



CONTRIBUTO DA UGT
SOBRE O RELATÓRIO PRELIMINAR
SOBRE AS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPREGO – JUNHO 2016

Quando bem concebidas e implementadas, as políticas activas de emprego (PAE) desempenham um papel importante na melhoria da empregabilidade, para a reinserção no mercado de emprego e para o reforço da qualidade do emprego.

Estamos conscientes que, por si só, estas PAE não solucionam os problemas do emprego, os quais exigem antes de mais ritmos de crescimento económico e de criação de emprego mais intensos.

Porém, entendemos que o papel destas PAE no combate ao desemprego, no apoio à criação de postos de trabalho e à inserção dos desempregados, contribuindo ainda para amortecer crises e flutuações económicas e no mercado de trabalho, deve ser valorizado, sobretudo num período como aquele que atravessamos, em que o desemprego de longa duração é extremamente elevado e em que arriscamos níveis insustentáveis de desemprego estrutural.

As políticas activas devem assim apoiar um regresso mais rápido e sustentável dos desempregados, gerir estrangulamentos de populações vulneráveis perante o mercado de trabalho, promover um maior equilíbrio e ajustamento entre oferta e procura, facilitando as várias “transições”, nomeadamente do emprego para o emprego (prevenindo a perda de empregos, nomeadamente resultante de perda de competências profissionais, num mundo em constante mudança) e promover o emprego digno e de qualidade.

A existência de um quadro adequado de medidas activas, nomeadamente em contextos de mudanças rápidas do perfil e do volume de desemprego e dos novos desafios do mundo do trabalho exigem uma avaliação sistemática e contínua da eficácia e eficiência das PAE, que permita uma revisão das políticas, sempre que necessário.

Nesse âmbito, saudamos o relatório preliminar agora apresentado pelo Governo aos Parceiros Sociais.

Ainda como nota geral, a UGT deve aqui lembrar os princípios que, não sendo novos ou inovadores, considera deverem ser assegurados numa qualquer revisão das políticas activas de emprego:

- A simplificação: tornar as medidas claras e simples, facilitando o seu conhecimento e utilização por parte de todos os beneficiários; reduzir eventuais constrangimentos e carga burocrática; assegurar uma ampla divulgação junto de todos os potenciais beneficiários;
- A concentração: eliminar a dispersão e, por vezes até duplicação, de medidas e instrumentos, concentrando-as naqueles que forem consideradas as prioridades e os públicos mais desfavorecidos, definidos em cada momento;
- Avaliação sistemática: assegurar antecipadamente um quadro de avaliação regular, no qual – tal como na elaboração - devem ser envolvidos os parceiros sociais, e onde a vertente de avaliação do efectivo contributo para a criação de novos empregos, para o reforço da empregabilidade e para a inserção dos desempregados deve ser reforçada (a par da execução física e financeira já existente, que contribui inclusivamente para identificar eventuais medidas a eliminar/redesenhar, face à sua utilização marginal ao longo do tempo).

Importa ainda ter presente que a revisão das PAE se deve orientar para responder às prioridades, metas e objectivos da política de emprego, assumidos a nível europeu, (nomeadamente no quadro da Estratégia UE2020) e a nível nacional. E, nesse âmbito, há muito que a UGT defende que as políticas activas de emprego devem contribuir para o combate às excessivas precariedade e instabilidade do emprego, que em Portugal assumem dos mais elevados níveis no seio da UE, sendo ainda mais graves nos grupos populacionais mais jovens, como ficou claramente demonstrado no relatório em apreciação.

Por fim, a eficácia e eficiência das PAE depende do ciclo económico, da adequação das medidas, mas igualmente do adequado funcionamento dos serviços públicos que as divulgam, implementam, acompanham e avaliam.

Nesse quadro, a UGT considera que o funcionamento dos serviços públicos de emprego, concretamente do IEFP e dos Centros de Emprego (intervenção junto dos desempregados e das empresas, captação de ofertas de emprego pelas empresas, trabalhadores qualificados para o desempenho dessas funções, etc.) é uma discussão que deve igualmente ser feita em

sede de concertação social, no sentido de assegurar as condições para que as PAE atinjam efectivamente os objectivos a que se propõem.

O RELATÓRIO PRELIMINAR SOBRE POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPREGO

O relatório preliminar apresenta informação sobre a execução física e financeira das medidas activas, as condições do seu financiamento e a empregabilidade e transições entre emprego, tendo como objectivo, segundo o Governo, permitir uma leitura mais informada não só da forma como foram aplicados os recursos neste tipo de medidas, mas também dos efeitos das mesmas sobre os que delas beneficiaram, num exercício que procura reforçar a transparência. Esta é uma intenção que a UGT regista como positiva e que deve continuar a ser prosseguida no desenvolvimento do relatório.

Consideramos que o relatório poderá constituir-se como uma primeira base de trabalho para o Governo e Parceiros Sociais poderem encetar uma discussão profunda sobre uma revisão do quadro das políticas activas de emprego.

Será porém necessário que o mesmo venha a ser aprofundado e corrigido nalguns aspectos que carecem de maior desenvolvimento, nomeadamente:

- O período temporal analisado deve ser alargado, o que permitirá uma avaliação mais rigorosa da eficácia (e tendência de eficácia) de certas medidas independentemente dos ciclos económicos que certamente a condicionam, o que é especialmente pertinente quando se trata da inserção no mercado de trabalho;
- A análise da empregabilidade, inserção no emprego e qualidade do emprego deverá ser alargada à generalidade das medidas existentes;
- Incluir alguma informação sobre as entidades que beneficiam destas medidas em termos da sua caracterização (dimensão, sectores, volume de negócio, frequência do recurso às PAE).

Avaliar a eficácia e eficiência das políticas activas de emprego implica também conhecer o percurso de inserção de pessoas / grupos em circunstâncias similares e que não beneficiaram de qualquer medida activa (no fundo, trabalhando com os dois grupos - beneficiários/ não beneficiários de medidas).

Da análise do relatório, afigura-se-nos importante realçar algumas questões.

Desde logo, as questões ligadas ao financiamento das PAE e às suas condições de sustentabilidade, em relação às quais é referido que, se o ritmo de execução das políticas que se verificou em 2014 e 2015 fosse mantido, as verbas disponíveis no quadro do PT 2020 seriam esgotadas em meados de 2018 (tendo já sido consignados recursos financeiros que absorvem mais de 60% da dotação total).

Esta é uma situação relativamente à qual a UGT expressa preocupação, especialmente num contexto em que o desemprego permanece ainda bastante elevado (sobretudo entre os jovens e os DLD) e em que subsiste algum desinvestimento na formação qualificante de activos adultos – elemento estruturante no ajustamento qualitativo e ágil do mercado de trabalho – a qual assume um carácter ainda mais relevante face aos desafios existentes (as mudanças tecnológicas, a digitalização da economia ou a sustentabilidade ambiental).

A UGT sempre expressou as suas preocupações e discordância em relação à profunda redução de verbas afectas à formação profissional e, em especial, à formação contínua de activos (empregados ou desempregados) no actual quadro financeiro PT2020, o que não deixará de ter consequências nas políticas activas de emprego. Assim, é essencial que esta questão seja devidamente acautelada num quadro de uma possível reprogramação financeira com a UE, devendo em qualquer caso ser assegurado o nível adequado de financiamento às PAE nos próximos anos.

Uma segunda nota concerne ao nível de contratos não permanentes associado às diferentes tipologias de medidas activas. Os dados apresentados devem merecer especial atenção e reflexão, sobretudo num contexto marcado por uma forte restritividade dos recursos disponíveis para estas medidas activas.

Neste domínio, partilhamos da visão expressa pelo Governo de que as políticas activas de emprego, por constituírem um dos instrumentos centrais da actuação do Estado no mercado de trabalho, devem estar alinhadas com objectivos como o combate ao desemprego, a qualificação dos recursos humanos e também a promoção da qualidade e estabilidade do emprego.

A UGT regista os esforços desenvolvidos pelo Governo no sentido de não só assegurar mais informação sobre a empregabilidade e inserção dos beneficiários das medidas mas também de a aprofundar, por via da utilização de vários conceitos de empregabilidade e de informação sobre a natureza dos contratos de trabalho, no que consideramos ser uma metodologia

inovadora (pelo menos no quadro da discussão em sede de CPCS) e que certamente contribui para enriquecer a discussão.

Na análise da inserção no mercado de trabalho, a UGT considera, desde logo, que seria necessária a inclusão de informação adicional sobre a empregabilidade num período mais lato que os 12 meses analisados.

Para além do ciclo económico adverso (que pode explicar em parte menores níveis de empregabilidade), importará igualmente detalhar outras questões.

Verifica-se, por exemplo, que os cursos de aprendizagem têm uma empregabilidade a 12 meses em torno de 50%, enquanto que, na Vida Activa, esta se situa em apenas 30.5%, sendo referida uma situação diferenciadora que, sendo importante (atribuição ou não de um nível de qualificação no final da formação), não será porventura a única. Questões como a adequação das áreas de formação às necessidades do mercado, o reconhecimento da qualidade da formação (acompanhamento, duração, métodos de formação), o grau de intervenção dos parceiros sociais ou outras poderão estar na origem dessa diferenciação na inserção.

Relativamente aos estágios, de salientar que a empregabilidade permanece elevada (empregabilidade geral), sobretudo quando comparada com outras medidas da mesma natureza, sendo mesmo das medidas com menor peso de contratação a termo ao fim de 12 meses.

A UGT sempre considerou, e continua a considerar, o programa de Estágios como uma das mais importantes medidas activas de emprego, a qual sempre se revelou como fundamental para a melhoria das condições de integração no mercado de trabalho de um grupo especialmente vulnerável os jovens, ainda que agora abranja outros públicos (seria igualmente importante diferenciar as condições de inserção destes dois grupos distintos).

Parece-nos porém que será relevante não deixar de analisar quais as consequências e impactos das recentes alterações ao regime legal dos estágios (públicos-alvo, duração, apoios).

Há muito que a UGT vem alertando para a necessidade de criar mecanismos que, à semelhança de outras medidas, assegure o combate à utilização indevida dos estágios, nomeadamente por via de um recurso sistemático e rotativo a esta medida, sem quaisquer compromissos e responsabilidades de admissão dos jovens. A UGT defende que novos apoios

só deverão ser concedidos quando a empresa tiver assegurado a admissão de 3 em 4 estagiários em momento anterior.

As situações de utilização indevida, a que acima aludimos, têm sido particularmente notórias no que concerne aos CEI e CEI+. Assim, para além do aprofundamento da análise em torno da empregabilidade, assume também aqui particular acuidade discutir a sua utilização, não esquecendo a particular responsabilidade do Estado neste domínio.

No que se refere ao ponto sobre a acumulação de apoios, a UGT não pode, antes de mais, destacar que, sob a égide do mesmo conceito, caem situações distintas, desde a acumulação simultânea de apoios/medidas no mesmo período à sucessividade de medidas/apoios a uma mesma entidade.

Em ambos os casos, parece-nos que será necessário analisar a fundo se tal acumulação contribui de facto para um aumento substancial da eficácia da intervenção pública, afigurando-se-nos porém que, na primeira das situações acima descritas, a acumulação nos vem parecendo, por regra, porventura excessiva e desadequada.

No que concerne à sucessividade de aplicação de medidas também se nos afigura que a mesma necessitará de igual aprofundamento, devendo ser equacionados os casos em que tal lógica prevaleça sobre a existência de consequências efectivas para um “não resultado eficaz” (leia-se criação de emprego de qualidade) dos apoios concedidos.

Tal reforça aliás a necessidade da análise realizada em relatórios desta natureza incidir sobre períodos mais prolongados, de forma a permitir verificar se estamos perante uma empregabilidade “imediatista”, e umbilicalmente ligada ao apoio, ou a uma real empregabilidade, determinada pela existência de efectivas necessidades das entidades beneficiárias. Aquele “imediatismo” parece-nos aliás poder ser indiciado pelas oscilações na empregabilidade directa e geral dos estágios (Quadro 7) ao longo dos 12 meses seguintes à sua conclusão.

A UGT regista que o relatório aponta no sentido da generalidade das intervenções apresentar níveis baixos de empregabilidade, sobretudo num quadro em que não tenha existido posteriormente uma qualquer forma de apoio à contratação.

No entanto, importará que existam elementos que nos permitam analisar se tal dado resultará de uma maior eficácia desse tipo de intervenção ou da existência de um excessivo número de

postos de trabalho “subsídio-dependentes”, os quais tenderão a desaparecer num período de análise mais longo.

01-07-2016