

**Contributos escritos da CGTP-IN sobre o Plano de Avaliação do POCH
apresentado na reunião conjunta das
Comissões de Acompanhamento de 26 de Novembro de 2015**

Em primeiro lugar, a CGTP-IN manifesta a sua discordância quanto ao modo como foi enquadrada a discussão do Plano de Avaliação e da forma como decorreu a última reunião da Comissão de Acompanhamento do passado dia 26 de Novembro. O modelo de reunião conjunta adoptado pelas autoridades de gestão acabou por condicionar qualquer tipo de alteração aos documentos e remeter a participação dos membros da Comissão de Acompanhamento para um plano meramente formal, individual e sem a profundidade na reflexão que um documento deste tipo exige, o que também se reflecte nesta consulta escrita.

No que concerne ao Plano de Avaliação em apreciação, a CGTP-IN salienta:

1 - A subordinação à Estratégia 2020 e aos programas nacionais de reforma é uma questão incontornável que está presente nos Planos de Avaliação e que influencia negativamente todo o quadro de apoios, conforme já referimos. Ainda assim, seria útil verificar as causas por detrás da destruição do emprego, quando existe uma meta de 75% para taxa de emprego e esta diminuiu de 73,1 % em 2008 para 67,6% em 2014; deveríamos analisar porque aumenta a pobreza (aumentou de 210 mil só entre 2012 e 2013) quando o objectivo era a redução em 200 mil pessoas da taxa de pobreza até 2020; quais as causas de diminuição do peso do PIB em I&D de 1,58% em 2009 para 1,36% em 2013, afastando-se o país cada vez mais do objectivo de alcançar os 3% em 2020; qual o ponto de situação de redução de 20% do consumo de energia primária;

2 - A linguagem não acessível dos documentos e a sua redundância, repetindo inúmeras vezes conceitos, princípios e metodologias, situação que condiciona o envolvimento dos trabalhadores no processo de participação, tornando o processo excessivamente tecnocrático quando se exige, essencialmente, um acompanhamento político dos programas;

3 - O recurso tendencialmente exclusivo, a entidades de avaliação externas, quando o próprio regulamento europeu abre as portas ao recurso a entidades da Administração Pública. Sendo importante a participação de entidades independentes, não deixa de ser igualmente importante a utilização deste processo para se gerarem dinâmicas de reforço da capacitação institucional da administração pública que possam, eventualmente, repercutir-se noutras áreas de actividade. De outra forma, continuaremos a deixar ao sector privado toda a capacidade de desenvolvimento deste tipo de procedimentos, gerando dependências futuras muito questionáveis numa época em que tanto se discute as necessidades de racionalização económica dos recursos públicos.

Por outro lado, aproveitamos também para manifestar a oposição da CGTP-IN à intenção de apenas se prever divulgar versões parciais dos relatórios de avaliação, deixando o acesso integral restrito a determinadas entidades e impedindo o público, em geral, de aceder à sua versão integral, intenção que contraria todos os princípios de transparência enunciados no Plano de Avaliação. Sendo a possibilidade de escrutínio uma condição importante para a transparência dos actos, também é relevante para esta mesma transparência prover a que os relatórios não assumam um carácter excessivamente tecnocrático, apenas compreensível a um conjunto muito restrito de pessoas.

4 - A orientação da Avaliação para os resultados deve ter em conta as contingências territoriais, sociais e organizacionais de cada realidade, uma vez que, dada a assimetria que caracteriza o nosso país, é importante ter em conta, no processo de avaliação, que os condicionalismos externos afectam sobremaneira a execução dos projectos e a consecução dos resultados. Logo, a aplicação das metodologias enunciadas, não pode ser realizada de forma cega e autocrática, sob pena de se gerarem situações de injustiça e de desigualdade no acesso aos fundos. É importante, por isso, que se façam as devidas ponderações adequadas a cada situação.

5- A metodologia de avaliação proposta está muito virada para aspectos instrumentais do processo de execução dos programas, na medida em que tem muito pouco em conta a influência que a acção política tem sobre a execução dos próprios programas. O espaço de avaliação deixado para aspectos como “a correlação entre o planeamento realizado e a execução efectiva dos programas” é muito reduzido. Por exemplo, para a CGTP-IN a metodologia proposta não é a mais adequada para fazer reflectir nos relatórios de avaliação, o efeito que as decisões políticas governamentais têm posteriormente na execução dos programas. Centrando-se muito na qualidade da gestão, da execução e dos resultados, seria importante que, metodologicamente, se encontrasse espaço para se avaliar em que medida é que o Planeamento e programação propostos em cada momento são efectivamente cumpridos e quais as razões subjacentes a um possível incumprimento, como sucede actualmente, com os constantes adiamentos verificados (desde meados de 2015) na execução de múltiplas linhas de financiamento. Parece-nos que, neste plano de avaliação, a responsabilidade política por estas situações não é abordada da forma mais correcta, frontal e transparente.

6 - A avaliação baseia-se em quatro vectores: eficácia, eficiência, impacto e sustentabilidade.

- i. Na questão da medida da eficácia dos programas visa apenas, numa abordagem centralizada entre as autoridades de gestão, Comissão Interministerial e a Agência de Desenvolvimento e Coesão, cumprir a transmissão de informação à Comissão Europeia. A avaliação visa verificar apenas a conformidade com esses objectivos e ver o que é necessário corrigir para os cumprir, não uma avaliação sobre os objectivos em si mesmo e a necessidade da sua alteração tendo em conta o seu impacto macroeconómico e os resultados atingidos. A CGTP-IN reitera a necessidade de considerar o objectivo da internacionalização e das exportações em complemento com a necessidade de aprofundamento do mercado interno.
- ii. No que concerne à eficiência, a CGTP-IN entende que não é só a avaliação dos projectos autonomamente que importa ter em consideração, mas também a dimensão e distribuição do pacote financeiro entre os diversos objectivos. Neste quadro defendemos a sua possibilidade de alteração em sede de reprogramação, lembrando o exemplo do QREN.
- iii. A avaliação mais importante tem a ver com os estudos de impacto, não só análise de resultados, mas dos impactos macroeconómicos no PIB e desemprego, como se define, mas sobretudo da convergência real entre regiões e países que parece cada vez mais esquecida neste contexto. Consideramos assim que é importante avaliar o real impacto das medidas, e que esta avaliação deve ter impacto e relevância nos relatórios anuais de execução, nomeadamente a partir de 2017, para se poder avaliar directamente se os objectivos e prioridades estabelecidas realmente são aqueles que mais servem os propósitos do desenvolvimento do país. A avaliação de 2016 e as avaliações de impacto do QREN são fundamentais, principalmente nas prioridades que têm continuidade no Portugal 2020 e devem fazer alterar os objectivos que não contribuem para o desenvolvimento do país. Ainda relativamente ao impacto, a CGTP-IN reitera a sua proposta de medição dos impactos no VAB e na criação líquida de postos de trabalho sem termo, e ainda na criação de emprego qualificado e na relação do salário com a qualificação exigida para o postos de trabalho criados, só para referir alguns dos indicadores que nos parecem mais importantes. Estes indicadores deviam ser transversais a todas as medidas, mais do que a lógica imposta de critérios de rentabilidade ou taxas de rentabilidade do negócio.
- iv. O outro factor de avaliação é de natureza mais estrutural, a sustentabilidade do que foi atingido e sua perenidade, ou seja, no curto e médio prazo se os efeitos alcançados permanecem no território. Aqui importa reforçar a proposta da CGTP-IN para o aumento de prazos para avaliação pós-projecto executado.

7 – Prevendo o plano de avaliação a integração de um conjunto alargado de “stakeholders”, nesse caso, é importante que os parceiros sociais com assento na CPCS (pela relevância social que assumem) de participar no processo de avaliação. Se, por um lado se refere a necessidade de abertura do processo de avaliação a diversos tipos de agentes, por outro lado, surgem indicações em que agentes ligados à administração pública serão a base da constituição orgânica dos grupos de avaliação. Aliás, como se refere no próprio plano, “os grupos devem integrar parceiros sociais relevantes”. Ora, tal significa que o seu envolvimento não pode cingir-se à mera participação na Comissão de Acompanhamento, na qual, diga-se em abono da verdade, as organizações sindicais estão sub-representadas face a outros parceiros. Em suma, no entender da CGTP-IN, esta intenção de integração dos parceiros sociais sindicais, nos grupos de avaliação, deve constar dos objectivos específicos do plano.

8 – A CGTP-IN considera ainda, no seguimento do que é referido no próprio documento e tal como defendemos nos pareceres sobre os programas operacionais, que o envolvimento dos trabalhadores em todo o processo de avaliação é fundamental. Na qualidade de agentes e destinatários incontornáveis das mudanças que são propostas, devem ser-lhes fornecidas as ferramentas necessárias para a avaliação dos projectos, na senda, aliás, do que é exigido pelo Código de Conduta, ao exigir a sua participação em todas as fases da execução dos Fundos Estruturais, desde a concepção das políticas, à sua avaliação.

9 – A CGTP-IN sublinha ainda que, face à necessidade de participação na fase de avaliação, devem os parceiros sociais e, em especial, as associações sindicais, poder aceder às bases de dados da gestão, à totalidade e integralidade dos relatórios e a toda a informação gerada, de forma transparente e aberta, bem como, se for caso disso, à capacitação institucional prevista para a fase da avaliação, na senda do que a própria Comissão Europeia propõe e é referido no texto do Plano.

10 – Quanto aos aspectos mais específicos do Plano de Avaliação do POCH, a CGTP-IN sublinha a necessidade de se integrarem os seguintes aspectos:

A) Na “qualificação de adultos” (pág 20), é importante enunciar especificamente que um dos aspectos a melhorar será, também, o alargamento do número de adultos com acesso a cursos estruturados de dupla certificação (p.e. EFA) e a um alargamento de processos de dupla certificação concluídos, uma vez que muitos dos processos RVCC não foram concluídos por razões, inclusivamente, políticas, relacionadas com a lacuna verificada na aposta por parte do governo anterior, em políticas consequentes de qualificação e requalificação de adultos.

B) Também na, “qualidade e eficiência do sistema de educação/formação e Ajustamento das qualificações das pessoas com o mercado de trabalho” (pág. 20), há que introduzir o objectivo ou acção de melhoria corporizada na necessidade de reforço, capacitação e reorientação da rede CQEP, responsável pela eficácia das políticas de ajustamento da oferta formativa às necessidades do mercado de trabalho. De referir também que, as dificuldades por que atravessa, actualmente a ANQEP e a rede CQEP, estão mais uma vez relacionadas com a falta de uma política consequente para a qualificação profissional, por parte do anterior governo.

C) No que concerne ao “desenvolvimento das competências dos activos para o mercado de trabalho” (pág 21.), neste caso, deve integrar-se um objectivo de melhoria, relacionado com a necessidade de flexibilização das possibilidades de realização das Formações Modulares Certificadas, concretamente, no que respeita ao número de pessoas a constituir um grupo formativo, que deve ser estabelecido em função do enquadramento da acção formativa em causa, da organização a que se destina, do seu contexto regional, sectorial e económico, para que esta oferta se adapte a diferentes situações, concretamente a micro e pme’s, que muitas vezes ficam arredadas destas possibilidades por não conseguirem reunir 15 formandos. Logo, este número não deve ser rígido, sob pena de se estar, mais uma vez, a direccionar o programa para as entidades erradas.

10 - O envolvimento dos Parceiros Sociais consta nos princípios orientadores, resulta das conclusões e experiência recente e é enfatizado em abundância no documento, mas tem que ser efectivado. Da discussão na reunião e na resposta possível no modelo de reunião escolhido pelas autoridades de gestão no passado dia 26 de Novembro, não ficou claro de que forma participam as Associações Sindicais nas avaliações que ainda se irão realizar¹. Assim, reiteramos que rejeitamos e consideramos abusivo a utilização do conceito “Parceiros Sociais pertinentes” para afastar os trabalhadores dos processos de avaliação. Pela sua natureza e âmbito, a CGTP-IN considera importante a sua presença no Grupo de Acompanhamento das seguintes avaliações:

- I. Ao nível das Avaliações Globais, entendemos que devemos participar nos Grupos de Acompanhamento da:
 - i. AVALIAÇÃO DO CONTRIBUTO DO PORTUGAL 2020 PARA A REALIZAÇÃO DA ESTRATÉGIA UE 2020 / PLANO NACIONAL DE REFORMAS (PNR) ;

¹ Já se realizaram 4 avaliações ex-ante referentes aos instrumentos financeiros dirigidos: às empresas - Lote 1; inovação e empreendedorismo social, microempreendedorismo e criação do próprio emprego e empréstimos a estudantes do ensino superior - Lote 2; eficiência energética e gestão eficiente da água e dos resíduos - Lote 3; regeneração e revitalização física, económica e social em zonas urbanas - Lote 4. As associações sindicais não participaram em nenhuma delas, ao contrário das confederações patronais que foram consultadas sobre os instrumentos financeiros às empresas.

- ii. AVALIAÇÃO DO CONTRIBUTO DO PORTUGAL 2020 PARA O EMPREGO E A EMPREGABILIDADE EM PORTUGAL;
- iii. AVALIAÇÃO DO IMPACTO MACROECONÓMICO DO PORTUGAL 2020
- iv. AVALIAÇÃO DO CONTRIBUTO DO PORTUGAL 2020 PARA A ESTRATÉGIA NACIONAL PARA O MAR;
- v. META AVALIAÇÃO DO PLANO GLOBAL DE AVALIAÇÃO PORTUGAL 2020

II. No que concerne à AVALIAÇÃO DE PROGRAMA:

- a. AVALIAÇÃO DO CONTRIBUTO DOS FEEI PARA OS OBJETIVOS DO PO POR EIXO PRIORITÁRIO (AVALIAÇÃO INTERCALAR)

III. Nas AVALIAÇÕES TEMÁTICAS:

- a. AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO, EFICÁCIA E EFICIÊNCIA DA INICIATIVA EMPREGO JOVEM (IEJ)
- b. AVALIAÇÃO DO IMPACTO DA INICIATIVA EMPREGO JOVEM (IEJ)
- c. AVALIAÇÃO DAS MEDIDAS DE PROMOÇÃO DA QUALIDADE DO ENSINO/FORMAÇÃO
- d. AVALIAÇÃO DO CONTRIBUTO DO PORTUGAL 2020 PARA O AUMENTO DA QUALIFICAÇÃO E EMPREGABILIDADE DOS ADULTOS
- e. AVALIAÇÃO DO CONTRIBUTO DO PORTUGAL 2020 PARA A PROMOÇÃO DO SUCESSO EDUCATIVO, A REDUÇÃO DO ABANDONO ESCOLAR PRECOCE E A EMPREGABILIDADE DOS JOVENS
- f. AVALIAÇÃO DO CONTRIBUTO DO PORTUGAL 2020 PARA O AUMENTO DOS DIPLOMADOS DO ENSINO SUPERIOR

IV. AVALIAÇÕES DE ÂMBITO TERRITORIAL

- a. AVALIAÇÃO DOS PROCESSOS DE CONVERGÊNCIA E COESÃO TERRITORIAL E EFEITO DAS MEDIDAS DE DISCRIMINAÇÃO TERRITORIAL (P. E. BAIXA DENSIDADE)

11 - Pelo exposto, a CGTF-IN solicita a clarificação das questões colocadas, nomeadamente as constantes no ponto introdutório e nos pontos 3, 5, 7 e 8 e, em especial a forma como os Parceiros Sociais serão envolvidos no processo de avaliação.



9 - Sem prejuízo de uma reavaliação da nossa posição em função da resposta às questões colocadas e das alterações ao documento que estas merecem, o Plano de Avaliação em análise, tal e qual nos é apresentado, merece um parecer negativo da CGTP-IN.

CGTP-IN
11 de Dezembro de 2015