



LOST IN INTERPRETATION – AMBIGUIDADES de INTERPRETAÇÃO

O uso de Fundos ESI durante 2014 – 2020
e o seu impacto no direito das pessoas
com deficiência a uma vida independente



**LOST IN INTERPRETATION – AMBIGUIDADES DE INTERPRETAÇÃO:
O uso de Fundos ESI durante 2014 – 2020 e o seu impacto no direito
das pessoas com deficiência a uma vida independente**

Autoria: Ines Bulić Cojocariu e Nataša Kokić, Rede Europeia para a
Vida Independente (ENIL – European Network on Independent Living)

Layout: Marieta Vasileva

Foto de capa: Instituição para pessoas com deficiência na Alta Áustria
financiada pela União Europeia ©Private collection

O relatório foi financiado pelo Grupo Esquerda Unida/Esquerda
Nórdica Europeia (GUE/NGL), do Parlamento Europeu, e publicado
em outubro de 2020.



ÍNDICE DE CONTEÚDO

Prefácio	2
Agradecimentos	3
Introdução	4
Metodologia e limitações	4
Visão geral dos capítulos	5
CAPÍTULO I	
INSTITUCIONALIZAÇÃO DE PESSOAS COM DEFICIÊNCIA NA UNIÃO EUROPEIA	6
1.1. Prevalência da institucionalização na União Europeia	6
1.2. Impacto da pandemia da COVID-19 nas pessoas com deficiência em instituições	8
CAPÍTULO II	
BASE LEGAL PARA INVESTIR NA TRANSIÇÃO DAS INSTITUIÇÕES PARA A VIDA INDEPENDENTE	10
2.1. O direito à vida independente	10
2.2. A desinstitucionalização como prioridade de investimento durante 2014 – 2020	13
2.3. Aplicação da Carta dos Direitos Fundamentais da UE no uso dos Fundos ESI	15
2.4. Proibição de investimento em instituições residenciais de longa permanência	17
2.4.1. A questão de “concretização progressiva”	17
2.4.2. Jurisprudência da Comissão sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência	18
2.4.3. Comunicações dos Procedimentos Especiais das Nações Unidas à Comissão Europeia	22
2.4.4. Posição da Provedora de Justiça Europeia quanto ao investimento em instituições	23
CAPÍTULO III	
LIÇÕES APRENDIDAS DURANTE O PERÍODO DE 2014 – 2020	25
3.1. Substituição de instituições de larga escala para adultos com deficiência por instituições de menor escala	25
3.2. Falha em investir em serviços baseados na comunidade, tais como a assistência pessoal e habitação acessível	28
3.3. Substituição de instituições de larga escala para crianças com deficiência, por instituições de menor escala	30
3.4. Falta de progresso no sentido da desinstitucionalização	32
3.5. Construção e renovação de instituições de larga escala, em alguns casos sob o pretexto de melhorar a “eficiência energética”	33
3.6. Falta de envolvimento de organizações de pessoas com deficiência (OPD)	34
CAPÍTULO IV	
O CAMINHO EM DIANTE	36
4.1. Novo enquadramento legislativo para 2021 - 2027	36
4.2. Resposta e recuperação à COVID-19	36
4.3. Conclusão e recomendações	37
ANEXO I: Definições	39
ANEXO II: Fontes e leitura adicional	42

PREFÁCIO



A casa.

Esta é talvez a palavra mais evocativa do nosso vocabulário. Ela dá-nos o espaço para sermos quem somos; para crescermos e expressarmos o nosso sentido de identidade. Não se trata simplesmente,

nem mesmo primeiramente, de tijolos e argamassa. Ela constitui a própria estrutura do indivíduo. As suas múltiplas conexões à comunidade e ao mundo exterior permitem-nos conectar-nos e interagir, porque somos antes de mais seres sociais – a nossa individualidade é partilhada. A nossa porta de entrada convida à conversação e à interação. São essas interações que reforçam quem somos e que nos permitem evoluir, continuamente, enquanto seres humanos.

Um dos muitos legados do passado tem sido a presunção de que a casa é exclusiva de uns poucos privilegiados – de que certas pessoas, incluindo aquelas com deficiência, não podem prosperar dentro da sua própria casa. É como se problematizássemos as pessoas e, ao criarmos as instituições, lhes negássemos uma oportunidade de livre expressão da sua individualidade na sua própria casa.

A casa não tem de ser sofisticada – só tem de ser a nossa casa. À parte da linguagem jurídica, o Artigo 19 da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência assenta numa filosofia positiva – a de que todos podem prosperar na sua própria casa. Prevê a escolha de como viver na comunidade – e não de viver na comunidade. Aponta para a revolução que tem de acontecer para tornar isso uma realidade. E combina a visão da casa com o acesso a serviços na comunidade mais alargada.

Ao longo das décadas, a Europa construiu uma ‘casa europeia comum’ para os seus cidadãos. E equipou-se dos meios e dos instrumentos financeiros para ajudar os seus Estados Membros na transição para um futuro social e económico mais inclusivo, bem como mais sustentável. A genuína ‘adicionalidade’ dos Fundos Europeus de Investimento Estrutural possibilita a inovação. O que é necessário mais do que nunca. O potencial de mudança positiva é imenso.

Os ganhos conquistados nos últimos anos têm de ser alargados. O espírito das novas regulamentações bem como a sua letra devem ser respeitados. Não se trata apenas de respeitar a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. Não se trata apenas de evitar riscos de saúde pública como a Covid-19, incontornavelmente intrínsecos às instituições. Trata-se, também, de tornar o sonho de uma ‘casa europeia comum’ para todos, relevante para aqueles deixados fora desse sonho há tempo demais.

Este Relatório mantém vivo esse sonho. Ele ajuda a enquadrar a idealização e discussão sobre uma nova política. Todos os elementos essenciais estão reunidos. A Europa tem a potencialidade de liderar com o seu exemplo. Todos os cidadãos – incluindo os contribuintes – terão motivo para ficar gratos.

Prof. Gerard Quinn

Relator Especial das Nações Unidas para os Direitos das Pessoas com Deficiência

AGRADECIMENTOS

Este estudo foi elaborado por Ines Bulić Cojocariu e Nataša Kokić, da Rede Europeia para a Vida Independente (ENIL – European Network on Independent Living). A ENIL é uma rede à escala europeia de pessoas com deficiência, com mem-

bros em toda a Europa. A ENIL é um fórum para todas as pessoas com deficiência, organizações de Vida Independente e seus aliados sem deficiência para as questões de Vida Independente. A ENIL representa o movimento de apoio às pessoas com deficiência pelos direitos humanos e inclusão social com base na solidariedade, apoio interpares, desinstitucionalização, democracia, autorrepresentação, independência de vida na multideficiência e autodeterminação. Para mais informações, consulte www.enil.eu.

As autoras agradecem a todos os indivíduos abaixo indicados, que providenciaram informação sobre o uso dos Fundos Europeus de Investimento Estrutural (Fundos ESI) nos respetivos países e reconhecem o seu empenho continuado na promoção de uma vida independente para todas as pessoas com deficiência. Agradecemos igualmente aos Membros do Parlamento Europeu, Marisa Matias e José Gusmão, do Grupo Esquerda Unida/Esquerda Nórdica Europeia (GUE/ NGL), por manterem esta questão na primeira linha da agenda do Parlamento Europeu.

As informações sobre o uso de Fundos ESI para projetos relacionados com pessoas com deficiência, foram fornecidas por:

Petra Flieger, investigadora independente, Áustria

Nadia Hadad, ENIL, Bélgica (Flandres)

Corinne Lassoie, ativista, Bélgica (Valónia)

Kapka Panayotova, Centro de Vida Independente de Sófia, Bulgária

Damjan Janjušević, Associação pela Autorrepresentação, Croácia

Alfred Richter, QUIP, República Checa

Mari Siilsalu, ativista, Estónia

Roger Schmidtchen, LIGA pelos interesses políticos e autorrepresentação das pessoas com deficiência em Turíngia, Alemanha

George Nikolaidis, Instituto de Saúde da Criança, Grécia

Kristof Kornyei, União de Liberdades Cívicas Húngaras, Hungria

Steven Allen, Fundação Validity, Hungria

Kristina Dūdonytė, Associação de Vida Independente, Lituânia

João Varela, Centro de Vida Independente, Portugal

Adam Zavisny, Associação de Vida Independente, Polónia

Roxana Damaschin-Tecu, Unloc, Roménia

Maria Machajdikova, SOCIA, Eslováquia

Andreja Rafaelič, Universidade de Liubliana, Eslovénia

Cesar Gimenez, ativista, Espanha

Foi produzido um pequeno vídeo animado que acompanha este estudo. Assista aqui: www.enil.eu

INTRODUÇÃO

Em 2014, quando se iniciou o novo período financeiro, havia grande expectativa de que os fundos da União Europeia viessem ajudar os Estados Membros a afastar-se das grandes instituições segregadoras de pessoas com deficiência e facilitar o acesso ao direito

de viver independentemente na comunidade. As razões para tal otimismo eram múltiplas. Entre outras, havia a ampla evidência dos milhões gastos no reforço dos cuidados institucionais durante o período de programação de 2007 - 2013.¹ Além disso, as novas regulamentações para os Fundos Europeus de Investimento Estrutural (referidos como 'Fundos ESI') incluíam, pela primeira vez, "a transição do cuidado institucional para o cuidado com base na comunidade" como prioridade de investimento, e doze Estados Membros² foram instados a implementar estratégias de desinstitucionalização como condição prévia para o uso de Fundos ESI.

Durante o período de programação de 2014 - 2020, a Irlanda ratificou a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CDPD), sendo o último Estado Membro a fazê-lo. O que significava que toda a União Europeia, com todos os seus Estados Membros e enquanto organização regional, era agora parte desse acordo internacional maior. Mais uma vez, tal deveria ter sido garantia de que nenhum financiamento público ou privado seria alocado a serviços que restringissem ou violassem os direitos das pessoas com deficiência. A Estratégia Europeia para a Deficiência de 2010 - 2020, que termina este ano, teve igualmente a vida independente e o assegurar de que os Fundos ESI apoiassem a transição do cuidado institucional para o cuidado com base na comunidade, como uma das suas áreas prioritárias³.

O objetivo deste estudo, financiado pelo Grupo Esquerda Unida/Esquerda Nórdica Europeia (GUE/ NGL) do Parlamento Europeu, é sublinhar os argumentos em favor do uso de Fundos ESI na promoção do direito de crianças, adultos e pessoas idosas com deficiência a viver independentemente na comunidade. O estudo aponta igualmente os problemas essenciais que se colocaram no período de 2014 - 2020 e que resultaram na contribuição dos Fundos ESI para a continuidade da segregação e exclusão desses grupos da sociedade.

Metodologia e limitações

A informação para o Capítulo III, cujos detalhes se referem aos Estados Membros durante o período de financiamento de 2014 - 2020, foi recolhida pela Rede Europeia para a Vida Independente (ENIL), a partir de organizações de pessoas com

1 Ver, por exemplo: European Parliament, 2016 *European Structural and Investment Funds and People with Disabilities in the European Union, Study for the PETI Committee*. Disponível em: http://enil.eu/wp-content/uploads/2016/06/COMMITTEES_PETI_2016_11-09_Study-EU-Funds-Disabilities.pdf

2 Os doze Estados Membros onde a desinstitucionalização era uma prioridade em 2014 - 2020 eram: a Bulgária, Croácia, República Checa, Estónia, Grécia, Hungria, Letónia, Lituânia, Polónia, Roménia, Eslováquia e Eslovénia.

3 Estratégia Europeia para a Deficiência de 2010-2020: Um Compromisso Renovado para uma Europa sem Barreiras, COM(2010)636 final, 15 novembro 2010. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0636:FIN:en:PDF>

deficiência (OPD) e outras organizações não-governamentais (ONGPD), ativas na “Campanha pelos Nossos Direitos aos Fundos da UE”. O que inclui os seguintes Estados Membros: Áustria, Bélgica, Bulgária, Croácia, República Checa, Estónia, Alemanha, Grécia, Hungria, Lituânia, Polónia, Portugal, Roménia, Eslováquia, Eslovénia e Espanha.

Devido à falta de capacidade de muitas OPD e ONGPD para monitorizar o uso de Fundos ESI, à falta de transparência nos Estados Membros relativamente aos planos de investimento e aos projetos apoiados, e à falta de consulta a organizações de pessoas com deficiência (OPD) nos Estados Membros, esta informação não é de todo exaustiva. Enquanto em alguns países, a ENIL conseguiu obter informação detalhada sobre concursos ou projetos específicos, noutros países, há apenas evidência pontual de como os Fundos ESI estão a ser usados. Até à data, não há uma base de dados de acesso público, seja a nível nacional ou europeu, com descrições detalhadas de projetos apoiados pelos Fundos ESI, que permitiria às OPD e ONGPD determinar em que medida esses projetos promovem o direito das pessoas com deficiência a viver independentemente e a serem incluídas na comunidade.

Visão geral dos capítulos

O estudo está dividido em quatro capítulos:

- Capítulo I:** O primeiro capítulo traça um retrato da situação na União Europeia, relativamente ao número de pessoas com deficiência em instituições e à progressão para a vida independente, desde 2014. A situação das pessoas com deficiência em instituições durante a pandemia da COVID-19 é igualmente destacada.
- Capítulo II:** O segundo capítulo foca-se na base legal para investir os Fundos ESI na vida independente. Depois, examina a questão de saber se os investimentos em instituições (de qualquer tipo) são elegíveis ao abrigo da legislação internacional e da União Europeia.
- Capítulo III:** O terceiro capítulo reúne exemplos de investimentos durante o atual período de programação (2014 - 2020) e destaca as preocupações essenciais identificadas pela comunidade das pessoas com deficiência. Informação adicional sobre projetos específicos na Áustria, Hungria, Bulgária e Roménia é apresentada sob a forma de estudos de caso.
- Capítulo IV:** O capítulo final destaca algumas considerações quanto ao futuro, tendo em conta que um novo período de programação terá início em 2021 e que os Estados Membros foram dotados de fundos significativos para lidar com o impacto da pandemia da COVID-19. As recomendações definidas neste capítulo visam assegurar que nenhum financiamento da UE é usado para colocar pessoas com deficiência em instituições.

Dois anexos – com definições dos termos usados no estudo e recomendações de leitura adicional – podem ser encontrados no fim.

CAPÍTULO I

Institucionalização de pessoas com deficiência na União Europeia

1.1. Prevalência da institucionalização na União Europeia

Apesar da ratificação por todos os Estados-Membros da União Europeia da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com deficiência (CDPD), um estudo de 2020 sobre a transição do cuidado institucional para o cuidado com base na comunidade nos 27 Estados Membros da UE⁴ apurou que pelo menos 1.438.696 crianças e adultos vivem ainda em instituições residenciais de longa permanência⁵. É provável

que seja uma subestimativa, uma vez que esse número não inclui algumas das crianças migrantes não acompanhadas e adultos idosos a viver em instituições, incluindo aqueles com deficiência colocados em lares de terceira idade.

Crianças e adultos com deficiência intelectual, autismo, pessoas com deficiência psicossocial e aqueles que requerem elevados níveis de apoio, são particularmente afetados pela institucionalização. A assistência pessoal, como ferramenta-chave para a vida independente, foi identificada como “uma forma minoritária de prestação”, em quase todos os países.⁶

O mesmo estudo verificou que o número de pessoas em instituições não se “alterou substancialmente”, nos últimos 10 anos. Constatações similares foram reportadas pela Rede Europeia de Académicos Especialistas na Área da Deficiência (ANED) no seu relatório de síntese sobre vida independente⁷, que concluiu que apesar de um gradual afastamento das instituições, a evolução em muitos países abrandou nos últimos 7 anos.

Ambos os estudos concluíram que o acesso dos Estados Membros aos Fundos Europeus de Investimento Estrutural (referidos como ‘Fundos ESI’), incluindo na transição do cuidado institucional para serviços com base na comunidade, não fez diminuir substancialmente o número de pessoas em instituições ou melhorar significativamente as oportunidades para crianças e adultos com deficiência de crescerem em famílias e viverem de forma independente na comunidade.

4 Šiška, Jan and Beadle-Brown, Julie, 2020. *Report on the transition from institutional care to community-based services in 27 EU Member States*, European Expert Group on the Transition from Institutional to Community-based Care. Disponível em: <https://deinstitutionalisationdot-com.files.wordpress.com/2020/05/eeg-di-report-2020-1.pdf> (referido como “o estudo Šiška”).

5 O estudo Šiška abrangeu 27 países da UE e seis grupos-alvo: adultos com deficiência, adultos com deficiência psicossocial, crianças (incluindo crianças com deficiência), crianças migrantes desacompanhadas ou separadas, pessoas sem-abrigo e idosos.

6 *Ibid*, página 13.

7 Academic Network of European Disability Experts (ANED), 2019. *The right to live independently and to be included in the community in the European States: ANED synthesis report*, página 30. Disponível em: <https://www.disability-europe.net/theme/independent-living> (referido como “o relatório ANED”)

Uma das questões destacadas é que muitas das estruturas residenciais “mais pequenas” de cuidados, criadas para substituir as grandes instituições e, em alguns casos, apoiadas por Fundos ESI, perpetuam a cultura institucional e não permitem a prestação de uma assistência centrada na pessoa e a inclusão na comunidade:

“**Há muitos exemplos de instituições mais pequenas que são criadas e de antigas instituições que são reorganizadas em unidades mais pequenas, mas no essencial o princípio continua a ser um de grande número de pessoas num mesmo local.** Mesmo em relação a orçamentos individuais/pagamentos diretos, havia diferenças em como podiam ser usados - em alguns países, podiam ser usados para adquirir instalações de cuidado residencial, em vez de serem usados para assistência pessoal à vida independente na própria casa, levando o apoio ao encontro das pessoas. Os serviços referidos como de “apoio à vida” variavam igualmente em modelo e dimensão, com poucos países a providenciar mecanismos de apoio à vida correspondentes à sua definição ou consistentes com o etos da vida independente sustentada.”⁸

O relatório ANED sugeria ainda como o potencial dos Fundos ESI podia ser melhor canalizado para promover a vida independente na União Europeia:

“[...] o potencial da política e fundos para promover a vida independente poderia ser largamente reforçado, **se fossem tomadas medidas no sentido de garantir uma consistência entre a política e orientação da União Europeia e as recomendações da Comissão para os Direitos das Pessoas com Deficiência das NU, no Comentário Geral 5 sobre o direito à vida independente e à inclusão na comunidade.** Em particular, a adoção da linguagem contida no Artigo 19, em lugar da linguagem de ‘cuidado com base na comunidade’ e maior clareza quanto à aceitação de modalidades congregadas de cuidado e de vida, enviariam sinais essenciais aos países da Europa. **Centrar a política e o discurso associado no alargamento da escolha, controlo e participação das pessoas com deficiência, em lugar de transformar o sistema de assistência, seria vantajoso** e ajudaria a promover o investimento em medidas como esquemas de assistência pessoal e o suporte dos pares”⁹

8 Estudo Šiška, página 14.

9 Relatório ANED, página 26.

Ao longo do período de programação de 2014 - 2020, preocupações quanto à “re-institucionalização” de pessoas com deficiência em novos serviços e instalações, alguns dos quais financiados através de Fundos ESI, foram expressas por organizações internacionais para a deficiência, pela Comissão para os Direitos das Pessoas com Deficiência (referida como ‘Comissão CDPD’), pelo Relator Especial para os direitos das pessoas com deficiência, pelo Relator Especial sobre o direito de todos ao usufruto do mais elevado padrão de saúde física e mental, e por Membros do Parlamento Europeu. Estas preocupações são exploradas em maior detalhe no Capítulo III deste estudo.

1.2. Impacto da pandemia da COVID-19 nas pessoas com deficiência em instituições

A atual pandemia da COVID-19 expôs e aprofundou as desigualdades existentes na União Europeia, com as pessoas a viver em quadros institucionais de assistência (incluindo centros de apoio social para crianças e adultos, lares e instituições psiquiátricas) mais severamente afetadas. Em junho, três meses depois de a COVID-19 se começar a espalhar rapidamente por toda a Europa, diversos Estados Membros da UE reportavam grande número de fatalidades em instituições. Na Bélgica, num total de 9.696 mortes, 4.851 ocorreram em lares; em França, num total de 29.547 mortes, 14.341 ocorreram em instituições; enquanto em Espanha, um impressionante valor de percentagem de 68,1% de todas as mortes por COVID-19 ocorreram em quadros institucionais¹⁰. Desde junho de 2020, quando estes dados foram recolhidos, infeções e fatalidades adicionais foram reportadas pelos média em instituições para crianças, adultos e idosos, em toda a União Europeia.

De acordo com a DRM, Monitorização dos Direitos das Pessoas com Deficiência associados com a COVID-19¹¹, a partir de um inquérito global sobre o impacto da COVID-19 nas pessoas com deficiência, as medidas de emergência tomadas pelos governos para controlar a propagação do vírus exacerbou os abusos já existentes em instituições para pessoas com deficiência. O relatório final da DRM observava que as pessoas a viver em instituições viam-se impedidas de acesso a cuidados de saúde, de receber visitas e que ficaram isoladas durante os surtos de COVID-19. Centenas de testemunhos recebidos de pessoas com deficiência, incluindo em muitos países da UE (como a Alemanha, Áustria, França, Itália e Eslovénia), confirmaram que, em 50% dos casos, os governos não tinham tomado quaisquer medidas para proteger a vida, saúde e segurança das pessoas com deficiência institucionalizadas. Foram reportadas falhas no que respeita ao aces-

¹⁰ Rede Internacional de Políticas de Assistência de Longo Prazo, Junho 2020. *Mortality associated with COVID-19 outbreaks in care homes: early international evidence*. Disponível em: <https://ltccovid.org/wp-content/uploads/2020/06/Mortality-associated-with-COVID-among-people-who-use-long-term-care-26-June.pdf>

¹¹ Grupo Coordenador de Monitorização dos Direitos das Pessoas com Deficiência associados à COVID-19, 2020. *Disability rights during the pandemic – A global report on findings of the COVID-19 Disability Rights Monitor*, páginas 22 – 27. Disponível em <https://covid-drm.org/assets/documents/Disability-Rights-During-the-Pandemic-report-web.pdf>

so a alimentação, produtos médicos básicos, equipamento de proteção pessoal ou outras medidas no sentido de minimizar as infecções e prevenir as mortes em instituições.

Monitorizar a situação em quadros de assistência institucional tornou-se ainda mais difícil, durante a pandemia. Muitos dos inquiridos referiram o impacto da interdição de visitas e das restrições de liberdade de circulação sobre a saúde mental das pessoas com deficiência. Um responsável de proteção de dados grego referiu-se a uma instituição psiquiátrica como sendo “hermeticamente fechada”. Mais de um quarto dos inquiridos relataram que os residentes em instituições não estavam informados sobre o estado de emergência ou as medidas impostas pelos respetivos governos.

O impacto da COVID-19 nas crianças, adultos e idosos em instituições colocou em evidência a necessidade de facilitar o acesso à vida independente e à sua inclusão na comunidade como uma prioridade, para todas as pessoas com deficiência. O apelo por parte de grupos de defesa dos direitos das pessoas com deficiência à ‘desinstitucionalização urgente’¹² resultou no estabelecimento de um grupo de trabalho sobre desinstitucionalização pela Comissão CDPD, em setembro de 2020. O objetivo da desinstitucionalização urgente é retirar rapidamente o máximo de pessoas possível das instituições e providenciar-lhes assistência pessoal, habitação e outros serviços de apoio, como a única forma de as proteger da infeção pelo vírus e de outros abusos

12 Ver: <https://enil.eu/news/emergency-deinstitutionalisation-a-joint-call-to-act-now/>

CAPÍTULO II

base legal para investir na transição das instituições para a vida independente

2.1. O direito à vida independente

O direito a viver independentemente e a ser incluído na comunidade está estabelecido no Artigo 19 da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CDPD), ratificada pela União Europeia e por todos os seus Estados Membros. O Artigo 19 requer que os Estados Partes da CDPD assegurem que as pessoas com deficiência “tenham a oportunidade de escolher o seu lugar de residência e com quem viver, em pé de igualdade com os outros, e não sejam obrigadas a viver em regimes de vida particulares”. Devem ser-lhes disponibilizados uma variedade de serviços com base na comunidade “necessários

para apoiar a vida e inclusão na comunidade, e prevenir o isolamento ou a segregação”. Os serviços e equipamentos básicos também devem ser tornados acessíveis “em base de igualdade, às pessoas com deficiência” e “adequados às suas necessidades”.

O Artigo 19 é “um dos artigos mais abrangentes e interseccionais” e “inerente à implementação da Convenção em todos os seus artigos”.¹³ O direito à vida independente aplica-se igualmente a todas as pessoas com deficiência, seja qual for o apoio necessário para serem plenamente incluídas e participarem na sociedade. Assim, o preâmbulo da CDPD reconhece “a necessidade de promover e proteger os direitos humanos de todas as pessoas com deficiência, incluindo aqueles que requerem um apoio mais intensivo”.

Embora a institucionalização não seja explicitamente mencionada no Artigo 19, o Comentário Geral 5 sobre vida independente e inclusão na comunidade¹⁴ confirma que a vida independente implica “cenários de vida à margem de todo o tipo de instituições residenciais.”¹⁵ Adicionalmente, tanto o Relator Especial para os direitos das pessoas com deficiência (ver Quadro 1), como o Relator Especial sobre o direito à saúde (ver página 22) e a Comissão da CDPD (ver Quadro 2), deixaram claro que a institucionalização é incompatível com a vida independente:

13 Comentário geral 5 (2017) sobre vida independente e inclusão na comunidade, parágrafo 6. Disponível em: <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fP-PRiCAqhKb7yhnsbHatvuFkZ%2bt93Y3D%2baa2q6qfzOy0vc9Qie3KjjeH3GA0srJgyP8IRbC-jW%2fiSqmYQHwGkfikC7stLHM9Yx54L8veT5tSkEU6ZD3ZYxFwEgh>

14 Convém notar que os comentários gerais publicados pela Comissão não criam qualquer obrigação, mas visam prestar alguma orientação autorizada aos Estados Partes, no âmbito de um artigo específico.

15 Comentário Geral 5, parágrafo 16c.



“Viver independentemente e ser incluído na comunidade **exclui a vida em qualquer tipo de instituição, desde lares comunitários de pequena escala até instituições de larga escala.** As pessoas com deficiência devem ter acesso a um leque de apoio individualizado. Os Estados Partes devem assegurar o acesso de todas as pessoas com deficiência a serviços básicos acessíveis na comunidade. Os Estados Partes devem respeitar, no mínimo, os elementos essenciais do artigo 19.”¹⁶

De acordo com o Artigo 216(2) do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), “os acordos concluídos pela União têm carácter vinculativo sobre as instituições da União e sobre os seus Estados Membros.”¹⁷ Assim, o Artigo 19 da CDPD, conforme interpretado pelo Comentário Geral 5, cria uma obrigação para a União Europeia e para os Estados Membros, incluindo a Comissão Europeia. Segundo os Artigos 4 e 6 da Regulamentação 1303/2013 sobre as disposições comuns para os Fundos Europeus de Investimento Estrutural¹⁸, as operações financiadas por Fundos ESI deverão cumprir com a legislação da UE, incluindo as suas obrigações no âmbito da CDPD. Adicionalmente, o Artigo 7 da Regulamentação de Disposições Comuns estabelece que “a Comissão deverá tomar as medidas apropriadas para prevenir a discriminação”, incluindo aquela baseada na deficiência, durante a preparação e implementação de um programa financiado por Fundos ESI.

16 Comissão sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, Inquérito referente à Hungria ao abrigo do artigo 6 do Protocolo Opcional à Convenção, CRPD/C/HUN/IR/1, 17 de setembro 2020, parágrafo 100. Disponível em: <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhsnbHatvuFkZ%2bt93Y3D%2baa2q6qfzOy0vc9Qie3KjjeH3GA0s-rJgyP8IRbCjW%2fiSqmYQHwGkfikC7stLHM9Yx54L8veT5tSkEU6ZD3ZYxFwEgh> (referido como “Inquérito NU à Hungria”)

17 Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, ver: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>

18 Regulamentação da União Europeia (UE) Nº 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho de 17 de dezembro 2013 estabelecendo disposições comuns para o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, Fundo Social Europeu, Fundo de Coesão, Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, e estabelecendo disposições gerais para o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, Fundo Social Europeu, Fundo de Coesão e Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, e revogando a Regulamentação do Conselho (EC) Nº 1083/2006. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1303&from=LV>

Quadro 1: Artigos CDPD que proíbem a colocação de pessoas com deficiência em instituições¹⁹

A institucionalização como forma de discriminação <i>prima facie</i> (Artigo 5)	<ul style="list-style-type: none"> ➤ A segregação e tratamento separado em instituições residenciais constituem forma de discriminação <i>prima facie</i> e são uma violação do direito à não discriminação. ➤ A institucionalização é discriminatória uma vez que demonstra uma falha em criar apoio e serviços na comunidade para pessoas com deficiência. Em virtude disso, as pessoas com deficiência são forçadas a abdicar da sua participação na vida da comunidade e a receber serviços. ➤ As justificações de institucionalização são baseadas no modelo médico de deficiência, i.e. a perspectiva de que as pessoas com deficiência precisam de um “cuidado especializado” prestado em instituições.
A institucionalização é contrária ao direito de viver independentemente na comunidade (Artigo 19)	<ul style="list-style-type: none"> ➤ O direito a viver independentemente na comunidade implica viver fora de todo o tipo de instituições residenciais. ➤ As pessoas com deficiência não podem exercer o direito de escolha, quando há falta de escolhas entre as quais optar: por exemplo, quando não há apoio disponível fora das instituições, ou quando o apoio só é disponibilizado no quadro de formas específicas de residência, como casas comunitárias ou instituições de pequena escala. ➤ A criação de instituições de pequena escala não pode fazer parte do processo de desinstitucionalização e representa uma medida regressiva quanto às obrigações de um Estado, no que respeita ao direito de viver independentemente na comunidade.
A institucionalização é contrária ao direito à vida familiar (Artigo 23)	<ul style="list-style-type: none"> ➤ O direito a viver na comunidade está intimamente ligado ao direito à vida familiar. ➤ Quando a família direta não consegue cuidar de uma criança com deficiência, os Estados Partes devem envidar todos os esforços para providenciar um cuidado alternativo no âmbito da família mais alargada e, na impossibilidade disso, no âmbito da comunidade num quadro familiar. ➤ Os critérios do Artigo 23 da CDPD sobrepõem-se aos estabelecidos na Convenção sobre os Direitos da Criança e outros instrumentos internacionais, dada a generalizada prática de institucionalização das crianças com deficiência, a quem é negado o direito de crescer nas suas famílias.

19 Trata-se de uma síntese de pontos essenciais elaborada pelo Relator Especial para os direitos das pessoas com deficiência e pelo Relator Especial sobre habitação adequada como componente do direito a um padrão de vida adequado e sobre o direito de não discriminação neste contexto, numa comunicação dirigida à Presidente da Comissão Europeia, Ursula von der Leyen, datada de 18 de maio 2020 (OTH 38/2020). A comunicação focou-se no uso abusivo de Fundos ESI para institucionalização, no período de programação de 2014 - 2020. Disponível em: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25267>

A institucionalização como forma de privação da liberdade (Artigo 14)

- Os ambientes institucionais geram culturas de violência, estigmatização e impotência, que podem conduzir a abuso físico, sexual e outras formas de abuso.
 - O Artigo 16 declara a obrigação de um Estado de proteger as pessoas com deficiência de toda a forma de exploração, violência e abuso, incluindo nos aspetos relacionados com o género.
 - A institucionalização reforça ainda mais um ciclo vicioso de desigualdade e exclusão social, impedindo o exercício pleno de direitos como a educação, o trabalho e a participação política.
-

A cooperação internacional deve apoiar a concretização dos direitos humanos (Artigo 32)

- A assistência internacional, incluindo os Fundos ESI, não deve apoiar práticas contrárias a uma abordagem da deficiência com base nos direitos humanos.
 - A Comissão Europeia, como parte das suas obrigações internacionais, incluindo a Carta dos Direitos Fundamentais da UE, deve abster-se de apoiar projetos que violem os direitos das pessoas com deficiência, tais como a criação ou manutenção de instituições.
 - Providenciar um apoio adequado a pessoas com deficiência é uma opção bastante mais eficiente e rentável do que colocá-las em qualquer tipo de instituição.
-

2.2. A desinstitucionalização como prioridade de investimento durante 2014 – 2020

Na preparação para o período de programação de 2014 – 2020, e com base nas lições retiradas do período de 2007 – 2013, a Comissão Europeia tomou uma série de medidas para encorajar o uso dos Fundos ESI na promoção da transição do cuidado institucional para a vida na comunidade. Esta nova abordagem foi concretizada através da revisão das regulamentações e da emanação de orientações para os Estados Membros.

Um exemplo foi a introdução de ‘condicionalidades ex ante’ gerais e temáticas na Regulamentação de Disposições Comuns²⁰, exigindo o cumprimento de certas condições antes de os Estados Membros poderem usar os fundos. Enquanto a ‘condicionalidade ex ante’ geral se referia à capacidade administrativa para a implementação da CDPD, uma das condicionalidades temáticas relacionava-se precisamente com a desinstitucionalização. Assim, doze Estados Membros, onde a desinstitucionalização foi identificada como prioridade²¹ foram instados a demonstrar que o “plano estratégico nacional para a redução da pobreza” incluía “medidas para a transição do cuidado institucional para o cuidado com base na comunidade”.²²

20 Regulamentação da União Europeia (UE) Nº 1303/2013, ver Nota de rodapé 18.

21 Este requisito específico aplicava-se à Bulgária, Croácia, República Checa, Estónia, Grécia, Hungria, Letónia, Lituânia, Polónia, Roménia, Eslovénia e Eslováquia.

22 Regulamentação da União Europeia (UE) Nº 1303/2013, Anexo XI – Condicionalidades ex ante, ver Nota de rodapé 18.

A orientação sobre as condicionalidades ex ante emitidas pela Comissão Europeia na *Ficha de Orientação Temática para Administrativos: Transição do Cuidado Institucional para o Cuidado com Base na Comunidade (Desinstitucionalização)* descrevia tais medidas como incluindo “o desenvolvimento de serviços com base na comunidade permitindo que as pessoas vivam independentemente e evitando a necessidade de institucionalização”.²³

Quanto à questão de haver ou não uma proibição explícita de investimento dos Fundos ESI em instituições, as regulamentações e orientação da Comissão Europeia deixavam claro que os Fundos ESI não devem ser investidos no cuidado institucional.²⁴ Por exemplo, no seu relatório inicial à Comissão da CDPD, a Comissão Europeia explicava que:

“Promover a transição dos serviços institucionais para serviços com base na comunidade é uma das prioridades de investimento do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER). [...] O FEDER, por princípio básico, não deve ser usado para a construção de novas instituições residenciais ou para a renovação e modernização das já existentes. Os investimentos dirigidos a instituições existentes podem ser justificados em casos excepcionais em que é necessário fazer face a riscos urgentes e de perigo de vida para os residentes, associados a más condições materiais, mas unicamente como medidas transitórias no contexto de uma estratégia de desinstitucionalização.”²⁵

O Parlamento Europeu, nas suas atividades, promoveu igualmente o uso dos Fundos ESI para melhorar o acesso aos direitos da CDPD, incluindo a vida independente²⁶.

23 Comissão Europeia, *Draft Thematic Guidance Fiche for Desk Officers: Transition from Institutional to Community-based Care (Deinstitutionalisation)* (‘a Orientação temática’) Versão 2 – 27/01/2014.

24 Ver Grupo de Especialistas Europeus na Transição do Cuidado Institucional para o Cuidado com base na Comunidade, 2014. *Toolkit on the Use of European Union Funds for the Transition from Institutional to Community-based Care: Edição revista*, página 24. Disponível em: <https://enil.eu/wp-content/uploads/2016/09/Toolkit-10-22-2014-update-WEB.pdf>

25 Comissão Europeia, *Report on the implementation of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD) by the European Union’ (SWD(2014)0182)*, Anexo A.4.4, parágrafo 98.

26 Ver, por exemplo, as seguintes questões redigidas por Membros do Parlamento Europeu em 2017 – 2019. Sobre o Artigo 19 e o uso dos Fundos ESI: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2019-000912_EN.html; sobre a situação em Portugal: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2018-006110_EN.html; sobre a situação em França: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2018-005353_EN.html; sobre o sistema de monitorização e queixas: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2017-002540_EN.html.

Por exemplo, a Resolução do Parlamento Europeu de 2019²⁷ por ocasião do 30º aniversário da Convenção sobre os Direitos da Criança, apela à Comissão Europeia “para usar os fundos da UE no apoio à transição dos serviços institucionais para serviços com base na comunidade, dentro e fora da União Europeia.” Em fevereiro de 2020, a Comissão de Petições do Parlamento Europeu convocou uma audiência para discutir uma queixa conjunta apresentada pelo Centro de Vida Independente de Sófia, ENIL, Comissão de Helsínquia e a Fundação Validity, relativamente ao uso previsto de fundos ESI para a construção de instituições de pequena escala para pessoas com deficiência e idosos na Bulgária.²⁸ A petição permanece em aberto.

Apesar das regulamentações e orientação da Comissão e do trabalho desenvolvido pelo Parlamento, muitos Estados Membros continuaram a investir Fundos ESI em instituições ou falharam em fazer progressos significativos nas reformas de desinstitucionalização (ver Capítulo III para uma lista das principais preocupações identificadas durante 2014 - 2020).

2.3. Aplicação da Carta dos Direitos Fundamentais da UE no uso dos Fundos ESI

O Artigo 26 da Carta dos Direitos Fundamentais da UE (‘Carta’)²⁹ declara que “a União Europeia reconhece e respeita o direito das pessoas com deficiência a beneficiar de medidas destinadas a assegurar a sua independência, integração social e ocupacional e participação na vida da comunidade.” O Artigo 21 proíbe qualquer discriminação com base em diferentes razões, incluindo a deficiência, enquanto os Artigos 24 e 25 se referem, respetivamente, ao direito da criança a crescer numa família e o direito dos idosos a uma vida de dignidade, independência e participação na vida social e cultural.

A Provedora de Justiça Europeia considerou a aplicação da Carta, quando conduziu o seu próprio inquérito quanto ao uso dos Fundos UE em 2015, concluindo que “a Comissão é obrigada a respeitar a Carta na sua integralidade, em todas as suas atividades, incluindo na distribuição e monitorização de Fundos ESI”. A Provedora emitiu uma série de recomendações sobre como garantir a conformidade com a Carta. Sublinhou ainda que “a Comissão não se deve permitir financiar, com capital da UE, ações que não estejam em linha com os mais elevados valores da União [...], direitos, liberdades e princípios reconhecidos pela Carta.”³⁰

27 Resolução do Parlamento Europeu sobre os direitos das crianças, por ocasião do 30º aniversário da Convenção sobre os Direitos da Criança (2019/2876(RSP)), ver:

28 Ver: <https://enil.eu/news/petition-on-bulgarias-segregation-of-disabled-people-gets-heard-in-the-parliament/>

29 Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia 212/C 326/02, disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012P/TXT>

30 Decisão da Provedora de Justiça Europeia na conclusão do seu inquérito de iniciativa própria Ol/8/2014/AN relativamente à Comissão Europeia, Provedora de Justiça Europeia (2015) (referido como “Inquérito de iniciativa própria da Provedora”). Disponível em: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/59836>

Entre outros, a Comissão Europeia foi instada a:

- Incluir, na sua avaliação do sucesso de programas e ações financiados através de Fundos ESI, a consideração de como contribuíram para a promoção do respeito dos direitos fundamentais consagrados na Carta.
- Considerar manter, a par do novo sistema de tratamento de queixas, a prática de instaurar procedimentos de infração contra um Estado Membro, se as suas ações no quadro da política de coesão forem equivalentes à violação da lei da UE, incluindo a Carta.
- Criar um enquadramento claro e transparente em que a sociedade civil possa contribuir para o papel de supervisão da Comissão, para além dos existentes grupos e comissões de trabalho e de peritos.

Como consequência da decisão da Provedora de Justiça Europeia no seu inquérito de iniciativa própria, a Comissão Europeia publicou uma orientação, em 2016, no sentido de assegurar o respeito da Carta ao usar Fundos ESI, incluindo em relação à “igualdade perante a lei, não discriminação [...], direitos da criança, direitos dos idosos, integração das pessoas com deficiência”.³¹ Esta orientação inclui uma checklist sobre como avaliar a conformidade com a Carta – uma “Checklist de Direitos Fundamentais”. Ao referir-se ao “princípio de integração das pessoas com deficiência”, a orientação observa que a UE é Parte da CDPD e sublinha a necessidade de assegurar a conformidade com esse tratado, bem como com a Carta, na gestão dos Fundos ESI.

“Relativamente à integração das pessoas com deficiência (Artigo 26 da Carta), a UE ratificou a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (UNCRPD) em dezembro de 2010. Consequentemente, **a UNCRPD forma 'parte integrante da ordem jurídica da União Europeia'**. Além disso, **os acordos internacionais celebrados pela União Europeia têm primazia sobre os instrumentos de direito secundário**. Como tal, estes últimos devem ser interpretados em consistência com a CDPD das Nações Unidas.”³²

31 Guidance on ensuring the respect for the Charter of Fundamental Rights of the European Union when implementing the European Structural and Investment Funds. Disponível em: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XC0723\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XC0723(01)&from=EN)

32 *Ibid*, em C269/4 e Anexo II.

2.4. Proibição de investimento em instituições residenciais de longa permanência

Uma das questões essenciais abordadas durante o período de programação de 2014 - 2020 foi se haveria alguma circunstância em que Estados Membros pudessem investir os Fundos ESI em instituições. Nesta matéria, o parecer do Serviço Jurídico³³, emitido pela Comissão Europeia em junho de 2018 e dirigido *internamente*³⁴ à Direção Geral do Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão (DGEASI) e à Direção Geral de Política Regional e Urbana (DGPRU), alertava que os investimentos em instituições de longa permanência eram permitidos, desde que o Estado Membro em questão fizesse “progressos em geral, no sentido de assegurar a vida independente e a desinstitucionalização”, que esse apoio estivesse integrado no “processo de transição do cuidado institucional para o cuidado com base na comunidade” e em casos de instituições residenciais “para pessoas necessitando de cuidado e supervisão médica constantes”.

Este parecer legal contrariava a anterior orientação publicada pela Comissão Europeia, acima referida, e reinterpretava as obrigações da União Europeia e dos Estados Membros no quadro da CDPD (ver Quadro 1). Este parecer foi igualmente contestado pela Comissão para os Direitos das Pessoas com Deficiência numa carta dirigida ao Presidente Juncker³⁵, pela jurisprudência da Comissão (ver Quadro 2), e pelos peritos legais de procedimentos especiais das Nações Unidas. Por último, o parecer legal interno foi também objeto de uma queixa à Provedora de Justiça Europeia, apresentada pela Rede Europeia para a Vida Independente (caso 1233/2019/MMO).

2.4.1. A questão de “concretização progressiva”

Quanto à questão de saber se a “concretização progressiva” de direitos económicos, sociais e culturais³⁶ autorizava os Estados Membros a investir em instituições durante o processo de transição do cuidado institucional para a vida independente, a Comissão da CDPD e os peritos legais³⁷ foram unânimes na conclusão de que tais investimentos equivaleriam a uma regressão nos direitos. Assim, o Comentário Geral 5 declara:

33 Serviço Jurídico da Comissão Europeia, Ref. Ares (2018)3471732-29/06/2018.

34 O parecer legal foi obtido da Comissão Europeia através de um pedido ao abrigo da Liberdade de Informação.

35 Carta de Theresia Degener, Presidente da Comissão sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, ao Presidente Juncker, a 10 de dezembro 2018, Referência: CRPD/2018/HP/CC

36 O conceito de “concretização progressiva” refere-se à obrigação dos Estados Partes de tomar as medidas adequadas no sentido da plena concretização dos direitos económicos, sociais e culturais, no limite dos seus recursos disponíveis. O Artigo 4(2) da CDPD refere o conceito de ‘concretização progressiva’. Ver: UN OHCHR, Perguntas Frequentes sobre Direitos Económicos, Sociais e Culturais, disponível em: <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet33en.pdf>

37 Quinn, G. et al, 2018. *Legal Memo re. Segregation and segregated facilities as a prima facie form of discrimination*. Disponível em: <http://enil.eu/news/segregation-and-segregated-facilities-as-a-prima-facie-form-of-discrimination/>



“Os Estados Partes estão sujeitos à **obrigação imediata de eliminar toda a discriminação contra indivíduos ou grupos de pessoas com deficiência e de garantir o seu igual direito a viver independentemente e a participar na comunidade.** O que exige dos Estados Partes a revogação ou reestruturação de políticas, leis e práticas que impeçam as pessoas com deficiência de, por exemplo, escolher o seu local de residência, assegurar habitação acessível, arrendar alojamento ou aceder aos serviços e equipamentos gerais básicos necessários à sua independência.”³⁸

Donde se conclui que a redução de escala de grandes instituições de 100 ou 200 pessoas, por exemplo, para instituições mais pequenas de 10, 20 ou 40, num determinado período de tempo, não é permitida; mesmo quando essas soluções são apresentadas como “temporárias” ou “intermédias”.

2.4.2. Jurisprudência da Comissão sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência

Ao rever o progresso dos Estados Partes na implementação das suas obrigações CDPD, a Comissão CDPD fez uma série de recomendações relevantes para o uso dos Fundos ESI, e fundos públicos em geral (ver Quadro 2). Nesta matéria, a Comissão foi consistente na aplicação do requisito estabelecido no Comentário Geral 5, segundo o qual os Estados Partes da CDPD não devem usar fundos públicos ou privados para manter, renovar, estabelecer, construir ou criar qualquer forma de instituições ou de institucionalização.³⁹ Entre outros, a Comissão requereu aos Estados Membros da UE a não substituição de instituições de grande escala por instituições de pequena escala, o redireccionamento de fundos das instituições para serviços com base na comunidade, e o financiamento de serviços que promovam o acesso a uma vida independente, como a assistência pessoal.

Em 2020, a Comissão CDPD identificou a Hungria como responsável por graves e sistemáticas violações da CDPD, incluindo o direito a viver independentemente e a ser incluído na comunidade (ver também página 28). A Comissão examinou o papel que os Fundos ESI tiveram na expansão do sistema de cuidado institucional. O relatório, que explorou em detalhe as características dos novos serviços de “habitação sustentada” criados em substituição das grandes instituições para pessoas com deficiência, concluiu que:

38 Comentário Geral 5, parágrafo 46.

39 Comentário Geral 5, parágrafo 51.



“As estatísticas oficiais revelam que o orçamento público atribuído às pessoas com deficiência no setor social prioriza a disponibilização de serviços sociais especializados em instituições, resulta primeiramente de Fundos Europeus de Investimento Estrutural, e não desenvolve o apoio com base na comunidade necessário à vida independente conforme com o Artigo 19 da Convenção.”⁴⁰

Uma das recomendações do inquérito das Nações Unidas sobre a Hungria, com implicações para outros Estados Membros a receber Fundos ESI, foi que os investimentos de recursos humanos, financeiros e técnicos deviam ser reorientados da “habitação sustentada” e outros cenários institucionais, para o desenvolvimento e disponibilização de opções de habitação acessíveis para pessoas com deficiência na comunidade, em todas as regiões do país, e à margem de qualquer tipo de regime congregado de habitação.⁴¹

Quadro 2: Recomendações ao abrigo do Artigo 19 da CDPD relativamente ao uso de Fundos ESI e fundos públicos em geral⁴²

País	Recomendação (i.e. a Comissão insta o Estado Parte a):
Bélgica CRPD/C/BEL/CO/1	A Comissão recomenda que o Estado Parte trabalhe no sentido da desinstitucionalização reduzindo o investimento em infraestruturas coletivas e promovendo a escolha pessoal.
Bulgária CRPD/C/BGR/1	<p>Agilizar significativamente o processo de transição, assegurando a todas as pessoas com deficiência a viver em qualquer tipo de instituição, incluindo unidades hospitalares psiquiátricas e habitações de grupo de pequena escala, o direito e a possibilidade de viver independentemente no seio da comunidade, prestando particular atenção às pessoas com deficiência psicossocial, deficiência intelectual, crianças com deficiência e idosos com deficiência.</p> <p>Usar os recursos financeiros nacionais e internacionais disponibilizados pela União Europeia para promover a inclusão das pessoas com deficiência na sociedade, e introduzir soluções e orientações eficazes para evitar aplicar fundos nacionais e internacionais no estabelecimento de infraestruturas, habitação e/ou serviços não acessíveis a todas as pessoas com deficiência.</p>

40 Inquérito das Nações Unidas sobre a Hungria, parágrafo 72.

41 Inquérito das Nações Unidas sobre a Hungria, parágrafo 114(iii).

42 Aliança Internacional para a Deficiência, *Compilation of the CRPD Committee’s Concluding Observations* (a partir de dezembro 2019). Disponível em: <https://www.internationaldisabilityalliance.org/resources/compilation-crpd-committee’s-concluding-observations>

País	Recomendação (i.e. a Comissão insta o Estado Parte a):
Chipre CRPD/C/CYP/CO/1	Redirecionar recursos atribuídos à institucionalização e segregação para serviços com base na comunidade, incrementando o orçamento e permitindo às pessoas com deficiência viver independentemente em todo o Estado Parte, com acesso a serviços adequados e individualmente avaliados, incluindo assistência pessoal, no seio da comunidade.
República Checa CRPD/C/CZE/CO/1	A Comissão insta o Estado Parte a acelerar o processo de desinstitucionalização e a atribuir recursos suficientes ao desenvolvimento de serviços de suporte em comunidades locais, que permitam a todas as pessoas com deficiência, seja qual for a deficiência, género ou idade, escolher livremente com quem, onde e em que regime de habitação viver, em linha com as disposições do Artigo 19 da Convenção.
Dinamarca CRPD/C/DNK/CO/1	A Comissão recomenda que o Estado Parte cesse o uso de empréstimos garantidos para a construção de residências de tipo institucional para pessoas com deficiência; que altere a legislação sobre serviços sociais, de modo a que as pessoas com deficiência possam escolher livremente onde e com quem viver, ao mesmo tempo que beneficiando da necessária assistência à vida independente; e que tome medidas no sentido de encerrar as residências de tipo institucional existentes e de impedir a realocação forçada das pessoas com deficiência, de modo a evitar o seu isolamento da comunidade.
União Europeia CRPD/C/EU/CO/1	A Comissão recomenda que a União Europeia desenvolva uma abordagem para orientar e promover a desinstitucionalização, e reforçar a monitorização do uso de Fundos ESI – para garantir que estes são usados estritamente para o desenvolvimento de serviços de suporte a pessoas com deficiência em comunidades locais e não ao re-desenvolvimento ou expansão de instituições. Recomenda ainda que a União Europeia suspenda, retire e recupere fundos, caso a obrigação de respeito de direitos fundamentais seja infringida.
Alemanha CRPD/C/DEU/CO/1	Atribuir recursos financeiros suficientes para facilitar a desinstitucionalização e promover a vida independente, incluindo recursos financeiros reforçados para disponibilizar serviços ambulatoriais baseados na comunidade prestando o apoio necessário a pessoas com deficiência intelectual ou psicossocial, com base no consentimento livre e informado do indivíduo em questão, em todo o país.
Hungria CRPD/C/HUN/CO/1	A Comissão solicita ao Estado Parte que reexamine a atribuição de fundos, incluindo os fundos regionais obtidos da UE, destinados à disponibilização de serviços de suporte a pessoas com deficiência, e a estrutura e funcionamento de centros de vida comunitária de pequena escala, assegurando a total conformidade com as disposições do Artigo 19 da Convenção.
Itália CRPD/C/ITA/CO/1	A Comissão recomenda que o Estado Parte implemente salvaguardas para preservar o direito à vida independente em todas as regiões, e que redirecione os recursos da institucionalização para serviços baseados na comunidade e incrementalmente o apoio orçamental para permitir às pessoas com deficiência viverem independentemente em todo o país e terem igual acesso a serviços, incluindo assistência pessoal.
Letónia CRPD/C/LVA/CO/1	Reforçar o empenhamento dos municípios na implementação da estratégia de desinstitucionalização, incluindo através da consciencialização para a vida independente com base na comunidade das pessoas com deficiência e da garantia de disponibilização sustentada de serviços, para promover a vida independente na sequência da cessação dos fundos estruturais europeus.

País	Recomendação (i.e. a Comissão insta o Estado Parte a):
<p data-bbox="188 362 306 398">Lituânia</p> <p data-bbox="172 416 389 452">CRPD/C/LTU/CO/1</p>	<p data-bbox="497 362 1425 465">A Comissão receia que o orçamento nacional e os fundos estruturais da União Europeia tenham sido usados na renovação de instalações institucionais existentes e na construção de novas instituições.</p> <p data-bbox="497 479 1425 645">A Comissão recomenda que o Estado Parte priorize ainda mais o investimento num sistema de serviço social para a vida independente na comunidade e que se abstenha, de imediato, de usar fundos nacionais e estruturais da União Europeia na renovação, manutenção ou construção de instituições residenciais para pessoas com deficiência.</p>
<p data-bbox="188 667 284 703">Malta</p> <p data-bbox="172 721 389 757">CRPD/C/MLT/CO/1</p>	<p data-bbox="497 667 1425 801">Assegurar que todos os projetos financiados por fundos públicos são concretizados no quadro de uma comunidade, que não contribuem para o isolamento das pessoas com deficiência, e são monitorizados por organizações de pessoas com deficiência e dotados de financiamento contínuo sustentado.</p>
<p data-bbox="188 824 300 860">Polónia</p> <p data-bbox="172 878 373 913">CRPD/C/POL/C/1</p>	<p data-bbox="497 824 1425 1003">Traçar e adotar planos de ação concretos para a desinstitucionalização e transição calendarizada para esquemas de vida independente para pessoas com deficiência, no quadro de uma comunidade, e assegurar que um financiamento adequado é alocado a este processo, após cessação dos fundos da União Europeia atribuídos especificamente para esse efeito.</p> <p data-bbox="497 1016 1425 1218">Assegurar a aplicação dos fundos da União Europeia alocados para a desinstitucionalização em medidas consistentes com a Convenção; monitorizar a aplicação dos fundos da União Europeia alocados para a desinstitucionalização, com a participação efetiva de pessoas com deficiência e/ou suas organizações representativas, para assegurar que essa aplicação está em linha com os requisitos das próprias pessoas com deficiência.</p>
<p data-bbox="188 1236 306 1272">Portugal</p> <p data-bbox="172 1290 389 1326">CRPD/C/PRT/CO/1</p>	<p data-bbox="497 1236 1425 1550">A Comissão recomenda que o Estado Parte, em estreita concertação com as organizações representativas das pessoas com deficiência, adote uma estratégia nacional para a vida independente, incluindo um investimento acrescido na vida independente no quadro da comunidade e não em instituições; que regule o domínio da assistência pessoal, e disponibilize um acesso mais alargado a intérpretes de linguagem gestual e interpretação para cegos-surdos nos seus serviços públicos. Adicionalmente, a Comissão insta o Estado Parte a estabelecer serviços de apoio baseados na comunidade para pessoas com deficiência intelectual e psicossocial.</p>
<p data-bbox="188 1572 331 1608">Eslováquia</p> <p data-bbox="172 1626 389 1662">CRPD/C/SVK/CO/1</p>	<p data-bbox="497 1572 1425 2087">A Comissão recomenda que o Estado Parte determine e implemente um calendário para assegurar que a implementação do processo de desinstitucionalização seja agilizada, nomeadamente pelo estabelecimento de medidas específicas adicionais para garantir que os serviços baseados na comunidade são reforçados para todas as pessoas com deficiência, em particular mulheres e pessoas idosas com deficiência. Adicionalmente, o Estado Parte deve assegurar que o uso dos fundos europeus de investimento estrutural está em conformidade com o Artigo 19 e que os novos planos nacionais de ação e de seguimento, relativamente à transição de cenários institucionais para o apoio com base na comunidade, são iniciados com o amplo envolvimento de organizações de pessoas com deficiência e da sociedade civil, incluindo na área da monitorização. A Comissão recomenda igualmente que o Estado Parte deixe de alocar recursos do orçamento nacional a instituições e que reatribua esses recursos a serviços baseados na comunidade, em conformidade com as prioridades de investimento do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (Art. 5.9 (a) da Regulamentação da União Europeia Nº 1303/2013).</p>

País	Recomendação (i.e. a Comissão insta o Estado Parte a):
Eslovénia CRPD/C/SVN/CO/1	Evitar toda a forma de trans-institucionalização e de reinstitucionalização, e disponibilizar financiamento suficiente para o desenvolvimento de esquemas de vida independente com base na comunidade.
Espanha CRPD/C/ESP/CO/2-3	Descontinuar o uso de fundos públicos na construção de instituições residenciais para pessoas com deficiência e investir em esquemas de vida independente na comunidade, bem como garantir em todos os serviços de interesse geral a sua acessibilidade e disponibilidade a todas as pessoas com deficiência, de modo a permitir a sua inclusão e participação em todas as esferas de vida.
Reino Unido CRPD/C/GBR/CO/1	Disponibilizar financiamento específico adequado e suficiente às entidades e administrações locais, incluindo os governos descentralizados, para poderem alocar continuamente recursos adequados, permitindo às pessoas com deficiência viver independentemente, ser incluídas na comunidade e exercer o seu direito de escolher o seu local de residência e onde e com quem viver.

2.4.3. Comunicações dos Procedimentos Especiais das Nações Unidas à Comissão Europeia

Em maio de 2020, o Relator Especial para os direitos das pessoas com deficiência e o Relator Especial sobre habitação adequada enviaram uma carta (também referida como ‘comunicação’⁴³) à Presidente da Comissão Europeia, Ursula von der Leyen, expressando preocupação quanto ao “uso inapropriado dos Fundos Europeus de Investimento Estrutural (Fundos ESI) para manter o cuidado institucional, incluindo pela substituição de instituições de larga escala para pessoas com deficiência por instituições de pequena escala, em diversos países da União Europeia.”⁴⁴

A comunicação referia-se especificamente a projetos concretos em Portugal, na Bulgária, Roménia, Hungria e Lituânia, onde Fundos ESI foram investidos na renovação ou construção de novas instituições para pessoas com deficiência. Apelava à Comissão Europeia para:

“ [...] implementar **políticas robustas para impedir o uso de financiamento na construção de instituições de menor escala para pessoas com deficiência e garantir que o financiamento da UE é usado em linha com as normas e padrões dos direitos humanos**. Os Fundos ESI devem ser usados para apoiar o arranque, aceleração e finalização de estratégias de desinstitucionalização e a transição para soluções baseadas na comunidade, nos países da UE.”

43 Os mecanismos de procedimentos especiais podem intervir diretamente junto de governos com base em alegações de violação de direitos humanos ocorrida no âmbito do seu mandato, por meio de cartas incluindo apelos urgentes e outras comunicações. A intervenção pode relacionar-se com uma violação dos direitos humanos já ocorrida, em curso ou com elevado risco de ocorrência.

44 Ver: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunication-File?gld=25267>

Preocupações similares foram salientadas pelo Relator Especial sobre saúde, na sua carta de março de 2020 à Comissão Europeia.⁴⁵ Esta comunicação focou-se em desenvolvimentos na Bulgária, onde tinham sido aprovados Fundos ESI para a substituição de instituições de grande escala para pessoas com deficiência e idosos, por instituições de menor escala, “sem ter em conta a discriminação fortemente enraizada, exclusão social e segregação desses grupos.” Salientando que as pessoas com deficiência devem ser dotadas de acesso a serviços de saúde, o mais próximo possível das suas próprias comunidades, na mesma qualidade que as demais pessoas, o Relator Especial declarava que “a Comissão Europeia tem uma clara responsabilidade enquanto financiadora de evitar financiar iniciativas que sejam contrárias aos direitos humanos.”

2.4.4. Posição da Provedora de Justiça Europeia quanto ao investimento em instituições

Adicionalmente ao inquérito da sua própria iniciativa quanto ao uso dos Fundos ESI, a Provedora de Justiça Europeia, Emily O’Reilly, teve de dar seguimento a duas outras queixas relativamente ao investimento de Fundos ESI em instituições para pessoas com deficiência.

Numa queixa apresentada pela Rede Europeia para a Vida Independente (caso 1233/2019/MMO⁴⁶), encerrada em julho de 2020, a Provedora de Justiça Europeia analisou provas de investimento em instituições para pessoas com deficiência na Hungria e em Portugal. Na sua decisão, a Provedora de Justiça declarou ser “difícil de compreender” a justificação da Comissão Europeia para investir em instituições, desde que tal não impedisse o progresso no sentido da vida independente e da desinstitucionalização. Ela afirma:



“Parece óbvio que os fundos da UE aplicados na manutenção, ou pior ainda na construção de instituições **só pode impedir o progresso no sentido da desinstitucionalização.**”

Embora reconhecendo que a Comissão tomou medidas para dialogar com as autoridades húngaras e portuguesas, a Provedora de Justiça Europeia declara que, no que se refere à Hungria, “não é claro por que razão a Comissão não procurou suspender os fundos, uma vez identificados os problemas”. Ela saúda o facto de, face às lições aprendidas, a segunda chamada à apresentação de propostas (que teria resultado na construção de mais instituições) ter sido suspensa e de a Comissão ter tomado ações suplementares para resolver os problemas identificados.

45 Ver: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunication-File?gId=25091>

46 Caso 1233/2019/MMO, ver: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/119185>

Relembrando que a Comissão facilitou aos Estados Membros o acesso a fundos para lidar com a pandemia da COVID-19, a Provedora de Justiça sublinha a necessidade de assegurar que “esses fundos são usados no respeito dos direitos dos cidadãos mais vulneráveis, em particular os idosos e pessoas com deficiência”.

Numa queixa anterior (caso 417/2018/JN⁴⁷), apresentada pela Fundação Validity e encerrada em setembro de 2019, a Provedora de Justiça Europeia analisou o investimento de Fundos ESI no lar de assistência social Topház, na Hungria, onde foram denunciados graves abusos dos direitos humanos por esta organização. Neste caso, os Fundos ESI foram usados para renovar a instituição. Tendo detetado graves falhas na forma como o caso foi tratado pela Comissão, a Provedora de Justiça fez três recomendações. A Comissão foi instada a:

- procurar aderir, na medida do possível, à orientação da Comissão CDPD das Nações Unidas de que os fundos UE não devem ser usados para manter as instituições existentes;
- considerar a necessidade de abordar a falta de uma base legal apropriada para garantir que a aplicação de fundos UE respeita integralmente a CDPD das Nações Unidas;
- monitorizar até que ponto as autoridades húngaras aderem ao processo de desinstitucionalização [...].

47 Caso 417/2018/JN, ver: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/130886>

CAPÍTULO III

Lições aprendidas durante o período de 2014 – 2020

Com base na informação reunida por organizações de pessoas com deficiência (OPD) e organizações não-governamentais de defesa dos direitos das pessoas com deficiência nos países abrangidos por este estudo (ver Metodologia), foram identificadas seis preocupações maiores. Onde se reconheceram boas práticas, estas foram igualmente assinaladas.

1. A substituição de instituições de larga escala para adultos com deficiência, por instituições de menor escala
2. A falha em investir em serviços baseados na comunidade, tais como a assistência pessoal e habitação acessível
3. A substituição de instituições de larga escala para crianças com deficiência, por instituições de menor escala
4. A falta de progresso relativamente à desinstitucionalização
5. A construção e renovação de instituições de larga escala, em alguns casos sob o pretexto de melhorar a “eficiência energética”
6. A falta de envolvimento de organizações de pessoas com deficiência (OPD)

3.1. Substituição de instituições de larga escala para adultos com deficiência por instituições de menor escala

Síntese do problema: Na maior parte dos Estados Membros que tiveram a “transição do cuidado institucional para o cuidado com base na comunidade” como prioridade de financiamento, e em alguns onde isso não aconteceu, as pessoas com deficiência foram deslocadas de grandes instituições para instituições mais pequenas. Tais instalações são referidas como casas comunitárias, pequenas casas coletivas, habitação sustentada, habitação protegida, centros de vida independente e outras designações. De acordo com informação disponibilizada à ENIL, em 2014 – 2020, esse foi o caso da Áustria, Bulgária, Croácia, República Checa, Estónia, Hungria, Lituânia, Polónia, Portugal, Roménia e Eslovénia.

Na **Estónia**, o processo de encerramento de grandes instituições, ao estilo soviético, e de construção de instituições mais pequenas, “de tipo familiar”, iniciou-se no período anterior ao financiamento e prolongou-se durante o período de 2014 - 2020. As novas instituições acomodam até 30 pessoas com deficiência e são consideradas pelas autoridades como um passo “necessário” na transição para abandonar a grande escala. Desde 2014, um total de 1.400 lugares foram criados em novas instalações. Para além das novas unidades residenciais, centros de dia e empregos protegidos estão a ser desenvolvidos para os residentes. Aqueles que necessitam de menos apoio estão a ser apoiados com habitação acessível na comunidade e suporte baseado na comunidade. Contudo, alguns poderão ter de se mudar primeiro para instituições de menor escala, antes de terem acesso a habitação na comunidade.

Em **Portugal**, o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) foi usado para cofinanciar a construção de uma nova instituição para 16 pessoas com deficiência nos Açores⁴⁸, e em várias outras localizações. Estas incluem: a reconstrução e remodelação da casa residencial de Praia da Vitória nos Açores⁴⁹; projetos de reconstrução de instituições existentes para pessoas com deficiência na região do Alentejo⁵⁰ e a construção de uma casa residencial para acolher pessoas com deficiência, temporária ou permanentemente impedidas de viver no seu ambiente familiar, na Madeira⁵¹. A ENIL apelou à Comissão Europeia que pressione as autoridades portuguesas a redirecionar o financiamento para os tão necessários serviços baseados na comunidade, em linha com a CDPD. Os cenários segregados financiados pela UE são muitas vezes a única alternativa para pessoas com necessidade de um elevado nível de apoio, mas terão um impacto negativo na sua inclusão social, ao retirá-los da sua família e comunidade, e reduzindo as suas oportunidades de participação.

Na **Lituânia**, em 241.861 pessoas com deficiência, quase 6.500 pessoas (incluindo crianças e pessoas em idade de reforma) vivem em instituições de assistência social. Como parte do processo de “desinstitucionalização”, o Ministério responsável planeia transferir 2.700 – 3.000 pessoas com deficiência, de instituições de assistência social para lares coletivos e outras pequenas instituições. De modo a “criar um ambiente familiar” para esses indivíduos, o governo destinou 26,5 mil euros de Fundos ESI e 6 mil euros do orçamento do estado. Assim, quase 33 mil euros foram alocados para a transição de 3.000 pessoas com deficiência de instituições de grande escala para instituições de pequena escala. As restantes 238.861 pessoas com deficiência a viver na comunidade continuam a ser cuidadas pelas respetivas famílias, sem qualquer apoio financeiro ou assistência pessoal – para o que não foi disponibilizado qualquer financiamento.

Casos de estudo da **Áustria** (ver abaixo), **Bulgária** (ver página 31), **Roménia** (ver página 35) e **Hungria** (ver página 28) fornecem uma descrição mais detalhada do processo de substituição de grandes instituições por instituições mais pequenas, com investimento do FEDER.

Áustria: Instituições e empregos protegidos financiados através do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER)

Em julho de 2020, a ENIL e a Vida Independente da Áustria (ILA) apresentaram uma queixa⁵² contra o Governo Estadual da Alta Áustria por usar o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) para construir seis instalações de vida segregada e duas oficinas protegidas para adultos com deficiência. As novas instalações construídas têm as seguintes características:

1. Uma nova unidade de vida acomodando pessoas com elevadas necessidades de apoio, situada numa estrutura residencial de larga escala com cerca de 200 lugares para crianças e adultos com deficiência;

48 Este projeto pode ser encontrado sob o número de referência Acores 09-4842-FEDER-00010

49 Número de referência Acores-09-4842-FEDER-000035.

50 Números de referência ALT20-06-4842-FEDER-000117 e ALT20-06-4842-FEDER-000157.

51 Número de referência M1420-08-4842-FEDER-000001.

52 Ver: https://enil.eu/wp-content/uploads/2020/07/Complaint_by_Independent_Living_Austria_ENIL.pdf.

2. Uma nova unidade residencial, acomodando 3 grupos de 7, com uma capacidade total de 21 pessoas com deficiência, localizada no mesmo edifício que uma oficina protegida;
3. Uma nova unidade residencial, com lugar para 20 pessoas com deficiência;
4. Uma nova unidade residencial, com lugar para 12 pessoas com deficiência, sobretudo pessoas com autismo;
5. – 6. Duas novas unidades residenciais, com lugar para 16 pessoas com deficiência motora e cognitiva por unidade.

Além disso, foram construídas duas oficinas protegidas – uma para 24 postos de trabalho e outra para 32 – ambas destinadas a pessoas com deficiência motora e cognitiva. Esta última oficina está localizada no mesmo edifício onde vivem as pessoas com deficiência.

A ENIL e a ILA argumentaram que os projetos cofinanciados pelo FEADER reforçavam a segregação, isolamento e discriminação das pessoas com deficiência na Alta Áustria. Em lugar de apoiar regimes de vida inclusiva, melhorando o acesso à habitação aberta à população geral e alargando a disponibilização de apoio móvel e serviços de assistência pessoal às pessoas com deficiência, o Estado da Alta Áustria investiu substanciais recursos adicionais no desenvolvimento de instalações especiais, onde apenas podem viver pessoas com deficiência. O mesmo se aplica às oficinas protegidas, que segregam e excluem as pessoas com deficiência do mercado geral do trabalho e mantêm os indivíduos e suas famílias na pobreza.

A necessidade de mais serviços baseados na comunidade na Alta Áustria, é confirmado pelas estatísticas oficiais, segundo as quais a maioria das pessoas com deficiência já vive em instituições e ocupa-se em oficinas protegidas. Com base em dados de 2018, um total de 4.635 pessoas com deficiência na Alta Áustria (70%) viviam em instituições de grande ou pequena escala. Em comparação, os serviços com base na comunidade estão muito menos disponíveis. Um total de 1.746 pessoas recebiam apoio/ajuda móvel e apenas 215 beneficiavam de assistência pessoal. Quanto às oficinas protegidas (referidas como “atividades orientadas”), um total de 5.751 pessoas com deficiência frequentavam estas infraestruturas em 2018. Em contrapartida, um total de 846 pessoas (15%) estavam inseridas em grupos de ocupação integrada, no quadro de esquemas de trabalho regular.

O sistema de oficinas protegidas foi criticado como discriminatório por especialistas e pelo órgão de igualdade da Áustria, pela discriminação das pessoas com deficiência em tais dispositivos. As razões citadas incluem: não há segurança social independente; não estão sujeitos às leis de proteção do trabalho; não têm representação legal; não são elegíveis para sistemas de reforma; não recebem salário pelo trabalho realizado; são raras as transferências das oficinas protegidas para o mercado de trabalho regular. É ainda considerado particularmente problemático que a habitação e a oficina protegida sejam organizadas e geridas pelo mesmo prestador de serviços ou num mesmo edifício.⁵³

53 Austrian Ombudsman Board, 2018. Contribuição escrita, página. 29. Disponível em: https://tbinetnet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCRPD%2fIFR%2fAUT%2f32189&Lang=en

3.2. Falha em investir em serviços baseados na comunidade, tais como a assistência pessoal e habitação acessível

Síntese do problema: A assistência pessoal é reconhecida como uma ferramenta essencial para a vida independente, contudo poucos Estados Membros usam os Fundos ESI para facilitar o acesso à assistência pessoal. E aqueles que o fazem, não a disponibilizam às pessoas com deficiência que deixam as instituições. Em Estados Membros onde a assistência pessoal é financiada através do Fundo Social Europeu (como a Croácia e Portugal), esse serviço é dirigido às pessoas que vivem na comunidade e é limitado na cobertura e no âmbito (i.e., o número máximo de horas de assistência que uma pessoa pode ter). Os Fundos ESI também não têm sido usados para aumentar significativamente a disponibilização de opções de habitação para as pessoas com deficiência, tais como a habitação social ou casas e apartamentos acessíveis no seio da comunidade. Em lugar disso, muitas pessoas com deficiência foram forçadas a escolher entre uma grande instituição e uma casa comunitária, ou outro cenário de segregação.

Na **Áustria**, o facto de as pessoas com deficiência a viverem em instituições não poderem usar a assistência pessoal para deixarem esse regime, foi descrito à ENIL como “uma barreira substancial à desinstitucionalização”. Notoriamente, os Fundos ESI não são usados para financiar a assistência pessoal na Áustria, embora sejam usados para construir e renovar instituições para pessoas com deficiência.

Na **Croácia**, o Fundo Social Europeu (FSE) foi usado para alargar a assistência pessoal e apoiar um maior número de pessoas com deficiência, incluindo pessoas com deficiência intelectual e psicossocial. De 500 utilizadores em 2016, graças ao projeto financiado pelo FSE⁵⁴, o número de pessoas assistidas cresceu para 1.550 utilizadores em 2018. Adicionalmente, como parte do mesmo financiamento, o FSE providenciou 84 intérpretes de língua gestual e 35 guias para pessoas surdas, surdas-cegas e pessoas cegas/deficientes visuais. A Autoridade de Gestão está a providenciar fundos a um grande número de ONGPD que gerem serviços de assistência pessoal, através de programas trienais. No entanto, a assistência pessoal financiada pelo FSE não está disponível para aqueles que deixam as instituições, para se poderem mudar para apartamentos regulares na comunidade e serem apoiados por assistentes pessoais.

Hungria: Estruturas de “habitação sustentada” financiadas pela UE consideradas pelas Nações Unidas em violação do Artigo 19 da CDPD

Em janeiro de 2017, o Governo húngaro publicou uma convocatória de propostas, intitulada “Programa Operacional de Desenvolvimento dos Recursos Humanos (EFOP) 2.2.2 – 17. Conversão da oferta institucional para serviços baseados na comunidade – substituindo os espaços institucionais”.

⁵⁴ Ver: <http://www.esf.hr/natjecaji/socijalno-ukljucivanje/razvoj-usluge-osobne-asistencije-za-osobe-s-invaliditetom-faza-ii-2/>

Em agosto de 2017, foi anunciado que 29 instituições de larga escala para pessoas com deficiência iriam receber um total de 22.7 mil milhões de HUF (aprox. 73 milhões de EUR) para executar projetos afetando perto de 2.600 pessoas. Os 29 projetos aprovados envolviam a construção de 181 novas instituições (acomodando entre 8 a 12 indivíduos em quartos singulares ou duplos) e a renovação de 8 instalações já existentes. A partir de 2017 a implementação deste processo avançou significativamente.

Os enquadramentos financiados pela UE – referidos como “habitação sustentada” – foram amplamente criticados pela falta de conformidade com a CDPD. Por exemplo, o relatório da Rede Europeia de Académicos Especialistas na Área da Deficiência (ANED) notava, em 2019, que a atual legislação sobre habitação sustentada não a distinguiu claramente das outras instituições residenciais; assim, as mesmas regras aplicavam-se à habitação sustentada e às grandes instituições. E concluía, igualmente, que “o atual sistema de financiamento não se baseia nas necessidades individuais” e que “a cultura institucional ainda é mais forte no modelo regulador da habitação sustentada, do que o caráter do serviço com base na comunidade”⁵⁵.

Um outro estudo recente⁵⁶ destacava as seguintes características institucionais das casas comunitárias da Hungria: o estudo comparava a colocação em habitação sustentada com um sistema de referência a uma instituição, em vez de uma “escolha livre de casa”. Notava que o utilizador não tinha “qualquer influência nos serviços e apoios que recebe na habitação sustentada e pouca ou nenhuma escolha quanto à sua rede de apoio”. E concluía que “o atual sistema se baseia num sistema institucional essencialmente ultrapassado”.

Estas conclusões foram confirmadas no relatório das Nações Unidas, disponibilizado publicamente em março de 2020, que se seguiu a um inquérito de 3 anos às alegadas graves e sistemáticas violações do Artigo 12 (reconhecimento de igualdade perante a lei), Artigo 19 (viver independentemente e ser incluído na comunidade) e Artigo 5 (igualdade e não-discriminação) da CDPD. O relatório, elaborado ao abrigo do Artigo 6 do Protocolo Opcional da CDPD, concluiu que os enquadramentos de “habitação sustentada” financiados pela UE ajudavam a manter a institucionalização das pessoas com deficiência na Hungria: helped maintain institutionalisation of persons with disabilities in Hungary:



“Uma quantidade significativa de recursos, incluindo de Fundos Europeus de Investimento Estrutural, continuaram a ser investidos na expansão da institucionalização das pessoas com deficiência, incluindo através de uma estratégia de transferir as pessoas com deficiência de instituições de larga escala para instituições de pequena escala, impedindo a sua inclusão na sociedade”⁵⁷

55 Gyulavári, T et al, 2019. *Living independently and being included in the community. Country report: Hungary*, ANED 2018 – 2019, páginas 2 e 16. Disponível em: <https://www.disability-europe.net/country/hungary>

56 Referido na página 29 do relatório da ANED sobre a Hungria.

57 Inquérito das Nações Unidas sobre a Hungria, parágrafo 1b.

O relatório sublinhava uma série de características da “habitação sustentada”, que a equiparava às instituições. Afirmava que as pessoas com deficiência, a maioria das quais permanecia sob tutela, “continuam a experienciar desempoderamento e limitações na sua autonomia para fazer escolhas na sua vida” e “permanecem dependentes das grandes instituições, incluindo no acesso à alimentação e a cuidados de saúde”. E prosseguia, descrevendo em detalhe outras características institucionais dos enquadramentos financiados pela UE: o facto de permanecerem sob o controlo e gestão de diretores e staff das instituições, a falta de autodeterminação e restrições à vida privada dos residentes, e a falta de apoio individualizado.⁵⁸

As Nações Unidas identificaram violações graves e sistemáticas dos Artigos 12, 19 e 5 na Hungria, instando o seu Governo a:

“Reorientar o investimento de fundos públicos – incluindo a forma como é alocado o financiamento dos fundos europeus de investimento estrutural – das instituições para o apoio no quadro da comunidade, **acelerando o desenvolvimento de uma gama completa de serviços in-home e outros serviços comunitários oferecendo apoio na vida diária, incluindo assistência pessoal e outras formas de tomada de decisão sustentada.**”⁵⁹

3.3. Substituição de instituições de larga escala para crianças com deficiência, por instituições de menor escala

Síntese do problema: embora o encerramento de instituições para crianças tenha progredido rapidamente, muitas crianças com deficiência foram transferidas para instalações residenciais mais pequenas (referidas, entre outros, como lares de tipo familiar, casas familiares e pequenas casas comunitárias), em lugar de serem devolvidas às suas famílias biológicas ou providas de outras formas de cuidado com base na família. De acordo com informação disponibilizada à ENIL, em 2014 – 2020, esse foi o caso para a Áustria, Bulgária, Estónia, Lituânia e Roménia.

Na **Bulgária**, por exemplo, a Disability Rights International (DRI) publicou um importante relatório⁶⁰ em dezembro de 2019, baseado em visitas a 24 casas comunitárias para crianças com deficiência em todo o país. A investigação revelou que a disponibilização de Fundos ESI para casas comunitárias foi “uma das grandes forças motivadoras” que encorajou as autoridades municipais a construir os no-

58 *Ibid*, parágrafos 66 - 69.

59 *Ibid*, parágrafo 112e.

60 *Disability Rights International, 2019. A Dead End for Children – Bulgaria’s Group Homes*. Disponível em: <https://www.driadvocacy.org/wp-content/uploads/Bulgaria-final-web.pdf>

vos estabelecimentos, fossem esses serviços necessários ou não. Considerando que quanto maiores os estabelecimentos, maior era o financiamento disponível, tal atuou como um incentivo a construir instituições para o maior número de crianças possível; tipicamente com 14 camas, e alguns municípios agruparam igualmente várias casas comunitárias. O relatório prosseguiu reportando que os municípios competiam uns com os outros, de modo a usar o máximo de financiamento da UE possível e enquanto estivesse disponível. Adicionalmente, “uma vez que parte do financiamento vinha de um projeto da UE para apoiar áreas menos desenvolvidas, localizações remotas tiveram um incentivo a construir casas comunitárias e a preocupar-se mais tarde em trazer crianças de outras partes do país.”⁶¹

A DRI concluiu que, de 2010 a 2015, a UE investiu mais de 100 milhões EUR na reforma do sistema de proteção infantil na Bulgária, com uns adicionais 160 milhões investidos em reformas de desinstitucionalização a partir de 2016. Inúmeras violações dos direitos humanos foram encontradas nas casas comunitárias visitadas pela DRI, que continuam a ser construídas e a aceitar aquelas crianças com deficiência para as quais não há disponíveis alternativas com base na família.

Na **Áustria**, a ILA recolheu informação sobre uma nova unidade de vida para pessoas com necessidades complexas de apoio financiada com Fundos ESI, localizada numa instituição residencial de larga escala acomodando cerca de 200 crianças e adultos com deficiência.

Bulgária: Contestação do uso de Fundos ESI no Tribunal Geral do Luxemburgo

Em setembro de 2019, a ENIL, o Centro de Vida Independente de Sófia (CIL Sofia) e a Fundação Validity iniciaram uma ação judicial contra a Comissão Europeia no Tribunal de Justiça da União Europeia, no Luxemburgo, pela falha em impedir o FEDER de ser investido na construção de casas comunitárias para adultos com deficiência. Apresentaram um pedido de anulação ao abrigo do Artigo 263 do TFUE, e foram apoiados a título pro bono pela firma jurídica Covington & Burling LLP. As opiniões de especialistas, em suporte do pedido, foram apresentadas por peritos em CDPD e legislação europeia, Prof. Gerard Quinn (ver Prefácio) e Prof. Grainne de Burca (NYU School of Law).

O caso T-613/19 foi desencadeado pela Convocatória de Propostas BG16R-FOP001-5.002 (“Apoio à desinstitucionalização de serviços para adultos e pessoas com deficiência”), cofinanciado pelo FEDER num montante de quase 18 milhões de Euros. Este financiamento estava previsto para a construção, renovação e equipamento de 6 centros de dia e 68 casas comunitárias para idosos e pessoas com deficiência, incluindo pessoas com deficiência psicossocial, intelectual e com demência. Foi alocado a 29 municípios, e cada um tinha previsto construir uma série de novas instalações com uma capacidade de 15 pessoas por casa comunitária. No total, a convocatória afetava 1.020 indivíduos.

Com a maioria dos municípios foi acordado um plano de financiamento para construir múltiplas casas comunitárias, com o número máximo de 9 instalações para cada município. Algumas delas estão localizadas em pequenas vilas.

61 *Ibid*, página 14.

Por exemplo, um dos municípios planeia construir 7 novas casas comunitárias para acomodar mulheres provenientes de uma instituição local com 100 lugares. A cidade onde irão ser localizadas tem apenas 8.000 habitantes.

A Autoridade de Gestão recusou suspender e/ou rever substancialmente a convocatória e a Comissão Europeia recusou usar os seus poderes para intervir. Foi por essa razão que as três organizações decidiram levar a Comissão Europeia a tribunal.

Em setembro de 2020, o Tribunal de Justiça indeferiu o pedido como inadmissível. Determinou que as decisões da Comissão (de não suspender os pagamentos) não tinham efeito legal sobre a ENIL, o CIL de Sófia e a Fundação Validity; que os requerentes representados no caso (i.e. as pessoas com deficiência em instituições) não podiam ser considerados ‘beneficiários’ da assistência financeira, razão pela qual as ações da Comissão não os afetavam direta e individualmente; e que “a defesa dos interesses gerais e coletivos de uma categoria de pessoas não era suficiente para estabelecer a admissibilidade de uma ação de anulação apresentada por uma associação ou organização e na ausência de circunstâncias especiais”. O Tribunal não considerou a substância do caso, i.e., se as casas comunitárias construídas com Fundos ESI violavam a legislação da UE.

3.4. Falta de progresso no sentido da desinstitucionalização

Síntese do problema: Apesar de terem a desinstitucionalização como uma das áreas prioritárias, todos os Estados Membros envolvidos falharam em fazer progressos significativos no que respeita ao encerramento das instituições para pessoas com deficiência. Maior progresso foi notado relativamente às crianças com deficiência, mas muitas crianças foram transferidas para casas comunitárias de pequena escala, em vez de serem (re)integradas em famílias. Entre os problemas identificados estava a falta de visão por parte dos governos em relação à vida independente e a falta de responsabilização em relação ao processo, que parece de certa forma imposto pela UE. Em diversos Estados Membros com um largo número de pessoas com deficiência em instituições, incluindo a França, Bélgica, Alemanha e Espanha, a desinstitucionalização não tem sido, de todo, uma prioridade para os Fundos ESI.

Na **Croácia**, por exemplo, o processo de desinstitucionalização abrandou significativamente e segundo informação obtida pela ENIL, 85% dos Fundos ESI alocados para a desinstitucionalização não foram usados para esse fim e foram redirecionados para outras áreas de prioridade. A transformação de instituições de assistência social, em alguns casos, resultou em serviços que replicam a cultura institucional e não facilitam o acesso à vida independente. O acolhimento familiar para adultos foi alargado como uma alternativa às instituições, apesar de o serviço não estar em linha com o Artigo 19 da CDPD.

Na **Eslováquia**, devido a atrasos e contratação pública complicada, apenas 16 projetos de transformação foram selecionados para apoio FEDER (10 instituições para pessoas com deficiência e 6 casas para crianças). A convocatória foi encerrada a adicionais proponentes, porque não era realista terminar os projetos antes do

final de 2023. Uma segunda convocatória FEDER destinada a criar novos serviços baseados na comunidade, sobretudo direcionados aos idosos, foi mais bem-sucedida, com 67 projetos aprovados.

Depois de atrasos significativos, é positivo que o Projeto Nacional de Desinstitucionalização⁶² na Eslováquia – cofinanciado através do FSE e do FEDER – tenha iniciado as suas atividades no final de 2018. Há 49 instituições envolvidas na formação, consultoria e supervisão. Após 23 meses, o objectivo é que cada instituição tenha um plano de transformação estabelecido, que será uma condição para usar o FEDER. A equipa de peritos usará o WHO QualityRights Toolkit⁶³ para monitorizar a prontidão das instituições para a transformação e participou na formação das equipas de monitorização. Há ONGPD envolvidas no Projeto Nacional a título consultivo.

Num outro exemplo positivo, na **República Checa**, Fundos ESI (FSE e FEDER) estão a ser usados na reforma psiquiátrica, com o objetivo de reduzir substancialmente o número de estadias de longo prazo em hospitais psiquiátricos e criar um leque de serviços baseados na comunidade para apoiar pessoas com deficiência psicossocial a viver na comunidade (incluindo serviços de prevenção e novos serviços, como aqueles destinados às crianças). Estas medidas são acompanhadas de campanhas anti-estigma e de consciencialização, recolha de dados e análise. O projeto é conduzido pelo Ministério da Saúde e implementado entre 2017 – 2022 em cooperação com outros ministérios relevantes⁶⁴.

3.5. Construção e renovação de instituições de larga escala, em alguns casos sob o pretexto de melhorar a “eficiência energética”

Síntese do problema: Grandes instituições para pessoas com deficiência – acomodando crianças, adultos e idosos – continuam a beneficiar do investimento de Fundos ESI. Em alguns Estados Membros, os fundos do FEDER foram igualmente usados na renovação de instituições. Embora tais investimentos tenham sido difíceis de monitorizar, a ENIL receia que a melhoria da “eficiência energética” das instituições se tenha alastrado durante o período de 2014 – 2020 e que tais projetos tenham representado investimentos de muitos milhões de Euros.

Na **Polónia**, por exemplo, a ENIL e a Fundação Validity apresentaram uma queixa⁵⁵ contra a Łódź Voivoideship em agosto de 2020, por usar o FEDER para construir, renovar, alargar ou modernizar instituições para pessoas com deficiência, incluindo algumas com até 80 ou 90 residentes. Algumas das instituições já foram construídas ou renovadas, enquanto outras ainda estão por construir.

Os oito projetos contestados nesta queixa foram financiados no âmbito de quatro diferentes convocatórias de propostas, todas sob a gestão da Łódź Voivoideship.

62 Ver: <https://npdi.gov.sk>

63 WHO QualityRights Toolkit, disponível em: https://www.who.int/mental_health/publications/QualityRights_toolkit/en/

64 Para mais informação, ver: http://www.esifundsforhealth.eu/sites/default/files/2018-08/Dita%20Protopopova%20CZ%20Ministry%20of%20Health_1.pdf and <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC6357523/f>

65 Ver: https://enil.eu/wp-content/uploads/2020/08/Complaint_Poland.pdf

Estes incluem: a construção de uma instituição para mais de 90 pessoas num edifício de quarto andares, ao lado de uma instituição já existente para 140 pessoas, na cidade de Łódź; a extensão e conversão de uma instituição de 80 pessoas, em Drzewica; a construção de uma instituição para 60 pessoas.

Na **Estónia**, o relatório financeiro de 2019 da agência responsável por serviços de assistência social a adultos alega que “construir [instituições] de uma forma sustentável” é uma prioridade em si mesma. Todas as novas instituições para pessoas com deficiência são edifícios com consumo de energia quase nulo, o que significa que a sua manutenção é economicamente muito eficaz.

3.6. Falta de envolvimento de organizações de pessoas com deficiência (OPD)

Síntese do problema: Apesar da obrigação de envolver organizações da sociedade civil em todas as fases do uso de Fundos ESI, os Estados Membros continuam a falhar no envolvimento das pessoas com deficiência e suas organizações representativas nas decisões sobre o uso dos Fundos ESI. O que é especialmente verdade durante as fases de implementação, monitorização e avaliação. Aqueles que são mais abertos à participação das OPD, não disponibilizam financiamento a todas as organizações para garantir que têm a capacidade necessária para tomar parte no processo. A pandemia da COVID-19 teve igualmente um impacto negativo no envolvimento das OPD no planeamento do período de programação de 2021 – 2027. Isso foi reportado à ENIL por organizações na Croácia e Bulgária.

Na **Áustria**, o princípio de parceria é reduzido a um representante do Conselho Austríaco para a Deficiência nos grupos consultivos dos Fundos ESI, que se reúnem 2 ou 3 vezes por ano, o que torna impossível às pessoas com deficiência e às OPD – que não podem ser representadas por uma única organização – o acesso a informação e a ter controlo sobre como os Fundos ESI são usados.

Na **Bélgica**, a Autoridade de Gestão alega não ter a obrigação de consultar ONGPD no planeamento do período de programação pós-2020.

Na **Hungria**, a Comissão CDPD expressou preocupação quanto ao facto de “algumas organizações da sociedade civil terem sofrido represálias por manifestar opiniões críticas sobre políticas governamentais relacionadas com a deficiência, tais como restrições à sua monitorização independente de serviços sociais para pessoas com deficiência, incluindo instituições.” Determinou igualmente que as organizações de pessoas com deficiência que recebem financiamento público “estão menos inclinadas a expressar abertamente opiniões divergentes sobre políticas governamentais”, enquanto as outras organizações são mais críticas, mas também têm capacidade limitada de influenciar a tomada de decisão.⁶⁶

Uma experiência positiva foi reportada pela ENIL na Eslováquia, onde as ONGPD estão a ser consultadas sobre o uso de Fundos ESI para pessoas com deficiência, por meio de um mecanismo estabelecido para o efeito. Contudo, a sua capacidade de participação em todas as fases do processo foi referida como um problema.

66 UN Inquiry on Hungary, paragraph 91.

Roménia: Planos para unidades de “habitação protegida” financiadas pelo FEDER, para substituir as grandes instituições para pessoas com deficiência

Em novembro de 2019, a ENIL apresentou uma queixa à Comissão Europeia contra o Ministério das Obras Públicas, Desenvolvimento e Administração da Roménia, por motivo da convocatória de propostas a financiamento do FEDER P.O.R./8/8.1/8.3/B/1. A convocatória previa a abertura de habitação protegida (‘locuinte protejate’) e centros de dia para adultos com deficiência, pela remodelação de infraestruturas existentes e construção de novas instalações. Esta convocatória estava aberta às autoridades ao nível dos condados em separado ou em parceria com ONGPD e visava instituições residenciais de larga escala para pessoas com deficiência, para mais de 120 residentes. A convocatória foi encerrada a 20 de abril de 2018, com o financiamento total contratado de 16 milhões EUR, o que permitia a abertura de 65 unidades de habitação protegida e 21 centros de dia.

A ENIL conseguiu reunir documentação para 18 proponentes bem-sucedidos provenientes de 7 condados, compreendendo 57 unidades de habitação protegida e 18 centros de dia, destinados a acomodar 460 e 533 beneficiários, respetivamente. A informação relativa às restantes 8 unidades de habitação protegida e 3 centros de dia não está publicamente disponível. O período de implementação para todos os projetos já foi iniciado e está previsto terminar, no máximo, até 2022.

As unidades de habitação protegida acomodarão entre 6 a 10 pessoas cada e, com base na documentação disponível para os 18 proponentes bem-sucedidos, serão organizadas da seguinte forma: 14 unidades de 10 pessoas cada; 6 unidades de 9 pessoas cada; 22 unidades de 8 pessoas; e 15 unidades de 6 pessoas cada.

De forma significativa, com exceção de dois dos nove projetos aprovados, todos os restantes construirão as unidades de habitação protegida num mesmo perímetro, resultando assim em:

- 6 complexos com 30 residentes ou mais;
- 8 complexos com 20 residentes ou mais;
- 5 complexos com 16 residentes ou mais; e
- 1 complexo com 8 residentes.

Serão localizados em pequenas vilas ou pequenas cidades, em algumas das áreas mais desfavorecidas do país e da UE. Os residentes dessas instalações – consideradas como lugares onde as pessoas com deficiência estão privadas da sua liberdade – serão sujeitos a tratamento em bloco, com elevada probabilidade de ocorrência de abusos dos direitos humanos. Serão obrigados a passar os seus dias em centros de dia e em atividades desprovidas de sentido, sem qualquer oportunidade de viver independentemente e de serem incluídos na comunidade.

CAPÍTULO IV

O caminho em diante

4.1. Novo enquadramento legislativo para 2021 – 2027

A 29 e 30 de maio de 2018, a Comissão Europeia publicou as suas propostas para o Fundo Social Europeu+ (FSE+), Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) e Fundo de Coesão, para o novo período de programação de 2021 – 2027⁶⁷. Dois meses mais tarde, os Estados Membros chegaram a acordo quanto ao novo Quadro Financeiro Plurianual de 1,074.3 mil milhões de Euros e ao montante adicional de 750 mil milhões de Euros no âmbito da Próxima Geração UE, para ajudar na resposta e recuperação à COVID-19.

Embora o novo enquadramento legislativo para 2021 – 2027 ainda não esteja finalizado, é positivo que as propostas de regulamentação refiram a necessidade de “respeitar as obrigações da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência”⁶⁸. Em lugar de condicionalidades ex ante, as novas regulações introduzem “condições facilitadoras”, que devem ser monitorizadas e aplicadas pelos Estados Membros ao longo de todo o período de programação. De acordo com a proposta da Comissão, os Estados Membros não receberiam fundos até estarem preenchidas as condições capacitadoras relevantes, garantindo assim que todos os investimentos “estão em linha com o enquadramento político da UE”.

Há duas “condições facilitadoras horizontais” relevantes na proposta de Regulamentação de Disposições Comuns: a aplicação efetiva da Carta dos Direitos Fundamentais da UE, e a implementação da CDPD, em conformidade com a Decisão do Conselho 2010/48/EC. A principal “condição facilitadora temática” relacionada com a vida independente é a existência do enquadramento político estratégico nacional para a inclusão social e redução da pobreza, que inclui medidas para a transição do cuidado institucional para o cuidado com base na comunidade.

Ambas as “condições facilitadoras” têm o potencial de encorajar o investimento em serviços baseados na comunidade e de impedir a construção e renovação de instituições. A implementação destas condições pelos Estados Membros deverão ser monitorizadas tanto pelos próprios como pela Comissão.

4.2. Resposta e recuperação à COVID-19

O significativo montante de financiamento adicional disponibilizado aos Estados Membros para fazer face aos desafios colocados pela pandemia da COVID-19, em particular o REACT-UE e o Fundo de Recuperação e Resiliência, é de extrema

⁶⁷ Ver: https://ec.europa.eu/commission/future-europe/eu-budget-future_en e <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2018%3A375%3AFIN>

⁶⁸ Comissão Europeia, Proposta de Regulamentação do Parlamento Europeu e do Conselho estabelecendo disposições comuns quanto ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, Fundo Social Europeu Plus, Fundo de Coesão, e Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, e regras financeiras para esses fundos e para o Fundo para o Asilo, Migração e Integração, Fundo de Segurança Interna, e Gestão de Fronteiras e Instrumento de Emissão de Vistos, COM(2018) 375 final, 29 de maio 2018, considerando 5, CPR. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-common-provisions_en.pdf.

relevância para as pessoas com deficiência e respetivas organizações representativas. Conforme salientado pela Monitorização dos Direitos das Pessoas com Deficiência face à COVID-19⁶⁹, a pandemia teve um impacto devastador sobre as pessoas em cenários de cuidado institucional. E confirmou o que já se sabia – que a institucionalização proporciona um risco maior para as vidas e saúde de crianças, adultos e idosos com deficiência, e que, por isso, estas instituições, deviam ser encerradas com carácter de urgência. Serviços vitais baseados na comunidade, como a assistência pessoal, serviços de suporte e reabilitação com base na família, foram afetados severamente.

O financiamento adicional faculta aos Estados Membros uma oportunidade de acelerar as reformas de desinstitucionalização (sob forma de “desinstitucionalização de emergência”) e investir nos serviços e infraestruturas baseados na comunidade, durante e após a pandemia. No entanto, existe também o risco de o REACT-UE e o Fundo de Recuperação e Resiliência serem usados para reforçar a provisão de cuidado institucional – através de investimentos adicionais em recursos humanos, equipamento e infraestruturas institucionais. Há preocupações, por exemplo, de que os fundos da UE possam ser usados para criar condições para o distanciamento social em instituições, para construir novas estruturas para isolamento de residentes infetados com COVID-19 ou medicalizar ainda mais a prestação de cuidados nesses cenários. Como a monitorização da institucionalização por entidades nacionais de direitos humanos e ONGPD foi severamente restringida durante a pandemia, existe o perigo real de tais decisões e investimentos passarem despercebidos.

4.3. Conclusão e recomendações

O novo período de programação financeira oferece à União Europeia outra oportunidade de corrigir a situação no sentido de se aproximar mais do objetivo de vida independente para todas as crianças, adultos e idosos com deficiência. A pandemia da COVID-19 pôs em evidência os perigos dos cenários de cuidado institucional e a necessidade de criar opções com base na comunidade, como a assistência pessoal e habitação acessível na comunidade, disponíveis com carácter de prioridade. Permitir às pessoas deixar as instituições o mais rápido possível, poderia salvar milhares de vidas.

Este estudo, para além de provas factuais, reúne argumentos políticos e legais que deveriam tornar impossível o investimento de Fundos ESI em instituições independentemente da sua dimensão. Contudo, conforme salientado nas lições aprendidas, há projetos e planos em andamento que irão resultar em novas instituições em toda a UE.

As seguintes medidas deveriam ser tomadas pelos Estados Membros e pela Comissão Europeia no sentido de concretizar o objetivo de vida independente para todos, impedindo investimentos em serviços de cuidado institucional:

69 Grupo Coordenador de Monitorização dos Direitos das Pessoas com Deficiência face à COVID-19, 2020. *Disability rights during the pandemic – A global report on findings of the COVID-19 Disability Rights Monitor*, páginas 22 – 27.

- O uso de Fundos ESI deve ser **estritamente limitado a projetos que cumpram plenamente a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência**, em particular o Artigo 19, conforme explicitado no Comentário Geral Nº 5, mas também em outros artigos. A Comissão Europeia deve **suspender os investimentos ou sancionar de outra forma** os Estados Membros que continuem a usar Fundos ESI para construir ou renovar instituições de qualquer tipo. Deve, igualmente, procurar **impedir projetos** que visem construir novas instituições e outros serviços segregadores (tais como empregos protegidos) para pessoas com deficiência.
- A Comissão Europeia deve **cancelar, com carácter de prioridade, a Opinião Legal interna de junho de 2018**, que permite investimentos em instituições. Toda a **orientação futura por parte dos serviços legais da Comissão deve estar em linha com a CDPD e com a jurisprudência da Comissão da CDPD**, e respeitar as decisões do Provedor de Justiça Europeu relativamente ao uso dos Fundos ESI.
- Os Estados Membros devem **coordenar de forma rigorosa o uso do Fundo Social Europeu (FSE) e do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), de modo a desenvolver um leque de serviços de suporte à vida independente e à inclusão na comunidade**, no sentido de facilitar o **acesso das pessoas com deficiência aos doze pilares da vida independente**: provisão adequada de assistência pessoal; disponibilização de habitação adaptada e acessível; provisão adequada de ajudas técnicas e equipamento; disponibilização de educação e formação inclusiva; pleno acesso ao meio envolvente; rendimento adequado; provisão adequada e acessível de cuidados sociais e de saúde; sistema de transportes plenamente acessível; e informação adaptada e acessível.
- Os Estados Membros devem **usar o React-UE e o Fundo de Recuperação e Resiliência para apoiar a “desinstitucionalização de emergência”**, suportando o desenvolvimento de serviços baseados na comunidade que permitam ao maior número de pessoas deixar as instituições, no mais curto espaço de tempo.
- Os Estados Membros devem assegurar **a estreita consulta e envolvimento de pessoas com deficiência**, através das suas organizações representativas, em todas as fases de utilização dos Fundos ESI. Para alargar a capacidade de participação no processo de organizações não governamentais e organizações de promoção da vida independente, **os Estados Membros devem alocar financiamento adequado à sua ação**.
- A Comissão Europeia deve **monitorizar de perto** a implementação de Fundos ESI no quadro da atual programação e dos planos para 2021 – 2027, de modo a impedir projetos que falhem em cumprir com a CDPD. A **Comissão Europeia e Estados Membros devem fazer uso das oportunidades de assistência técnica e de reforço de capacidades** proporcionadas pela Comissão da CDPD (ao abrigo do Artigo 37 da CDPD), e do conhecimento especializado sobre vida independente e desinstitucionalização por parte das pessoas com deficiência e suas organizações representativas, ao nível local, nacional e da União Europeia.

ANEXO I:

Definições

Vida Independente

O direito a viver independentemente e a ser incluído na comunidade está estabelecido no Artigo 19 da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CDPD) e definido em maior detalhe no Comentário Geral Nº 5.

O Comentário Geral 5 sobre vida independente e inclusão na comunidade define a ‘Vida Independente’ como se segue:



“Vida independente/viver independentemente significa que os indivíduos com deficiência são providos de todos os meios necessários que lhes permitem exercer o direito de escolha e de controlo da sua vida e tomar todas as decisões relativamente à mesma. A autonomia pessoal e a autodeterminação são fundamentais para a vida independente, incluindo o acesso a transportes, informação, comunicação e assistência pessoal, local de residência, rotina diária, hábitos, emprego digno, relações pessoais, vestuário, alimentação, higiene e cuidados de saúde, atividades religiosas, atividades culturais e direitos sexuais e reprodutivos. Estas atividades estão ligadas ao desenvolvimento da identidade da pessoa e da personalidade: onde vivemos e com quem, o que comemos, se gostamos de dormir até tarde ou de nos deitar tarde à noite, de estar dentro de casa ou na rua, se temos uma toalha e velas sobre a mesa, se temos animais de estimação ou se ouvimos música. Tais ações e decisões constituem quem somos. A vida independente é uma parte essencial da autonomia e liberdade do indivíduo e não significa necessariamente viver sozinho. Também não deve ser interpretada simplesmente como a capacidade de executar atividades diárias por si mesmo. Deve antes ser considerada como a liberdade de escolher e de controlar, em linha com o respeito da dignidade inerente à autonomia individual, conforme consagrado no Artigo 3 (a) da Convenção. A independência como uma forma de autonomia pessoal significa que a pessoa com deficiência não é privada da oportunidade de escolha e de controlo, relativamente ao estilo de vida pessoal e atividades diárias.”⁷⁰

Vida em comunidade

O termo ‘vida em comunidade’ é usado em referência ao direito das pessoas com deficiência de viver nas suas comunidades locais e receber o suporte de que necessitam para participar na vida quotidiana. Tal inclui, por exemplo, viver na sua própria casa ou com a sua família, frequentar as mesmas escolas ou trabalhar nos mesmos lugares que os seus pares não deficientes, e participar em atividades comunitárias da sua escolha.

70 Comentário Geral 5, parágrafo 16(a).

Lares coletivos/Cuidado institucional

O termo 'lares coletivos' refere-se a edifícios, casas ou apartamentos onde pessoas com deficiência vivem juntas. Alguns países podem usar outros termos, como habitação protegida, habitação organizada ou mesmo habitação sustentada ou assistida.

Se os lares coletivos tiverem uma ou mais das seguintes características 'de cuidado institucional', podem ser considerados como de carácter institucional e não conformes com o Artigo 19 da CDPD⁷¹:

- partilha obrigatória com outras pessoas de assistentes e nenhuma influência ou influência limitada sobre quem lhes presta assistência;
- isolamento e segregação de vida independente no seio da comunidade;
- ausência de controlo sobre decisões do dia-a-dia;
- não poder optar sobre com quem vive;
- rigidez da rotina independentemente da vontade pessoal e preferências;
- atividades idênticas e no mesmo local para um grupo de pessoas sob uma determinada autoridade;
- abordagem paternalista na prestação de serviços;
- supervisão de práticas de vida;
- desproporção no número de pessoas com deficiência a viver no mesmo ambiente.

O Comentário Geral 5 prossegue declarando que os cenários institucionais com estas características "podem oferecer às pessoas com deficiência um certo grau de escolha e de controlo; contudo, essas escolhas são limitadas a áreas da vida específicas e não alteram o carácter segregador das instituições".

Lares de tipo familiar para crianças

Os lares coletivos para crianças são frequentemente referidos como lares ou centros 'de tipo familiar'. O que define essas estruturas 'de tipo familiar' é que grupos de crianças são colocadas juntas, com cuidadores (e outros profissionais) que trabalham por turnos no cuidado das crianças. O Comentário Geral 5 sobre vida independente e inclusão na comunidade declara que, no que se refere às crianças, qualquer outro cenário que não uma família é considerado uma instituição, uma vez que nada pode substituir o crescimento no seio de uma família.⁷²

Desinstitucionalização

A Rede Europeia para a Vida Independente define 'desinstitucionalização' como:

71 *Ibid*, parágrafo 16(c).

72 *Ibid*, parágrafo 16(c).



“um processo político e social que providencia a transição do cuidado institucional, e outros cenários de isolamento e segregação, para a vida independente. A desinstitucionalização efetiva ocorre quando a uma pessoa colocada numa instituição é dada a oportunidade de se tornar cidadão pleno e assumir o controlo da sua vida (se necessário, com apoio). Essencial ao processo de desinstitucionalização é a provisão de habitação adequada e acessível na comunidade, o acesso a serviços públicos, assistência pessoal, e o suporte dos pares. A desinstitucionalização envolve igualmente impedir a institucionalização futura, assegurando que as crianças têm a possibilidade de crescer com as suas famílias e ao lado de vizinhos e amigos no seio da comunidade, em vez de serem segregadas no cuidado institucional.”

O *Toolkit* sobre o Uso de Fundos da União Europeia para a Transição do Cuidado Institucional para o Cuidado com Base na Comunidade⁷³ descreve a ‘desinstitucionalização’ como um processo que inclui:

- o desenvolvimento de serviços individualizados, de alta qualidade, baseados na comunidade, incluindo aqueles destinados a prevenir a institucionalização, e a transferência de recursos de instituições residenciais de longa permanência para os novos serviços, de modo a assegurar a sustentabilidade a longo prazo;
- o encerramento planeado de instituições residenciais de longa permanência, onde crianças, pessoas com deficiência (incluindo pessoas com deficiência psicossocial), pessoas sem-abrigo e idosos, vivem segregados da sociedade, com padrões inadequados de suporte e de cuidado, e onde o usufruto dos seus direitos humanos lhes é frequentemente negado;
- tornar serviços básicos como a educação e a formação, o emprego, a habitação, a saúde e os transportes, plenamente acessíveis e disponíveis a todas as crianças e adultos com necessidades de apoio.

Desinstitucionalização de emergência

O termo ‘desinstitucionalização de emergência’ refere-se à proteção dos direitos básicos das pessoas de viver na comunidade, disponibilizando-lhes o suporte necessário para deixarem a instituição a curto prazo e, complementarmente, facilitando apoio adicional e acesso à sociedade geral, em linha com a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. O objetivo é efetivar a transição o mais rapidamente possível, durante e na sequência da pandemia da COVID-19, evitando ao mesmo tempo a potencial privação de um teto, a ausência de serviços formais de apoio e a dependência excessiva de cuidados informais.

73 Grupo de Especialistas Europeus sobre a Transição do Cuidado Institucional para o Cuidado com Base na Comunidade, *Toolkit on the Use of European Union Funds for the Transition from Institutional to Community-based care*, 2014.

ANEXO II: Fontes e leitura adicional

Orientação/análise legal:

United Nations, 2020. Committee on the Rights of Persons with Disabilities, *Inquiry concerning Hungary under article 6 of the Optional Protocol to the Convention*, CRPD/C/HUN/IR/1, 17 setembro 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3elqo3l>

United Nations, 2017. *General comment No. 5 on living independently and being included in the community*. Disponível em: <https://bit.ly/3mYIDyH>

Quinn, G. et al, 2018. *Legal Memo re. Segregation and segregated facilities as a prima facie form of discrimination*. Disponível em: <http://enil.eu/news/segregation-and-segregated-facilities-as-a-prima-facie-form-of-discrimination/>

United Nations, 2017. *Report of the Special Rapporteur on the rights of persons with disabilities*. A/HRC/34/58. Disponível em: https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/HRC/34/58

Situação das pessoas com deficiência em instituições:

COVID-19 Disability Rights Monitor Coordinating Group, 2020. *Disability rights during the pandemic – A global report on findings of the COVID-19 Disability Rights Monitor*. Disponível em: <https://covid-drm.org/assets/documents/Disability-Rights-During-the-Pandemic-report-web.pdf>

Šiška, Jan and Beadle-Brown, Julie, 2020. *Report on the transition from institutional care to community-based services in 27 EU Member States*, European Expert Group on the Transition from Institutional to Community-based Care. Disponível em: <https://deinstitutionalisationdotcom.files.wordpress.com/2020/05/eeg-di-report-2020-1.pdf>

Academic Network of European Disability Experts (ANED), 2019. *The right to live independently and to be included in the community in the European States: ANED synthesis report*. Disponível em: <https://www.disability-europe.net/theme/independent-living>

Publicações da ENIL:

European Network on Independent Living, 2019. *Myth Buster on EU Funds and Independent Living*. Disponível em: https://enil.eu/wp-content/uploads/2019/12/Myths-Buster_2_for_web.pdf

European Network on Independent Living, 2018. *Briefing on the Use of EU Funds for Independent Living*. Disponível em: http://enil.eu/wp-content/uploads/2018/04/EU-Funds-Briefing_web0903.pdf

European Network on Independent Living, 2017. *ESI Funds and the Transition from Institutional to Community-based Care – Towards a More Effective Monitoring and Complaints System*. Disponível em: http://enil.eu/wp-content/uploads/2017/07/OurRightsCampaign-Briefing_FINAL.pdf

European Network on Independent Living, 2014. *Myth Buster on Independent Living*. Disponível em: <https://www.enil.eu/wp-content/uploads/2014/12/Myths-Buster-final-spread-A3-WEB.pdf> (available in a number of languages)

Manuais e checklists:

European Expert Group on the Transition from Institutional to Community-based Care and Home and Homes, 2019, Checklist to ensure EU funded measures contribute to independent living by developing and ensuring access to family-based and community-based services. Disponível em: https://enil.eu/wp-content/uploads/2019/12/EEG_Checklist.pdf

European Union Agency for Fundamental Rights *Human rights indicators on Article 19*. Disponível em: <http://fra.europa.eu/en/project/2014/rights-persons-disabilities-right-independent-living/indicators>

European Expert Group on the Transition from Institutional to Community-based Care, 2014, *Toolkit on the Use of European Union Funds for the Transition from Institutional to Community-based Care*: Revised edition. Disponível em: <https://enil.eu/wp-content/uploads/2016/09/Toolkit-10-22-2014-update-WEB.pdf>

European Expert Group on the Transition from Institutional to Community-based Care, 2012, *Common European Guidelines on the Transition from Institutional to Community-based Care*. Disponível em: <https://enil.eu/wp-content/uploads/2016/09/Guidelines-01-16-2013-printer.pdf>

European Commission, Regional policy, Glossary. Disponível em: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/glossary

Outros relatórios:

European Parliament, 2016. *European Structural and Investment Funds and People with Disabilities in the European Union, Study for the PETI Committee*. Disponível em: http://enil.eu/wp-content/uploads/2016/06/COMMITTEES_PETI_2016_11-09_Study-EUFunds-Disabilities.pdf

Open Society Foundations, 2015, *Community, not Confinement The Role of the European Union in Promoting and Protecting the Right of People with Disabilities to Live in the Community* (author Dr. Israel Butler). Disponível em: www.opensocietyfoundations.org/reports/community-not-confinement

Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), 2012, *Getting a Life – Living Independently and Being Included in the Community*. Disponível em: http://www.europe.ohchr.org/documents/Publications/getting_a_life.pdf

Council of Europe Commissioner for Human Rights, 2012, *The right of people with disabilities to live independently and be included in the community*, CommDH/IssuePaper(2012)3. Disponível em: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1917847>

