

Programa Operacional Inclusão Social e Emprego (POISE)

Relatório de Execução Anual de 2017

Parecer da CGTP-IN

O relatório de execução de 2017 aponta para uma taxa de compromisso de 52% do total da dotação do programa até 2020. No entanto, passados já quatro anos desde o início deste período de programação, o nível de execução continua muito baixo, sendo de apenas 19%. Ainda que no documento se afirme que está em linha com o Portugal 2020, a execução é efectivamente baixa e muito desigual entre os vários eixos.

Assim, o Eixo 3 (Promover a inclusão social e combater a pobreza), que abrange 52% da dotação total do POISE, tem uma das execuções mais baixas do programa, de apenas 6%. Apenas o Eixo 4 (Assistência Técnica) tem uma execução mais baixa (5%). No Eixo 3 estão incluídas medidas e tipologias muito importantes, como a formação modular para desempregados de longa duração, o apoio às pessoas com deficiência, a coesão social ou a igualdade de oportunidades e de género, só para referir algumas. O relatório refere que há inúmeras tipologias não operacionalizadas, mas não diz quais, sendo uma lacuna em termos de transparência neste documento.

O Eixo 1 (Promover a sustentabilidade e a qualidade do emprego), o segundo mais importante em termos de dotação, regista igualmente uma baixa execução (17%), não tendo sequer progredido significativamente em relação ao ano precedente. Metade das tipologias não foram operacionalizadas, mas não se referem explicitamente quais.

A execução do Eixo 2 (Iniciativa Emprego Jovem - IEJ) foi a mais elevada, 57% em termos acumulados. Sem este eixo a execução global do programa seria ainda mais baixa. Neste eixo a componente educação/qualificação não tem execução nem se prevê que venham a ter.

Do total da dotação pública total actualmente prevista para este programa (2.565 milhões de euros), foram aprovados 1.344 milhões de euros, mas o executado (despesa validada) foi de apenas 480 milhões de euros, tendo sido já feitos pagamentos no valor de 626 milhões euros aos beneficiários a título de adiantamentos e reembolsos.

A CGTP-IN assinala como negativa esta baixa execução. Impõe-se o aproveitamento máximo das disponibilidades financeiras no tempo em que estas estão ao dispor do país para fazer face às necessidades de investimento público, devendo esta ser uma área de preocupação nos anos que restam de execução.

Entre as questões que afectam o desempenho do programa apontadas no relatório encontram-se: atraso na aprovação do programa e na aprovação de legislação específica, dificuldades no desenvolvimento do sistema de informação, insuficiência de trabalhadores, novos procedimentos de gestão e controlo interno e uma carga burocrática excessiva. O documento reconhece que estas questões "originaram atrasos na abertura e encerramento dos concursos/convites, bem como na aprovação das respectivas operações e na sua execução regular (apresentação de

pedidos de reembolsos, pedidos de alteração da decisão de aprovação e pedidos de saldos), conduzindo a uma derrapagem significativa dos prazos legalmente estipulados e à consequente insatisfação dos beneficiários, que se vêem confrontados com constrangimentos financeiros”.

No entanto, as medidas tomadas pela Autoridade de Gestão afiguram-se insuficientes, sendo mesmo de assinalar negativamente a contratação de serviços externos para a realização de verificações administrativas e de verificações no local, bem como na área da monitorização e avaliação devido à falta de trabalhadores afectos ao programa, constrangimento que a Autoridade de Gestão defende ser ultrapassado com o reforço do número de trabalhadores. Já quanto à redução da carga burocrática, as medidas propostas parecem deixar de fora os beneficiários do programa.

No entender da CGTP-IN há outros motivos a impedir uma maior execução que não estão incluídos no documento, nomeadamente na área da formação profissional, entre os quais:

- (i) custos médios por participante iguais para acções de duração diferente (alterando a legislação através de avisos de candidatura), pondo em causa a qualidade da formação, os apoios aos formandos e os montantes pagos aos formadores, favorecendo formações mais curtas e dificultando a conclusão de percursos completos (formação modular para empregados e desempregados);
- (ii) imposição de um número máximo de empregados da mesma empresa e aplicação indiscriminada a diferentes contextos e regiões, pondo em causa a realização de acções;
- (iii) imposição de um mínimo de 6 meses de inscrição dos desempregados nos centros de emprego para poderem participar na formação modular para DLD (também através de alterações da legislação via avisos de candidatura), regra que anteriormente não existia e o IEF não segue, o que originou desistência por parte das entidades candidatas;
- (iv) carga burocrática que impede os desempregados de ir à formação ou obriga a custear directamente os transportes apesar de estarem previstos apoios à formação (exigência de declarações escritas em como não há horários compatíveis com a formação por parte de empresas de transporte);
- (v) exigências semelhantes nas acções em áreas urbanas ou rurais - valores semelhantes de subsídios de deslocação, valor hora/formando e ao formador, número de formandos e resultados sem ter em conta a dispersão geográfica e humana.

Além da baixa execução financeira do programa, os resultados são fracos ou inexistentes em algumas das áreas, como na formação e qualificação. Alguns exemplos: (i) no Eixo 1 apenas 14% dos participantes eram desempregados de longa duração, sendo a proporção ainda menor na IEJ (8%); (ii) está-se muito aquém da meta relativa à participação das pessoas com deficiência e incapacidade; (iii) apenas 6% dos participantes no Eixo 3 (Promover a inclusão social e combater a pobreza) conseguiram emprego após terminar a participação.

Noutras áreas os resultados são aparentemente mais favoráveis, mas faltam elementos de aferição. Muitos participantes em medidas dos eixos 1 e 2 conseguem emprego após a

participação, seja por conta de outrem ou própria, mas não se conhecem dados sobre a qualidade dos empregos apoiados em termos de vínculo contratual e salários, nem adequação das competências exigidas às detidas pelos trabalhadores. Os apoios à contratação continuam a admitir a contratação a termo, ainda que para menos categorias de desempregados, e nos estágios não se tomaram medidas para evitar a rotatividade. São questões que a CGTP-IN tem sempre suscitado sem obter resposta. A preocupação das autoridades nacionais tem-se centrado exclusivamente nos indicadores a reportar à União Europeia, deixando de fora elementos fundamentais para a aferição da qualidade das medidas.

Numa altura em que o Portugal 2020 vai sofrer alterações, justifica-se repensar e proceder às alterações necessárias para que os fundos comunitários sejam um instrumento de uma nova política que rompa com o rumo das últimas décadas. Contudo, este período de reprogramação tem lugar num quadro em que um conjunto importante de avaliações foram adiadas, nomeadamente porque se tornava impossível medir os impactos da aplicação dos programas em virtude do seu atraso. O adiamento das avaliações dificultará a aferição da correcção das opções que vierem a ser tomadas. Ainda assim, terão que existir alterações tanto ao nível do conteúdo, como das exigências processuais.

Outro aspecto que nos suscita crítica é a atribuição da maioria dos processos de avaliação a peritos e entidades externas, desperdiçando a oportunidade de uma maior especialização no seio da Administração Pública, sendo este um entre outros exemplos em que se impõe a alteração estrutural do funcionamento, aplicação e avaliação dos fundos comunitários.

Tendo todos estes aspectos em consideração e a ainda opção adoptada para a apreciação e votação através de um procedimento de consulta escrita, a CGTP-IN vota contra o Relatório de Execução Anual de 2017 do POISE.

23 de Maio de 2018
CGTP-IN