

PROJETO DE LEI N.º 1069/XIII/4ª

ESTABELECE O REGIME JURÍDICO APLICÁVEL À AVALIAÇÃO DE IMPACTO DOS ATOS NORMATIVOS NA PRODUÇÃO, MANUTENÇÃO, AGRAVAMENTO OU NA DIMINUIÇÃO E ERRADICAÇÃO DA POBREZA

Exposição de motivos

A pobreza tem, em Portugal, um carácter estrutural e persistente, não se tratando de uma mera realidade conjuntural. Na verdade, praticamente metade das pessoas e dos agregados residentes em Portugal experienciaram, em algum momento, uma situação de pobreza ao longo da vida, de acordo com estudos realizados (Bruto da Costa et al, 2008). Os dados longitudinais apontam para taxas de pobreza, após transferências sociais, próximas dos 20%, quase um quinto da população. Em 2017, a incidência da pobreza atingiu 17,3% da população total, o valor mais baixo desta taxa desde que o INE a começou a publicar anualmente, em 1995, e um ponto percentual abaixo do seu valor em 2016 (18,3%). Assim, mais de cem mil portugueses abandonaram a situação de pobreza naquele ano, mesmo tendo a linha de pobreza subido cerca de 3%. A proporção de crianças e jovens em situação de pobreza diminuiu de forma mais significativa, reduzindo-se a sua taxa de incidência de 20,7% para 18,9%, uma descida de 1,8 pontos percentuais. São dados importantes, que contrastam com o agravamento de todos os indicadores que aconteceu durante o período da austeridade, particularmente entre 2012 e 2014. As melhorias económicas do último período, que derivam da política de recuperação de rendimentos, da criação de emprego, do reforço dos apoios sociais, tiveram um efeito positivo. Mas Portugal ainda não conseguiu eliminar o peso ofensivo

de uma realidade que configura uma violação dos direitos humanos. Continuamos a ser um dos países da Europa com maior pobreza e com maiores níveis de desigualdade. No nosso país permanecem em situação de pobreza mais de 1,7 milhões de cidadãos. Uma parte significativa destes são crianças e jovens. As políticas públicas e a sociedade no seu conjunto ainda têm um imenso caminho a percorrer para erradicar este fenómeno.

Em Portugal, só no início dos anos 80 do século XX começaram a aparecer os primeiros estudos sistemáticos sobre a pobreza e só na década de 1990 são nomeados os Comissariados da Luta contra a Pobreza (Norte e Sul) para enquadrar os projetos do Programa Europeu de Combate à Pobreza e para assegurar o compromisso dos diferentes departamentos ministeriais e da sociedade civil. Constatando que se “geram situações humanas inaceitáveis” entre alguns grupos da população que não veem os seus recursos materiais, culturais e sociais acompanharem “os níveis médios da comunidade” (Resolução do Conselho de Ministros n.º 8/90), é no início dessa década, no seguimento das experiências de participação no 2.º e 3.º Programas Europeus de Combate à Pobreza e com base numa recomendação da Comissão Europeia, que se cria o primeiro Programa Nacional de Luta Contra a Pobreza, tendo como objetivo “a eliminação dos mecanismos de pobreza e exclusão através da cooperação do sector público e privado, da ação intersectorial partindo de uma perspetiva integrada, da participação e responsabilização dos grupos e comunidades locais e, sobretudo, da sua capacitação para sair de forma sustentável da situação de pobreza e exclusão social” (EAPN, 2015). O Rendimento Mínimo Garantido, criado em 1996, surge também nesta altura e dentro desta dinâmica política. Em 1999, no contexto de afirmação de uma nova geração de políticas sociais, baseadas na responsabilização e mobilização do conjunto da sociedade para o esforço de erradicação da pobreza e da exclusão social em Portugal, surge o programa da Rede Social, gerido pelo Instituto de Desenvolvimento Social, que se propôs incentivar os organismos do setor público (serviços desconcentrados e autarquias locais), instituições solidárias e outras entidades que trabalham na área da ação social, a conjugarem os seus esforços para prevenir, atenuar ou erradicar situações de pobreza e exclusão e promover o desenvolvimento social local através de um trabalho em parceria. Entre 2001 e 2010, enquadrados pela Estratégia de Lisboa e nas suas decisões no que concerne à inclusão social, nomeadamente o estabelecimento do que ficou conhecido como Método Aberto de Coordenação, foram definidos os Planos Nacionais de Ação para a Inclusão (PNAI). Foi nesse período que algumas medidas de

política social dirigidas ao combate à pobreza foram também criadas, de que é exemplo o Complemento Solidário para Idosos (CSI), que passou a existir a partir de 2006. Mas apesar destes Planos e de medidas avulsas positivas, tem faltado em Portugal uma verdadeira Estratégia de combate e erradicação da pobreza, transversal a todas as políticas, sendo evidente que, no período da austeridade, a pobreza foi ativamente promovida pelas políticas recessivas, pela destruição de emprego, pelos cortes nos salários, nas pensões, pelos cortes nas prestações sociais e pela degradação dos serviços públicos.

Em 2008, a Assembleia da República declarou por unanimidade a pobreza como uma “violação dos direitos humanos”, na sequência de uma petição subscrita por 21.268 pessoas, promovida pela Comissão Nacional Justiça e Paz. A assunção da pobreza não apenas como um problema social e económico, mas também como uma violação de direitos fundamentais visava dar um novo impulso à responsabilização, por parte do Estado, de dar cumprimento ao objetivo da erradicação da pobreza em todas as suas políticas públicas e atos normativos, estabelecendo para esse efeito uma estratégia concreta. Contudo, o período que se seguiu revelou que essas expectativas seriam goradas.

As causas da pobreza são múltiplas e o compromisso de erradicação deste fenómeno tem de ser, por isso, necessariamente multidimensional e co-responsabilizador da sociedade como um todo.

As causas da pobreza residem, desde logo, no tipo de decisões de política económica em sentido lato e de repartição primária de rendimento. Não por acaso, precariedade e salários baixos continuam a caracterizar o mundo do trabalho em Portugal, o que faz com que a taxa de pobreza ronde os 10% entre as pessoas que trabalham. Combater a pobreza é intervir, não apenas mas também, no combate à desigualdade primária de rendimento, na legislação laboral e nas políticas salariais.

Por outro lado, os desempregados são um grupo especialmente vulnerável à pobreza e os indicadores não registam, deste ponto de vista, uma melhoria. Ou seja, a criação de emprego, apesar de muitas vezes precário, colocou pessoas acima do limiar de pobreza – algo diferente de eliminar definitivamente o seu risco de pobreza - e, entre os desempregados, o risco de ser pobre não diminuiu, facto a que não é alheio o limitado

rácio de cobertura da proteção no desemprego e as trajetórias de precariedade e intermitência contratual na esfera laboral.

Entre os idosos, um grupo particularmente vulnerável, a pobreza reflete também desigualdades no trabalho e de género, relacionando-se desde logo com pensões muito baixas, que penalizam especialmente as mulheres, com carreiras contributivas tendencialmente mais curtas e, por isso, com pensões de valor mais reduzido. Todas as políticas relacionadas com este segmento, designadamente as que dizem respeito ao sistema de segurança social, têm assim um impacto profundo na reprodução ou na diminuição da pobreza.

A pobreza relaciona-se, ainda, com todas as dimensões da política social (infância, deficiência, juventude, ...), mas também com o acesso a bens e serviços, com as políticas educativas, de saúde ou de habitação.

As políticas educativas têm um impacto significativo na reprodução dos ciclos de pobreza ou na capacidade de romper com ela. O sistema educativo desempenha, assim, um papel fundamental no combate à pobreza, desígnio para o qual é preciso assegurar a todas as crianças (prevenção), e em particular às crianças em risco de pobreza, não só o indispensável acesso ao sistema escolar – onde se pode incluir os apoios à família – mas também condições para o seu sucesso, isto é, para a aquisição de conhecimento e de aptidões que lhes permitam ter percursos que rompam com a reprodução da desigualdade.

Entre pobreza e saúde há também uma relação forte e cientificamente comprovada – particularmente quando associada a determinados territórios e / ou grupos sociais. A doença e a pobreza andam de mãos dadas, antes de mais nada no que toca à prevenção, e, na altura de aceder a cuidados de saúde, o caminho é mais difícil e demorado para quem tem rendimentos mais baixos, habita territórios de exclusão e / ou segregação ou pertence a grupos étnicos alvo de discriminação impeditiva de uma proximidade a esses serviços. Este tem sido, com efeito, um dos principais alertas deixados nos Relatórios do Observatório Português dos Sistemas de Saúde (OPSS): “Quanto mais doente mais pobre, e quanto mais pobre mais doente”. O rendimento influencia decisivamente a utilização dos cuidados de saúde: quase 20% dos mais pobres deixam de aceder a consultas ou tratamentos por dificuldades financeiras. Entre os mais ricos o valor não

chega aos 5%. Nos cuidados dentários, por exemplo, o valor entre os mais pobres dispara para 50%, enquanto nos mais ricos não chega a 10%. Mesmo para os cuidados de saúde no geral, 19% dos mais pobres têm dificuldades no acesso, contra 4% dos mais ricos. As pessoas com rendimentos mais elevados “têm uma probabilidade significativamente inferior de esperar por uma consulta, em comparação com as pessoas no rendimento mais baixo”.

Uma estratégia de combate à pobreza passa também, imperativamente, pela questão da habitação. Atualmente, a habitação é a maior despesa no rendimento de muitas famílias, que sentem grande dificuldade em obter e manter as suas habitações. Tendo em conta o preço da habitação disponível no mercado, os baixos rendimentos médios no nosso país e a escassez de oferta pública ou a custos controlados, a habitação e os seus custos promovem objetivamente situações de pobreza e exclusão social. Esta é, de resto, uma das áreas onde se comprova que um controle legislativo sobre os impactos de decisões políticas e económicas na pobreza poderia facilmente ter evitado o agravamento da situação de tantas pessoas e famílias.

O mesmo poderíamos dizer sobre a acumulação e interseccionalidade entre as questões da pobreza e da discriminação racista. Decisões de carácter económico favorecem ou podem combater a discriminação de determinados cidadãos. A relação entre pobreza e discriminação não é, pois, despicienda.

O combate à pobreza exige, com efeito, uma atenção e uma consciência em todo o espectro da intervenção política, das medidas relacionadas com a regulação do trabalho às que incidem sobre a existência de mínimos sociais, dos cuidados de saúde à educação, da habitação aos transportes, do combate à discriminação, incluindo quer as ações de proximidade, quer as macropolíticas dos diversos sectores. Por outro lado, como tem sido defendido pelos intervenientes nesta área, é fundamental aprofundar uma cultura de avaliação, distinguindo esta do simples controlo administrativo-financeiro, tornando-a um processo obrigatório e sistemático, prévio à decisão política, mas também feito durante a execução das medidas, implicando a escuta e a dinamização da participação das pessoas em situação de pobreza, como ficou explicitamente previsto, por exemplo, na atual Estratégia Nacional para a Integração das Pessoas Sem-Abrigo.

Uma das dimensões desta atenção e centralidade do combate à pobreza em todas as políticas públicas é, como tem sido proposto pela EAPN Portugal / Rede Europeia Anti-Pobreza (EAPN), a “Subordinação das novas políticas públicas à prévia avaliação do seu previsível impacto, positivo ou negativo, sobre a pobreza e a exclusão social”. De acordo com o Manifesto “Compromisso para uma Estratégia Nacional de Erradicação da Pobreza”, apresentado por esta organização em 2015, e cujo conteúdo foi recentemente reiterado numa sessão realizada no Parlamento em 2018, “nenhuma política sectorial deverá ser aprovada sem a prévia avaliação sobre os seus impactos na produção, manutenção ou agravamento da pobreza e da exclusão social”. A este mecanismo tem sido dado o nome, a nível internacional, de “poverty proofing”. A proposta da aplicação do “poverty proofing” em Portugal foi já apresentada pela EAPN, nestes termos, à Assembleia da República.

A avaliação do impacto sobre a pobreza é uma das dimensões do conhecimento e monitorização do fenómeno da pobreza e das medidas adotadas, não só em número de pessoas abrangidas, mas também relativamente às expectativas e ao cumprimento dos compromissos de combate à pobreza do Estado Português. Além disso, uma avaliação deste tipo reforça uma perspetiva multidimensional e integrada neste domínio, garantindo que todas as políticas e atos legislativos nacionais são avaliadas ex-ante quanto ao seu previsível impacto (seja positivo, neutro ou negativo) sobre a pobreza, responsabilizando dessa forma todos os intervenientes políticos.

Este é, precisamente, o objetivo do presente projeto de lei do Bloco de Esquerda, que segue de perto, do ponto de vista da sua concretização, as normas do mecanismo já adotado pelo Parlamento, por via da Lei n.º 4/2018, de 9 de fevereiro, relativo à avaliação do impacto de género dos atos normativos.

Assim, nos termos constitucionais e regimentais aplicáveis, as Deputadas e os Deputados do Bloco de Esquerda, apresentam o seguinte Projeto de Lei:

CAPÍTULO I

Disposições gerais

Artigo 1.º

Objeto

A presente lei estabelece o regime jurídico aplicável à avaliação de impacto dos atos normativos na produção, manutenção, agravamento ou na diminuição e erradicação da pobreza.

Artigo 2.º

Âmbito da avaliação de impacto sobre a pobreza

1 - São objeto de avaliação prévia de impacto sobre a pobreza os projetos de atos normativos elaborados pela administração central e regional, bem como os projetos e propostas de lei submetidos à Assembleia da República.

2 - Pode haver avaliação sucessiva de impacto sobre a pobreza nos termos previstos na presente lei.

3 - As autarquias podem também adotar os procedimentos estabelecidos pela presente lei.

CAPÍTULO II

Avaliação prévia de impacto

Artigo 3.º

Objeto da avaliação prévia de impacto sobre a pobreza

Na elaboração de atos normativos, a avaliação prévia de impacto sobre a pobreza tem por objeto a identificação e ponderação, entre outros, dos seguintes aspetos:

- a) Os efeitos em termos de rendimento disponível dos/das cidadãos/ãs;, designadamente dos indivíduos e agregados familiares mais expostos à pobreza e à exclusão social
- b) Os efeitos no acesso a bens e serviços essenciais por parte dos/das cidadãos/ãs; com menores rendimentos
- c) A tomada em consideração de limitações em função da condição socioeconómica para participar e obter benefícios decorrentes da iniciativa que se vai desenvolver;

- d) A incidência do projeto de ato normativo em número de pessoas abrangidas e nas metas de redução da pobreza e o contributo para a sua erradicação, tendo em conta os indicadores identificados;
- e) A consideração do contributo do projeto de ato normativo para o combate aos fatores de exclusão associados à pobreza (sociais, económicos, culturais, políticos, educativos e de saúde).

Artigo 4.º

Dispensa de avaliação prévia

1 - A avaliação prévia de impacto sobre a pobreza pode ser dispensada pela entidade responsável pela elaboração dos projetos de atos normativos em casos de urgência ou de carácter meramente repetitivo e não inovador do ato, expressamente fundamentados.

2 - Nos casos de dispensa por urgência, deve ser promovida a realização de avaliação sucessiva de impacto.

Artigo 5.º

Participação

1 - Deve ser promovida a escuta e a dinamização da participação dos/das cidadãos/ãs que enfrentam situações de pobreza e exclusão social na definição, implementação e avaliação das políticas que lhes dizem respeito.

2 - Quando o procedimento de aprovação do ato normativo envolver uma fase de participação, nomeadamente através da realização de discussão pública, os resultados da avaliação prévia de impacto sobre a pobreza devem ser disponibilizados às pessoas interessadas para que estas se possam pronunciar.

Artigo 6.º

Elementos da avaliação prévia

A avaliação prévia de impacto sobre a pobreza deve incidir, nos termos previstos nos artigos seguintes, sobre:

- a) A situação de partida sobre a qual a iniciativa vai incidir, com recurso a informação estatística disponível e a informação qualitativa;

- b) A previsão dos resultados a alcançar;
- c) A valoração do impacto sobre a pobreza;
- d) A formulação de propostas de melhoria dos projetos, quando se revele adequado.

Artigo 7.º

Previsão dos resultados

A previsão dos resultados a alcançar deve permitir elaborar uma prognose sobre o impacto da norma ou medidas na situação de partida, identificando, entre outros:

- a) Os resultados diretos e indiretos da aplicação da norma;
- b) A incidência sobre a melhoria da situação no que se refere à pobreza;
- c) O contributo para o objetivo de erradicação da pobreza.

Artigo 8.º

Valoração do impacto sobre a pobreza

A valoração do impacto sobre a pobreza visa assegurar a quantificação e qualificação dos efeitos da norma no que respeita à erradicação da pobreza e ao cumprimento dos objetivos das políticas para a erradicação da pobreza, identificando os resultados nos seguintes termos:

- a) Impactos negativos, quando a aplicação das normas ou a implementação das medidas previstas reforçam ou agravam a situação de desigualdade e pobreza;
- b) Impactos neutros, quando o desenvolvimento e aplicação das normas não afeta de modo direto ou indireto a situação de pobreza;
- c) Impactos positivos, quando o desenvolvimento e aplicação das normas permitem diminuir o impacto e severidade da pobreza;
- d) Impactos transformadores quando o desenvolvimento e aplicação das normas permite um impacto transformador no âmbito de erradicação da pobreza.

Artigo 9.º

Propostas de melhoria

Quando necessário, face à avaliação dos resultados prováveis das medidas, devem ser formuladas propostas de melhoria ou recomendações, quanto à redação do projeto ou quanto às medidas tendentes à sua execução.

Artigo 10.º
Relatório síntese

Os elementos da avaliação referidos no artigo 6.º, bem como as propostas de melhoria ou recomendações, caso existam, devem constar de relatório síntese, assinado pela pessoa responsável pela sua elaboração, que acompanha em anexo os projetos de ato normativo nas fases subsequentes da tramitação do respetivo procedimento.

CAPÍTULO III
Avaliação sucessiva de impacto

Artigo 11.º
Avaliação sucessiva de impacto sobre a pobreza

1 - Para além dos casos de avaliação previstos no artigo 3.º, pode ainda, a qualquer momento, ter lugar a avaliação sucessiva de impacto sobre a pobreza, sob proposta da pessoa responsável pela avaliação prévia ou do órgão responsável pela aprovação do ato normativo.

2 - Para decisão sobre a avaliação sucessiva referida no número anterior devem ser ponderadas, nomeadamente, as seguintes circunstâncias que podem afetar o impacto sobre a pobreza:

- a) A importância económica, financeira e social da matéria;
- b) O grau de inovação introduzido pelo ato normativo, plano ou programa à data da sua entrada em vigor;
- c) A existência de dificuldades administrativas, jurídicas ou financeiras na aplicação ou implementação do ato normativo, plano ou programa;
- d) O grau de aptidão do ato normativo para garantir com clareza os fins que presidiram à sua aprovação.

3 - A avaliação sucessiva pode incidir sobre a totalidade do ato ou apenas sobre algumas das suas disposições.

4 - Para efeitos do disposto nos números anteriores, as modalidades de avaliação sucessiva devem recorrer à colaboração de organismos públicos, estabelecimentos de ensino superior e organizações da sociedade civil.

5- No primeiro semestre de cada ano civil, a Assembleia da República promove uma sessão pública de avaliação do impacto sobre a pobreza do Orçamento do Estado do ano anterior, tendo em conta, designadamente, o previsto no artigo 5.º.

Artigo 12.º

Elementos da avaliação sucessiva

1 - A avaliação sucessiva de impacto sobre a pobreza deve incidir sobre:

- a) O impacto efetivo das medidas na situação de partida identificada;
- b) O cumprimento das metas e resultados pretendidos;
- c) A valoração do impacto sobre a pobreza efetivamente registado;
- d) A formulação de propostas de alteração tendentes à realização dos objetivos inicialmente traçados, quando se revele adequado.

2 - Aplicam-se à avaliação sucessiva, com as necessárias adaptações, as disposições da presente lei relativas à avaliação prévia de impacto.

CAPÍTULO IV

Disposições transitórias e finais

Artigo 13.º

Adaptação das regras procedimentais

1 - As entidades abrangidas pela presente lei devem adaptar as normas que regulam o procedimento de aprovação de atos normativos, quando existam, ao disposto na presente lei.

2 - As entidades abrangidas pela presente lei devem ainda assegurar a elaboração de linhas de orientação sobre avaliação de impacto sobre a pobreza e a sua disponibilização às pessoas responsáveis pelo seu acompanhamento.

Artigo 14.º

Formação

As entidades abrangidas pela presente lei devem promover a realização de ações de formação sobre avaliação de impacto sobre a pobreza, nomeadamente através de parcerias com os serviços da administração central responsáveis pela formação, bem como com instituições de ensino superior ou da sociedade civil especificamente vocacionadas para estas funções.

Artigo 15.º

Avaliação

1- A aplicação da presente lei é objeto de avaliação contínua pela administração central e regional e pela Assembleia da República.

2- Para efeitos da avaliação prevista no número anterior, é promovida a participação nos termos do artigo 5.º.

3- Dessa avaliação deve resultar, dois anos após a entrada em vigor da lei, um relatório com sugestões, designadamente sobre a possibilidade de a avaliação sucessiva ser obrigatória em determinados processos legislativos e atos normativos.

Artigo 16.º

Disposição transitória

A presente lei não se aplica aos procedimentos em curso à data da sua entrada em vigor.

Artigo 17.º

Entrada em vigor

A presente lei entra em vigor no primeiro dia do segundo mês seguinte à sua publicação

Assembleia da República, 11 de janeiro de 2019.

As Deputadas e Deputados do Bloco de Esquerda,