



Portugal - Rapport national

Solutions de logement pour les personnes sans domicile

FEANTSA Thème annuel 2008

Le logement et l'exclusion liée au logement

Version portugaise

Introdução

O Instituto da Segurança Social, I.P. (ISS) realizou vários estudos, em 2004 e 2005, no sentido de conhecer a realidade dos sem abrigo. Estes estudos foram editados pelo mesmo Instituto em 2005, onde faz a síntese das principais conclusões e propostas de intervenção:

- “Sem-Abrigo- Tendências dos estudos a nível europeu e balanço da situação em Portugal”;
- “Os sem-tecto: realidades (in) visíveis”;
- “Caracterização das respostas sociais e serviços dirigidos aos sem-abrigo”;
- “Quartos, pensões e hospedarias: a realidade do alojamento em Lisboa e Porto”;

Este estudo e as informações disponibilizadas pelos vários parceiros nacionais, nomeadamente a Associação CAIS, o Serviço de Assistência das Organizações de Maria (SAOM), a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa e dados recolhidos através do Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana (IHRU) bem como informações recolhidas através Jornais, alicerçam este relatório.

A instabilidade habitacional de longa duração é precisamente um dos elementos que mais contribuem para o acumular de fragilidades várias e que frequentemente, configuram já o efeito conjugado de rupturas a diferentes níveis, nomeadamente ao nível familiar e económico-profissional.

O alojamento em quarto é a possibilidade efectiva de evitar a situação extrema, face às possibilidades de alojamento temporário como sejam os albergues ou centros de acolhimento. Estudos recentes mostram a importância em termos de sucessos de reintegração social de pessoas em situação de sem abrigo – housing first- sem o qual as restantes estratégias de apoio terão facilmente sucesso (ISS,IP, 2005: 224)

Este estudo (ISS, 2004/05:27) a nível do alojamento aponta as seguintes recomendações:

- Reestruturar e alargar a rede de alojamento transitório (actualmente designada por centros de alojamento temporário e habitação assistida, criando mecanismos que permitam a passagem de situações de alojamento de urgência a processos de integração em alojamento assistido;
- Promover a articulação com Instituto Nacional de Habitação (INH) para o acesso a programa de habitação dos sem – abrigo em processos de autonomização ;

- Assegurar a correspondência entre a qualidade dos alojamentos e respectivos custos, garantindo uma certa uniformização dos padrões de qualidade e uma relação coerente entre qualidade/preço;
- Clarificar a natureza da relação entre as instituições que asseguram a prestação de apoio de alojamento e os fornecedores do serviço, nomeadamente no que se refere a questões de natureza ética na transmissão de informações sobre os utentes e na forma de tratamento dos mesmos;
- Reflectir sobre a importância dos alojamentos de transição, suas potencialidades e limitações.

A condição de sem abrigo é a manifestação mais grave de exclusão social sendo a estimativa do número de pessoas nessa condição problemática, registando uma preponderância para o número de pessoas do género masculino em relação a pessoas do género feminino.

1. Perguntas básicas sobre o mercado de habitação.

Segundo a Agência Lusa de 7 de Março de 2008, o Programa Especial de Realojamento (PER) apareceu em 1993 com a promessa de acabar com as barracas nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, no entanto 15 anos depois, ainda há alguns milhares de famílias por realojar junto das grandes cidades. No estudo previamente elaborado refere a existência de 1,6 milhões de fogos a precisar de pequenas e médias reparações e definia como prioridade, o realojamento de mais de 160 mil famílias a viverem em casas sem condições de habitabilidade.

A sobrelotação de casas (mais de meio milhão) e a existência de famílias alojadas em situações precárias foram os elementos que permitiram aos técnicos concluir pela necessidade de 200 mil fogos em Portugal e de obras em 190 mil.

Quando foi criado o PER a carência de habitação estava estimada em 30 mil fogos, mas o levantamento feito pelo antigo Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado (IGAPHE) apontava para a existência de cerca de 43 mil barracas nas áreas de Lisboa e Porto e a necessidade de construção de mais de 48 mil habitações.

Os dados facultados pela Câmara Municipal do Porto em 31 de Dezembro de 2007, relativos ao parque habitacional social são os seguintes:

N.º de bairros: 48

N.º de fogos em habitação social: 12.960

N.º de famílias a residir em habitação social: 12.722

Valor médio do aluguer: 53,51 €(não incluindo os Bairros S. João de Deus e S. Vicente de Paulo)

As casas do património do ex-Comissariado para a Renovação Urbana da Área da Ribeira-Barredo (ex-C.R.U.A.R.B.-C.H.) são de 888 fogos.

Nos últimos anos, assistiu-se a um agravamento da pobreza na cidade do Porto e concelhos periféricos, conjugando a não satisfação das necessidades básicas, alimentação, vestuário e habitação, aliado a factores de natureza subjectiva. A exclusão social é um fenómeno complexo e multidimensional apresentando diversas causas, entre eles o desemprego de longa duração, dependência de drogas lícitas ou ilícitas, deficiência, fragilidade psíquica, mental ou emocional, falta de instrução e qualificação profissional, isolamento e solidão. (Colectânea de ensaios CAIS, 2004).

2. Políticas públicas de alojamento/ habitação.

O Estado tem de facto um papel preponderante na luta e na prevenção da exclusão social ligada a habitação, não só porque define as políticas a aplicar a nível local, regional e nacional, como também é o garante através dos projectos e programas que cria para efeito e a aplicabilidade e a eficácia dos mesmos.

No entanto, não existem políticas públicas de alojamento direccionadas ao grupo de pessoas sem - abrigo.

A partir dos anos 60 o estado investiu na construção de Bairros Sociais. Até ao início dos anos 60, era possível encontrar pelo menos quinze modalidades de promoção de habitação económica e os diplomas relativos a esta matéria chegavam às seis dezenas.

Apesar de serem múltiplas as entidades ligadas à habitação social, entre 1953 e 1962, apenas 5% do total de alojamentos foram produzidos com apoio estatal. Com a adesão de Portugal à EFTA (1959), e o início do relacionamento com a CEE e o eclodir da guerra colonial, deu-se uma viragem gradual no plano económico, apelando a um renovado dinamismo industrial e, correlativamente, a um desenvolvimento urbano capaz de lhe responder.

É neste quadro que, no âmbito dos trabalhos do Plano Intercalar de Fomento (1965/67), são identificadas as falhas em matéria habitacional pública, assim como as limitações do sector privado na produção social de habitação, e é lançado o embrião do que viria a ser consubstanciado no III Plano de Fomento (1968-1973).

Com o regresso dos migrantes esperados, foi necessário criar as infra-estruturas sociais, construindo quase 50 mil fogos, sendo para isso criado o Fundo de Fomento da Habitação (FFH), entidade que a partir daí concentraria as competências até então atribuídas ao Ministério das Obras Públicas no que respeitava à habitação. Na concretização e gestão dos Planos Integrados, ao FFH sucederam o Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado (IGAPHE), o Instituto Nacional de Habitação (INH) e o actual Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana (IHRU).

Assim, verifica-se a partir de 1985 uma maior descentralização e cooperação entre administração central e local no que concerne aos Programas de Habitação Social para arrendamento (DL n° 110/85 de 17/04 e DL n° 226/87 de 06/06).

Em 1993 é estabelecido o Plano Especial de Realojamento (PER) que tem como objectivo colmatar as carências habitacionais, através da erradicação das barracas, DL n° 163/93 de 07/05. Contudo, este plano é circunscrito apenas às áreas metropolitanas que registam um forte crescimento não só devido aos fluxos migratórios do campo para a cidade, como de outros países sobretudo dos PALOP e países de Leste europeu.

No entanto a partir dos anos 90 expandiram-se novas políticas a nível da habitação. Essas políticas, têm como objectivos a promoção habitacional tendo em conta a iniciativa privada (crédito à habitação a privados e cooperativas), para aquisição, remodelação e reabilitação no sentido de proporcional às famílias de parques rendimentos e carenciados.

Em 1995, o PER passa a envolver as Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) Decreto-lei nº 87/95 de 05 de Maio e o Decreto-lei nº 93/95 de 28 de Janeiro.

É da responsabilidade do IURH, a elaboração de normas, certificação de projectos, o financiamento de programas a municípios, a cooperativas, a empresas e particulares, como também, as acções de gestão de programas e de fiscalização de obras.

Segundo o Jornal Publico de 8 de Maio de 2008, o Estado apresenta agora um novo Plano Estratégico da Habitação (PEH), no qual deixa de ser o interventor directo e provisor das populações, para ter funções de maior regulação e fiscalização. O poder local assumirá um papel preponderante e a materialização da estratégia dará lugar a muitas parcerias público-privadas. Estas parcerias público-privada são a grande novidade, considerando "indissociável" e apontam a necessidade de ajustar a oferta à procura de casas, aproveitando melhor o stock habitacional existente.

Estes programas inscrevem as necessidades e prioridades das autarquias na área da habitação e, segundo as recomendações técnicas, os municípios deverão preferencialmente organizarem-se em associações ou empresas inter-municipais para os elaborar. Este Plano Estratégico de Habitação aposta forte no arrendamento e na reabilitação, em detrimento da construção de casas novas. Sugere ainda a aquisição pública de imóveis para arrendamento a famílias de baixos recursos e, para dinamizar o mercado do arrendamento, o recurso a uma bolsa de habitação (a criar) regional que articule proprietários e arrendatários.

Um outro vector que assume muita preponderância na proposta do plano estratégico é o da habitação a custos controlados (HCC), a modalidade a que as autarquias normalmente recorrem para resolver as necessidades habitacionais dos seus concelhos, e que poderão receber novas roupagens.

3. O acesso ao alojamento como causa da exclusão ligada ao alojamento

O acesso à habitação desempenha um papel importante na mudança da situação da pessoa excluída. Contudo, o problema da exclusão social não fica resolvido com a situação da resolução da habitação, isto porque este é um problema multicausal.

Todavia, não podemos deixar de referir e de relacionar a falta de uma habitação condigna como factor inibidor para uma adequada inclusão social.

Um problema recorrente, dos grupos mais desfavorecidos é o não conseguirem pagar as rendas das casas dentro dos prazos acordados e também o facto dificilmente conseguirem fiadores.

Segundo o SAOM (2008), podem-se destacar alguns factores que levam à exclusão da população carenciada para o acesso à habitação:

- Falta de apoios à habitação, para a aquisição e aluguer;
- Falta de integração /articulação com outros sectores como a saúde, ensino, emprego, segurança social.
- O preço de uma habitação condigna é um factor inibidor, porque esta população não tem condições económicas para suportar as rendas.
- Habitação individual e independente nem sempre se adequa ao perfil do cidadão sem abrigo. Esta população tem como características principais, a baixa formação académica, as patologias do foro psíquico, empregos precários e mal remunerados e os baixos rendimentos provenientes do Rendimento Social de Inserção (RSI).

Segundo a CAIS (2008), o alojamento em bairros sociais destes grupos sociais poderão levar a sub-culturas de risco social, também podem conduzir a situações de exclusão social. Até ao presente as políticas de habitação em Portugal, no que se refere a pessoas desfavorecidas, permitem elas próprias o crescimento de situações e espaços de risco social, sendo dessa forma uma consequência e não uma causa.

“Os dados apurados mostram que a pobreza (considerando a chamada “linha de pobreza relativa”) atinge 38,6% das famílias, o que configura uma situação social que só não é mais grave porque as populações possuem recursos como as redes locais de solidariedade (familiar e de vizinhança) e recorrem a estratégias de sobrevivência, como o trabalho informal, que atenuam a gravidade das situações e mantêm as pessoas económica e socialmente integradas. Estamos, no entanto, longe da imagem generalizada de pobreza, subdesenvolvimento e analfabetismo que muitas vezes, confundindo a parte com o todo, se pretende dar da população residente em habitação social

Neste sentido, os próprios moradores tendem a demarcar-se da imagem de pobreza que muitas vezes se quer dar deles: a maior parte classificou a sua família como “classe média baixa” (21%) ou como “classe média” (45%); apenas 20% consideraram que a sua família pertence à “classe baixa” e cerca de 15% não responderam a esta questão. Porém, a maioria reconhece que no seu bairro há “bastantes” (20%) ou mesmo “muitas” famílias pobres (39%).

Sem dúvida que se confirmou que as populações residentes nos bairros sofrem riscos acrescidos de empobrecimento e exclusão social, devido aos défices que apresentam nomeadamente nos domínios da educação-formação-emprego: as taxas de desemprego situam-se entre os 15 e os 20% e a maior parte é desemprego juvenil e de longa duração; 77% dos activos têm no máximo o 6º ano de escolaridade e 90% não vão além do 9º ano; a taxa de abandono da escolaridade na faixa etária dos 15 - 19 anos é de 41,3% e os desempregados neste grupo de idade são 48,6%; a grande maioria (83%) dos activos inquiridos não teve acesso a quaisquer acções de formação profissional.”

Fonte: Conferência INTERNACIONAL: O modelo latino de protecção social

4. Papel dos Centros de alojamento

O SAOM (2008), refere que a passagem por um Centro de alojamento poderá ser benéfico como o primeiro passo para a reestruturação do indivíduo e para a satisfação das necessidades básicas. Uma parte desta população sem abrigo nunca terá capacidade de se autonomizar, devido a patologias psíquicas e outras, sendo o acolhimento em unidades residenciais partilhadas, a resposta mais adequada.

Devido à carência de centros de alojamentos temporários, as pensões pagas pela Seguranças Social são o recurso mais utilizado. Estas por um lado não seguem um critério de intervenção coerente, não sendo na maior parte das vezes, um meio para a inclusão, por outro lado congregam vários tipos de problemáticas o que dificulta a reinserção.

Apesar, destes Centros de alojamento temporário não serem na maior parte das vezes o mais adequado, têm funcionado como retaguarda, como factor de protecção, exemplos não faltam de pessoas que tiveram sucesso na sua integração.

Parece-nos que Centros de alojamento em Portugal são normalmente muito deficitários, e dotados de poucas condições físicas e de recursos humanos. Onde as pessoas só podem pernoitar e onde existe pouco ou quase nulo acompanhamento social e pedagógico.

Também a vertente educacional nos centros de alojamento não existe, apesar de serem fundamentais para um processo de amadurecimento e integração social, com sucesso, onde se ensina rotinas simples como, cuidados de higiene, os cuidados diários de uma habitação, o respeito pelo outro, gestão doméstica, entre outras, com o objectivo de preparar a sua autonomização.

Os centros de acolhimento deveriam favorecer uma aprendizagem diária, onde as pessoas possam desenvolverem-se a si mesmos, promovendo e adquirindo processos de aculturação positivos. Deveriam ser divididos por fases de desenvolvimento, ou seja, não podemos deixar pernoitar pessoas que estão em processo de reinserção social, com pessoas que acabam de sair da rua, as suas fases de evolução e transição são obrigatoriamente diferentes. As competências sociais, profissionais e acima de tudo pessoais, necessitam de ser uma prioridade nos alojamentos.

5. Acesso à propriedade

Em Portugal não são conhecidos os incentivos para aquisição de habitação à população sem abrigo, excepto se tivermos em conta os que viviam em barracas e que tiveram acesso ao PER.

Segundo, a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (2008), um dos problemas da exclusão ligada à habitação prende-se com o acesso a essa mesma habitação. Existem muitas barracas que são partilhadas por várias famílias.

A priorização da questão dos "sem-abrigo" nas políticas de habitação é fundamental para garantir a todos os cidadãos uma habitação condigna, combatendo de forma efectiva esta crescente forma de exclusão social.

O acesso a empréstimos é cada vez mais difícil, devido ao mercado financeiro e dos bancos, os juros são muito altos, juntamente com a conjuntura socio-económica.

O acesso a propriedade pode ser uma solução duradoura para as pessoas sem domicílio, se foram trabalhadas as competências pessoais, sociais e profissionais.

Em Portugal, muitas das famílias que habitam em bairros sociais, normalmente são pouco asseadas e há uma tendência para um superpovoamento ilícito.

6. Papel do mercado do alojamento locativo privado

Em 2006 surge o diploma legal (Lei nº 6/2006 de 27 de Fevereiro), com o novo regime de arrendamento urbano. Este tem como objectivo a actualização gradual das chamadas rendas antigas, situando-se os aumentos na ordem dos 100% a 300%.

A Segurança Social é o único organismo que apoia, com carácter pontual no aluguer de casas e quartos, para os grupos mais desfavorecidos. Este apoio muitas vezes é desajustado às verdadeiras necessidades e por vezes diferente de distrito para distrito, criando desajustes e injustiças sociais entre quem recorre ao apoio.

Esta população, normalmente só tem acesso a casas distantes dos centros, serviços e empregos, e muitas vezes são casas em “ilhas“ com más condições de habitabilidade. As “ilhas”, fenómeno tradicional da cidade do Porto, é um forte exemplo de mercado privado que desenvolve situações de exclusão ligadas ao alojamento.

Também os quartos alugados em pensões nas cidades, dispõem habitualmente de fracas condições.

As verbas disponibilizadas para o apoio ao aluguer de casa/quarto, por cada Centro Distrital da Segurança Social, variam em média entre os 150 euros a 300 euros.

7. O papel da habitação social/pública

O investimento em habitação social desempenha um papel essencial na disponibilização de habitação para muitas pessoas que de outra forma, não teriam acesso ao mercado imobiliário, sendo-lhes obstruído o direito à habitação.

A habitação social é uma forma de combater a especulação imobiliária, de garantir a construção de equipamentos sociais e de promover o ordenamento e a planificação urbana sustentável.

O Ministério da Habitação, Obras Públicas e Transportes, através da Portaria n.º 580/83 de 17 de Maio, refere que “a política social da habitação deve ter como objectivo fundamental, a fruição do serviço de habitação, o qual pode ser alcançado das seguintes formas:

- Facilitar o acesso à propriedade, estimulando a poupança privada aos agregados familiares que, ainda que dispondo de recursos limitados, não tem condições de adquirir no mercado imobiliário normal, por isso devem prioritariamente beneficiar da redução de preços resultante da construção programada e financeiramente apoiada;

- Proporcionar o acesso a uma habitação arrendada às famílias cujos rendimentos são insuficientes para a obterem, tomando o Estado a seu cargo a diferença entre a renda técnica (estabelecida em função do custo da construção e das despesas de funcionamento e manutenção) e a taxa de esforço que o locatário pode suportar com a renda em função do seu rendimento (renda social);
- Proporcionar as condições mínimas de habitabilidade aos fogos delas carecidos. Competindo, pois, ao Estado intervir no sentido de promover a habitação das famílias que não dispõem de recursos para a obterem, importa garantir que ao esforço da comunidade nessa promoção correspondam as finalidades sociais atrás enunciadas”.

Actualmente a política social de habitação social está muito direccionada para as famílias e não para as pessoas que vivem na rua independentemente de terem ou não famílias, como é o caso das pessoas “sem-abrigo”.

Segundo IHRU, a Política Social de Habitação desenvolve-se através:

- PROHABITA – Programa de financiamento para acesso à habitação
- Iniciativa Porta 65
- Porta 65

Tem também alguns programas de reabilitação urbana:

- RECRIA – apoiar a execução das obras de conservação e beneficiação de fogos e imóveis degradados, mediante a concessão de incentivos pelo Estado e pelos Municípios.
- REHABITA- consiste na extensão do programa RECRIA e visa apoiar os municípios na recuperação de zonas urbanas antigas.
- RECRIPH – visa apoiar a execução de obras de conservação e beneficiação de imóveis antigos em regime de propriedade horizontal.
- SOLARH- destina-se a financiar, sob a forma de empréstimo, sem juros, a realização de obras de conservação e de beneficiação em habitação em habitação próprias permanentes e habitação permanentes e habitação devolutas de entidades singulares ou públicas, incluindo as partes comuns dos prédios.

8. Prevenção da exclusão ligadas ao alojamento

O alojamento de pessoas como os “sem abrigo”, como já vem sendo referido é um problema que não é fácil de resolver, ainda que em muitas situações essas pessoas consigam resolver através dos quartos pagos pela segurança social ou pelo arrendamento apoiado pela mesma entidade. Muitas destas respostas não são verdadeiramente bem sucedidas porque lhes falta um serviço de acompanhamento. Isto porque, não pagam a renda a tempo e horas, não sabem como gerir e conservar capazmente o seu alojamento.

Assim, o despejo é um problema que afecta os sem – abrigo, sempre que a Segurança Social deixa de assegurar o aluguer, e quando estes apresentam comportamentos anti-sociais.

O serviço de aconselhamento poderá funcionar como prevenção e uma mais valia, incidindo em dois momentos, na aquisição e na preservação do alojamento.

Num primeiro momento, poderá funcionar como meio para disponibilizar o acesso à informação e num segundo momento, com a intervenção no processo sócio-educativo, bem como o acompanhamento na gestão dessa nova propriedade. A intervenção sócio-educativa poderá ser uma forma eficaz de prevenir a exclusão ligada ao alojamento.

Há factores que também concorrem para a exclusão, como: o tráfico de drogas, o uso impróprio das habitações e a ocupação ilícita.

A Junta Diocesana do Porto da Associação Católica Internacional ao Serviço da Juventude Feminina (ACISJF), através da resposta social de Comunidade de Inserção apoia Mães com filhos, que se encontram em situação de exclusão familiar, sem abrigo e em condições socio-económicas que concorram para uma situação particular de vulnerabilidade ou afectem a sua estabilidade familiar.

Dispõe de uma outra resposta social - Serviço de Refeições, direccionada para o apoio a famílias e ou indivíduos vítimas das mais variadas formas de exclusão social.

Em sínteses, o trabalho da ACISJF configura-se nas seguintes acções:

- apoio na satisfação das necessidades básicas como: alojamento, alimentação, higiene, vestuário, medicação, e outras;
- dinâmica de grupos onde se privilegia o desenvolvimento de competências de relacionamento interpessoal, de resolução de conflitos e de mediação familiar;
- consciencialização para as questões da cidadania, nomeadamente para os direitos e deveres;
- sensibilização e reflexão sobre as temáticas parentais;
- sensibilização para a gestão orçamental/economia doméstica;

- ensinamentos sobre as tarefas de vida diária;
- apoio e orientação para a procura de formação profissional e ou emprego, através de acompanhamento aos diversos serviços, bem como na elaboração do curriculum vitae;
- fortalecimento dos laços sociais/rede de vizinhança;
- apoio na procura de habitação.

Este trabalho tem como fim último garantir todo um contexto promotor de desenvolvimento de capacidades/competências indispensáveis à consolidação da plena autonomia dos seus utentes. Consideramos que estes dois equipamentos, constituem um apoio valioso para a supressão da pobreza e da exclusão e a promoção da inclusão.

9. Direito ao alojamento

O acesso a uma habitação condigna é essencial, para se alcançar um nível de vida e consequente realização da vida humana para lá da simples sobrevivência. A habitação, preenche:

- as necessidades físicas ao proporcionar segurança e abrigo face às condições climatéricas;
- as necessidades psicológicas ao permitir um sentido de espaço pessoal e privado;
- as necessidades sociais, na medida em que proporciona uma área e um espaço comum para a família humana.

O direito à habitação é reconhecido como um direito humano na Declaração Universal dos Direitos do Homem:

"Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários". (Artigo 25º, nº 1)

A Constituição da República Portuguesa consagra no artigo 65.º que 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 é um factor essencial de integração e inclusão social e uma condição *sine qua non* para garantir a todos os cidadãos a satisfação de uma necessidade básica, fundamental para o desenvolvimento humano.

Porto, Maio de 2008

A.C.I.S.J.F. - Porto