



Bloco de Esquerda
Grupo Parlamentar

Projecto de Lei n.º 29/X

“ Cria os Programas Ocupacionais e de Inclusão no Emprego ”

Exposição de Motivos

“ Ao celebrar um acordo de actividade ocupacional que se materializa na ocupação efectiva de um posto de trabalho, no qual aquele trabalhador desempenha as mesmas funções que o funcionário que está ao seu lado, apenas com a diferença de este último ter um vínculo jus-laboral, afigura-se-me inaceitável. Tal representa um aproveitamento institucional de situações de vulnerabilidade social, em que se encontram centenas de milhares de desempregados, que cabe ao Estado impedir e punir na pessoa dos dirigentes e de quem propõe a autorização de tais práticas.”

(da RECOMENDAÇÃO N.º 4/B/04 do Provedor da Justiça)

in site www.provedor-jus.pt

Em 1985 iniciaram-se os Programas Ocupacionais, com o objectivo de integrar e envolver os desempregados em trabalho de utilidade social, permitir-lhes aumentar as possibilidades de reinserção no emprego, e facilitar o acesso à formação profissional ou a outras actividades.

O papel dos programas ocupacionais no conjunto das actividades da política de emprego, não é a execução de tarefas produtivas no mercado de trabalho, mas a ocupação “socialmente útil” de pessoas desocupadas enquanto não lhes surgirem alternativas de trabalho, subordinado ou autónomo, ou de formação profissional, garantindo-lhes um rendimento de subsistência e mantendo-as em contacto com outros

trabalhadores e outras actividades, evitando, assim, o seu isolamento e combatendo a tendência para a desmotivação e marginalização.

No entanto, o objecto deste programa foi sendo torpedeado, através do recurso a trabalhadores subsidiados para postos de trabalho permanentes, os quais apenas auferem o subsídio de desemprego acrescido do subsídio de almoço e/ou transporte, sem perspectivas inclusivas quer de formação e qualificação profissional quer de emprego.

Como a Provedoria de Justiça muito bem assinala na sua **RECOMENDAÇÃO N.º 4/B/04** - *“a figura dos acordos de actividade ocupacional foi usada pela Administração em manifesto desvio de poder. Com efeito, constituiu uma forma de prover às necessidades próprias dos serviços públicos sem os direitos e as garantias para os trabalhadores que decorreriam da relação jurídica de emprego público. Tratou-se de actuação (e omissão) administrativa injusta e desproporcionada. Por um lado, foi usada de forma desqualificante a mão de obra de trabalhadores desempregados, que acreditaram ser possível, por essa via, a sua inserção profissional (na função pública). Por outro lado, há uma lesão permanente do interesse financeiro do Estado, pois estes trabalhadores, decorrida a vigência dos acordos de actividade ocupacional, vão continuar a ser destinatários dos esquemas de protecção em matéria de desemprego ou apoio social”*.

(...) Assim, a ocupação de postos de trabalho e a prossecução de necessidades permanentes dos serviços através da celebração de acordos de actividade ocupacional, em claro desvio face ao quadro normativo vigente, tem sido uma constante em diversas queixas que me têm sido presentes.”

Como muito bem é assinalado a “falsa actividade ocupacional” assume, assim, contornos indesejáveis, quer do ponto de vista jurídico, quer do ponto de vista de obrigação moral, por parte das entidades destinatárias destes programas, bem como dos serviços competentes do IEFP, face às falsas expectativas geradas aos interessados que vêem, na ocupação de um posto de trabalho, o emprego desejado, descurando as entidades públicas em causa, enquanto integrando a Administração do Estado, a particular obrigação que este deve assumir quanto à clarificação das formas de vinculação em relação a quem lhes presta trabalho.

Em conjunturas sociais e económicas como a que se vive actualmente em Portugal, afigura-se particularmente importante que o Estado desenvolva e implemente instrumentos de combate ao desemprego, cujo aumento conduz a maiores níveis de exclusão e conflitualidade social. O desenvolvimento do mercado social de emprego

tem sido uma das formas utilizadas pelo Estado para promover a ocupação socialmente útil e a empregabilidade futura de todos aqueles que se encontram numa situação de desemprego.

Porém, é também nestas conjunturas que a acção fiscalizadora do Estado, relativamente a programas que visem combater o desemprego e promover a empregabilidade, adquire particular acuidade, tendo em vista a prevenção e a punição de eventuais abusos por parte das entidades, muito frequentemente integradas na própria Administração do Estado, que beneficiam do trabalho temporário de desempregados.

Não se pode perder de vista que as expectativas individuais criadas com a ocupação, ainda que temporária, de um cidadão que se encontre desempregado, são, naturalmente, elevadas. Ora a existência de abusos por parte das entidades beneficiárias, ao celebrar um acordo de actividade ocupacional que se materializa na ocupação efectiva de um posto de trabalho, no qual aquele trabalhador desempenha as mesmas funções que o funcionário que está ao seu lado, apenas com a diferença de este último ter um vínculo jus-laboral, afigura-se-me inaceitável. Tal representa um aproveitamento institucional de situações de vulnerabilidade social, em que se encontram centenas de milhares de desempregados, que cabe ao Estado impedir e punir na pessoa dos dirigentes e de quem propõe a autorização de tais práticas. ”

“Recomendo a Vossa Excelência a alteração da Portaria nº 192/96, de 30 de Maio, visando:

4.1. clarificar o conceito de trabalho necessário para efeitos de programas ocupacionais;

4.2. responsabilizar, pessoal e solidariamente, quanto à reposição das verbas já concedidas, os responsáveis pela autorização de actividades ocupacionais que consubstanciem a ocupação de postos de trabalho;

4.3. responsabilizar as entidades promotoras que, tendo aceite projecto inserido em programas de actividade ocupacional, o desvirtuem por forma a corresponder a uma prestação de trabalho inerente a um posto de trabalho, implicando a exclusão das entidades infractoras da promoção de futuros projectos de actividades ocupacionais, para além da responsabilidade contra-ordenacional e criminal que ao caso couber, incluindo a reposição das verbas atribuídas pelo IIEFP aos beneficiários da actividade em causa;

4.4. a definição e a implementação de mecanismos efectivos de fiscalização e acompanhamento, por parte do IEFP, tendo em conta as suas atribuições, quanto à execução de projectos de actividade ocupacional, sem prejuízo da competência de outros organismos com funções inspectivas. “

Esta recomendação sublinha a necessidade de alteração, fiscalização efectiva e acompanhamento da execução da actividade ocupacional que devendo também ser de inclusão no emprego, não pode ser feita unicamente pelo IEFP que é um organismo dependente do governo, pelo que propomos que o acompanhamento passe a ser feita pelo IEFP e pelas as estruturas representativas dos trabalhadores do sector.

O Bloco de Esquerda propõe ainda que a regulação da actividade ocupacional e de inclusão no emprego de trabalhadores e trabalhadoras a receber prestação do subsídio social de desemprego, de trabalhadores e trabalhadoras desempregados em situação de comprovada carência económica, provenientes ou não de actividades sazonais, tenha como objectivo desenvolver uma política de inclusão no emprego motivante para os trabalhadores e trabalhadoras.

Pretendemos também que os trabalhadores subsidiados tenham ainda a possibilidade de desenvolverem uma actividade que lhes possibilite a sua formação e qualificação profissional, que facilite o ingresso num emprego estável.

Procura-se ainda dignificar a actividade ocupacional e inclusão no emprego com a atribuição de uma retribuição correspondente até uma remuneração e meia mínima mensal garantida por lei, em acumulação com o usufruto do subsídio de desemprego ou social de desemprego e que as entidades promotoras integrem nos quadros das entidades promotoras, sempre que o trabalho desenvolvido configure um posto de trabalho de natureza permanente.

Assim, o Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda, nos termos regimentais e constitucionais aplicáveis, apresenta o seguinte Projecto de Lei que “ Cria os Programas Ocupacionais e de Inclusão no Emprego”:

CAPÍTULO I

Disposições gerais

Artigo 1º

Objecto

O presente diploma regula a actividade ocupacional de trabalhadores que auferam prestação do subsídio de desemprego e social de desemprego, adiante designados «trabalhadores subsidiados», e de trabalhadores desempregados em situação de comprovada carência económica, provenientes ou não de actividades sazonais, adiante designados «trabalhadores em situação de comprovada carência económica», tendo como objectivo desenvolver uma política de inclusão no emprego.

Artigo 2º

Conceito e âmbito

1 - Entende-se por actividade ocupacional, para efeitos do presente diploma, a ocupação temporária e de inclusão no emprego de trabalhadores subsidiados e de trabalhadores em situação de comprovada carência económica.

2 - As actividades ocupacionais e de inclusão no emprego são realizadas no âmbito de projectos a promover por entidades sem fins lucrativos.

3 - A actividade ocupacional deve ser socialmente inclusiva não podendo consistir no preenchimento de postos de trabalho existentes que configurem uma necessidade permanente.

4 - As delegações regionais do Instituto do Emprego e Formação Profissional, adiante designado por IEFP, em colaboração com os governadores civis e as Comissões de Coordenação Regional, e as estruturas representativas dos trabalhadores, procederão à inventariação das actividades existentes na sua área e à identificação dos períodos de baixa actividade.

Artigo 3º

Objectivo das actividades

1 - As actividades ocupacionais e de inclusão no emprego visam, designadamente, os seguintes objectivos:

a) Em relação aos trabalhadores subsidiados, a participação em trabalho inserido em projectos ocupacionais e de inclusão no emprego organizados por entidades sem fins lucrativos, em benefício da colectividade, por razões de necessidade social ou colectiva e para o qual tenham capacidade e não lhes cause prejuízo grave, nos termos previstos

no artigo 8.º, possibilitando-lhes uma actividade que potencia a sua formação e qualificação profissional, e que facilite o ingresso num emprego estável;

b) Em relação aos trabalhadores em situação de comprovada carência económica:

i) A possibilidade de desenvolverem uma actividade que facilite, no futuro, o ingresso num emprego estável e evite a desmotivação profissional;

ii) A promoção da satisfação de necessidades colectivas, incentivando, a criação de novos postos de trabalho.

iii) A sensibilização das entidades sem fins lucrativos para o tipo de actividades que permitam propiciar uma formação e qualificação que potencie uma melhor integração dos trabalhadores na vida activa.

2 – Para efeitos deste diploma têm prioridade as actividades ocupacionais que se desenvolvam em projectos nos domínios do ambiente, do património cultural, de apoio social e de outras consideradas relevantes para a satisfação das necessidades das populações.

3 – As entidades promotoras têm que apresentar um plano de formação e qualificação de base para os trabalhadores no âmbito dos projectos que pretendam desenvolver.

Artigo 4.º

Formação profissional

1. As entidades promotoras são responsáveis pelo plano e execução da formação e qualificação inicial e contínua dos trabalhadores, no âmbito do programa ocupacional e de inclusão de emprego.

2. As entidades promotoras não podem exigir ao trabalhador qualquer quantia, seja a que título for, nomeadamente por serviços de orientação ou formação profissional.

3. A duração da formação profissional prevista nos números anteriores corresponde ao mínimo de oito horas por cada mês de duração do programa ocupacional e de inclusão de emprego.

Artigo 5.º

Consecução dos objectivos

Para a consecução dos objectivos referidos no número anterior o IEFP promoverá, em articulação com as entidades promotoras e as estruturas representativas dos trabalhadores nos respectivos sectores, as seguintes acções:

- a) Sensibilização, informação e orientação profissionais, formação e qualificação de base para os trabalhadores desempregados;
- b) Promoção de condições para que em todos os sectores de actividade, se criem postos de trabalho estáveis e com direitos.

Artigo 6.º

Entidades promotoras

1 - Podem candidatar-se à execução de projectos de actividades ocupacionais e de inclusão no emprego, as entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos, nomeadamente:

- a) Entidades de solidariedade social;
- b) Autarquias;
- c) Serviços públicos;
- d) Organismos Não Governamentais;

2 - As entidades promotoras não podem exigir aos trabalhadores o desempenho de tarefas que não se integrem nos projectos de formação, qualificação e de empregos aprovados.

3 - As candidaturas são apresentadas nos centros de emprego em impresso próprio.

4 - O centro de emprego da área da localização do projecto comunica à instituição de segurança social que abrange o trabalhador o início da execução do projecto, com a indicação dos dados identificadores da entidade promotora e dos trabalhadores abrangidos.

Artigo 7.º

Acordo de actividade ocupacional

1 - As relações entre os trabalhadores subsidiados ou em situação de comprovada carência económica e as entidades promotoras são reguladas num acordo de actividade ocupacional e inclusão no emprego.

2 - Do acordo de actividade ocupacional e inclusão no emprego constarão, designadamente:

- a) As condições de desempenho da actividade, englobando o seguro de acidentes pessoais;
- b) A indicação do local e horário em que se realiza a actividade;

c) A retribuição a auferir que não poderá ser inferior a uma vez e meia o salário mínimo mensal garantido por lei, pagando a entidade promotora a diferença entre o subsídio de desemprego ou social de desemprego e a retribuição acordada.

d) Outros direitos e deveres recíprocos.

3 - A relação entre a entidade promotora e o trabalhador cessa quando:

a) O trabalhador obtenha ou recuse emprego através da entidade promotora ou do centro e emprego;

b) O trabalhador inicie ou recuse acções de formação profissional por intermédio da entidade promotora ou do centro de emprego;

c) O trabalhador utilize meios fraudulentos nas suas relações com o IEFP ou com a entidade promotora;

d) Com a passagem do trabalhador à situação de pensionista;

4 - Sempre que o trabalho desenvolvido configure uma necessidade permanente de trabalho por parte da entidade promotora, violando o âmbito deste diploma, o trabalhador terá direito à integração nos quadros da respectiva entidade.

CAPÍTULO II

Actividade ocupacional de trabalhadores titulares das prestações de desemprego

Artigo 8.º

Conceito de prestação de trabalho socialmente útil e inclusivo

1 – Para efeitos do presente diploma considera-se trabalho socialmente útil e inclusivo, aquele que reúna cumulativamente as seguintes condições:

a) Seja compatível com a capacidade, preparação e experiência do trabalhador subsidiado e não lhe causar prejuízo grave, designadamente na acessibilidade ao local de trabalho;

b) Consista na realização de tarefas úteis à colectividade e que, normalmente, não vinham sendo executadas ou eram prestadas por trabalho voluntário;

c) Permita a execução de tarefas de acordo com as normas legais de higiene e segurança no trabalho;

d) Permita a abertura de vagas de modo a integrar nos quadros permanentes das entidades referidas no nº 1 do artigo 6.º;

2 - A existência de ofertas de emprego e de formação profissional adequadas prevalece sobre a inserção em projectos ocupacionais, nos termos previstos nas alíneas a) e b) do n.º 3 do Artº 7.º

Artigo 9.º

Relações entre os trabalhadores subsidiados e as entidades promotoras de projectos ocupacionais e de inclusão de emprego

1 - As relações entre os trabalhadores subsidiados e as entidades promotoras de projectos ocupacionais e de inclusão no emprego são reguladas no acordo de actividade ocupacional, a que se refere o artigo 6.º do presente diploma.

2 - A prestação de trabalho inclusivo em projectos confere direito a uma retribuição definida no artigo 7.º do presente diploma.

3 – Compete à entidade promotora, à qual o trabalho inclusivo é prestado, o pagamento das despesas de transporte, alimentação, seguro de acidentes e a uma retribuição.

4 – O trabalhador disporá de um dia por semana para efectuar diligências de procura de emprego, devendo comprovar a efectivação das mesmas, sem prejuízo do direito de descanso semanal legalmente estabelecido nem do dever de comparência nos serviços do IEFP ou da Segurança Social, sempre que for convocado.

Artigo 10.º

Regime jurídico de protecção no desemprego

Durante o período de realização de trabalho necessário inserido em projectos ocupacionais e de inclusão no emprego os trabalhadores subsidiados com o subsídio de desemprego e social de desemprego continuam abrangidos pelo regime jurídico de protecção no desemprego.

CAPÍTULO III

Trabalhadores desempregados em situação de comprovada carência económica

Artigo 11.º

Destinatários

1 - São destinatários de projectos ocupacionais e de inclusão no emprego os trabalhadores desempregados inscritos nos centros de emprego e que reúnam, cumulativamente, as seguintes condições:

- a) Não tenham direito às prestações de desemprego ou que já tenham terminado os respectivos períodos de concessão;
- b) Se encontrem em situação de comprovada carência económica.

2 - Considera-se verificada a situação referida na alínea b) do número anterior quando o agregado familiar do trabalhador não auferir rendimentos mensais, per capita, superiores a 90% do valor máximo da remuneração mínima mensal garantida por lei e é comprovada por documentos comprovativos dos rendimentos do agregado familiar, designadamente documentos fiscais ou cópias dos recibos das remunerações auferidas.

Artigo 12.º

Subsídio ocupacional

1 - O subsídio mensal dos trabalhadores em situação de comprovada carência económica é de montante igual ao estipulado no art.º 7.º n.º 2 alínea c) e será suportado pelas entidades promotoras e participado pelo IEFP, através de rubrica própria inscrita no Orçamento do Estado nas seguintes percentagens:

- a) Instituições particulares de solidariedade social (IPSS) e autarquias - 100% nos primeiros seis meses e 80% nos seis meses subsequentes;
- b) Outras entidades sem fins lucrativos - 80% nos primeiros seis meses e 60% nos seis meses subsequentes;

2 - A participação do IEFP prevista nas alíneas a) e b) do número anterior, nos seis meses subsequentes ao primeiro período de subsídio, poderá atingir o valor, respectivamente, de 100% e 80%, quando:

- a) Os trabalhadores residam em zonas onde as taxas de desemprego estimadas pelo IEFP sejam superiores às da média nacional;
- b) Os trabalhadores sejam oriundos de sectores declarados em crise ou em fase de reestruturação.

3 - À entidade promotora à qual o trabalho ocupacional é prestado compete o pagamento das despesas de transporte, alimentação, seguro de acidentes e uma retribuição de montante igual ao estipulado no art.º 7.º n.º 2 alínea c).

4 - O trabalhador disporá de um dia por semana para efectuar diligências de procura de emprego, devendo comprovar a efectivação das mesmas, sem prejuízo do direito de

descanso semanal legalmente estabelecido nem do dever de comparência nos serviços do IEFP, sempre que for convocado.

5 - Em relação aos projectos de actividades ocupacionais referidos no n.º 1 do n.º 13.º, a comparticipação prevista nas alíneas a) e b) do n.º 1 será reduzida, no início de cada semestre, em 20 pontos percentuais relativamente ao semestre antecedente.

Artigo 13.º

Duração

1 - Os projectos de actividades ocupacionais e de inclusão no emprego para trabalhadores em situação de comprovada carência económica têm a duração indicada pelas respectivas entidades promotoras, salvo motivo impeditivo indicado pelo IEFP, não podendo exceder 12 meses, não podendo renovar nem celebrar outro acordo para programas ocupacionais, findos os quais os trabalhadores integrarão os quadros permanentes das entidades promotoras.

2 - A duração do acordo de actividade ocupacional, não pode exceder o prazo fixado no número anterior, período durante o qual o IEFP e estruturas representativas dos trabalhadores do sector, acompanharão o programa de formação e qualificação profissional de forma a proporcionar a inclusão activa do trabalhador com vista a proporcionar um emprego estável.

Artigo 14.º

Segurança social

1 - Os trabalhadores em situação de comprovada carência económica, inseridos nos projectos ocupacionais e de inclusão no emprego, ficam obrigatoriamente abrangidos pelo regime geral de segurança social dos trabalhadores por conta de outrem.

2 - As contribuições para a segurança social respeitantes às entidades promotoras são por elas suportadas e comparticipadas pelo IEFP nas percentagens referidas nos números 1 e 2 do artigo 12.º

3 - As contribuições para a segurança social respeitantes aos trabalhadores em situação de comprovada carência económica inseridos em projectos de actividades ocupacionais são por si suportadas, através da dedução na retribuição mensal que lhes for pago pelas entidades promotoras.

Artigo 15.º

Acompanhamento

1 - Os centros de emprego e estruturas representativas dos trabalhadores do sector devem acompanhar o desenvolvimento dos projectos ocupacionais e de inclusão de emprego, através dos métodos considerados adequados, de modo a verificar, nomeadamente:

- a) Se a actividade ocupacional constante do projecto consiste na ocupação e inclusão de emprego a que as entidades promotoras se vincularam;
- b) Se os trabalhadores estão afectados a fins diferentes dos acordados por parte das entidades promotoras.

2 - O IEFP elaborará as orientações internas que se tornem necessárias à execução das suas atribuições nesta matéria.

CAPÍTULO IV

Disposições finais e transitórias

Artigo 16.º

Incumprimento

1 - O incumprimento injustificado ou a verificação do previsto no número 1 do artigo anterior implica a suspensão da comparticipação financeira do IEFP, a reposição das verbas já concedidas, acrescidas de juros à taxa legal, e a exclusão dessas entidades da promoção de projectos de actividades ocupacionais e de inclusão de emprego, sem prejuízo da responsabilidade contra-ordenacional ou criminal a que houver lugar.

2 - A duração da exclusão referida no número anterior será fixada caso a caso pelo IEFP, em função da gravidade do incumprimento ou da indevida afectação, não devendo ser inferior a um ano nem superior a três anos.

3 - No caso de a reposição das verbas já concedidas não ser voluntariamente efectuada no prazo que lhe for fixado, proceder-se-á à cobrança coerciva, nos termos da lei geral.

Artigo 17.º

Regulamentação

1 – Cabe ao Ministro que tutela a área laboral emitir os despachos e outros diplomas legais necessários à boa execução do presente diploma.

2 - O IIEFP elaborará as orientações internas que se tornem necessárias à execução das suas atribuições nesta matéria.

Artigo 18.º

Financiamento

Os programas previstos pelo presente diploma são financiados pelo Orçamento de Estado.

Artigo 19.º

Revogação

- 1- São revogadas a Portaria n.º 413/94, de 27 de Junho e a Portaria n.º 192/96, de 30 de Maio.
- 2- São revogados os artigos 19º, 20º e 21º da Portaria 247/95, de 29 de Março e o n.º 2 do artigo 9º e artigo 48º do Decreto-Lei n.º 119/99, de 14 de Abril.
- 3- Considera-se suprimida a referência ao conceito de “trabalho socialmente necessário” contida nos artigos 43º, n.º1, alínea a) e 51º, alínea a), do Decreto-lei 119/99, de 14 de Abril.

Artigo 20.º

Remissão

Quando disposições legais remetam para preceitos de diplomas revogados nos termos do artigo anterior, entende-se que a remissão é feita para as correspondentes disposições deste diploma.

Artigo 21.º

Entrada em vigor

O presente diploma entra em vigor com a aprovação do Orçamento de Estado para 2006.

Assembleia de República, 14 de Abril de 2005.

Os Deputados do Bloco de Esquerda,