



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

PARECER

SOBRE

Anteprojecto de decreto-lei que introduz alterações ao disposto no Decreto-Lei n.º 196/97, de 31 de Julho (Regulamenta a Lei n.º 19 - A/96 de 29 de Junho, que cria o rendimento mínimo garantido)

(Aprovado no Plenário do CES 3 de Março de 2000)

Relator:
Conselheiro Vitor Melícias

LISBOA 2000



APRECIACÃO NA GENERALIDADE

O Rendimento Mínimo Garantido (RMG) entrou na sua fase adulta. Sendo na altura da sua criação objecto de controvérsia e dúvidas quer acerca dos efeitos, quer mesmo acerca da própria possibilidade de se tornar uma medida efectiva e sustentável, o rendimento mínimo garantido é um instrumento relevante de política de combate à pobreza que, reunindo consenso na sociedade portuguesa, tem sido objecto de alguma controvérsia acerca de certos aspectos da sua aplicação. Ultrapassada a fase de experimentação e um primeiro período de aplicação generalizada no país, tal consenso deve-se, em grande medida, aos resultados que a medida alcançou, que a consolidaram.

Na verdade, até Outubro de 1999 tinham entrado nos serviços competentes 327.905 processos, dos quais 289.597 foram avaliados (estando naquele mês em avaliação 38.308 candidaturas). Um total de 181.414 (55,33%) processos foram deferidos, dos quais 38.054 (108.726 pessoas) foram posteriormente "cessados". Os processos suspensos eram 5.116 e indeferidos foram 108.183 (taxa de indeferimento de 33,00%). O número de processos tem vindo a crescer sistematicamente, embora tenda a estabilizar.

Os titulares da medida eram naquele mês 143.360, envolvendo 427.461 beneficiários (4,3% da população residente). Apenas 32% dos titulares são do sexo masculino. A distribuição dos beneficiários por grupos etários revela que 43,4% têm menos de 19 anos, 7,4% entre 19 e 24, 12,7% entre 25 e 34, 13,4% entre 35 e 44, 8,6% entre 45 e 54, 8,4% entre 55 e 64 e 6,0% 65 ou mais anos de idade. Trata-se, pois, de uma população relativamente jovem. Em relação à situação familiar, 36% dos agregados são famílias nucleares com filhos, 13% nucleares sem filhos, 20% são mulheres com filhos, apenas 1% homens com filhos, 5% são famílias alargadas,



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

15% mulheres isoladas e 10% homens isolados. Em relação ao total nacional estão sobrerrepresentadas as mulheres com filhos (2,9 vezes mais) e os isolados (1,3 vezes mais).

Confirma-se o peso do RMG na sociedade portuguesa quando olhamos não apenas para os beneficiários, mas para o número de entidades que integram as Comissões Locais de Acompanhamento (CLA). Em Julho de 1999, apenas três anos após a criação do rendimento mínimo garantido, estavam envolvidas nas CLA's, para além dos representantes dos serviços públicos obrigatórios, 300 Câmaras Municipais, 1.868 Juntas de Freguesia, 871 Instituições Particulares de Solidariedade Social e mais 278 Misericórdias, 18 Mutualidades, 547 Associações Sindicais, 93 Associações Empresariais e 708 outras entidades, numa inequívoca demonstração da adesão que a medida, orientada pelo valor da solidariedade, obteve junto de todos os principais sectores da sociedade portuguesa.

Estes são, aliás, os parceiros que têm tornado possível desenvolver um trabalho importante no plano da reinserção dos beneficiários. Em Outubro de 1999, dispensados dos programas foram 227.514 pessoas, 13.113 por motivos de saúde, 185.208 por razões de idade, 13.205 por já estarem integradas numa actividade, 5.234 por acompanharem e apoiarem familiares dependentes e 10.754 por serem estudantes. Assim, as pessoas envolvidas em programas de inserção eram, em Outubro de 1999, 157.184. Dessas, 28.152 frequentavam acções na área da educação e 5.641 na formação profissional, 19.759 integraram-se através do acesso ao emprego, 37.798 envolveram-se em acções no âmbito da saúde, 7.806 foram beneficiadas por integração em equipamentos de apoio infantil, 32.179 obtiveram acompanhamento psicossocial e 16.121 viram-se apoiadas na área da habitação.

Embora não existam ainda dados seguros e rigorosos sobre o impacto destes números na extensão e na severidade com que o fenómeno da pobreza se



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

manifesta no nosso país, é já possível supor que uma parte da população mais carenciada está a ser efectivamente beneficiada.

Os efeitos do rendimento mínimo garantido não se reduzem, porém, a esse aspecto mais relevante, que é o do combate às formas mais graves de pobreza, pelo apoio ao rendimento e pela promoção da inserção social. Na verdade, o rendimento mínimo garantido e o modo como tem vindo a ser gerido não limitaram a sua capacidade inovadora, no plano substantivo daquilo que tem vindo a ser designado por “nova geração de políticas sociais”, enquanto instrumento de combate à pobreza e de activação das pessoas, famílias e grupos mais severamente penalizadas pelo fenómeno. Existem efeitos laterais que não podem ser menosprezados.

Desde logo, ao nível da relação que se estabelece entre o Estado e os cidadãos. Talvez pela primeira vez no nosso país de forma sistemática e explícita, em vez da desconfiança mútua resultante, por um lado da tradição assistencialista e autoritária da administração e, por outro, da atitude clientelar dos cidadãos, passaram a ser promovidas relações e compromissos contractuais assentes numa base de confiança mútua, que leva, por exemplo, a que o Estado assuma os direitos dos cidadãos confiando nas suas declarações.

Não pode, contudo, ignorar-se a ocorrência de fraudes na atribuição do RMG o que aconselha um processo de acompanhamento mais eficaz para que, no futuro, esta medida e a lógica de relações estabelecidas entre o Estado e os cidadãos não venham a ser postas em causa.

Igualmente inovador é o modo como o rendimento mínimo garantido promove a colaboração entre representantes dos diversos sectores relevantes da administração central, da administração local, dos parceiros sociais e dos vários



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

tipos de instituições de solidariedade social, ao nível central através da própria Comissão Nacional e ao nível local através das Comissões Locais de Acompanhamento, estruturas locais participadas duradouras.

Naturalmente, apesar de o balanço do rendimento mínimo garantido ter vindo a ser considerado globalmente positivo, tal não significa que em muitos aspectos a medida não possa ainda ser melhorada, não apenas na sua prática, mas também no seu normativo. Aliás, essa é a razão pela qual são agora sugeridas as presentes alterações à regulamentação da Lei nº 19 - A/96 de 29 de Junho.

Pelo exemplo que pode constituir para outros domínios de intervenção, vale a pena sublinhar a relação que o rendimento mínimo garantido estabelece entre o seu próprio quadro normativo e a realidade que ele mesmo produz. Muitas vezes os instrumentos legais regulam realidades que os precedem e acompanham-nos até que a própria realidade os torne obsoletos e reclame a sua substituição. Outras vezes fazem-se leis e estabelecem-se regulamentos que respondem a necessidades através da criação de novas políticas e programas que se desenvolvem posteriormente com base nessas leis e regulamentos, que se mantêm como referente imutável para as práticas que geraram.

No caso do rendimento mínimo garantido estabelece-se uma cultura de avaliação que, tornando o quadro normativo mais dinâmico, no sentido de revisível, permite uma permanente melhoria dos instrumentos legais que incorporam os próprios resultados da prática, contribuindo assim para a respectiva eficácia e eficiência. Esta cultura de gestão sustentada numa atitude de avaliação sistemática, e permanente esteve na origem do próprio cuidado com que o rendimento mínimo garantido foi lançado na fase experimental, bem como do modo como foi lentamente transitando para a aplicação generalizada, como foi avaliado no período de transição por forma a incorporar nos regulamentos as experiências



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

feitas e como vai sendo sistematicamente acolhedor para as sugestões resultantes da verificação no terreno do processo da sua própria aplicação. É essa mesma cultura e dinâmica de avaliação que leva a incorporar no projecto de Decreto-lei em apreciação, o resultado de centenas de contribuições vindas das CLA's para um órgão já de si tão participado, como a Comissão Nacional do Rendimento Mínimo.

Muitas das alterações aí propostas respeitam a aspectos da aplicação do rendimento mínimo garantido que já em sede de avaliação haviam sido considerados merecedores de particular atenção e acompanhamento.

Assim, quanto à definição das condições de acesso à prestação, a avaliação efectuada da fase experimental realçou a necessidade de prestar atenção particular a questões como as seguintes:

- acesso de jovens menores vivendo em união de facto há mais de um ano sem dependência económica um do outro, actualmente excluídos de requerer a medida, ao contrário do que acontece com os casados, porque a lei geral não atende àquela situação conjugal;
- consideração do subsídio de refeição pago em numerário no cálculo dos rendimentos do trabalho, ao contrário do que acontece quando é pago em espécie;
- consideração do valor dos rendimentos convencionados para efeito de acesso aos regimes contributivos de Segurança Social, apesar de aqueles que os declaram auferirem rendimentos efectivos inferiores, vendo-se assim afastados do acesso ao rendimento mínimo garantido para o qual seriam elegíveis se optassem por abandonar tais descontos;
- número de meses a considerar para o cálculo de rendimentos de trabalhadores com rendimentos irregulares, particularmente no caso dos resultantes de trabalho sazonal;



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

- relação entre a situação individual e a situação de membro de agregado doméstico dos maiores que, não sendo estudantes nem estando dispensados da disponibilidade activa para a inserção profissional estejam na dependência económica do agregado doméstico.

Do conjunto destes aspectos, apenas o último foi objecto de sugestões por parte das CLA's, encontrando-se na proposta de Decreto-lei em análise a solução encontrada para responder a essas sugestões. Supõe-se, assim, que os restantes aspectos não constituam de facto problema na aplicação prática da medida, podendo ser resolvidos por via normativa, o que interessa clarificar.

Para além da definição das condições de acesso, embora por ela directamente afectada, importa ainda tomar em especial atenção a questão da gestão da aplicação prática dos critérios definidos. Também a esse propósito se equacionaram alguns vectores para acompanhamento, como os seguintes:

- processos e meios para a averiguação e determinação dos rendimentos efectivos das famílias, num contexto de extensão significativa da economia paralela e de situações de irregularidade de rendimentos;
- penalização de titulares que efectuaram falsas declarações ou praticaram outro tipo de fraudes;
- não atribuição das funções de audição prévia do requerente ao técnico que instruiu processo de indeferimento;
- controlo sobre a composição efectiva do agregado doméstico;
- participação dos parceiros no processo de deferimento das candidaturas;
- definição da noção de "responsabilidade do beneficiário" em caso de não assinatura ou de incumprimento do contrato de inserção;



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

O projecto de Decreto-lei em apreciação pretende clarificar estes aspectos, excepto quanto ao último, que é, porém, decisivo dadas as implicações nalgumas das propostas apresentadas, nomeadamente as que respeitam ao incumprimento ou não assinatura dos contratos de inserção, razão pela qual parece a este Conselho que, nos termos propostos na especialidade, o conceito de “plano de inserção” deve ser desenvolvido.

Valerá a pena lembrar ainda alguns dos parâmetros em que se colocava, na fase de avaliação, a questão da inserção. Salientava-se então que o rendimento mínimo garantido não deveria ser considerado como uma medida de baixo limiar para substituir falhas de outros sistemas e amparar aqueles que eles deixassem cair, mas como a peça que faltava no sistema de protecção, enquanto primeiro patamar para percursos de reinserção das pessoas em situação de exclusão social. Ao assegurar regularidade do rendimento e pelo facto de consubstanciar um direito social, o rendimento mínimo garantido constitui uma plataforma para a inserção. Da avaliação da fase experimental resultou, porém, a recomendação que se fosse mais longe, ao propor que se concebesses os programas de inserção não como medidas mais ou menos avulsas de curta duração, mas sim como verdadeiros planos capazes de se adaptarem às necessidades de intervenção em cada caso e concreto durante todo o tempo necessário para apoiar as diferentes fases de processos complexos de mudança pessoal, familiar e social. Esses processos enfrentam obstáculos muito resistentes e sedimentados, tanto ao nível das estruturas económicas e sociais como ao nível das próprias disposições e orientações culturais das pessoas, cuja ultrapassagem obedece a dinâmicas que não são lineares. A regulamentação deve, por isso, traduzir, não apenas a disponibilidade das pessoas para se envolverem em tais processos, mas também a capacidade das parcerias de apoio para oferecerem e acompanharem este tipo de programas multisectoriais, flexíveis e mais ou menos prolongados. Sugeria-se, então, que se procurasse distinguir em que casos a própria dificuldade de negociar



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

os programas de inserção resultava de uma recusa informada, ou de factores de ordem cultural eventualmente inibidores de uma atitude positiva face às iniciativas que são propostas segundo padrões que os destinatários não estão muitas vezes em condições de sequer compreender.

A oferta de programas de inserção envolve, por último, um aspecto que já então se considerava de manter sob atenta observação: a constituição das CLA's. Estando em causa questões como a capacidade de adaptação dos serviços do Estado a um modelo de actuação localizado e em rede ou da construção de uma cultura de parceria e colaboração horizontal, a principal dúvida que se levantava dizia respeito aos efeitos da regulamentação sobre as dinâmicas de cooperação entre os parceiros, nomeadamente quanto ao normativo relativo à coordenação das CLA's. O estilo de cooperação e de liderança terá influências importantes sobre o modo como esta funciona e como atinge os beneficiários, tanto ao nível da verificação e facilitação do acesso, como do acompanhamento e da oferta de oportunidades de inserção, aspectos que o Decreto-lei em análise aborda. Essa é, porém, uma matéria que deverá ser aprofundada em futura apreciação, já que a regulamentação das CLA's obedece a um diploma legal específico que não se encontra aqui em análise.

Trata-se, de resto, de uma matéria que dependerá sempre mais da cultura de parceria que se for desenvolvendo na prática da colaboração entre parceiros, eventualmente a ritmos diferenciados de local para local e de entidade para entidade, do que propriamente da definição formal de padrões de comportamento a impor por via legal.

O presente parecer reporta-se a uma proposta de alteração do Decreto-Lei nº 196/97, de 31 de Julho, que regulamenta a Lei nº 19 - A/96 de 29 de Junho. O CES exarou na ocasião oportuna considerações formais a respeito da forma jurídica



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

escolhida, da coerência entre as diversas peças legais que enquadram o rendimento mínimo garantido, da possibilidade de uma leitura autónoma do decreto regulamentar e, ainda, da possibilidade que este tem para desenvolver a Lei que regulamenta, não se limitando ao sentido estrito no termo nem se confinando aos artigos da Lei que explicitamente remetem para tal regulamentação. Mantendo-se válidas e não se justificando a sua repetição, dão-se por reproduzidas todas as considerações aprovadas por este Conselho em 2 de Junho de 1997.

Estão em causa alterações aos artigos 4º (composição do agregado familiar), 5º (economia comum), 8º (exercício judicial dos direitos do titular), 9º (rendimentos ilíquidos), 10º (consideração dos rendimentos de trabalho), 11º (rendimento de trabalho dependente), 14º (rendimentos de capital mobiliário ou imobiliário), 25º (averiguação oficiosa de rendimentos), 26º (documentação justificativa das declarações), 27º (identificação do requerente e dos membros do agregado familiar), 32º (remessa para elaboração de relatório social), 35º (audição do requerente), 36º (elaboração do programa de inserção), 37º (relatório social), 40º (acordo de inserção), 41º (acompanhamento do programa de inserção), 43º (não celebração ou incumprimento do acordo pelo titular), 44º (situações determinantes da revisão), 45º (excepção à revisão da prestação), 46º (suspensão da prestação), 47º (cessação da prestação) e 48º (produção de efeitos), bem como a introdução dos novos artigos 20º-A (compensação), 43º-A (não celebração ou incumprimento do acordo por membro do agregado familiar), 43º-B (alteração da residência), 47º-A (manutenção dos programas de inserção) e 48º-A (restituição das prestações indevidamente pagas).

Em conclusão:



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

1. O presente parecer limita-se apenas ao projecto do decreto-lei apresentado pelo Governo sobre alterações positivas ao regulamento do RMG em vigor. Mas o CES, sublinhando o claro apoio dos seus membros a este instrumento de política social, considera essencial que se proceda a uma avaliação de fundo e global dos resultados quantitativos e qualitativos da aplicação do mesmo e nomeadamente das deficiências e dificuldades encontradas na inserção social e na prevenção das fraudes. O CES solicita, ainda, que esta avaliação e as respectivas consequências legislativas ou normativas lhe sejam submetidas para parecer.
2. Por se tratar de alterações pontuais que visam tornar claras algumas das disposições do Decreto-lei nº 196/97, de 31 de Julho, e outras que o tornem mais operacional e rigoroso em função da experiência acumulada, atendendo a centenas de sugestões oriundas das entidades participantes na Comissão Nacional do Rendimento Mínimo Garantido e das CLA's,¹ o Conselho Económico e Social considera o projecto genericamente positivo, com a introdução das alterações que se especificam na especialidade. Igualmente se propõe que o artigo 2º do Decreto-lei nº 196/97, de 31 de Julho, seja alterado no que respeita ao conceito de "programa de inserção".

¹ Podendo algumas das sugestões implicar justificadamente alterações à própria Lei, julgou-se quanto a eles ser preferível aguardar por um maior debate em torno dessas sugestões no seio das entidades competentes.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

1. APRECIACÃO NA ESPECIALIDADE

1.1. *Propostas de mera clarificação e revisão formal*

Algumas das alterações propostas limitam-se a proceder a mudanças na forma dos artigos, ou no sentido de corrigir falhas involuntárias presentes na versão anterior, ou de aumentar-lhe a clareza da linguagem e facilitar, assim, a interpretação operacional do articulado. Estão neste caso as alterações propostas aos artigos 8º, 10º, 25º, 26º, 27º, 32º, 36º, 37º, 44º, 45º, 46º, 47º, 20º-A, 43º-A, 47º-A e 48º-A, que como tais são plenamente aceitáveis

1.2. *Artigos que incluem revisões normativas, sem propostas de alteração pelo CES*

As novas versões de outros artigos, porém, introduzem alterações significativas nos conteúdos da regulamentação. Nalguns casos essas alterações não suscitam qualquer objecção, embora o seu sentido mereça ser devidamente apreciado. Assim:

Artigo 4º

"Composição do Agregado Familiar

A definição da composição do agregado familiar foi, desde sempre, uma das matérias de mais difícil definição na lei e na regulamentação do rendimento mínimo garantido. As soluções encontradas anteriormente, para além de nem



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

sempre serem facilmente apreensíveis pelos técnicos e pelas entidades locais, continham a possibilidade de se cometerem injustiças relativas. Pretende o legislador que o rendimento mínimo garantido não substitua o dever das famílias, nomeadamente quanto à obrigatoriedade de prestação de alimentos a adultos.

Tal como se encontra regulamentado, um adulto que preencha os requisitos do número 2 do artigo 6º da Lei 19-A/96, de 29 de Junho, que tenha rendimentos inferiores a 70% do valor da pensão social e não seja estudante - conceito que a actual proposta clarifica de modo que não levanta dúvidas - nem esteja dispensado da disponibilidade activa para a inserção profissional, não será beneficiado se o agregado do qual depende tiver rendimentos superiores ao rendimento mínimo garantido e se o titular do direito não for ele próprio. Se for ele o requerente, mesmo que o agregado possua rendimentos acima daquele valor, pode beneficiar da medida, porque os restantes adultos não dependem economicamente desse agregado, não sendo assim contabilizados para o cálculo da prestação. Quer dizer, que um terceiro adulto sem rendimentos acima de 70% da pensão social possa beneficiar ou não da prestação, no caso de agregados com rendimentos superiores ao rendimento mínimo garantido, depende não das condições efectivas desse agregado, mas de quem é o requerente.

Trata-se, pois, de uma evidente injustiça relativa que com o articulado proposto fica solucionada, ao estabelecer-se que esse adulto não poderá beneficiar do rendimento mínimo garantido sempre que o agregado do qual depende possua rendimentos acima desse mínimo, independentemente de quem é titular do direito.

Naturalmente, se o adulto em referência possuir rendimentos superiores a 70% do valor da pensão social, não sendo ele próprio a requerer o benefício, não afectará a possibilidade de o seu agregado beneficiar da medida, caso reúna as condições de



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

acesso, pois será considerado como não estando na dependência económica desse agregado.

Em qualquer dos casos, os agregados com rendimentos inferiores ao rendimento mínimo garantido mantêm todos os direitos que possuem até ao momento.

Artigo 5º

Economia comum

A introdução de dois novos parágrafos no artigo 5º permite uma melhor definição da noção de deslocação temporária, por um lado permitindo que se considerem diferentes motivos das deslocações por períodos inferiores a 30 dias (mantendo ilimitado o período em caso de razões de saúde, estudo, formação profissional ou relação de trabalho), e, por outro, distinguindo ainda a situação de cumprimento de pena ou medida privativa de liberdade. Neste caso, o membro a quem uma pena ou outra medida privativa de liberdade foi aplicada continuará a ser considerado em situação de economia comum durante dois anos, prazo considerado necessário para re-estabelecer o equilíbrio familiar após o afastamento de um dos membros para cumprimento de medida penal. Esta proposta impede que, para além desse efeito já de si duro, a família seja penalizada ainda com a diminuição do montante da prestação por diminuição do número de membros do agregado.

Artigo 11º

Rendimento de trabalho dependente

As alterações propostas à consideração do trabalho dependente introduzem, de modo geral, uma melhor operacionalidade e rigor. Para além de uniformizar as regras que se aplicam nos casos de trabalho independente e nos de irregularidade



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

da remuneração do trabalho dependente, (que na verdade pouco se distinguem na generalidade dos postos de trabalho ocupados pelos sectores mais pobres da população activa nestas situações), as regras agora propostas permitem uma maior aproximação à realidade dos rendimentos efectivamente auferidos no momento do requerimento pelos agregados que integram trabalhadores com remunerações irregulares, não mensais ou que tenham conhecido cessação da relação de trabalho à data do requerimento.

Artigo 14º

Rendimentos de capital mobiliário ou imobiliário

A substituição da expressão "...rendimentos colectáveis fixados para fins fiscais" por "...5% do valor tributável dos imóveis", para além de estabelecer um valor normativo definido, reforça a intenção de estimular a activação de recursos imobilizados por parte das famílias, penalizando a posse de bens imóveis aos quais não é dada qualquer utilização. Anote-se, porém, que o novo número 3 evita a extensão da proposta aos imóveis destinados à habitação do agregado.

Artigo 41º

Acompanhamento do programa de inserção

A anterior redacção, embora visando garantir que o programa de inserção é efectivamente acompanhado pelas entidades responsáveis, acaba por introduzir um efeito perverso, ao implicar uma excessiva carga burocrática. De facto, a obrigatoriedade de escrever relatórios trimestrais impedia os técnicos responsáveis pela sua elaboração de dedicar ao efectivo acompanhamento dos beneficiários o tempo necessário. O esquema proposto estabelece períodos mais realistas e eficientes para os relatórios, salvaguardando simultaneamente a sua função de instrumento de acompanhamento. O número 5 do artigo em análise,



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

agora introduzido, permite, por outro lado, evitar hiatos no recebimento da prestação.

1.3. Artigos passíveis de revisão

Por fim, em relação a algumas das propostas de revisão do articulado que são apresentadas, aconselha-se a introdução de alterações às versões apresentadas, nalguns casos para simplesmente corrigir pequenas incongruências do articulado, noutros para precisar o sentido das mudanças que se pretendem provocar. Assim:

Artigo 9º

Rendimentos ilíquidos

O subsídio de assistência a 3ª pessoa foi substituído na legislação pelo “complemento de dependência”. Propõe-se, assim, a seguinte redacção para o número 2 do Artigo 9ª:

“2. No âmbito do presente diploma considera-se equiparado às prestações familiares o complemento de dependência a que se refere o Decreto-lei 265/99, de 14 de Julho, regulamentado pela Portaria 764/99, de 27 de Agosto, do Ministério do Trabalho e da Solidariedade.”

Artigo 35º

Audição do requerente

O número 2 do artigo proposto visa preservar a relação de confiança mútua que deve existir entre os técnicos responsáveis pelo acompanhamento dos programas de inserção e os beneficiários do rendimento mínimo garantido, a qual poderá ser



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

abalada se aqueles forem responsabilizados pela averiguação da validade dos elementos apresentados que ponham em causa decisões de indeferimento previstas. Com vista a esclarecer melhor a regra propõe-se a seguinte redacção para o referido número 2 do Artigo 35º:

"2. Nos casos em que o requerente apresente elementos que ponham em causa a prevista decisão de indeferimento, devem os serviços competentes do centro regional de segurança social proceder às averiguações que sejam consideradas indispensáveis à respectiva confirmação, designando para tal fim técnicos que não tenham responsabilidades directas no acompanhamento dos programas de inserção".

Artigo 40º

Acordo de inserção

O artigo 40º respeita à subscrição dos acordos de inserção, de tal forma que na redacção proposta se reforça a responsabilidade não apenas dos beneficiários, mas também dos diferentes parceiros da CLA responsáveis pelas diferentes partes componentes desses acordos, alargando assim a base da responsabilidade contratual. Não será, porém, excessivo reforçar neste artigo o sentido mais realista da noção de programa de inserção. Propõe-se, por isso, a seguinte redacção para o número 1 do artigo 40º:

"1. Elaborado o projecto de programa de inserção, deve o mesmo ser remetido ao núcleo executivo da CLA, para aprovação, tendo em conta o disposto na alínea c) do artigo 2º do presente diploma."

Artigo 43º

Não celebração ou incumprimento do acordo pelo titular

O desdobramento do anterior artigo 43º no que agora é proposto e no novo artigo 43º-A, clarifica na realidade o modo de decisão sobre sanções a aplicar a quem não



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

pretende estabelecer ou não cumpre os contratos de inserção. Estabelece regras uniformes de negociação, facilitando a interpretação do normativo em vigor e melhorando a justiça relativa que deve presidir à medida.

Mas o desdobramento agora proposta torna muito ambíguo o artigo 43º. Na verdade, enquanto o artigo 43º respeita ao titular do rendimento mínimo garantido, o novo artigo 43º-A respeita aos outros membros do agregado. Em relação a estes fica claro o que se deve fazer em caso de recusa de assinatura ou de incumprimento do programa de inserção. Mas o artigo 43º só se refere à não celebração do acordo, esquecendo o incumprimento por parte do titular. Assim, propõe-se que número 1 do artigo em epígrafe seja desdobrado em dois com a seguinte redacção:

"1. O acordo de inserção deve ser apresentado ao titular no prazo máximo de 90 dias após a data da atribuição da prestação e deve ser subscrito nos 15 dias seguintes à sua apresentação.

2. A não celebração do acordo de inserção, ou o seu posterior incumprimento, por motivos imputáveis ao titular, determina a cessação da prestação.

3. (nº 2 do projecto do Governo)

4. (nº 3 do projecto do Governo)

5. (nº 4 do projecto do Governo)

6. Se o titular referido no nº 2 requerer (segue-se o texto do nº 5 do projecto do Governo)"

A alteração dos números do artigo 43º implica o ajustamento formal do artigo 43º-A, cujo nº 2 deverá passar a remeter para os nºs 3, 4 e 5 do artigo 43º



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Artigo 48º

Produção de efeitos

Existem no Decreto-lei 196/97, de 31 de Julho, dois artigos com epígrafe igual, o 48º e o 52º. O primeiro respeita apenas ao montante da prestação, enquanto o segundo se reporta ao diploma no seu conjunto. Uma vez que se apresentou uma proposta de alteração ao Artigo 48º, com substancia que não levanta objecção, propõe-se como epígrafe, o seguinte:

"Produção de efeitos da alteração da prestação"

Artigo 43º-B

Alteração da residência

A introdução do artigo 43º-B tem total pertinência, impedindo que processos de mobilidade territorial penalizem os beneficiários do rendimento mínimo garantido. Fica, com a redacção proposta, um aspecto por clarificar: os serviços onde eles devem comunicar a alteração da residência não poderão ser os que abrangem a área de destino? Parece a este Conselho que a opção pelos serviços de origem ou de destino deve ser dada aos beneficiários. Assim sugere-se a seguinte redacção para os números 1 e 2 do artigo 43º-B:

"1. Os requerentes e os beneficiários da prestação são obrigados a comunicar, no prazo de 10 dias úteis, aos serviços competentes da zona de origem ou da nova zona residencial, a mudança da respectiva residência.

2. Quando, no decurso da concessão da prestação de rendimento mínimo, ocorra a mudança de residência do beneficiário e do respectivo agregado familiar para área geográfica não abrangida pelo serviço responsável por aquela concessão deve este proceder à transferência do respectivo processo para o serviço competente que abranja a área da nova residência, acompanhado da informação, elaborada pelo núcleo executivo da CLA que vinha



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

acompanhando o processo de inserção, sobre a situação em que se encontra aquele processo, nomeadamente quanto às acções em curso ou já programadas, com parecer sobre a possibilidade da sua manutenção. Nos casos em que a comunicação é feita na área da nova residência, devem os respectivos serviços solicitar no prazo de cinco dias úteis idêntica informação e documentação aos serviços da área de origem."

Por fim, embora não conste da proposta de Decreto-lei em análise, a definição do conceito de "Programa de Inserção" a que se refere o artigo 2º do Decreto-lei nº 196/97, de 31 de Julho tem implicações nalgumas das propostas agora em análise, nomeadamente as relativas aos artigos 40º, 43º e 43º-A.

A experiência dos programas de inserção, confirmando aquilo que a investigação científica sobre a pobreza vem dizendo, mostra que o processo que conduz as pessoas de uma situação de exclusão social em que essa pobreza muitas vezes se traduz, para uma situação de participação plena na condição de cidadania, depende não apenas das oportunidades que são oferecidas, em termos de emprego, formação, educação, habitação, acesso a equipamentos ou outras, mas também das disposições e das orientações culturais das próprias pessoas, famílias e grupos pobres.

Muitas vezes essas disposições e orientações, resultando da inculcação nas mentalidades da dureza das condições de vida,² geram processos adaptativos que impedem a adopção de comportamentos e ambições favoráveis ao investimento em projectos de ruptura com o passado pobre. Pelo contrário, nesses casos, a cultura da pobreza fecha os pobres no círculo das suas próprias carências, impedindo-os de se aperceberem, ou levando-os mesmo a rejeitar, outros modos de vida. Os processos de inserção devem, pois, abordar níveis a montante da



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

oferta das oportunidades de inserção, negociando, de forma por vezes lenta, a própria atitude de procura activa da participação nos padrões normais da vida em sociedade. No sentido de evitar que uma interpretação restritiva do articulado conduza a critérios rígidos na sua aplicação, que acabem por culpabilizar certas categorias dos próprios candidatos ao rendimento mínimo, propõe-se uma nova redacção para esse conceito, como a seguinte:

“Programa de inserção - conjunto articulado e coerente de acções faseadas no tempo, estabelecido entre os Núcleos Executivos das CLA e os titulares do direito à prestação do rendimento mínimo e membros dos respectivos agregados familiares, no respeito pelos princípios definidos pelo Ministério do Trabalho e da Solidariedade, construído de forma adequada às respectivas situações e tendo em conta os diversos aspectos objectivos e subjectivos que interferem nos processos de participação activa na vida em sociedade, com vista a criar condições facilitadoras do acesso à autonomia social e económica dessas pessoas.”

² Frequentemente através da herança de patrimónios culturais reproduzidos geracionalmente e fechados sobre as próprias carências da situação de pobreza.