

RELATÓRIO FINAL DE EXECUÇÃO DO PROGRAMA OPERACIONAL POTENCIAL HUMANO

Parecer da CGTP-IN

1) O Programa Operacional Potencial Humano (POPH), um dos três programas temáticos do QREN 2007-2013 para o Continente, dispôs de uma dotação global de mais de 8,7 mil milhões de euros, 6,4 mil milhões dos quais comparticipados pelo Fundo Social Europeu, tendo executado esse montante na totalidade até ao final de 2015. A comparticipação comunitária ascendeu assim a 73,81% dos montantes executados, tendo os restantes cerca de 2,3 milhões de euros (26,19%) correspondido a despesa pública nacional.

O eixo com mais despesa executada foi o da Qualificação Inicial (32% do total), seguindo-se a Adaptabilidade e aprendizagem ao longo da vida (24%), a Formação avançada (13%), a Cidadania, inclusão e desenvolvimento social e o Apoio ao empreendedorismo e transição para a vida activa (ambos com mais de 9% do total), para referir os mais importantes.

Em termos globais, o programa teve uma média de 1 milhão e 604 mil participações por ano, embora alguns abrangidos possam ter participado mais do que uma vez.

Dotação e execução do Programa Operacional Potencial Humano

Eixo	Dotação 2007-2013 (*)			Execução final		
	Financiamento público total	Fundo	Financiamento público total	Fundo	Financiamento público total	Fundo
	milhares de euros			%		
1 - Qualificação inicial	2 792 819	2 143 489	2 798 618	2 143 986	100,2	100,0
2 - Adaptabilidade e aprendizagem ao longo da vida	2 109 318	1 522 928	2 105 945	1 518 955	99,8	99,7
3 - Gestão e aperfeiçoamento Profissional	415 475	328 557	410 638	324 732	98,8	98,8
4 - Formação avançada	1 112 050	898 314	1 112 175	898 307	100,0	100,0
5 - Apoio ao empreendedorismo e transição para a vida activa	809 507	566 655	825 392	577 775	102,0	102,0
6 - Cidadania, inclusão e desenvolvimento social	851 286	595 900	849 502	593 115	99,8	99,5
7 - Igualdade de género	51 188	35 832	50 524	35 367	98,7	98,7
8 - Algarve	141 928	103 054	140 282	101 859	98,8	98,8
9 - Lisboa	356 922	180 602	356 927	180 605	100,0	100,0
10 - Assistência Técnica	91 386	77 678	89 590	76 152	98,0	98,0
Total	8 731 879	6 453 009	8 739 593	6 450 852	100,1	100,0

Nota: (*) Valores da 5ª Reprogramação

O programa teve cinco reprogramações que afectaram a distribuição de verbas pelos diferentes eixos, tendo também havido um aumento da comparticipação do FSE em 2011 aquando da 2ª reprogramação. O montante do FSE aumentou em 335,6 milhões de euros mas, se se comparar a 5ª reprogramação com o orçamento inicial, verifica-se que o eixo da Adaptabilidade e aprendizagem ao longo da vida perdeu mais de 32% da sua

dotação, no valor total de 727 milhões de euros, o que consideramos negativo face às necessidades de qualificação de muitos dos trabalhadores portugueses.

O eixo da Igualdade de género perdeu 25% (cerca de 12 milhões de euros) e a Gestão e aperfeiçoamento 14%, havendo também decréscimo na Assistência Técnica. Os restantes eixos aumentaram.

Programa Operacional Potencial Humano – orçamento inicial e 5ª reprogramação (só FSE)

Eixo	Orçamento Inicial (FSE)		5ª Reprogramação (FSE)		Variação Orç. Inicial/ 5ª Reprogramação	
	milhares de euros	Peso (%)	milhares de euros	Peso (%)	milhares de euros	%
1 - Qualificação inicial	1 846 000	30,2	2 143 489	33,2	297 489	16,1
2 - Adaptabilidade e aprendizagem ao longo da vida	2 250 000	36,8	1 522 928	23,6	-727 072	-32,3
3 - Gestão e aperfeiçoamento Profissional	382 800	6,3	328 557	5,1	-54 243	-14,2
4 - Formação avançada	452 000	7,4	898 314	13,9	446 314	98,7
5 - Apoio ao empreendedorismo e transição para a vida activa	366 600	6,0	566 655	8,8	200 055	54,6
6 – Cidadania, inclusão e desenvolvimento social	409 907	6,7	595 900	9,2	185 993	45,4
7 - Igualdade de género	47 812	0,8	35 832	0,6	-11 980	-25,1
8 – Algarve	102 750	1,7	103 054	1,6	304	0,3
9 – Lisboa	180 119	2,9	180 602	2,8	483	0,3
10 - Assistência Técnica	79 400	1,3	77 678	1,2	-1 722	-2,2
Total	6 117 388	100,0	6 453 009	100,0	335 621	5,5

2) Mas se em termos financeiros foram alcançados os objectivos de maximização da utilização das dotações em todos os eixos, em termos físicos houve eixos em que a maioria das metas fixadas não foram alcançadas, designadamente no eixo relacionado com as chamadas políticas activas de emprego (Eixo 5 - Apoio ao empreendedorismo e transição para a vida activa), quer no que diz respeito às realizações (participações), quer quanto aos resultados, quando há nos outros eixos as metas foram, em geral, atingidas ou mesmo ultrapassadas.

Ao abrigo deste eixo foram criados 37,5 mil postos de trabalho até ao final de 2015, através de medidas de apoio à contratação, iniciativas empresariais e criação do próprio emprego, cumprindo apenas 67% a execução da meta estabelecida (que era de 56 mil postos de trabalho), essencialmente devido à fraca execução da medida de reembolso de contribuições para a segurança social, afirmando-se no relatório que a baixa execução tem a ver com o facto da medida ter sido criada somente em meados de 2013. A CGTP-IN considera, no entanto, que a explicação reside no facto de, face à conjuntura económica de forte retracção e recessão por efeito da intervenção da Troica e das medidas levadas a cabo pelo governo anterior, as empresas não terem querido contratar trabalhadores mesmo com forte subsídição pública.

Foram apoiados mais de 146,7 mil estágios nos diferentes programas existentes, mas não se conhece o número de estagiários integrados após a conclusão dos estágios, isto apesar de ter sido fixada uma meta de 87,5 mil integrações a atingir até final de 2015.

A meta relativa à manutenção de empregos através do Programa Qualificação-Emprego ficou aquém do previsto (cerca de 10,4 mil postos mantidos face a 15 mil previstos), mas tal deveu-se ao fim do programa.

Quanto ao apoio à inserção de desempregados em actividades socialmente úteis, foram abrangidos 76,3 mil desempregados e mais de 20,2 mil beneficiários do RSI em Contratos Emprego-Inserção, num total de 96,6 mil pessoas, tendo a execução das metas ficado além do previsto.

No global, neste eixo, apenas 51% da meta fixada tinha sido alcançada no final de 2015.

Há que dizer, no entanto, que estes indicadores não permitem aferir da eficácia das medidas, o que para a CGTP-IN é a questão mais importante na análise deste e de outros programas operacionais. O relatório tem muitas lacunas de informação, algumas assumidas - como no caso da integração dos ex-estagiários -, outras não - nomeadamente a sustentabilidade e qualidade dos postos de trabalho criados (incluindo vínculos e salários), o seu contributo para a elevação geral do nível de emprego e do valor acrescentado das empresas apoiadas, a redução do desemprego e o combate à precariedade ou a indispensabilidade face às reais necessidades de contratação das empresas.

Na opinião da CGTP-IN, apesar do elevado volume financeiro envolvido, do esforço em termos de despesa pública exigido ao país para assumir a comparticipação nacional, e do número de abrangidos envolvido nas medidas, a sua eficácia é baixa. Estas medidas não só não foram suficientes para estancar o aumento do desemprego, como tiveram o efeito contrário ao necessário no que diz respeito ao combate à precariedade, contribuindo antes para o seu aumento, já que as medidas de apoio à contratação foram desenhadas de forma a permitir e apoiar financeiramente a contratação a termo e, no caso dos Contratos Emprego-Inserção e dos estágios, foram usadas para a substituição de verdadeiros postos de trabalho.

3) No ponto “1.2.4 – Informação sobre os progressos físicos”, concretamente, nos indicadores fornecidos na tabela “2.20.1: Grau de Aproximação das Metas”, a CGTP-IN regista a insuficiência dos indicadores fornecidos em determinadas matérias, a saber:

- No Eixo 3 - Gestão e Aperfeiçoamento Profissional, seria de grande importância a quantificação das entidades apoiadas consoante a sua dimensão. O POPH tinha as PME como alvo empresarial privilegiado. A dimensão das empresas apoiadas permitiria perceber em que medida os objectivos de apoio às PME foram atingidos ou se, em alternativa, as empresas beneficiárias foram, quase exclusivamente, grandes empresas;

Já no que respeita à tabela “2.20 2: Relação dos indicadores de resultado”, os dados apresentados levantam algumas questões que não estão devidamente reflectidas no texto do documento:

- No Eixo 1 - Qualificação Inicial, é de destacar o facto de que apenas relativamente aos diplomados de 9.º ano e 12.º se tenham cumprido (e até ultrapassado) as metas intermédias e finais. No que concerne aos diplomados de nível V, as metas ficaram aquém do estipulado (8.133 diplomados, para uma meta de 12000);
- No Eixo 2 - Adaptabilidade e Aprendizagem ao Longo da Vida, a CGTP-IN regista a enorme disparidade entre os resultados alcançados e as metas contratualizadas, principalmente nas duas primeiras rubricas (Elevar os níveis de qualificação escolar e profissional dos activos – empregados e desempregados; promover o reconhecimento das competências adquiridas pelos adultos...);
- No eixo 6 - Promover a qualificação das pessoas com deficiência ou incapacidade, o indicador estabelecido, embora tendo ultrapassado a meta estabelecida para 2015, não deixa de ser demasiado vago, na opinião da CGTP-IN. Este indicador “n.º de pessoas com deficiência ou incapacidade que concluíram com aproveitamento acções de desenvolvimento pessoal e

profissional”, não permite saber quantos destes participantes obtiveram uma certificação final numa qualquer qualificação. Já quando se observa o indicador seguinte “n.º de pessoas com deficiência ou incapacidade que beneficiaram de uma experiência de trabalho”, verifica-se que o resultado se ficou pelos 39% da meta estabelecida para 2015.

- A CGTP-IN não pode deixar de constatar a forma como o Algarve e Lisboa ficam aquém do previsto no que respeita à certificação de activos em qualificações de dupla certificação (eixo 8.2 e eixo 2 de Lisboa e Vale do Tejo). Já no que diz respeito ao indicador “n.º de adultos que obtiveram competências escolares e/ou profissionais certificadas”, os resultados ultrapassam largamente as metas estabelecidas. Contudo, neste último caso, como se sabe, estamos perante a solução de desenvolvimento de formações modulares certificadas, cujo sucesso formativo não significa, de todo, que o participante tenha obtido uma qualquer qualificação. Aliás, a disparidade entre os indicadores que se referem a qualificações e a certificações de competências avulsas é demasiado evidente.

Em resumo, as questões levantadas pela CGTP-IN nos pontos anteriores representam, de uma forma geral, os problemas com que nos temos vindo a deparar nas políticas de qualificação no país, principalmente quando o tema é a qualificação de adultos. Ou seja, tem-se dado primazia à quantidade em detrimento da qualidade, tendo-se, inclusive, trabalhado os indicadores nesse sentido, ao longo das diversas reprogramações.

4) Por outro lado, quando comparada esta realidade, com o que se passa no eixo 3 ou 8.3, a situação repete-se, ou seja, regra geral os indicadores relativos ao “n.º de activos que concluíram acções de formação sobre inovação organizacional” ou “n.º de activos que concluíram acções de formação para a inovação e gestão na Administração Pública” ultrapassaram largamente a meta (num deles chega-se aos 890% da meta). Contudo, são indicadores que reflectem apenas quantidades. Os participantes nestas acções, no final, não obtiveram qualquer qualificação formal que os valorize, efectiva e decisivamente, no mercado de trabalho.

5) No ponto 2.1.8. – Projectos promovidos pelos Parceiros Sociais nas regiões do Objectivo de Convergência, faz-se referência ao compromisso nacional de afectar cerca de 2% da dotação atribuída às regiões do objectivo de convergência para projectos promovidos pelos parceiros sociais. Segundo o próprio relatório, este montante foi cumprido ao longo do programa. Contudo, a CGTP-IN chama a atenção para o facto de os montantes atribuídos aos parceiros sociais sindicais terem ficado muito aquém dos atribuídos a projectos promovidos pelos parceiros sociais patronais.

Aliás, não é transparente qual o critério de atribuição de verbas a uns e outros, uma vez que, ao contrário do Eixo 10 – Assistência Técnica, no qual se assumiu um compromisso de divisão, no caso patente, nada disso sucedeu. Este tratamento desigual é visível, por exemplo, ao nível da contratualização de organismos intermédios (nenhuma organização sindical), da atribuição de verbas relativas à formação-acção ou inovação organizacional.

Embora esta disparidade seja constatável nas listagens dos projectos/montantes aprovados, tal não sucede aquando da leitura do relatório. Nessa medida, a CGTP-IN defende que este capítulo contenha um quadro comparativo entre os vários parceiros sociais, constando os montantes atribuídos a cada um.

No âmbito da contratualização de organismos intermédios, há ainda a realçar o facto de se constatar uma grande prevalência de associações patronais, que são no mesmo número (6) que os organismos intermédios de natureza pública. Nesse sentido, este relatório evidencia uma preferência ou privilégio das associações patronais no que respeita à aplicação dos fundos do POPH.

6) No ponto 3.2.1 - Indicadores de realização, a CGTP-IN considera importante reflectir nos seguintes aspectos:

- As tabelas 3.2.1 e 3.2.2. mostram a queda na execução verificada, essencialmente a partir de 2011, nos indicadores relativos à actividade dos Centros de Novas Oportunidades. Esta situação, reflectindo o abandono do anterior governo relativamente à formação de adultos, deve servir de exemplo para o futuro no sentido de prevenir-se para que tal não se repita. A quase extinção da actividade relativa ao RVCC é uma realidade da qual, em 2017, o país ainda não recuperou totalmente, com grande prejuízo para dezenas de milhar de trabalhadores que pretendem apostar na sua qualificação.
- No que respeita à execução dos cursos EFA (Educação e Formação de Adultos), além da queda acentuada nos dados de execução, é importante reflectir em que medida a distribuição regional e geográfica destas acções foi realizada com o critério adequado. Para além de, como refere o próprio relatório, constatarmos uma grande concentração, no ano de 2015, em 2 distritos (Guarda e Castelo Branco), nas tabelas em anexo (anexos XX a XXIII) é visível uma grande disparidade na distribuição regional das acções promovidas.
- Já no que concerne às formações modulares certificadas, além dos dados reflectirem a enorme aposta que foi realizada neste tipo de oferta - privilegiando a quantidade em detrimento da qualidade -, também nestas é detectada uma grande disparidade na sua distribuição geográfica.

Em conclusão, os indicadores relativos às políticas de formação de adultos reflectem, de forma muito transparente, duas realidades:

- As modalidades mais aptas a possibilitar o acesso por parte dos adultos a uma qualificação formal, de dupla certificação, foram alvo de um desinvestimento acentuado a partir, fundamentalmente, de 2011;
- As modalidades que, certificando competências mas não qualificando - como as formações modulares certificadas- foram objecto de um maior investimento a partir de 2011, com excepção do ano de 2015.

Por outro lado, nas tabelas em anexo, mesmo nas formações modulares certificadas, verifica-se uma grande disparidade na distribuição regional das acções.

Tal sucede, na opinião da CGTP-IN, por se ter entregue a execução de grande parte destas acções a entidades com influência geográfica muito localizada, ao invés de se apostar numa rede pública de qualidade e em entidades com efectiva implantação regional, que pudessem, inclusive, executar as acções nos locais nos quais fossem realmente necessárias, e não nos locais nos quais tal realização lhe era fisicamente mais favorável.

14 de Março de 2017
CGTP-IN