

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o tema «Melhorar o desempenho dos sistemas nacionais de formação dual»**

**(parecer de iniciativa)**

(2016/C 013/10)

**Relatora: Dorthé ANDERSEN**

Em 19 de fevereiro de 2015, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, nos termos do artigo 29.º, n.º 2, do Regimento, elaborar um parecer de iniciativa sobre o tema

*Melhorar o desempenho dos sistemas nacionais de formação dual*

(parecer de iniciativa).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania, que emitiu parecer em 1 de setembro de 2015.

Na 510.<sup>a</sup> reunião plenária de 16 e 17 de setembro de 2015 (sessão de 16 de setembro), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 206 votos a favor, um voto contra e oito abstenções, o seguinte parecer:

## **1. Conclusões e recomendações**

1.1. Os jovens europeus foram severamente afetados pela crise em vários Estados-Membros, o que acarretou um enorme custo humano, social e económico. No entanto, uma taxa de desemprego mais elevada entre os jovens não é novidade e aponta para alguns problemas estruturais que dificultam a transição entre a escola e o mundo do trabalho.

1.2. Sistemas eficientes de ensino e formação profissionais (EFP) baseados na formação dual contribuem para melhorar o emprego dos jovens e podem tornar mais harmoniosa a transição entre a escola e o mundo do trabalho para os jovens de ambos os sexos, incluindo os provenientes de meios desfavorecidos.

1.3. O CESE salienta que não existe um «modelo ideal único» de formação dual; o objetivo é promover uma formação dual de elevada qualidade que funcione.

### **1.4. A nível europeu:**

1.4.1. O CESE considera necessário criar um instrumento europeu de avaliação da qualidade que registe os progressos e o impacto das reformas em curso nos Estados-Membros, com vista a melhorar o desempenho dos sistemas de EFP e de formação dual.

1.4.2. Recomenda à Comissão que, em conjunto com os parceiros pertinentes, desenvolva instrumentos para monitorizar e recolher dados, avaliar o que funciona nos Estados-Membros e identificar os elementos essenciais ao bom funcionamento dos sistemas de formação dual. O objetivo é medir e avaliar o que funciona, garantir a qualidade dos sistemas de formação e reforçar a correlação entre a formação dual e o emprego.

1.4.3. Competências e qualificações profissionais de elevada qualidade e adaptadas ao mercado de trabalho constituirão também no futuro uma componente fundamental dos mercados de trabalho e da competitividade europeia. Por conseguinte, o CESE propõe a fixação de uma meta da UE para o EFP e a formação dual, que poderá servir de via para melhorar as oportunidades de emprego dos jovens. Tal poderia fazer parte de uma Estratégia Europa 2020 renovada, pelo que o CESE insta a Comissão a estudar as opções.

1.4.4. O CESE considera que a fixação de uma meta da UE para o EFP e a compilação de dados ajudariam a manter os Estados-Membros no bom caminho para melhorar os níveis de ensino e para garantir que os jovens tenham uma experiência positiva com o sistema educativo e adquiram as competências exigidas pelo mercado de trabalho.

### 1.5. *Estados-Membros e parceiros sociais:*

1.5.1. O CESE recomenda que os Estados-Membros que não disponham de sistemas eficientes de formação dual calculem os custos que o desenvolvimento de tais sistemas implicaria em comparação com as compensações e os benefícios que traria para a competitividade das empresas e as oportunidades de emprego para os jovens.

1.5.2. O CESE realça a importância das parcerias entre escolas, centros de formação, sindicatos e a comunidade empresarial. Os parceiros sociais desempenham um papel determinante em todas as fases de um sistema eficiente de formação dual (conceção, execução, supervisão, avaliação, etc.). Intensificar e aproveitar melhor o diálogo social a todos os níveis pode ser um instrumento eficaz para melhorar a qualidade da formação dual e torná-la mais atraente.

1.5.3. O CESE insta os Estados-Membros a introduzirem ou a reverem sistematicamente a evolução profissional dos professores, mentores e formadores de EFP, em particular dos formadores das empresas, uma vez que estes são essenciais para melhorar o desempenho dos sistemas de EFP.

1.5.4. O CESE destaca a importância dos empregadores, incluindo as PME, e entende que a sua participação em programas de estágios de aprendizagem aumentará quando estes corresponderem efetivamente às suas necessidades e quando houver boas ligações com as escolas. A aplicação de sistemas de formação dual que permitam uma participação dos empregadores com uma boa relação custo-eficácia e que lhes deem uma maior possibilidade de apropriação deverá ser o objetivo nos próximos anos.

1.5.5. O CESE recomenda aos parceiros sociais europeus que prossigam o seu trabalho neste domínio, no âmbito dos seus programas de trabalho autónomos.

## 2. **Introdução — A situação atual na Europa**

2.1. A crise económica na Europa atingiu severamente os jovens. 4,5 milhões de jovens entre os 15 e os 24 anos estão desempregados <sup>(1)</sup>, embora uma elevada taxa de desemprego entre os jovens não seja novidade em alguns países da UE, tendo sido simplesmente agravada pela crise. A taxa de desemprego dos jovens na UE é mais do dobro da dos adultos: 20,9 % contra 9,8 %. Cerca de 7 milhões de jovens europeus não trabalham nem seguem qualquer programa de estudos ou formação (os chamados NEET) <sup>(2)</sup>. Perante perspetivas económicas a curto prazo relativamente fracas, o desemprego dos jovens atingiu níveis extremos em alguns Estados-Membros, o que acarretou enormes custos humanos, sociais e económicos.

2.2. Já antes da crise o desemprego era mais elevado entre os jovens do que na população adulta, o que sugere a existência de um problema estrutural no estreitamento das ligações entre os sistemas de ensino e formação e os mercados de trabalho. Outro argumento nesse sentido é que, em muitos países, a taxa de desemprego jovem é elevada mas, ao mesmo tempo, os empregadores têm dificuldade em encontrar trabalhadores com as competências adequadas.

2.3. A situação exige uma nova abordagem que melhore as bases do emprego e do crescimento, com vista ao desenvolvimento de competências e qualificações profissionais de elevada qualidade e adaptadas ao mercado de trabalho e ao bom funcionamento dos mercados de trabalho.

2.4. No entanto, existem divergências consideráveis entre os Estados-Membros no que toca à sua experiência com a inserção de jovens no mercado de trabalho.

---

<sup>(1)</sup> Eurostat de março de 2015, factos e números do desemprego jovem.

<sup>(2)</sup> Eurostat [tesem150], 2014.

2.5. Em muitos países, as pessoas com cursos profissionais constituem a maioria dos trabalhadores do setor privado, embora também desempenhem um papel significativo em segmentos do setor público. Atualmente, cerca de metade dos estudantes do ensino secundário de toda a Europa seguem um programa de EFP e cerca de um quarto destes estão inseridos em programas que combinam a aprendizagem em contexto escolar e laboral <sup>(3)</sup>. Contudo, o principal desafio consiste em tornar o EFP mais atrativo, melhorando a sua qualidade e pertinência.

2.6. Numa série de pareceres <sup>(4)</sup>, o CESE sublinhou a importância de criar as condições adequadas para os jovens, a fim de facilitar a transição do ensino para o mundo do trabalho, promovendo oportunidades para realizar diferentes formas de formação dual no âmbito do ensino e da formação profissionais (EFP) de elevada qualidade.

2.7. O CESE considera importante manter este ímpeto e assegurar que cada Estado-Membro, em colaboração com os parceiros sociais, adapte os seus sistemas de EFP integrando componentes da aprendizagem dual.

### 3. Entender os conceitos — Sistemas de formação dual na Europa

3.1. O presente parecer centra-se nos sistemas de formação dual no âmbito do EFP. A formação dual é um termo genérico que abrange diversos modelos nacionais. Segundo o Cedefop, a formação dual diz respeito ao ensino ou formação que combina períodos de aprendizagem numa escola ou centro de formação com outros no local de trabalho. A dualidade remete para as vias de aprendizagem (escolas/prestadores de EFP e empresas de formação que partilham a responsabilidade de ministrar formação teórica e prática) e para os intervenientes (públicos e privados).

3.2. Todos os Estados-Membros dispõem de sistemas que integram uma componente de aprendizagem em contexto laboral, mas estes variam em termos de qualidade, resultados e escala <sup>(5)</sup>. Por exemplo: quanto tempo é passado no local de trabalho? Existe um contrato entre o formando e o empregador? O formando é remunerado? Qual é o papel dos parceiros sociais?

3.3. Não existe um modelo único ou «ideal» e o desenvolvimento de um sistema dual depende de múltiplos contextos económicos e sociais.

3.4. Há atualmente três grandes vias de formação no âmbito do EFP:

- estágios de aprendizagem, que combinam e alternam a formação numa empresa com o ensino na sala de aula, conduzindo a uma qualificação reconhecida a nível nacional. Em geral, existe uma relação contratual entre o empregador e o estagiário, que inclui remuneração (por exemplo, na Áustria, na Dinamarca e na Alemanha);
- EFP em contexto escolar com formação prática no local de trabalho. Esta vertente inclui períodos mais curtos de formação em contexto laboral (estágios profissionais) como elemento obrigatório ou facultativo dos programas de EFP e conduz a uma qualificação formal;
- programas em contexto escolar.

3.5. A palavra de ordem é a ligação estreita ao local de trabalho e as sinergias desenvolvidas entre o formando, a base teórica e a aprendizagem prática e evolução no local de trabalho.

<sup>(3)</sup> Relatório da Comissão Europeia sobre ensino e formação, novembro de 2014.

<sup>(4)</sup> Por exemplo:

- Parecer do CESE sobre «O ensino e a formação profissionais de nível pós-secundário como uma alternativa atrativa ao ensino superior» (JO C 68 de 6.3.2012, p. 1);
- Parecer do CESE sobre um «Quadro de Qualidade para os Estágios» (JO C 214 de 8.7.2014, p. 36).
- Parecer do CESE sobre «Empregabilidade dos jovens — Adequar a formação às necessidades da indústria em época de austeridade» (JO C 311 de 12.9.2014, p. 7);
- Parecer do CESE sobre «Medidas para promover o emprego dos jovens — Boas práticas» (JO C 424 de 26.11.2014, p. 1).

<sup>(5)</sup> Estudo do Parlamento Europeu, «Dual Education: A Bridge over Troubled Waters» [Ensino dual: ponte sobre águas revoltas], junho de 2014.

#### 4. Historial das políticas europeias

4.1. O Conselho Europeu de 27 e 28 de junho de 2013 <sup>(6)</sup> acordou uma nova estratégia para combater o desemprego dos jovens, incluindo o objetivo de promover «as aprendizagens de alta qualidade e a aprendizagem no trabalho». Vinte e dois Estados-Membros receberam recomendações específicas por país para adaptarem os seus sistemas de ensino e formação profissionais, colocando maior ênfase nas componentes da formação em contexto laboral e nos estágios de aprendizagem de elevada qualidade para os jovens.

4.2. Foram adotadas diversas medidas a nível da UE. Por exemplo, adotou-se uma Garantia para a Juventude, afetaram-se fundos ao desenvolvimento de estágios de aprendizagem a nível nacional, incluindo sistemas de formação dual, e constituiu-se uma Aliança Europeia para a Aprendizagem.

4.3. No seu quadro de ação para o emprego dos jovens <sup>(7)</sup>, de junho de 2013, os parceiros sociais europeus salientaram também o valor dos modelos de aprendizagem no local de trabalho, como os sistemas de aprendizagem dual.

4.4. A Presidência letã apoiou cinco compromissos concretos no âmbito da revisão do Comunicado de Bruges. O primeiro destes compromissos é a promoção da aprendizagem em contexto laboral, com especial atenção para a formação através de estágios de aprendizagem <sup>(8)</sup>.

#### 5. A formação dual como forma de construir pontes para a vida ativa

5.1. Estudos realizados pelo Cedefop e pela Comissão Europeia, por exemplo, sugerem que há uma ligação positiva entre sistemas de EFP baseados no ensino dual e o emprego dos jovens <sup>(9)</sup>.

5.2. A experiência e os números falam por si. Países com sistemas de formação profissional pertinentes e atrativos, baseados em princípios de formação dual, têm um melhor desempenho quando se trata de inserir os jovens no mercado de trabalho. Alguns países, como a Áustria, também apresentam bons exemplos de possibilidades de formação para jovens desfavorecidos, tais como a assistência no emprego ou uma rede de segurança para estagiários.

5.3. Um sistema eficiente de formação dual proporciona aos jovens uma primeira experiência de trabalho e, por conseguinte, torna-os mais atraentes para as empresas e os futuros empregadores. Na Alemanha, mais de dois terços dos estagiários permanecem com o mesmo empregador após terminado o estágio de aprendizagem <sup>(10)</sup>. Na Dinamarca, os dados <sup>(11)</sup> mostram que os detentores de um diploma de EFP estão entre os que encontram mais rapidamente um novo emprego em caso de despedimento e uma grande parte deles cria a sua própria empresa.

5.4. Não obstante, muitos jovens e pais consideram o EFP e os estágios de aprendizagem menos apelativos do que os estudos académicos, ou consideram que só dão acesso a um trabalho operário convencional. Mas esquecem os «conhecimentos competitivos» que podem ser adquiridos através da formação dual — os jovens não só têm uma oportunidade de carreira mas adquirem conhecimentos competitivos que podem continuar a ser desenvolvidos.

5.5. Poderá pensar-se numa meta da UE para a quota de estudantes no EFP e na formação dual no âmbito da revisão da Estratégia Europa 2020. Seria uma forma de prestar mais a atenção à forte empregabilidade e à componente de inclusão da formação dual e dos estágios de aprendizagem. Seria uma forma de prestar mais a atenção à forte empregabilidade e à componente de inclusão da formação dual e dos estágios de aprendizagem.

5.6. Uma meta deste tipo deve ser ambiciosa, visto estar comprovada uma relação positiva com o emprego, e tem de ter em conta a necessidade futura de trabalhadores com qualificações intermédias no mercado de trabalho.

<sup>(6)</sup> <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-104-2013-EXT-1/pt/pdf>

<sup>(7)</sup> [https://www.etuc.org/sites/www.etuc.org/files/201306\\_Framework\\_of\\_Actions\\_Youth\\_Employment\\_1.pdf](https://www.etuc.org/sites/www.etuc.org/files/201306_Framework_of_Actions_Youth_Employment_1.pdf)

<sup>(8)</sup> Conclusões da presidência de Riga, 22 de junho de 2015.

<sup>(9)</sup> Por exemplo: Cedefop, «Labour market outcomes of VET in Europe» [Resultados no mercado de trabalho do EFP na Europa] 2013; Comissão Europeia, Monitor da Educação e da Formação 2014; OCDE, «Learning for Jobs» [Aprendizagem para o emprego], avaliações do EFP 2010.

<sup>(10)</sup> Germany Trade & Invest, Câmara de Comércio e Indústria Alemã (DIHK), Ministério Federal da Educação e Investigação, IAB (instituto de investigação do mercado de trabalho e do emprego), Serviço Federal de Estatística 2013.

<sup>(11)</sup> <http://www.da.dk/bilag/AMR09%2CArbejdsmarkedetsrapport%202009.pdf>

5.7. Para melhorar a imagem e a capacidade de atração, é necessário um esforço combinado das escolas, dos centros e empresas de formação, dos parceiros sociais e dos políticos. As escolas de EFP e os centros de formação têm de ser mais adaptáveis à evolução das necessidades do mercado de trabalho e da economia. Poderá incentivar-se concursos de competências e modelos exemplares, a fim de pôr em destaque determinadas competências ou escolas e inspirar os jovens de ambos os sexos. Abrir percursos que deem acesso ao ensino superior e evitar que os estudantes e os pais encarem os estágios de aprendizagem como uma via sem saída, ou reforçar os programas de intermobilidade na UE, como o Erasmus+, são medidas que poderão tornar estes sistemas mais atraentes.

5.8. Serviços eficientes e precoces de orientação profissional e aconselhamento são essenciais para melhorar a compreensão e a imagem dos sistemas de formação dual.

5.9. Os professores desempenham igualmente um papel na criação de sistemas de formação dual mais atrativos e exercem uma influência direta sobre a perceção que os jovens têm do EFP. A profissão de professor de EFP deve também ser vista como uma proposta atrativa. Uma forma de o fazer é garantindo que as competências profissionais e pedagógicas dos professores de EFP são constantemente atualizadas através de uma melhor cooperação entre as escolas e as empresas, de modo que os professores estejam a par das necessidades das empresas, das práticas de trabalho em curso, das novas tecnologias, etc.

5.10. Num sistema dual, a presença de um profissional qualificado e motivado que exerce a função de tutor ou formador na empresa deve ser um requisito básico de garantia da qualidade. Cabe colocar uma maior ênfase na responsabilidade dos formadores dentro das empresas. Uma descrição mais clara e mais pormenorizada das competências a adquirir pode aumentar a qualidade da aprendizagem em contexto laboral.

## **6. Acompanhamento e avaliação dos sistemas e das políticas de ensino e formação profissionais numa base contínua e assentando em dados concretos**

6.1. Vários estudos já realizados indicam que os sistemas de formação dual da Alemanha, da Suíça e da Áustria, por exemplo, funcionam bem na medida em que proporcionam aos jovens formação adequada e são uma boa porta de entrada na vida ativa. Todavia, não há um «modelo ideal único»; o objetivo é identificar estruturas e práticas eficazes.

6.2. Uma informação mais transparente sobre as bases, os conteúdos e os resultados poderia ajudar a identificar os elementos essenciais que caracterizam o bom funcionamento dos sistemas de formação dual. Embora a maioria dos Estados-Membros e o Cedefop efetuem uma recolha dos dados sobre a empregabilidade dos detentores de diplomas de EFP, esses dados poderiam ser mais bem aproveitados para melhorar os sistemas, incluindo da formação dual.

6.3. A percentagem da «aprendizagem em contexto laboral», por exemplo, pode ser utilizada como variável no parâmetro de referência da empregabilidade na UE. Uma referência europeia para a formação dual poderia realçar a correlação entre os sistemas de formação dual e o emprego dos jovens. Os dados para um parâmetro de referência desse tipo poderiam ser recolhidos anualmente através do inquérito às forças de trabalho.

6.4. Em cooperação com o Cedefop, o Eurostat (Eurobarómetro) poderia estudar mais sistematicamente os jovens que concluem um ciclo de ensino e formação profissionais e que possuem as competências procuradas, bem como a forma como a formação dual em empresas contribuiu para a aquisição dessas competências.

6.5. Poderá ser útil compilar dados nacionais comparáveis que permitam avaliar o desempenho dos países no que diz respeito à aplicação e aos resultados dos vários sistemas de formação dual na Europa. O Cedefop, o Eurostat e a Comissão já recolhem dados no âmbito do quadro estratégico EF 2020 e do processo de Copenhaga, mas a UE necessita de um instrumento coerente que registe tanto os progressos como os efeitos das reformas que estão em curso em muitos Estados-Membros, a fim de melhorar o desempenho e a qualidade dos sistemas nacionais de EFP.

O CESE propõe que esse instrumento de avaliação da qualidade abranja, pelo menos, as seguintes questões políticas:

— de que modo e por que motivo a formação dual conduz a taxas de emprego mais elevadas?

- a formação dual permite situações mais harmoniosas no mercado de trabalho, como períodos de desemprego mais curtos, e uma melhor adequação das competências?
- como pode a formação dual conduzir ao aumento da mobilidade, quer dentro de um setor quer entre diferentes setores?

6.6. Um conjunto de parâmetros relativamente simples, baseados no tempo, poderia ser utilizado como trampolim para realizar análises mais qualitativas e, ao mesmo tempo, para acompanhar a evolução da situação em cada país no seu processo de adaptação dos sistemas de EFP aos princípios da formação dual, bem como os seus benefícios. Uma plataforma de dados deste tipo poderá também contribuir para o trabalho da Aliança Europeia da Aprendizagem e para o quadro de referência Eqavet.

## 7. Melhor desempenho dos sistemas nacionais de formação dual e participação das empresas

7.1. São muitos os desafios que ainda não estão a ser enfrentados com seriedade, por exemplo, no que toca à qualidade da formação e à sua pertinência para o mundo empresarial.

7.2. Os estágios de aprendizagem contribuem significativamente para responder às necessidades das empresas em termos de competências, ao mesmo tempo que ajudam os jovens a ingressar no mercado de trabalho. Os estágios de aprendizagem oferecem aos empregadores uma série de vantagens, nomeadamente uma melhor adequação das competências na sequência da formação ministrada na empresa, novos conhecimentos e perspetivas. Os estágios de aprendizagem devidamente postos em prática implicam uma série de direitos e de obrigações para todas as partes envolvidas.

7.3. As empresas devem encarar isto como um investimento em recursos humanos qualificados para o futuro e assumir a responsabilidade de formar efetivamente os jovens. Mas para que as empresas — incluindo as PME — encarem estes estágios de aprendizagem como um investimento, tem de haver condições que lhes permitam apropriar-se mais dos sistemas, incluindo da conceção dos currículos.

7.4. Alguns empregadores receiam que os custos de formar um estagiário sejam superiores aos benefícios, mas esta mentalidade tem de ser combatida. Uma análise do custo-benefício realizada na Suíça demonstra que o contributo produtivo de um estagiário excede os custos de formação (incluindo o salário) em mais de 6 000 euros por estagiário<sup>(12)</sup>; a *Businesseurope* está atualmente a realizar um estudo sobre a relação custo-benefício dos estágios de aprendizagem.

7.5. Em alguns países, foram criados fundos para a repartição dos encargos, sendo que as empresas pagam ao fundo um determinado montante para cobrir as horas passadas na escola ou as despesas de deslocação (na Dinamarca, designa-se por «arbejdsgivernes uddannelsesbidrag», ou seja, a contribuição do empregador para a formação escolar). Na Austria, as empresas recebem um prémio pelos estagiários que obtenham uma boa avaliação. Neste país (Vorarlberg) existe um modelo de repartição dos encargos em que as empresas pagam para um fundo de formação 0,2/1 000 da remuneração total dos estagiários. Após uma avaliação do estágio ao fim de 18 meses, é atribuído um prémio às empresas que tenham prestado uma boa formação.

7.6. No entanto, os resultados em termos de custo-benefício podem variar entre os diferentes setores e os diferentes sistemas de EFP. É, portanto, necessário que os sistemas de formação nacionais sejam avaliados continuamente e, se for o caso, adaptados de forma a garantir que contribuam para a competitividade das empresas europeias. Instrumentos de avaliação da qualidade mais facilmente comparáveis podem igualmente ajudar os Estados-Membros neste domínio.

7.7. Uma boa garantia e avaliação da qualidade dos estágios de aprendizagem e dos sistemas de formação dual, incluindo as condições de trabalho, é igualmente importante e os parceiros sociais podem também desempenhar um papel neste contexto. Acima de tudo, os parceiros sociais têm de estar envolvidos na conceção de disposições nacionais aplicáveis à formação dual e, através de práticas adequadas de negociação coletiva, podem também ajudar a garantir a qualidade dos estágios e outros regimes de aprendizagem no trabalho. Os sindicatos e representantes sindicais podem também desempenhar um papel de maior relevo na formação e no bem-estar dos jovens dentro das empresas.

Bruxelas, 16 de setembro de 2015.

*O Presidente*  
*do Comité Económico e Social Europeu*  
Henri MALOSSE

---

<sup>(12)</sup> EENEE Policy Brief 3/2012, novembro de 2012, «Apprenticeship Training Can Be Profitable for Firms and Apprentices Alike» [A formação em regime de estágio de aprendizagem pode ser rentável para as empresas e para os estagiários], por Stefan C. Wolter, Universidade de Berna.