace, H., Wallace, W. and Pollack, M. A. (eds), *Policy-making in the European Union*, Oxford: Oxford University Press, pp. 279–304. (Online). Disponível em: <https://cadmus.eui.eu>
- Simmons, Beth A., Frank Dobbin e Geoffrey Garrett (2006), “Introduction: the international diffusion of liberalism”, *International Organization* 60, Autumn 2006, pp. 781-810. (Online). Disponível em: <https://scholar.harvard.edu>
- Sophie Schmitt (2012), “Comparative approaches to the study of public policymaking”, *Routledge Handbook of Public Policy*, Routledge, 20 Nov 2012. (Online). Disponível em: [www.routledgehandbooks.com/](http://www.routledgehandbooks.com/)
- Rosanvallon, P. (1995), *La nouvelle question sociale: Repenser l'Etat-providence*, Paris, Editions du Seuil. citado por Geldof, D. (1999) “New activation policies: promises and risks”, *Linking Welfare and Work*, Dublin, European Foundation for the Improvement of Living and Work Conditions, pp. 13-26. (Online). Disponível em: [www.eurofound.europa.eu](http://www.eurofound.europa.eu)
- Rose, J. (1996), “L’organisation des transitions professionnelles entre socialisation, mobilisation et recomposition des rapports de travail et d’emploi”, *Sociologie du Travail*, 1, pp.63-79, citado por Alves, N. (2008), *Juventudes e Inserção profissional*, Lisboa, Educa.
- Valadas, C. (2012), “A Europeização das políticas de emprego. Impactos e implicações no caso português”, Dissertação de Doutoramento em Sociologia, Coimbra, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra

## 5. FONTES

### 5.1.1. LEGISLAÇÃO E DOCUMENTOS NORMATIVOS

Acordo de Concertação Estratégica de 1996-1999

CES, Compromisso para o Crescimento, Competitividade e Emprego, janeiro de 2012

COM (2012) 729 final

Decisão n.º 2005/600/CE do Conselho, de 12 de julho

Decisão do Conselho 2008/618/CE – JO L 198/51, de 26 de julho

Portaria n.º 268/97, de 18 de abril

Portaria n.º 1271/97, de 26 de dezembro

Portaria n.º 814/98, de 24 de setembro

Portaria n.º 286/2002, de 15 de março

Portaria n.º 282/2005, de 21 de março

Portaria n.º 129/2009, de 30 de janeiro

Portaria n.º 92/2011, de 28 de fevereiro

Portaria n.º 309/2012, de 9 de outubro

Portaria n.º 3-B/2013, de 4 de janeiro

Portaria n.º 120/2013, 26 de março

Portaria n.º 204-B/2013, de 18 de junho

Programa do XIII Governo Constitucional, de 1995 a 1999

Recomendação do Conselho relativa a um Quadro de Qualidade para os Estágios (2014/C 88/01), de 10 de março

Resolução do Parlamento Europeu sobre a promoção do acesso dos jovens ao mercado de trabalho e o reforço do estatuto de formando, estagiário e aprendiz P7-TA (2010) 0262, de 6 de julho

Resolução do Conselho de Ministros n.º 59/98, de 6 de maio

Resolução do Conselho de Ministros n.º 20/2012, de 9 de março

Resolução do Conselho de Ministros n.º 36/2013, de 4 de junho

Resolução do Conselho de Ministros n.º 51-A/2012, de 14 de junho

Resolução do Parlamento Europeu (2012/2617 (RSP)) 24.5.2012

### 5.1.2. SÍTIOS ELETRÓNICOS

Página Oficial de Debates Parlamentares: [www.debates.parlamento.pt](http://www.debates.parlamento.pt)

Página Oficial do Eurostat: [www.epp.eurostat.ec.europa.eu](http://www.epp.eurostat.ec.europa.eu)

Página Oficial do Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP): [www.iefp.pt](http://www.iefp.pt)

Página Oficial do Instituto Nacional de Estatística (INE): [www.ine.pt](http://www.ine.pt)

Página Oficial da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económico (OCDE): [www.oecd.org](http://www.oecd.org)

Página Oficial da Organização Internacional do Trabalho (OIT): [www.ilo.org](http://www.ilo.org)

Página Oficial da União Europeia: <https://europa.eu>

### 5.1.3. RELATÓRIOS

OECD (1995), *Competitiveness policy: A new agenda*, DSTI/IND (95) 14, Paris. (Online). Disponível em: [www.oecd.org](http://www.oecd.org)

- OECD (1993), *Employment Outlook 1993*, Paris, Organization for Economic Cooperation and Development. (Online). Disponível em: [www.oecd.org](http://www.oecd.org)
- OECD (1996), *Employment Outlook 1996*, Paris, Organization for Economic Cooperation and Development. (Online). Disponível em: [www.oecd.org](http://www.oecd.org)
- OECD (2011), *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*, OECD Publishing, dezembro 2011. (Online) Disponível em: [www.oecd.org](http://www.oecd.org)
- OIT (2012), *A crise do emprego jovem: tempo de agir*, Bureau Internacional do Trabalho, Genebra. (Online). Disponível em: [www.ilo.org](http://www.ilo.org)

## ANEXO A – EXECUÇÃO FÍSICA E FINANCEIRA DA MEDIDA

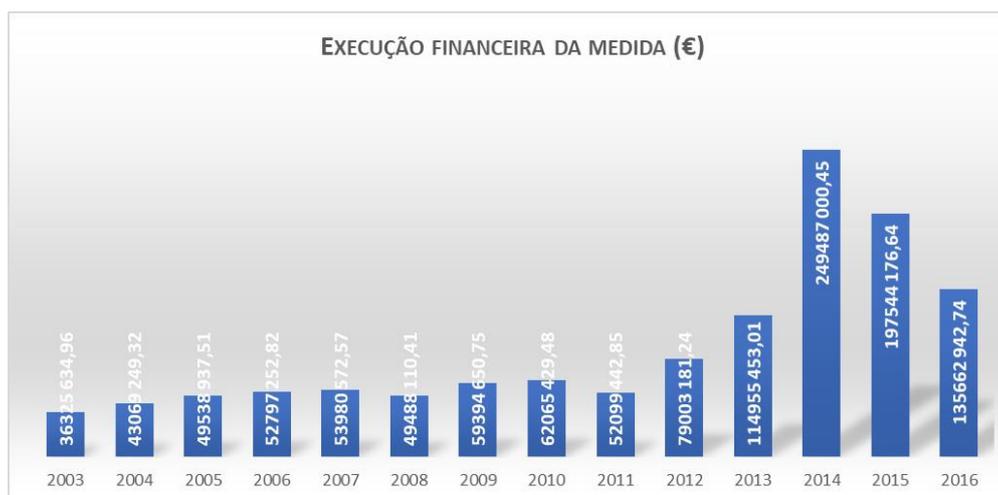
EXECUÇÃO FÍSICA E FINANCEIRA DA MEDIDA (valores acumulados a 31 de Dezembro)

ano	Port. 268/1997		Port. 129/2009		Port. 92/2011		Port. 204B/2013		Total	
	Abrangidos	Pagamento	Abrangidos	Pagamento	Abrangidos	Pagamento	Abrangidos	Pagamento	Abrangidos	Pagamento
2003	14 675	36 325 634,96 €	0	0,00 €	0	0,00 €	0	0,00 €	14 675	36 325 634,96 €
2004	17 134	43 069 249,32 €	0	0,00 €	0	0,00 €	0	0,00 €	17 134	43 069 249,32 €
2005	19 058	49 538 937,51 €	0	0,00 €	0	0,00 €	0	0,00 €	19 058	49 538 937,51 €
2006	20 127	52 797 252,82 €	0	0,00 €	0	0,00 €	0	0,00 €	20 127	52 797 252,82 €
2007	20 576	53 980 572,57 €	0	0,00 €	0	0,00 €	0	0,00 €	20 576	53 980 572,57 €
2008	19 260	49 488 110,41 €	0	0,00 €	0	0,00 €	0	0,00 €	19 260	49 488 110,41 €
2009	8 432	19 942 365,53 €	12 892	39 452 285,22 €	0	0,00 €	0	0,00 €	21 324	59 394 650,75 €
2010	196	1 178 729,51 €	16 172	60 886 699,97 €	0	0,00 €	0	0,00 €	16 368	62 065 429,48 €
2011	0	104 675,17 €	11 196	34 186 463,53 €	8 298	17 808 304,15 €	0	0,00 €	19 494	52 099 442,85 €
2012	0	24 962,29 €	543	11 149 036,73 €	23 521	67 829 182,22 €	0	0,00 €	24 064	79 003 181,24 €
2013	0	0,00 €	2	777 316,33 €	0	0,00 €	35 791	114 178 136,68 €	35 793	114 955 453,01 €
2014	0	0,00 €	0	0,00 €	0	0,00 €	70 410	249 487 000,45 €	70 410	249 487 000,45 €
2015	0	0,00 €	0	0,00 €	0	0,00 €	70 482	197 544 176,64 €	70 482	197 544 176,64 €
2016	0	0,00 €	0	0,00 €	0	0,00 €	46 463	135 662 942,74 €	46 463	135 662 942,74 €

FONTE: IEFP, Relatórios de execução física e financeira



Fonte: IEFP, Relatórios de execução física e financeira



Fonte: IEFP, Relatórios de execução física e financeira

## ANEXO B – TAXA DE DESEMPREGO JOVEM NA UE

TAXA DE DESEMPREGO JOVEM NA UNIÃO EUROPEIA (média anual)

país	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
EU 28	24,9	24,5	22,9	21,1	18,8	17,5	18,4	17,2	18,1	18,3	17,1	15,6	16,1	20,3	21,4	21,7	23,3	23,7	22,2	20,3	18,7
Euro area	24,9	24,5	22,9	21,1	18,8	17,5	18,4	17,2	18,1	18,3	17,1	15,6	16,1	20,3	21,1	21,2	23,5	24,4	23,8	22,4	20,9
Bélgica	22,1	22,0	22,1	20,3	16,7	16,8	17,7	21,8	21,2	21,5	20,5	18,8	18,0	21,9	22,4	18,7	19,8	23,7	23,2	22,1	20,1
Bulgária					33,7	38,2	35,4	26,6	24,3	21,0	18,3	14,1	11,9	15,1	21,9	25,0	28,1	28,4	23,8	21,6	17,2
Rep. Checa	7,2	8,6	12,4	17,0	17,0	16,6	16,0	17,6	20,4	19,3	17,5	10,7	9,9	16,6	18,3	18,1	19,5	18,9	15,9	12,6	10,5
Dinamarca	9,7	7,7	7,3	9,1	6,2	8,3	7,4	9,2	8,2	8,6	7,7	7,5	8,0	11,8	13,9	14,2	14,1	13,0	12,6	10,8	12,0
Alemanha	10,0	10,6	9,7	9,0	8,7	8,3	9,8	11,5	13,7	15,4	13,6	11,8	10,4	11,1	9,8	8,5	8,0	7,8	7,7	7,2	7,1
Estónia					23,9	22,2	17,9	20,9	23,9	15,1	12,1	10,1	12,0	27,4	32,9	22,4	20,9	18,7	15,0	13,1	13,4
Irlanda	18,2	15,4	11,3	8,7	6,9	7,2	8,4	8,7	8,7	8,7	8,7	9,1	13,3	24,0	27,6	29,1	30,4	26,8	23,9	20,9	17,2
Grécia			30,4	31,5	29,1	28,0	26,8	26,8	26,5	25,8	25,0	22,7	21,9	25,7	33,0	44,7	55,3	58,3	52,4	49,8	47,3
Espanha	39,2	36,1	32,4	26,4	23,2	21,1	22,2	22,7	22,0	19,6	17,9	18,1	24,5	37,7	41,5	46,2	52,9	55,5	53,2	48,3	44,4
França	37,2	39,3	37,8	37,3	31,5	29,1	30,5	18,8	20,4	21,0	22,0	19,5	19,0	23,6	23,3	22,7	24,4	24,9	24,2	24,7	24,6
Croácia					37,3	39,9	36,2	34,0	32,9	31,7	28,9	25,4	23,6	25,4	32,3	36,6	42,2	49,9	44,9	42,3	31,5
Itália	29,9	29,6	29,2	28,0	26,2	23,1	22,0	23,6	23,5	24,1	21,8	20,4	21,2	25,3	27,9	29,2	35,3	40,0	42,7	40,3	37,8
Chipre					9,9	8,2	8,0	8,8	10,2	13,9	10,0	10,2	9,0	13,8	16,6	22,4	27,7	38,9	36,0	32,8	29,1
Letónia				24,0	22,4	22,7	20,3	19,6	20,0	15,1	13,6	10,6	13,6	33,3	36,2	31,0	28,5	23,2	19,6	16,3	17,3
Lituânia			22,9	27,2	30,0	31,1	23,0	24,8	21,8	15,8	10,0	8,4	13,3	29,6	35,7	32,6	26,7	21,9	19,3	16,3	14,5
Luxemburgo	8,2	7,9	6,9	6,9	6,4	6,2	7,0	11,2	16,4	14,6	15,5	15,6	17,3	16,5	15,8	16,4	18,0	16,9	22,3	16,6	19,1
Hungria	19,7	17,2	15,3	12,5	11,9	11,0	11,9	13,2	15,5	19,4	19,1	18,1	19,5	26,4	26,4	26,0	28,2	26,6	20,4	17,3	12,9
Malta					13,7	18,8	14,9	16,4	16,6	16,1	15,5	13,5	11,7	14,5	13,2	13,3	14,1	13,0	11,7	11,8	11,0
Holanda	15,7	12,4	10,9	9,4	8,2	6,7	7,4	9,9	11,4	11,8	10,0	9,4	8,6	10,2	11,1	10,0	11,7	13,2	12,7	11,3	10,8
Áustria	6,3	6,7	6,2	5,4	5,6	6,2	6,7	7,6	10,5	11,0	9,8	9,4	8,5	10,7	9,5	8,9	9,4	9,7	10,3	10,6	11,2
Polónia		23,2	22,5	30,1	34,9	39,5	42,5	41,9	39,6	36,9	29,8	21,6	17,2	20,6	23,7	25,8	26,5	27,3	23,9	20,8	17,7
Portugal	18,7	17,2	14,1	12,8	12,5	13,4	15,6	18,6	19,7	20,8	21,2	21,4	21,6	25,3	28,2	30,2	38,0	38,1	34,7	32,0	28,2
Roménia		15,8	15,4	16,5	16,5	17,0	19,8	18,5	20,5	19,1	20,2	19,3	17,6	20,0	22,1	23,9	22,6	23,7	24,0	21,7	20,6
Eslovénia	17,5	17,2	17,8	17,5	16,3	17,8	16,5	17,3	16,1	15,9	13,9	10,1	10,4	13,6	14,7	15,7	20,6	21,6	20,2	16,3	15,2
Eslováquia			25,5	34,2	37,3	39,6	38,1	33,8	33,4	30,4	27,0	20,6	19,3	27,6	33,9	33,7	34,0	33,7	29,7	26,5	22,2
Finlândia	28,0	25,2	23,5	21,4	21,4	19,8	21,0	21,8	20,7	20,1	18,7	16,5	16,5	21,5	21,4	20,1	19,0	19,9	20,5	22,4	20,1
Suécia	20,5	20,6	16,1	12,3	10,5	15,0	16,4	17,4	20,4	22,6	21,5	19,2	20,2	25,0	24,8	22,8	23,7	23,6	22,9	20,4	18,9
Reino Unido	14,9	13,7	13,1	12,7	12,2	11,7	12,0	12,2	12,0	12,8	13,9	14,3	15,0	19,1	19,9	21,3	21,2	20,7	17,0	14,6	13,0
Noruega	12,1	10,3	9,0	9,2	9,8	10,0	10,8	11,2	11,2	11,4	8,8	7,2	7,3	9,2	9,2	8,7	8,6	9,1	7,9	9,9	10,9

Fonte: EUROSTAT

## **ANEXO C - GUIÃO DE ENTREVISTAS**

### **0 - ENQUADRAMENTO DA ENTREVISTA**

- Apresentar a finalidade / objetivos gerais do estudo
- Apresentar os objetivos da entrevista
- Garantir o anonimato
- Solicitar permissão para gravar a entrevista

### **1 - IDENTIFICAÇÃO DO ENTREVISTADO**

- Cargo
- Instituição / departamento / divisão
- Período de exercício do cargo

### **1 - O AGENDAMENTO DOS ESTÁGIOS PROFISSIONAIS**

1.1. Como surgiram os estágios profissionais na agenda política portuguesa?

1.2. A que problemas pretenderam responder?

1.3. Quem interveio no desenho e na implementação da medida?

1.4. Com a integração de Portugal na CEE as entidades europeias e internacionais passaram a exercer influência no desenho e na implementação das políticas públicas nacionais. No caso dos estágios profissionais, de que modo foi exercida essa influência?

### **2 - AS MUDANÇAS OCORRIDAS**

A portaria criadora dos Estágios-Emprego veio alterar a forma como até então os estágios tinham vindo a ser implementados.

2.1. Do seu ponto de vista, quais foram as principais mudanças ocorridas e quais as suas causas explicativas?

2.2. Qual a sua opinião sobre essas mudanças?

2.3. Quem foram os principais intervenientes nas mudanças ocorridas?

2.4. A influência das entidades europeias e internacionais fez-se sentir no novo desenho dos estágios? Se sim, de que modo?

### **3 - FECHO**

- Agradecimentos
- Pedido de eventuais esclarecimentos complementares posteriores
- Pedido de cedência de dados ou documentos referidos no decorrer da entrevista e considerados pertinentes

## ANEXO D – RESUMO DA LEGISLAÇÃO ENQUADRADORA

		Portaria nº 268/97, de 18 de Abril	Portaria nº 204-B/2013, de 18 de Junho
<b>objetivos</b>		- apoiar os jovens mais qualificados na transição do sistema educativo para o mundo do trabalho --- - complementar e aperfeiçoar as competências sócio-profissionais dos jovens qualificados - dinamizar o reconhecimento e a integração de novas formações e novas competências profissionais no tecido empresarial	- apoiar os jovens na transição do sistema educativo para o mundo do trabalho  - promover a integração profissional de desempregados em situação mais desprotegida - complementar e aperfeiçoar as competências sócio-profissionais dos jovens  - promover o conhecimento de novas formações e novas competências profissionais no tecido empresarial
	<b>destinatários</b>	- jovens, dos 16 aos 30 anos de idade: - com habilitações de nível intermédio ou superior de ensino (>= 9º ano) - à procura do primeiro emprego - à procura de novo emprego, sem experiência profissional na área superior a um ano	- jovens, dos 16 aos 30 anos de idade, inscritos no Centro de Emprego: - com habilitações de nível intermédio ou superior de ensino (>= 9º ano) - à procura do 1º emprego ou de novo emprego - desempregados, com mais de 30 anos de idade, inscritos no Centro de Emprego para procura de novo emprego: - sem registo de remunerações há, pelo menos, 12 meses - com uma qualificação igual ou superior ao 9º ano, obtida há menos de 3 anos - pessoas com deficiência e ou incapacidade, sem limite de idade, nem exigência de nível de qualificação - desempregados que integrem família monoparental - desempregados cujos cônjuges ou pessoas com quem vivam em união de facto se encontrem igualmente desempregados, inscritos no IEFP
<b>atores intervenientes</b>	<b>entidade gestora</b>	IEFP	IEFP
	<b>entidades promotoras</b>	entidades públicas e privadas	- pessoas singulares ou coletivas de natureza privada, com ou sem fins lucrativos - autarquias locais, comunidades intermunicipais e áreas metropolitanas - entidades que integram o setor empresarial do Estado ou o setor empresarial local - empresas que iniciaram processo especial de revitalização, previsto no Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas (CIRE)
	<b>entidades organizadoras</b>	Associações empresariais, profissionais, sindicais; Associações de estudantes de instituições do ensino superior; UNIVA's; Centros de Formação de gestão direta e participada	deixam de existir
<b>duração</b>	9 meses (exceionalmente 12 meses, caso o estágio contemple 3 meses no estrangeiro)	12 meses (s estágios desenvolvidos no âmbito de projetos de interesse estratégico para a economia nacional ou de determinada região podem ter duração de 6, 9 ou 12 meses)	
<b>comparticipações financeiras</b>	<u>Comparticipação IEFP - Bolsa:</u> 1º trimestre: Ent. Públ. - 60% / Ent. Priv. - 80% 2º trimestre: Ent. Públ. - 50% / Ent. Priv. - 70% 3º trimestre: Ent. Públ. - 40% / Ent. Priv. - 50%  <u>Outras participações (pagamento a 100%):</u> - seguro de acidentes de trabalho - subsídio de alojamento, quando a distância entre local de residência e local do estágio for superior a 50 km (até 30%*SMN) - custo das viagens realizadas em transporte colectivo, até ao limite máximo mensal de 12,5% do salário mínimo nacional.	<u>Comparticipação a 100% da bolsa nos seguintes casos:</u> - Primeiro estagiário, no âmbito de candidaturas apresentadas até ao fim da vigência do Impulso Jovem, no caso de entidades promotoras com 10 trabalhadores ou menos ou no caso das autarquias locais, comunidades intermunicipais e áreas metropolitanas - Estágios que se enquadrem nas áreas constantes do "Repertório de atividades artesanais", relativamente aos primeiros 10 estagiários por entidade no âmbito de candidaturas apresentadas até 31 de dezembro de 2013 - Estágios desenvolvidos, no âmbito de candidaturas apresentadas até ao fim da vigência do Impulso Jovem, por Instituições particulares de solidariedade social registadas ou reconhecidas pela Direção Geral da Segurança Social e entidades a estas equiparadas, por Associações mutualistas ou por Estabelecimentos de apoio social.  - Estágios desenvolvidos por hospitais, E.P.E.. <u>Comparticipação a 80% da bolsa nos restantes casos, com majoração de 10% se o estagiário for PCDI</u>  <u>Outras participações IEFP:</u> - subsídio de alimentação, até ao valor fixado para a generalidade dos trabalhadores que exercem funções públicas (4,27€) - despesas ou subsídio de transporte, na totalidade, para PCDI com dificuldade de mobilidade - prémio do seguro de acidentes de trabalho, até ao valor de 3% do valor total da bolsa de estágio de nível 4	

Portaria nº 268/97, de 18 de Abril	
<b>Designação</b>	<b>Estágios profissionais</b>
<b>Definição de estágio</b>	<p>* aquele que vise a inserção de jovens na vida activa, complementando uma qualificação preexistente, através de uma formação prática a decorrer em contexto laboral.</p> <p>* Não são abrangidos pela presente portaria os estágios que tenham como objectivo a aquisição de uma habilitação profissional requerida para o exercício de determinada profissão, nem os estágios curriculares de quaisquer cursos.</p>
<b>Objetivos</b>	<p>1) Possibilitar aos jovens com qualificação de nível superior ou intermédio um estágio profissional em contexto real de trabalho, que facilite e promova a sua inserção na vida activa</p> <p>2) Complementar e aperfeiçoar as competências sócio-profissionais dos jovens qualificados, através da frequência de um estágio em situação real de trabalho</p> <p>3) Possibilitar uma maior articulação entre a saída do sistema educativo/formativo e o contacto com o mundo de trabalho</p> <p>4) Facilitar o recrutamento e a integração de quadros nas empresas, através do apoio técnico e financeiro prestado a estas na realização de estágios profissionais</p> <p>5) Dinamizar o reconhecimento por parte das empresas de novas formações e novas competências profissionais, potenciando novas áreas de criação de emprego</p>
<b>Destinatários</b>	<p>16 - 30 anos</p> <p>nível superior - IV e V nível intermédio - II e III</p> <p>Desempregados à procura do primeiro emprego</p> <p>Desempregados à procura de novo emprego, que tenham entretanto adquirido qualificação enquadrável no âmbito do presente diploma e não tenham tido ocupação profissional nessa área por período superior a um ano</p>
<b>Entidades promotoras</b>	* entidades públicas e privadas que apresentem condições técnicas e pedagógicas para facultar, com qualidade reconhecida, estágios profissionais à população destinatária prevista, designadas por entidades beneficiárias.
<b>Entidades organizadoras</b>	<p>* entidades que reúnam, num mesmo processo, candidaturas à realização de estágios num conjunto de entidades beneficiárias, num mínimo de 30 estágios</p> <p>Associações empresariais, profissionais, sindicais; Associações de estudantes de instituições do ensino superior; UNIVA's; Centros de Formação de gestão direta e participada</p>
<b>Orientador de estágio</b>	<p>* compensação financeira, não podendo a mesma ultrapassar as oito horas mensais, por estagiário, nos seguintes montantes: 2000\$/h, por estagiário com nível de qualificação IV ou V; 1500\$/h, por estagiário com níveis de qualificação II e III</p> <p>* Cada orientador não poderá ter mais de três estagiários a seu cargo</p>
<b>Duração</b>	9 meses (excecionalmente, 12 meses)
<b>Prioridades</b>	* Entidades que apresentem melhores perspectivas de empregabilidade após o estágio; Entidades com maior grau de empregabilidade de ex-formandos ou ex-estagiários; Inscritos nos centros de emprego há mais de 12 meses
<b>Bolsa de estágio</b>	<p>Níveis 4 e 5: 2xSMN (113.400\$00)</p> <p>Nível 3: 1,5xSMN (85.050\$00)</p> <p>Nível 2: SMN (56.700\$00)</p>
<b>Comparticipação IAFP</b>	<p><u>Comparticipação IAFP - Bolsa:</u></p> <p>1º trimestre: Ent. Públ. - 60% / Ent. Priv. - 80%</p> <p>2º trimestre: Ent. Públ. - 50% / Ent. Priv. - 70%</p> <p>3º trimestre: Ent. Públ. - 40% / Ent. Priv. - 50%</p> <p><u>Outras participações (pagamento a 100%):</u></p> <p>Seguro de acidentes de trabalho</p> <p>subsídio de alojamento, quando a distância entre local de residência e local do estágio for superior a 50 km (até 30%xSMN)</p> <p>custo das viagens realizadas em transporte colectivo, até ao limite máximo mensal de 12,5% do salário mínimo nacional.</p> <p><u>Majoração de 10%</u> no 2º e 3º trimestres de estágio, independentemente da natureza da entidade beneficiária:</p> <p>Nos estágios de jovens mulheres que procurem uma inserção em áreas profissionais inovadoras ou nas quais se encontrem sub-representadas</p>
<b>Comparticipação ent. benef.</b>	* alimentação dos estagiários, nos moldes utilizados para os seus trabalhadores
<b>Regime especial de projetos de interesse estratégico</b>	-----
<b>Contrato de estágio</b>	* contrato de formação em posto de trabalho, entre o estagiário e a entidade beneficiária
<b>Certificação</b>	-----
<b>Efeitos legais</b>	* criação da medida

	Portaria nº 1271/97, de 26 de Dezembro
<b>Designação</b>	-----
<b>Definição de estágio</b>	-----
<b>Objetivos</b>	-----
<b>Destinatários</b>	Quando os destinatários sejam pessoas portadoras de deficiência, não se aplica o limite máximo de idade -----
<b>Entidades promotoras</b>	-----
<b>Entidades organizadoras</b>	* Passam a ser consideradas as candidaturas de entidades organizadoras que reúnam um mínimo de 10 estágios propostos * As UNIVAS, os centros de formação e os centros de reabilitação profissional de gestão directa e participada podem, em articulação com os centros de emprego desenvolver atividades do âmbito das entidades organizadoras, ficando isentos do número mínimo de estágios e sem terem direito à compensação. * As entidades promotoras não poderão ser, relativamente ao mesmo estágio, entidades organizadoras e beneficiárias * Entidades sem fins lucrativos que desenvolvam actividades de reabilitação profissional passam a poder ser consideradas entidades organizadoras
<b>Orientador de estágio</b>	Quando o estagiário seja portador de deficiência, o limite de horas passará a ser de doze horas mensais por estagiário
<b>Duração</b>	Passam a poder prolongar-se por 12 meses, tratando-se de um estágio transnacional
<b>Prioridades</b>	-----
<b>Bolsa de estágio</b>	-----
<b>Comparticipação IEFP</b>	Extensão da majoração de 10% aos estágios que visem a inserção profissional nas áreas do ambiente, da segurança, higiene e saúde no trabalho, da cultura, em actividades artísticas e outras, a fixar por regulamentação interna do IEFP  Majoração de 20 % do valor da bolsa durante todo o período de estágio, quando este se destine a pessoas portadoras de deficiência
<b>Comparticipação ent. benef.</b>	-----
<b>Regime especial de projetos de interesse estratégico</b>	-----
<b>Contrato de estágio</b>	-----
<b>Certificação</b>	-----
<b>Efeitos legais</b>	* alteração da Portaria nº268/97, de 18 de Abril (altera o nº 3º, os nºs 2 e 3 do nº 4º, os nº 1, 5 e 6 do nº 5º, o nº 6 do nº 6º e os nºs 7º e 14º)

	Portaria nº 814/98, de 24 de Setembro
<b>Designação</b>	-----
<b>Definição de estágio</b>	-----
<b>Objetivos</b>	-----
<b>Destinatários</b>	-----
<b>Entidades promotoras</b>	-----
<b>Entidades organizadoras</b>	Passam a ser incluídas as entidades da administração pública central
<b>Orientador de estágio</b>	-----
<b>Duração</b>	estágio complementar, com duração máxima de três meses, a realizar em território nacional ou no estrangeiro
<b>Prioridades</b>	-----
<b>Bolsa de estágio</b>	-----
<b>Comparticipação EFP</b>	<p><u>Estágios complementares no estrangeiro:</u> * ajudas de custo durante o período do estágio e de comparticipação em 50% das despesas de transporte no início e no fim do estágio</p> <p><u>Estágios complementares em território nacional:</u> equivalente ao 3º trimestre: Ent. Públ. - 40% / Ent. Priv. - 50%</p>
<b>Comparticipação ent. benef.</b>	-----
<b>Regime especial de projetos de interesse estratégico</b>	-----
<b>Contrato de estágio</b>	-----
<b>Certificação</b>	-----
<b>Efeitos legais</b>	* alteração da Portaria nº268/97, de 18 de Abril (altera a al. f) do nº 1 do nº 5º, o nº 2 do nº 8º, as als. a) e b) do nº 1 do nº 14º, as als. a) e b) do nº 1 do nº 15º e o nº 17º)

	Portaria nº 286/2002, de 15 de Março
<b>Designação</b>	-----
<b>Definição de estágio</b>	-----
<b>Objetivos</b>	5) Dinamizar o reconhecimento por parte das empresas de novas competências profissionais, potenciando novas áreas de criação de emprego; 6) Facilitar a inserção de diplomados de áreas de formação com maiores dificuldades de integração na vida activa, reorientando-os para áreas onde se constata maiores carências de mão-obra
<b>Destinatários</b>	-----
<b>Entidades promotoras</b>	* passam a poder candidatar-se ao programa apenas as entidades privadas
<b>Entidades organizadoras</b>	compensação à entidade organizadora no montante de 225 € por cada estagiário aprovado
<b>Orientador de estágio</b>	* compensação financeira passa para: - nível II e III - 8,5€/estagiário - nível IV e V - 11€/estagiário
<b>Duração</b>	-----
<b>Prioridades</b>	* prioridade de acesso para as pessoas portadoras de deficiência e para os desempregados de longa duração
<b>Bolsa de estágio</b>	-----
<b>Comparticipação IEFP</b>	<b>Comparticipação IEFP - bolsa:</b> * <u>Conforme a natureza da entidade:</u> - Entidades privadas sem fins lucrativos: 67% - Entidades privadas com fins lucrativos e com menos de 100 trabalhadores: 50% - Entidades privadas com fins lucrativos e com mais de 100 trabalhadores: 20% * <u>Independentemente da natureza da entidade beneficiária, majoração do seguinte modo:</u> - pessoas portadoras de deficiência: 20% - desempregados que procurem uma inserção em profissões significativamente marcadas por discriminação de género: 10% - desempregados diplomados oriundos de áreas com maiores dificuldades de transição para a vida activa: 10%  <u>Estágios complementares em território nacional:</u> - mantém-se o valor da bolsa e as percentagens relativas às participações quer do IEFP quer da entidade beneficiária <u>Estágios complementares no estrangeiro:</u> - ajudas de custo durante o estágio e de participação em 50% das despesas de transporte no início e no fim do estágio
<b>Comparticipação ent. benef.</b>	* participação do valor restante da bolsa
<b>Regime especial de projetos de interesse estratégico</b>	-----
<b>Contrato de estágio</b>	-----
<b>Certificação</b>	-----
<b>Efeitos legais</b>	* alteração da Portaria nº268/97, de 18 de Abril (altera os arts. 2º, 4º, 5º, 6º, 9º, 10º, 14º, 15º, 17º e 19º)

	Portaria nº 282/2005, de 21 de Março
<b>Designação</b>	.....
<b>Definição de estágio</b>	.....
<b>Objetivos</b>	.....
<b>Destinatários</b>	* Não são elegíveis os estágios curriculares de quaisquer espécies de cursos .....
<b>Entidades promotoras</b>	.....
<b>Entidades organizadoras</b>	.....
<b>Orientador de estágio</b>	* Orientador de estágio com compensação financeira p/mês e p/estagiário correspondente a 20% da retribuição mínima mensal. * Quando o estagiário seja portador de deficiência, a percentagem referida é de 30%
<b>Duração</b>	.....
<b>Prioridades</b>	.....
<b>Bolsa de estágio</b>	.....
<b>Comparticipação IEP</b>	.....
<b>Comparticipação ent. benef.</b>	.....
<b>Regime especial de projetos de interesse estratégico</b>	.....
<b>Contrato de estágio</b>	.....
<b>Certificação</b>	.....
<b>Efeitos legais</b>	* alteração da Portaria nº268/97, de 18 de Abril (altera os nºs 1º e 6º - com aplicação aos processos de candidatura pendentes em 22-3-2005)

	Portaria nº 129/2009, de 30 de Janeiro
<b>Designação</b>	-----
<b>Definição de estágio</b>	<p>* o que visa a inserção ou reconversão de desempregados para a vida activa, complementando uma qualificação preexistente através de formação prática em contexto laboral.</p> <p>* Não são abrangidos pela presente portaria os estágios que tenham como objectivo a aquisição de uma habilitação profissional requerida para o exercício de determinada profissão, nem os estágios curriculares de quaisquer cursos.</p>
<b>Objetivos</b>	<p>* Complementar e aperfeiçoar as competências de desempregados, de forma a facilitar o seu recrutamento e integração;</p> <p>* Aumentar o conhecimento de novas formações e competências por parte das empresas e promover a criação de emprego em novas áreas.</p>
<b>Destinatários</b>	<p>* jovem, até aos 35 anos, inclusive, aferida à data de início do estágio, à procura de primeiro emprego ou de novo emprego e com ensino secundário completo ou nível de qualificação 3 ou superior de acordo com a Decisão n.º 85/368/CEE, do Conselho, de 16 de Julho, publicada no Jornal Oficial das Comunidades Europeias, n.º L 199, de 31 de Julho de 1985.</p> <p>* No caso de pessoas com deficiência e ou incapacidade não se aplica o limite de idade estabelecido no número anterior.</p> <p>* Os desempregados que frequentem ou tenham frequentado um estágio profissional financiado por fundos públicos só podem frequentar um <u>segundo estágio</u> ao abrigo da presente portaria caso tenham adquirido novo nível qualificação</p>
<b>Entidades promotoras</b>	* pessoas singulares ou colectivas, de direito privado, com ou sem fim lucrativo
<b>Entidades organizadoras</b>	* deixam de existir entidades organizadoras
<b>Orientador de estágio</b>	<p>* Não tem compensação financeira</p> <p>* Cada orientador não pode acompanhar mais de três estagiários</p>
<b>Duração</b>	* 12 meses, não prorrogáveis.
<b>Prioridades</b>	-----
<b>Bolsa de estágio</b>	<p>* 2 vezes o indexante de apoios sociais (IAS), para os estagiários com nível de qualificação 5;</p> <p>* 1,75 vezes do IAS, para os estagiários com nível de qualificação 4;</p> <p>* 1,50 vezes do IAS, para os estagiários com ensino secundário completo ou nível de qualificação 3.</p>
<b>Comparticipação IEFP</b>	<p><u>Comparticipação do IEFP - bolsa:</u></p> <p>* pessoas colectivas de direito privado sem fins lucrativos - 60 %</p> <p>* pessoas singulares ou colectivas de direito privado com fins lucrativos que empregue menos de 50 trabalhadores - 55 %</p> <p>* pessoas singulares ou colectivas de direito privado com fins lucrativos que empregue de 50 a menos de 100 trabalhadores - 50 %</p> <p>* pessoas singulares ou colectivas de direito privado com fins lucrativos que empregue de 100 a menos de 250 trabalhadores - 35 %</p> <p>* pessoas colectivas ou singulares de direito privado com fins lucrativos e com mais de 250 trabalhadores - 20 %</p> <p>(<i>comparticipações majoradas em 10 p. p., sobre o montante apurado, no caso de o estagiário ser PCDI</i>)</p> <p><u>Outras participações IEFP:</u></p> <p>* Subsídio de alimentação, de valor correspondente ao da generalidade dos trabalhadores da entidade promotora ou, na sua falta, dos trabalhadores em regime de funções públicas;</p> <p>* Seguro que cubra os riscos que possam ocorrer durante e por causa do estágio profissional</p>
<b>Comparticipação ent. benef.</b>	<p>* participação do valor restante da bolsa</p> <p>* O estagiário não está abrangido por qualquer regime obrigatório de segurança social, contudo, querendo, pode inscrever -se no seguro</p>
<b>Regime especial de projetos de interesse estratégico</b>	-----
<b>Contrato de estágio</b>	<p>* contrato de formação em contexto de trabalho, entre o estagiário e a entidade beneficiária</p> <p>* reduzido a escrito</p>
<b>Certificação</b>	-----
<b>Efeitos legais</b>	* revogação da Portaria nº268/97, de 18 de Abril

	<b>Portaria nº 92/2011, de 28 de Fevereiro</b>
<b>Designação</b>	-----
<b>Definição de estágio</b>	<p>* a etapa de transição para a vida activa que visa complementar uma qualificação preexistente através de formação e experiência prática em contexto laboral e promover a inserção de jovens ou a reconversão profissional de desempregados.</p> <p>* Não são abrangidos pela presente portaria os estágios que tenham como objectivo o cumprimento de requisitos adicionais e específicos para acesso a títulos profissionais, nem os estágios curriculares de quaisquer cursos.</p> <p>* Não são igualmente abrangidos pela presente portaria os estágios cujo plano requeira perfil de formação e competências nas áreas da medicina e da enfermagem.</p>
<b>Objetivos</b>	<p>* Complementar e desenvolver as competências dos jovens que procuram um primeiro ou um novo emprego, de forma a melhorar o seu perfil de empregabilidade;</p> <p>* Promover a integração profissional dos desempregados à procura de um novo emprego que tenham melhorado recentemente o seu nível de qualificações;</p> <p>* Apoiar a transição entre o sistema de qualificações e o mercado de trabalho;</p> <p>* Promover o conhecimento sobre novas formações e competências junto das empresas e promover a criação de emprego em novas áreas;</p> <p>* Apoiar a melhoria das qualificações e a reconversão da estrutura produtiva.</p>
<b>Destinatários</b>	<p>* As pessoas, com idade até 30 anos, inclusive, aferida à data da entrada da candidatura, desde que sejam detentoras de qualificação de nível 4, 5, 6, 7 ou 8 do Quadro Nacional de Qualificações (QNQ);</p> <p>* As pessoas, com idade superior a 30 anos, aferida à <u>data da entrada da candidatura</u>, que se encontrem desempregadas e em situação de procura de novo emprego, desde que tenham obtido há menos de três anos uma qualificação de nível 2, 3, 4, 5, 6, 7 ou 8 do QNQ e não tenham registos de remunerações na segurança social nos últimos 12 meses anteriores à entrada da candidatura.</p> <p>* No caso de pessoas com deficiência e ou incapacidade não se aplica o limite de idade estabelecido no número anterior.</p> <p>* Frequência de <u>novo estágio</u>: caso tenha sido obtido um novo nível de qualificação</p>
<b>Entidades promotoras</b>	* pessoas singulares ou colectivas, de direito privado, com ou sem fins lucrativos
<b>Entidades organizadoras</b>	-----
<b>Orientador de estágio</b>	-----
<b>Duração</b>	* 9 meses, não prorrogáveis.
<b>Prioridades</b>	-----
<b>Bolsa de estágio</b>	<p>* O valor do IAS, para o estagiário com qualificação de nível 2 do QNQ (419,22€)</p> <p>* 1,2 vezes do valor correspondente ao IAS, para o estagiário com qualificação de nível 3 do QNQ</p> <p>* 1,3 vezes do valor correspondente ao IAS, para o estagiário com qualificação de nível 4 do QNQ</p> <p>* 1,4 vezes do valor correspondente ao IAS, para o estagiário com qualificação de nível 5 do QNQ</p> <p>* 1,65 vezes do valor correspondente ao IAS, para o estagiário com qualificação de nível 6, 7 ou 8 do QNQ</p>
<b>Comparticipação IEPF</b>	<p><u>Comparticipação do IEPF - bolsa:</u></p> <p>* pessoas colectivas de direito privado que empreguem até nove trabalhadores - 75 %</p> <p>* pessoas singulares ou colectivas de direito privado com fins lucrativos que empreguem de 10 até 250 trabalhadores - 65%</p> <p>* pessoas colectivas ou singulares de direito privado com fins lucrativos que empreguem mais de 250 trabalhadores - 40% (majoração de 10% no caso dos estágios para PCDI)</p> <p><i>sujeitos a tributação fiscal nos termos legais</i></p> <p><i>a relação jurídica decorrente da celebração de um contrato de estágio ao abrigo da presente portaria é equiparada, exclusivamente para efeitos de segurança social, a trabalho por conta de outrem.</i></p> <p><u>Outras participações IEPF:</u></p> <p>* subsídio de alimentação, até ao valor fixado para a generalidade dos trabalhadores que exercem funções públicas ou a refeição na própria entidade promotora, se essa for a prática para os respectivos trabalhadores</p> <p>* seguro de acidentes de trabalho até ao valor correspondente a 3 % do valor total da bolsa de estágio de nível 4</p>
<b>Comparticipação ent. benef.</b>	<p>* pagamento do restante valor da bolsa</p> <p>* contribuições devidas à segurança social e às finanças, por equiparação ao regime dos trabalhadores por conta de outrem</p>
<b>Regime especial de projetos de interesse estratégico</b>	-----
<b>Contrato de estágio</b>	* contrato de estágio, entre o estagiário e a entidade beneficiária; * reduzido a escrito
<b>Certificação</b>	-----
<b>Efeitos legais</b>	<p>* Revogação das seguintes portarias: a) Portaria n.º 129/2009, de 30 de Janeiro, com a redação dada pelas Portarias nº 127/2010, de 1 de Março, e 681/2010, de 12 de Agosto;</p> <p>b) Portaria n.º 131/2009, de 30 de Janeiro, com a redação dada pelas Portarias nº 262/2009, de 12 de Março, 128/2010, de 1 de Março, e 681/2010, de 12 de Agosto;</p> <p>c) Portaria n.º 127/2010, de 1 de Março, com a redação dada pela Portaria n.º 681/2010, de 12 de Agosto;</p> <p>d) Portaria n.º 154/2010, de 11 de Março, alterada pela Portaria n.º 285/2010, de 25 de Maio;</p> <p>e) Despacho n.º 7384/2010, publicado no Diário da República, 2.ª série, de 27 de Abril.</p>

	Portaria nº 309/2012, de 9 de Outubro
<b>Designação</b>	-----
<b>Definição de estágio</b>	-----
<b>Objetivos</b>	-----
<b>Destinatários</b>	-----
<b>Entidades promotoras</b>	* empresas que iniciaram processo especial de revitalização, previsto no Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas (CIRE)
<b>Entidades organizadoras</b>	-----
<b>Orientador de estágio</b>	-----
<b>Duração</b>	-----
<b>Prioridades</b>	-----
<b>Bolsa de estágio</b>	-----
<b>Comparticipação IIEFP</b>	-----
<b>Comparticipação ent. benef.</b>	-----
<b>Regime especial de projetos de interesse estratégico</b>	* é introduzido o regime especial de projetos de interesse estratégico para a economia nacional ou de determinada região * com duração máxima de 18 meses * participação do IIEFP em 90 % do valor da bolsa, independentemente da natureza jurídica e da dimensão da entidade
<b>Contrato de estágio</b>	-----
<b>Certificação</b>	-----
<b>Efeitos legais</b>	* alteração da Portaria nº92/2011 (altera os artigos 5.º e 11.º)

	Portaria nº 3-B/2013, de 4 de Janeiro
<b>Designação</b>	-----
<b>Definição de estágio</b>	-----
<b>Objetivos</b>	-----
<b>Destinatários</b>	Passam também a ser destinatários: * os desempregados que integrem família monoparental inscritos no centro de emprego ou centro de emprego e formação profissional * os desempregados cujos cônjuges ou pessoas com quem vivam em união de fato se encontrem igualmente desempregados, inscritos no centro de emprego ou centro de emprego e formação profissional
<b>Entidades promotoras</b>	-----
<b>Entidades organizadoras</b>	-----
<b>Orientador de estágio</b>	-----
<b>Duração</b>	-----
<b>Prioridades</b>	-----
<b>Bolsa de estágio</b>	* Nos casos não previstos na Portaria 92/2011, o valor da bolsa corresponde ao IAS
<b>Comparticipação IEP</b>	-----
<b>Comparticipação ent. benef.</b>	-----
<b>Regime especial de projetos de interesse estratégico</b>	-----
<b>Contrato de estágio</b>	-----
<b>Certificação</b>	-----
<b>Efeitos legais</b>	* alteração da portaria nº 92/2001 (altera os artigos 3.º, 12.º e 14.º e republica, com aplicação às candidaturas apresentadas após 5-1-2013)

	Portaria n.º 120/2013, 26 de Março
<b>Designação</b>	
<b>Definição de estágio</b>	* Não são abrangidos pela presente portaria os estágios curriculares de quaisquer cursos.
<b>Objetivos</b>	* Promover a integração profissional de desempregados em situação mais desprotegida
<b>Destinatários</b>	* Os desempregados inscritos nos centros de emprego ou centros de emprego e formação profissional, com idade entre os 25 e os 30 anos, inclusive * As pessoas, com idade superior a 30 anos, <u>inscritas nos centros de emprego</u> ou centros de emprego e formação profissional como desempregados e em situação de procura de novo emprego, desde que tenham obtido há menos de três anos uma qualificação de nível 2, 3, 4, 5, 6, 7 ou 8 do Quadro Nacional de Qualificações (QNQ) e não tenham registos de remunerações na segurança social nos 12 meses anteriores à entrada da candidatura; profissional * Os desempregados cujos cônjuges ou pessoas com quem vivam em união de facto se encontrem igualmente desempregados, inscritos no centro de emprego ou centro de emprego e formação profissional. * No caso do PCDI não se aplica o limite de idade.
<b>Entidades promotoras</b>	* pessoas singulares ou coletivas, de direito privado, com ou sem fins lucrativos * autarquias locais <i>Revogado n.º 1 art.º 18.º: A entidade promotora que, após 2 anos, não tenha contratado, no mínimo, 1/3 dos estagiários, por motivos que a ela sejam imputáveis, fica impedida de se voltar a candidatar ao mesmo Programa durante um ano.</i>
<b>Entidades organizadoras</b>	-----
<b>Orientador de estágio</b>	-----
<b>Duração</b>	* o estágio tem a duração de doze meses, não prorrogáveis (exceção: estágios de projetos de interesse estratégico)
<b>Prioridades</b>	-----
<b>Bolsa de estágio</b>	* subsídio de transporte mensal no montante máximo de 10% do IAS, para PCDI
<b>Comparticipação IEP</b>	<u>Comparticipação a 100% da bolsa</u> nos seguintes casos: * 100% no caso do 1.º estagiário, no caso de entidades com 10 trabalhadores ou menos ou autarquias locais, desde que não tenham já obtido idênticas condições de apoio noutro estágio financiado por fundos públicos <u>Comparticipação a 80% da bolsa</u> nos seguintes casos: * no caso do 1.º estagiário, quando tenha já obtido participação integral noutro estágio financiado por fundos públicos; * Relativamente aos estagiários seguintes, no caso de entidades com 10 trabalhadores ou menos ou autarquias locais; * No caso de entidades com mais de 10 trabalhadores. <i>(majoração em 10% no caso dos PCDI)</i>
<b>Comparticipação ent. benef.</b>	-----
<b>Regime especial de projetos de interesse estratégico</b>	* duração de 6, 9, 12 ou 18 meses * para desempregados dos 18 aos 24 anos
<b>Contrato de estágio</b>	<u>Novo estágio</u> : obtenção de nova qualificação ou de qualificação em área diferente e o novo estágio ser nessa área
<b>Certificação</b>	* a entidade promotora deve entregar ao estagiário um certificado comprovativo de frequência e avaliação final * No caso dos destinatários que sejam detentores de qualificação de nível 3, a conclusão do estágio com avaliação final positiva dá lugar à obtenção do nível 4
<b>Efeitos legais</b>	* São alterados os artigos 1.º, 2.º, 3.º, 4.º, 5.º, 9.º, 11.º, 13.º, 14.º, 15.º, 15.º-A, 17.º e 18.º da Portaria n.º 92/2011, de 28 de fevereiro; É aditado o artigo 11.º-A à Portaria n.º 92/2011, de 28 de fevereiro; É revogado o n.º 1 do artigo 18.º da Portaria n.º 92/2011, de 28 de fevereiro.

	Portaria nº204-B/2013, em 18 de Junho
<b>Designação</b>	<b>Estágios-Emprego</b>
<b>Definição de estágio</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* o desenvolvimento de uma experiência prática em contexto de trabalho com o objetivo de promover a inserção de jovens no mercado de trabalho ou a reconversão profissional de desempregados, não podendo consistir na ocupação de postos de trabalho.</li> <li>* Não são abrangidos pela presente portaria os estágios curriculares de quaisquer cursos.</li> <li>* Não são igualmente abrangidos pela presente portaria os estágios cujo plano requeira perfil de formação e competências nas áreas da medicina e da enfermagem.</li> </ul>
<b>Objetivos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Complementar e desenvolver as competências dos jovens que procuram um primeiro ou um novo emprego, de forma a melhorar o seu perfil de empregabilidade;</li> <li>* Promover a integração profissional de desempregados em situação mais desprotegida;</li> <li>* Apoiar a transição entre o sistema de qualificações e o mercado de trabalho;</li> <li>* Promover o conhecimento sobre novas formações e competências junto das empresas e promover a criação de emprego em novas áreas;</li> <li>* Apoiar a melhoria das qualificações e a reconversão da estrutura produtiva.</li> </ul>
<b>Destinatários</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* jovens com idades compreendidas entre os 18 e os 30 anos, inclusive, inscritos como desempregados no Instituto do Emprego e da Formação Profissional, I.P. (IEFP) e detentores de uma qualificação de nível 2, 3, 4, 5, 6, 7 ou 8 do Quadro Nacional de Qualificações (QNQ), nos termos da Portaria n.º 782/2009, de 23 de julho.</li> <li>* desempregados à procura de novo emprego no IEFP, com idade superior a 30 anos, desde que tenham obtido há menos de três anos uma qualificação de nível 2, 3, 4, 5, 6, 7 ou 8 do QNQ e não tenham registos de remunerações na segurança social nos 12 meses anteriores à entrada da candidatura.</li> <li>* pessoas com deficiência e ou incapacidade, sem limite de idade, nem exigência de nível de qualificação</li> <li>* desempregados que integrem família monoparental</li> <li>* desempregados cujos cônjuges ou pessoas com quem vivam em união de facto se encontrem igualmente desempregados, inscritos no IEFP</li> </ul>
<b>Entidades promotoras</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Pessoas singulares ou coletivas de natureza privada, com ou sem fins lucrativos</li> <li>* As autarquias locais, comunidades intermunicipais e áreas metropolitanas</li> <li>* Entidades que integram o setor empresarial do Estado ou o setor empresarial local</li> <li>* Empresas que iniciaram processo especial de revitalização, previsto no Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas (CIRE)</li> <li>* Empresas que iniciaram o processo no Sistema de Recuperação de Empresas por Via Extrajudicial</li> </ul>
<b>Entidades organizadoras</b>	-----
<b>Orientador de estágio</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Não tem compensação financeira</li> <li>* Cada orientador de estágio não deve ter mais de cinco estagiários sob sua orientação</li> </ul>
<b>Duração</b>	12 meses, não prorrogáveis, sem prejuízo da duração dos estágios do regime especial de projetos de interesse estratégico.
<b>Prioridades</b>	-----
<b>Bolsa de estágio</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* O valor do IAS, para o estagiário com qualificação de nível 2 do QNQ (419,22€)</li> <li>* 1,2 vezes do valor correspondente ao IAS, para o estagiário com qualificação de nível 3 do QNQ (503,06€)</li> <li>* 1,3 vezes do valor correspondente ao IAS, para o estagiário com qualificação de nível 4 do QNQ (544,99€)</li> <li>* 1,4 vezes do valor correspondente ao IAS, para o estagiário com qualificação de nível 5 do QNQ (586,91€)</li> <li>* 1,65 vezes do valor correspondente ao IAS, para o estagiário com qualificação de nível 6, 7 ou 8 do QNQ (691,71€)</li> <li>* sem requisito de nível de qualificação - valor do IAS</li> </ul>
<b>Comparticipação IEFP</b>	<p><b>Comparticipação a 100% da bolsa nos seguintes casos:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Primeiro estagiário, no âmbito de candidaturas apresentadas até ao fim da vigência do Impulso Jovem, no caso de entidades promotoras com 10 trabalhadores ou menos ou no caso das autarquias locais, comunidades intermunicipais e áreas metropolitanas</li> <li>* Estágios que se enquadrem nas áreas constantes do “Repertório de atividades artesanais”, relativamente aos primeiros 10 estagiários por entidade no âmbito de candidaturas apresentadas até 31 de dezembro de 2013</li> <li>* Estágios desenvolvidos, no âmbito de candidaturas apresentadas até ao fim da vigência do Impulso Jovem, por Instituições particulares de solidariedade social registadas ou reconhecidas pela Direção Geral da Segurança Social e entidades a estas equiparadas, por Associações mutualistas ou por Estabelecimentos de apoio social.</li> <li>* Estágios desenvolvidos por hospitais, E.P.E..</li> </ul> <p><b>Comparticipação a 80% da bolsa nos restantes casos, com majoração de 10% se o estagiário for PCDI</b></p> <p><b>Outras participações IEFP:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* subsídio de alimentação, até ao valor fixado para a generalidade dos trabalhadores que exercem funções públicas (4,27€)</li> <li>* despesas ou subsídio de transporte, na totalidade, para PCDI com dificuldade de mobilidade</li> <li>* prémio do seguro de acidentes de trabalho, até ao valor de 3% do valor total da bolsa de estágio de nível 4</li> </ul>
<b>Comparticipação ent. benef.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* pagamento de 20% da bolsa, nos casos aplicáveis</li> <li>* contribuições devidas à segurança social e às finanças, por equiparação ao regime dos trabalhadores por conta de outrem</li> </ul>
<b>Regime especial de projetos de interesse estratégico</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* duração de 6, 9, 12 ou 18 meses</li> <li>* podem as entidades promotoras apresentar em conjunto projetos de estágios</li> <li>* reconhecidos como Projetos de Potencial Interesse Nacional (PIN), nos termos do Decreto-Lei n.º 174/2008, de 26 de agosto, com a redação que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 76/2011, de 20 de junho</li> </ul>
<b>Contrato de estágio</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* contrato de estágio entre o estagiário e a entidade promotora</li> <li>* reduzido a escrito</li> </ul>
<b>Certificação</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* a entidade promotora deve entregar ao estagiário um certificado comprovativo de frequência e avaliação final</li> <li>* No caso dos destinatários que sejam detentores de qualificação de nível 3, a conclusão do estágio com avaliação final positiva dá lugar à obtenção do nível 4</li> </ul>
<b>Efeitos legais</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Revogação da Portaria n.º 92/2011, de 28 de fevereiro, Portaria n.º 225-A/2012, de 31 de julho, e a alínea a) do n.º 2 do artigo 1.º, o n.º 1 do artigo 5.º e os artigos 7.º a 16.º da Portaria n.º 33/2013, de 29 de janeiro.</li> </ul>