

**ESTRATÉGIA NACIONAL
PARA A INTEGRAÇÃO
DE PESSOAS SEM-ABRIGO**

PREVENÇÃO, INTERVENÇÃO E ACOMPANHAMENTO

2009-2015

ÍNDICE

PREÂMBULO	3
1- INTRODUÇÃO	6
2. IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA	8
3 – APRESENTAÇÃO DA ESTRATÉGIA	13
3.1 – Princípios Orientadores da Estratégia de Prevenção, Intervenção, Integração e Acompanhamento para pessoas sem-abrigo	13
3.2 – Descrição, Identificação das áreas de acção e conceito de pessoa sem-abrigo:	14
CONCEITO DE PESSOA SEM-ABRIGO	15
3.3 – Eixos da Estratégia	17
EIXO 1 – Conhecimento do fenómeno, informação, sensibilização e educação .	17
EIXO 2 – Qualificação da Intervenção.....	17
3.4 – Objectivos da Estratégia	18
Eixo 1.....	18
Eixo 2.....	21
4. MODELO DE INTERVENÇÃO E ACOMPANHAMENTO	28
A: Intervenção na Emergência	29
B- Acompanhamento após a emergência	32
5 – IMPLEMENTAÇÃO, MONITORIZAÇÃO E AVALIAÇÃO DA ESTRATÉGIA.....	37
FASES DE IMPLEMENTAÇÃO DA ESTRATÉGIA	39
MONITORIZAÇÃO DA ESTRATÉGIA	41
AVALIAÇÃO DA ESTRATÉGIA	41
6 - CONCLUSÃO	43

Anexos e diagramas

PREÂMBULO

O direito de cada pessoa a um nível de vida condigno está consignado na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) (Art^a 25, nº 1) onde se inclui entre outros, o direito à habitação. Este mesmo direito é reforçado no Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais (1966) (artigos 2^o, 3^o, 11^o), que obriga todos os Estados-Signatários a adoptarem medidas no sentido da plena realização de todos os direitos, nomeadamente o direito de vida condigno, voltando a ser referida a habitação como um destes direitos.

Também a Constituição Portuguesa (1976) preconiza o direito à habitação (artigo 65^o, nº 1). *“Todos têm direito, para si e para a sua família, a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar”*.

Por outro lado, a segunda parte da Carta Social Europeia (1961), no artigo 31^o, obriga os Estados a promover o acesso à habitação, segundo um critério adequado, para evitar e reduzir o número de pessoas sem-abrigo, com a perspectiva da sua erradicação gradual, e tornar o preço da habitação acessível a pessoas com poucos recursos.

Reconhecendo a complexidade e multidimensionalidade do fenómeno sem-abrigo onde, para além do direito à habitação há que garantir todos os outros direitos, a Comissão Europeia refere que não é possível colocar o enfoque apenas nas pessoas que vivem na rua, mas considerar o fenómeno das pessoas sem-abrigo numa perspectiva mais abrangente.

Na realidade, muitas destas situações correspondem a um conjunto de problemas, como sejam a falta de habitação, problemas familiares, sociais, económicos, de desemprego ou doença mental, para além de que existe uma fronteira muito ténue entre os problemas que são causa ou consequência desta forma extrema de exclusão social.

No Conselho Europeu de Lisboa, em 2000, os Estados-Membros da União Europeia aceitaram o desafio de lutar contra a pobreza e exclusão social, como um dos elementos centrais na modernização de uma política social europeia.

Os chefes de Estado e os Governos decidiram tomar medidas para erradicar a pobreza e definiram objectivos que foram adoptados pelo conselho Europeu de Nice em Dezembro de 2000.

Na sequência deste Conselho passaram a ser definidos Planos Nacionais de Acção para a Inclusão (PNAI), com o objectivo de criar políticas destinadas a evitar rupturas de existência susceptíveis de conduzir a situações de exclusão social, nomeadamente no que se refere a casos de sobreendividamento, exclusão escolar ou perda de habitação.

No seguimento da revisão da Estratégia de Lisboa, em Março de 2006, estes Planos passaram a estar inscritos em Planos mais abrangentes, de Protecção Social e Inclusão Social, com uma intervenção activa de inclusão, a qual deverá englobar, não apenas a acessibilidade a serviços de qualidade, mas também o acesso a um rendimento suficiente, para evitar a exclusão social, e ao mercado de emprego.

Nos últimos anos, os relatórios conjuntos da Comissão Europeia sobre os PNAI's têm vindo a identificar o fenómeno sem-abrigo e as políticas dirigidas a este problema, como uma das prioridades em quase todos os países. Nomeadamente o relatório de 2007, que identifica o fenómeno sem-abrigo e exclusão habitacional como um dos três principais desafios no âmbito da protecção social e da inclusão social.

Em Março de 2008, o Parlamento Europeu aprovou uma declaração escrita, na qual os Estados se comprometiam a solucionar a situação das pessoas sem-tecto até 2015.¹

Em Novembro de 2008, decorrente da 17ª reunião dos Ministros da União Europeia da área da Habitação, com o tema “ o acesso ao alojamento de pessoas em situação de vulnerabilidade”, foi feita uma recomendação de compromisso para que as políticas ligadas ao fenómeno sem-abrigo sejam tidas em conta no quadro do Ano Europeu 2010 de Luta contra a Pobreza e Exclusão.

¹ Disponível em [http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?reference=P6_TA\(2008\)0163&language=EN](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?reference=P6_TA(2008)0163&language=EN)

O compromisso com os objectivos definidos no âmbito dos Planos Nacionais de Acção para a Inclusão, nomeadamente no que se refere aos relacionados com o risco de exclusão dos grupos vulneráveis e participação de todos os actores, tem estado na base de uma crescente preocupação do Governo Português relativamente a alguns fenómenos que configuram formas extremas de pobreza e exclusão, como é o caso das pessoas que, por qualquer razão, correm o risco de perder ou perderam o seu direito à habitação, estando ainda, em muitos casos, comprometido o acesso a outros direitos.

A necessidade de envolvimento de vários actores na identificação de problemas que estão na base destas situações e de medidas específicas com vista à sua resolução, esteve na base da criação de um Grupo Interinstitucional, cuja missão foi a de desenvolver uma **Estratégia Nacional**, que ora se apresenta, com vista, não só a cumprir as directrizes europeias nesta matéria, mas também a implementar um conjunto de medidas que permita criar condições para que sejam despistadas e acompanhadas as situações de risco prevenindo a perda de habitação, e garantindo que ninguém tenha de permanecer sem alojamento condigno.

A coordenação deste Grupo, constituído em reunião de Maio 2007, foi cometida ao Instituto de Segurança Social, IP (ISS, I.P.), e nele estão representados diferentes sectores e áreas de actividade pública e privada que foram consideradas chave para a intervenção neste fenómeno².

No âmbito do esforço de coordenação envolvido no PNAI, com vista a potenciar sinergias que contribuam para o impacto decisivo na erradicação da pobreza e da exclusão social e melhorar a coesão social, foi constituída uma Plataforma dos Planos Sectoriais Nacionais de Planeamento Estratégico.

Espera-se que esta Estratégia Nacional, venha também a ter um representante na referida Plataforma e que possam vir a ser designados representantes da mesma para os Pontos Focais Sectoriais de Acompanhamento do PNAI.

² Entidades representadas no grupo:
públicas: ACIDI, IP, ACS, ANMP, CIG, DGS, DGSS, DGRS, DGSP, GNR, IDT, IEF, IHRU, ISS, IP, LNEC, PSP, ENSP
privadas : CNIS, REAPN, SCML, FNERDM, U-MISERICÓRDIAS, CESIS – correspondente do OBS. FEANTSA

1- INTRODUÇÃO

A necessidade de definir uma Estratégia Nacional para a Integração de Pessoas Sem-Abrigo decorre, em primeiro lugar, da tomada de consciência da existência de um problema e da insuficiência de conhecimento actualizado sobre o mesmo.

Em segundo lugar, do reconhecimento da deficiente resposta ao problema, resultante, em parte, da falta de articulação entre as intervenções existentes.

Por último, decorre também da necessidade de consensualizar um tipo de resposta que potencie os recursos existentes, públicos e privados, evitando a duplicação e sobreposição dos esforços e possíveis efeitos perversos, nomeadamente de manutenção e persistência do fenómeno.

A Estratégia corresponde a um conjunto de orientações gerais e compromissos das diferentes entidades, cuja operacionalização deve ser implementada a nível local, no âmbito das redes sociais locais (dos Conselhos Locais de Acção Social), com base em planos específicos e adequados às necessidades locais identificadas.

Este documento está estruturado em 4 partes:

- Identificação do Problema
- Apresentação da Estratégia
- Modelo de Intervenção e Acompanhamento
- Implementação, Monitorização e Avaliação da Estratégia

Entende-se que uma Estratégia visa responder a um problema e deve por essa razão começar por identificar a natureza do mesmo, na sua multidimensionalidade e é isso que se procura fazer no Capítulo 2. Realça-se a importância de que se reveste o modo como se olha para o problema e para as decisões que se tomam com vista à sua resolução, enumeram-se os diferentes problemas associados à condição de falta de alojamento, ao mesmo tempo que se alerta para o deficiente conhecimento sobre o fenómeno. Alerta-se ainda para a evidente desarticulação entre as diferentes respostas existentes e a insuficiente qualificação das mesmas.

No Capítulo 3, apresentam-se as grandes linhas da estratégia, nomeadamente os seus princípios orientadores, os quais consagram os direitos de cidadania, a promoção de igualdade de oportunidades e de género, o reconhecimento da

multidimensionalidade e complexidade do fenómeno, a importância da definição de medidas ao nível da prevenção, da intervenção e do acompanhamento, que deverão ser implementadas e operacionalizadas através da mobilização do conjunto de entidades públicas e privadas, de forma integrada e centrada na pessoa sem-abrigo.

Na medida em que é necessário que a resposta seja dirigida a um alvo bem definido e passível de operacionalização, apresenta-se também o conceito de pessoa sem-abrigo, que passará a vigorar de ora em diante no âmbito de implementação da estratégia e que é o seguinte:

“Considera-se pessoa sem-abrigo aquela que, independentemente da sua nacionalidade, idade, sexo, condição sócio-económica e condição de saúde física e mental, se encontre:

- sem tecto – vivendo no espaço público, alojada em abrigo de emergência ou com paradeiro em local precário;
- sem casa – encontrando-se em alojamento temporário destinado para o efeito.”

Neste capítulo identificam-se, ainda, os eixos e objectivos da Estratégia.

A concretização destes objectivos passa pela capacidade de adopção de um modelo de intervenção, é disso que trata o capítulo 4. É apresentado o modelo de intervenção e acompanhamento a implementar a nível local, com as necessárias adaptações às especificidades e realidades existentes, onde a figura de gestor/a de caso assume especial importância, no processo de acompanhamento das situações e respectivos planos individuais de inserção.

De pouco valeria identificar problemas, propor objectivos e definir uma estratégia se não fosse planeado o modo de a pôr em prática, monitorizar e avaliar. O ponto 5 apresenta as linhas de acção desta fase decisiva. Todo o processo será acompanhado por um Grupo de Implementação, Monitorização e Avaliação da Estratégia (GIMAE), o qual é constituído por três órgãos – Comissão de Acompanhamento Alargada, Núcleo Executivo e Núcleo Consultivo, com funções, respectivamente, de acompanhamento, monitorização/avaliação e consultoria.

Na Conclusão procura-se sintetizar as opções que se privilegiaram em cada uma das etapas.

2. IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA

Se a natureza complexa e multidimensional das situações e dos processos que caracterizam e conduzem as pessoas a situações de sem-abrigo parece actualmente constituir um ponto de partida consensual, quer do ponto de vista da investigação até hoje produzida em Portugal, quer das preocupações das instituições no terreno, menos óbvia tem sido a forma como esse complexo sistema de interacções (ao nível social, familiar e individual) tem encontrado eco em estratégias (e políticas) integradas que permitam prevenir e combater de forma eficaz estes processos de marginalização social.

Concomitantemente, a própria percepção social do fenómeno no nosso país tem alimentado uma certa focalização da “atenção social” (da opinião pública, dos media, das organizações e do Estado) sobre uma das etapas do processo que conduz as pessoas à situação de sem-abrigo.

A diferente percepção social implica a utilização de diferentes conceitos de pessoa sem-abrigo, o que, para além de limitar o conhecimento real da situação, condiciona também o tipo de intervenção que é planeada.

Com efeito, o enfoque em conceitos muito restritos, não só limita uma perspectiva mais compreensiva do fenómeno, “apagando” a diversidade e complexidade das situações e dos mecanismos que conduziram a esta etapa de marginalização extrema, como acaba mesmo por influenciar o delinear das respostas e estratégias de inserção social destas pessoas: *“Afinal, o modo como olhamos para um problema e procuramos combatê-lo depende do modo como o compreendemos.”* (Bruto da Costa, 1998: 36)

Por outro lado, é também verdade que a adopção de conceitos muito alargados pode dificultar a sua operacionalização. É importante encontrar uma solução de compromisso entre os dois extremos.

Um olhar sobre o desenvolvimento dos serviços dirigidos à população sem-abrigo permite-nos afirmar que se tem assistido a uma evolução positiva no sentido de melhor enfrentar a complexidade de um fenómeno multifacetado e matizado, nomeadamente no que se refere à diversidade de respostas disponíveis. Importa, porém, realçar que a esta crescente diversificação de respostas não tem correspondido um igual esforço de integração e complementaridade das mesmas, nem dos recursos disponíveis.

A persistência de um enfoque muito particular na prestação de respostas de emergência, acompanhada de uma ausência de orientações de política neste domínio não tem permitido o desenvolvimento de estratégias integradas que contemplem respostas de emergência, mas também de estratégias de prevenção e de inserção social, incluindo a fase posterior de apoio aos processos de autonomização.

Neste sentido, o presente documento partiu de um reconhecimento conjunto da complexidade dos processos e situações que afectam as pessoas sem-abrigo, identificando necessidades, oportunidades e obstáculos, de natureza transversal ou específica, a que urge responder de forma concertada.

Uma área de natureza claramente transversal e que se deverá constituir como elemento estruturante de qualquer estratégia de intervenção, tanto a nível nacional como local, é a **promoção do conhecimento** sobre o fenómeno, quer no que se refere ao estudo da realidade das pessoas sem-abrigo, quer à utilização dessa informação em termos de estratégias de **sensibilização e educação**.

Não existe uma prática de esforço integrado no estudo do problema dos sem-abrigo em Portugal, não obstante, nos últimos anos, ter-se vindo a verificar um aumento significativo dos esforços de recolha de informação sobre a população sem-abrigo, na maioria dos casos da responsabilidade de instituições que desenvolvem trabalho de intervenção junto da população sem-abrigo. Tendo como principal objectivo a gestão dos serviços de apoio a disponibilizar às e aos respectivos utentes, esta crescente recolha de informação tem-se caracterizado sobretudo por uma grande diversidade de instrumentos e de metodologias e, conseqüentemente, de resultados.

Por outro lado, raramente esta recolha se tem feito acompanhar de um trabalho de reflexão e de análise suficientemente consistente que permita ultrapassar a natureza fortemente descritiva, que tem predominado, e que tem invariavelmente conduzido à constatação da maior ou menor frequência de certas características gerais da população inquirida (sexo, idade, profissão, nível de escolaridade, naturalidade, entre outras). Temos, assim, assistido a um acumular de conhecimento predominantemente descritivo sobre a situação e condições de vida das pessoas consideradas sem-abrigo. Ainda ao nível da produção de conhecimento, importa realçar a importância da única iniciativa de recolha de informação ao nível nacional³- contemplando simultaneamente

³ Instituto da Segurança Social (2005) Os Sem-Tecto: realidades (in)visíveis. Lisboa: ISS e Instituto da Segurança Social (2005) Caracterização das respostas sociais e serviços dirigidos aos sem-abrigo. Lisboa: ISS.

a caracterização da população sem-tecto e das respostas sociais e serviços de apoio dirigidos a esta população. Partindo de uma reflexão sobre os desenvolvimentos conceptuais e metodológicos, quer em Portugal, quer ao nível europeu, o estudo então realizado⁴ viria a reconhecer de forma explícita a importância de se dispor, pela primeira vez, de uma recolha de informação desta abrangência, bem como da possibilidade de uma análise mais compreensiva sobre a realidade das pessoas sem-abrigo em Portugal. As conclusões do estudo viriam, aliás, a realçar precisamente a necessidade de criação de uma estratégia abrangente e coordenada de intervenção neste domínio que permita dar resposta ao sistema complexo de interações e causalidades de diversos níveis que caracterizam o fenómeno.

A importância de se dispor de um conhecimento sistematizado e actualizado sobre a população sem-abrigo não se esgota, porém, na caracterização das situações e processos, mas alarga-se à própria possibilidade de monitorização de evolução das situações, e sobretudo da adequação das respostas às necessidades reais das pessoas e aos resultados da intervenção desenvolvida. Neste sentido, importa assegurar não apenas a adopção de um conceito comum, mas também de metodologias de recolha e tratamento de informação.

A importância de um conhecimento actualizado sobre o fenómeno deverá igualmente contribuir de forma activa para desmistificar as representações sociais de índole negativa que constituem um obstáculo à promoção da dignidade humana e ao reconhecimento dos direitos de pessoas que se encontram em diferentes etapas de processos complexos de marginalização social que importa reverter.

Por outro lado, reconhece-se a persistência de todo um conjunto de “ruídos” que afecta a divulgação de informação relativa aos recursos existentes, a estudos e outra informação de natureza quantitativa ou qualitativa que ajude a informar a prática neste domínio de intervenção.

Neste sentido, será objectivo primordial assegurar não só a produção de conhecimento relevante (anteriormente referido), mas sobretudo garantir uma efectiva acessibilidade ao mesmo, promovendo uma cultura de partilha de informação que é indispensável ao sucesso de qualquer estratégia de intervenção.

⁴ Instituto da Segurança Social (2005) *Estudo dos Sem-Abrigo*. Lisboa: ISS.

Uma outra área de natureza transversal sobre a qual se considera imprescindível actuar de forma estratégica diz respeito à **promoção da qualidade da intervenção** desenvolvida pelas diferentes entidades que trabalham directamente com esta população. À diversidade de respostas, serviços e equipamentos de apoio dirigidos à população sem-abrigo corresponde uma equivalente diversidade de estruturas e modelos organizacionais que desenvolvem a sua actividade de forma autónoma e frequentemente “solitária”, sem que se assegure na maior parte das situações a imprescindível complementaridade e continuidade do apoio necessário.

Na ausência de uma qualquer entidade supra-institucional⁵ que pudesse de alguma forma constituir-se como recurso simultaneamente orientador, informativo, formativo e que, simultaneamente, pudesse constituir-se como interlocutor de maior peso no sentido de influenciar as orientações de política neste domínio, as instituições que trabalham com a população sem-abrigo em Portugal, esgotam (e esgotam-se) o seu quotidiano no providenciar de resposta às necessidades da população com que trabalham.

Neste sentido, uma estratégia nacional deverá promover uma qualificação das respostas existentes, contribuindo activamente para proporcionar às instituições e às equipas oportunidades de formação e de supervisão adequadas ao seu funcionamento, referenciais orientadores para o desenvolvimento das suas actividades, desenvolvendo uma cultura de avaliação baseada no princípio da qualificação (e não da fiscalização) da intervenção com vista a uma adequação dos resultados obtidos às necessidades diagnosticadas e reconhecidas (inclusivamente pelas próprias pessoas sem-abrigo).

A persistência na sociedade portuguesa de um olhar sobre um tipo específico de situações, que configuram, frequentemente, apenas uma das etapas de um processo longo de exclusão social, tem invisibilizado (ou pelo contrário enfatizado) determinadas características ou situações do fenómeno, contribuindo para a cristalização e disseminação de estereótipos sobre as pessoas sem-abrigo.

⁵ Referida na tradição anglo-saxónica como “umbrella organisation”.

A abrangência de um fenómeno que, como vimos, não se esgota nas suas manifestações mais extremas, apenas se pode combater eficazmente se for possível conhecer e intervir sobre as suas diversas e complexas etapas, bem como sobre os mecanismos que, a montante ou a jusante, desencadeiam (ou evitam), perpetuam (ou revertem) estas trajectórias de exclusão.

Assim, a Estratégia Nacional para as Pessoas Sem-Abrigo incide sobre três áreas específicas que estabelecem entre si estreitas conexões e continuidades ao nível da realidade concreta em que vivem as pessoas sem-abrigo, mas às quais correspondem frequentes discontinuidades e rupturas ao nível dos dispositivos de respostas existentes. **Prevenção, Intervenção e Acompanhamento** constituem precisamente essas três áreas específicas.

3 – APRESENTAÇÃO DA ESTRATÉGIA

A não existência de normas legais que enquadrem a implementação de políticas em prol das pessoas sem-abrigo e a diversidade de problemas aliadas a este fenómeno, concorrendo para a multidimensionalidade e complexidade do mesmo, determinaram a necessidade de definição de uma estratégia concertada, com vista ao desenvolvimento de medidas integradas de intervenção, que permitam prevenir e solucionar a situação das pessoas sem-abrigo.

3.1 – Princípios Orientadores da Estratégia Nacional para a Integração de Pessoas Sem-Abrigo - Prevenção, Intervenção, Integração e Acompanhamento

A Estratégia que agora se apresenta, assenta num conjunto de princípios orientadores, dos quais se destacam:

1. Consagração dos direitos de cidadania
2. Promoção da igualdade de oportunidades e de género
3. Conhecimento actualizado da dimensão e natureza do fenómeno que sustente o desenvolvimento das estratégias
4. Reconhecimento da multidimensionalidade e complexidade do fenómeno e consequente necessidade de adequação e persistência na implementação das medidas
5. Definição e implementação de medidas de prevenção, intervenção e acompanhamento
6. Responsabilização e mobilização do conjunto das entidades públicas e privadas para uma intervenção integrada e consistente
7. Reconhecimento e adequação às especificidades locais
8. Garantia de uma intervenção de qualidade centrada na pessoa, ao longo de todo o processo de apoio e acompanhamento
9. Participação proactiva e promoção do *empowerment* da pessoa sem-abrigo em todos os níveis do processo de inserção social
10. Educação e mobilização da comunidade
11. Monitorização do processo e avaliação dos resultados da implementação da estratégia

3.2 – Descrição, Identificação das áreas de acção e conceito de pessoa sem-abrigo:

A Estratégia partiu da análise de factores que podem ser considerados factores de risco, potenciadores de situações de sem-abrigo, factores relacionados com a intervenção em situação de sem-abrigo e com o acompanhamento posterior ao acesso ao alojamento e respectiva inserção, para identificar um conjunto de medidas dirigidas a diferentes níveis:

- Prevenção junto de grupos de risco;
- Intervenção em situação de rua e alojamento temporário;
- Intervenção ao nível do acompanhamento.

Por outro lado, a aposta em políticas e medidas de intervenção que não sejam sectoriais, mas multidimensionais, isto é, capazes de intervir em fenómenos também eles multidimensionais como é o caso das pessoas sem-abrigo, e em consonância com o Método Aberto de Coordenação, implica a promoção da “boa governação”, como é reforçado no **PNAI 2008-2010**: “Para que seja possível produzir um impacto decisivo na erradicação da pobreza e da exclusão social é necessário garantir como o propõe o terceiro objectivo comum *“que as políticas de inclusão social são bem coordenadas e contam com o envolvimento de todos os níveis do governo e agentes pertinentes (incluindo as pessoas que vivem na pobreza), que são eficientes e integradas em todas as políticas públicas relevantes, designadamente as políticas económicas e orçamentais, de educação e formação e os programas dos fundos estruturais (nomeadamente o FSE)”*.

Assim, a promoção de uma boa governação, assenta em quatro vectores chave: 1) melhorar a coordenação política entre os diferentes Ministérios e estruturas do Estado envolvidas na concepção, implementação e monitorização das políticas com impacte na Inclusão Social; 2) simplificar as políticas e medidas existentes e promover a sua articulação coerente e eficaz; 3) reforçar a mobilização e participação de todos os actores aos diferentes níveis de intervenção 4) melhorar o acesso à informação por parte de todos os cidadãos sobre este processo e as medidas nele consubstanciadas.

A elaboração da Estratégia implicou um processo de concertação e responsabilização partilhada entre vários organismos públicos e privados, que integram o Grupo Interinstitucional e que se reconheceu serem indispensáveis à reflexão conjunta e à garantia de implementação da Estratégia, tendo por base a heterogeneidade de problemas associados à condição de sem-abrigo, e também os potenciais acontecimentos desencadeadores destas situações.

Assim, integram este Grupo, para além da Segurança Social, sectores públicos como a Habitação, a Saúde (ACS, IDT, DGS, ENSP), a Justiça, a Administração Interna, o Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural, o Emprego, a Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género e a Associação Nacional de Municípios Portugueses, e representantes do sector privado.

O primeiro compromisso assumido pelo Grupo Interinstitucional e formalmente expresso através de documento específico, diz respeito ao conceito de pessoa sem-abrigo a utilizar de modo comum a nível nacional. A aprovação do conceito e respectivos requisitos operacionais representa um marco e um sinal indiscutível de concordância e possibilidade de transversalidade na abordagem destas questões.

A utilização de um conceito único cumpre também a função de instrumento de referência a partir do qual foi construída toda a estratégia, de modo a que toda a intervenção a planear central e localmente, tenha em conta toda a multidimensionalidade que o problema exige.

3.2.1 CONCEITO DE PESSOA SEM-ABRIGO

A construção do conceito partiu das seguintes considerações prévias:

1. O Conceito de pessoa sem-abrigo aprovado pelas entidades que fazem parte do Grupo Interinstitucional⁶, permite medir o fenómeno, numa base operacional concreta objectiva e uniformemente partilhada.

⁶ - Lista em anexo 1

2. O Conceito de pessoa sem-abrigo foi elaborado com base nas categorias operacionais da tipologia proposta pela FEANTSA⁷ e utilizada por outros países europeus,⁸ com vista à facilidade da sua aplicação e operacionalização.

3. O Conceito de pessoa sem-abrigo constitui a base operacional para a definição de medidas de combate ao fenómeno, que se pretende actuem a montante e a jusante do mesmo, de forma a intervir, não só sobre a situação das pessoas que se enquadram nesta definição, mas sobre todas aquelas que se encontram em situação de risco.

4. Este conceito deve ser utilizado a nível nacional por todas as entidades públicas e privadas para efeitos de contabilização e caracterização das pessoas sem-abrigo e como base para a apresentação de medidas inseridas nos planos de desenvolvimento social das redes sociais concelhias.

5. Todos os planos de intervenção dirigidos ao fenómeno das pessoas sem-abrigo devem ter em consideração três níveis de intervenção: medidas que se dirijam à prevenção junto de grupos de risco; à intervenção em situação de rua e alojamento temporário; e intervenção ao nível do acompanhamento posterior ao acesso a alojamento e respectiva inserção.

6. As condições de operacionalização do conceito encontram-se explicitadas no conjunto de requisitos operacionais, fazendo parte integrante do mesmo.⁹

CONCEITO

Considera-se pessoa sem-abrigo aquela que, independentemente da sua nacionalidade, idade, sexo, condição sócio-económica e condição de saúde física e mental, se encontre:

- sem tecto, vivendo no espaço público, alojada em abrigo de emergência ou com paradeiro em local precário;ou
- sem casa, encontrando-se em alojamento temporário destinado para o efeito.

⁷ FEANTSA – Federação Europeia de Organizações que trabalham com pessoas sem-abrigo

⁸ Tipologia da FEANTSA (ETHOS) em anexo 2

⁹ em anexo 3

3.3 – Eixos da Estratégia

EIXO 1 – Conhecimento do fenómeno, informação, sensibilização e educação

Este Eixo configura um conjunto de medidas que visam o conhecimento permanente do fenómeno a vários níveis, permitindo a troca de informação a nível local, a planificação a nível regional e as decisões de política a nível central.

A utilização de um conceito uniforme, adoptado por todas as entidades a nível nacional, a construção e implementação do sistema de informação e monitorização (SIM) e a monitorização e avaliação da implementação das medidas de intervenção a operacionalizar no âmbito das redes sociais concelhias ou supra-concelhias são pilares fundamentais deste eixo.

Por outro lado, engloba ainda medidas que visam a informação, sensibilização e educação da comunidade em geral para o fenómeno sem-abrigo e outras que contribuem para a mudança das representações sociais discriminatórias associadas a este problema.

EIXO 2 – Qualificação da Intervenção

As medidas incluídas neste Eixo, visam garantir a qualidade, eficácia e eficiência em duas vertentes fundamentais:

1. A intervenção técnica, através da formação dos técnicos e dirigentes de respostas sociais e serviços de atendimento dos serviços públicos, com base na adopção de metodologias de intervenção integrada a partir de modelo específico.

A inexistência de um referencial de formação específica para intervenção com a multidimensionalidade que esta problema requer implica a construção do mesmo dirigido aos diferentes níveis de interventores, não só para os dirigentes e para os profissionais que acompanham directamente as pessoas sem-abrigo, mas também, para aqueles que podem garantir a acessibilidade aos serviços.

A metodologia de intervenção e acompanhamento integrado pressupõe a articulação entre os diferentes serviços locais e a promoção e a garantia da eficácia e da eficiência da intervenção, rentabilizando os recursos existentes na comunidade com base na aplicação das medidas e programas existentes das várias áreas de acção de forma integrada e centrada na pessoa sem-abrigo.

2. O reconhecimento da qualidade das respostas dirigidas a esta população.

O reconhecimento da qualidade das respostas obedece a um conjunto de critérios pré-definidos e uma definição objectiva que deve identificar os prestadores de serviços para esta população, nomeados como “entidades de referência”.

3.4 – Objectivos da Estratégia¹⁰

Eixo 1

1 - Promover a utilização de um conceito único de “pessoa sem-abrigo”, a nível nacional

Apesar do reconhecimento conjunto quanto à complexidade dos processos e situações que afectam as pessoas sem-abrigo, é também importante que, do ponto de vista operacional, seja utilizado um conceito claro e simples. Nesse sentido, foi aprovado, no âmbito da preparação da estratégia, o conceito a utilizar por todas as entidades públicas e privadas. Este conceito possibilita, por um lado, a mensuração do fenómeno do ponto de vista da sua dimensão visível, e por outro constitui-se como a referência para a determinação de medidas tendentes a evitar a sua incidência e prevalência.

Este objectivo implica um plano de disseminação e divulgação do conceito por parte do Grupo de Implementação, Monitorização e Avaliação da Estratégia e de todas as entidades nele representadas, que garanta a sua utilização a nível nacional até final de 2009.

¹⁰ A apresentação dos objectivos apresenta-se sob a forma de quadro com a respectiva planificação, no anexo 9 deste documento.

2 - Garantir a monitorização do fenómeno, com vista à adequação das respostas às necessidades reais, através de um Sistema de Informação e Monitorização (SIM)

Decorre do reconhecimento da necessidade de implementação, a criação de um sistema de recolha e tratamento de informação que permita a análise do fenómeno, não só em termos da sua dimensão, mas também dos respectivos fluxos e prevalência. A sua actualização permanente terá consequências a diferentes níveis de actuação:

- local – da rede institucional, como suporte a um acompanhamento individualizado integrado eficaz e eficiente, com base na partilha de informação;
- regional – no que respeita à gestão de recursos, definição de prioridades, evitar duplicação de respostas desnecessárias;
- central – relativamente à possibilidade de medição do fenómeno, mas também de diagnóstico mais global do mesmo, relativo a mobilidades, análise de práticas e avaliação de resultados que facilitem os processos de decisão política relativos a esta matéria.

Corresponde, assim, à criação de mecanismos de informação que permitam um conhecimento aprofundado sobre o fenómeno das pessoas sem-abrigo, no que respeita, quer à caracterização das entidades prestadoras de serviços, quer à caracterização dos seus utilizadores, com consequências aos diferentes níveis de actuação.

Este sistema será disponibilizado através da Internet a todas as entidades que venham a constituir redes de prestadores de cuidados nesta área de intervenção e sejam consideradas “entidades de referência para apoio a pessoas sem-abrigo” pelas redes sociais locais.

3- Assegurar que os Diagnósticos e os Planos de Desenvolvimento Social das redes sociais incluem indicadores relativos ao fenómeno sem-abrigo.

A rede social, enquanto fórum de articulação e congregação de esforços com vista à erradicação ou atenuação da pobreza e exclusão social e promoção do desenvolvimento social, baseia-se na igualdade entre os parceiros, na concertação das acções desenvolvidas pelos diferentes agentes locais.

A optimização dos meios de acção local parte de dois produtos fundamentais: o “Diagnóstico Social” e o “Plano de Desenvolvimento Social” (PDS).

Considera-se, assim, ser este o fórum de desenvolvimento de esforço colectivo mais adequado para englobar a actividade dirigida ao fenómeno sem-abrigo, quer no que respeita ao Diagnóstico, quer no que respeita aos Planos de Desenvolvimento Social.

Este objectivo implica a inclusão, nos diagnósticos da rede social, de dados relativos à dimensão e caracterização do fenómeno sem-abrigo, e aos indicadores de risco face à situação sem-abrigo.

Na realidade, embora possam não existir pessoas sem-tecto ou sem casa em cada concelho, é possível que alguns casos de maior vulnerabilidade corram o risco de vir a encontrar-se nessa situação. O diagnóstico do risco permitirá o desenvolvimento de acções atempadas de carácter preventivo.

Este objectivo corresponde, assim, portanto, à inscrição, em PDS e respectivos planos de acção, das actividades previstas e adequadas, em resposta ao diagnóstico efectuado.

4 – Garantir a actualização permanente do conhecimento e a luta contra a discriminação

O conhecimento permanentemente actualizado sobre o fenómeno permite, além de uma maior adequação das respostas e tomada de decisões fundamentadas, reforçar o combate à discriminação e promover a abolição de preconceitos e estereótipos. Muitos destes estereótipos são transmitidos através da comunicação social, pelo que importa promover acções com vista a uma alteração da informação veiculada nos media, sensibilizando para a importância da disseminação de representações positivas sobre estas populações.

Por outro lado, e tendo em conta a importância de incluir a luta contra a discriminação no conceito de cidadania, este objectivo implica também a inclusão desta questão nos currículos de cidadania escolares e a promoção de incentivo, através da criação de prémios, à produção de projectos de investigação e trabalhos escolares.

5 - Garantir acessibilidade e disponibilização de informação permanentemente actualizada sobre o tema e os recursos existentes

Promover o acesso de todos os cidadãos a um conjunto de informação relacionada com a temática, tal como trabalhos de investigação, estudos, estatísticas e eventos, bem como apoios e recursos disponíveis. A informação deve ser disponibilizada num sítio da internet.

Eixo 2

1- Promover a qualidade técnica da intervenção

A qualidade de intervenção está directamente relacionada com a formação dos agentes envolvidos na mesma. A multidimensionalidade, em termos de problemas associados à situação de sem-abrigo, requer um domínio de conhecimentos específicos e um tipo de abordagem próprio. Por outro lado, as metodologias de intervenção integrada não têm sido uma prática muito utilizada, sendo necessário que os agentes que intervenham nesta área, com enquadramento institucional público ou privado, nomeadamente os que desenvolvam actividade em equipamentos de apoio específico e serviços públicos de atendimento, sejam alvo de qualificação privilegiada quanto a esta matéria e de supervisão externa qualificada, de carácter regular.

2 - Garantir eficácia e eficiência na intervenção

A adopção, por parte das redes sociais locais de uma metodologia de planeamento, intervenção e acompanhamento integrados, permitirá uma maior qualidade das respostas no combate a este fenómeno, rentabilizando recursos, evitando duplicação de intervenções e apoios e permitindo um verdadeiro acompanhamento de cada situação com vista à sua inserção.

As entidades, em cada Conselho Local de Acção Social que apresentem intervenção reconhecida com pessoas sem-abrigo, devem constituir-se em Núcleos de Planeamento, Intervenção e Acompanhamento a Sem-Abrigo e apresentar um Plano conjunto de resolução do problema no concelho a que pertencem. Este Plano será analisado a nível de Plenário, iniciando os Núcleos a sua actividade após a respectiva aprovação.

O Plano deve utilizar a metodologia de intervenção e acompanhamento integrado, cujo modelo se apresenta no ponto 4 desta estratégia, adaptando a organização logística à respectiva realidade local.

3 – Garantir a qualidade das respostas, dos serviços prestados e a logística operacional dos equipamentos fixos ou móveis que prestam apoio às pessoas sem-abrigo

A qualidade das respostas está, em grande parte, relacionada com os requisitos mínimos exigidos ao seu funcionamento. Assim, para além da necessária regulamentação determinante das condições de funcionamento de alguns equipamentos, serão definidos os requisitos indispensáveis para que as instituições e equipamentos possam ser reconhecidas como “instituições de referência na área de intervenção com pessoas sem-abrigo”.

Por outro lado, a regulamentação determinará a reformulação e consequente validação faseada de algumas das respostas já existentes.

Será ainda desenvolvido um sistema de avaliação das respostas, assente nos resultados obtidos e nos serviços prestados, que incluirá a avaliação dos próprios utilizadores.

A promoção de encontros entre instituições (dirigentes e técnicos) para troca de experiências e de reflexão sobre as práticas contribuirá também para a qualidade pretendida.

4 - Assegurar a existência de respostas que garantam que ninguém é desinstitucionalizado sem que tenham sido accionadas todas as medidas necessárias para lhe garantir um lugar adequado para viver, bem como os apoios necessários, sempre que se justifique

Tendo em conta a vulnerabilidade de algumas situações ocorridas após a saída de algumas instituições, nomeadamente os “Lares de Infância e Juventude”, os equipamentos de alojamento de carácter temporário, os hospitais, os estabelecimentos prisionais e as Comunidades Terapêuticas, serão criados sistemas

de sinalização obrigatória das situações que se considerem de risco, por forma a prevenir a falta de alojamento e acompanhamento em tempo útil.

Será efectuada a monitorização do cumprimento dos mecanismos de desinstitucionalização previstos para cada uma das respostas, sempre que existam, ou a criação de novos mecanismos quando tal se justifique.

5 – Assegurar que ninguém tenha de permanecer na rua por mais de 24 horas

O objectivo pretendido não é o de que sejam retiradas as pessoas que por algum motivo se encontram na rua, mas que sejam criadas todas as condições para que tal não precise acontecer.

As situações sem-tecto são acompanhadas por equipas de rua que trabalham com as pessoas no sentido da sua motivação para alterarem a sua condição, do seu acompanhamento médico ou ainda na garantia de cuidados básicos.

Sempre que possível, estas situações devem ser encaminhadas para Centros de Emergência para resposta imediata e efectuado diagnóstico rigoroso das situações a diferentes níveis, elaborado por equipas multidisciplinares.

Na sequência deste diagnóstico, as situações são encaminhadas para que lhes seja atribuído um técnico de referência ou gestor de caso, o qual ficará responsável por acompanhar todo o processo daí em diante.

A saída de um Centro de Emergência deverá ser feita para outra resposta de alojamento, temporária ou permanente, adequada a cada caso. As respostas de alojamento devem ser em número suficiente para dar resposta às necessidades que tenham em conta a heterogeneidade e consequente especificidade dos grupos (doença mental, consumidores de substâncias psicoactivas¹¹, imigrantes, etc.), de acordo com o plano e diagnóstico efectuados a nível local.

¹¹ Tendo em conta as mudanças na realidade do consumo de substâncias psico-activas licitas e ilícitas e o alargamento das competências do IDT aos Problemas Ligados ao Álcool, considera-se que, actualmente, a expressão **“consumidor de substâncias psico-activas”** afigura-se mais adequada para substituir as expressões toxicodependentes e alcoólicos.

6. Assegurar o apoio técnico à saída de um alojamento temporário durante o tempo necessário

Durante o período de alojamento temporário - sempre que este ocorra – deverá ser dada continuidade ao trabalho iniciado com a pessoa sem-abrigo com vista a concretizar o seu percurso de autonomia e inserção.

Pretende-se que seja contratualizado com ela um plano, a desenvolver em várias etapas, que irão sendo reformuladas de acordo com os progressos obtidos, e que não terminam com a saída do alojamento temporário em que se encontra. É indispensável que o apoio técnico de mediação e facilitação no percurso de inserção persista durante todo o tempo necessário à autonomia.

É por isso necessário reorganizar as equipas de intervenção existentes, de forma a garantir a existência destas equipas de acompanhamento, constituídas por técnicos “gestores de casos” de acordo com o modelo de intervenção e acompanhamento¹².

7. Assegurar a existência de condições que garantam a promoção de autonomia, através da mobilização e contratualização de todos os recursos disponíveis de acordo com o diagnóstico e as necessidades

A promoção da autonomia implica a mobilização e contratualização de todos os recursos disponíveis de acordo com o diagnóstico e necessidades, envolvendo assim várias áreas de intervenção:

7-A – Habitação – Criar condições de alojamento disponibilizando habitações de propriedade pública e privada para arrendamento directo ou mediado

É necessário que o Estado, no qual se situam, actualmente, as atribuições e competências em matéria de políticas de habitação, encontre soluções de reforço dos meios que actualmente possui, nomeadamente do aumento do parque habitacional ao dispor para as situações que assumem natureza emergente.

É desejável que os Municípios, no contexto de eventuais soluções legislativas que sejam avançadas (programas de promoção de acesso a habitação para pessoas sem-abrigo), colaborem com o Estado – Segurança Social e IHRU – na optimização das respostas a dar a este problema.

¹² Apresentado no ponto 4

O conteúdo das propostas das alterações legislativas deverá possibilitar aos Municípios Portugueses o acesso a programas que venham a ser criados ou que estejam em produção de forma a garantir a sua participação de forma efectiva.

Assim, medidas como, por exemplo, a criação de bolsas de habitação possibilitará aumentar a oferta de habitações que permitam dar uma maior resposta a situações de procura de alojamento urgente e prioritário.¹³

Também o apoio à promoção, por instituições que prossigam “fins assistenciais e de solidariedade social”, de soluções de arrendamento em residências colectivas para grupos populacionais com necessidades habitacionais específicas se enquadra no sentido do reforço da resposta habitacional.

7 - B- Emprego – Disponibilizar soluções de formação profissional e de emprego adequadas

Promoção do desenvolvimento de competências pessoais, sociais e profissionais como forma de reverter situações de sem-abrigo, mobilizando de forma integrada e complementar diversas prestações técnicas de apoio ao emprego e diferentes medidas activas de emprego e formação.

Assumem especial relevância neste domínio as intervenções técnicas de Orientação Profissional, as medidas previstas no âmbito da iniciativa “novas oportunidades” e do mercado social de emprego, os apoios à inserção profissional de pessoas com deficiência, o programa “Vida Emprego”, a colocação e a criação do próprio emprego, e ainda as medidas específicas destinadas aos beneficiários do RSI (Rendimento Social de Inserção).

Desenvolvimento de um modelo de suporte à inserção social e profissional desta população através da Implementação do Plano Pessoal de Emprego, como instrumento estratégico de apoio personalizado à inserção profissional das pessoas sem abrigo, no contexto do qual se definirá um plano de inserção sócio-profissional em função das necessidades identificadas e das potencialidades dos candidatos e do apoio contínuo à inserção.

Apoios à criação do próprio emprego, nomeadamente pela concessão de microcrédito a pessoas sem-abrigo.

¹³ O projecto ainda se encontra em fase de produção legislativa, por parte do IHRU

7- C - Protecção Social - Assegurar o acesso a todas as medidas de protecção adequadas

Pretende-se assegurar o acesso a todas as medidas de protecção social que sejam adequadas a cada situação no menor tempo possível, agilizando os processos.

Será também reconhecido o direito a RSI às pessoas que se encontrem em alojamentos de carácter temporário, sempre que devidamente fundamentada a sua necessidade com vista ao cumprimento do plano individual de inserção.

7 – D - Saúde – Assegurar a acessibilidade aos cuidados de saúde

Garantir a participação de um profissional de saúde, preferencialmente dos Cuidados de Saúde Primários, na realização do diagnóstico da situação e na elaboração do plano de acção das redes sociais.

Divulgar o conceito de sem abrigo nos serviços de saúde, permitindo uma correcta sinalização dos casos detectados.

Integrar os Núcleos de Planeamento e Intervenção, criados no âmbito da estratégia, de molde a garantir respostas mais e eficientes às necessidades detectadas.

Promover a inscrição nos Centros de Saúde dos sem abrigo identificados.

Promover a realização de rastreios activos sempre que a situação epidemiológica o justifique, ou seja, desde que seja identificada pelos serviços de saúde competentes, uma situação ou contexto de risco acrescido.

Promover a articulação das equipas de saúde na comunidade, nomeadamente das equipas de rua do Instituto da Droga e Toxicoddependência (IDT) e das Unidade de Cuidados na Comunidade (UCC), sem prejuízo de outras que possam vir a surgir, com os Núcleos de Planeamento de Intervenção e outras respostas de rua existentes.

Promover a implementação de um projecto-piloto, para tratamento de pessoas sem abrigo com doença mental, em articulação com outras estruturas existentes na cidade de Lisboa, para ser disseminado a outras cidades.

Promover o atendimento directo de pessoas sem abrigo, com doença mental, nos Serviços Locais de Saúde Mental (SLSM).

4. MODELO DE INTERVENÇÃO E ACOMPANHAMENTO

O modelo de Intervenção e Acompanhamento a utilizar na implementação da Estratégia decorre da indispensabilidade de rentabilização de recursos humanos e financeiros, bem como da necessidade de evitar a duplicação de respostas e qualificar a intervenção junto dos utentes, centrando-se no indivíduo, na família e na comunidade.

Implica uma abordagem multidimensional na elaboração do diagnóstico das situações e no acompanhamento dos casos, com desenho de um projecto de vida com vista à inserção e autonomização face aos serviços de apoio, sempre que possível, construído na relação entre o utente e o gestor de caso com o qual mantém uma relação privilegiada. (diagrama 1)

A implementação do modelo de intervenção e acompanhamento integrado realiza-se por territórios a definir nas plataformas das redes sociais ou Plenários dos CLAS, de acordo com as necessidades identificadas em diagnóstico. Sempre que a dimensão do fenómeno o justifique, deverá ser constituído, no âmbito da rede social, um **Núcleo de Planeamento e Intervenção Sem-Abrigo**.

E nesta fase, a realidade diagnosticada poderá ditar a necessidade de reequacionar o reforço técnico das equipas, hipótese que não deverá ser afastada, e para cuja resposta deverão contribuir, de forma articulada, os vários agentes e parceiros intervenientes, obedecendo sempre a uma lógica de distribuição equitativa de responsabilidades.

Os procedimentos internos, circuitos de comunicação e metodologias de trabalho a adoptar em cada Núcleo deverão ser definidos e acordados entre todos os parceiros que o integrem, no âmbito desta metodologia. A constituição deste Núcleo é celebrada através de protocolo e legitimado em Plenário do Conselho Local de Acção Social.

Nos casos em que não seja necessária a constituição de um Núcleo, deve ser identificado um **Interlocutor Local para a Estratégia Sem-Abrigo**, no âmbito da rede social.

A aplicação do modelo implica, assim alguns pressupostos que passamos a enunciar:

1 - A existência de um diagnóstico local, no âmbito do diagnóstico social da rede social, do qual deverá constar, não apenas a sinalização/caracterização de situações de pessoas sem-abrigo, mas também o de situações de risco face a essa condição.

2 – A constituição de Núcleos de Planeamento e Intervenção Sem-Abrigo (NPISA), no âmbito da rede social, constituídos por um conjunto de parceiros com intervenção nesta área sempre que a dimensão do fenómeno o justificar ou a designação de um interlocutor da rede social para a Estratégia Sem-Abrigo (nos casos em que não se justifique a criação de Núcleo).

3 – A designação de elementos técnicos, por parte das diferentes entidades parceiras, que constituam a equipa de gestores de caso para acompanhamento integral das situações.

4 – O compromisso dos diferentes parceiros relativamente à disponibilização de recursos necessários identificados pelos gestores de caso.

O Modelo de Intervenção e Acompanhamento aplica-se a todos os casos que sejam encontrados em situação de sem-abrigo, que requeiram intervenção especializada, e durante todo o tempo necessário até seja encontrada e estabilizada, uma solução.

Compreende assim, todos os procedimentos que são dirigidos às pessoas que se encontrem sem tecto ou sem casa, de acordo com os requisitos operacionais definidos no conceito de pessoa sem-abrigo aprovado a nível nacional, bem como os procedimentos que se destinem a prevenir essa situação ou a sua reincidência.

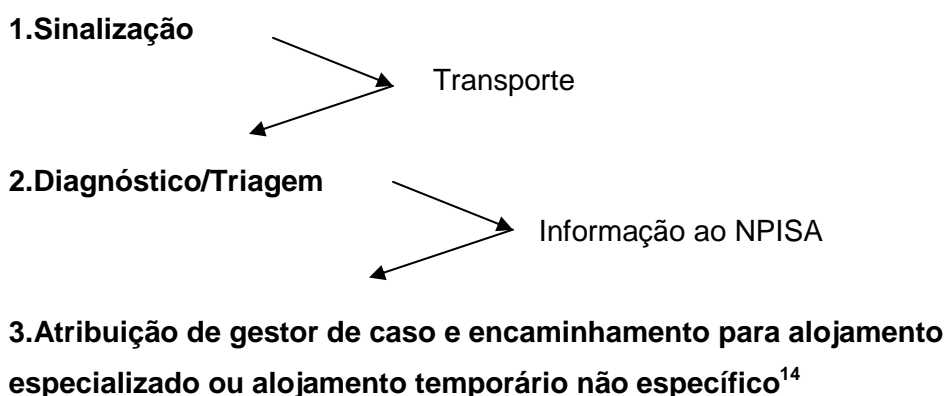
Corresponde a dois momentos – A – Intervenção na Emergência

B – Acompanhamento após a Emergência

A - Intervenção na Emergência

A Emergência corresponde ao período que decorre entre a sinalização de uma situação sem-abrigo e a sua identificação ao Núcleo de Planeamento e Intervenção Sem-Abrigo com vista ao acompanhamento e atribuição de técnico de referência (gestor de caso).

Compreende um conjunto de procedimentos que podem ser esquematizados da seguinte forma:



1-Sinalização

A sinalização consiste apenas no reconhecimento do facto de que uma pessoa se encontra sem-tecto ou sem-casa. As entidades sinalizadoras são:

- Equipas de rua
- Forças de segurança (PSP, GNR)
- LNES
- Equipas locais de emergência
- Serviços de saúde
- Outros serviços de atendimento social

Quando toma conhecimento de uma situação, por contacto directo ou indirecto, a entidade deve **sinalizar** e encaminhar para centro de emergência, ou para equipas de rua especializadas (consumidores de substâncias psico-activas ou doença mental) sempre que estes problemas sejam evidentes e existam estas equipas em actividade no local.

Estas equipas devem, nestes casos, para além da sinalização, fazer também o atendimento de 1ª linha ou seja, **a identificação / diagnóstico** e conseqüentemente a informação para o Núcleo de Planeamento e Intervenção Sem-Abrigo para que seja atribuído um técnico de referência, ou gestor de caso, e se proceda ao encaminhamento para alojamento com atendimento especializado de acordo com diagnóstico da situação.

¹⁴ ver anexo 6

Nos casos em que não exista centro de emergência ou equipas de rua especializadas, deverá ser definido a nível local, e no âmbito da rede social, o interlocutor ou equipamento responsável pelo diagnóstico e encaminhamento das situações.

Nesta fase é de primordial importância assegurar o **transporte** da pessoa para o centro de emergência ou centro especializado havendo necessidade, para este efeito, de definir os circuitos a implementar localmente, sugerindo-se que, nas situações onde existam equipas de rua, sejam estas a assegurá-lo.

A **identificação** corresponde à confirmação da situação de sem-abrigo e reconhecimento da necessidade de intervenção estruturada.

O diagnóstico deverá ser aprofundado e ter em conta as multidimensionalidades associadas, identificando, sempre que possível, os problemas dominantes, de forma a facilitar o encaminhamento posterior.

2.Diagnóstico/Triagem - O diagnóstico/triagem poderá ser feito ao nível de:

2.1- Centro de emergência

2.2 - Equipas de rua especializadas

2.3 – Interlocutor Local para a Estratégia Sem-Abrigo

O diagnóstico deverá ser apresentado ao Núcleo de Planeamento e Intervenção Sem-Abrigo no período máximo de 1 mês desde o 1º contacto, para que se possa proceder à atribuição imediata de um gestor de caso e ao encaminhamento para a resposta de acompanhamento.

Este diagnóstico deverá ser efectuado por equipa multidisciplinar e deverá ter em conta a multidimensionalidade dos problemas associados, identificando, sempre que possível, o problema dominante, de forma a facilitar o encaminhamento posterior.

No caso do diagnóstico ser apresentado pelas equipas de rua especializadas, e porque é admissível que algumas situações requeiram um acompanhamento mais prolongado na rua, o respectivo diagnóstico deverá incluir a fundamentação que o justifique, bem como a identificação das acções que a equipa de rua se propõe levar a cabo no sentido da motivação para a inserção ou do seu acompanhamento.

3. Atribuição de gestor de caso e encaminhamento para alojamento

Como já foi referido, os casos identificados e diagnosticados pelas equipas de rua especializadas e pelos centros de emergência deverão ser de imediato referenciados ao **Núcleo de Planeamento e Intervenção Sem-Abrigo**, ou ao Interlocutor Local para que lhes seja atribuído um técnico de referência ou gestor de caso e se proceda ao encaminhamento.

Os gestores de caso são técnicos das diferentes instituições parceiras da rede, que acompanharão e serão responsáveis pela gestão de processos, de acordo com as atribuições específicas.

A saída do centro de emergência deverá ter continuidade noutra resposta de alojamento.

Sempre que se trate de situações multiproblemáticas deverá ser determinada, na triagem, qual o problema dominante, com vista ao encaminhamento adequado.

As respostas de alojamento devem, assim, ser disponibilizadas de acordo com a especificidade da situação, tendo em conta o diagnóstico (ex: consumidores de substâncias psico-activas - centros de abrigo ou comunidades terapêuticas).

No caso das pessoas sem-abrigo que não têm um problema dominante associado, o encaminhamento será feito, de acordo com a situação, para um centro de alojamento temporário adequado às necessidades ou respostas de alojamento partilhadas, protegidas ou apoiadas.

B- Acompanhamento após a emergência

Após a atribuição a um gestor de caso, o contacto deste com a situação deverá ser imediato, e efectuadas todas as diligências necessárias ao acompanhamento da mesma.

Com base no diagnóstico efectuado, o qual poderá ser aprofundado por este técnico, deverão ser identificados ao Núcleo de Planeamento e Intervenção Sem-Abrigo os recursos necessários para preparação do plano individual de inserção.

Ou seja, o gestor de caso, para além do acompanhamento integral do utente, com quem vai contratualizando acções objectivas com vista à sua inserção (plano individual de inserção), vai também inventariando a necessidade dos diferentes recursos a disponibilizar na comunidade, informando o Núcleo de Planeamento e Intervenção Sem-Abrigo dessa necessidade, bem como da evolução das diferentes situações.

As acções a definir com vista à inserção, são traduzidas num **Plano Individual de Inserção** - Este plano deve ser definido em conjunto com a própria pessoa, contratualizando acções que tenham em vista a sua autonomia, adequadas às potencialidades e necessidades diagnosticadas em cada momento, pelo que não se trata de um documento fechado, devendo ser constantemente adaptado à evolução da situação ao longo do percurso do acompanhamento. Assim, a duração deste plano deve ser variável, e adaptada aos diferentes tipos de acções envolvidas.

Ao longo do processo de acompanhamento, o gestor assume uma função de mediador e facilitador nos processos de articulação e comunicação com as diferentes entidades/respostas com as quais a pessoa sem-abrigo tem de se relacionar no seu percurso de inserção, sendo o técnico de referência dos casos que acompanha.

Nos casos em que a pessoa é beneficiária, ou tem condições para recorrer ao Rendimento Social de Inserção (RSI), o plano individual de inserção deverá corresponder ou inscrever-se no acordo de inserção estabelecido no âmbito daquela medida, passando o gestor de caso a articular directamente com o técnico do serviço social local responsável pelo caso ou o Coordenador de NLI (Núcleo Local de Inserção), evitando duplicação de intervenções.

O mesmo se passa relativamente às situações acompanhadas por técnicos dos centros de emprego no âmbito dos Planos Pessoais de Emprego (PPE) - sempre que o diagnóstico da situação aponte para a necessidade de acompanhamento por parte do centro de emprego, deverá verificar-se se a pessoa já está ou não inscrita, se já tem delineado um PPE e, nesse caso, articular com o técnico responsável pelo mesmo.

Também nos casos em que haja necessidade de alguma intervenção programada ao nível da saúde, nomeadamente nos casos de pessoas consumidoras de substâncias psicoactivas, o gestor de caso articula com um interlocutor designado ao nível dos serviços de saúde para acompanhar a sua situação a este nível (diagrama 2).

O acompanhamento do percurso individual é monitorizado através dos gestores de caso, os quais devem apresentar relatório mensal da sua actividade ao Núcleo de Planeamento e Intervenção Sem-Abrigo ou ao interlocutor da rede social designado para o efeito e fazer actualização do sistema de informação relativamente ao registo de clientes.

Do relatório deve constar informação sobre os progressos e avaliação da actividade, identificação de obstáculos e necessidades encontradas, bem como propostas de superação das mesmas.

O acompanhamento deve continuar até a situação se considerar estabilizada e autónoma do ponto de vista da situação sem-abrigo. As situações que continuarem a necessitar de manter relação ou apoio a nível dos serviços da acção social, são encaminhadas para os serviços de atendimento local, devendo, no entanto, o gestor de caso continuar informado da evolução durante 3 anos, com regularidade variável e previamente acordada com o próprio, garantindo assim o acompanhamento e *follow-up* destas situações e prevenindo reincidências.

Diagrama 1-MODELO DE INTERVENÇÃO E ACOMPANHAMENTO

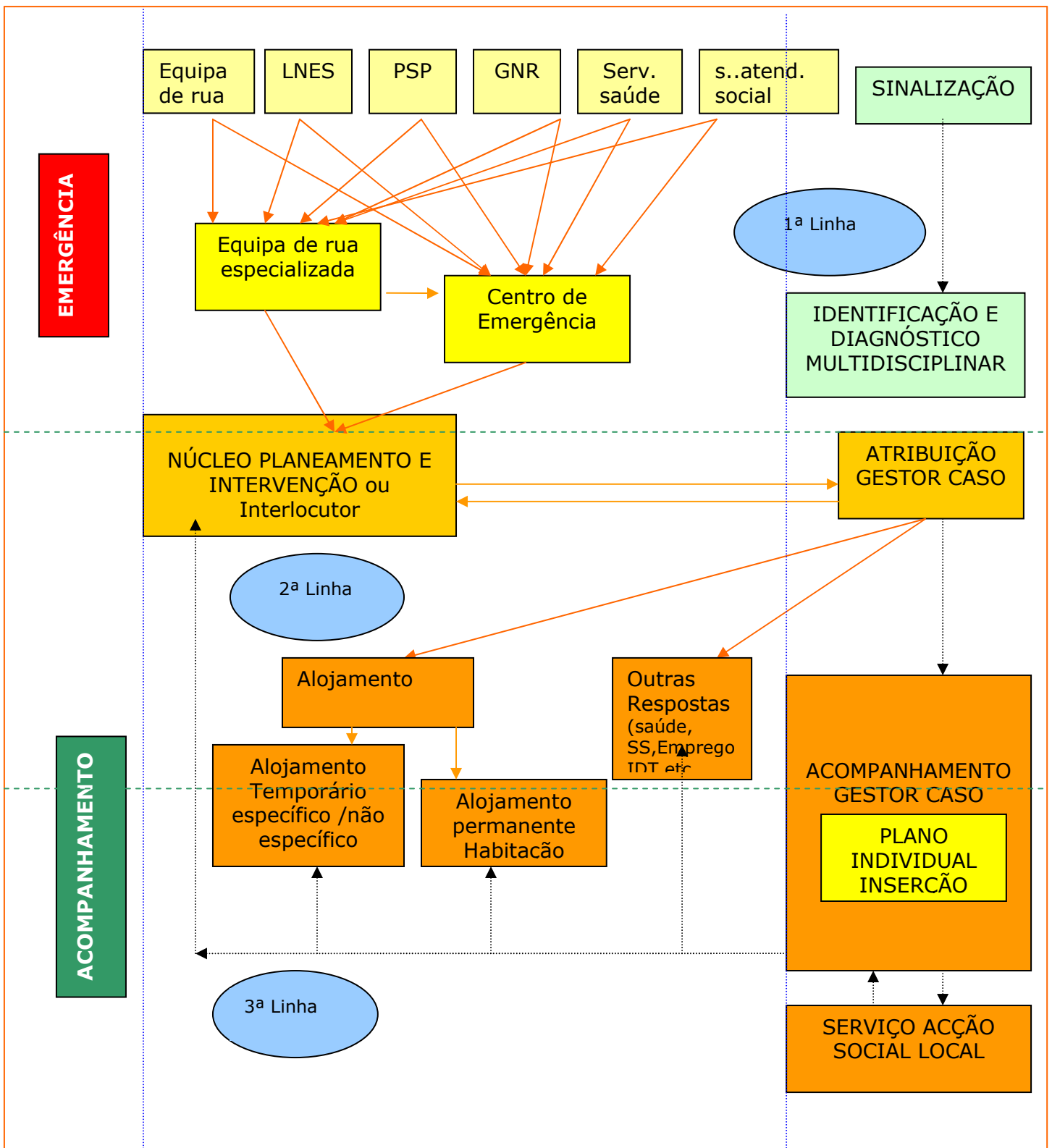
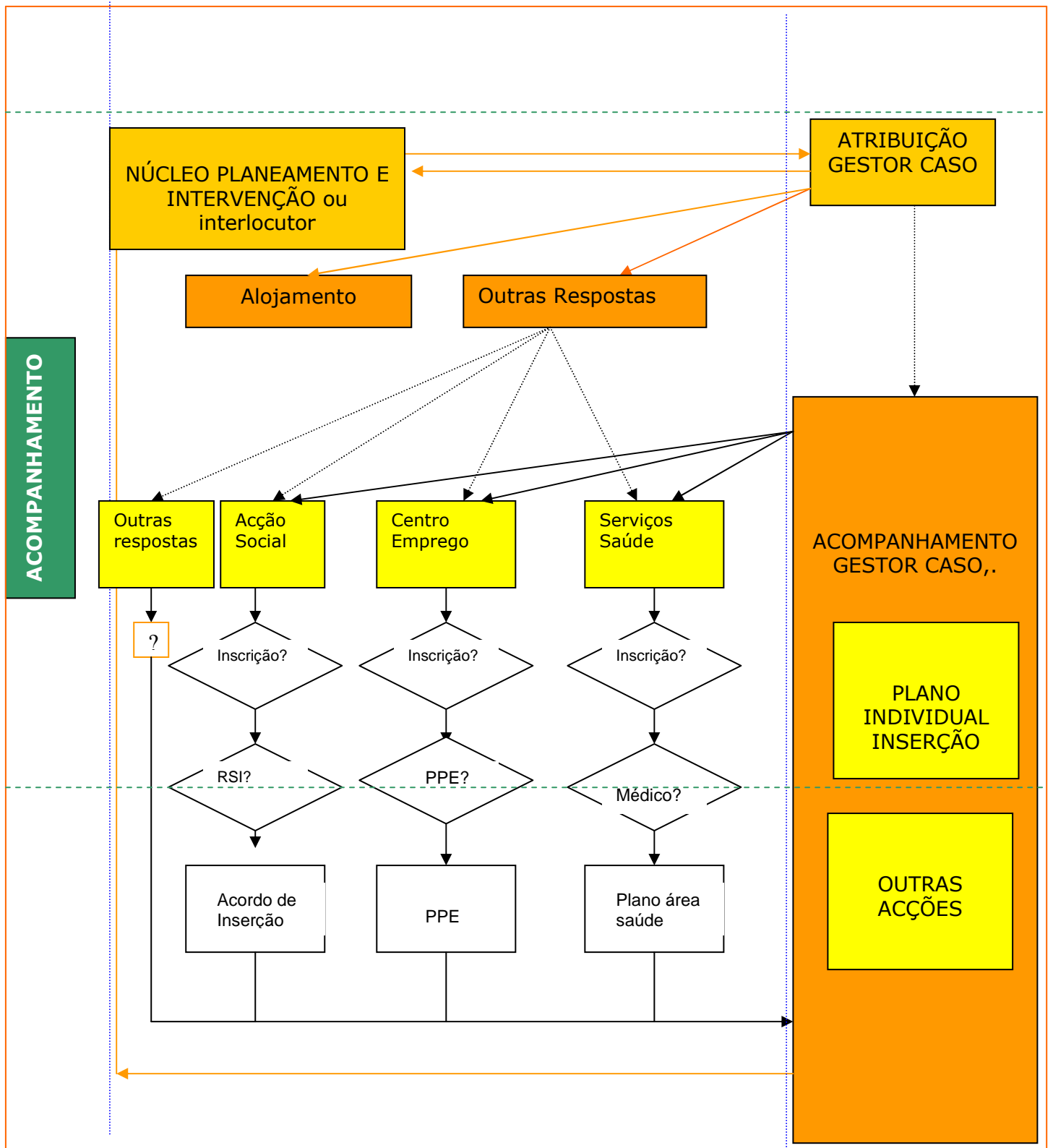


Diagrama 2 MODELO DE INTERVENÇÃO E ACOMPANHAMENTO
 – articulação gestor de caso com emprego, saúde e acção social e outras respostas



5 – IMPLEMENTAÇÃO, MONITORIZAÇÃO E AVALIAÇÃO DA ESTRATÉGIA

A implementação da Estratégia pressupõe a continuidade da actividade do Grupo Interinstitucional, o qual passará a designar-se de “Grupo de Implementação, Monitorização e Avaliação da Estratégia” (GIMAE).

Compete ao Grupo de Implementação, Monitorização e Avaliação da Estratégia garantir quer a implementação da Estratégia, mobilizando e promovendo a participação do conjunto dos intervenientes, quer a monitorização e avaliação de todo o processo.

O GIMAE é constituído por três órgãos com funções específicas:

Comissão de Acompanhamento Alargada – corresponde ao conjunto das entidades públicas e privadas que constituíram o grupo responsável pela elaboração da estratégia. Tem funções de acompanhamento, reunindo de 6 em 6 meses, podendo no entanto dentro deste período, ser marcadas reuniões extraordinárias. Poderão, eventualmente, aderir outras entidades, caso se justifique.

Núcleo Executivo – é um núcleo de entidades que reunirá mensalmente com a responsabilidade de monitorização, implementação e avaliação da estratégia, nomeadamente através da apresentação de relatórios de avaliação da mesma, constituído pelas seguintes entidades: ISS,IP, ACS,IEFP, ANMP,IHRU,IDT e uma das organizações não governamentais, membro da comissão alargada, rotativamente.

Núcleo Consultivo – responsável pela orientação técnica e aprofundamento teórico, constituído por elementos de Universidades, Centros de Estudos e organizações de representação com reconhecido trabalho técnico e de investigação nesta área. Reúne semestralmente com o Núcleo Executivo e acompanha regularmente a sua actividade.

Ao nível local, a responsabilidade de implementação, monitorização e avaliação será do interlocutor designado pelo Conselho Local de Acção Social, ou pelo coordenador dos Núcleos de Planeamento e Intervenção Sem-Abrigo sempre que existam, que articulam com o Núcleo Executivo mensalmente e sempre que necessário.

De salientar o papel fundamental das redes sociais locais, que pela abrangência de entidades que congregam, podem contribuir para a maior participação de todas as entidades que directa ou indirectamente devam ser envolvidas localmente relativamente a este fenómeno.

É, na verdade, ao nível das redes sociais, e através dos seus instrumentos de diagnóstico, que será efectuado o levantamento de necessidades de intervenção aos vários níveis:

- Prevenção do risco;
- Actuação junto das pessoas sem-abrigo;
- Garantia de acompanhamento destas pessoas até à sua autonomia ou a uma situação de enquadramento adequado, sempre que se trate de situações que não conseguem autonomizar-se.

A inscrição das acções necessárias à resolução dos problemas identificados, nos respectivos Planos de Desenvolvimento Social, consubstanciadas pela criação de grupos específicos de trabalho com responsabilidade directa nesta área de intervenção, permitirá o desenvolvimento de abordagens adequadas às realidades locais e a definição de formas de articulação eficazes e eficientes.

FASES DE IMPLEMENTAÇÃO DA ESTRATÉGIA

Existe, entre algumas das medidas preconizadas nesta Estratégia, um carácter de precedência, que obriga a considerar uma sequência temporal faseada na implementação e operacionalização da mesma.

Assim, consideram-se três fases de implementação, para as quais se apresentam, resumidamente, as principais acções a empreender a nível central e local (ver anexo 7)

Fase 1 – Corresponde a uma fase de preparação de toda a logística da Estratégia e terá a duração de um ano.

Enquanto que a nível central, a actividade se centrará, sobretudo, na produção de instrumentos de operacionalização, no nível local será necessário proceder à identificação e organização de parceiros em Núcleos, planificação local e criação de condições logísticas necessárias à implementação do modelo de intervenção propriamente dito.

Ao nível central destacam-se as seguintes actividades:

- Divulgação do conceito único a todas as entidades (E1-OE1)
- Difusão do modelo de intervenção e acompanhamento integrado (E2-OE2)
- Criação e instalação do sistema de informação (E1-OE2)
- Criação de instrumentos de operacionalização e monitorização (E2-OE4) e guião (E1-OE3)
- Criação de um referencial de formação técnica e planificação da mesma (E2-OE1)
- Criação e regulamentação de respostas sociais (E2-OE3; E2-OE7C e OE7D)
- Construção e difusão de material informativo (E1-OE5)
- Divulgação de Programas de Habitação (E2-OE4)
- Promoção e acompanhamento da criação dos Núcleos de Planeamento e Intervenção Sem-Abrigo (E1-OE3)

A nível local esta fase inclui as seguintes actividades:

- Organização territorial das entidades a envolver (E1-OE3)
- Elaboração de diagnóstico relativamente a: situações de risco, situações sem-abrigo, acompanhamento destas situações em curso, recursos existentes / levantamento de necessidades locais (E1-OE3)
- Planificação das actividades (E1-OE3)
- Apresentação de Programas Locais de Apoio a Sem-Abrigo (PLASA) (E2-OE2 e E2-OE4)

Fase 2 – Durante esta fase devem ter início os projectos que tenham sido previstos na planificação local, (estes projectos devem ter por base uma metodologia de intervenção e acompanhamento, de acordo com a apresentada no ponto 4 da Estratégia). A sua duração estará, assim, dependente de cada realidade local.

A nível central, corresponde a um conjunto de actividades, entre elas:

- Manutenção do sistema de informação (E1-OE2 e OE5)
- Criação de sítio na Internet (E1-OE5)
- Levantamento de boas práticas (E1-OE4 e E2-OE3)
- Reconhecimento das entidades de referência (E2-OE3)
- Disponibilização de referencial de formação (E2-OE1)
- Criação e regulamentação de prémios de investigação e escolares (E1-OE4)
- Criação de proposta de introdução do tema “sem-abrigo” no currículo de cidadania (E1-OE4)
- Dinamização de acções de sensibilização e combate ao estigma (E2-OE3 e E1-OE4)

Ao nível local, corresponde ao período de formação dos técnicos, e entrada em funcionamento dos PLASA aprovados, e às seguintes actividades:

- Formalização de protocolos (E2-OE2)
- Utilização do sistema de informação (E1-OE2)
- Reformulação/criação respostas (E2-OE3)
- Acções de formação e de sensibilização (E2-OE1 e E1-OE4)

- Desenvolvimento de respostas para famílias em risco (E2-OE2)
 - Apresentação de projectos “*housing first*” – (E2-OE4)
 - Apresentação de candidaturas PROHABITA (E2-OE4)
 - Levantamento de boas práticas (E1-OE4 e E2-OE3)
 - Construção de guia de recursos locais (E1-OE5)
- **Fase 3** – Corresponde a uma fase de estabilização da operacionalização e avaliação do processo em curso, nomeadamente a implementação, a nível local, de sistema de avaliação participada das respostas (E2-OE3).

MONITORIZAÇÃO DA ESTRATÉGIA

A monitorização, levada a cabo pelo Núcleo Executivo do GIMAE, será efectuada mensalmente, através do recurso a instrumentos próprios para recolha de informação relativa a cada uma das metas, em articulação com os interlocutores locais, os organismos com responsabilidades específicas e o Sistema de Informação e Monitorização.

Será produzido um relatório anual de monitorização.

AVALIAÇÃO DA ESTRATÉGIA

A avaliação da Estratégia deverá constituir-se como uma etapa essencial de todo o processo, devendo ser perspectivada como um instrumento de reflexão e aprendizagem com vista à permanente melhoria e desenvolvimento do trabalho de prevenção, intervenção e acompanhamento das pessoas sem-abrigo. Neste sentido, consideram-se três momentos de avaliação:

- Avaliação inicial (*ex-ante*) – corresponde ao diagnóstico inicial relativamente à situação a nível nacional e será realizado através de inquirição com questionário a ser respondido pelos interlocutores designados pelos CLAS para o efeito. A recolha, sistematização e relatório final destes dados será efectuada através de protocolo com uma entidade reconhecida neste domínio.
- Avaliação de processo (*on-going*) – corresponde à monitorização de cumprimento das diferentes metas para cada um dos objectivos e nas diferentes fases. É realizado pelo Núcleo Executivo do GIMAE, em articulação com os interlocutores locais.

- Avaliação do impacto da estratégia (*ex-post*) – corresponde a uma avaliação da estratégia a partir da sua 3ª fase e será executada por entidades externas.

Pretende-se que esta avaliação permita responder a algumas questões-chave a que importa dar resposta ao longo dos três momentos de avaliação acima identificados. Estas questões serão identificadas de acordo com critérios previamente definidos pela entidade responsável pela avaliação – que deverão ser devidamente validados pelo GIMAE – podendo incluir, nomeadamente, aspectos como: coerência da Estratégia versus diagnóstico, pertinência estratégica das medidas propostas, exequibilidade das metas definidas, grau de mobilização dos parceiros, adequação dos recursos, eficácia dos resultados esperados.

Do relatório de avaliação constarão ainda as propostas de reformulação da Estratégia a partir de 2015.

6 - CONCLUSÃO

Este documento apresenta uma Estratégia que permite responder aos problemas identificados e limitar as deficiências das respostas existentes.

O reconhecimento da complexidade do fenómeno e da falta de articulação entre as diferentes respostas, reflecte-se nas medidas adoptadas, que procuram não se basear numa visão redutora do problema, mas abranger a sua multidimensionalidade e responder aos diferentes tipos de causas, de ordem estrutural, conjuntural, sócio-económica, pessoal e institucional.

A Estratégia visa a criação de condições para que ninguém tenha de permanecer na rua por falta de alternativas e, sobretudo, assegurar a existência de condições que garantam a promoção da autonomia, através da mobilização de todos os recursos disponíveis de acordo com o diagnóstico e as necessidades individuais, com vista ao exercício pleno da cidadania.

As entidades representadas no grupo de trabalho estão conscientes de que um fenómeno desta natureza não desaparece e que, sendo uma permanência social, há, por vezes, a tentação de se adoptarem procedimentos para o ocultar, invariavelmente não atacando as suas causas mais profundas.

Assim sendo, a Estratégia adopta princípios orientadores, que consubstanciam o exercício pleno de cidadania, e assenta em dois eixos estruturantes:

- O conhecimento do fenómeno e a sua actualização permanente;
- A garantia de qualidade técnica da intervenção e das respostas a todos os níveis.

Destes dois eixos destacam-se a adopção de medidas no âmbito da prevenção, intervenção e acompanhamento e a garantia de articulação interinstitucional, no que respeita ao entendimento do conceito de pessoa sem-abrigo a utilizar, à uniformização de alguns procedimentos e ao modelo de intervenção e acompanhamento definido.

A Estratégia reconhece a importância de uma **intervenção preventiva** que possa contribuir para minimizar as probabilidades de desenvolvimento de processos de ruptura já identificados como desencadeantes de trajectórias de sem-abrigo.

Neste sentido, identifica e define medidas que permitam sinalizar e identificar situações decorrentes de despejo ou de desalojamento, bem como, no sentido de acautelar o desenlace previsível desses processos, através da necessária definição de circuitos devidamente acompanhados e em articulação com as entidades relevantes.

A definição de indicadores de risco, a articulação estreita entre diversos serviços envolvidos nas diferentes fases do processo, a utilização e monitorização de procedimentos de sinalização, a diversificação de respostas ao nível do acesso a um alojamento, permitirão accionar mecanismos de protecção ao desencadear de muitas situações de sem-abrigo.

A diversidade e dispersão de respostas ao nível da **intervenção** directa com situações e processos já identificados como sem-abrigo apela a uma priorização, no âmbito da Estratégia Nacional, de um conjunto de medidas que permitam nomeadamente: clarificar procedimentos e articular respostas (ex: equipas de intervenção directa; serviços de apoio social/serviços de saúde); desobstruir circuitos de intervenção existentes; assegurar respostas imediatas de emergência com garantia de continuidade através de procedimentos sistemáticos de diagnóstico/triagem e encaminhamento; desenvolver um modelo de intervenção integrada centrada sobre as necessidades da pessoa, que permita assegurar a continuidade do apoio, independentemente (e não em função) da natureza específica das respostas institucionais existentes; promover e incentivar a experimentação de projectos inovadores (nomeadamente ao nível das respostas de alojamento apoiado de primeira linha¹⁵).

Já no que se refere à área do **acompanhamento**, têm sido vários os problemas identificados pelas instituições no terreno e que se prendem com dimensões como a saúde, a inserção profissional, a ocupação vocacional, o alojamento, as redes de suporte informal, a qualidade das respostas ou a necessária qualificação/sensibilização dos profissionais. Do modelo de intervenção e acompanhamento, que se enquadra no âmbito do programa da rede social, destaca-se a figura de um gestor de caso, técnico de referência para a pessoa sem-abrigo, mediador e facilitador dos processos de autonomização e articulação interinstitucional.

¹⁵ Vd. experiências em curso em vários países europeus no que diz respeito à implementação de programas de alojamento designados "housing first", inicialmente desenvolvidos nos Estados Unidos (Tsemberis et al, 2004; Culhane, et al 2002; Sahlins, 2005; Atherton and McNaughton, no prelo);

A Estratégia realça, ainda, a necessidade de criação de respostas e/ou estruturas de suporte à inserção/autonomização das pessoas sem-abrigo, fundamentadas em diagnósticos que avaliem as competências, capacidades e necessidades da pessoa aos mais diversos níveis (ex: alojamento, redes de suporte, recursos financeiros, saúde, orientação vocacional e integração profissional); a adopção de estratégias e procedimentos comuns; a promoção efectiva da participação das pessoas sem-abrigo no seu processo de inserção, a requalificação/readaptação de equipamentos e/ou serviços; a definição de orientações específicas com vista a uma articulação efectiva das diferentes respostas; a clarificação de competências e responsabilidades dos técnicos de referência responsáveis pelo acompanhamento das pessoas em situação de sem-abrigo, no âmbito de um modelo de intervenção integrada a implementar localmente com as especificidades necessárias.

Assentando nas estruturas da rede social e nos recursos existentes no terreno, não exclui a possibilidade de criação de novos recursos nos casos em que os diagnósticos locais apontem para essa necessidade.

A adopção da presente Estratégia visa a obtenção de resultados a médio e longo prazo, não se pressupondo grandes expectativas de resultados durante o primeiro ano de implementação, uma vez que implica a criação de condições com a solidez necessária para colocar em prática as medidas previstas, o que será executado de forma gradual.

De facto, o que se pretende é uma ruptura com o paradigma em curso na situação actual, que António Sérgio tão bem denunciou: "*Tirar onde faz falta e pôr onde faz vista*".

Esta mudança implica alterações nos modos de funcionamento actuais e criação de instrumentos específicos e recursos, que tenham sustentabilidade e consistência.

Há ainda necessidade de prever a existência de uma estrutura que tenha a missão de monitorizar todo o processo, recorrendo a uma assessoria técnico-científica, nomeadamente para pôr em prática a avaliação externa prevista.

Neste sentido, a implementação assenta em três fases específicas, conforme referido no capítulo 5.

A aprovação desta Estratégia resultou do compromisso de todas as entidades envolvidas, no sentido de assegurar, tanto quanto possível, uma articulação entre elas,

também no que toca a iniciativas ou eventos dirigidos a esta população, rompendo com a prática recorrente actual, assente num esbanjamento de recursos sem benefícios duradouros.

Só assim acreditamos ser possível garantir os direitos de todas as pessoas sem-abrigo e assegurar a sua efectiva integração.

Anexo 1 – Entidades representadas no Grupo Interinstitucional

Entidades Públicas

ACS	Alto Comissariado para a Saúde
ACIDI,IP	Alto Comissariado para a Imigração e o Diálogo Intercultural
ANMP	Associação Nacional de Municípios Portugueses
CIG	Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género
DGS	Direcção Geral de Saúde
DGSS	Direcção Geral de Segurança Social
IDT	Instituto da Droga e da Toxicodependência
IEFP	Instituto de Emprego e Formação Profissional
IHRU	Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana
LNEC - NES	Núcleo de Ecologia Social do Laboratório Nacional de Engenharia Civil
PSP	Polícia de Segurança Pública
GNR	Guarda Nacional Republicana
SCML	Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (como representante da Acção Social para Lisboa)
DGRS	Direcção Geral de Reinserção Social
DGSP	Direcção Geral dos Serviços Prisionais
ENSP	Escola Nacional de Saúde Pública
ISS,IP	Instituto de Segurança Social,IP

Entidades Privadas

CNIS	Confederação das Instituições de Solidariedade Social
FNERDM	Federação Nacional das Entidades de Reabilitação de Doentes Mentais
CESIS – Observ. FEANTSA	Entidade correspondente do Observatório da Federação Europeia de Instituições que trabalham com Sem-Abrigo (FEANTSA) em Portugal
REAPN	Rede Europeia Anti-Pobreza/Portugal
U-Mis	União das Misericórdias Portuguesas

Anexo 2 – ETHOS- Tipologia Europeia sobre Sem-Abrigo e Exclusão Habitacional

CATEGORIA CONCEPTUAL		CATEGORIA OPERACIONAL	SUB-CATEGORIA	DEFINIÇÃO
SEM TECTO	1	A viver em espaço público	1.1.	A dormir na rua
	2	Alojado em abrigo de emergência nocturno e/ou forçado a passar várias horas por dia num espaço público	1.2. 2.1. 2.2. 2.3.	Contactado por equipas de rua Abrigo nocturno de acesso directo Alojamento precário Centro de acolhimento temporário (< 3 meses)
SEM CASA	3	Pessoas alojadas em centro de acolhimento temporário / Acomodação temporária	3.1 3.2.	Centro de acolhimento temporário para sem-abrigo Alojamento temporário (tempo de permanência indefinida, definida e longa)
	4.	Pessoas em casas-abrigo para mulheres vítimas de violência doméstica	4.1. 4.2.	Casas abrigo /centros acolhimento Alojamento apoiado
	5.	Pessoa em centros de acolhimento para imigrantes e refugiados/requerentes asilo	5.1. 5.2. 5.3.	Centros de acolhimento Alojamento para repatriados Centros para trabalhadores imigrantes
	6.	Pessoas sujeitas a desinstitucionalização	6.1. 6.2.	Instituições penais (período definido a nível nacional) Instituições hospitalares (hospitais psiquiátricos e unidades de prestação de cuidados saúde)
	7.	Pessoas em alojamento apoiado (devido a carência/ausência de habitação)	7.1. 7.2. 7.3. 7.4.	Habitação assistida (grupo) Habitação assistida (individual) “Foyers” Alojamento para mães/pais adolescentes
	8.	Sem contrato de arrendamento ou aquisição	8.1. 8.2.	A viver temporariamente com família ou amigos (não por opção) A viver em domicílio sem arrendamento legal (exclui squatters)
	9.	Pessoas sujeitas a ameaça de despejo	9.1. 9.2.	Com ordem legal de despejo (arrendamento) Com direito de resolução (propriedade)
HABITAÇÃO INSEGURA	10.	Pessoas a viver sob ameaça de violência por parte do/a companheiro/a ou família	10.1.	Incidentes registados na polícia
	11.	A viver em estruturas temporárias não comuns	11.1. 11.2.	Casa móvel / caravana ou carrinhas Ocupação ilegal de terreno (ex. Roma, ciganos)
	12.	A viver em habitação sem condições	11.3. 12.1.	Ocupação ilegal de prédio Alojamentos não adequados à legislação nacional
HABITAÇÃO INADEQUADA	13.	Situações de sobrelotação habitacional extrema	13.1.	Padrão nacional relativo ao índice de sobrecupação ¹⁶

¹⁶ Em Portugal, o INE define um índice de lotação do alojamento, mediante o qual determina a situação de sub ou sobre ocupação do mesmo: Os cálculos são feitos com base nos seguintes parâmetros considerados normais: 1 Divisão-sala de estar; 1 Divisão - para casal; 1 Divisão - para outra pessoa não solteira; 1 Divisão - para pessoa solteira com mais de 18 anos; 1 Divisão - para duas pessoas solteiras do mesmo sexo com idade entre os 7 e 18 anos; 1 Divisão - para cada pessoa solteira de sexo diferente com idade entre os 7 e 18 anos ; 1 Divisão - para duas pessoas com menos de 7 anos. (INE)

ANEXO 3 REQUISITOS OPERACIONAIS DO CONCEITO DE PESSOA SEM-ABRIGO

No sentido de clarificar alguns dos termos utilizados neste conceito, e facilitar a sua aplicação, indicam-se alguns requisitos operacionais do mesmo:

1 - Para além da questão da nacionalidade pode colocar-se a questão da **regularização da situação no país de cidadãos estrangeiros**. Para efeitos de enquadramento neste conceito, devem ser incluídas todas as situações de estrangeiros que correspondam a todas as outras condições, independentemente da situação de regularização em que se encontrem no país (situação irregular, visto de curta duração; autorização de residência temporária ou permanente¹⁷).

2 – Sem tecto:

- **Espaço público** – espaços de utilização pública como jardins, estações de metro/camionagem, paragens de autocarro, estacionamento, passeios, viadutos, pontes ou outros;
- **Abrigo de emergência** – qualquer equipamento que acolha, de imediato, gratuitamente e por períodos de curta duração, pessoas que não tenham acesso a outro local de pernoita;
- **Local precário** – local que, devido às condições em que se encontra permita uma utilização pública, tais como: carros abandonados, vãos de escada, entradas de prédios, fábricas e prédios abandonados, casas abandonadas ou outros.

3 – Sem casa:

- **Alojamento temporário** – Equipamento que acolha pessoas que, não tenham acesso a um alojamento permanente e que promova a sua inserção. Corresponde à resposta social da nomenclatura da Segurança Social, designada por “Centro de Alojamento Temporário: *“resposta social, desenvolvida em equipamento, que visa o acolhimento, por um período de tempo limitado, de pessoas adultas em situação de carência, tendo em vista o encaminhamento para a resposta social mais adequada.”*

¹⁷ A autorização de residência é um documento que é emitido sob a forma de um título de residência e que permite aos cidadãos estrangeiros residir em Portugal durante um certo período de tempo ou por tempo indeterminado. A actual lei considera residente legal o cidadão estrangeiro habilitado com título de residência em Portugal, de validade igual ou superior a um ano (www.acidi.gov.pt)

Não se incluem neste tipo de alojamento, os equipamentos que constituem respostas específicas para determinadas problemáticas, tais como:

- Infância e juventude:
 - Lar de Apoio (guião técnico DGSS);
 - Centro de Acolhimento Temporário para Infância e Juventude (Lei n.º147/99 de 1 de Setembro; Guião técnico aprovado por Despacho do SEIS, e 29/11/96);
 - Lar de Infância e Juventude (Lei n.º 147/99, de 1 de Setembro; Decreto-Lei n.º2/86, de 2 de Janeiro; Guião técnico aprovado por despacho do SEIS, de 29/11/96);
 - Apartamento de Autonomização (Lei n.º 147/99, de 1 de Setembro; Decreto-Lei n.º2/86, de 2 de Janeiro);
- Pessoas Idosas
 - Centro de Noite (Orientação técnica, circular n.º12, de 25/06/04;guião técnico aprovado por despacho de 19 de Maio de 2004, do MSST);
 - Residência
 - Lar de Idosos (Despacho Normativo n.º12/98, de 25 de Fevereiro; Despacho n.º 9400/2001 do SESS, de 11 de Abril; Despacho n.º 7837/2002, de 16 de Abril; Despacho do MESS de 3/08/93;guião técnico aprovado por despacho do SEIS, de 29/11/96;orientação técnica, circular n.º 11, de 24/06/04);
- Pessoas Adultas com Deficiência
 - Lar Residencial;
- Pessoas Adultas em situação de Dependência
 - Unidade de Vida Protegida (Despacho conjunto n.º 407/98, de 15 de Maio);
 - Unidade de Vida Autónoma (Despacho conjunto n.º 407/98, de 15 de Maio);
 - Unidade de Vida Apoiada (Despacho conjunto n.º 407/98, de 15 de Maio);
 - Unidades de Longa Duração e manutenção (Decreto-Lei n.º 101/2006 de 22 de Maio)

- Família e Comunidade em Geral
 - Centro de Apoio à Vida (Portaria n.º446/2004, de 30 de Abril; Orientação Técnica, Circular n.º14 de 25/06/04, guião técnico aprovado por despacho de 19 de Maio do MSST);
 - Comunidade de Inserção (Orientação Técnica, Circular n.º13 de 25/06/04, guião técnico aprovado por despacho de 19 de Maio do MSST);
- Pessoas Infectadas pelo VIH/SIDA
 - Residência para Pessoas Infectadas pelo VIH/SIDA
- Pessoas Toxicodependentes¹⁸
 - Apartamento de Reinserção Social (Lei n.º 17/98, de 21 de Abril; Decreto-Lei n.º 72/99, de 15 de Março; Despacho conjunto n.º 363/99, de 29 de Abril);
 - Comunidades Terapêuticas;
 - Centro de Acolhimento;
 - Centro de Abrigo;
- Pessoas Vítimas de Violência Doméstica
 - Casa Abrigo (Lei n.º 107/99, de 3 de Agosto; Decreto-Lei n.º 323/2000, de 19 de Dezembro; Decreto Regulamentar n.º 1/2006, de 25 de Janeiro).

¹⁸ Ver nota de rodapé nº12

Atribuições do Gestor de Caso

O gestor de caso é um técnico que faz parte de uma das entidades parceiras representadas no Núcleo de Planeamento e Intervenção Sem-Abrigo. De acordo com o diagnóstico efectuado pela equipa multidisciplinar do centro de emergência ou das equipas de rua especializadas é definida, em reunião de Núcleo, a distribuição dos casos pelas diferentes entidades e respectivos gestores de caso.

Os gestores são os responsáveis pelo acompanhamento de todo o processo, serão o contacto próximo e privilegiado de cada pessoa sem-abrigo e definirão com ele as etapas a planear no seu percurso de inserção, identificando as acções prioritárias, em cada momento, que poderão contribuir para esse percurso, promovendo a articulação com as instituições e entidades que deverão ser envolvidas no mesmo.

Estes técnicos, que deverão ter formação na área das Ciências Sociais, devem acompanhar entre 15 a 20 situações no máximo, e manter contacto regular com todas as situações que acompanham, bem como com as respostas mobilizadas para esse acompanhamento.

Assim, em síntese, o gestor de caso:

- Defende os interesses da pessoa sem-abrigo em todas as situações (“*advocacy*”);
- Prepara em conjunto com a própria e contratualiza os planos individuais de inserção;
- Articula com todas as entidades envolvidas nos planos individuais de inserção
- É um facilitador e mediador no processo de inserção e autonomização;
- Actualiza o diagnóstico e avalia as necessidades e o processo de inserção
- Partilha informação pertinente com o Núcleo de Planeamento e Intervenção Sem-Abrigo, com vista ao controlo dos processos
- Acompanha a situação até que estejam criadas condições ao nível de inserção e autonomia relativamente às medidas específicas para pessoas sem-abrigo
- Encaminha as situações, no final do seu processo de acompanhamento para o serviço de atendimento social local
- Faz o *follow-up* das situações durante 3 anos

ANEXO 5 - Atribuições do Núcleo de Planeamento e Intervenção Sem-Abrigo

Este Núcleo, deve ser criado, sempre que a dimensão do fenómeno sem-abrigo o justifique, no âmbito das redes sociais concelhias ou plataformas supra-concelhias.

É constituído por todas as Entidades com intervenção na área que desejem estabelecer um trabalho articulado e integrado, e às quais seja reconhecida competência para tal por todos os outros parceiros.

Este Núcleo tem como principais responsabilidades:

Ao nível do Planeamento:

- Diagnóstico local sobre o fenómeno sem-abrigo, como contributo para o diagnóstico da rede social e base de planificação da sua actividade;
- Identificação e mobilização dos recursos necessários à resolução do problema – sistematização de um guia de recursos local;
- Planificação das actividades nesta área, através da construção de um Plano de Acção, para conjugação de esforços e rentabilização de recursos na resolução do problema;
- Identificação das necessidades de formação das equipas e programação da mesma;
- Relatórios de actividades anuais.

Ao nível da Intervenção:

- Coordenar os encontros para análise e atribuição de casos de acordo com os diagnósticos e necessidades apresentadas;
- Promover articulação entre as entidades públicas e privadas visando a articulação e rentabilização de recursos;
- Monitorizar os processos (controlo da execução dos planos de inserção, identificação e gestão de obstáculos);
- Assegurar a articulação com equipas de supervisão e avaliação externa;
- Promover acções de Sensibilização/Educação da comunidade para as questões da inserção relativamente à população sem-abrigo;
- Contribuir para assegurar a implementação e monitorização da Estratégia Nacional, centralizando toda a informação a nível local;
- Articulação permanente com o Grupo de Implementação, Monitorização e Avaliação da Estratégia.

Anexo 6 - Caracterização das respostas

Respostas de Alojamento:

Alojamento Específico: Enquadram-se nesta designação todas as respostas de alojamento específicas para determinado problema, identificado como dominante.

Alojamento Não Específico: Sempre que não seja possível o encaminhamento directo para uma resposta especializada após o diagnóstico, poderá ser necessário recorrer a uma resposta que privilegie, para além da satisfação das necessidades básicas, acompanhamento mais próximo, que permita a elaboração do plano individual de inserção, de duração variável e adequada à situação.

Este alojamento poderá ser de 3 tipos, enquadrados na resposta Centro de Alojamento Temporário, de acordo com os objectivos e características das situações:

Centros de Alojamento Temporário : 1- Centros de Emergência

2- Apartamentos partilhados

3- Centros de Alojamento de média duração

1. Centro de Emergência: (resposta a criar)

O Centro de Emergência é um Centro de Alojamento Temporário para resposta imediata e com características muito específicas. Trata-se de uma estrutura que deverá funcionar isoladamente e não acoplado a centro de alojamento temporário, excepto quando não houver outra possibilidade e, nestes casos, desde que esteja garantida a distinção entre situações, nomeadamente no que respeita às regras de funcionamento, estando aberto 24h, 365 dias no ano.

O alojamento em Centro de Emergência deverá ser o mais curto possível, não devendo exceder 1 mês.

Objectivos:

- Satisfação das necessidades básicas
- Diagnóstico de necessidades/triagem e motivação para a inserção
- Contactos com outras entidades para apoio imediato (C.Saúde,Hospital, ACIDI,IP, Segurança Social, Família)
- Referenciação das situações para o Núcleo de Planeamento e Intervenção Sem-Abrigo local

2. Apartamentos partilhados (resposta a criar)

São apartamentos, em blocos de habitação em meio urbano, não identificados como instituição, que se destinam a ser partilhados por um conjunto de pessoas com determinadas características e competências. O alojamento nestas condições não deverá ser superior a 1 ano e deverá ter um acompanhamento técnico regular (pelo menos semanal).

Objectivos:

- Garantir alojamento a baixo custo, partilhado ou individual,
- Facilitar o processo de autonomização
- Desenvolver competências específicas de gestão doméstica, gestão de conflitos e partilha
- Criar condições para a busca activa de alojamento próprio

3. Centros de Alojamento de média duração - São centros que proporcionam o acolhimento, por um tempo limitado, para pessoas adultas em situação de carência, até serem encaminhadas para a resposta social mais adequada

Objectivos

- Proporcionar alojamento temporário;
- Satisfazer as necessidades básicas de sobrevivência;
- Ajudar a definir um projecto de vida.

Respostas de rua:

1. Equipas de rua para pessoas sem-abrigo – equipas multidisciplinares, que estabelecem uma abordagem às pessoas sem-abrigo, visando a sinalização de situações, identificação de necessidades, resposta às necessidades básicas, motivação para a inserção e encaminhamento para diagnóstico e identificação.

2. Equipas de intervenção directa – são equipas com intervenção directa junto das pessoas consumidoras de substâncias psicoactivas e suas famílias e das comunidades afectadas pelo consumo de substâncias psicoactivas.

Objectivos:

- Identificar situações de risco;
- Sensibilizar os toxicodependentes para mudarem o seu comportamento e abandonarem a droga;
- Incentivar os toxicodependentes a entrar em programas de recuperação, tratamento e reinserção social;
- Incentivar a família e outras pessoas que rodeiam a pessoa toxicod dependente a cooperar no seu processo de recuperação e de reinserção social (por exemplo, dando-lhes informação e encaminhando-os para os serviços de apoio).

3. Equipas de rua especializadas – são equipas que acompanham e encaminham as pessoas com problemas associados à condição de sem-abrigo de forma adequada. As equipas devem acompanhar, durante o tempo necessário, os casos que não podem concretizar de imediato uma resposta de alojamento, até estarem reunidas as condições para o mesmo acontecer.

Deverá haver equipas com especificidade ao nível de

- consumidores de substâncias psico-activas – formação específica nestas áreas, decidem sobre o acompanhamento ou encaminhamento para o Centro de Respostas Integradas (CRI) ou resposta específica, de acordo com diagnóstico da situação devidamente fundamentado.
- saúde mental – equipas de saúde mental que permitam a intervenção mais adequada no tempo ajustado e a articulação privilegiada com o hospital ou as respostas de alojamento específicas.

Estas equipas devem ter circuitos de intervenção previamente definidos e conhecidos de todos os intervenientes, com horários que permitam o acompanhamento das pessoas na rua no período da noite e todos os dias do ano.

Anexo 7 – Quadro Fases de Implementação da Estratégia

Fase	Central	Local
1 Meta 2009	<ul style="list-style-type: none"> Divulgação do conceito único a todas as entidades (E1-OE1) Difusão do modelo de intervenção e acompanhamento integrado (E2-OE2) Criação e instalação do sistema de informação (E1-OE2) Criação de instrumentos de operacionalização e monitorização (E2-OE4) e guião ((E1-OE3) Criação de um referencial de formação técnica e planificação da mesma (E2-OE1) Propostas de regulamentação de respostas sociais (E2-OE3; E2-OE7C e OE7D) Construção e difusão de material informativo (E1-OE5) Promoção e acompanhamento da criação dos Núcleos de Planeamento e Intervenção Sem-Abrigo (E1-OE3) Divulgação programas PROHABITA (E2-OE4) 	<ul style="list-style-type: none"> Organização territorial das entidades a envolver (E1-OE3) Elaboração de diagnóstico relativamente a: situações de risco, situações sem-abrigo, acompanhamento destas situações em curso, recursos existentes / levantamento de necessidades locais. (E1-OE3) Planificação das actividades (E1-OE3) Apresentação do plano local de PLASA (Programas Locais de Apoio a Sem-Abrigo) (E2-OE2 e E2-OE4))
2	<ul style="list-style-type: none"> Manutenção do sistema de informação (E1-OE2 e OE5) Criação de sítio na Internet (E1-OE5) Levantamento de boas práticas (E1-OE4 e E2-OE3) Reconhecimento entidades de referência (E2-OE3) Disponibilização de referencial de formação (E2-OE1) Criação e regulamentação de prémios de investigação e escolares (E1-OE4) Criação de proposta de introdução do tema “sem-abrigo” no currículo de cidadania (E1-OE4) Dinamização de acções de sensibilização e combate ao estigma (E2-OE3 e E1-OE4) 	<ul style="list-style-type: none"> Utilização do sistema de informação (E1-OE2) Reformulação/criação respostas (E2-OE3) Construção de guia de recursos locais (E1-OE5) Levantamento de boas práticas (E1-OE4 e E2-OE3) Acções de formação e de sensibilização (E2-OE1 e E1-OE4) Desenvolvimento de respostas para famílias em risco (E2-OE2) Acompanhamento e formalização de protocolos (E2-OE2) Apresentação de projectos “housing first” – (E2-OE4) e candidaturas ao PROHABITA
3	Estabilização, produção de relatórios	Implementação sistema de avaliação participada das respostas (E2-OE3)

Instrumentos a criar – Guião para diagnóstico com indicadores de risco, fichas de sinalização e referência, fichas de monitorização, modelo relatório de actividades, definição de critérios para reconhecimento das entidades de referência

Regulamentos a criar – respostas sociais, prémios investigação e trabalhos escolares

Protocolos a celebrar – Avaliação Diagnóstico, Formação, Supervisão

Anexo 8 Grelhas de objectivos das estratégias

(DOC ENSA 2009-2015)