



POLITICAS ACTIVAS DE EMPREGO
PROPOSTAS DE ALTERAÇÃO DA UGT AO DOCUMENTO APRESENTADO
PELO GOVERNO “BASES PARA ACORDO SOBRE A REFORMA DAS
POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPREGO – 13 OUTUBRO 2006”

I. INTRODUÇÃO

No âmbito da discussão sobre a Reforma das Políticas Activas de Emprego em sede de CPCS, em Outubro de 2006 e após algumas reuniões de trabalho, o Governo apresentou aos Parceiros Sociais um documento para discussão, visando obter um consenso quanto à reforma daquelas políticas.

Esse documento “**Bases para Acordo sobre a Reforma das Políticas Activas de Emprego**” seria discutido, numa primeira fase, em reuniões bilaterais entre o Governo e os Parceiros Sociais, procurando alcançar-se um potencial entendimento e acordo sobre aquela matéria.

II. REUNIÃO UGT/ GOVERNO

Na reunião entre o Governo e a UGT, reiteramos a importância que atribuímos à revisão das políticas activas de emprego. Face ao actual conjunto demasiado alargado, diversificado e disperso de medidas activas de emprego, que dificilmente é apreendido pelos destinatários finais, sejam eles empresas, trabalhadores ou desempregados e que tem criado obstáculos a uma mais eficiente divulgação, gestão e mesmo acompanhamento por parte dos serviços públicos. Nesse contexto, a revisão das políticas é não só necessária como urgente, especialmente tendo em conta a actual situação do mercado de emprego.

As políticas activas desempenham um papel fundamental no combate ao desemprego, na promoção da criação de mais e melhores empregos, destinando-se a amortecer as crises e flutuações da economia, sendo particularmente importantes em contextos de desemprego elevado e de fenómenos estruturais. Devem, por conseguinte, apoiar um regresso mais rápido e sustentável dos desempregados ao trabalho, gerir os problemas de populações desfavorecidas perante o mercado de trabalho, promover um maior equilíbrio entre a oferta e procura e facilitar as diferentes “transições”, não só do desemprego para o emprego, mas também da



inactividade para o emprego e do emprego para o emprego (prevenindo perdas de emprego e reforçando a adaptabilidade dos trabalhadores).

No que se refere concretamente à análise do documento proposto pelo Governo, este é, em nosso entender, um documento muito genérico, principalmente tendo em conta a discussão já havida em sede de CPCS.

Com efeito, para além da não incorporação de alguns princípios e matérias aparentemente consensualizados no decorrer das discussões em CPCS, o documento nada refere quanto às medidas a manter/ eliminar/ reformular. Nomeadamente, no que a esta última questão se refere, a UGT entende que essa informação deveria constar, por exemplo, em documento anexo ao Acordo.

Na referida reunião, a UGT levantou ainda outras questões, como a necessidade do texto de Acordo integrar matérias como:

- O princípio de apoio à contratação sem termo, como regra, devendo as políticas activas ser um instrumento de promoção da qualidade do emprego. Admite-se a possibilidade de apoios à contratação a termo, mas dirigidos apenas a trabalhadores mais idosos (idade acima dos 50 anos), devendo a contratação definitiva ser sempre mais valorizada. Também defendemos a existência de apoios à transformação dos contratos a termo em contratos sem termo;
- As dotações financeiras, as metas e os objectivos nos vários domínios de intervenção das políticas activas;
- A definição da metodologia de acompanhamento do potencial Acordo, prevendo-se, desde logo, a reavaliação anual das medidas e a possibilidade da sua revisão em função da execução. Necessidade de uma avaliação anual dos custos devidamente discriminados pelas várias rubricas.

Apresentámos ainda um conjunto de propostas concretas, com alterações¹ ao próprio documento do Governo, documento que seguidamente se apresenta.

¹ As propostas de alteração apresentadas pela UGT encontram-se sublinhadas e, normalmente, associadas a um comentário específico.



Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social

BASES PARA ACORDO SOBRE A REFORMA DAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPREGO

Outubro de 2007



Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social

Considerando os Parceiros Sociais e o Governo que:

1. As políticas activas de emprego desempenham um papel essencial nos processos de ajustamento do mercado de trabalho, razão pela qual têm vindo a ser alvo de crescente prioridade política, quer a nível orçamental quer a nível do desenvolvimento de instrumentos, na generalidade dos países europeus, designadamente no quadro da Estratégia Europeia para o Emprego.
2. As medidas de política activa de emprego não podem, contudo, por si só, solucionar os problemas do mercado de trabalho, nem são suficientes para uma plena exploração das suas virtualidades, razão pela qual é fundamental a sua articulação e coerência com outras áreas de política, em particular com as áreas da economia e finanças, da inovação, da educação, da protecção social e das relações laborais, no quadro nomeadamente do Plano Nacional de Emprego.
3. Portugal apresenta hoje um nível significativo de despesa em políticas activas, próximo da média europeia e dispõe de um leque alargado de instrumentos, mas que é visível que existe uma significativa margem para aumentar a sua eficácia e eficiência, quer devido ao desajustamento de algumas medidas face à realidade actual do mercado de emprego, quer devido à proliferação de instrumentos, por vezes de sentido contraditório, quer ainda devido à carga burocrática excessiva, o que limita o acesso a potenciais beneficiários e coloca dificuldades pesadas à execução das medidas. [Portugal apresenta ainda uma concentração acima da média comunitária das despesas com formação profissional no conjunto das despesas de política activa.](#)
4. A evolução previsível ao nível dos recursos nacionais, bem como das opções políticas já definidas em sede de QREN para o período 2007-2013, associadas por sua vez aos objectivos e metas definidas no PNACE e em particular no PNE, no quadro da implementação da Estratégia de Lisboa, permite antecipar um crescimento com significado do esforço nacional nesta área, atendendo à



Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social

situação conjuntural e estrutural do sistema de emprego português, pelo que se impõe assegurar uma melhor utilização desses recursos.

5. A execução das medidas de política activa de emprego tem sido objecto de um acompanhamento e avaliação insuficientes para assegurar atempadamente e de forma devidamente fundamentada a introdução de ajustamentos nas mesmas.
6. Os potenciais beneficiários das medidas desconhecem ainda muitas vezes o leque de instrumentos a que podem recorrer para estimular a criação de empregos por conta de outrem ou por conta própria e para facilitar o ajustamento entre a oferta e a procura de emprego.
7. O processo de reforma das políticas activas de emprego articula-se de forma directa, ~~e~~ completando o conjunto de alterações no sistema de medidas destinadas à qualificação e ao apoio à integração profissional de jovens e activos, iniciado com a Iniciativa Novas Oportunidades, a reforma da formação profissional, acordada com a generalidade dos parceiros sociais com assento na CPCS e a definição dos instrumentos de financiamento no quadro do QREN.

Assumindo os Parceiros Sociais e o Governo os seguintes objectivos estratégicos:

1. Aumentar o investimento e o universo de beneficiários das medidas activas de emprego, visando em primeiro lugar reforçar uma actuação preventiva em relação aos riscos de desemprego e, nos casos em que este se torne inevitável, promover uma maior capacidade de intervenção precoce e reparadora do serviço público de emprego, visando uma rápida (re)inserção profissional das pessoas em situação de desemprego
2. Adequar, em permanência, a cobertura das políticas activas de emprego aos



Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social
problemas estruturais e conjunturais do mercado de emprego - nomeadamente ao fenómeno das reestruturações empresariais, ao desemprego de longa duração e baixas qualificações e ao desemprego qualificado - reforçando o seu contributo para o estímulo a criação de emprego e à melhoria da sua qualidade, promovendo o desenvolvimento das condições de empregabilidade da nossa população activa.

3. Promover as políticas mais eficazes e eficientes na resposta proactiva ao desemprego, evitando duplicações e os efeitos “nulos” ou de mera substituição sobre a criação de mais e melhores oportunidades de emprego e de qualificação de recursos humanos.
4. Concentrar as medidas de emprego num conjunto reduzido de programas dotados de coerência interna e clareza face aos destinatários e operadores, tornando-as mais transparentes e conhecidas.
5. Desburocratizar o acesso e a gestão das medidas de política activa de emprego, aproveitando, para o efeito, quer as possibilidades decorrentes da evolução tecnológica, quer o novo espírito de colaboração institucional entre os vários organismos do Estado, decorrentes do SIMPLEX.
6. Assegurar a flexibilidade necessária à adequação dessas medidas às especificidades dos diferentes público-alvo e territórios.
7. Promover o acompanhamento e avaliação sistemática dos instrumentos de política activa de emprego, com vista a assegurar uma maior capacidade de ajustamento das políticas à dinâmica do mercado de trabalho e à capacidade de execução e apropriação dos mesmos pelos respectivos destinatários.
8. Reforçar a divulgação das medidas em vigor junto dos seus potenciais beneficiários, enquanto instrumento de promoção da sua eficácia.
9. [Promover uma discussão urgente sobre a revisão das medidas e instrumentos na área da Reabilitação e Deficiência, matérias excluídas do âmbito deste processo.](#)



Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social

Os Parceiros Sociais e o Governo acordam nos seguintes objectivos e medidas:

1. Atingir em 2010 um peso da despesa em medidas activas de emprego no PIB de cerca de 0,72%, acima da média europeia, com um valor médio no período entre 2007 e 2010 de 0,65%, aumentando assim cerca de 0,2 pontos percentuais face à media do período entre 1999 e 2004.
2. Alargar o número total de abrangidos por políticas activas de emprego em cerca de 45% até 2010, envolvendo cerca de 1 Milhão e 500 mil activos entre 2007 e 2010, atendendo ao reforço previsto nos recursos financeiros e também aos ganhos decorrentes da implementação da reforma da formação profissional e das medidas que integram o presente acordo.
3. Garantir que as medidas activas de emprego dão uma adequada cobertura às dificuldades conjunturais e estruturais do nosso mercado de trabalho, tendo em conta as seguintes linhas de resposta que estas medidas devem prosseguir:
 - i) aumentar o emprego jovem e combater o desemprego juvenil;
 - ii) prevenir e combater o desemprego de longa duração;
 - iii) aumentar o emprego e combater o desemprego dos trabalhadores idosos;
 - iv) promover a igualdade de género;
 - v) promover o emprego qualificado e reduzir o desemprego de quadros qualificados;
 - vi) aumentar a qualificação e promover a adaptabilidade dos desempregados ou empregados em risco de desemprego;
 - vii) promover o próprio emprego e o empreendedorismo;
 - viii) promover a inserção de públicos desfavorecidos;
 - ix) combater a precariedade do emprego.
4. Concentrar os recursos e as medidas activas de emprego num conjunto reduzido de programas gerais de emprego, transversais ao país e à generalidade dos sectores e grupos da população activa.



Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social

5. Prever a possibilidade de criação de Programas Específicos de Emprego, destinados a segmentos particulares da população desempregada, e de Programas Integrados de Base Territorial, destinados a regiões ou áreas geográficas próprias. Estes tipos de Programas podem ser compostos por i) uma metodologia de actuação própria; ii) ajustamentos ou especificações das medidas dos Programas Gerais; iii) por medidas próprias e inovadoras face às medidas que integrem os Programas gerais (exclusivas do IEF, de outros organismos do MTSS ou outras entidades), especialmente desenhadas para o público-alvo ou área de intervenção do Programa; iii) objectivos e metas a atingir em termos de acção e cobertura.
6. Não permitir o acesso aos apoios à criação líquida de postos de trabalho a jovens com menos de 23 anos sem o nível secundário de qualificação completo, excepto se os mesmos estiverem em formação.

[6A Clarificar o conceito de "criação líquida de emprego" para efeitos de acesso a determinados benefícios.](#)

[6B. Assumir como princípio geral o da atribuição de apoios à contratação nas situações de contratação sem termo, admitindo-se o apoio a contratação a termo na inserção de trabalhadores mais idosos. Manter ainda o apoio à transformação de contratos a termo em contratos sem termo.](#)

7. Reforçar a metodologia INSERJOVEM e REAGE, lançada no âmbito da abordagem preventiva e precoce dos desempregados prevista no Plano Nacional de Emprego, visando assegurar que cada jovem ou adulto desempregado inscrito beneficie de uma nova oportunidade antes de completar, respectivamente, 6 ou 12 meses de desemprego, sobre a forma de uma colocação, formação, reconversão, experiência profissional ou outra medida que promova a sua empregabilidade. Neste âmbito será assegurada a realização de Planos Pessoais de Emprego à generalidade dos jovens e dos adultos inscritos para emprego, onde fique contratualizado entre as partes o percurso previsível a desenvolver com vista a promover a sua (re)inserção



Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social
profissional, no menor prazo de tempo possível e iniciar-se-á a implementação da decisão do Conselho Europeu de Março de 2006 no sentido de reduzir o prazo de resposta do INSERJOVEM para 4 meses.

8. Desburocratizar o acesso e a gestão das medidas activas de emprego, racionalizando os processos de candidatura, análise, decisão e acompanhamento da execução, mobilizando em particular as tecnologias da informação e comunicação e reforçando a articulação entre serviços.
9. Acelerar os esforços de modernização do serviço público de emprego, articulando-o de forma mais intensa com outras entidades públicas e privadas nos esforços de promoção da empregabilidade dos seus utentes [e da sua colocação no mercado de emprego](#), dando especial atenção à formação dos técnicos afectos às medidas activas de emprego e reforçando a capacidade de resposta local dos serviços.
10. Reestruturar as UNIVAS e os Clubes de Emprego no sentido da criação de Unidades de Apoio ao Emprego e à Qualificação, privilegiando-se a sua ligação com os Centros Novas Oportunidades e os Centros de Emprego, na perspectiva de inserir essas unidades num sistema mais integrado de informação e orientação profissional, em desenvolvimento no quadro da implementação da Iniciativa Novas Oportunidades.
11. Desenvolver um sistema de acompanhamento [e avaliação](#) das medidas até ao final do primeiro semestre de 2008, que disponibilizará trimestralmente um conjunto de indicadores que permitam aferir sobre a sua execução, no sentido de controlar eventuais desvios, sobre os níveis de eficácia interna, eficácia externa e sobre a eficiência das medidas, para que em consequência se possam introduzir os ajustamentos no sentido de melhorar esses níveis. Os trabalhos técnicos necessários ao sistema de acompanhamento serão assegurados pelo serviço competente do MTSS, o Gabinete de Estratégia e Planeamento, com a colaboração dos serviços responsáveis pela execução das políticas, tendo em vista a apreciação por parte do Governo e dos Parceiros sociais, nomeadamente em sede de Comissão



Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social
Permanente de Concertação Social.

12. Promover a avaliação externa de todas as medidas, com especial ênfase na análise dos impactes ao nível da criação de emprego, promoção da empregabilidade, combate do desemprego e à exclusão social. Este processo de avaliação decorrerá de dois em dois anos, devendo conhecer-se os resultados da primeira fase em 2009. A avaliação irá, também, permitir eleger os indicadores relevantes para um cabal acompanhamento, resultado que será utilizado na melhoria do sistema de acompanhamento.
13. Desenvolver, ao longo de 2008, campanhas de divulgação das medidas activas de emprego, ajustadas ao perfil dos destinatários, cidadãos e entidades empregadoras, com especial destaque para as pequenas e médias empresas e para os desempregados ou em risco de desemprego.
14. Rever, no espaço de um ano, os dispositivos de informação sobre as medidas activas de emprego prestada pelo IEFP e outros organismos executores dessas medidas aos empregadores e cidadãos.

(Novas matérias - a desenvolver)

15. Princípio da reavaliação anual das políticas activas e da possibilidade de serem alteradas em função da execução e eficácia das mesmas, no âmbito do acompanhamento da execução do Acordo.
16. Modalidade de acompanhamento da implementação deste Acordo.
17. Anexo:
 - a) Quadro com as dotações financeiras e estimação de indicadores físicos por domínios de intervenção e principais instrumentos
 - b) Listagem de medidas a manter/alterar.

Lisboa, de Janeiro de 2008