

PROJETO DE RESOLUÇÃO N.º 101/XIII/1.^a

AVALIAÇÃO E CRIAÇÃO DE UMA NOVA ESTRATÉGIA NACIONAL PARA A INTEGRAÇÃO DE PESSOAS SEM-ABRIGO

A erradicação da pobreza e da exclusão social é um imperativo ético e social. Em 2008, a Assembleia da República declarou solenemente que a pobreza não era só um problema social e económico, mas constituía uma violação dos Direitos Humanos. O desenvolvimento de políticas públicas de combate à pobreza, à desigualdade e que assegurem o direito à habitação têm que ser prioridades governativas, sob pena do Estado ser responsável e conivente com práticas que se traduzam no desrespeito pela dignidade da pessoa humana e, conseqüentemente, na violação dos direitos humanos. Foi neste espírito que pretendeu enquadrar-se a Estratégia Nacional de Integração das Pessoas Sem-Abrigo, aprovada em março de 2009 e em vigor até ao final de 2015.

Conforme preconiza a alínea b) e d) do artigo 9.º da Constituição da República Portuguesa (C.R.P.), são tarefas do Estado garantir os direitos e liberdades fundamentais e o respeito pelos princípios do Estado de direito democrático e promover o bem-estar e a qualidade de vida do povo e a igualdade real entre os portugueses, bem como a efetivação dos direitos económicos, sociais, culturais e ambientais, mediante a transformação e modernização das estruturas económicas e sociais.

Do elenco de direitos fundamentais da Constituição da República Portuguesa (C.R.P.) de 1976 (art.º 65 n.º 1), consta, entre outros, o direito à habitação: “Todos têm direito, para si e para a sua família, a uma habitação de dimensão adequada em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar”. Este direito surge

também contemplado em vários diplomas internacionais, ratificados pelo Estado Português, entre os quais a Declaração Universal dos Direitos Humanos, art.º 25, nº 1, de 1948, a Carta Social Europeia, art.º 31.º, de 1961 e o Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais, art.º 2.º, 3.º e 11.º, de 1966 e faz impender sobre os Estados Signatários a obrigação de adoção de medidas que garantam a realização dos direitos aí consagrados.

No Conselho Europeu de Lisboa, em 2000, os Estados-Membros da União Europeia consideraram como prioritária a luta contra a pobreza e exclusão social. Para o efeito, nesse mesmo ano, o Conselho Europeu de Nice adotou um conjunto de objetivos, definidos pelos chefes de Estado e Governo, com vista à erradicação da pobreza. A partir daí, passaram a ser definidos Planos Nacionais de Ação para a Inclusão (PNAI) com o objetivo de definir políticas que combatam, na sua génese, situações de exclusão social.

Em 2008, o Parlamento Europeu aprovou uma declaração, assinada pelos Estados, de compromisso de erradicação da pobreza até 2015 e, em reunião dos Ministros da União Europeia da área da Habitação, com o tema “O acesso ao alojamento de pessoas em situação de vulnerabilidade”, foi feita uma recomendação de compromisso com vista à integração das políticas associadas aos sem-abrigo no Ano Europeu 2010 de Luta contra a Pobreza e Exclusão.

O Governo português criou, em 2007, um Grupo Institucional, da responsabilidade do Instituto de Segurança Social, IP (ISS, I.P.), com a representação de diferentes áreas da atividade pública (Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural; Alto Comissariado para a Saúde; Associação Nacional de Municípios Portugueses; Comissão para a Igualdade de Género; Direção-Geral da Saúde; Direção Geral de Reinserção Social; Direção Geral dos Serviços Prisionais; Guarda Nacional Republicana; Instituto da Droga e da Toxicoddependência; Instituto do Emprego e da Formação Profissional; Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana; Instituto da Segurança Social; Santa Casa da Misericórdia de Lisboa; Polícia de Segurança Pública) e privada (Comissão Nacional das Instituições de Solidariedade Social; Rede Europeia Anti Pobreza Nacional; Federação Nacional das Entidades de Reabilitação de Doentes Mentais; União das Misericórdias Portuguesas; Centro de Estudos para a Intervenção Social) com a finalidade de desenvolver uma Estratégia Nacional para a Integração das Pessoas Sem-Abrigo.

A criação deste grupo visava dar resposta aos comandos europeus em relação à problemática da pobreza, mas também gizar uma resposta para as situações de risco de perda de habitação e para garantir o direito das pessoas sem-abrigo a integrar todo o processo de acompanhamento social, nomeadamente pelo acesso às diferentes políticas de saúde, emprego, educação, justiça e fiscalidade.

A “Estratégia Nacional para a Integração de Pessoas sem abrigo: Prevenção, Intervenção e Acompanhamento, 2009-2015” distribuiu os seus objetivos por dois eixos: o EIXO 1 - Conhecimento do fenómeno, informação, sensibilização e educação e o EIXO 2 - Qualificação da Intervenção. Definiu ainda um Modelo de intervenção e acompanhamento a utilizar na implementação da Estratégia.

O documento sustenta que o modelo de intervenção e acompanhamento “deverá ser feito por territórios a definir nas plataformas das redes sociais ou Plenários dos CLAS, de acordo com as necessidades identificadas em diagnóstico” e poderia passar pela constituição, no âmbito da rede social, de um Núcleo de Planeamento e Intervenção Sem-Abrigo (NPISA), ou não sendo necessário, pela identificação de Interlocutor Local para a Estratégia Sem-Abrigo. A aplicação do modelo deveria ser realizada em dois momentos: intervenção na emergência (sinalização pelas equipas de rua, forças de segurança, LNES, equipas locais de emergência, serviços de saúde ou outros serviços de atendimento social, diagnóstico através do centro de emergência, de equipas de rua especializadas ou de Interlocutor Local para a Estratégia Sem-Abrigo, atribuição de gestor de caso e encaminhamento para alojamento especializado ou alojamento temporário não específico) e acompanhamento após a emergência. Os casos identificados e diagnosticados pelas equipas de rua especializadas ou pelos centros de emergência seriam referenciados aos NPISA ou, consoante os casos, ao interlocutor local, com vista a atribuição de um técnico de referência ou gestor de caso (técnicos de uma das instituições parceiras da rede responsável pela gestão dos processos). Ao gestor de caso caberia elaborar um plano individual de inserção do utente, tendo em conta a sua evolução e necessidades, e articular com as diferentes entidades respostas sociais que promovam a inserção da pessoa sem-abrigo.

Para acompanhar o processo foi criado por um Grupo de Implementação, Monitorização e Avaliação da Estratégia (GIMAE), constituído por três órgãos - Comissão de

Acompanhamento Alargada, Núcleo Executivo e Núcleo Consultivo, com funções de acompanhamento, monitorização/avaliação e consultoria.

Constava ainda da Estratégia Nacional a realização de uma avaliação feita em três momentos: uma avaliação inicial, correspondente a um diagnóstico da situação; uma avaliação ao longo do processo, numa lógica de monitorização; e uma avaliação final, do impacto da estratégia, executada por entidade externas. Esta última deveria responder a algumas questões-chave como a coerência da Estratégia, a pertinência estratégica das medidas propostas, a exequibilidade das metas definidas, o grau de mobilização dos parceiros, a adequação dos recursos e a eficácia dos resultados esperados. O documento da Estratégia afirma taxativamente que “Do relatório de avaliação constarão ainda as propostas de reformulação da Estratégia a partir de 2015”.

O ano de 2015 chegou ao fim e não foi divulgado publicamente nenhum relatório de avaliação. Além disso, o anterior Governo não fez nenhuma diligência para lançar uma nova Estratégia, havendo neste momento um vazio sobre esta matéria.

Há cerca de um ano, a 7 de janeiro de 2015, a representante em Portugal da Federação Europeia de Organizações que Trabalham com os Sem-Abrigo (Feantsa) recordava que “a crise aumentou o número de pessoas sem teto, sobretudo na área de Lisboa e do Porto”. Explicava ainda que “Haveria uma verba dedicada a essa estratégia nacional. A verdade é que nunca foi direcionada para a estratégia nacional, embora as associações acabarem por realizar esforços nesse sentido”. Foi ainda mais longe dizendo que a figura dos gestores de caso, à qual a Estratégia atribuiu especial relevo, uma vez que é da incumbência do gestor de caso a responsabilidade pela elaboração de um plano individual de inserção, não estava a cumprir a sua função por falta de financiamento.

Ou seja, a operacionalização da estratégia nacional de integração das pessoas sem-abrigo 2009-2015, que foi um processo positivo e inovador, encontrou obstáculos resultantes das políticas de austeridade, do modo como o Governo anterior negligenciou as políticas sociais, como limitou o financiamento e não avançou com medidas que teriam sido essenciais no âmbito desta Estratégia, não tendo havido uma efetiva transversalidade dos diferentes setores das políticas sociais, quer ao nível do planeamento quer da avaliação.

O cumprimento da avaliação da Estratégia que esteve em vigor entre 2009 e 2015 reveste-se da maior importância. Ela deve incluir o Relatório previsto, mas deve também integrar um mecanismo de participação dos vários parceiros e das próprias pessoas sem-abrigo, que têm sido protagonistas de iniciativas e de grupos que intervêm sobre estas temáticas. Esta avaliação deverá ser o ponto de partida para a criação de uma nova Estratégia para o próximo período.

O desenvolvimento de uma nova estratégia nacional de integração das pessoas sem-abrigo deve concretizar o objetivo fundamental de salvaguarda da dignidade da pessoa humana, garantindo o direito à habitação e a condições de vida condignas.

Ao abrigo das disposições constitucionais e regimentais aplicáveis, o Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda propõe que a Assembleia da República recomende ao Governo que:

1. Proceda a uma avaliação participada e integrada da estratégia, incluindo todas as entidades parceiras e as próprias pessoas sem-abrigo;
2. Renove, a partir desse balanço, uma Estratégia Nacional de Integração das Pessoas Sem-abrigo, garantindo a parceria numa atividade transversal entre os diferentes setores da política social, as entidades envolvidas e as pessoas sem-abrigo;
3. Destine recursos à concretização desta Estratégia, que garantam o cumprimento dos seus objetivos.

Assembleia da República, 21 de janeiro de 2016.

As Deputadas e os Deputados do Bloco de Esquerda,