



**RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DA ESTRATÉGIA NACIONAL PARA A INTEGRAÇÃO
DE PESSOAS SEM-ABRIGO 2009-2015: PREVENÇÃO, INTERVENÇÃO E
ACOMPANHAMENTO**

INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.

FEVEREIRO 2017

As entidades do GIMAE que contribuíram para a elaboração deste relatório foram: Alto Comissariado para as Migrações (ACM); Centro de Estudos para a Intervenção Social (CESIS); Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género (CIG); Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais (DGRSP); Programa Nacional para a Saúde Mental (PNSM) da Direção Geral de Saúde (DGS); Direção Geral da Segurança Social (DGSS); Rede Europeia Anti Pobreza (EAPN Portugal); Federação Nacional de Entidades de Reabilitação de Doentes Mentais (FNERDM); Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP); Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU, I.P.); Serviço de Intervenção nos Comportamentos Aditivos e nas Dependências (SICAD); Guarda Nacional Republicana (GNR) e Polícia de Segurança Pública (PSP).

Índice

INTRODUÇÃO	5
ENQUADRAMENTO DA ENIPSA	6
CONTRIBUTOS GIMAE	10
Outros contributos	10
EIXO 1 – Conhecimento do fenómeno, Informação, Sensibilização e Educação	11
OE 1 - Promover a utilização de um conceito único de “pessoa sem-abrigo”, a nível nacional	11
OE2 - Garantir a Monitorização do fenómeno e a acessibilidade da informação	13
OE3 - Assegurar que os Diagnósticos e os Planos de Desenvolvimento Social (PDS) das redes sociais incluam indicadores relativos ao fenómeno sem-abrigo	16
OE4 - Garantir a Atualização Permanente do Conhecimento e a Luta Contra a Discriminação	17
OE5 - Garantir a acessibilidade e disponibilização de informação permanentemente atualizada sobre o tema e os recursos existentes	18
EIXO 2 – Qualificação da Intervenção	19
OE1 - Promover a qualidade técnica da Intervenção.....	19
OE2 - Garantir eficácia e eficiência na intervenção	20
OE3 – Garantir a qualidade das respostas, dos serviços prestados e a logística operacional dos recursos fixos e móveis que prestam apoio às pessoas sem-abrigo	21
OE4 - Assegurar a existência de respostas que garantam que ninguém é desinstitucionalizado sem que tenham sido acionadas todas as medidas necessárias para lhe garantir um lugar adequado para viver, bem como os apoios necessários, sempre que se justifique.....	21
OE5 - Assegurar que ninguém tenha de permanecer na rua por mais de 24 horas	23
OE6 - Assegurar o apoio técnico à saída de um alojamento temporário (AT) durante o tempo necessário.....	23
OE7 - 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 necessidades	24
OE7. A - Criar soluções de alojamento disponibilizando habitações de propriedade pública e privada para arrendamento direto ou mediado	24
OE7. B - Disponibilizar soluções de formação profissional e emprego	25
OE7. C - Assegurar o acesso a todas as medidas de proteção social adequadas.....	25
OE7. D - Assegurar a acessibilidade aos cuidados de saúde	26
Considerações Finais	27
Propostas de Ação Futura	29
Comissão Interministerial	29
Grupo Intersectorial	29

Plano Estratégico.....	30
Calendarização das Atividades a desenvolver.....	32
ANEXO I - Estratégia Nacional para a Integração de Pessoas Sem-Abrigo: Prevenção, Intervenção e Acompanhamento 2009-2015	34
ANEXO II - ENIPSA 2009-2015 - Estratégia Nacional para a Integração das Pessoas Sem-Abrigo: prevenção, intervenção e acompanhamento - Balanço da Implementação pelo ISS, IP -	35

INTRODUÇÃO

Decorrente da Resolução da Assembleia da República n.º 45/2016 e considerando o despacho¹ da Senhora Secretária de Estado da Segurança Social, foi solicitada a colaboração das entidades que integram o grupo interministerial, sob as respetivas tutelas, para a apresentação de um relatório de avaliação da ENIPSA 2009-2015 que deveria contemplar recomendações de medidas estratégicas a adotar, com as respetivas propostas de cronograma e recursos a alocar.

Para o efeito, o presente documento tem por objetivo apresentar uma avaliação transversal da implementação da Estratégia Nacional para a Integração das Pessoas Sem-Abrigo: Prevenção, Intervenção e Acompanhamento 2009-2015 (ENIPSA)² e delinear propostas de ação futura.

Para além dos contributos recebidos das diferentes entidades que participaram no desenvolvimento desta Estratégia, também se irá reportar neste relatório, os principais aspetos relatados no balanço interno de implementação da ENIPSA, realizado pelo Instituto da Segurança Social, I.P. (ISS, I.P.)³. Este balanço, organizado em torno dos objetivos estratégicos definidos, aborda a dimensão local, através dos resultados da aplicação do Questionário de Atividades Local⁴ (QAL), apresenta os dados do Questionário de Caracterização das Pessoas em Situação de Sem-Abrigo⁵ (QCSA) realizado em 2014 e, por último, apresenta as principais reflexões/considerações sobre a implementação da estratégia. Considerando que o referido balanço interno, reporta grande parte do trabalho realizado ao abrigo da ENIPSA, optou-se por se anexar o documento ao presente relatório.

No que se refere à estrutura do documento, este relatório organiza-se em quatro partes distintas:

1. Enquadramento da ENIPSA (2009-2015);
2. Sistematização dos contributos recolhidos junto das instituições que integram o grupo interministerial;
3. Considerações finais;
4. Propostas de ação futura.

¹ De 10 de agosto de 2016

² Anexo I

³ Anexo II

⁴ Realizado em 2014, teve por objetivo obter uma panorâmica do fenómeno sem-abrigo, o diagnóstico e a intervenção levada a cabo nesta área ao nível de Portugal Continental

⁵ Com base no tratamento da informação remetida pelos Núcleos de Planeamento e Intervenção junto Pessoas Sem-Abrigo (NPISA)

ENQUADRAMENTO DA ENIPSA

Apesar de existirem muitas iniciativas, do Estado, de instituições não-governamentais e algumas autarquias, junto de pessoas Sem-Abrigo, a intervenção, nem sempre foi realizada de forma articulada e não existia uma estratégia definida a nível nacional.

Verificava-se que existia um desconhecimento real da situação, os conceitos utilizados por algumas entidades, nos estudos de caracterização efetuados, não eram uniformes e os instrumentos eram bastante variados, dificultando um conhecimento real da situação.

A dimensão crescente do fenómeno sem-abrigo a nível de algumas cidades como Lisboa e Porto, conduziu à afirmação da necessidade de conhecer melhor este fenómeno, caracterizar esta população e o tipo de apoio que as organizações, de forma mais ou menos organizada lhe têm prestado.

Em 2004 e 2005, foi efetuado pelo ISS, I.P., um estudo através do qual se procurou: caracterizar a população sem-teto, analisar algumas trajetórias de vida de pessoas alojadas em pensões, quartos alugados ou hospedarias e caracterizar as entidades prestadoras de serviços a estas pessoas.

Uma das principais conclusões deste estudo foi a necessidade urgente de ser criada uma estratégia nacional dirigida à prevenção, intervenção e acompanhamento às pessoas sem-abrigo, com vista à sua efetiva integração.

Foi com base no pressuposto de que, tal como preconizava o PNAI 2006-2008, essa estratégia deveria contar “com o envolvimento de todos os níveis do governo e agentes pertinentes”, que foi constituído, em maio de 2007, um grupo Interinstitucional, onde se encontravam representados várias entidades públicas e privadas cuja atuação, de alguma forma, estava relacionada com esta problemática.

Desse grupo nasceu a Estratégia Nacional de Integração das Pessoas Sem-Abrigo 2009-2015 (ENIPSA)⁶ que foi apresentada, publicamente, a 14 de março de 2009, visando a criação de condições para que ninguém tivesse de permanecer na rua por falta de alternativas, e, sobretudo, assegurar a existência de condições que garantissem 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.

⁶ http://www4.seg-social.pt/documents/10152/13334/enipsa_2009_2015

Para este efeito, a ENIPSA apresentava um conjunto de orientações gerais e compromissos, distribuídos por dois eixos de intervenção:

- Eixo 1 – Conhecimento do fenómeno, Informação, Sensibilização e Educação, com 5 objetivos estratégicos;
- Eixo 2 – Qualificação da Intervenção, com 7 objetivos estratégicos.

O ISS, I.P. assumiu a coordenação da ENIPSA 2009-2015, que constituiu a primeira estratégia nacional neste âmbito, bem como do Grupo Interministerial designado por GIMAE - Grupo de Implementação, Monitorização e Avaliação da Estratégia.

A assunção de competências como a implementação da Estratégia, monitorização e avaliação de todo o processo, estava adstrita ao GIMAE, constituído por um conjunto de 17 entidades públicas e 5 privadas, que de seguida se elencam:

Entidade Coordenadora	Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social Instituto da Segurança Social, I.P (ISS, I.P.)
Entidades Públicas	Ministério da Administração Interna Guarda Nacional Republicana (GNR) Polícia de Segurança Pública (PSP) Ministério do Ambiente Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU, I.P.) Ministério da Defesa Nacional Direção-Geral de Recursos da Defesa Nacional (DGRDN) Ministério da Educação Direção-Geral da Educação (DGE) Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social Direção-Geral da Segurança Social (DGSS) Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP) Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (SCML) Ministério do Planeamento e das Infraestruturas Laboratório Nacional de Engenharia Civil (LENEC) Ministério da Justiça Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais (DGRSP) Ministério da Saúde Direção-Geral de Saúde (DGS) Serviço de Intervenção nos Comportamentos Aditivos e nas Dependências (SICAD)

	Presidência do Conselho de Ministros Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género (CIG) Alto Comissariado para as Migrações (ACM) Instituto Nacional de Estatística, IP (INE) Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) Escola Nacional de Saúde Pública (ENSP)
Entidades Privadas	Centro de Estudos para a Intervenção Social (CESIS) Confederação Nacional de Instituições Solidariedade (CNIS) Federação Nacional de Entidades de Reabilitação de Doentes Mentais (FNERDM) Rede Europeia Anti Pobreza (EAPN Portugal) União das Misericórdias Portuguesas (UMP)

O GIMAE era composto por 3 órgãos com funções específicas:

- **Comissão de Acompanhamento Alargada (CAA)** – com funções de acompanhamento e reunindo 2 vezes por ano, sendo que a última reunião ocorreu em maio de 2013. Esta comissão era ainda composta por representantes técnicos que também faziam parte dos subgrupos de trabalho.
- **Núcleo Executivo (NE)** – responsável pela monitorização, implementação e avaliação da Estratégia, devendo reunir mensalmente. A sua última reunião ocorreu em meados de 2013.
- **Núcleo Consultivo** – responsável pela orientação técnica e aprofundamento teórico. Este núcleo não chegou a ser constituído.

De entre as competências do GIMAE, salienta-se: trabalho central ao nível da implementação, monitorização e avaliação da ENIPSA, trabalho local ao nível da implementação, monitorização e avaliação dos NPISA.

Ao longo do período de vigência da ENIPSA e por forma a facilitar a implementação da Estratégia, sentiu-se a necessidade de se definir com detalhe, os objetivos, competências e o próprio funcionamento e articulação entre os 3 órgãos que constituem o GIMAE. Para o efeito, foi elaborada em outubro de 2013 uma proposta de *Regulamento Interno do GIMAE*. Contudo, devido à interrupção dos trabalhos no âmbito do desenvolvimento desta Estratégia, desde 2013, esta proposta de regulamento nunca foi efetivada.

No segundo semestre de 2016, deu-se início à definição da metodologia a utilizar para a elaboração do relatório de avaliação, foram criados os instrumentos para recolha de contributos junto das entidades que integram o grupo interministerial e iniciou-se a recolha e tratamento de informação junto dos Centros Distritais do ISS, I.P. no que se refere à implementação dos NPISA, identificação de respostas existentes e número de pessoas sem abrigo acompanhadas pelo ISS, I.P. Foi elaborado pelo ISS, IP um primeiro ponto de situação, em janeiro de 2017, disponibilizado às instituições GIMAE aquando da recolha de contributos para a primeira reunião de reativação dos trabalhos do grupo interministerial realizada em fevereiro de 2017.

CONTRIBUTOS GIMAE

Em janeiro de 2017, procedeu-se à reativação do GIMAE com a recolha de contributos junto das entidades que integram o grupo interministerial, no sentido de se complementar o balanço efetuado pelo ISS, I.P e de se recolherem propostas de atuação futura.

Posteriormente, em fevereiro de 2017, realizou-se uma reunião onde estiveram presentes grande parte das entidades que constituem o GIMAE. Nesta reunião, foram apresentados os principais resultados, elencados constrangimentos e aspetos positivos decorrentes da implementação da ENIPSA, consensualizadas as principais linhas de ação e, por último, delineado o cronograma para a sua execução.

Nesta parte do relatório apresenta-se a sistematização dos contributos recolhidos junto das entidades que integram o grupo interministerial GIMAE, organizados pelos dois eixos de intervenção definidos:

Eixo 1 – Conhecimento do fenómeno, Informação, Sensibilização e Educação

Eixo 2 – Qualificação da Intervenção

A apresentação dos resultados será realizada em torno das metas definidas para cada objetivo estratégico, enquadrados dentro do respetivo eixo.

Outros contributos

Para além da recolha de contributos, junto das entidades que integram o GIMAE, foi realizado junto dos Centros Distritais do ISS, I.P, a recolha de informação relativa ao número de pessoas sem-abrigo existentes em cada distrito e, efetivou-se a participação na reunião das estruturas NPISA que decorreu em Lisboa, onde foi apresentado o balanço interno do ISS, I.P e realizada a recolha de experiências e propostas de ação.

EIXO 1 – Conhecimento do fenómeno, Informação, Sensibilização e Educação

Este eixo constitui-se por um conjunto de medidas que visam a operacionalização e divulgação do conceito de sem-abrigo, medidas que promovam a informação, sensibilização e educação da comunidade em geral para o fenómeno sem-abrigo e ainda outras que visam o conhecimento permanente do fenómeno, permitindo a troca de informação a nível local, a planificação a nível regional e as decisões de política a nível central. Este eixo 1 apresenta cinco objetivos estratégicos (OE).

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

Meta

Utilização do conceito de "pessoa sem-abrigo" por todas as entidades públicas e privadas com intervenção nesta área até final de 2009

A ENIPSA definiu o conceito de pessoa sem-abrigo de forma a tornar possível a medição do fenómeno, numa base operacional concreta e objetiva baseando-se nas categorias operacionais da tipologia proposta pela FEANTSA⁷ utilizada por outros países europeus⁸ com vista à facilidade da sua aplicação e operacionalização.

Definição de Sem-Abrigo de acordo com a ENIPSA

Considera-se Pessoa Sem-Abrigo⁹ aquela que, independentemente da sua nacionalidade, idade, sexo, condição socioeconómica e condição de saúde física e mental, se encontre:

Sem Teto – vivendo no espaço público (jardins, estações de metro/camionagem, paragens de autocarro, estacionamento, passeios, viadutos, pontes), alojada em abrigo de emergência (equipamento que acolha de imediato gratuitamente e por períodos de curta duração pessoas que não tenham acesso a outro local de pernoita) ou com

⁷ Fédération Européenne des Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri.

⁸ Tipologia da FEANTSA (ETHOS) pode ser consultada no anexo 2 do balanço da implementação realizado pelo ISS, I.P em anexo a esta avaliação.

⁹ 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 permanente).

paradeiro em local precário (carros abandonados, vãos de escada, entrada de prédios, fábricas e prédios e casas abandonadas)

Sem Casa – encontrando-se em alojamento temporário destinado para o efeito (corresponde à resposta social da nomenclatura da Segurança Social designada por Centro de Alojamento Temporário¹⁰ – CAT).

A disseminação do conceito aprovado foi efetuada através de reuniões e encontros de trabalho, realizados a nível interno e a nível externo por cada uma das entidades representadas no GIMAE.

No **ISS, I.P.** a difusão do conceito e da Estratégia, a nível interno, traduziu-se em várias atividades de divulgação, como encontros, reuniões de trabalho, orientações técnicas, circulares normativas, planos de comunicação interna e publicação/ divulgação em artigos de revistas próprias, *newsletters* e, ainda, nos sites de cada uma das entidades.

No **IHRU, I.P.**, a nível interno, a divulgação da Estratégia realizou-se através de notícias produzidas nos meios de comunicação internos do IHRU, I.P, revista “Entre Nós”, newsletter e publicação de todos os documentos e notícias relacionadas com os Sem-Abrigo na intranet (bem como o documento relativo à Estratégia Nacional).

As **Forças de Segurança** difundiram a estratégia junto do seu dispositivo e adotaram o conceito de pessoa sem-abrigo.

Ao nível da comunicação externa, a divulgação do conceito Sem-Abrigo foi realizada por várias entidades e em vários contextos:

- o **ISS, I.P.** divulgou em vários seminários e eventos dedicados ao tema dos sem-abrigo, reuniões das Plataformas Supraconcelhias, e encontros de trabalho com as redes sociais, entre outros;
- a **DGS** promoveu em Lisboa, em 2012, o seminário "Saúde Mental e Pessoas Sem-Abrigo: Onde, Como e Porquê?", que congregou todas as instituições prestadoras de cuidados de saúde mental (públicas e do sector social) para dar nota do ponto de situação da intervenção dos Serviços Locais de Saúde Mental junto deste grupo populacional particularmente desfavorecido;
- a **EAPN Portugal** apresentou a ENIPSA em vários seminários e reuniões nacionais e internacionais e integrou os NIPSA de Faro, Porto e Setúbal;

¹⁰ CAT: “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.”

- o **IHRU, I.P.** elenca várias atividades desenvolvidas no âmbito da ENIPSA, nomeadamente: exposição “FAMILIHRU”, onde são divulgados de uma forma divertida todos os programas do IHRU, no âmbito da Habitação; divulgação dos programas de habitação através da distribuição de panfletos; participação e divulgação do Projeto de *Investigação Europeu CSEYHP – combating social exclusion among young homeless populations*¹¹.

O **IHRU, I.P.** refere ainda, no âmbito das atividades de comunicação, a realização de uma consulta à Comissão Nacional de Dados onde apresentou uma solução para se conseguir que nos sistemas pudesse ser tratada a informação dos Sem abrigo – no que respeita aos programas do IHRU, I.P, mas sem sucesso.

O **ACM** trabalhou os conceitos de “Sem abrigo,” “Imigrante”, “Estrangeiro”, “Refugiado” e “Cidadão da União Europeia”, para aferir a relevância do estatuto face aos apoios e no sentido de harmonizar a linguagem utilizada pelos diferentes serviços e mesmo na Estratégia.

Quanto à utilização do conceito de sem-abrigo, o **SICAD** refere a aplicação do conceito por parte dos profissionais dos Centros de Respostas Integradas/Unidades Alcoologia das Administrações Regionais de Saúde, I.P.¹²

No âmbito do Questionário de Atividades Local (QAL) realizado em 2014, que teve por objetivo obter uma panorâmica do fenómeno sem-abrigo, no que se refere ao conhecimento da ENIPSA e do conceito de sem-abrigo, verificou-se que dos 180 concelhos que responderam ao questionário, a maior parte refere ter conhecimento da Estratégia Nacional para a Integração das Pessoas Sem-Abrigo (79,4%) e do conceito de sem-abrigo (87,7%)¹³. De realçar a importância deste resultado se tivermos em conta que antes de 2009 não havia, em Portugal, uma definição uniforme deste conceito.

OE2 - Garantir a Monitorização do fenómeno e a acessibilidade da informação

Meta

Garantir a recolha de informação sobre o fenómeno e assegurar a respetiva divulgação

A **CIG** colaborou na criação e aplicação de um questionário destinado à caracterização da população sem-abrigo, tendo dado contributos no sentido de corrigir o indicador “género”.

¹¹ Projeto foi financiado pela Comissão Europeia, no âmbito do 7º Programa Quadro I&DT. Integra quatro parceiros: Holanda, Reino Unido, Portugal e República Checa.

¹² Fonte: Resultados do questionário relativo ao “Conceito de Pessoa Sem-Abrigo”, ex-IDT.IP, 2011

¹³ Fonte: QAL, 2014 / ISS, IP 2015 - p. 15 e p. 44

Considerando que do ponto de vista metodológico se havia estabelecido, que no caso de um agregado familiar sem-abrigo, este seria apenas aplicado a um elemento designado pelo próprio agregado, a CIG alertou para a eventualidade desse procedimento enviesar os resultados na medida em que tendencialmente o referido inquérito seria respondido preponderantemente por elementos do sexo masculino. A CIG reforçou a necessidade de esse levantamento (QCSA) permitir desocultar a realidade crescente das mulheres sem-abrigo, que assume garantidamente contornos distintos da realidade masculina. Na mesma linha, e tendo essa mesma preocupação, a CIG deu contributos para a (re)definição dos indicadores de risco e avaliação do impacto do uso dos mesmos por parte dos Concelhos/Municípios.

As **Forças de Segurança** (GNR e PSP) participaram no subgrupo 4 (caracterização dos sem-abrigo e dos indicadores de risco) criado no âmbito da comissão alargada do GIMAE.

No que se refere à recolha de informação sobre o fenómeno, o **SICAD** informou que se encontravam em situação de sem-abrigo¹⁴: 562 pessoas em 2013; 418 pessoas em 2014 e 243 pessoas em 2015 (a diminuição verificada neste ano poderá ser justificada pelas alterações ocorridas no sistema de informação).

O ISS, I.P. no âmbito dos CLAS e os NPISA, e para efeitos de caracterização da população sem-abrigo, elaborou um questionário que foi aplicado em 2009 e 2011, tendo realizado novo questionário em 2014. Do questionário aplicado em 2009¹⁵ nas zonas onde o fenómeno tem maior expressão a nível nacional: Aveiro, Braga, Coimbra, Faro, Leiria, Lisboa, Porto, Santarém e Setúbal, resultou identificação de 2.133 situações, 63% das quais sinalizadas em Lisboa e no Porto. Em 2011, devido ao número reduzido de respostas não foi possível recolher dados fidedignos¹⁶. No entanto, em 2011, e no âmbito do regulamento europeu sobre os recenseamentos da população, incluiu-se pela primeira vez nos CENSOS 2011, a caracterização da população sem-abrigo, tendo-se identificado 696 indivíduos em situação de sem-abrigo. Em 2014, com a aplicação do questionário¹⁷, que não foi respondido atempadamente e de forma completa pelos concelhos onde a problemática sem-abrigo tem maior expressão, Lisboa e Porto. Foram identificadas 904 pessoas em situação de sem-abrigo em 11 concelhos (dos 14), onde se encontram a funcionar NPISA. No entanto, a 31 de dezembro de 2013 verificava-se que se encontravam registados pela Segurança Social 4.420 beneficiários de processos ativos de situações sem abrigo. Da aplicação deste questionário concluiu-se que não existiam dados

¹⁴ Fonte: Relatórios de Monitorização das Intervenções em Reinserção 2013, 2014 e 2015, SICAD

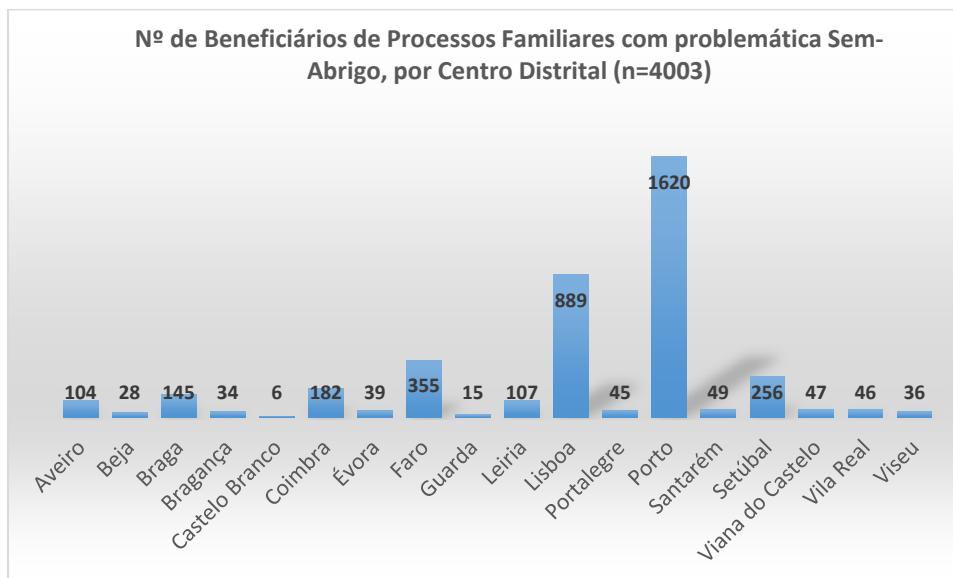
¹⁵ Fonte: ISS, IP 2015, p.15

¹⁶ Fonte: ISS, IP 2015, p.16

¹⁷ Fonte: ISS, IP 2015, p.16 e p. 63

consistentes que permitissem aferir a evolução do nº de pessoas sem abrigo em Portugal ou a eventual alteração do seu perfil.

Em 2016, encontravam-se registados pela Segurança Social 4.003 beneficiários de processos ativos de situações sem-abrigo, com a seguinte distribuição por distrito:



De salientar que estes dados apenas se referem aos dados registados no sistema de informação da Segurança Social, não refletem os dados recolhidos pelos NPISA, nem no caso de Lisboa, os dados recolhidos pela Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, entidade responsável pela ação social no concelho de Lisboa.

Relativamente à divulgação do fenómeno dos sem-abrigo, a **EAPN Portugal** disponibilizou informação sobre a ENIPSA no website institucional, e o **IHRU, I.P.** publicou uma notícia no site “Portal da Habitação”, na newsletter e deu continuidade à divulgação das notícias relacionadas com os Sem-Abrigo nos meios de comunicação do IHRU, I.P.

A **DGRSP** divulgou a *Estratégia Integrada da DGRSP para a Detecção, Sinalização e Encaminhamento de Pessoas em Situação de Sem-Abrigo ou em Risco*, a todas as Unidades Orgânicas e através do site institucional¹⁸.

¹⁸ Fonte: Relatório Síntese de Avaliação da participação da DGRSP na ENIPSA 2009-2015 (p.6)

OE3 - Assegurar que os Diagnósticos e os Planos de Desenvolvimento Social (PDS) das redes sociais incluam indicadores relativos ao fenómeno sem-abrigo

Meta

Utilização de indicadores de Sem-Abrigo, incluindo indicadores de risco, por todas as redes sociais concelhias até final de 2015 nos seus produtos (Diagnóstico e Plano de Desenvolvimento Social)

De acordo com a Estratégia, os NPISA são constituídos 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 intervenientes.

Os Núcleos devem ser criados sempre que a dimensão do fenómeno sem-abrigo o justifique, no âmbito das redes sociais concelhias ou plataformas supraconcelhias, por via da celebração de protocolo e legitimado em plenário do Conselho Local de Ação Social (CLAS).

Até 2015 foram constituídos 14 NPISA¹⁹, mas nem todos incluem indicadores de risco nos diagnósticos e planos de desenvolvimento social. Nos 14 NPISA constituídos e em funcionamento, 13% dos concelhos têm Diagnóstico sobre o fenómeno sem-abrigo, sendo que, destes, 29% utilizam os indicadores de risco e 9% têm planos de ação que integram atividades nesta área.

Em 2016, decorrente do grupo de trabalho criado no âmbito da Rede Social e da necessidade de se maximizarem recursos, foi criado o NPISA de Espinho.

Atualmente, a nível nacional, estão constituídos e a funcionar um total de 15 NPISA que têm vindo a desenvolver um trabalho articulado no âmbito das redes sociais concelhias ou plataformas supraconcelhias.

A **EAPN Portugal** colaborou na elaboração da bateria dos indicadores de risco. Em sede de reuniões de Plataformas Supraconcelhias procederam à sensibilização para a utilização das variáveis.

A **PSP** no âmbito da participação no Subgrupo 4 (Caracterização dos sem-abrigo e dos indicadores de risco), propôs a adoção de uma lista de indicadores de risco que permitiriam referenciar as pessoas sem-abrigo que tivessem sido vítimas de crimes e pudessem apresentar vulnerabilidades, nomeadamente no âmbito do tráfico de seres humanos.

¹⁹ Fonte: QAL 2014 / ISS, IP 2015 (pp. 19-22; pp. 49-53)

OE4 - Garantir a Atualização Permanente do Conhecimento e a Luta Contra a Discriminação

Metas

Incentivo ao tratamento do tema "sem-abrigo" nas escolas até final de 2015

Aumento do número de referências de carácter não estigmatizante nos media sobre o tema "sem-abrigo"

Levantamento, divulgação e produção de estudos e trabalhos científicos sobre o fenómeno

No âmbito deste objetivo estratégico e no que se refere à primeira meta apresentada, a **EAPN Portugal** disponibilizou o Guia da *Focus Ireland*. Quanto ao contributo para o aumento do número de referências de carácter não estigmatizante nos media sobre o tema “sem-abrigo”, a EAPN Portugal, disponibilizou o Guia EAPN Espanha sobre estereótipos na comunicação social, realizou 11 seminários nacionais e 2 seminários europeus e coorganizou o seminário Pontes do Porto.

O **CESIS** no âmbito do levantamento, divulgação e produção de estudos e trabalhos científicos sobre o fenómeno, refere a produção de vários artigos sobre a implementação da ENIPSA em revistas internacionais²⁰.

O **IHRU, I.P.** refere as seguintes participações: projeto europeu MPHASIS - Mutual progress on homelessness through advancing and strengthening information systems (1º Encontro, Lisboa); “People Who are homeless can be housed” – FEANTSA, Cardiff; Workshop “Casas Primeiro” – Pessoas sem-abrigo com doença mental; Workshop “As pessoas Sem-Abrigo”; Workshop Projeto Europeu CSEYHP; Combate à Situação de Sem-Abrigo entre os Jovens e, por último, a participação em diferentes encontros e reuniões que se realizaram no âmbito da ENIPSA.

²⁰ Baptista, Isabel e O’Sullivan, Eoin (2008) “The Role of the State in Developing Homeless Strategies: Portugal and Ireland in Comparative Perspective, in European Journal of Homelessness, vol. 2, pp. 25-43; Baptista, Isabel (2009) The Drafting of the Portuguese Homeless Strategy: an Insight into the Process from a Governance Oriented Perspective in European Journal of Homelessness, vol. 3, pp. 53-74; Baptista, Isabel (2013) The First Portuguese Homelessness Strategy: Progress and Obstacles, in European Journal of Homelessness, vol. 7 (2); Baptista, Isabel (2016) Strategically Moving Forward in Combatting Homelessness in Spain, in European Journal of Homelessness, vol. 10 (2), pp. 89-102.

OE5 - Garantir a acessibilidade e disponibilização de informação permanentemente atualizada sobre o tema e os recursos existentes

Meta

Manter atualizada a informação no âmbito da ENIPSA no site da Segurança Social

Em 2013, o **ISS, I.P.** elaborou uma proposta de articulação, a nível interno, no sentido de ser desenvolvido um Plano de divulgação/comunicação da ENIPSA; a tradução e a divulgação de um guia de sensibilização ao fenómeno dos sem-abrigo; a organização de ações de sensibilização de combate ao estigma das pessoas sem-abrigo junto dos media e a articulação com os meios de comunicação para difusão de boas práticas.

A caixa de correio da ENIPSA foi criada e a informação sobre a Estratégia foi disponibilizada na página da Segurança Social. Foi também construída uma proposta com conteúdos específicos a serem divulgados nessa página que não chegou, dentro do período de implementação da ENIPSA, a ser concretizada, estando a mesma disponível.

Foram ainda elaborados: um artigo científico sobre a ENIPSA, newsletter temática no âmbito da Rede Social e proposta de folheto informativo sobre a Estratégia, mas cuja disponibilização ao público também não foi efetivada neste período.

EIXO 2 – Qualificação da Intervenção

Este segundo eixo é constituído por medidas que visam a promoção da intervenção técnica, através da formação dos técnicos e dirigentes de respostas sociais e serviços de atendimento dos serviços públicos, com base na adoção de metodologias de intervenção integrada a partir de modelo específico e na promoção da qualidade das respostas dirigidas a esta população. Este eixo apresenta sete objetivos estratégicos.

OE1 - Promover a qualidade técnica da Intervenção

Metas

Promover formação ao nível dos NPISA, dos técnicos da Segurança Social e grupos informais de apoio nesta área

Promover encontros de reflexão sobre intervenção dos NPISA

Foi desenvolvido no **ISS,I.P.** um referencial de formação²¹, juntamente com uma proposta de peritos na área que poderiam assegurar a parte técnica dessas formações. A proposta não foi operacionalizada durante o período de vigência da Estratégia estando, contudo, elaborada e atual. Foi elaborada proposta de programa para o 1º Encontro dos NPISA, embora o mesmo não se tenha realizado no período de vigência da Estratégia.

A **EAPN Portugal** refere a colaboração na elaboração do referencial, no plano de formação e na bolsa de formadores.

Em 2013, foram realizadas pelo **ISS,I.P./GIMAE** 6 reuniões descentralizadas no território continental, com todos os NPISA constituídos e em funcionamento (14), em processo de constituição (2) e CLAS (21) que identificaram a problemática dos sem-abrigo em instrumentos de planeamento ou no QAL 2012.

A **EAPN Portugal** reportou a participação numa reunião descentralizada (Aveiro); a colaboração na elaboração do programa para o 1º encontro de NPISA; a organização e dinamização de 2 workshops, sobre Participação, no Porto, e dos encontros de reflexão em Loures, Coimbra, Vila Real e Setúbal.

²¹ Fonte: ISS, IP 2015 (p. 26)

OE2 - Garantir eficácia e eficiência na intervenção

Meta

Modelo de Intervenção e Acompanhamento implementado nos NPISA, até final de 2015

A concretização dos objetivos da Estratégia passa pela capacidade de adoção de um modelo de intervenção e acompanhamento a implementar a nível local, com as necessárias adaptações às especificidades e realidades existentes, mas onde se destaca a rentabilização dos recursos humanos e financeiros, a necessidade de evitar a duplicação de respostas, uma intervenção centrada no cidadão e onde a figura de gestor/a de caso assume especial importância.

O Modelo de Intervenção e Acompanhamento definido pela ENIPSA, implica a criação de NPISA sempre que a dimensão do fenómeno o justifique, mas pode realizar-se nas redes sociais ou plenários de CLAS, sendo, para o efeito, identificado um interlocutor na ENIPSA.

Dos 10 NPISA que responderam ao questionário, seis referem utilizar o modelo de intervenção e acompanhamento da ENIPSA²².

O **SICAD** refere que foi efetuada uma avaliação em 2012, tendo-se concluído que os CRI/ET integram a maior parte dos NPISA constituídos²³. No período em análise esta participação mantém-se.

A **DGRSP**, no âmbito da *Estratégia Integrada da DGRSP para Detecção, Sinalização e Encaminhamento de Pessoas em Situação de Sem-Abrigo ou em Risco*, refere que para conhecimento da organização e funcionamento dos NPISA, esta estratégia assentou desde o início, no acompanhamento atento da atividade dos NPISA e das realidades locais onde estes operam. Foi mantido um contacto regular com as coordenações dos 14 NPISA, tendo em vista o desenvolvimento de um trabalho concertado de articulação com todas as estruturas concelhias de apoio²⁴.

As **Forças de Segurança** têm cumprindo um conjunto de orientações e compromissos no desenvolvimento e implementação da Estratégia, apoiando em maior destaque a implementação ao nível local, no âmbito das redes sociais locais.

²² Fonte: QAL 2014 / ISS, IP 2015 (p. 61)

²³ Fonte: Resultados do questionário relativo ao ponto de situação sobre o envolvimento do ex-IDT, I.P. nos NPISA 2012

²⁴ Fonte: Relatório Síntese de Avaliação da participação da DGRSP na ENIPSA 2009-2015 (p.6)

OE3 – Garantir a qualidade das respostas, dos serviços prestados e a logística operacional dos recursos fixos e móveis que prestam apoio às pessoas sem-abrigo

Metas

Contribuir para a regulamentação das respostas sociais para esta área de intervenção até final de 2015

Promover troca de experiências entre os vários níveis de ação

Em 2013, foi elaborada, no âmbito do Núcleo Executivo do GIMAE, uma proposta de diploma no âmbito dos Centros de Alojamento Temporário (CAT)²⁵ tendo em vista o ajustamento dessas estruturas e enviada para a Direção Geral da Segurança Social, mais concretamente para servir de suporte ao subgrupo de trabalho, criado no âmbito do Despacho nº 13510/2011, de 10 de outubro.

No que se refere à troca de experiências entre os vários níveis de ação, não foi realizado pelo ISS, IP, no período em apreço, o Seminário anual. Contudo, é possível referir que, "no âmbito das atividades de divulgação realizadas pelos 180 concelhos que responderam ao questionário em análise, verifica-se que os 10 que realizaram atividades de divulgação correspondem aos que têm NPISA em funcionamento no concelho, exceto Oliveira do Bairro e Grândola"²⁶

OE4 - Assegurar a existência de respostas que garantam que ninguém é desinstitucionalizado sem que tenham sido acionadas todas as medidas necessárias para lhe garantir um lugar adequado para viver, bem como os apoios necessários, sempre que se justifique.

Metas

Promover o alojamento das pessoas sinalizadas nas saídas institucionais de risco

Criar, até 2015, condições para que todos os ex-reclusos em risco sejam alojados

Para a concretização deste objetivo estratégico, a **DGRSP** refere a implementação de uma *Estratégia Integrada da DGRSP para Detecção, Sinalização e Encaminhamento de Pessoas em*

²⁵ Fonte: ISS, IP 2015 (pp. 27-28)

²⁶ Fonte: QAL 2014 / ISS, IP 2015 (p. 53)

*Situação de Sem-Abrigo ou em Risco*²⁷, desenvolvida e implementada em total conformidade com o referencial de orientações gerais e de princípios enquadradores da ENIPSA 2009-2015 e assentando em metodologia de disseminação de documento de suporte técnico contendo “Quadro Síntese” de procedimentos de sinalização e encaminhamento de casos, mormente pelos Estabelecimentos Prisionais (EP) e pelas Equipas de Reinserção Social (ERS).

No âmbito deste objetivo, foi ainda construída em 2014 e implementada em 2015, nos Estabelecimentos Prisionais (EP), uma base de registo para a atividade de monitorização do fenómeno sem-abrigo²⁸, tendo-se apurado para o referido ano de implementação da metodologia e do instrumento técnico uma percentagem/taxa de alojamento de 70% dos reclusos sinalizados que, à data da libertação, mantiveram necessidade de alojamento (total de 33 reclusos sinalizados e total de 23 reclusos alojados - Apuramento este que entrou em linha de conta com aqueles que são os indicadores requeridos à DGRSP na Meta 1 do OE 4).

O **ISS, I.P.**, e no âmbito das metas de 2009, onde a Estratégia previa o desenvolvimento de iniciativas inovadoras que promovessem a autonomia das pessoas em situação de sem-abrigo, designadamente projetos de acompanhamento em alojamento individualizado, como é o caso do projeto “Housing First”²⁹, celebrou um protocolo com a Associação para o Estudo e Integração Psicossocial (AEIPS) que teve como objeto implementar o modelo “Housing First”, em Lisboa, para pessoas em situação de sem-abrigo com doença mental. Da avaliação deste projeto-piloto, realizado entre 2009-2011, decorreria o eventual alargamento a outros pontos do país. Ainda no âmbito deste objetivo de referir o facto da Ficha de Sinalização elaborada no âmbito da ENIPSA, como instrumento de referência, ser usada em 11 concelhos para a sinalização (entre entidades) de pessoas em situação de sem-abrigo³⁰.

As **Forças de Segurança** atendendo às suas competências, intervêm de modo transversal, constituem-se como entidades de primeira linha, através de uma atuação de proximidade que lhes permite a sinalização de pessoas sem-abrigo às equipas de rua especializadas e aos centros de emergência e, por outro lado, desempenham funções no âmbito da prevenção criminal e, como coadjuvante do Ministério Público na qualidade de Órgão de Polícia Criminal, na investigação de crimes associados.

²⁷ Fonte: Relatório Síntese de Avaliação da participação da DGRSP na ENIPSA 2009-2015 (pp. 5-7)

²⁸ Fonte: Relatório Síntese de Avaliação da participação da DGRSP na ENIPSA 2009-2015 (pp. 7-9)

²⁹ Fonte: ISS, IP 2015 (pp. 29-34)

³⁰ Fonte: ISS, IP 2015 (pp. 50-51)

OE5 - Assegurar que ninguém tenha de permanecer na rua por mais de 24 horas

Meta

Criar condições de Alojamento de Emergência para todas as novas situações no prazo de 24 horas

No âmbito do presente objetivo, salienta-se o apoio prestado pela Linha Nacional de Emergência Social (LNES – 144)³¹, já que se trata de um serviço de emergência social que presta resposta imediata a pessoas que se encontram na ausência de condições mínimas de sobrevivência, nomeadamente pessoas em situação de sem-abrigo.

OE6 - Assegurar o apoio técnico à saída de um alojamento temporário (AT) durante o tempo necessário

Meta

Todas as situações em alojamento temporário com gestor de caso atribuído e Plano Individual de Inserção (PII) contratualizado à saída do mesmo

No âmbito do Questionário de Atividades Local realizado em 2014, verificou-se que 41,8% das pessoas identificadas como estando em situação de sem teto ou sem casa têm um Plano Individual de Inserção e 45,3% com Gestor de Caso atribuído³².

³¹ Fonte: ISS, IP 2015 (pp. 34-35)

³² Fonte: ISS, IP 2015 (pp. 58-59)

OE7 - 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 necessidades

OE7. A - Criar soluções de alojamento disponibilizando habitações de propriedade pública e privada para arrendamento direto ou mediado

Metas

Recurso ao Parque Habitacional do IHRU mediante a disponibilização de fogos destinados a população sem-abrigo, em igualdade de circunstâncias com os demais cidadãos

Recurso ao programa PROHABITA para alojamento de pessoas sem-abrigo por parte das autarquias cujo diagnóstico identifique essa necessidade

No âmbito do objetivo estratégico 7.A, o **IHRU. I.P.** refere que não foram registadas no período de vigência da ENIPSA, a receção de solicitações por parte dos NPISA para a disponibilização de fogos propriedade do IHRU. I.P a população sem-abrigo.

Quanto ao número de candidaturas apresentadas ao Programa PROHABITA, informam que não foram identificadas candidaturas cuja necessidade de alojamento de pessoas sem-abrigo tivesse sido sinalizada por municípios. Porém, daqui não se pode entender, que no âmbito dos processos de realojamento operados pelos Municípios não tenham sido beneficiadas pessoas nessa condição. Os resultados apurados, no âmbito da ENIPSA podem não corresponder ao esperado (dado que, não estavam assegurados um conjunto de pressupostos à sua implementação), no entanto, o IHRU, I. P, enquanto proprietário de habitação social realojou, no seu património, cerca de 300 famílias com vista a prevenir situações de extrema vulnerabilidade que, entre outras causas, poderiam vir a enquadrar situações de pessoas sem-abrigo.

O **IHRU. I.P.** elaborou a Estratégia Nacional para a Habitação 2015-2020 (ENH)³³ onde prevê várias medidas, das quais se destaca a *Medida 3.1.4 Fomentar o aumento de soluções de alojamento para os sem-abrigo*, que concorre para este objetivo estratégico. Esta medida visa aumentar o número de fogos a disponibilizar no parque de habitação social para alojamentos definitivos de pessoas sem-abrigo ou em risco de perderem o acesso à habitação. A ENH contempla também o alargamento do número de unidades de alojamentos para pessoas sem-abrigo sob gestão de instituições particulares de solidariedade social.

³³ Fonte: ISS, IP 2015 (p. 36)

OE7. B - Disponibilizar soluções de formação profissional e emprego

Metas

Ajustar os procedimentos de intervenção dos centros de emprego e dos centros de emprego e formação profissional, em articulação com os NPISA ou interlocutores dos CLAS

Avaliar o perfil de empregabilidade e inscrever 100% das pessoas sem abrigo que reúnam condições mínimas de acesso às medidas ativas de emprego sinalizadas pelo NPISA ou interlocutores dos CLAS e encaminhados pelos Gestores de caso

Elaborar Plano Pessoal de Emprego para 100% das pessoas sem abrigo sinalizadas pelos NPISA ou interlocutores do Conselhos Locais de Ação Social, encaminhados pelos gestores de caso e inscritas nos Serviços de Emprego

Integrar em medidas ativas de emprego 60% das pessoas sem abrigo sinalizadas pelos NPISA ou interlocutores do Conselhos Locais de Ação Social, encaminhados pelos gestores de caso e inscritas nos Serviços de Emprego

Número de pessoas em situação de sem-abrigo abrangidas por medidas do **IEFP, I.P.** em 2014³⁴: n.º de candidatos inscritos 64; nº de integrações: medidas de emprego 6 e medidas de formação profissional 38. De acordo com a última informação disponibilizada pelo IEFP, IP, até ao 3.º trimestre de 2015: N.º de candidatos inscritos 75; Nº de integrações: colocação 1, medidas de emprego 11 e medidas de formação profissional 37.

OE7. C - Assegurar o acesso a todas as medidas de proteção social adequadas

Meta

Agilização processos de requerimentos de prestações e direitos de proteção social

De referir no âmbito deste objetivo estratégico, a elaboração e divulgação de orientação para alteração de procedimentos relativamente a requerimentos do RSI de pessoas sem-abrigo em situação de alojamento temporário.³⁵ Foram alteradas na generalidade as condições de acesso a esta prestação, no período em apreço, não havendo informação relativa ao impacto direto nesta população.³⁶

³⁴ Fonte: ISS, IP 2015 (p. 37)

³⁵ Fonte: Monitorização da ENIPSA, 2012

³⁶ Fonte: ISS, IP 2015 (p. 38)

OE7. D - Assegurar a acessibilidade aos cuidados de saúde

Metas

Encaminhar para as estruturas da Rede de Referência/Articulação no âmbito dos comportamentos aditivos e das dependências as pessoas sem-abrigo com problemas de consumo de substâncias psicoativas

Todas as pessoas sem-abrigo, nacionais ou imigrantes, em situação irregular, com problemas de saúde mental em geral deverão estar inscritas no sistema de saúde nacional

Manutenção do protocolo para tratamento das pessoas sem-abrigo na área da saúde

Quanto à referência de pessoas em situação de sem-abrigo para os serviços locais das ARS, I.P. (CRI, UA), o **SICAD** refere que em 2015 o número de novos utentes em situação de sem-abrigo representou 1,5% do total³⁷. Estes resultados referem-se exclusivamente ao 2º semestre de 2015, considerando que foi necessário efetuar alterações aos instrumentos de registo de dados dos utentes das Unidades Locais das ARS, I.P. para medir de forma adequada o conceito de pessoa sem-abrigo.

Para a concretização da meta relativa à manutenção de protocolo para tratamento de pessoas sem-abrigo, a **DGS** celebrou, em 2010, um protocolo com o Centro Hospitalar Psiquiátrico de Lisboa para o "Desenvolvimento de um projeto piloto para o tratamento de Pessoas Sem-Abrigo". Com base nesse protocolo o número de pessoas registadas, até 30 de setembro de 2016, foi de 59 (49 H+10M). Para além da cidade de Lisboa, o PNSM da DGS, tem acompanhado a intervenção do Departamento de Psiquiatria do Centro Hospitalar da Universidade de Coimbra, que em 2014 registou um total de 91 pessoas, dos quais foram registados para Cuidados Continuados 8 mulheres e 18 homens.

³⁷ Fonte: Sistema de Informação Multidisciplinar (SIM)

Considerações Finais

Decorridos seis anos de vigência da Estratégia pode-se concluir que a ENIPSA apresentou um papel importante de laboratório social, já que foi a 1ª Estratégia nacional, integrada no âmbito da questão sem-abrigo e ainda a 1ª Estratégia nos chamados países do “Sul Europa”, colocando ainda o foco no envolvimento de várias entidades, públicas e privadas, tanto na conceção, por ter sido alvo de ampla discussão entre os parceiros, como na implementação e monitorização.

O seu papel foi igualmente relevante ao nível dos serviços de proximidade, já que dinamizou a criação de NPISA que, sem redefinição de um novo ciclo estratégico, continuaram ativos a nível local.

Considerando as metas definidas no âmbito da ENIPSA e os principais resultados apresentados, podemos afirmar que uma cabal concretização desta estratégia ainda está por ser conseguida, uma vez que, desde 2013, os trabalhos no âmbito desta Estratégia foram interrompidos. No entanto, até à interrupção dos trabalhos foram elaboradas várias propostas para a concretização dos objetivos definidos que apenas carecem de validação para se proceder à sua implementação (por exemplo: o referencial de formação desenhado especificamente para esta área). Assim, considera-se que não se devem realizar alterações de fundo ao plano estratégico definido, mas sim potenciar o trabalho realizado por forma a facilitar a sua implementação.

Para o efeito, e no sentido de permitir a elaboração de um diagnóstico estratégico que se constitua um elemento facilitador na elaboração da reedição da ENIPSA, identificam-se de seguida alguns pontos fortes, pontos fracos, ameaças e oportunidades.

FATORES INTERNOS

PONTOS FORTES

- Disponibilidade das entidades em retomar o GIMAE
- Uniformização do conceito de sem-abrigo a nível nacional
- Existência de um Modelo de Intervenção e Acompanhamento definido pela ENIPSA
- A continuidade da intervenção dos NPISA mesmo sem a redefinição de um novo ciclo da Estratégia
- Criação, reformulação e adaptação do Questionários de Caracterização das Pessoas Sem-Abrigo
- Construção de um referencial de formação e a dinamização de formação por parte das próprias entidades que integram alguns NPISA
- Elaboração de proposta de regulamentação dos Centros de Alojamento Temporários (CAT)
- Experimentação do projeto-piloto “Housing-First”
- Articulação e envolvimento de várias entidades públicas e privadas na Estratégia

PONTOS FRACOS

- Interrupção dos trabalhos do GIMAE
- Abrangência e a complexidade do trabalho inerente à coordenação, monitorização e implementação da ENIPSA
- Descontinuidade dos levantamentos de informação
- Disparidade dos levantamentos efetuados ao nível da sua base teórico-metodológica, não permitindo a análise numa perspetiva longitudinal e a sua comparação com outros dados de nível europeu, colocando-se algumas dúvidas sobre a fiabilidade dos dados, para além de não espelharem a totalidade da realidade nacional
- Falta de uniformidade entre os NPISA existentes
- Escassez da formação aos NPISA, não tendo a Estratégia tido um papel direto na promoção da qualidade técnica
- Fraca melhoria na qualidade dos serviços prestados, nomeadamente em termos de respostas sociais
- Não regulamentação da ENIPSA do ponto de vista legal
- Necessidade de uniformização de conceitos
- Inexistência de um sistema de informação partilhado que permita a sistematização dos dados a nível nacional

ENIPSA

FATORES EXTERNOS

OPORTUNIDADES

- Articulação e envolvimento de várias entidades públicas e privadas na Estratégia
- Possibilidade de se integrar no GIMAE outras áreas consideradas relevantes para a implementação da Estratégia
- Elaboração de um Plano Interministerial

AMEAÇAS

- Recuo de instituições parceiras
- Não assunção política da Reedição da Estratégia

Propostas de Ação Futura

Comissão Interministerial

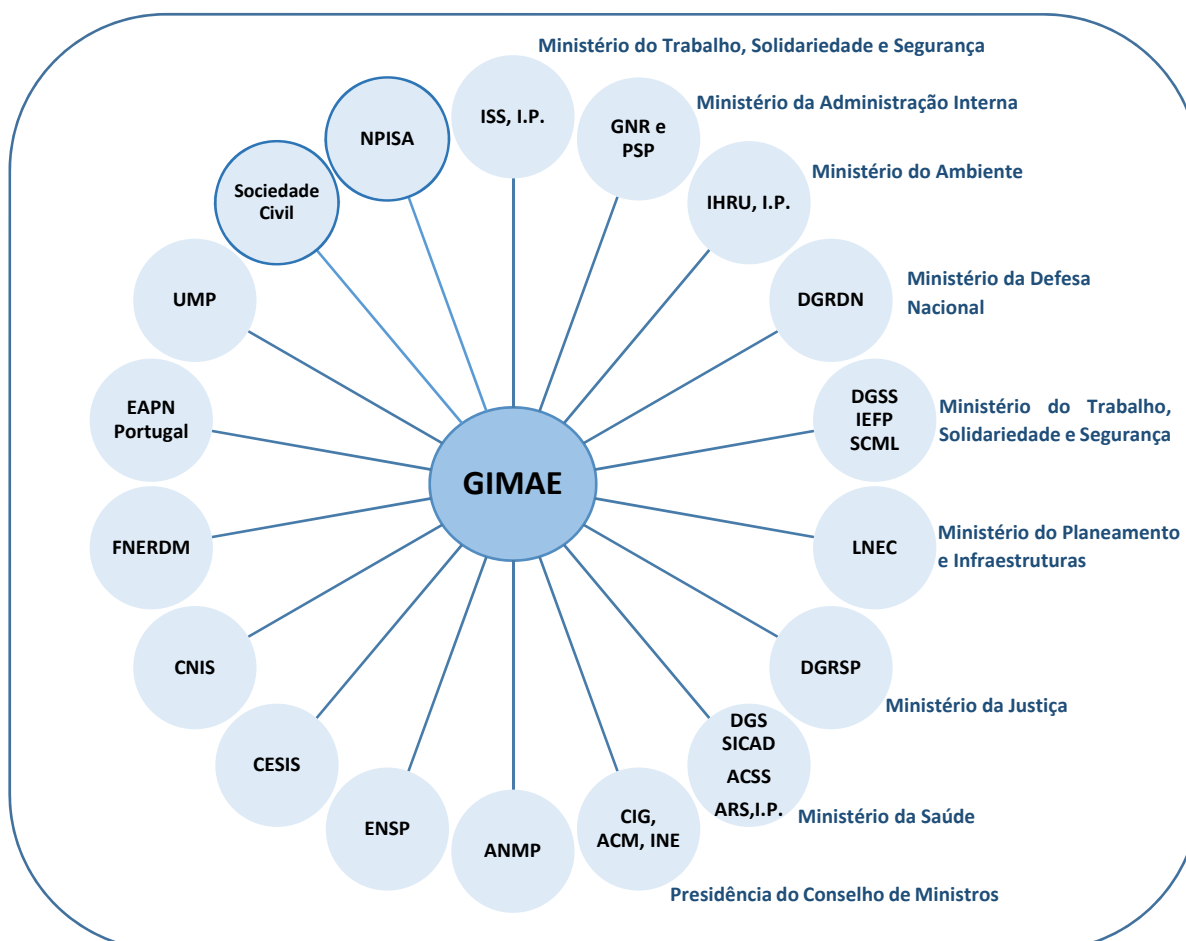
Criação de uma Comissão Interministerial que assegure a definição, articulação e execução das políticas públicas, por via da convergência de objetivos, recursos e estratégias entre os diferentes parceiros com responsabilidades diretas na implementação de medidas de política e de intervenção para as Pessoas Sem Abrigo.

Grupo Intersectorial

Reativação do GIMAE composto pelas entidades que estiveram na sua origem, mantendo os mesmos órgãos de atuação (Comissão de Acompanhamento Alargada, Núcleo Executivo e Núcleo Consultivo) e a coordenação a cargo do ISS, I.P.

No entanto, deverão ser convidadas a integrar o GIMAE outras entidades públicas e privadas que se considerem fundamentais para uma intervenção efetiva junto de pessoas sem-abrigo, não esquecendo a necessidade de se envolverem neste grupo de trabalho, os NPISA, bem como, a Sociedade Civil, nomeadamente pessoas sem-abrigo, líderes da comunidade, instituições de proximidade, entre outros.

Figura 1 Constituição do GIMAE



Plano Estratégico

Considerando que o plano estratégico desenhado para a ENIPSA ainda se encontra bastante atual e que já existem várias propostas elaboradas que permitem a sua implementação, considera-se que na reedição da Estratégia se devem manter os dois eixos de intervenção e os objetivos estratégicos definidos para cada eixo. Contudo, deverão ser discutidas e ajustadas, à semelhança do que aconteceu na recente reunião de GIMAE, as atividades a realizar para a concretização dos objetivos definidos, quer através da definição de um cronograma, quer através do envolvimento de novas entidades consideradas fundamentais para o desenvolvimento das ações, assim como a identificação de investimento orçamental, direto e indireto, alocado para cada atividade.

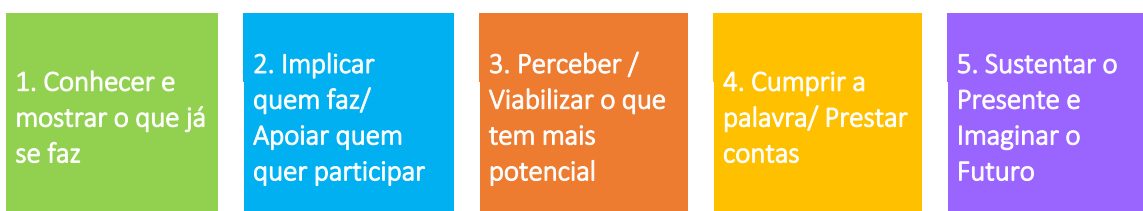
Figura 2 Eixos de Intervenção

EIXO 1 Conhecimento do fenómeno, Informação, Sensibilização e Educação	EIXO 2 Qualificação da Intervenção
• OE1: Promover a utilização de um conceito único de “pessoa sem-abrigo”, a nível nacional • OE2: Garantir a Monitorização do fenómeno e a acessibilidade da informação • OE3: Assegurar que os Diagnósticos e os Planos de Desenvolvimento Social (PDS) das redes sociais incluam indicadores relativos ao fenómeno sem-abrigo • OE4: Garantir a Atualização Permanente do Conhecimento e a Luta Contra a Discriminação • OE5: Garantir a acessibilidade e disponibilização de informação permanentemente atualizada sobre o tema e os recursos existentes	• OE1: Promover a qualidade técnica da Intervenção • OE2: Garantir eficácia e eficiência na intervenção • OE3: Garantir a qualidade das respostas, dos serviços prestados e a logística operacional dos recursos fixos e móveis que prestam apoio às pessoas sem-abrigo • OE4: Assegurar a existência de respostas que garantam que ninguém é desinstitucionalizado sem que tenham sido acionadas todas as medidas necessárias para lhe garantir um lugar adequado para viver, bem como os apoios necessários, sempre que se justifique • OE5: Assegurar que ninguém tenha de permanecer na rua por mais de 24 horas • OE6: Assegurar o apoio técnico à saída de um alojamento temporário (AT) durante o tempo necessário • OE7: 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 necessidades • OE7. A - Criar soluções de alojamento disponibilizando habitações de propriedade pública e privada para arrendamento direto ou mediado • OE7. B - Disponibilizar soluções de formação profissional e emprego • OE7. C - Assegurar o acesso a todas as medidas de proteção social adequadas • OE7. D - Assegurar a acessibilidade aos cuidados de saúde

Calendarização das Atividades a desenvolver

Considerando alguns pontos fortes, pontos fracos, ameaças e oportunidades identificadas anteriormente, e na maioria já discutida na recente reunião GIMAE, foram consensualizadas algumas das atividades a desenvolver.

As atividades e calendarização para 2017 tiveram por base 5 pressupostos para sua definição:



CRONOGRAMA				2017											
				Jan.	Fev.	Mar.	Abr.	Mai.	Jun.	Jul.	Ago.	Set.	Out.	Nov.	Dez.
Reuniões bimestrais do GIMAE:															
Reativação do GIMAE															
Reunião GIMAE com coordenação dos NPISA															
Realização do Relatório de Avaliação ENIPSA (2009-2015)															
Apresentação na Assembleia da República															
Audição Pública															
Conclusão e apresentação da Estratégia 2017-2023															
Regulamentação da ENIPSA através de RCM															
Realização e aprofundamento de vários estudos e avaliações															
Encontro Nacional GIMAE/NPISA															

No que se refere à realização e aprofundamento de vários estudos e avaliações, apresentam-se de seguida alguns dos temas discutidos na reunião GIMAE e outros contributos recebidos posteriormente que também deverão de ser aprofundados e avaliados:

- Agilização das estruturas previstas na ENIPSA;
- Alargamento da metodologia e do instrumento técnico de monitorização da DGRSP ao âmbito da atividade técnico-operativa das Equipas de Reinserção Social (ERS);
- Desenvolvimento e implementação pelo ISS, I.P., pelas Autarquias e pela DGRSP de mecanismos nacionais/universais que assegurem a articulação interinstitucional necessária à prestação de respostas de atendimento, acompanhamento e

alojamento adequadas às necessidades das pessoas em situação de sem-abrigo, ou em risco, sinalizadas pela DGRSP;

- Elaboração de proposta de regulamentação das condições de organização e funcionamento dos Centros de Alojamento Temporário;
- Atualização da base documental com publicações recentes sobre Portugal e outras consideradas como relevantes;
- Atualização e implementação do plano de formação;
- Sistematização da informação sobre o modelo Housing First na Europa e promoção do processo de *mainstreaming* desta estratégia como política social europeia;
- Definição de conceitos no âmbito dos Censos 2021;
- Sistema de Informação partilhado;
- Diagnóstico dos NPISA;
- Divulgação da Linha do Serviço de Tradução Telefónica (STT) - 808 257 257 /21 8106191 STT;
- Para casos de cidadãos migrantes em situação irregular: disponibilização de serviços do Centro Nacional de Apoio à Integração de Migrantes (CNAIM), como o Gabinete de Apoio Jurídico ao Imigrante (GAJI), para verificação documental e para estudo da possibilidade de haver enquadramento legal para regularizar algum sem-abrigo;
- Para casos de cidadãos migrantes com a situação regularizada, mas sem-abrigo:
 - a) Eventual apoio por parte do Gabinete de Apoio Social (GAS) para efeitos de obtenção do RSI e apoio no retorno voluntário;
 - b) Eventual apoio na procura de emprego e apoio na preparação de CV, entrevistas, etc., por parte do Gabinete de Apoio ao Emprego (GAE).
- Territorialização das intervenções promotoras da igualdade de género que tem vindo a ser prosseguida e, no futuro próximo, reforçada, enquanto facilitador da operacionalização das práticas de integração das pessoas sem-abrigo pelos municípios no âmbito dos planos municipais para a igualdade e em estreita articulação com os NPISA;
- Identificação de entidades (públicas ou privadas) que possam vir a ser uma mais valia no desenvolvimento da Estratégia.

De realçar, que as entidades que participaram na reunião GIMAE de fevereiro de 2017 congratularam-se com a reativação do GIMAE e avaliação da ENIPSA, tendo sido visível o empenho demonstrado na definição das iniciativas a implementar a curto, médio e longo prazo.

ANEXO I - Estratégia Nacional para a Integração de Pessoas Sem- Abrigo: Prevenção, Intervenção e Acompanhamento 2009-2015



ESTRATÉGIA NACIONAL
PARA A INTEGRAÇÃO DE
PESSOAS SEM ABRIGO

PREVENÇÃO, INTERVENÇÃO E ACOMPANHAMENTO

2009-2015

ÍNDICE

PREÂMBULO	4
1 – INTRODUÇÃO	7
2 – IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA	9
3 – APRESENTAÇÃO DA ESTRATÉGIA	13
3.1 – Princípios Orientadores da Estratégia de Prevenção, Intervenção, Integração e Acompanhamento de pessoas sem-abrigo	13
3.2 – Descrição, Identificação das áreas de acção e conceito de pessoa sem-abrigo:	14
3.2.1 – Conceito de pessoa sem-abrigo	15
3.3 – Eixos da Estratégia	16
EIXO 1 – Conhecimento do fenómeno, informação, sensibilização e educação	16
EIXO 2 – Qualificação da Intervenção	17
3.4 – Objectivos da Estratégia	18
EIXO 1	18
EIXO 2	20
4 – MODELO DE INTERVENÇÃO E ACOMPANHAMENTO	16
A – Intervenção na Emergência	27
B – Acompanhamento após a emergência	30
5 – IMPLEMENTAÇÃO, MONITORIZAÇÃO E AVALIAÇÃO DA ESTRATÉGIA	35
FASES DE IMPLEMENTAÇÃO DA ESTRATÉGIA	36
MONITORIZAÇÃO DA ESTRATÉGIA	38
AVALIAÇÃO DA ESTRATÉGIA	39
6 – CONCLUSÃO	40
Anexos e diagramas	43



PREÂMBULO

O direito de cada pessoa a um nível de vida condigno está consignado na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) (Artº 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 2º, 3º, 11º), 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 65º, 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 31º, 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.

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

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)



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, IPACS, ANMP, CIG, DGS, DGSS, DGRS, DGSP, GNR, IDT, IEFPIH, RU, ISS, IP, LNEC, PSP, E NSP 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 esse 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 interações (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, consequentemente, 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 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.

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.

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.

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”.

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 impacto 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.
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.

⁶ Lista em anexo 1

⁷ FEANTSA – Federação Europeia de Ong's que trabalham com sem-abrigo

⁸ Tipologia da FEANTSA (ETHOS) em anexo 2

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.

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.

⁹ em anexo 3

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.

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.

¹⁰ A apresentação dos objectivos apresenta-se sob a forma de quadro com a respectiva planificação, no anexo 8 deste documento.

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 o incentivo ao tema “sem-abrigo” nas escolas 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 lícitas 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.

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.

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 Toxicodependência (IDT) e das Unidades 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)

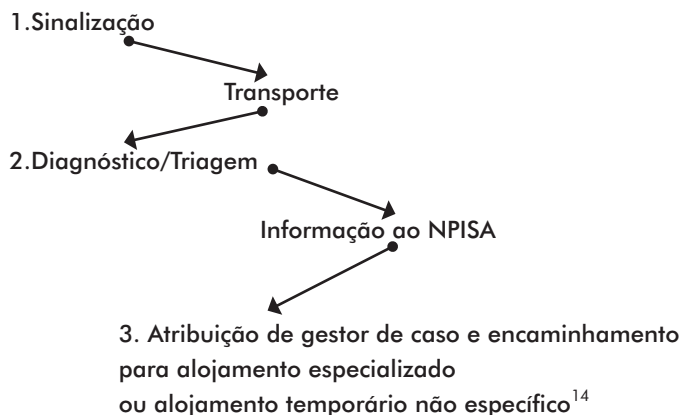
A implementação do modelo de intervenção e acompanhamento integrado realiza-se por territórios a definir nas plataformas das redes sociais ou Plenários dos CLAS, de acordo com as necessidades identificadas em diagnóstico. Sempre que a dimensão do fenómeno o justifique, deverá ser constituído, no âmbito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

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.

¹⁴ ver anexo 6

Estas equipas devem, nestes casos, para além da sinalização, fazer também o atendimento de 1ª linha ou seja, a **identificação / diagnóstico** e consequentemente 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.

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 que 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, IEP, 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 sem 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.

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

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; Sahlin, 2005; Atherton and McNaughton, no prelo);



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.

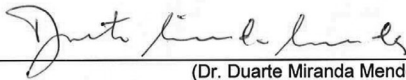
Só assim acreditamos ser possível garantir os direitos de todas as pessoas sem-abrigo e assegurar a sua efectiva integração.

DECLARAÇÃO DE COMPROMISSO

As Entidades abaixo assinadas declaram, por este meio, a sua aprovação relativamente à "Estratégia Nacional para a Integração de Pessoas Sem-Abrigo", bem como o compromisso de colaboração com vista à prossecução dos objectivos e metas nela preconizados, e à eficácia e eficiência na sua operacionalização.

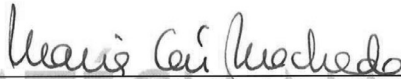
Lisboa, 14 de Março de 2009.

Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural, I.P.



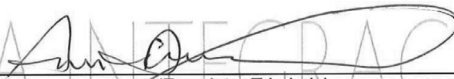
(Dr. Duarte Miranda Mendes)

Alto Comissariado para a Saúde



(Prof. Dra. Maria do Céu Machado)

Associação Nacional de Municípios Portugueses



(Eng. Artur Trindade)

Centro de Estudos para a Intervenção Social



(Prof. Dra. Heloísa Perista)

Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género



(Dra. Elza Pais)

Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade Social



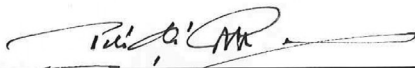
(Pe. Lino Maia)

Direcção Geral de Reinserção Social



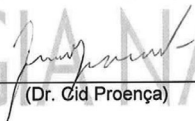
(Dra. Leonor Furtado)

Direcção Geral de Saúde



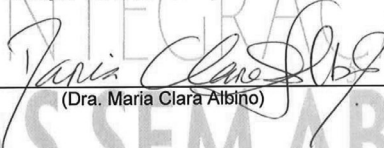
(Dr. Cláudio Correia)

Direcção Geral da Segurança Social



(Dr. Cid Proença)

Direcção Geral dos Serviços Prisionais



(Dra. Maria Clara Albino)

Escola Nacional de Saúde Pública



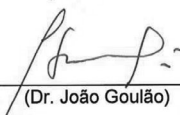
(Prof. Dr. Constantino Sakellarides)

Guarda Nacional Republicana

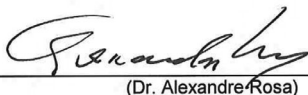


(Tenente-General Manuel António Meireles Carvalho)

Instituto da Droga e da Toxicodependência


(Dr. João Goulão)

Instituto do Emprego e da Formação Profissional


(Dr. Alexandre Rosa)

Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana



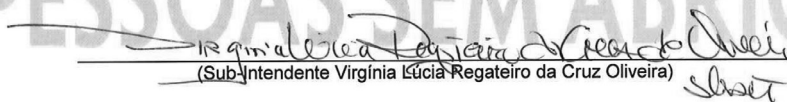
(Eng. Nuno Vasconcelos)

Instituto da Segurança Social, I.P.

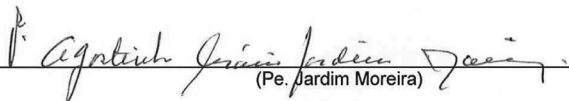


(Dr. Edmundo Emílio Mão de Ferro Martinho)

Polícia de Segurança Pública


(Sub-Intendente Virgínia Lúcia Regateiro da Cruz Oliveira)

Rede Europeia Anti-Pobreza Nacional

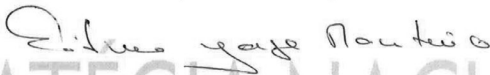

(Pe. Jardim Moreira)

Santa Casa da Misericórdia de Lisboa


(Dra. Odete Farrajota)

União das Misericórdias Portuguesas


(Aurelino Ramalho)



ESTRATÉGIA NACIONAL
PARA A INTEGRAÇÃO DE
PESSOAS SEM ABRIGO

ANEXO 1

ENTIDADES REPRESENTADAS NO GRUPO INTERINSTITUCIONAL ATÉ MARÇO DE 2009

ENTIDADES PÚBLICAS

MS - ACS	Alto Comissariado para a Saúde
PCM - ACIDI, I.P.	Alto Comissariado para a Imigração e o Diálogo Intercultural
ANMP	Associação Nacional de Municípios Portugueses
PCM - CIG	Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género
MS - DGS	Direcção Geral de Saúde
MTSS - DGSS	Direcção Geral de Segurança Social
MS - IDT	Instituto da Droga e da Toxicodependência
MTSS - IEFPP	Instituto de Emprego e Formação Profissional
MAOT - IHRU	Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana
MOPTC - LNEC - NES	Núcleo de Ecologia Social do Laboratório Nacional de Engenharia Civil
MAJ - PSP	Polícia de Segurança Pública
MAJ - GNR	Guarda Nacional Republicana
SCML	Santa Casa da Misericórdia de Lisboa
MJ - DGRS	Direcção Geral de Reinserção Social
MJ - DGSP	Direcção Geral dos Serviços Prisionais
ENSP	Escola Nacional de Saúde Pública
MTSS - ISS, I.P.	Instituto de Segurança Social, I.P.

ENTIDADES PRIVADAS

CNIS	Confederação das Instituições de Solidariedade Social
FNERDM	Federação Nacional das Entidades de Reabilitação de Doentes Mentais
CESIS	Centro de estudos para a Intervenção Social
EAPN	Rede Europeia Anti-Pobreza/Portugal
U-Mis	União das Misericórdias Portuguesas

ENTIDADES REPRESENTADAS NO GRUPO INTERINSTITUCIONAL A PARTIR DO ANO DE 2010

ENTIDADES PÚBLICAS

INE	Instituto Nacional de Estatística
MDN - DGPRM	Direcção-Geral de Pessoal e Recrutamento Militar
ME - DGIDC	Direcção-Geral de Inovação e Desenvolvimento Curricular
MS - CNSM	Coordenação Nacional da Saúde Mental

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

ANEXO 4. 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

O 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

O 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 toxicodependente 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	• 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)	• 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	• Manutenção do sistema de informação (E1-OE2 e OE5) • Criação de sítio na Internet • 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) (E1-OE2)	• Utilização do sistema de informação (E1-OE5) • 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

Objectivo Estratégicos	Nº	Metas (O quê?)	INDICADORES DE MEDIDA	Fase
OE7-A - HABITAÇÃO Criar soluções de alojamento disponibilizando habitações de propriedade pública e privada para arrendamento directo ou mediado	1	Recurso ao alojamento arrendado público ou privado para pessoas sem-abrigo	Nº de habitações procuradas para arrendamento dando solução ao alojamento de pessoas sem abrigo	2
	2	Apresentação de candidaturas ao PROHABITA para alojamento de pessoas sem-abrigo por parte das autarquias cujo diagnóstico identifique essa necessidade	Nº candidaturas ao PROHABITA / Nº identificado como necessidade no diagnóstico relativo a pessoas sem-abrigo	2

Objectivo Estratégicos	Nº	Metas (O quê?)	INDICADORES DE MEDIDA	Fase
OE7-B - EMPREGO Disponibilizar soluções de formação profissional e emprego	1	Elaborar de Plano pessoal de emprego para 80% das pessoas sem abrigo inscritas nos Centros de emprego	Nº de pessoas sem abrigo com Plano Pessoal de Emprego	2,3
	2	Integrar em programas e medidas activas de emprego ou formação 60% das pessoas sem abrigo inscritas nos Centros de emprego	Nº de pessoas sem abrigo integradas em programas ou medidas de formação ou emprego	2,3
	2	Disponibilizar apoio contínuo à inserção a 60% das pessoas sem abrigo inscritas nos Centros de Emprego	Nº de pessoas sem abrigo abrangidas pelo apoio contínuo à inserção	2,3

Objectivo Estratégicos	Nº	Metas (O quê?)	INDICADORES DE MEDIDA	Fase
OE7-C - PROTECÇÃO SOCIAL Assegurar o acesso a todas as medidas de protecção social adequadas	1	Agilização processos de requerimentos de prestações e direitos de protecção social	Tempo de resposta a requerimentos	1,2,3
	2	Reconhecimento do direito a RSI das pessoas sem-abrigo em alojamento temporário	"Nº pessoas sem-abrigo em alojamento temporário beneficiárias de RSI"	1

Objectivo Estratégicos	Nº	Metas (O quê?)	INDICADORES DE MEDIDA	Fase
OE7-D SAÚDE Assegurar acessibilidade aos cuidados de saúde	1	"Até 2015 todas as redes sociais deverão ter um representante da saúde"	% de redes sociais com representante da saúde	1
	2	Até final de 2009 deverá ser divulgada em todos os serviços uma circular com o conceito de sem abrigo	% de serviços onde foi divulgada a circular	1
	3	Até 2015 todos os núcleos de planeamento e intervenção deverão ter um representante da saúde	% de núcleos com representante	1,2,3
	4	80% dos sem abrigo identificados deverão estar inscritos nos CS	% de sem abrigo identificados inscritos nos CS	1,2,3
	5	Todos os casos identificados, pelos Serviços de Saúde Pública, como de risco acrescido, deverão ser rastreados	% de pessoas rastreadas neste contexto	1,2,3
	6	Até 2015 todas as equipas de saúde na comunidade deverão estar articuladas com as outras equipas de rua existentes	% de equipas de saúde na comunidade articuladas	1,2,3
	7	Até final de 2009 implementar um projecto piloto para tratamento das pessoas sem abrigo com doença mental, em Lisboa.	Projecto piloto implementado	2
	8	Até 2015 todos os sem abrigo identificados no âmbito da estratégia com doença mental, deverão ser atendidos nos SLSM	% de sem abrigo com doença mental identificados, atendidos nos SLSM	1,2,3

ESTRATÉGIA NACIONAL PARA INTEGRAÇÃO DE PESSOAS SEM-ABRIGO (ENIPSA)

EIXO 1

Objectivo Estratégicos	Nº	Metas (O quê?)	Responsável	Intervenientes (Quem?)	Prazos		INDICADORES DE MEDIDA	Fase
					Início	Conc.		
OE1 - Promover a utilização de um conceito único de “pessoa sem-abrigo”, a nível nacional	1	Utilização do conceito de “pessoa sem-abrigo” por todas as entidades públicas e privadas com intervenção nesta área até final de 2009	ISS,IP	GIMAE	jan/09	dez/09	Nº entidades que utilizam o conceito/ nº entidades envolvidas na estratégia x 100	1
	2	Disponibilização do SIM na internet a partir de Janeiro de 2010	ISS,IP	II	jan/09	dez/09	SIM construído até final de 2009	1
OE2 - Garantir a Monitorização do fenómeno através da implementação de um Sistema de Informação e Monitorização (SIM)	1	Utilização generalizada do SIM pelas instituições de referência, até final de 2010	ISS,IP	II	jan/09	dez/09	Nº entidades que utilizam o SIM/ nº entidades envolvidas na estratégia x 100	2
	2	Utilização de indicadores de Sem-Abrigo, incluindo indicadores de risco, por todas as redes sociais concelhias até final de 2011 nos seus produtos (Diagnóstico e Plano de Desenvolvimento Social)	ISS,IP	GIMAE	jan/09	dez/09	Nº concelhos que integram indicadores de risco no diagnóstico / Nº concelhos rede social com diagnóstico e PDS elaborado	1
OE3 - Assegurar que os Diagnósticos e os Planos de Desenvolvimento Social (PDS) das redes sociais incluam indicadores relativos ao fenómeno sem-abrigo	1	Utilização de indicadores de Sem-Abrigo, incluindo indicadores de risco, por todas as redes sociais concelhias até final de 2011 nos seus produtos (Diagnóstico e Plano de Desenvolvimento Social)	ISS,IP	GIMAE	jan/09	dez/09	Nº concelhos que integram acções específicas dirigidas a sem abrigo nos PDS e respectivos planos de acção/ Nº concelhos rede social com identificação fenómeno sem-abrigo ao nível do diagnóstico elaborado	2

Objectivo Estratégicos	Nº	Metas (O quê?)	Responsável	Intervenientes (Quem?)	Prazos Início Conc. (Quando?)	INDICADORES DE MEDIDA	Fase
OE4 - Garantir a Actualização Permanente do Conhecimento e a Luta Contra a Discriminação	1	Incentivo ao tratamento do tema "sem-abrigo" nas escolas até final de 2011	GIMAE	GIMAE, ME	dez/15	Nº escolas que utilizaram o tema em actividades	2
	2	Atribuição de um prémio de investigação de 2 em 2 anos	GIMAE	Ensino superior e Universidades	dez/15	Nº candidaturas ao prémio	2
	3	Atribuição de um prémio para trabalhos escolares sobre esta temática	GIMAE	GIMAE, ME	dez/15	Nº trabalhos escolares realizados/Nº escolas aderentes	2
	4	Aumento do número de referências de carácter não estigmatizante nos media sobre o tema "sem-abrigo"			dez/15	Nº referências, matéria dos media dnão estigmatizante ano/ Nº referências ano anterior	2
	5	Produção de estudos e trabalhos científicos sobre o fenómeno		GIMAE	dez/15	Existência de estudos	2
OE5 - Garantir acessibilidade e disponibilização de informação permanentemente actualizada sobre o tema e os recursos existentes	1	Sítio na internet activo a partir de 2011	ISS,IP,II	GIMAE, NPISAS	jan/09 dez/11	Sítio criado	2

ESTRATÉGIA NACIONAL PARA INTEGRAÇÃO DE PESSOAS SEM-ABRIGO (ENIPSA)

EIXO 2

Objectivo Estratégicos	Nº	Metas (O quê?)	Responsável	Intervenientes (Quem?)	Prazos		INDICADORES DE MEDIDA	Fase
					Início	Conc. (Quando?)		
OE1 - Promover a qualidade técnica da Intervenção	1	Referencial de Formação construído até final de 2010	ISS,IP	Universidades, centros estudos, instituições CNSM		dez/10	Existência de referencial de formação no final de 2010	2
	2	Equipas de Lisboa e Porto com formação específica até final de 2012 (10 acções de formação - 100 técnicos formados)	ISS,IP	CLAS/ NPISA		dez/10	Nº acções formação Lisboa e Porto/10 ; Nº técnicos formados equipas Lx e Porto	2
	3	Equipas de Lisboa e Porto com supervisão externa até final de 2012	ISS,IP	CLAS/ NPISA		dez/12	Nº equipas com supervisão/Nº equipas Lisboa e Porto	2
	4	Equipas de Braga, Coimbra, Aveiro, Setúbal e Faro com formação e supervisão até final de 2015	ISS,IP	CLAS/ NPISA		dez/15	Nº técnicos formados Braga, Coimbra, Aveiro, Setúbal e Faro /Nº técnicos equipas Braga, Coimbra, Aveiro, Setúbal e Faro	2
OE2 - Garantir eficácia e eficiência na intervenção	1	Modelo de Intervenção e Acompanhamento implementado nas redes de Lisboa, Porto, Aveiro, Coimbra, Braga, Setúbal e Faro, para o apoio a pessoas sem-abrigo, até final de 2015	ISS,IP,II	GIMAE NPISA		dez/15	Nº entidades aderentes ao modelo de intervenção e acompanhamento integrado/nº entidades de referência	1,2,3

Objectivo Estratégicos	Nº	Metas (O quê?)	Responsável	Intervenientes (Quem?)	Prazos Início Conc. (Quando?)		INDICADORES DE MEDIDA	Fase
OE3 - Garantir a qualidade das respostas, dos serviços prestados e a logística operacional dos recursos fixos e móveis que prestam apoio às pessoas sem-abrigo	1	Contribuir para a regulamentação das respostas sociais para esta área de intervenção - definição requisitos mínimos de funcionamento, até final de 2010	ISS,IP	GIMAE	jan/09	dez/11	Respostas regulamentadas	1,2
	2	Contribuir para o reconhecimento das entidades com intervenção no fenómeno "Sem-Abrigo" como "respostas de referência"	ISS,IP	ISS,IP/GIMAE			Nº entidades reconhecidas como "respostas de referência"	2
	3	Elaboração de relatórios de avaliação das respostas a partir de 2012 , que incluam avaliação participativa	ISS,IP				Nº relatórios elaborados/ Nº respostas reconhecidas	3
	4	Realização de encontro anual para dirigentes para troca de experiências e boas práticas	GIMAE				Nº encontros anuais realizados com dirigentes	1,2,3
OE4 - 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.	1	Todas as altas institucionais de pessoas em situações de risco face à situação sem-abrigo sinalizadas	GIMAE	CLAS/NPISA	jan/10	dez/15	Nº altas sinalizadas	2
	2	Alojamento de todas as pessoas sinalizadas nas saídas institucionais de risco	GIMAE	CLAS/NPISA	jan/10	dez/15	Nº pessoas alojadas/Nº pessoas sinalizadas após alta	2
	3	1 projecto-piloto de "housing first" para pessoas sem-abrigo até final de 2013	ISS,IP, autarquias	NPISA	jan/10	dez/13	Projecto em actividade	2

Objectivo Estratégicos	Nº	Metas (O quê?)	Responsável	Intervenientes (Quem?)	Prazos		INDICADORES DE MEDIDA	Fase
					Início	Conc. (Quando?)		
	4	Todos os ex-reclusos em risco com alojamento até final de 2013	DGSP	CLAS/NPISA	jan/10	dez/13	Nº apartamentos/ Nº situações identificadas	2
	5	1 projecto piloto de Unidade Residencial de Longa Duração	ISS,IP	ISS,IP, CNSM, IDT	jan/10	dez/15	Projecto em actividade	2
OE5 - Assegurar que ninguém tenha de permanecer na rua por mais de 24 horas	3	Condições de Alojamento Temporário adequadas às condições diagnosticadas nos centros de emergência e pelas equipas de rua especializadas	GIMAE	CLAS/NPISA	jan/10	dez/15	Nº situações alojadas temporariamente, com diagnóstico	
OE6 - Assegurar o apoio técnico à saída de um alojamento temporário (AT) durante o tempo necessário	1	Todas as situações em alojamento temporário com gestor de caso atribuído e Plano Individual de Inserção (PII) contratualizado à saída do mesmo	GIMAE	CLAS/NPISA	jan/10	dez/15	Nº situações que saem de AT com gestor atribuído e PII contratualizado / todas as situações que saem de AT	
OE7 - 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 necessidades	OE7-A	Criar soluções de alojamento disponibilizando habitações de propriedade pública e privada para arrendamento directo ou mediado	IHRU, Autarquias					
	OE7-B	Disponibilizar soluções de formação profissional e emprego	IEFP					
	OE7-C	Assegurar o acesso a todas as medidas de protecção social adequadas	ISS,IP					
	OE7-D	Assegurar acessibilidade aos cuidados de saúde	ACS, CNSM, DGS					



UNIÃO EUROPEIA
Fundo Social Europeu



Governo da República
Portuguesa



SEGURANÇA SOCIAL



INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.

ANEXO II - ENIPSA 2009-2015 - Estratégia Nacional para a Integração das Pessoas Sem-Abrigo: prevenção, intervenção e acompanhamento - Balanço da Implementação pelo ISS, IP -

ENIPSA 2009-2015

Estratégia Nacional para a Integração das Pessoas Sem-Abrigo: *prevenção, intervenção e acompanhamento*

- *Balanço da Implementação pelo ISS, IP* -

Departamento de Desenvolvimento Social e Programas/UIS/SRS

ÍNDICE

Introdução	1
Parte I - Conceção e operacionalização da ENIPSA 2009-2015: <i>um breve relance</i>	4
CAPÍTULO 1 – ENQUADRAMENTO DA ENIPSA	5
CAPÍTULO 2 - EIXOS E OBJETIVOS DA ENIPSA: ALGUNS RESULTADOS DA IMPLEMENTAÇÃO	12
<i>Eixo 1 - Conhecimento do fenómeno, Informação, Sensibilização e Educação</i>	13
Objetivo Estratégico 1: promover a utilização de um conceito único de “pessoa sem-abrigo”	14
Objetivo Estratégico 2: garantir a monitorização do fenómeno e a acessibilidade da informação	15
Objetivo Estratégico 3: assegurar que os diagnósticos e os Planos de Desenvolvimento Social das redes sociais incluem indicadores relativos ao fenómeno sem-abrigo	18
Objetivo Estratégico 4: garantir a atualização permanente do conhecimento e a luta contra a discriminação	23
Objetivo Estratégico 5: garantir acessibilidade e disponibilização de informação	23
<i>Eixo 2 - Qualificação da Intervenção</i>	25
Objetivo Estratégico 1: promover a qualidade técnica da intervenção	26
Objetivo Estratégico 2: garantir eficácia e eficiência na intervenção	26
Objetivo Estratégico 3: garantir a qualidade das respostas e dos serviços prestados	27
Objetivo Estratégico 4: assegurar a existência de respostas que garantam que ninguém é desinstitucionalizado sem que tenham sido acionadas todas as medidas necessárias para lhe garantir um lugar adequado para viver, bem como os apoios necessários, sempre que se justifique	29
Objetivo Estratégico 5: assegurar que ninguém tenha de permanecer na rua por mais de 24 horas	34
Objetivo Estratégico 6: assegurar o apoio técnico à saída de um alojamento temporário	35
Objetivo Estratégico 7: assegurar a existência de condições que garantam a promoção de autonomia	36
Parte II - A Atividade Local 2014	39
CAPÍTULO 3 – CONTEXTUALIZAÇÃO E REFERÊNCIAS METODOLÓGICAS	40
CAPÍTULO 4 – IDENTIFICAÇÃO DOS CONCELHOS, ENIPSA, CONCEITO DE SEM-ABRIGO E NPISA	42
Concelhos que responderam ao questionário	42
Entidades responsáveis pelo preenchimento	42
Conhecimento da ENIPSA e do conceito de sem-abrigo	43
NPISA constituídos e em funcionamento	45
Organização e funcionamento dos NPISA: reuniões de trabalho e registos da informação	46
CAPÍTULO 5 – DIAGNÓSTICO E PLANIFICAÇÃO DAS ATIVIDADES	49
Existência de diagnóstico no âmbito da Rede Social	49
Utilização de indicadores de risco e ficha de sinalização	50
Os planos de ação	52
Atividades de divulgação	53
Identificação das situações de sem-abrigo e em risco	54
O acompanhamento das situações	58
A aplicação do modelo integrado de intervenção	60
Parte III – Dados de Caracterização das Pessoas-Sem-Abrigo 2014	63
CAPÍTULO 6 – O QUESTIONÁRIO DE CARACTERIZAÇÃO E OS PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	65
CAPÍTULO 7 – DADOS DE IDENTIFICAÇÃO, Nº E CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS	67
Dados de identificação dos concelhos	67
Nº de pessoas sem-abrigo identificadas e caracterização sócio demográfica	68
Grupos etários	68
Sexo	70
Estado civil	70
Nível de ensino	72
Naturalidade e nacionalidade	73
CAPÍTULO 8 – CONDIÇÃO DE SEM-ABRIGO	75
Duração da situação de sem-abrigo	76
Razões apresentadas para a situação de sem-abrigo	77
Tipo de alojamento anterior	78
Duração da permanência no alojamento anterior à condição de sem-abrigo	79
Problemas de saúde identificados	80
Condição perante o trabalho e tipo de rendimento	80
Tipo de apoios	83
Parte IV - Considerações Finais e Propostas	84
Aspetos positivos	85
Constrangimentos sentidos	86
Propostas para o futuro	88

ANEXOS

Anexo 1 – Levantamento de custos associados a respostas sociais para os sem-abrigo	
Anexo 2 – Tipologia ETHOS	
Anexo 3 – CENSOS 2011: destaque	
Anexo 4 – Questionário de Caracterização dos Sem-Abrigo (QCSA) 2014	
Anexo 4.1. – Glossário QCSA	
Anexo 5 – Questionário de Atividades Local (QAL) 2014	
Anexo 5.1. – Glossário QAL	
Anexo 6 – Variáveis MPHASIS	
Anexo 7 – Indicadores de Risco	
Anexo 8 – Ficha de Sinalização	
Anexo 9 – Modelo de intervenção e acompanhamento	

Índice dos Quadros

Quadro 1 - Conhecimento do conceito sem-abrigo preconizado pela ENIPSA a nível nacional	15
Quadro 2 - Ponto da situação global referente aos NPISA	20
Quadro 4 - Número de pessoas em situação de sem-abrigo abrangidas por medidas do IEFP, IP em 2014	37
Quadro 5 – Concelhos com maior número de pessoas identificadas em situação de sem teto	55
Quadro 6 – Concelhos com maior número de pessoas identificadas em situação de sem teto	55
Quadro 7 - Concelhos com maior número de pessoas identificadas em situação de risco	56
Quadro 8 – Concelhos que reponderam ao QCSA	67
Quadro 9 - Número de pessoas em situação de sem-abrigo por concelho e por escalão etário	69
Quadro 10 – Número de pessoas em situação de sem-abrigo por concelho e por sexo	70
Quadro 11- Número de pessoas em situação de sem-abrigo por concelho e por estado civil	71
Quadro 12 - Número de pessoas em situação de sem-abrigo por concelho e por nível de ensino	72
Quadro 13 - Número de pessoas em situação de sem-abrigo por concelho e por nacionalidade	73
Quadro 14 - Número de pessoas em situação de sem-abrigo por concelho e por nacionalidade	74
Quadro 15 - Condição de sem-abrigo/alojamento	75
Quadro 16 - Duração da condição de sem-abrigo	76
Quadro 17 - Razões apresentadas para a situação de sem-abrigo	77
Quadro 18 - Tipo de alojamento anterior	78
Quadro 19 - Duração do alojamento anterior à situação de sem-abrigo	79
Quadro 20 - Problemas de saúde associados	80
Quadro 21 - Condição perante o trabalho	81
Quadro 22 - Tipo de rendimento	82
Quadro 23 - Apoios prestados às pessoas em situação de sem-abrigo	83
Quadro 24 – ENIPSA 2009-2015 – análise SWOT	90

Índice dos Gráficos

Gráfico 1 - N.º de concelhos que responderam ao QAL face ao n.º de concelhos existentes por distrito	42
Gráfico 2 - Entidades responsáveis pelo preenchimento do QAL em Portugal Continental	43
Gráfico 3 - Conhecimento da ENIPSA nos concelhos de Portugal Continental	44
Gráfico 4 - Conhecimento do conceito de sem-abrigo nos concelhos de Portugal Continental	44
Gráfico 5 - NPISA e interlocutores da ENIPSA em Portugal Continental	45
Gráfico 6 - Existência de concelhos com NPISA com base de dados, relativa ao fenómeno dos sem-abrigo	47
Gráfico 7 - Existência de diagnóstico relativamente ao fenómeno sem-abrigo em Portugal Continental	49
Gráfico 8 - Uso de ficha de sinalização para referenciar pessoas em situação de sem-abrigo	51
Gráfico 9 - Existência de Plano de Ação relativamente ao fenómeno sem-abrigo em Portugal Continental	52
Gráfico 10 - N.º de concelhos que realizaram atividades de divulgação (ENIPSA, conceito ou do trabalho do NPISA)	53
Gráfico 11 - Número de Pessoas identificadas como sem teto, sem casa e em risco de ficar em situação de sem-abrigo	54
Gráfico 12 - Concelhos que identificaram a existência de pessoas em situação de sem teto e sem casa	57
Gráfico 13 - Número de pessoas em situação de sem-abrigo com e sem acompanhamento	58
Gráfico 14 - Número de pessoas em situação de sem-abrigo com e sem Plano Individual de Inserção	59
Gráfico 15 - Número de pessoas em situação de sem-abrigo com e sem Gestor de Caso	60
Gráfico 16 - Existência de concelhos cuja intervenção utiliza o modelo integrado da ENIPSA	61
Gráfico 17 - N.º de pessoas sem-abrigo abrangidas pelos vários tipos de intervenção social	62
Gráfico 18 - Número de pessoas em situação de sem-abrigo identificadas em cada concelho	68

Índice das Tabelas

Tabela 1 - Taxa de utilização dos serviços de emergência e de serviços sociais antes e depois da implementação do projeto Housing-First, em Lisboa, durante o primeiro ano do projeto	31
---	----

Tabela 2 - Taxa de utilização dos serviços de emergência antes e depois da implementação do projeto Housing-First, em Lisboa, no segundo ano do projeto.....	31
Tabela 3 - Taxa de utilização dos serviços de saúde antes e depois da implementação do projeto Housing-First, em Lisboa, durante o primeiro ano do projeto.....	32

Siglas / Acrónimos

AEIPS – Associação para o Estudo e Integração Psicossocial

ARS – Administrações Regionais de Saúde

ASGB – Ação Social e Gestão de Beneficiários

CAD – Comportamentos Aditivos e Dependências

CAT – Centro de alojamento Temporário

CDist – Centro Distrital da Segurança Social

CHPL – Centro Hospitalar Psiquiátrico de Lisboa

CLAS – Conselhos Locais de Ação Social

DCGC – Departamento de Comunicação e Gestão do Cliente (do ISS, IP)

DDSP – Departamento de Desenvolvimento Social e Programas

DGCF - Departamento de Gestão e Controlo Financeiro do ISS, IP

ENH – Estratégia Nacional para a Habitação

ENIPSA – Estratégia Nacional para a Integração das Pessoas Sem-Abrigo

ETHOS – European Typology on Homelessness and Housing Exclusion

FEANTSA – Fédération Européenne des Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Aabri

GAGI – Gabinete de Análise e Gestão da Informação (do ISS, IP)

GIMAE - Grupo de Implementação, Monitorização e Avaliação da Estratégia

IEFP, IP – Instituto de Emprego e Formação Profissional, Instituto Público

IHRU, IP - Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, Instituto Público

II, IP – Instituto de Informática, Instituto Público

ISS, IP – Instituto de Segurança Social, Instituto Público

LNES – Linha Nacional de Emergência Social

MPHASIS - Mutual Progress on Homelessness through Advancing and Strengthening Information Systems

MSESS – Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social

NLI – Núcleo Local de Inserção

NPISA – Núcleos de Planeamento e Intervenção junto Pessoas Sem-Abrigo

PII – Plano Individual de Inserção

PNPCI VIH e Sida - Programa de Prevenção e Controlo da Infecção VIH/sida: 2011-2015

QAL – Questionário de Atividades Local

QCSA – Questionário de Caracterização das Pessoas Sem-Abrigo

RVCC – Sistema de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências

SCML – Santa Casa da Misericórdia de Lisboa

SESS – Sistema Estatístico da Segurança Social

SICAD – Serviço de Intervenção nos Comportamentos Aditivos e Dependências

SIDA - Síndrome de Imunodeficiência Adquirida

SISS – Sistema de Informação da Segurança Social

SRS – Setor da Rede Social

UCRS – Unidade de Cooperação e Respostas Sociais

UIJ – Unidade de Infância e Juventude

UIS – Unidade de Intervenção Social

VIH – Vírus da Imunodeficiência Adquirida

Introdução

O presente documento visa **apresentar um balanço geral relativo à implementação da Estratégia Nacional para a Integração das Pessoas Sem-Abrigo: Prevenção, Intervenção e Acompanhamento 2009-2015 (ENIPSA).**

Para efeitos desta retrospectiva relativa à conceção e operacionalização da ENIPSA, a nível nacional, no período entre 2009 e 2015, privilegiou-se a utilização de algumas fontes documentais, nomeadamente, o Sumário Executivo da ENIPSA 2009 e 2013, os Relatórios de Atividades Local 2010, 2011, 2012 e 2014, os Relatórios de Caracterização da População Sem-Abrigo 2009, 2011 e 2014, e ainda os **dados qualitativos recolhidos na reunião de 18 de Setembro com os interlocutores distritais da Segurança Social da ENIPSA.**

Aproveita-se, ainda, a oportunidade para **explanar os resultados obtidos da aplicação de dois questionários em 2014** – Questionário de Atividades Local (QAL) e o Questionário de Caracterização das Pessoas Sem-Abrigo (QCSA).

Importa referir que **o conteúdo deste relatório traduz apenas a perspetiva do serviço envolvido e não uma visão conjunta dos parceiros que integraram o Grupo de Implementação, Monitorização e Avaliação da Estratégia (GIMAE)**, tendo em conta a ausência de orientações estratégicas que, por sua vez, inviabilizaram a continuidade das reuniões de trabalho no âmbito deste Grupo, sobretudo a partir do final de 2013.

No que à estrutura do documento diz respeito, este organiza-se em três partes distintas:

Na **Parte I** apresenta-se um balanço geral da ENIPSA, organizado em torno dos objetivos estratégicos da mesma. Deste modo, no **Capítulo 1** far-se-á referência ao enquadramento que influenciou a conceção da ENIPSA, tanto a nível nacional como europeu. No **Capítulo 2**, serão abordados os eixos de intervenção e os principais objetivos preconizados pela ENIPSA, bem como as respetivas metas, ao mesmo tempo que se fará uma reflexão sobre alguns dos resultados alcançados ou não.

Por sua vez, na **Parte II** será abordada a dimensão local, expondo-se os resultados da aplicação do QAL 2014 onde se pretende ter uma panorâmica do fenómeno sem-abrigo, o diagnóstico e a intervenção levada a cabo nesta área ao nível de Portugal Continental. A apresentação destes resultados está organizada da seguinte forma: No **Capítulo 3**, procurou-se dar conta do enquadramento desta segunda parte e da metodologia que norteou a aplicação dos questionários. No **Capítulo 4** são apresentados dados relacionados com a identificação dos distritos, concelhos e entidades responsáveis pelo preenchimento

dos questionários, bem como o conhecimento sobre a ENIPSA, o conceito de sem-abrigo preconizado pela Estratégia, a existência de Núcleos de Planeamento e Intervenção junto das Pessoas Sem-Abrigo (NPISA), suas formas de organização e funcionamento. No Capítulo 5 expõem-se os dados relativos ao diagnóstico do fenómeno, das situações de sem-abrigo e de risco, do uso de instrumentos de suporte ao mesmo que foram criados no âmbito da ENIPSA, a planificação das atividades e, ainda, à implementação do Modelo Integrado de Intervenção.

Na **Parte III** serão apresentados os resultados do QCSA 2014, sendo que os dados dizem respeito ao tratamento de informação enviada pelos NPISA, encontrando-se, esta parte, estruturada da seguinte forma: o Capítulo 6 dá conta dos procedimentos metodológicos que estiveram na base da aplicação dos questionários e tratamento dos dados. No Capítulo 7 serão expostos os dados relacionados com a identificação dos concelhos/NPISA que procederam ao preenchimento do questionário e diagnóstico geral do fenómeno sem-abrigo, nomeadamente em termos do nº de pessoas em situação de sem-abrigo identificadas e respetiva caracterização sócio demográfica. No Capítulo 8 apresenta-se o diagnóstico do fenómeno através da identificação da condição de sem-abrigo e o período de tempo em que a pessoa se encontra nessa situação. Identifica-se, ainda, a tipologia de alojamento anterior a essa situação e respetiva duração desse alojamento. Para além desta informação tenta-se também identificar as razões apontadas para a situação sem-abrigo, bem como os principais problemas de saúde constatados. Aprofunda-se este diagnóstico com alguns dados sobre a condição perante o trabalho, os rendimentos e os principais apoios acedidos por esta população.

Finalmente, na **Parte IV** deste relatório serão explanadas as principais reflexões/considerações sobre a implementação da Estratégia, tentando identificar, de forma sucinta, os aspetos considerados positivos e os constrangimentos identificados, bem como elencar algumas propostas para a intervenção futura nesta área.

Parte I - Conceção e operacionalização da ENIPSA 2009-2015: *um breve relance*

CAPÍTULO 1 – ENQUADRAMENTO DA ENIPSA

Durante muitos anos, em Portugal, o apoio às situações mais desfavorecidas na sociedade portuguesa foi assegurado através de redes informais de solidariedade (família, vizinhança e comunidade local), num tipo de sociedade-providência de mecanismos compensatórios. Só depois da mudança sociopolítica iniciada em Portugal, depois de 1974, se reconheceu a necessidade de uma proteção social universal, e somente com a entrada de Portugal na Comunidade Económica Europeia em 1986, se iniciaram transformações na organização económica e social que se traduziram, a partir de 1995, no desenvolvimento de um conjunto de políticas sociais ativas (das quais o Rendimento Mínimo Garantido – RMG -, atual RSI, foi a precursora), dirigidas especificamente a grupos vulneráveis numa lógica de combate à pobreza e exclusão social.

No caso específico dos sem-abrigo não havia, no entanto, uma definição clara de uma estratégia a nível nacional, apesar de existirem muitas iniciativas, nem sempre articuladas, do Estado, de instituições solidárias ou não-governamentais e algumas autarquias.

Nos estudos de caracterização efetuados por algumas entidades, os conceitos utilizados não eram uniformes e os instrumentos muito variados, dificultando um conhecimento real da situação.

A dimensão crescente do fenómeno sem-abrigo a nível de algumas cidades como Lisboa e Porto, conduziu à afirmação da necessidade de conhecer melhor este fenómeno, caracterizar esta população e o tipo de apoio que as organizações, de forma mais ou menos organizada, lhe têm prestado.

Nesse sentido, foi efetuado, em 2004 e 2005, um estudo pelo Instituto de Segurança Social, (ISS, IP)¹, através do qual se procurou:

- Caracterizar a população sem-teto;
- Analisar algumas trajetórias de vida de pessoas alojadas em pensões, quartos alugados ou hospedarias;
- Caracterizar as entidades prestadoras de serviços a estas pessoas.

¹ http://www4.seg-social.pt/documents/10152/13334/sem_abrigo

Uma das principais conclusões deste estudo foi a necessidade urgente de ser criada uma estratégia nacional dirigida à prevenção, intervenção e acompanhamento às pessoas sem-abrigo, com vista à sua efetiva integração.

Foi com base no pressuposto de que, tal como preconizava o PNAI 2006-2008, essa estratégia deveria contar “*com o envolvimento de todos os níveis do governo e agentes pertinentes*”, que foi constituído, em maio de 2007, um grupo Interinstitucional, onde se encontravam representados várias entidades públicas e privadas cuja atuação, de alguma forma, estava relacionada com esta problemática.

Desse grupo nasceu a Estratégia Nacional de Integração das Pessoas Sem-Abrigo 2009-2015 (ENIPSA)², a qual foi apresentada, publicamente, a 14 de Março de 2009 e que surgiu devido a cinco aspetos fundamentais:

1. A missão, as competências e as atribuições da Segurança Social em matéria de proteção e ação social

A Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro (alterada pela Lei n.º 83-A/2013, de 30 de dezembro), que define as bases gerais em que assenta o Sistema de Segurança Social em Portugal, e que estabelece, entre outros, a sua organização e funcionamento, estruturando-o em três sistemas: o Sistema de Proteção Social de Cidadania, o Sistema Previdencial e o Sistema Complementar.

No que respeita ao Sistema de Proteção Social de Cidadania, este tem por objetivos garantir os direitos básicos dos cidadãos e a igualdade de oportunidades, bem como promover o bem-estar e a coesão sociais. Este Sistema subdivide-se em três subsistemas: o de ação social, o de solidariedade e o de proteção familiar.

Especificamente, o Subsistema de Ação Social tem como objetivos fundamentais a prevenção e reparação de situações de carência e desigualdade socioeconómica, de dependência, de disfunção, exclusão ou vulnerabilidade sociais, bem como a integração e promoção comunitárias das pessoas e o desenvolvimento das respetivas capacidades. Assegura ainda especial proteção aos grupos mais vulneráveis, nomeadamente crianças, jovens, pessoas com deficiência e idosos, bem como a outras pessoas em situação de carência económica ou social.

² http://www4.seg-social.pt/documents/10152/13334/enipsa_2009_2015

Por sua vez, no Decreto-Lei n.º 167-C/2013, de 31 de Dezembro vem expressa a Lei Orgânica do Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social, sendo atribuições do mesmo, entre outras, a definição, promoção e a execução de políticas de solidariedade e segurança social, combate à pobreza e à exclusão social.

Da sua estrutura orgânica faz parte o Instituto da Segurança Social, I. P. (ISS, IP) que, segundo o Decreto-Lei n.º 83/2012, de 30 de Março tem por missão, entre outras, desenvolver e executar as políticas de ação social, bem como desenvolver medidas de combate à pobreza e de promoção da inclusão social (cf. art.º 3º, nº 2, alínea “f”).

Por seu lado, a Portaria n.º 135/2012, de 8 de Maio, estipula que compete ao Departamento de Desenvolvimento Social e Programas (DDSP), propor medidas, regular e definir parâmetros para o cumprimento de normativos, com vista ao desenvolvimento e a execução das políticas de ação social, das medidas de combate à pobreza e de promoção da inclusão social e a dinamização da cooperação com as entidades do sector social ou outras necessárias à respetiva execução da sua atividade.

Deste modo, atendendo à sua atividade específica, a intervenção do ISS, IP no âmbito do fenómeno sem-abrigo tem como objetivo a reparação destas situações de exclusão social com especial enfoque nas técnicas no domínio da ação social, como o atendimento, orientação, encaminhamento e atribuição de apoios económicos.

A intervenção nesta área é, ainda, complementada com o encaminhamento para equipamentos e respostas sociais específicos, através do modelo da cooperação entre o Estado e Instituições Particulares de Solidariedade Social.

2. O desafio dos Planos Nacionais

Na sequência das decisões tomadas no Conselho Europeu de Lisboa, em 2000, os Estados-Membros da União Europeia aceitaram o desafio de lutar contra a pobreza e exclusão social, tendo passado a ser definidos Planos Nacionais de Acção para a Inclusão (PNAI), com o objetivo de criar políticas destinadas a evitar ruturas de existência suscetíveis de conduzir a situações de exclusão social, nomeadamente no que se refere a casos de sobre-endividamento, exclusão escolar ou perda de habitação.

3. O cumprimento de diretrizes europeias

Em Março de 2008, o Parlamento Europeu aprovou uma declaração escrita, na qual os Estados se comprometiam a solucionar a situação das pessoas sem-teto até 2015³.

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 fossem tidas em conta no quadro do Ano Europeu 2010 de Luta contra a Pobreza e Exclusão.

Em 2011, o Parlamento Europeu cria a resolução sobre a Estratégia da UE para os sem-abrigo, que apela ao desenvolvimento de uma estratégia ambiciosa e integrada da UE, sustentada por estratégias nacionais e regionais com o objetivo de resolver o problema dos sem-abrigo (B7-0475/2011)⁴.

4. O reconhecimento do direito a um nível de vida condigno

A Estratégia partiu, assim, do reconhecimento do direito de cada pessoa a um nível de vida condigno, tal como está consignado na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) (Art.º 25, nº 1) e do acesso aos direitos sociais previstos em instrumentos internacionais, Europeus e nacionais, nomeadamente no que diz respeito ao direito à habitação:

- Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais (1966) (artigos 2º, 3º, 11º);
- Constituição da República Portuguesa (1976) - preconiza o direito à habitação (artigo 65º, 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”;
- Carta Social Europeia (1961), no artigo 31º.

³ Disponível em <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0163+0+DOC+XML+V0//PT>

⁴ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+MOTION+B7-2011-0475+0+DOC+PDF+V0//PT>

5. O reconhecimento da complexidade e multidimensionalidade do fenómeno

Para além do direito à habitação, partiu também do reconhecimento da complexidade e multidimensionalidade do fenómeno sem-abrigo, onde há que garantir todos os outros direitos, considerando o fenómeno das pessoas sem-abrigo numa perspetiva mais abrangente.

Reconhece-se que muitas destas situações correspondem a um conjunto de problemas, como sejam a falta de habitação, problemas familiares, sociais económicos, 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. Ou seja, houve a tomada de consciência:

- Da existência de um problema e da insuficiência de conhecimento atualizado sobre o mesmo.
- Da deficiente resposta ao problema, resultante, em parte, da falta de articulação entre as respostas existentes.
- Da necessidade de consensualizar um tipo de resposta que potenciase os recursos existentes, públicos e privados, evitando, ao máximo, a possibilidade que os mesmos possam vir a ter efeitos perversos, nomeadamente de manutenção e persistência do fenómeno.

Neste contexto, e após proposta e aprovação na reunião de apresentação do estudo de 2005, com todos os parceiros públicos e privados, **o ISS, IP assumiu o papel ao nível da coordenação da *Estratégia Nacional para a Integração das Pessoas Sem-Abrigo: Prevenção, Intervenção e Acompanhamento 2009-2015***, que constituiu a primeira estratégia nacional neste âmbito, bem como do GIMAE.

O Grupo de Implementação, Monitorização e Avaliação da Estratégia - GIMAE

A implementação da Estratégia, bem como a monitorização e avaliação de todo o processo, é da competência do GIMAE, composto por um conjunto de entidades públicas e privadas, que abaixo se elencam:

ENTIDADE COORDENADORA	A implementação da Estratégia, bem como a monitorização e a avaliação de todo o processo, é da competência do <i>Grupo de Implementação, Monitorização e Avaliação da Estratégia (GIMAE)</i> –, composto por um conjunto de entidades públicas e privadas e <u>coordenado pelo ISS, IP</u>
ENTIDADES PÚBLICAS ENVOLVIDAS	Ministério Administração Interna – GNR e PSP Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia - Instituto Habitação e Reabilitação Urbana Ministério da Defesa Nacional - Direção Geral Pessoal e Recrutamento Militar Ministério da Educação e Ciência – Direção Geral Educação Ministério da Economia – Instituto Emprego e Formação Profissional Ministério da Economia – Laboratório Nacional de Engenharia Civil Ministério Justiça – Direção Geral Reinserção e Serviços Prisionais Ministério Saúde – Direção Geral Saúde e Serviço Intervenção Comportamentos Aditivos e nas Dependências Ministério Solidariedade, Emprego e Segurança Social – Direção Geral Segurança Social e Santa Casa Misericórdia Lisboa Presidência do Conselho de Ministros – Comissão para Cidadania e Igualdade Género, Alto Comissariado para as Migrações e Instituto Nacional de Estatística Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) Escola Nacional Saúde Pública (ENSP)
ENTIDADES PRIVADAS ENVOLVIDAS	Confederação Nacional de Instituições Solidariedade (CNIS) Federação Nacional Entidades Reabilitação Doentes Mentais (FNERDM) Rede Europeia Anti Pobreza (EAPN) União Misericórdias Portuguesas (UMP) Centro Estudos para Intervenção Social (CESIS)

Por sua vez, o GIMAE é constituído por 3 órgãos com funções específicas:

- **Comissão de Acompanhamento Alargada (CAA)** – com funções de acompanhamento deve reunir 2 vezes por ano. A última reunião ocorreu em maio de 2013. Esta comissão é ainda composta por representantes técnicos que também fazem parte dos subgrupos de trabalho.
- **Núcleo Executivo (NE)** – responsável pela monitorização, implementação e avaliação da Estratégia, deve reunir mensalmente. A sua última reunião ocorreu em meados de 2013.

- **Núcleo Consultivo** – responsável pela orientação técnica e aprofundamento teórico. Este núcleo não chegou a ser constituído.

De entre as **competências do GIMAE**, salientam-se:

-  **Trabalho central ao nível da Implementação da ENIPSA** - Gestão/coordenação e preparação dos grupos/reuniões de trabalho com as diferentes entidades e subgrupos, refletir sobre reformulação dos objectivos estratégicos da ENIPSA e ponto da situação das diferentes entidades relativamente aos objectivos propostos na ENIPSA;
-  **Avaliação/Monitorização central da ENIPSA** - Desenvolvimento de instrumentos de monitorização, criação de guião de avaliação da ENIPSA, criação de indicadores de resultado e de efectividade (impacto na sociedade) e elaboração de relatórios com periodicidade definida tendo em conta os objectivos definidos;
-  **Trabalho local ao nível da Implementação dos NPISA e das redes locais** - Coordenação, articulação e criação de grupos de trabalho com os NPISA e com as redes sociais concelhias onde estes não existem;
-  **Avaliação/Monitorização local dos NPISA** - Simplificação dos instrumentos de monitorização, criação de indicadores de resultado e de efectividade (impacto na sociedade), elaboração de relatórios de actividades local e de caracterização das pessoas sem-abrigo com periodicidade definida tendo em conta os objectivos definidos.

Terão ainda sido criados, no âmbito de GIMAE, **subgrupos específicos de trabalho** que, sucintamente, diligenciaram ações a vários níveis, dos quais se salienta a tentativa de identificar, entre todas as entidades parceiras, os custos associados à intervenção no fenómeno sem-abrigo. No entanto, chegando-se à conclusão de que haveria alguma sobreposição de informação, o ISS, IP tentou identificar os custos associados às respostas sociais que dão apoio a esta população (**Anexo 1**).

No entanto, ao longo do período de vigência da ENIPSA, sentiu-se a necessidade de explicitar, em mais detalhe os objetivos, competências e o próprio funcionamento e articulação destes órgãos, tendo-se elaborado **proposta de Regulamento Interno do GIMAE** em Outubro de 2013 que, no entanto, se encontra **pendente de validação**.

CAPÍTULO 2 - EIXOS E OBJETIVOS DA ENIPSA: ALGUNS RESULTADOS DA IMPLEMENTAÇÃO

A Estratégia visava a criação de condições para que ninguém tivesse de permanecer na rua por falta de alternativas e, sobretudo, assegurar a existência de condições que garantissem 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.

Para este efeito, a ENIPSA apresentava um conjunto de orientações gerais e compromissos, distribuídos por dois eixos de intervenção:

Eixo 1 – Conhecimento do fenómeno, Informação, Sensibilização e Educação -

Conjunto de medidas que visam a operacionalização e divulgação do conceito de sem-abrigo, medidas que promovam a informação, sensibilização e educação da comunidade em geral para o fenómeno sem-abrigo e ainda outras que visam o conhecimento permanente do fenómeno, permitindo a troca de informação a nível local, a planificação a nível regional e as decisões de política a nível central. Este eixo 1 apresenta cinco objetivos estratégicos.

Eixo 2 – Qualificação da Intervenção – Medidas que visam a promoção da intervenção técnica, através da formação dos técnicos e dirigentes de respostas sociais e serviços de atendimento dos serviços públicos, com base na adoção de metodologias de intervenção integrada a partir de modelo específico e da promoção da qualidade das respostas dirigidas a esta população. Este eixo apresenta sete objetivos estratégicos.

A apresentação dos resultados da implementação da ENIPSA durante o seu período de vigência (2009-2015) será organizada em torno das metas definidas dentro de cada eixo e respetivos objetivos estratégicos.

De referir, contudo, que **nem todos os objetivos puderam ser devidamente avaliados**. Dos doze objetivos estratégicos, dois não puderam ser de todo avaliados e outros três, apenas parcialmente. Esta situação ficou a dever-se à interrupção, pelo ISS, IP (entidade responsável pela coordenação da Estratégia) do processo de monitorização junto das entidades responsáveis pela operacionalização dos objetivos e metas, em Outubro de 2013.

Salvaguarda-se ainda que, na medida em que as metas da Estratégia foram reformuladas em 2013, a versão aqui utilizada é aquela que foi aprovada mais recentemente.

Eixo 1 - Conhecimento do fenómeno, Informação, Sensibilização e Educação

Objetivo Estratégico 1: promover a utilização de um conceito único de “pessoa sem-abrigo”, a nível nacional

META

Utilização do conceito de "pessoa sem-abrigo" por todas as entidades públicas e privadas com intervenção nesta área até final de 2009

A ENIPSA definiu o conceito de pessoa sem-abrigo de forma a tornar possível a medição do fenómeno, numa base operacional concreta e objetiva, baseando-se nas categorias operacionais da tipologia proposta pela FEANTSA⁵ utilizada por outros países europeus⁶ com vista à facilidade da sua aplicação e operacionalização.

Definição de Sem-Abrigo de acordo com a ENIPSA

Considera-se Pessoa Sem-Abrigo⁷ aquela que, independentemente da sua nacionalidade, idade, sexo, condição socioeconómica e condição de saúde física e mental, se encontre:

Sem Teto – vivendo no espaço público (jardins, estações de metro/camionagem, paragens de autocarro, estacionamentos, passeios, viadutos, pontes), alojada em abrigo de emergência (equipamento que acolha de imediato gratuitamente e por períodos de curta duração pessoas que não tenham acesso a outro local de pernoita) ou com paradeiro em local precário (carros abandonados, vãos de escada, entrada de prédios, fábricas e prédios e casas abandonadas)

Sem Casa – encontrando-se em alojamento temporário destinado para o efeito (corresponde à resposta social da nomenclatura da Segurança Social designada por Centro de Alojamento Temporário – CAT⁸).

A disseminação do conceito aprovado foi efetuada através de reuniões e encontros de trabalho, realizados a nível interno por cada uma das entidades representadas no GIMAE e, ainda, a nível externo.

O nível interno de difusão do conceito e da Estratégia traduziu-se em várias atividades de divulgação, como encontros, reuniões de trabalho, orientações técnicas, circulares normativas, planos de comunicação interna e publicação/ divulgação em artigos de revistas próprias, *newsletters* e, ainda, nos sites de cada uma das entidades.

⁵ Fédération Européenne des Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Aabri

⁶ Tipologia da FEANTSA (ETHOS) em anexo 2.

⁷ 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 permanente).

⁸ CAT: “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.”

Por sua vez, o nível de comunicação externo processou-se em diferentes contextos - seminários e eventos dedicados ao tema dos sem-abrigo, reuniões das Plataformas Supraconcelhias, e encontros de trabalho com as redes sociais, entre outros.

Através do Quadro 1, podemos dizer que o conhecimento do conceito de sem-abrigo preconizado pela Estratégia a nível do território do continente atingiu, em 2014, cerca de 87,7%. De realçar a importância deste resultado principalmente se tivermos em conta que antes de 2009 não havia, em Portugal, uma definição uniforme deste conceito, conforme já foi referido.

Quadro 1 - Conhecimento do conceito sem-abrigo preconizado pela ENIPSA a nível nacional

Conhecimento do Conceito		
2012	132	35 (26,5%)
2014	180	158 (87,7%)

Fonte: ISS, IP 2015

Neste sentido, o conceito encontra-se difundido, sendo aplicado de forma geral por parte das entidades parceiras da ENIPSA, especialmente nos concelhos em que estão criados NPISA. No entanto, identificou-se que essa divulgação foi mais reiterada e contínua na fase inicial do processo, uma vez que depois de 2010 apenas se verificou a existência de reuniões neste âmbito em 2013.

Objetivo Estratégico 2: garantir a monitorização do fenómeno e a acessibilidade da informação

META
Garantir a recolha de Informação sobre o fenómeno e assegurar a respetiva divulgação

Para efeitos de **caracterização da população sem-abrigo** foi criado um **questionário** de forma a permitir um diagnóstico local e nacional do perfil de sem-abrigo em Portugal.

Esse questionário foi **aplicado em 2009** nas zonas onde o fenómeno tem maior expressão a nível nacional: Aveiro, Braga, Coimbra, Faro, Leiria, Lisboa, Porto, Santarém e Setúbal, que resultou na identificação de 2.133 situações, 63% das quais sinalizadas em Lisboa e no Porto, com o seguinte **perfil**:

- ✚ Nacionalidade **portuguesa** (82%),
- ✚ População maioritariamente **masculina** (84%)
- ✚ Entre **30 e 49** anos (cerca de 60%)
- ✚ Grau de habilitações mais frequente o **1º (31%) e o 2º ciclo (23%)** de escolaridade.
- ✚ População **isolada** (83%).
- ✚ As razões indicadas para a situação de sem-abrigo foram as **ruturas familiares** (33,1%), o **desemprego/perda de emprego** (22,3%).
- ✚ Como principal necessidade de apoio, foram identificadas as questões de **toxicodependência** (28%), **alcoolismo** (19%) e de **saúde mental** (11%), bem como a **necessidade de ocupação** (referida para cerca de 17% dos casos)

Em 2011, voltou a ser aplicado esse mesmo questionário mas, devido ao reduzido nº de respostas, não foi possível recolher dados fidedignos sobre o nº e o perfil de pessoas sem-abrigo.

Contudo, ainda em 2011 e no âmbito do regulamento europeu sobre os recenseamentos da população, mas também decorrente das necessidades nacionais de informação estatística, incluiu-se, pela primeira vez nos Censos 2011, a caracterização da população sem-abrigo.

De acordo com os **Censos 2011 (cf. Destaque - Anexo 3)** existiam, em Portugal, **696 indivíduos em situação de sem-abrigo**, sendo que esta população caracterizava-se por ser maioritariamente masculina, com idade média de 43,5 anos, solteira, de nacionalidade Portuguesa, predominantemente com Ensino Básico do 1º ciclo completo e por estar concentrada nos concelhos de Lisboa, Porto e Faro⁹.

Em 2014, foi realizado novo questionário (**Anexo 4**), cujos resultados serão apresentados de forma mais pormenorizada na Parte III. Deve-se acautelar, desde já, que estes questionários **não foram respondidos atempadamente e de forma completa pelos**

⁹ Chama-se aqui particular atenção para o facto do conceito utilizado não coincidir exatamente com o conceito nacional de sem-abrigo preconizado pela ENIPSA. De facto, o conceito que serviu de base ao Censos 2011 foi: *“considera-se sem-abrigo toda a pessoa que, no momento censitário, se encontra a viver na rua ou outro espaço público como jardins, estações de metro, paragens de autocarro, pontes e viadutos, arcadas de edifícios entre outros, ou aquela que, apesar de pernoitar num centro de acolhimento noturno (abrigo noturno) é forçada a passar várias horas do dia num local público. Está nesta última situação a pessoa que, apesar de poder jantar e dormir num centro de acolhimento é obrigada a sair na manhã seguinte”*.

concelhos onde a problemática dos sem-abrigo tem maior expressão, designadamente, Lisboa e Porto.

No entanto, resumidamente, podemos dizer que este levantamento identifica cerca de 904 pessoas em situação de sem-abrigo em 11 concelhos (dos 14) onde se encontram a funcionar NPISA. O perfil, neste levantamento caracteriza-se por:

- ✚ Nacionalidade portuguesa e naturais de Portugal
- ✚ População maioritariamente masculina;
- ✚ Entre os 40 e os 49 anos;
- ✚ Grau de habilitações mais frequente o 1º e o 2º ciclo de escolaridade
- ✚ Estado civil solteiro.

Assim, podemos dizer que não parecem existir, de momento, dados consistentes que nos permitam aferir da evolução do número de pessoas sem-abrigo em Portugal ou a eventual alteração do seu perfil¹⁰.

Com efeito, verifica-se a existência de uma multiplicidade de dados, provenientes de diversos estudos com objetivos, conceitos e metodologias variadas, sendo os CENSOS 2011, por exemplo, uma destas fontes. Como afirmado num estudo recentemente divulgado, o conjunto desta informação permite uma *“aproximação possível a um universo de contornos indefinidos”* (Libano, T., 2013, p. 50)¹¹.

¹⁰ A 31 de dezembro de 2013, encontravam-se registados pela Segurança Social **4.420 beneficiários de processos ativos de situações de sem-abrigo**, sendo que 3.344 são do sexo masculino e 1.076 do sexo feminino. Da análise dos dados foram identificados, pelos concelhos que responderam ao **Questionário de Atividades Local 2014**, um total de **1334 pessoas** em situação de sem abrigo. De acordo com o **Questionários de Caracterização dos Sem-Abrigo 2014** (respondido pelos NPISA, a exceção de Lisboa e Porto), foram identificadas cerca de **904 pessoas** em situação de sem-abrigo. Estimava-se que, no Porto (cidade), estas situações ascendiam a aproximadamente 2237 casos em 2010 (CDist do Porto – Documentos para caracterização da atividade do NPISA do Porto). No âmbito do processo de auditoria ao alojamento em pensões, realizado ao CDist do Porto em 2015, foram referidos cerca de 1300 casos.

Em Lisboa, na noite de 14 de maio de 2015, numa ação de contagem da população sem-abrigo, organizada pela Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (SCML) foram sinalizados 440 sem-abrigo na rua e 376 em centros de acolhimento, totalizando **816**, o que se traduz num decréscimo relativamente a 2013” (cf. http://www.scml.pt/pt-PT/destaques/recontar_os_sem_abrigo_em_lisboa/).

¹¹ <https://books.google.pt/books?id=SrvOBAAQBAJ&pg=PA50&lpg=PA50&dq=%22aproxima%C3%A7%C3%A3o+poss%C3%ADvel+a+um+universo+de+contornos+indefinidos%22&source=bl&ots=bh2sGM2xBZ&sig=KnJyaSoyRMwJNk68jZv8HpypnKw&hl=pt-BR&sa=X&ved=0CCEQ6AEwAWoVChMlz5-YxmJnyAIVwI0aCh02zg1t#v=onepage&q=%22aproxima%C3%A7%C3%A3o%20poss%C3%ADvel%20a%20um%20universo%20de%20contornos%20indefinidos%22&f=false>

Deste modo, merecem destaque alguns **constrangimentos** nesta área:

- ✚ Lógicas teórico-metodológicas diferenciadas que não permitem uma análise longitudinal;
- ✚ Descontinuidade levantamentos;
- ✚ Dificuldades no preenchimento dos questionários, seja por os concelhos não os preencherem (principalmente se tivermos em conta que em alguns desses concelhos a problemática é tendencialmente significativa, como é o caso de Lisboa e Porto); seja por esse preenchimento não ser feito de forma rigorosa, o que constrange a interpretação que se pode fazer dos dados;
- ✚ Constatação da existência de algum desconhecimento sobre as situações acompanhadas no terreno por parte das entidades que prestam esse apoio;
- ✚ Recursos insuficientes alocados ao tratamento dos dados ao nível GIMAE, fazendo com que os dados, quando são apresentados, já não se encontrem atualizados.

Estes constrangimentos identificados exigiriam que, no futuro, se assistisse a uma preocupação maior na revisão do questionário e na sensibilização de preenchimento adequado dos mesmos, bem como a sua aplicação uniforme e com periodicidade definida.

De referir ainda que, contrariamente ao inicialmente proposto na ENIPSA, não foi criada uma base de dados específica para as pessoas sem-abrigo. Ao invés, o DDSP, em articulação com o Gabinete de Análise e Gestão da Informação (GAGI) e o Instituto de Informática, IP (II, IP) têm estado a trabalhar no sentido de desenvolver e parametrizar relatórios específicos relativamente a esta população, a partir dos dados constantes no Sistema de Informação da Segurança Social (SISS).

Objetivo Estratégico 3: assegurar que os diagnósticos e os Planos de Desenvolvimento Social das redes sociais incluem indicadores relativos ao fenómeno sem-abrigo

META
Utilização de indicadores de Sem-Abrigo, incluindo indicadores de risco, por todas as redes sociais concelhias até final de 2015* nos seus produtos (Diagnóstico e Plano de Desenvolvimento Social)

De acordo com a Estratégia, os NPISA são constituídos 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 intervenientes.

Os Núcleos devem ser criados sempre que a dimensão do fenómeno sem-abrigo o justifique, no âmbito das redes sociais concelhias ou plataformas supraconcelhias, por via da celebração de protocolo e legitimado em plenário do Conselho Local de Acção Social (CLAS).

Até ao momento foram criados 14 NPISA, mas nem todos incluem indicadores de risco nos diagnósticos e planos de desenvolvimento social. Apresentam-se, de seguida, alguns dados sobre os NPISA constituídos até à data.

Quadro 2 - Ponto da situação global referente aos NPISA**Concelho****Ponto situação da constituição do NPISA****Almada**

NPISA criado a 18 de Novembro de 2010 com protocolo de renovação de parceria a 07 de Dezembro de 2012. Apresenta regulamento interno. Tem divulgado a ENIPSA e o conceito de sem-abrigo em reuniões de parceiros e de CLAS, seminários e na comunicação social. O representante do NPISA (AMI) integra a reunião mensal do Núcleo Executivo. Apresenta como resposta uma comunidade de inserção e equipas de rua. Tem diagnóstico incluído na rede social e inclui indicadores de risco nesse diagnóstico. Apresenta plano com medidas preventivas, ao nível da intervenção e acompanhamento. Utiliza ficha de sinalização ENIPSA e tem base de dados acessível a todos os parceiros em suporte Excel e SPSS

Amadora

Não foi encontrada informação sobre a data da sua constituição ou sobre a criação de regulamento interno. Tem divulgado a ENIPSA e o conceito de sem-abrigo em reuniões de parceiros e de CLAS. A coordenação do NPISA está a cargo da Câmara Municipal. Refere que o modelo de intervenção é baseado no modelo integrado da ENIPSA. Indica que as respostas existentes são ao nível do transporte (efetuado os IPSS) e apoios económicos por parte do ISS. Refere ainda ter como resposta comunidade de inserção, equipas de rua e ainda uma unidade móvel de atendimento. Incluído diagnóstico na rede social, mas não refere a utilização dos indicadores de risco já definidos em sede de ENIPSA. Não utiliza a ficha de sinalização da ENIPSA e tem base de dados em formato Excel.

Aveiro

NPISA criado a 10 de Abril de 2012. Apresenta regulamento interno. Tem divulgado a ENIPSA e o conceito de sem-abrigo em reuniões de parceiros e de CLAS, na página Web, em boletins informativos, seminários, formações e também na comunicação social. A coordenação está a cargo da Câmara Municipal. Refere não utilizar o modelo integrado da ENIPSA pois já existiam circuitos próprios de comunicação a nível local. Indicam ter como respostas sociais o transporte e os apoios económicos fornecidos por IPSS e um CAT. Apresentam diagnóstico na rede social, mas não utilizam indicadores identificados pela ENIPSA. Utiliza a ficha de sinalização da ENIPSA e tem base de dados em formato Excel. As variáveis de caracterização são muito limitadas (data de nascimento, comportamentos aditivos, problemas de saúde associados, pessoa e local de contacto) não utilizando o questionário de caracterização criado pela ENIPSA com base no projeto MPHASIS.

Braga

O grupo que existia inicialmente, no âmbito do CLAS, foi alargado a outros parceiros, em conformidade com a ENIPSA e aprovado em Plenário, mas não possui protocolo assinado. Tem divulgado a ENIPSA e o conceito de sem-abrigo em reuniões de parceiros e de CLAS, na página Web, em boletins informativos, seminários, formações e também na comunicação social. A coordenação do NPISA está a cargo da Câmara Municipal. Indicam ter como respostas sociais o transporte e os apoios económicos fornecidos por IPSS, CAT, *Ateliers* ocupacionais, equipas de rua, refeitórios, residenciais partilhadas e balneário. Tem diagnóstico incluído na rede social e inclui indicadores de risco nesse diagnóstico. O plano apresenta medidas preventivas, ao nível da intervenção e acompanhamento e também utiliza ficha de sinalização baseada na ENIPSA. Tem base de dados em formato Excel.

Concelho**Ponto situação da constituição do NPISA**

Cascais	Tem divulgado a ENIPSA e o conceito de sem-abrigo em reuniões de parceiros e de CLAS, na página Web, em boletins informativos e em seminários/Workshops. A entidade coordenadora é a C.M e as respostas sociais incluem transporte, apoios económicos e equipas de rua. Incluído diagnóstico na rede social mas sem informação quanto aos indicadores de risco. Não apresentam medidas a nível preventivo no seu Plano e também não utilizam ficha de sinalização da ENIPSA, tendo criado uma para o efeito. Têm base de dados em Excel
Coimbra	Foi legitimado o grupo de trabalho já existente, tendo sido aprovado em Plenário do CLAS. Tem divulgado a ENIPSA e o conceito de sem-abrigo em reuniões de parceiros e de CLAS, na página Web, em boletins informativos, seminários, formações e também na comunicação social. A coordenação do NPISA está a cargo da Câmara Municipal. Refere utilizar o modelo integrado da ENIPSA. Indicam ter como respostas sociais o transporte e os apoios económicos fornecidos CAT e equipas de rua. Tem diagnóstico incluído na rede social e inclui indicadores de risco nesse diagnóstico. Não utiliza ficha de sinalização da ENIPSA.
Faro	NPISA criado a 14 de Dezembro de 2010. Tem divulgado a ENIPSA e o conceito de sem-abrigo em reuniões de parceiros e de CLAS, na página Web, em boletins informativos e em seminários/Workshops. A entidade coordenadora é a C.M., referindo ter ligação direta com o Núcleo Executivo do GIMAE. Intervenção baseada no Modelo Integrado da ENIPSA. As respostas sociais incluem transporte, apoios económicos, equipas de rua, comunidades de inserção e CAT. Tem diagnóstico incluído na rede social e inclui indicadores de risco nesse diagnóstico. O plano apresenta medidas preventivas, ao nível da intervenção e acompanhamento e também utiliza ficha de sinalização baseada na ENIPSA. Tem base de dados em formato Excel
Figueira da Foz	NPISA criado a 23 de Maio de 2012 e tem divulgado a ENIPSA e o conceito de sem-abrigo em reuniões de parceiros e de CLAS. A entidade coordenadora é o CLAS da Figueira da Foz. Intervenção baseada no Modelo Integrado. As respostas sociais incluem transporte, comunidade de inserção, equipa de rua e refeitório. Não apresenta diagnóstico incluído na rede social nem indicadores de risco nesse diagnóstico. Não tem Plano, mas utiliza a ficha de sinalização da ENIPSA. Tem base de dados em formato Excel.
Lisboa	Foi constituído pelo CLAS de Lisboa um grupo de trabalho para a área das pessoas sem-abrigo que efetuou o diagnóstico local e levantamento de recursos, elaborou um Plano de Cidade, em estreita articulação com a ENIPSA. Em sede de CLAS foi criada a “Plataforma Pessoa Sem-abrigo de Lisboa - Plano de Cidade” que implementa e monitoriza este Plano. Tem divulgado a ENIPSA e o conceito de sem-abrigo em reuniões de parceiros e através de workshops. A Coordenação é CDSS. As respostas sociais incluem transporte, apoios económicos, CAT, atelier, equipas de rua, comunidades de inserção e “casas primeiro”. Tem diagnóstico incluído na rede social, mas não inclui indicadores de risco nesse diagnóstico. Utiliza ficha de sinalização baseada na ENIPSA e não tem base de dados.

Concelho**Ponto situação da constituição do NPISA****Oeiras**

NPISA ainda não foi aprovado. Faltam representantes do CDSS e Centro de Saúde. Tem divulgado a ENIPSA e o conceito de sem-abrigo em reuniões de parceiros e de CLAS, sendo coordenado pela C.M. Intervenção baseada no Modelo Integrado. As respostas são apoios económicos, atelier, equipa de rua, dois centros de alojamento diurnos e distribuição de alimentos. Não tem diagnóstico nem Plano elaborado. Não utiliza ficha de sinalização da ENIPSA, tendo sido criada uma a nível institucional. Não tem base de dados.

Porto

Tem divulgado a ENIPSA e o conceito de sem-abrigo em reuniões de parceiros e de CLAS, seminários e formação. A coordenação está a cargo do CDSS. A intervenção do NPISA integrada no âmbito do PDS na Unidade Operacional de Intervenção População Sem Abrigo. As ações executadas pelas unidades estão incluídas no plano de ação do CLAS existindo circuitos definidos. As respostas assentam em apoios económicos, CAT, Atelier, comunidade de inserção, equipa de rua, refeitório e apoios em géneros. Tem diagnóstico incluído na rede social e inclui indicadores de risco nesse diagnóstico. Tem Plano elaborado e o mesmo contempla medidas preventivas, ao nível da intervenção e acompanhamento. Criou uma ficha de sinalização, não utilizando a criada pela ENIPSA. Base de dados em Excel.

Seixal

Tem divulgado a ENIPSA e o conceito de sem-abrigo em reuniões de parceiros e de CLAS, página Web, boletins informativos e na comunicação social. Coordenação a cargo da CRIAR-T, a qual é membro do NE e do CLAS. Respostas em termos de transporte, comunidade de inserção, equipa de rua e apartamentos de acolhimento. Incluído no diagnóstico rede social e também indicadores de risco. Plano Elaborado, mas não inclui medidas de acompanhamento. Utilizada ficha de sinalização da ENIPSA. Não tem base de dados

Setúbal

NPISA constituído a Janeiro de 2011 e com regulamento interno desde Junho 2011. Tem divulgado a ENIPSA e o conceito de sem-abrigo em reuniões de parceiros e de CLAS, página Web, workshops e comunicação social. A coordenação está a cargo da Caritas Diocesana. Apresenta como resposta equipa de rua, Centro de Acolhimento de Emergência e apoio alimentar. Incluído no diagnóstico rede social, mas sem indicadores de risco. O plano apresenta medidas preventivas, ao nível da intervenção e acompanhamento. Não utiliza ficha de sinalização baseada na ENIPSA. Tem base de dados em formato Excel.

Vila Nova de Gaia

NPISA funciona (sem estar formalmente constituído) desde 2010 por iniciativa da APDES – Agência PIAGET para o desenvolvimento. Tem divulgado a ENIPSA e o conceito de sem-abrigo em reuniões de parceiros e de CLAS e efetuaram diagnóstico do fenómeno sem-abrigo em 2011. Usa ficha de sinalização da ENIPSA. Referem ter um Plano de Ação específico para esta área de atuação e apresenta base de dados em funcionamento.

Fonte: ISS, IP 2015

Em síntese, os NPISA criados apresentam, eles próprios, realidades muito distintas, havendo algumas dificuldades ao nível de uma certa uniformidade que seria desejável e pretendida com a implementação da ENIPSA.

Objetivo Estratégico 4: garantir a atualização permanente do conhecimento e a luta contra a discriminação

METAS
Incentivo ao tratamento do tema "sem-abrigo" nas escolas até final de 2015
Aumento do número de referências de carácter não estigmatizante nos media sobre o tema
Levantamento, divulgação e produção de estudos e trabalhos científicos sobre o fenómeno

O ISS, IP não dispõe de dados, neste momento, que permitam analisar a execução da ENIPSA no que diz respeito ao objetivo estratégico número quatro e no que concerne a todas as metas identificadas.

Objetivo Estratégico 5: garantir acessibilidade e disponibilização de informação permanentemente atualizada sobre o tema e os recursos existentes

META
Manter atualizada a informação do âmbito da ENIPSA na página <i>internet</i> da Segurança Social

Em 2013, foi proposta a articulação com o Departamento de Comunicação e Gestão do Cliente (DCGC) no sentido de ser elaborado um Plano de divulgação/comunicação da ENIPSA, a tradução e a divulgação de um guia de sensibilização ao fenómeno dos sem-abrigo, organização de ações de sensibilização de combate ao estigma das pessoas sem-abrigo junto dos *media* e articulação com os meios de comunicação para difusão de boas práticas.

A informação sobre a ENIPSA foi disponibilizada na página da Segurança Social. Foi também construída uma proposta com conteúdos específicos a serem divulgados nessa página que não chegou, dentro do período de implementação da ENIPSA, a ser concretizada, estando a mesma disponível.

Foram ainda elaborados: um artigo científico sobre a ENIPSA, *newsletter* temática no âmbito da Rede Social e proposta de folheto informativo sobre a Estratégia, mas cuja disponibilização ao público também não foi efetivada neste período.

Eixo 2 - Qualificação da Intervenção

Objetivo Estratégico 1: promover a qualidade técnica da intervenção

METAS
Promover formação ao nível dos NPISA, dos técnicos da segurança social e de grupos informais de apoio nesta área
Promover encontros reflexão sobre intervenção dos NPISA

No que respeita a primeira meta, foi desenvolvido no ISS, IP um referencial de formação cuja estrutura foi apresentada ao Núcleo de Formação e Desenvolvimento de Competências do Departamento de Recursos Humanos (NFDC - DRH), juntamente com uma proposta de peritos na área que poderiam assegurar a parte técnica dessas formações. A proposta não foi operacionalizada durante o período de vigência da Estratégia estando, contudo, elaborada e atual.

Salienta-se, ainda, que alguns NPISA têm criado ações de formação na área, mas não existem, a nível central, dados concretos sobre quais os NPISA que as levaram a cabo, os conteúdos específicos abordados e o número de destinatários deste tipo de formação.

Foi elaborada proposta de programa para o 1º Encontro dos NPISA, embora o mesmo não se tenha realizado no período de vigência da Estratégia.

Objetivo Estratégico 2: garantir eficácia e eficiência na intervenção

META
Modelo de Intervenção e Acompanhamento implementado nos NPISA até final de 2015

Não existem informações concretas sobre este objetivo estratégico. No entanto, verifica-se que apenas quatro dos 14 NPISA referem utilizar o Modelo de Intervenção e Acompanhamento da ENIPSA, tendo sido identificada uma variedade de procedimentos distintos entre os mesmos.

Objetivo Estratégico 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

METAS
Contribuir para a regulamentação das respostas sociais para esta área de intervenção até final de 2015
Promover troca de experiências entre os vários níveis de ação

Desde o início da implementação da ENIPSA foi efetuada uma avaliação das respostas sociais para a população sem-abrigo, resultante da análise dos testemunhos recolhidos nos equipamentos situados nas cidades de Lisboa, Porto e Setúbal que celebraram Acordos de Cooperação Atípicos com o ISS, IP.

Os resultados do estudo demonstraram diversas lacunas no funcionamento dos equipamentos e revelaram algumas falhas na intervenção desenvolvida em termos da inserção e progressiva autonomia das pessoas em situação de sem-abrigo, comprometendo a eficácia dessas respostas.

Dos resultados apurados, chamou-se a atenção para a necessidade de reflexão relativamente à manutenção do financiamento a alguns dos equipamentos, na medida em que o elevado montante de participações financeiras despendidas mensalmente por equipamento não tem tido correspondência, nem no acesso adequado às necessidades primárias dos clientes (alojamento, alimentação, tratamento de roupa, higiene pessoal), nem ao nível de intervenção social, psicológica e médica, podendo mesmo conduzir ou agravar as situações de dependência, segregação e exclusão social.

Esta reorganização/reformulação poderá efetuar-se no sentido de configurar respostas adequadas às especificidades das diferentes problemáticas dominantes nos grupos encontrados¹² ou na criação de estruturas de emergência, com tempo de permanência limitado.

O objetivo de reformulação das respostas sociais procura garantir um conjunto de requisitos mínimos que correspondam às necessidades da heterogeneidade e complexidade das pessoas que detém esta problemática. Entende-se que é necessária uma regulamentação de base, mas com a flexibilidade suficiente, para não impedir o desenvolvimento de boas

¹² Relatório de Avaliação das Respostas Sociais 2007, ISS, I.P.

soluções, apenas pelo facto de não se inscreverem nos parâmetros habituais de outros equipamentos.

Neste sentido, foi elaborada, no âmbito do Núcleo Executivo do GIMAE, **proposta de diploma no âmbito dos Centros de Alojamento Temporário (CAT)** tendo em vista o ajustamento dessas estruturas, estabelecendo para tal que a rentabilização dos equipamentos assente numa gestão eficaz e eficiente de recursos, em condições de qualidade e segurança, no quadro de uma gestão baseada no rigor, transparência e responsabilidade pública em sede da prossecução do trabalho de ajuda que importa prestar ao público-alvo desta resposta social.

Essa proposta de diploma visava, ainda, assegurar a harmonização das diferentes práticas e modelos de funcionamento destes equipamentos através da definição de um conjunto de regras regulamentadoras e princípios de atuação a que as diferentes entidades promotoras deveriam observar ao nível da organização e funcionamento dessas respostas sociais.

Pretendia-se, deste modo a qualificação dos modelos de intervenção, para que os equipamentos não se restringissem ao objetivo da satisfação de necessidades básicas de sobrevivência dos indivíduos, mas contemplassem igualmente uma abordagem técnica que contribuísse para a inversão do ciclo de marginalização e exclusão social, através da promoção do envolvimento da pessoa em situação de sem-abrigo, ou em risco, como parte ativa e corresponsável na construção e posta em marcha de um projeto de vida mobilizador das suas capacidades e potencialidades, em ordem a uma progressiva autonomização e integração sociocomunitária.

Salienta-se que esta proposta foi enviada para a Direção Geral da Segurança Social, mais concretamente para servir de suporte ao subgrupo de trabalho, criado no âmbito do Despacho nº 13510/2011, de 10 de outubro, que tem por missão de analisar a legislação e os guiões técnicos que enquadram as respostas sociais, identificar e apresentar propostas de medidas legislativas ou outras, com vista à maximização da capacidade de intervenção destas.

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

METAS
Promover o alojamento das pessoas sinalizadas nas saídas institucionais de risco
Criar, até 2015, condições para que todos/as os/as ex-reclusos/as em risco sejam alojados/as

Não existem dados que permitam avaliar a execução destas metas. No entanto, nas metas de 2009 a Estratégia previa o desenvolvimento de iniciativas inovadoras que promovessem a autonomia das pessoas em situação de sem-abrigo, designadamente projetos de acompanhamento em alojamento individualizado, como é o caso do **projeto “Housing First”** ou “Casas Primeiro”.

Importa, em primeiro lugar, identificar as principais características deste tipo de apoio, e que correspondem às seguintes:

- ✚ Habitação permanente e integrada: Promovendo-se o acesso a uma habitação estável (não transitória), integrada em contextos de vizinhança *mainstream* da comunidade.
- ✚ Casas individualizadas: Os apartamentos são individualizados, mas os participantes podem partilhar a sua casa com outra pessoa da sua rede pessoal ou familiar, se essa for a sua escolha.
- ✚ Separação entre a habitação e o tratamento: Proporciona-se o acesso imediato a uma habitação, não sendo exigida, como pré-condição, a participação prévia dos candidatos num programa de tratamento e reabilitação de álcool e/ou consumo de drogas.
- ✚ Subsídios de renda: O programa financia a renda da casa e as despesas com os consumos domésticos de água e eletricidade. Os participantes contribuem com 30% do seu rendimento mensal, para a comparticipação da renda e consumos domésticos (água, eletricidade e gás). Por rendimento entende-se o valor recebido em termos de RSI, pensão social, bolsa de formação ou salário. Não são considerados para efeitos de comparticipação os subsídios eventuais.

- ✚ Serviços e suporte habitacional: Os serviços de suporte encontram-se disponíveis 24 horas por dia, 365 dias por ano, são flexíveis, individualizados e orientados de acordo com as necessidades e objetivos dos participantes. Estes serviços são proporcionados no contexto da casa (mínimo de uma visita domiciliária semanal) e noutros contextos da comunidade, no sentido de prestarem apoio na gestão e manutenção das casas, na ligação com os recursos da comunidade e na concretização de projetos individuais (emprego e escola). A equipa é constituída por técnicos, com experiência na área da saúde mental e das pessoas em situação de sem-abrigo.
- ✚ Objetivos: Acesso, a pessoas em situação de sem-abrigo com doença mental, a uma habitação individualizada e integrada na comunidade; manutenção e estabilidade das soluções habitacionais, melhoria da qualidade de vida e bem-estar individual dos participantes do programa; desenvolvimento de projetos ao nível educacional e de emprego.

Deste modo, foi celebrado um protocolo entre o ISS,IP e a Associação para o Estudo e Integração Psicossocial, AEIPS e assinado a 09 de Setembro de 2009, que teve como objeto implementar o modelo “*Housing First*”, em Lisboa, para pessoas em situação de sem-abrigo com doença mental.

- ✚ No primeiro ano de implementação do projeto (Setembro 2009 a Setembro 2010) pretendia-se apoiar 50 pessoas.
- ✚ No segundo ano de implementação do projeto (Outubro 2010 a Outubro 2011) pretendia-se apoiar 65 pessoas.

Da avaliação deste projeto-piloto decorreria o eventual alargamento a outros pontos do país, tendo ficado estabelecido que caberia ao ISS, IP assegurar o financiamento para a implementação do projeto, especificamente no que ao apoio às rendas e equipa técnica, diz respeito.

Apresentam-se, de seguida, os principais resultados desses dois anos de implementação do projeto em Portugal.

Aspetos positivos da implementação do Projeto:

- ✚ Com a implementação deste projeto durante dois anos (e através de avaliação efetuada pela AEIPS) os participantes referem uma diminuição significativa em

termos de utilização de serviços de emergência e de serviços sociais, tal como se constata através da leitura das tabelas seguintes.

Tabela 1 - Taxa de utilização dos serviços de emergência e de serviços sociais antes e depois da implementação do projeto Housing-First, em Lisboa, durante o primeiro ano do projeto

Utilização dos Serviços de Emergência		
	Antes	Depois
112	41,7%	4,2%
Ambulância	45,8%	4,2%
Internamento	45,8%	4,2%
Bombeiros	25%	8,3%
Noite na esquadra	12,5%	-
Utilização dos Serviços Sociais		
	Antes	Depois
Equipa de rua	83,3%	-
Serviço de Emergência da SCML	79,2%	8,3%
Refeitórios	75%	8,3%
Centros de Alojamento	83,3%	-

Fonte: AEIPS, 2010.

Tabela 2 - Taxa de utilização dos serviços de emergência antes e depois da implementação do projeto Housing-First, em Lisboa, no segundo ano do projeto

Utilização dos Serviços de Emergência		
	Antes	Depois
112	46%	6%
Internamento	58%	6%
Noite na esquadra	20%	-

Fonte: AEIPS, 2011.

Os participantes referiram ainda um aumento significativo em termos de utilização de serviços de saúde, tal como se pode observar na tabela seguinte.

Tabela 3 - Taxa de utilização dos serviços de saúde antes e depois da implementação do projeto Housing-First, em Lisboa, durante o primeiro ano do projeto

Utilização dos Serviços de Saúde		
	Antes	Depois
Cartão de Saúde	58,3%	91,7%
Centro de Saúde	45,8%	79,2%
Unidade Móvel	41,7%	4,2%
Consulta de psiquiatria	26,2%	52,3%

Fonte: AEIPS, 2010

- Em termos de avaliação qualitativa, e relativamente ao primeiro ano de implementação do projeto (e através de avaliação efetuada pela AEIPS em outubro 2010), os participantes referiram sentir uma melhoria global da sua vida (62,5%) e terem uma visão do futuro mais positiva (62,5%).

Através de avaliação efetuada pela AEIPS, em Novembro 2011, destacam-se as seguintes referências:

- nove utentes terão participado em formação profissional durante 200 horas sendo que, destes, cinco terão realizado estágio profissional;
- um participante ingressou na Universidade (ISPA-IU) e seis participantes integrados em processos de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências Profissionais (RVCC);
- três participantes frequentaram o nível I e II do Curso de Informática;
- dois participantes de ateliers ocupacionais e dois participantes nas atividades do Centro Comunitário da AEIPS.

Em termos qualitativos, o relatório da AEIPS menciona que 92% dos participantes se manifestam satisfeitos com o Projeto e 96% satisfeitos com a casa onde se encontram a pernoitar.

Constrangimentos identificados na implementação do projeto:

- O facto do projeto, durante o primeiro ano, prever apoiar 50 pessoas e apenas terem sido mencionados 42.

- ✚ Relativamente ao segundo ano o projeto abrangeu o apoio a 65 utentes, de acordo com o que estava definido na adenda ao Protocolo. No entanto, salvaguarda-se que o mesmo relatório identificava através do nome 72 participantes e que a caracterização sociodemográfica inclui como amostra 50 participantes, não sendo claro o nº de participantes que efetivamente participaram no projeto durante este ano.
- ✚ Nessa mesma lista são apresentados sete utentes como ex-participantes (quando no anterior relatório tinham sido identificados quatro que saíram do Programa), não sendo claro quantos utentes transitaram do primeiro para o segundo ano, ou se foi efetuada nova seleção de participantes e, nesse caso, qual os resultados do *follow-up* dos participantes do início do projeto.
- ✚ Não existem referências a eventuais integrações no mercado do trabalho e as razões para tal não ter acontecido.
- ✚ Inexistência de avaliação custo/benefício deste modelo à semelhança do que já foi efetuado noutros países (Gulcar & al, 2003; Rosenbeck & al, 2003), aspeto este de especial relevo tendo em conta que o ISS, IP teve o papel de financiador do projeto.
- ✚ A avaliação e apresentação dos relatórios encontrados sobre a implementação do *Housing-First*, em Portugal, são da autoria da própria entidade que implementava o projeto – AEIPS. Sendo que se julga imprescindível que tivesse tido lugar uma avaliação por parte da própria entidade financiadora do projeto – ISS, IP ou que, pelo menos, o ISS, IP estivesse representado na equipa de avaliação do projeto ou tivesse solicitado uma avaliação externa.
- ✚ Inexistência, nos relatórios de avaliação, de documentação/evidências que atestem os resultados obtidos e dos instrumentos usados para efetuar a avaliação dos resultados do projeto.
- ✚ Inexistência de indicadores de *outcome* e de informação/dados sobre o impacto a médio e longo prazo da implementação do projeto.
- ✚ Inexistência de desenvolvimento de projetos ao nível educacional e de emprego durante o primeiro ano de implementação do projeto.
- ✚ Inexistência de informação sobre como eram geridas e com que periodicidade as questões de gestão doméstica (orçamento, compras no supermercado, confeção de refeições, manutenção da casa).
- ✚ Inexistência de informação sobre como eram geridas e com que periodicidade as questões de regularização da documentação (cartão de cidadão, contribuinte e

autorizações de residência), acesso a serviços, apoios sociais e mediação de contacto com familiares.

- ✚ Verifica-se que o ISS, IP, não dispõe de informação detalhada e atualizada sobre as experiências que podem estar a ser levadas a cabo em vários concelhos a nível nacional no âmbito do projeto *Housing-first*. Apesar de alguns concelhos apresentarem resultados concretos (ex.: Cascais refere integração em casas individualizadas de 5 munícipes) esses dados não estão devidamente enquadrados (Processo de seleção, qual o acompanhamento que é feito aos utentes, qual o valor de financiamento do projeto, integração noutras áreas de vida como a formação e o emprego, grau de satisfação dos utentes com o projeto, constrangimentos identificados, follow-up das situações, etc.). Por outro lado as próprias entidades promotoras/executoras dos projetos também não fornecem informação concreta e detalhada das várias experiências levadas a cabo a nível nacional, fazendo apenas referências aos aspetos mais positivos do programa de uma forma geral.
- ✚ Estes aspetos ganham especial relevo tendo em conta que alguns estudos têm evidenciado que, independentemente do modelo adotado para intervir com as pessoas em situação de sem-abrigo (*staircase* versus *housing-led*), um dos fatores que mais influenciam o sucesso da intervenção está relacionado com o apoio e acompanhamento técnico que é prestado aos utentes.
- ✚ Ou seja, apesar da implementação de projetos desta natureza serem apreciados, de forma geral, como bastante positivos e apesar da investigação neste domínio evidenciar, consistentemente, que a maioria das pessoas com doença mental prefere viver na sua própria casa, sozinha, ou com alguém da sua escolha, em vez de em instituições habitacionais de grupo (Nelson, Sylvestre, Aubry, George & Trainor, 2007), é imprescindível que este modelo seja marcado não apenas pelo alojamento individualizado, mas pelo apoio e acompanhamento técnico consistente.

Objetivo Estratégico 5: assegurar que ninguém tenha de permanecer na rua por mais de 24 horas

META

Criar condições de Alojamento de Emergência para todas as novas situações no prazo de 24 horas

Não existem informações detalhadas sobre este objetivo estratégico. No entanto salienta-se o trabalho da Linha Nacional de Emergência Social (LNES-144), já que se trata de serviço de emergência social que presta resposta imediata a pessoas que se encontram na ausência das condições mínimas de sobrevivência, nomeadamente pessoas em situação de sem-abrigo.

Através do quadro abaixo, podemos observar o apoio prestado pela LNES a esta população, desde 2008.

Quadro 3 – Apoio prestado pela Linha Nacional de emergência 144 no âmbito das pessoas sem-abrigo

Ano	Nº de processos/situações LNES/SIVVD	Nº de pessoas sem-abrigo abrangidas por apoio de emergência	% de pessoas em situação de Sem-abrigo acolhidas de emergência pela LNES
2008	3217	323	1%
2009	2983	229	7,7%
2010	2633	297	11,3%
2011	2597	n. d.	n. d.
2012	2248	90	4%
2013	2287	43	1,9%
2014	2025	15	0,7%

Fonte: ISS, IP 2015

Seria ainda desejável criar circuitos/pontes entre a Equipa Central de Emergência, as Equipas Distritais de Emergência e os interlocutores da LNES a nível distrital com os NPISA, criados no âmbito da Estratégia. Por último, nesta articulação sugere-se a inclusão do guião de indicadores de risco, elaborado no âmbito da ENIPSA, no processo de triagem da LNES, de forma a se trabalhar mais o nível preventivo.

Objetivo Estratégico 6: assegurar o apoio técnico à saída de um alojamento temporário durante o tempo necessário

META
Todas as situações em alojamento temporário com gestor de caso atribuído e Plano Individual de Inserção (PII)

Não estão disponíveis informações que permitam aferir sobre o ponto da situação deste objetivo estratégico. No entanto, os dados do Questionário de Atividades Local (QAL) 2014, que serão expostos na Parte II deste relatório, fornecem algumas pistas no que respeita a esta meta.

Objetivo Estratégico 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

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

METAS
Recurso ao Parque Habitacional do IHRU mediante a disponibilização de fogos destinados a população sem-abrigo, em igualdade de circunstâncias com os demais cidadãos.
Recurso ao programa PROHABITA para alojamento de pessoas sem-abrigo por parte das autarquias cujo diagnóstico identifique essa necessidade

O IHRU, sendo um dos parceiros na ENIPSA, elaborou recentemente a Estratégia Nacional para a Habitação 2015-2020 (ENH) onde prevê várias medidas, das quais se destaca a **Medida 3.1.4 Fomentar o aumento de soluções de alojamento para os sem-abrigo**, que concorre para este objetivo estratégico.

Assim, a medida 3.1.4 visa aumentar o número de fogos a disponibilizar no parque de habitação social para alojamentos definitivos de pessoas sem-abrigo ou em risco de perderem o acesso à habitação.

A ENH contempla também o alargamento do número de unidades de alojamentos para pessoas sem-abrigo sob gestão de instituições particulares de solidariedade social.

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

METAS
Ajustar os procedimentos de intervenção dos centros de emprego e dos centros de emprego e formação profissional, em articulação com os NPISA ou interlocutores dos CLAS
Avaliar o perfil de empregabilidade e inscrever 100% das pessoas sem-abrigo que reúnam condições mínimas de acesso às medidas ativas de emprego sinalizadas pelo NPISA ou interlocutores dos CLAS e encaminhados pelos Gestores de caso
Elaborar Plano Pessoal de Emprego para 100% das pessoas sem-abrigo sinalizadas pelos NPISA ou interlocutores das comissões Locais de Ação Social, encaminhados pelos gestores de caso e inscritas nos Serviços de Emprego
Integrar em medidas ativas de emprego 60% das pessoas sem-abrigo sinalizadas pelos NPISA ou interlocutores das comissões Locais de Ação Social, encaminhados pelos gestores de caso e inscritas nos Serviços de Emprego

Relativamente a este objetivo, a informação que foi possível apurar, foi enviada pelo IEFP, IP e refere-se ao ano de 2014, estando sintetizada no quadro abaixo.

Quadro 3 - Número de pessoas em situação de sem-abrigo abrangidas por medidas do IEFP, IP em 2014

Delegação Regional	Nº de Candidatos Inscritos	Nº de Integrações		
		Colocação	Medidas de Emprego	Medidas de Formação Profissional
Norte	4	0	0	2
Centro	22	0	0	20
Lisboa e Vale do Tejo	34	0	5	14
Alentejo	1	0	1	0
Algarve	6	0	0	2
Total	67	0	6	38

Fonte: IEFP, IP 2014

7- C - Proteção Social - Assegurar o acesso a todas as medidas de proteção adequadas

METAS
Agilização processos de requerimentos de prestações e direitos de proteção social

De referir aqui apenas a elaboração e divulgada, no início da Estratégia, de uma orientação para alteração de procedimentos relativamente aos requerimentos RSI de pessoas sem-abrigo em situação de alojamento temporário¹³.

Posteriormente, foram alteradas na generalidade as condições de acesso a esta prestação, não havendo informação relativa ao impacto direto nesta população.

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

METAS
Encaminhar para as estruturas da Rede de Referência/Articulação no âmbito dos comportamentos aditivos e das dependências, as pessoas sem-abrigo com problemas de consumo de substâncias psicoativas
Todas as pessoas sem-abrigo, nacionais ou imigrantes, em situação irregular, com problemas de saúde mental em geral deverá estar inscrito no sistema de saúde nacional
Manutenção do Protocolo para tratamento das pessoas sem-abrigo na área da saúde

Estabelecido protocolo entre a Coordenação Nacional de Saúde Mental e o Centro Hospitalar Psiquiátrico de Lisboa (CHPL), com vista a garantir o adequado acesso e acompanhamento das situações de pessoas sem-abrigo. No entanto, não dispomos de informações sobre o desenvolvimento e a implementação deste protocolo de parceria.

¹³ De acordo com a monitorização da ENIPSA efetuada em 2012.

Parte II - A Atividade Local 2014

CAPÍTULO 3 – CONTEXTUALIZAÇÃO E REFERÊNCIAS METODOLÓGICAS

A operacionalização da ENIPSA é efetivada a nível local no âmbito da Rede Social, com base em planos específicos e adequados às necessidades locais identificadas.

O modelo de intervenção e acompanhamento integrado preconizado pela ENIPSA é, assim, implementado localmente devendo, sempre que a dimensão do fenómeno o justifique, ser constituído no âmbito das redes sociais concelhias (CLAS), um NPISA.

Em 2014, com vista a efetuar um ponto de situação relativamente ao conhecimento, divulgação e implementação em cada um dos concelhos do país, foi solicitado o preenchimento do questionário constante no **Anexo 5**.

O referido questionário constituiu uma reformulação da versão de 2011, que foi sendo melhorada tendo em conta os constrangimentos identificados ao nível do preenchimento. Por outro lado, esta versão, para além de reestruturada, foi disponibilizada num formato que permite o seu preenchimento indireto sem haver necessidade de recorrer a aplicações individuais do mesmo.

Salienta-se, ainda, alterações também ao nível do envio do mesmo, já que esta versão foi enviada em formato *online* facilitando não só o envio, mas também o preenchimento do mesmo, anexando-se um glossário de suporte ao seu preenchimento. Com efeito, verificou-se um aumento do número de respostas (de 132 concelhos em 2012 para 180 em 2014).

De seguida apresentam-se as **instruções de preenchimento** que constavam do questionário.

QUESTIONÁRIO DE ATIVIDADES LOCAL

Este questionário destina-se a conhecer a intervenção que é levada a cabo no terreno no âmbito do fenómeno sem-abrigo, visando ainda reunir dados sobre a implementação da Estratégia Nacional para a Integração das Pessoas Sem-Abrigo (ENIPSA) 2009-2015 e sobre o trabalho dos Núcleos de Planeamento e Intervenção junto das Pessoas Sem-Abrigo (NPISA). Destina-se, exclusivamente, à elaboração de dados estatísticos agregados, não sendo em situação alguma, objeto de divulgação individualizada.

Deverá ser preenchido tendo por referência o concelho.

O preenchimento deverá ser feito pelo:

- Coordenador do NPISA (nos casos em que haja um NPISA a funcionar) OU
- Técnico Interlocutor da ENIPSA no concelho (nos casos em que não haja NPISA, mas que esteja designado um interlocutor concelhio da ENIPSA) OU
- Técnico Interlocutor da Rede Social do concelho (nos casos em que não haja NPISA, nem esteja designado um interlocutor concelhio da ENIPSA)

Os dados devem ser referentes a 30 de Setembro de 2014.

Só deverá ser preenchido UM QUESTIONÁRIO POR CONCELHO.

Para apoio ao preenchimento do questionário, junta-se um GLOSSÁRIO com a definição dos conceitos utilizados.

Qualquer dúvida relativa ao preenchimento do questionário, poderá ser enviada para o e-mail ISS-ENIPSA@seg-social.pt

Serão consideradas as respostas submetidas até 15 de Outubro de 2014.

TODAS AS QUESTÕES SÃO DE PREENCHIMENTO OBRIGATÓRIO.

O preenchimento é de aproximadamente 10 minutos.

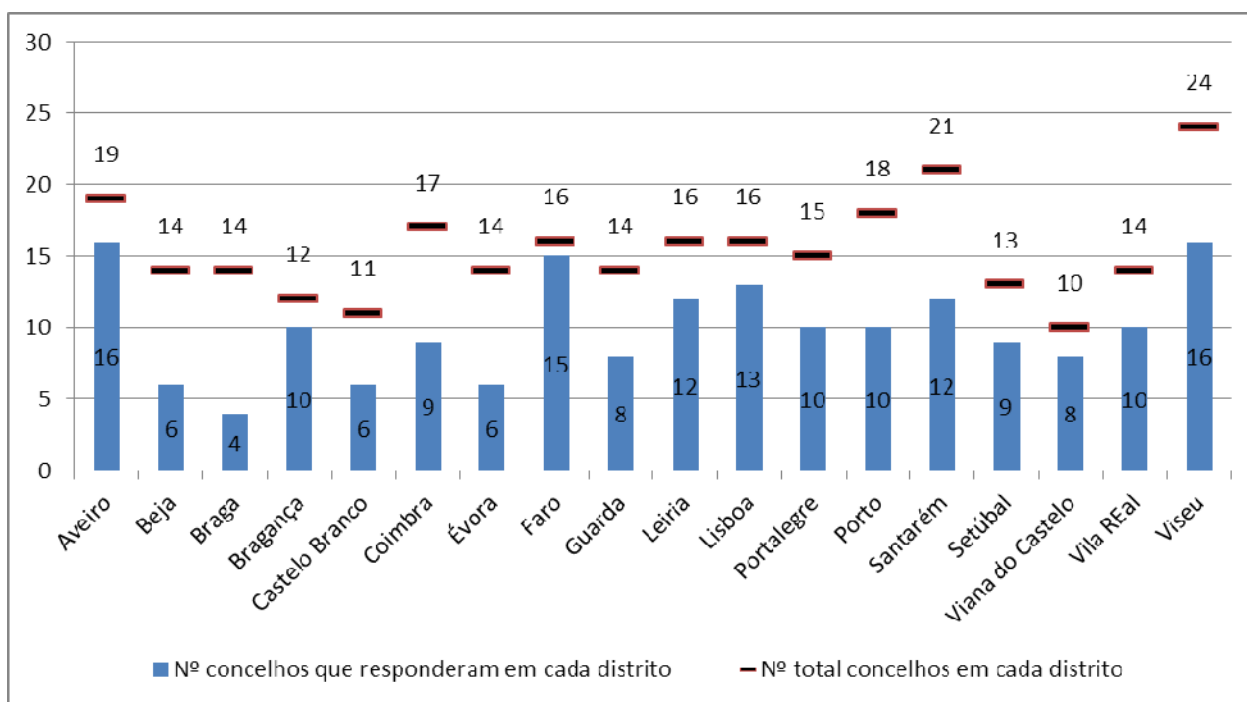
As respostas obtidas espelham o estado da arte da implementação local da Estratégia, do trabalho desenvolvido pelos NPISA e ainda do **ponto de situação do fenómeno sem-abrigo nos diferentes concelhos a nível nacional**, salvaguardando-se que os dados expostos não incluem, entre outros, dois concelhos onde o fenómeno sem-abrigo é considerado expressivo, nomeadamente **Lisboa e Porto**.

CAPÍTULO 4 – IDENTIFICAÇÃO DOS CONCELHOS E CONHECIMENTO DA ENIPSA, DO CONCEITO DE SEM-ABRIGO E EXISTÊNCIA DE NPISA

Concelhos que responderam ao questionário

Dos 278 concelhos em Portugal continental, responderam ao Questionário de Atividades Local (QAL) **180 concelhos (N=180)**, perfazendo um total de **64,74%** de respostas, que têm a seguinte distribuição por distrito:

Gráfico 1 - Nº de concelhos que responderam ao QAL face ao nº de concelhos existentes por distrito



Fonte: QAL 2014

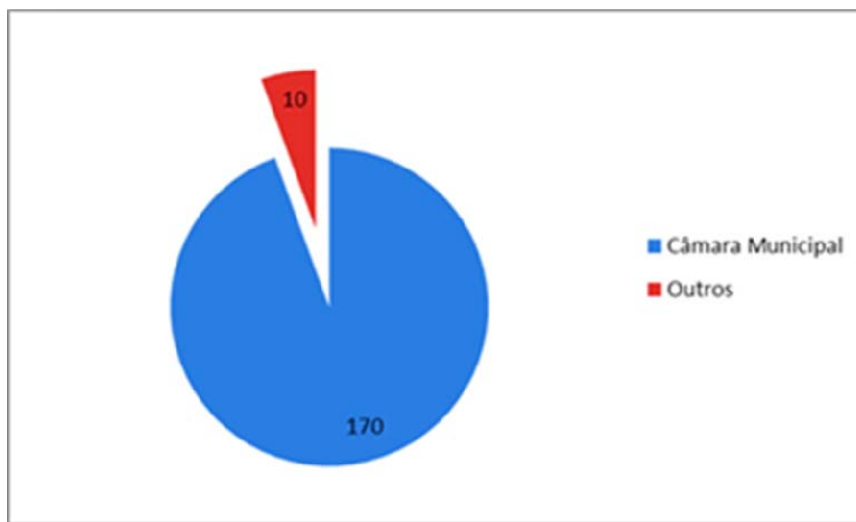
Através da análise do Gráfico 1, verifica-se que os distritos em que houve mais concelhos a responderem foram Faro (93,75%), Aveiro (84,21%), Bragança (83,33%), Lisboa (81,25%) e Viana do Castelo (80%).

Entidades responsáveis pelo preenchimento

Por sua vez, as entidades responsáveis pelo preenchimento dos questionários foram maioritariamente as Câmaras Municipais (94,44%), tal como se pode verificar pela análise do Gráfico 2, sendo que, entre as outras entidades que também procederam ao

preenchimento do questionário, identificaram-se a Segurança Social e algumas Instituições Particulares de Solidariedade Social.

Gráfico 2 - Entidades responsáveis pelo preenchimento do QAL em Portugal Continental



Fonte: QAL 2014

Conhecimento da ENIPSA e do conceito de sem-abrigo

Relativamente à divulgação da ENIPSA e do conceito de "pessoa sem-abrigo", estes constituem-se como objetivos fundamentais da Estratégia, conforme referido na Parte I.

Resultante de uma ampla discussão entre os parceiros que desenharam a Estratégia Nacional, o conceito de Pessoas Sem-Abrigo operacionalizado em Portugal considera as categorias conceptuais de Sem Casa e Sem Teto (cf. Capítulo 2).

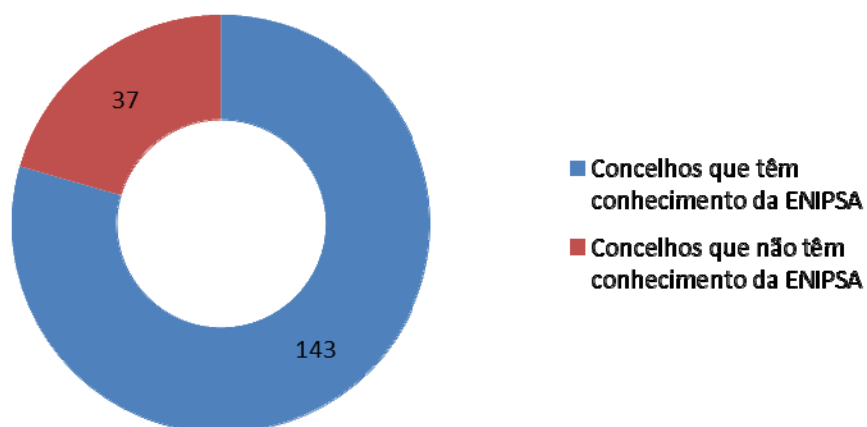
Considera-se pessoa sem-abrigo aquela que, independentemente da sua nacionalidade, idade, sexo, condição socioeconómica e condição de saúde física e mental, se encontre:

-  Sem Teto – 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

Conforme expresso nos Gráficos 3 e 4, dos 180 concelhos que responderam ao questionário (n=180), a maior parte refere ter conhecimento da Estratégia Nacional para a Integração das Pessoas Sem-Abrigo (79,4%) e do conceito de sem-abrigo (87,7%).

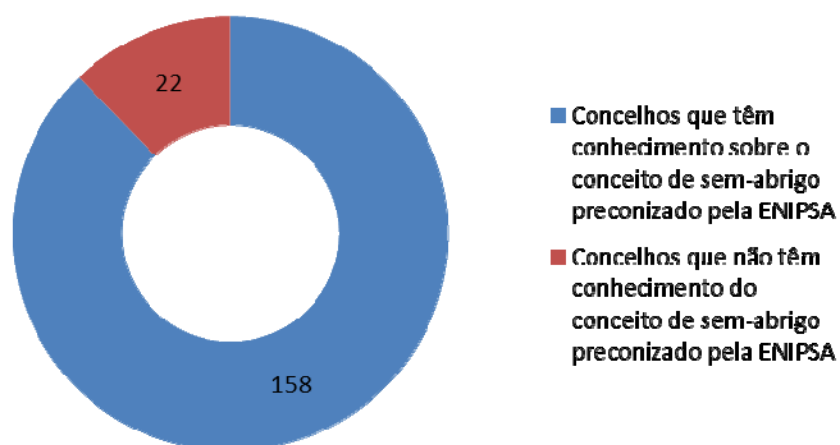
Ressalva-se o facto de alguns concelhos que referem não ter conhecimento da ENIPSA, terem, mesmo assim, conhecimento do conceito de sem-abrigo preconizado pela Estratégia.

Gráfico 3 - Conhecimento da ENIPSA nos concelhos de Portugal Continental



Fonte: QAL 2014

Gráfico 4 - Conhecimento do conceito de sem-abrigo nos concelhos de Portugal Continental



Fonte: QAL 2014

NPISA constituídos e em funcionamento

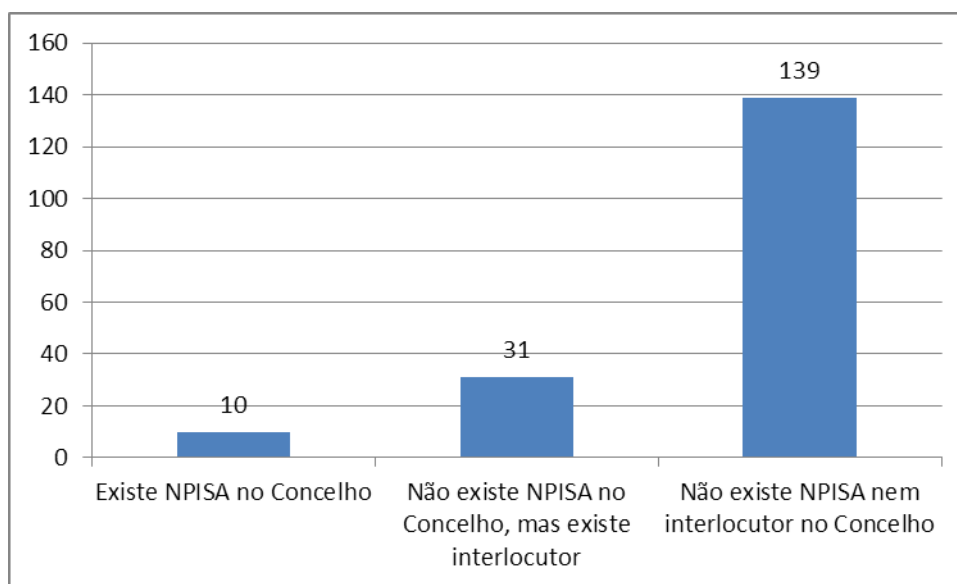
Conforme já se referiu, de acordo com a Estratégia, devem ser constituídos NPISA, apenas em concelhos onde a problemática seja considerada expressiva e nos quais as entidades com intervenção na área desejem estabelecer um trabalho articulado e integrado.

No que respeita à existência de Núcleos de Planeamento e Intervenção junto das Pessoas Sem-Abrigo (NPISA), a nível nacional, com 10 concelhos (dos 180 que responderam) a referirem ter um NPISA a funcionar, o que corresponde a 5,5%.

No entanto, convém salientar que houve concelhos que não responderam a este questionário e que também constituíram NPISA, nomeadamente Braga, Coimbra, Lisboa, Porto e Seixal. No caso do concelho da Amadora, onde funciona um NPISA, mas aquando do preenchimento do questionário terão referido apenas a existência de interlocutor no concelho.

Por outro lado, apesar de Alijó e Santarém terem identificado a existência de NPISA, desconhece-se, pelo menos a nível central, a existência formal destes núcleos nos referidos concelhos.

Gráfico 5 - NPISA e interlocutores da ENIPSA em Portugal Continental



Fonte: QAL 2014

Segundo os dados constantes do QAL 2014, os concelhos com NPISA a funcionar são:

Norte	Centro	Área Metropolitana de Lisboa	Algarve
☐	☐	☐	☐
☐ Porto: Vila Nova de Gaia	☐ Aveiro: Aveiro	☐ Lisboa: Cascais e Oeiras	☐ Faro: Faro
☐ Vila Real: Alijó	☐ Coimbra: Figueira da Foz	☐ Santarém: Santarém	
		☐ Setúbal: Almada e Setúbal	

Organização e funcionamento dos NPISA: reuniões de trabalho e registos da informação

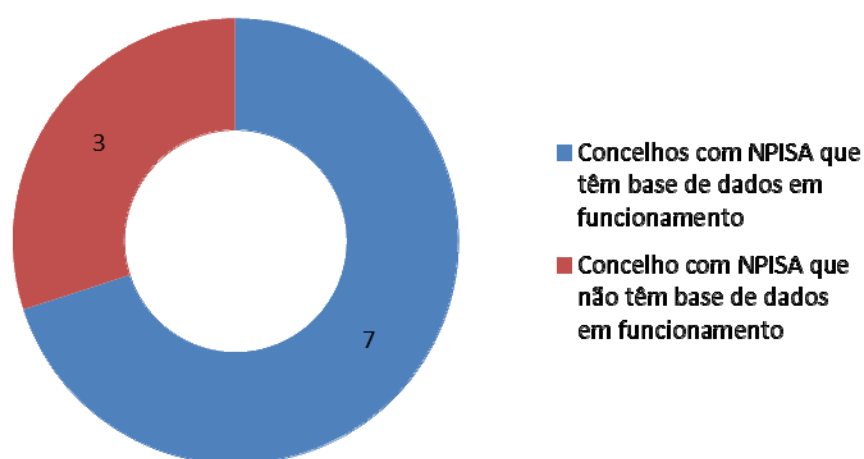
De acordo, com a análise dos dados recebidos, verifica-se que a maioria dos NPISA, tanto os núcleos restritos como os núcleos alargados, reúnem-se com uma periodicidade mensal.

No que respeita à existência de bases de dados, dos 10 concelhos que registaram NPISA em funcionamento, verifica-se que oito deles têm a sua base de dados relativa ao fenómeno dos sem-abrigo (o que corresponde a 70% dos NPISA), podendo ser ou não utilizada por todos os parceiros.

Os concelhos com NPISA que apresentam a sua base de dados em funcionamento são: Almada, Aveiro, Cascais, Faro, Figueira da Foz, Oeiras, Setúbal e Vila Nova de Gaia.

Por outro lado, verifica-se que o concelho de Aveiro apesar de ter a base de dados construída, a mesma não se encontra em funcionamento. Apesar de terem sido identificados com existindo NPISA em funcionamento nos concelhos de Alijó e Santarém, nesta questão específica consideram que a resposta à questão não se aplica.

Gráfico 6 - Existência de concelhos com NPISA com base de dados, relativa ao fenómeno dos sem-abrigo



Fonte: QAL 2014

Alguns autores (Edgar et al, 2007) afirmam que a estratégia relativa aos sem-abrigo tem de passar pelo desenvolvimento de um sistema de informação para monitorização do fenómeno, sendo necessário determinar o tipo de informação essencial para efeitos de monitorização. Neste sentido, foi criado pela *Fédération Européenne des Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Aabri* (FEANTSA), o Projeto *Mutual Progress on Homelessness through Advancing and Strengthening Information Systems* (MPHASIS)¹⁴, que permitiu a criação de um sistema de indicadores para avaliar as várias estratégias de integração das pessoas sem-abrigo, nos diferentes Estados-Membros.

Tal conjunto de Indicadores teria ainda o objetivo de facilitar a comparação dos efeitos e impactos de uma forma genérica entre programas similares.

Esta bateria de Indicadores Europeus (MPHASIS) foi adaptada à realidade portuguesa e pretende, essencialmente, avaliar a extensão do fenómeno sem-abrigo e caracterizar esta população. Contudo, face à multiplicidade, heterogeneidade e complexidade da problemática do fenómeno sem-abrigo, tanto os documentos como os instrumentos de monitorização - as bases de dados, devem ser adaptados às vicissitudes e aos estilos de

¹⁴ Cf. variáveis do projeto MPHASIS no **Anexo 6**.

planeamento das diversas organizações que operacionalizam a ENIPSA, o que poderá explicar a disparidade do número de variáveis utilizadas pelos diversos NPISA, na sua atividade.

Relativamente à análise das variáveis do projeto MPSHASIS, verifica-se que 62,5% dos concelhos que apresentam base de dados (7 em funcionamento e 1 apenas construída) contemplam 14 ou mais variáveis que integram a bateria de indicadores europeus.

As referidas bases de dados pertencem aos concelhos de Cascais (com 16 variáveis), Oeiras e Faro (com 15) e Almada e Figueira da Foz (com 14), o que poderá permitir um conhecimento mais detalhado e aprofundado do fenómeno dos sem-abrigo nestes concelhos.

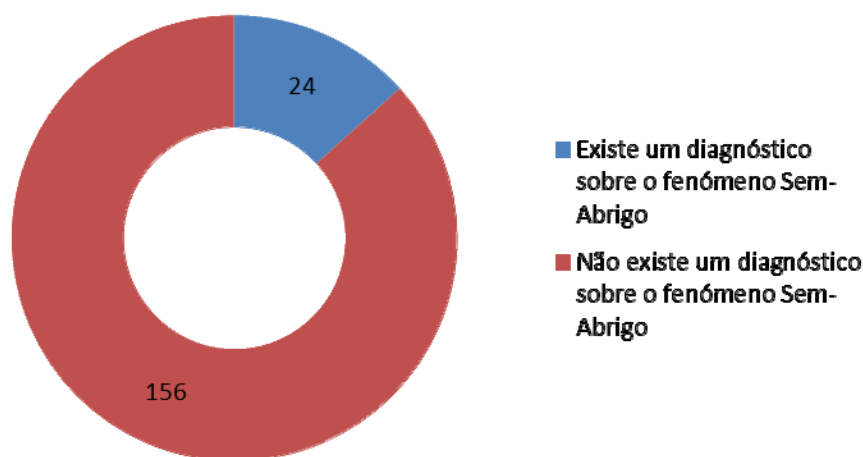
Em Setúbal, apesar de existir uma base de dados em funcionamento, utilizada por todos os parceiros, este instrumento de monitorização apenas contempla três variáveis de identificação.

CAPÍTULO 5 – DIAGNÓSTICO E PLANIFICAÇÃO DAS ATIVIDADES

Existência de diagnóstico no âmbito da Rede Social

Dos 180 concelhos que responderam ao questionário 24 referem a existência de um diagnóstico do fenómeno sem-abrigo no seu território, realizado no âmbito da Rede Social.

Gráfico 7 - Existência de diagnóstico relativamente ao fenómeno sem-abrigo em Portugal Continental



Fonte: QAL 2014

Com efeito, **os concelhos em que existe um diagnóstico já levado a cabo nesta área de atuação também correspondem, maioritariamente, aos concelhos onde já existem NPISA a funcionar**, nomeadamente Almada, Amadora, Aveiro, Cascais, Faro, Figueira da Foz, Oeiras, Setúbal e Vila Nova de Gaia.

Excetua-se o caso de Alijó, que refere já ter NPISA a funcionar, mas mencionando a inexistência de um diagnóstico prévio nesta área.

Destacam-se alguns concelhos em que não existe NPISA, mas que já efetuaram um diagnóstico ao nível do fenómeno sem-abrigo, nomeadamente Aljustrel, Chamusca,

Espinho, Lagos, Loulé, Loures, Matosinhos, Oliveira de Azeméis, Oliveira do Bairro, Ovar, Palmela, Portimão, São João da Madeira, Santa Maria da Feira e Sintra.

Dos 24 concelhos referidos e que apresentam diagnóstico já realizado, verifica-se que **seis efetuaram esse levantamento no ano de 2014**, nomeadamente Chamusca, Cascais, Figueira da Foz, Matosinhos, Loures e Aljustrel, sendo que destes apenas dois têm NPISA a funcionar: Cascais e Figueira da Foz.

Em nove concelhos o ano de realização do diagnóstico foi 2013, onde se inclui Espinho, Aveiro, Setúbal, Oeiras, Loulé, Palmela, Oliveira de Azeméis, Ovar, Amadora, sendo que destes quatro têm NPISA a funcionar (Aveiro, Setúbal, Oeiras e Amadora).

Em seis concelhos o diagnóstico foi levado a cabo em 2012, nomeadamente em Portimão, Almada, Santa Maria da Feira, Oliveira do Bairro, Sintra, São João da Madeira, sendo que destes apenas Almada tem NPISA a funcionar.

Os concelhos de Lagos e Vila Nova de Gaia elaboraram o seu diagnóstico em 2011, sendo que Vila Nova de Gaia tem NPISA constituído.

Finalmente, o concelho de Faro não identificou a data do seu diagnóstico, tendo mencionado a existência de um Sistema de Informação desde o ano de 2012.

Utilização de indicadores de risco e ficha de sinalização

De salientar que nestes 24 concelhos o diagnóstico sobre o fenómeno sem-abrigo foi efetuado no âmbito da Rede Social. Contudo, apenas sete destes concelhos apresentam um diagnóstico com a identificação de indicadores de risco (Anexo 7), recomendados em instrumento criado no âmbito da ENIPSA. Alguns destes indicadores são os seguintes:

- N.º de pessoas desalojadas;
- N.º de pessoas em pensão totalmente paga;
- N.º de pessoas a receber subsídio social de desemprego (risco acrescido: casal desempregado ou/e com existência de doença crónica);
- N.º de jovens que vai abandonar equipamento (lares de crianças e jovens) sem suporte social;
- N.º de doentes que vai abandonar instituição de saúde sem suporte social;

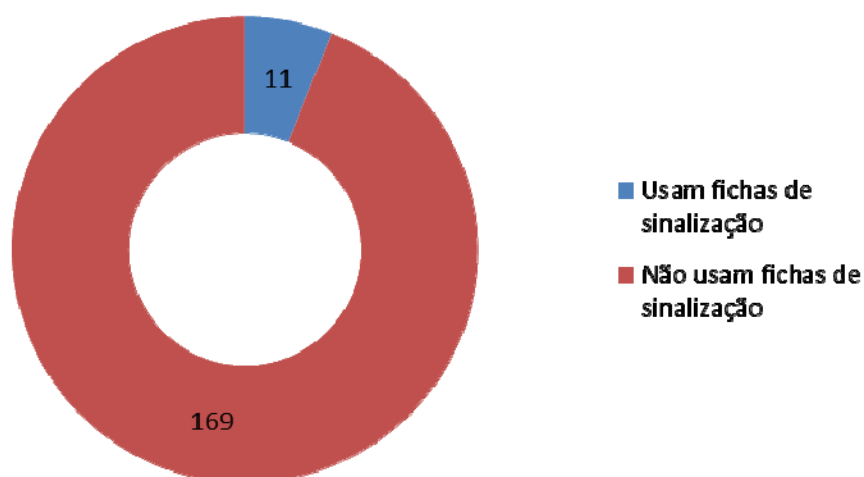
- N.º de pessoas que vai abandonar equipamento (comunidades terapêuticas ou centros de abrigo, casas abrigo), sem suporte social;
- N.º de pessoas em risco de despejo.

Relativamente ao uso de ficha de sinalização (**Anexo 8**), construída no âmbito da ENIPSA como instrumento de referênciação, indica-se que em 11 concelhos (6,2%) esta ficha é usada para a sinalização (entre entidades) de pessoas em situação de sem-abrigo.

Verifica-se que entre os concelhos que fazem uso deste instrumento de trabalho, estão aqueles em que se encontram NPISA a funcionar, nomeadamente Almada, Amadora, Aveiro, Faro, Figueira da Foz, Setúbal e Vila Nova de Gaia.

Outros quatro concelhos em que não existe NPISA indicam que fazem uso da ficha de sinalização, nomeadamente Campo Maior, Castelo de Paiva, Ovar e Palmela.

Gráfico 8 - Uso de ficha de sinalização para referenciar pessoas em situação de sem-abrigo

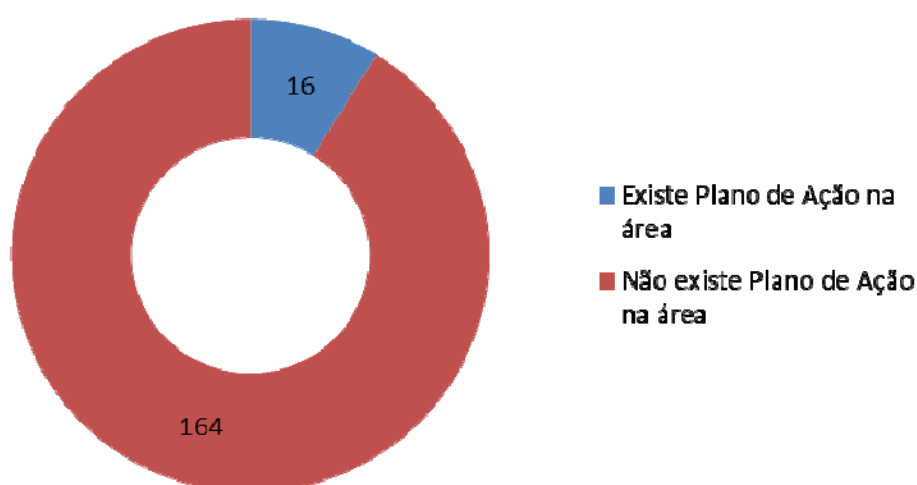


Fonte: QAL 2014

Os planos de ação

Relativamente à planificação de atividades no âmbito do fenómeno sem-abrigo, verifica-se que 16 concelhos confirmaram existir um planeamento das atividades a desenvolver nesta área através da elaboração de um plano de ação, o que corresponde a 8,8%.

Gráfico 9 - Existência de Plano de Ação relativamente ao fenómeno sem-abrigo em Portugal Continental



Fonte: QAL 2014

Os concelhos que referem ter um plano de ação específico para esta área de atuação são Águeda, Almada, Aveiro, Cascais, Espinho, Lagos, Matosinhos, Montijo, Oeiras, Ourém, Palmela, Santarém, Setúbal, Sever do Vouga, Vila Franca de Xira e Vila Nova de Gaia.

De referir que, dos 10 NPISA que responderam ao questionário, seis afirmam ter um plano de ação neste domínio, nomeadamente Almada, Aveiro, Cascais, Oeiras, Setúbal e Vila Nova de Gaia.

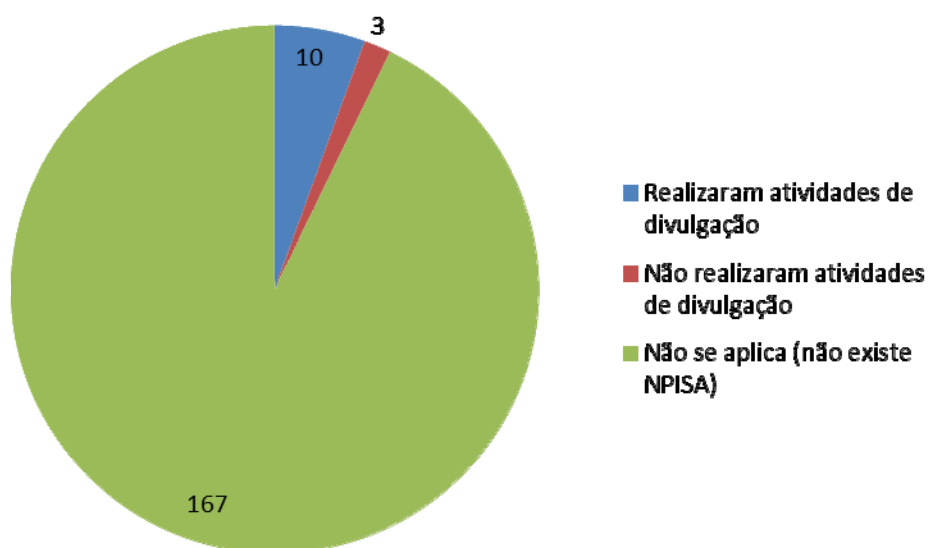
Todos os 16 concelhos que apresentam um plano de ação para a problemática dos sem-abrigo, referem que este instrumento está enquadrado no plano de ação do CLAS da Rede Social.

Atividades de divulgação

No âmbito das atividades de divulgação realizadas pelos 180 concelhos que responderam ao questionário em análise, verifica-se que os 10 que realizaram atividades de divulgação correspondem aos que têm NPISA em funcionamento no concelho, exceto Oliveira do Bairro e Grândola.

Apenas os concelhos de Lousã, Mafra e Vila Nova de Gaia referem que não realizaram qualquer tipo de atividade de divulgação no âmbito da ENIPSA, sendo que apesar de todos estes terem conhecimento da ENIPSA, só existe NPISA em Vila Nova de Gaia.

Gráfico 10 - N.º de concelhos que realizaram atividades de divulgação (ENIPSA, conceito ou do trabalho do NPISA)



Fonte: QAL 2014

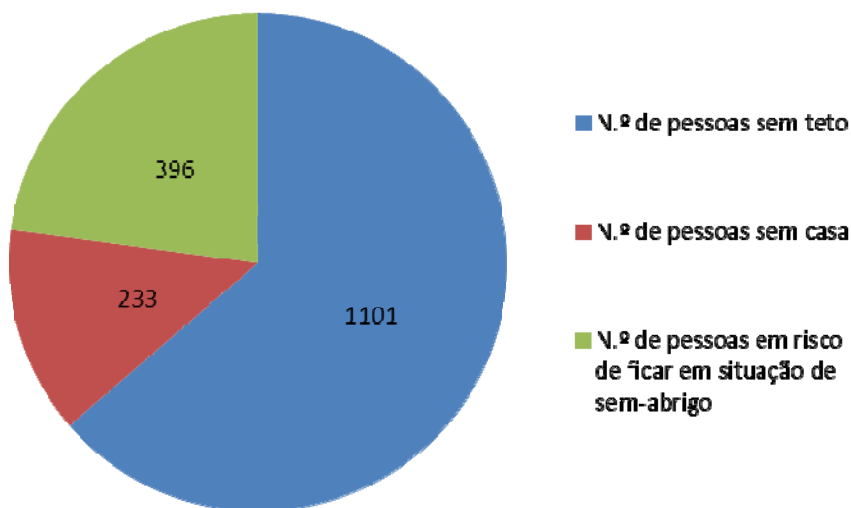
Identificação das situações de sem-abrigo e em risco

Da análise dos dados foram identificados, pelos concelhos que responderam ao questionário, um total de **1334 pessoas em situação de sem abrigo**, de acordo com o conceito definido pela ENIPSA.

46 concelhos identificaram 1101 pessoas em situação de sem teto (a viverem em espaço público, alojadas em abrigo de emergência ou com paradeiro em local precário) e **21 concelhos identificaram 233 indivíduos em situação de sem casa** (em alojamento temporário destinado para o efeito).

No entanto, segundo o conceito da *ETHOS*, **em situação de habitação insegura e inadequada foram identificados 396 pessoas**, estando estas aquando o momento do preenchimento do questionário, **em risco de ficar em situação de sem-abrigo**.

Gráfico 11 - Número de Pessoas identificadas como sem teto, sem casa e em risco de ficar em situação de sem-abrigo



Fonte: QAL 2014

Os concelhos com maior número de pessoas em **situação de sem teto** são os seguintes:

Quadro 4 – Concelhos com maior número de pessoas identificadas em situação de sem teto

Concelhos	N.º de pessoas identificadas como sem teto
Almada	109
Setúbal	89
Oeiras	74
Vila Nova de Gaia	66
Cascais	60
Lagoa	58
Figueira da Foz	54

Fonte: QAL 2014

Salienta-se que destes concelhos onde o número de pessoas sem teto é mais significativo, todos apresentam NPISA a funcionar, excetuando o caso de Lagoa.

Por sua vez, os concelhos com maior número de pessoas identificadas como **sem casa** são os que constam no quadro abaixo.

Quadro 5 – Concelhos com maior número de pessoas identificadas em situação de sem casa

Concelhos	N.º de pessoas identificadas como sem casa
Ovar	40
Vila Nova de Gaia	38
Figueira da Foz	25
Águeda	22
Almada	20

Fonte: QAL 2014

Na sequência da análise anterior, verifica-se a existência de um número significativo de pessoas sem casa nos concelhos onde existe NPISA em funcionamento, nomeadamente, Vila Nova de Gaia, Figueira da Foz e Almada.

No caso de Ovar e Águeda, que apresentam 17,2 % e 9,4%, respetivamente, de pessoas em situação de sem casa, não existem NPISA a funcionar. De referir que, neste último concelho existe interlocutor e um grupo de trabalho constituído e, em Ovar, apesar de não

existir interlocutor no concelho nem grupo de trabalho, está a ser ponderada a sua constituição.

Finalmente, os concelhos com maior número de pessoas identificadas como estando em **risco de ficar em situação de sem-abrigo** são os que abaixo se apresentam:

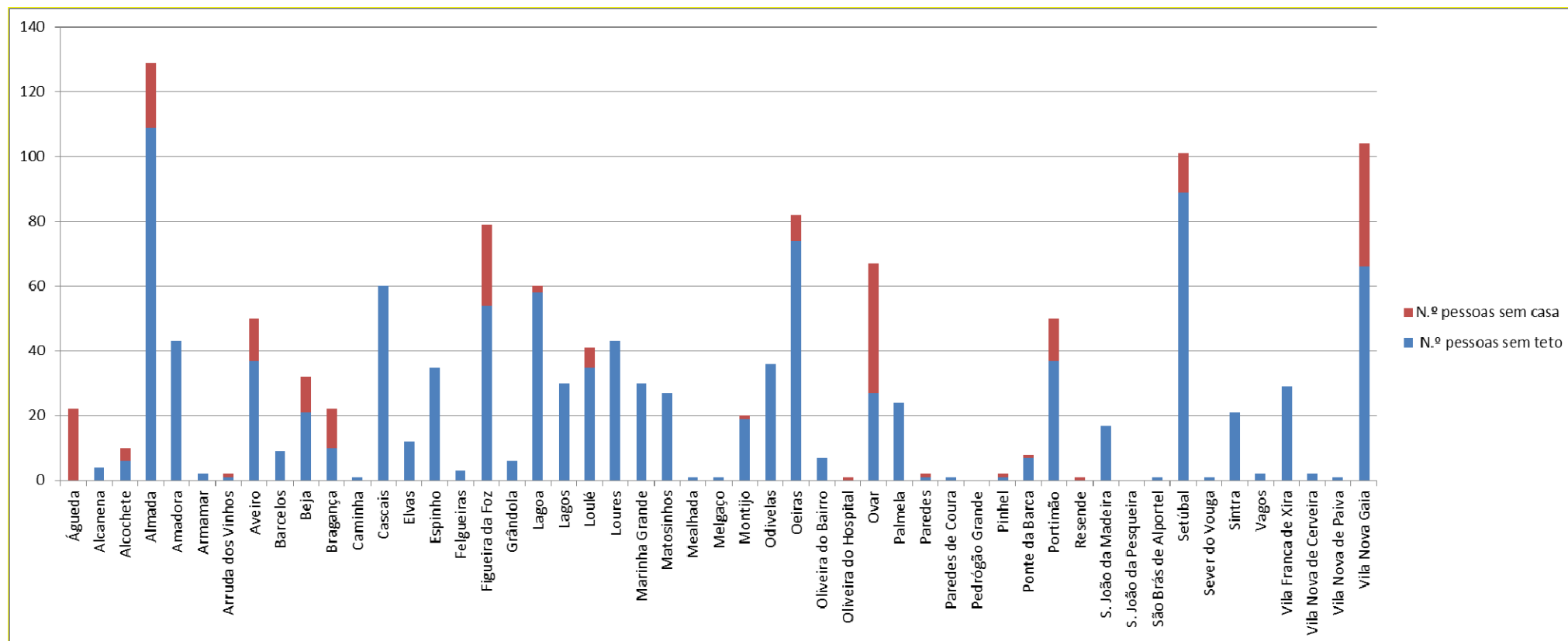
Quadro 6 - Concelhos com maior número de pessoas identificadas em situação de risco

Concelhos	N.º de pessoas identificadas como estando em risco de ficar em situação de sem-abrigo
Lagos	157
Oliveira do Bairro	127
Vila Nova de Gaia	42
Alcochete	29
Matosinhos	15

Fonte: QAL 2014

Verifica-se que o único concelho com NPISA que identifica um número significativo de pessoas em risco de ficar em situação de sem-abrigo é Vila Nova de Gaia.

Através do Gráfico 12, na página seguinte, podemos ter uma visão global dos concelhos que identificaram as diferentes situações de sem-abrigo.

Gráfico 12 - Concelhos que identificaram a existência de pessoas em situação de sem teto e sem casa

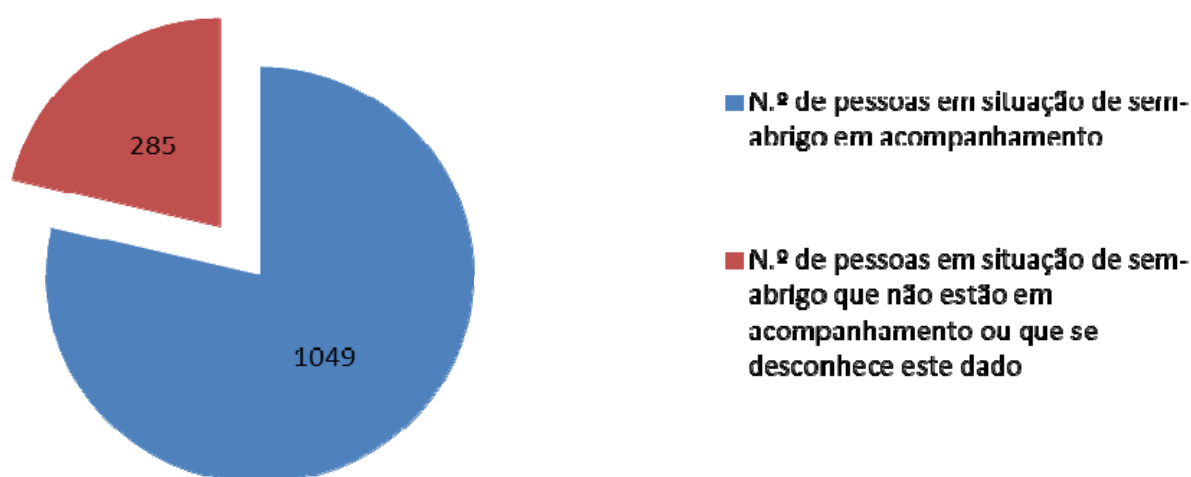
Fonte: QAL 2014

O acompanhamento das situações

Do número total de pessoas sinalizadas em situação de sem-abrigo, 1334, verifica-se que, através das respostas obtidas pelos 51 concelhos, **1049 pessoas encontram-se a ser acompanhadas, o que significa 78,6%.**

No entanto, 285 pessoas identificadas como estando em situação de sem teto ou sem casa, não estão a ser acompanhadas ou desconhecia-se este dado, aquando do preenchimento do questionário.

Gráfico 13 - Número de pessoas em situação de sem-abrigo com e sem acompanhamento



Fonte: QAL 2014

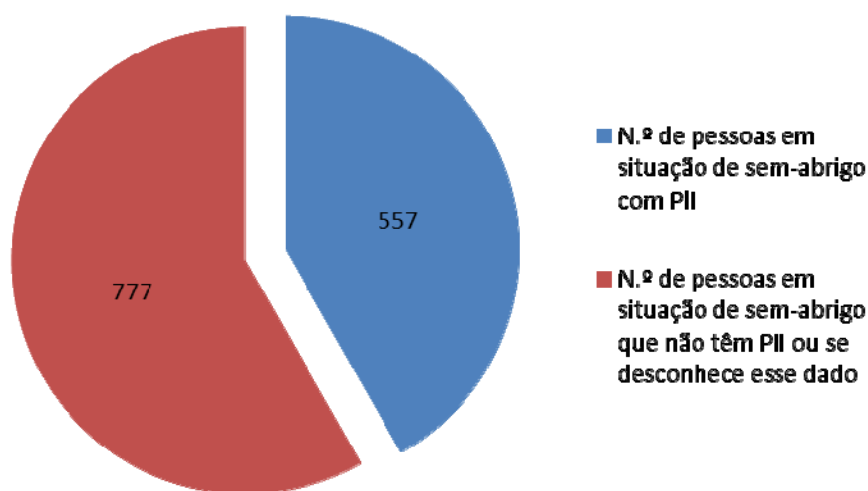
Dos concelhos que identificaram um número significativo de pessoas em situação de sem teto e sem casa, nomeadamente Oeiras, Figueira da Foz, Ovar e Águeda, todas as pessoas identificadas estão em acompanhamento.

Por outro lado, do total dos concelhos que responderam ao questionário em análise, verifica-se que 21 destes sinalizaram 557 pessoas em situação de sem-abrigo com Plano de Individual de Inserção (PII), o que corresponde a 41,75%.

Destes 21 concelhos, verifica-se que em Águeda, Mealhada, Oliveira do Hospital, Palmela, São João da Madeira e Vila Franca de Xira, todas as pessoas identificadas em situação de sem teto e sem casa possuem um Plano Individual de Inserção (PII).

Por sua vez, 58,4 % das pessoas identificadas como estando em situação de sem teto ou sem casa não têm um Plano Individual de Inserção ou desconhecia-se este dado, aquando do preenchimento do questionário.

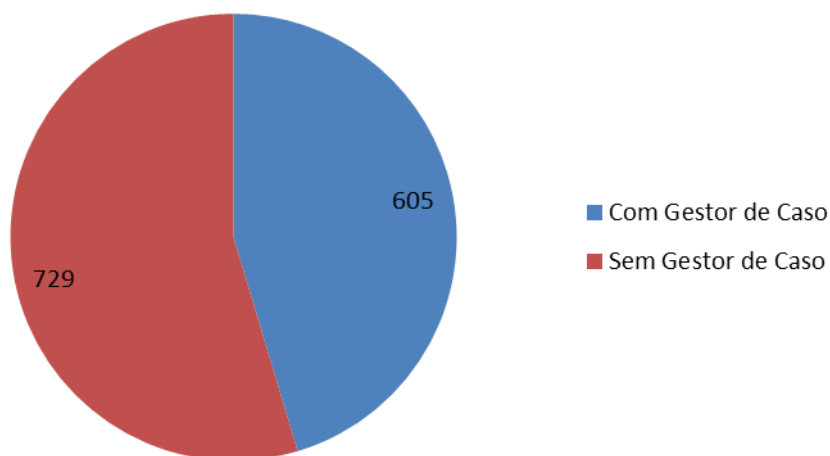
Gráfico 14 - Número de pessoas em situação de sem-abrigo com e sem Plano Individual de Inserção



Fonte: QAL 2014

No modelo de intervenção e acompanhamento a implementar a nível local, a figura de gestor/a de caso assume especial importância, já que são os gestores de caso /técnicos de referência quem assegura o acompanhamento integral das situações.

Assim sendo, de acordo com os dados do questionário que temos vindo a analisar, verifica-se a existência de 605 pessoas em situação de sem-abrigo, a quem já foi atribuído um Gestor de Caso (aproximadamente, 45,3 % do total de situações identificadas).

Gráfico 15 - Número de pessoas em situação de sem-abrigo com e sem Gestor de Caso

Fonte: QAL 2014

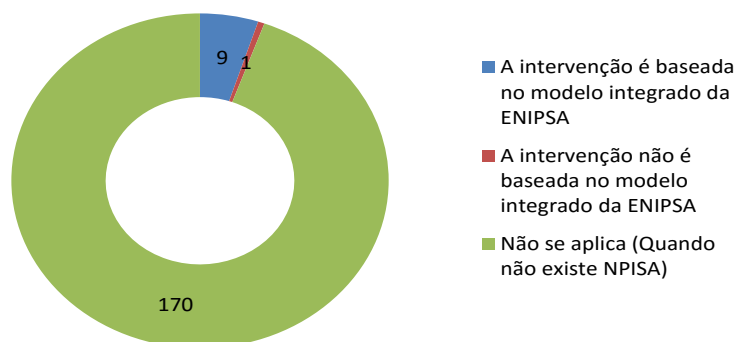
A aplicação do modelo integrado de intervenção

Relativamente ao modelo integrado definido pela ENIPSA (**Anexo 9**), o mesmo advoga que a concretização dos objetivos da Estratégia passa pela capacidade de adoção de um modelo de intervenção e acompanhamento a implementar a nível local, com as necessárias adaptações às especificidades e realidades existentes, mas onde se destaca a rentabilização dos recursos humanos e financeiros, a necessidade de evitar a duplicação de respostas, uma intervenção centrada no cidadão e onde a figura de gestor/a de caso assume especial importância.

Como já foi mencionado, este modelo implica a criação de NPISA sempre que a dimensão do fenómeno o justifique, mas pode realizar-se nas redes sociais ou plenários de CLAS, sendo, para o efeito, identificado um interlocutor da ENIPSA.

O Modelo compreende duas etapas:

- a) **Intervenção em Emergência** (Sinalização, triagem, atribuição do gestor/a de caso e encaminhamento para alojamento)
- b) **Acompanhamento após a emergência.**

Gráfico 16 - Existência de concelhos cuja intervenção utiliza o modelo integrado da ENIPSA

Fonte: QAL 2014

Os concelhos cuja intervenção específica para esta área de atuação é baseada no modelo integrado definido pela ENIPSA, são: Águeda, Almada, Aveiro, Cascais, Faro, Figueira da Foz, Palmela, Oeiras e Setúbal.

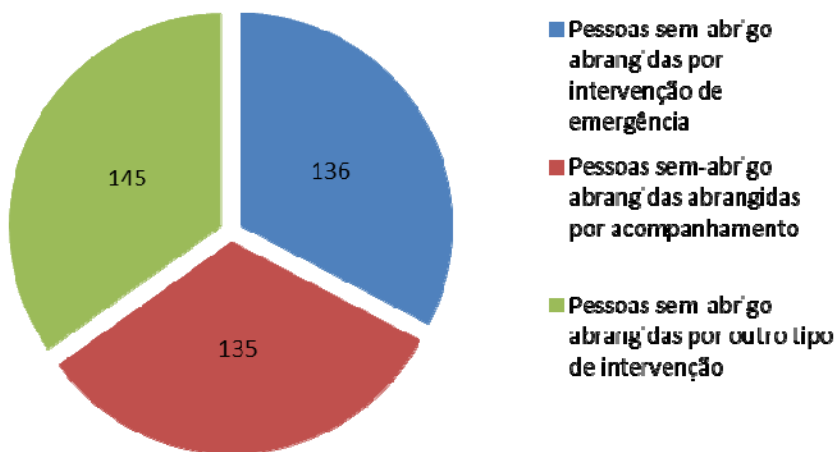
Destaca-se, ainda, que dos dez NPISA que responderam ao questionário, seis referem utilizar o modelo de intervenção e acompanhamento da ENIPSA, como é o caso de Almada, Aveiro, Faro, Figueira da Foz, Oeiras e Setúbal.

De acordo com o modelo integrado definido pela ENIPSA, a intervenção deverá ser operacionalizada através das seguintes dimensões: sinalização, atendimento de 1.^a linha (emergência), acompanhamento após a emergência e gestor de caso.

Dos nove concelhos que utilizam o referido modelo, verifica-se que Águeda, Almada, Faro, Figueira da Foz, Oeiras, Palmela e Setúbal utilizam o modelo de intervenção preconizado pela Estratégia.

No que respeita à intervenção junto de pessoas sem-abrigo, os dados revelam que foram abrangidas 136 pessoas sem-abrigo por intervenção de emergência para a satisfação de necessidades básicas (alojamento temporário, alimentação, higiene, vestiário e apoio financeiro), 135 foram abrangidas por acompanhamento para acesso a serviços e direitos de saúde, habitação, emprego e prestações sociais e 145 foram abrangidas por outros tipos de intervenção.

Gráfico 17 - N.º de pessoas sem-abrigo abrangidas pelos vários tipos de intervenção social



Fonte: QAL 2014

Parte III – Dados de Caracterização das Pessoas-Sem-Abrigo 2014

A existência de cidadãos que se encontram na situação de sem-abrigo, vivendo na rua ou em alojamentos temporários, configura uma realidade existente na nossa sociedade que é ainda insuficientemente conhecida e que tem vindo a sofrer alterações devido à evolução social e económica, designadamente, aos efeitos da recente crise económica e financeira.

A perceção dos técnicos e de outras pessoas que lidam quotidianamente com este grave problema social é a de que se estavam a verificar mudanças referentes ao número de pessoas sem-abrigo presentes na rua, ao tipo de pessoas que se encontram nesta situação e até quanto à sua localização geográfica a qual, tradicionalmente, se circunscrevia às grandes cidades.

Assim, nesta terceira parte do Relatório, iremos proceder à apresentação de alguns dados de caracterização das pessoas sem-abrigo, recolhidos a partir de um questionário lançado em outubro de 2014, aos 14 NPISA cuja constituição era conhecida.

O levantamento proposto com a aplicação, em 2014, pretendia o aprofundamento do diagnóstico do fenómeno sem-abrigo no território nacional e ainda, se possível, analisar eventuais alterações de perfil desta população, conforme o exposto acima.

Contudo, salienta-se, desde já, que **nem todos os NPISA responderam** ao referido questionário, nomeadamente Braga, Coimbra, Lisboa, Porto e Seixal, sendo que **alguns destes concelhos apresentam, tendencialmente, uma expressão significativa como é o caso, sobretudo, de Lisboa e Porto**, pelo que **os dados aqui apresentados, embora significativos, não correspondem à globalidade da dimensão do fenómeno a nível nacional.**

CAPÍTULO 6 – O QUESTIONÁRIO DE CARACTERIZAÇÃO E OS PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A ENIPSA, como já foi mencionado, previa que fossem definidos, ao nível das redes sociais locais, planos de ação dirigidos à questão sem-abrigo, o que implica um conhecimento e diagnóstico aprofundado do fenómeno a nível local. O diagnóstico deverá fazer parte do diagnóstico dos CLAS.

Nesse sentido, e com vista a facilitar o processo de diagnóstico local, foi solicitado, através dos respetivos interlocutores locais/coordenadores, o preenchimento de um questionário de caracterização das situações acompanhadas pelos NPISA.

Conceção do questionário, procedimentos de recolha e tratamento dos dados

O questionário utilizado para a caracterização inclui as variáveis recomendadas, a nível europeu pelo Projeto MPHASIS, como já referido anteriormente.

Este questionário foi enviado, no mês de outubro de 2014, via correio eletrónico aos coordenadores dos 14 Núcleos de Planeamento e Intervenção Sem-Abrigo criados desde 2009, dos seguintes territórios:

Norte (3)	Centro (3)	Área Metropolitana de Lisboa (7)	Algarve (1)
☐	☐	☐	☐
☐ Braga	☐ Aveiro	☐ Almada	☐ Faro
☐ Porto	☐ Coimbra	☐ Amadora	
☐ Vila Nova de Gaia	☐ Figueira da Foz	☐ Cascais	
		☐ Lisboa	
		☐ Oeiras	
		☐ Seixal	
		☐ Setúbal	

O mesmo foi preenchido *online*, a partir das seguintes instruções:

QUESTIONÁRIO DE CARACTERIZAÇÃO DAS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE SEM-ABRIGO (QCSA)

Uma das áreas transversais da Estratégia Nacional para a Integração das Pessoas Sem-Abrigo (ENIPSA) é a promoção do conhecimento no que se refere à realidade das pessoas em situação de sem-abrigo.

O presente questionário, de administração indireta, visa proporcionar um retrato aproximado do fenómeno sem-abrigo no país, através dos dados recolhidos e trabalhados pelos Núcleo de Planeamento e Intervenção junto das pessoas Sem-abrigo (NPISA).

Para o efeito solicita-se ainda a vossa atenção para as seguintes instruções de preenchimento:- Deve ser preenchido pelo/a coordenador/a do NPISA;

- Os dados devem ser relativos a 30 de Setembro de 2014;
- Qualquer dúvida deve ser colocada para o email ISS-ENIPSA@Seg-Social.pt
- Serão contempladas as respostas enviadas até dia 15 de Outubro de 2014

Todo o questionário é respondido tendo como referencia o ponto 6 - N.º total de pessoas sem-abrigo abrangidas pelo NPISA a 30 de setembro de 2014.

Todas as respostas são de preenchimento obrigatório.

Todas as respostas são numéricas.

Todas as respostas deverão ter por referência o conceito de Sem-Abrigo preconizado pela ENIPSA.

Coloque 0 (zero) quando não se verifique a opção. *Exemplo: Não existe nenhuma pessoa solteira, assim deverá colocar 0 (zero) no item solteiro.*

Após a receção dos inquéritos, procedeu-se à recodificação de algumas respostas, passando a informação para ficheiro EXCEL, tendo sido analisada e tratada em agosto de 2015.

CAPÍTULO 7 – DADOS DE IDENTIFICAÇÃO, Nº E CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS DO FENÓMENO

Em primeiro lugar, importa referir que **o número de pessoas identificadas e caracterizadas como estando em situação de sem-abrigo nem sempre é coerente ao longo das respostas**, como teremos oportunidade de verificar.

Deste modo, antes de analisarmos a informação relativa aos dados de caracterização dos sem-abrigo, deve-se salvaguardar esta discrepância. Optou-se, assim, por indicar, para cada variável e antes da descrição dos dados, o *n* correspondente.

Dados de identificação dos concelhos

O Quadro 6 apresenta o universo dos concelhos que responderam a este questionário e o gráfico seguinte (Gráfico 20), o respetivo número de pessoas em situação de sem-abrigo identificadas por esses onze concelhos.

Quadro 7 – Concelhos que reponderam ao QCSA

Concelhos com NPISA	Outros concelhos
Almada	Montijo
Amadora	São João da Madeira
Aveiro	
Cascais	
Faro	
Figueira da Foz	
Oeiras	
Setúbal	
Vila Nova de Gaia	

Fonte: QCSA 2014

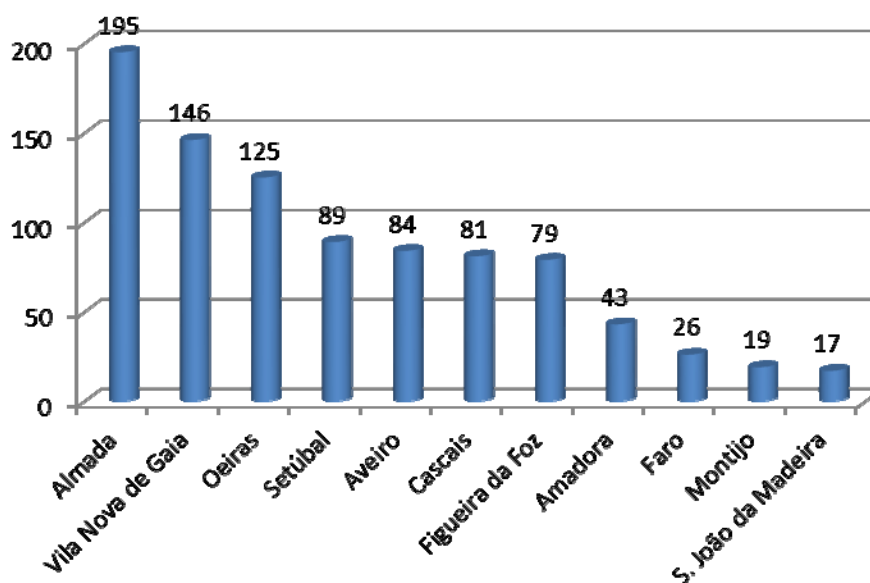
De referir que os concelhos do Montijo e São João da Madeira, apesar de não terem NPISA constituídos também efetuaram um diagnóstico da problemática e responderam ao questionário, pelo que os seus dados são contemplados nesta análise¹⁵.

Nº de pessoas sem-abrigo identificadas e caracterização sócio demográfica

Através da leitura dos dados constantes no gráfico abaixo, verifica-se que nos concelhos que responderam ao questionário foram identificadas 904 pessoas em situação e sem-abrigo.

Gráfico 18 - Número de pessoas em situação de sem-abrigo identificadas em cada concelho

(Para efeitos desta variável, o n=904 indivíduos em situação de sem-abrigo).



Fonte: QCSA 2014

Grupos etários

No que respeita aos escalões etários, no caso dos concelhos Almada, Aveiro, Cascais, Figueira da Foz, Amadora, Montijo e São João da Madeira o total de pessoas em todos os escalões etários coincide com o número total de pessoas em situação de sem-abrigo

¹⁵ Alijó respondeu ao Questionário de Atividades Local (2014) referindo ter um NPISA a funcionar. Contudo, não

identificadas. No entanto, nos restantes concelhos (Vila Nova de Gaia, Oeiras, Setúbal e Faro) não foi encontrada essa correspondência, pelo que se presume ter existido algum lapso aquando do preenchimento.

O escalão etário onde foram encontradas mais pessoas em situação de sem-abrigo é entre os 40 e os 49 anos, com 244 indivíduos a situarem-se dentro desse escalão, o que corresponde a 26,6% do total de indivíduos identificados (cf. Quadro 9).

De seguida situam-se 221 pessoas no escalão entre os 30 e os 39 anos, o que corresponde a 24,1%. Destaca-se ainda 207 pessoas que se encontram no escalão etário entre os 50 e os 59 anos, o que corresponde a 22,6%.

Desta forma pode dizer-se que, predominantemente, **as pessoas que se encontram em situação de sem-abrigo, nos concelhos supramencionados, situam-se na idade adulta, entre os 30 e os 59 anos de idade**, ou seja, um total 672 pessoas nessas idades, correspondente a **73,3%**.

Destaca-se o facto de terem sido identificadas um total de 20 menores com idades inferiores aos 16 anos, nos concelhos de Oeiras (14) e Almada (6) e ainda 22 indivíduos entre os 16 e os 18 anos também nos concelhos de Oeiras (6), Almada (7), e ainda em Setúbal, Aveiro (4 em cada) e Faro (1).

Assim, constata-se a existência de uma franja da população de 42 indivíduos em situação de sem-abrigo, com idades inferiores ou iguais a 18 anos, correspondendo a 4,6%, o que pode sugerir um aprofundamento deste diagnóstico.

Quadro 8 - Número de pessoas em situação de sem-abrigo por concelho e por escalão etário

(Para efeitos desta variável, o n=917 indivíduos em situação de sem-abrigo).

Concelhos	Menos 16 anos	16-18 anos	19-29 anos	30-39 anos	40-49 anos	50-59 anos	60-69 anos	Mais 70 anos	Não sabe	Total
Almada	6	7	25	49		55	33	20	0	195
Vila Nova de Gaia	0	0	15	36		43	43	12	0	152
Oeiras	14	6	14	16		40	31	9	3	135
Setúbal	0	4	14	26		22	17	4	1	88
Aveiro	0	4	13	18		24	16	6	0	84
Cascais	0	0	2	26		19	15	11	1	81
Figueira da Foz	0	0	7	26		17	18	7	2	79
Amadora	0	0	3	15		6	16	3	0	43
Faro	0	1	4	5		12	2	0	0	24
Montijo	0	0	3	2		4	6	3	1	19
São João da Madeira	0	0	2	2		2	10	1	0	17
Total	20	22	102	221	244	207	76	8	17	917

Fonte: QCSA 2014

Sexo

No que respeita à variável sexo, verifica-se que, predominantemente, as pessoas identificadas neste levantamento como estando em situação de sem-abrigo, são do **sexo masculino (715 indivíduos), o que corresponde a 78,2%**, enquanto as pessoas do sexo feminino (199) corresponde a 21,8%.

Quadro 9 - Número de pessoas em situação de sem-abrigo por concelho e por sexo

(Para efeitos desta variável, o n=914 indivíduos em situação de sem-abrigo)

Concelhos	Sexo Masculino	Sexo Feminino	Total
Almada	150	45	195
Vila Nova de Gaia	97	49	146
Oeiras	96	39	135
Setúbal	83	6	89
Aveiro	67	17	84
Cascais	75	6	81
Figueira da Foz	59	20	79
Amadora	36	7	43
Faro	19	7	26
Montijo	18	1	19
São João da Madeira	15	2	17
Total	715	199	914

Fonte: QCSA 2014

Assim, a exemplo de outros levantamentos já realizados e aos quais já foram feitas referências, continua-se a verificar uma população sem-abrigo maioritariamente masculina.

Estado civil

No que toca ao estado civil, verifica-se que, em mais de metade dos casos 473 (cerca de 52%), se desconhece esta informação. No entanto, **nos casos em que a mesma está disponível, verifica-se que a maioria das pessoas é solteira** (311 indivíduos), o que corresponde a 34% do total.

Quadro 10- Número de pessoas em situação de sem-abrigo por concelho e por estado civil
 (Para efeitos desta variável, o n=914 indivíduos em situação de sem-abrigo).

Concelhos	Solteiro	Casado	Viúvo	Divorciado	Não sabe	Total
Almada	124	15	3	53	0	195
Vila Nova de Gaia	0	0	0	0	146	146
Oeiras	101	10	3	14	7	135
Setúbal	0	0	0	0	89	89
Aveiro	8	0	0	8	68	84
Cascais	0	0	0	0	81	81
Figueira da Foz	0	0	0	0	79	79
Amadora	35	6	0	2	0	43
Faro	17	4	0	2	3	26
Montijo	16	0	0	3	0	19
São João da Madeira	10	0	0	7	0	17
Total	311	35	6	89	473	914

Fonte: QCSA 2014

Nível de ensino

No que se refere ao nível de ensino, verifica-se que das pessoas em situação de sem-abrigo identificadas, **a grande maioria apresenta baixa escolaridade, nomeadamente, ao nível do 1º ciclo do ensino Básico (245)**, 2º ciclo do Ensino Básico (158) e 3º ciclo do Ensino Básico (133), ou mesmo nenhuma escolaridade, sendo que no total essa franja da população corresponde a 90%.

Quadro 11 - Número de pessoas em situação de sem-abrigo por concelho e por nível de ensino

(Para efeitos desta variável, o n=855 indivíduos em situação de sem-abrigo).

Concelhos	Nível de ensino									Total
	Nenhum	1º ciclo EB	2º ciclo EB	3º ciclo EB	Secundário	Pós secundário	Bacharelato	Licenciatura	Desconhecido	
Almada	8	69	41	49	16	0	0	0	12	195
Amadora	3	22	7	4	2	0	0	0	5	43
Aveiro	0	46	15	15	6	0	0	0	2	84
Cascais	0	12	10	9	3	2	0	1	44	81
Faro	0	4	3	2	3	0	0	1	13	26
Figueira da Foz	9	16	14	20	16	0	0	1	0	76
Montijo	3	14	1	1	0	0	0	0	0	19
Oeiras	16	56	27	12	5	2	0	3	14	135
São João da Madeira	3	6	4	2	2	0	0	0	0	17
Setúbal	0	0	0	0	0	0	0	0	89	89
Vila Nova de Gaia	7	0	36	19	2	0	0	0	26	90
Total	49	245	158	133	55	4	0	6	205	855

Fonte: QCSA 2014

Naturalidade e nacionalidade

Verifica-se que a maior parte das pessoas em situação de sem-abrigo são naturais de Portugal (735 indivíduos), que corresponde a 80,7% e de nacionalidade Portuguesa (619 indivíduos), 73,3%, conforme se pode observar através dos quadros seguintes.

Quadro 12 - Número de pessoas em situação de sem-abrigo por concelho e por naturalidade

(Para efeitos desta variável, o n=910 indivíduos em situação de sem-abrigo).

Concelhos	Naturalidade														Total
	Portugal	Roménia	Outro país União Europeia	Ucrania	Rússia	Angola	Cabo Verde	Guiné	Moçambique	São tomé e Príncipe	Brasil	Paquistão	Outro país	Não sabe	
Almada	163	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	30	0	195
Amadora	39	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	1	0	0	43
Aveiro	79	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	3	84
Cascais	53	0	0	1	0	5	3	3	0	0	1	0	1	14	81
Faro	17	2	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	4	26
Figueira da Foz	69	0	7	0	0	1	0	0	1	0	1	0	0	0	79
Montijo	16	0	0	2	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	19
Oeiras	77	0	1	1	0	6	32	2	2	7	1	0	0	6	135
São João da Madeira	17	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	17
Setúbal	66	2	7	1	1	0	2	0	0	0	5	1	0	0	85
Vila Nova de Gaia	139	0	3	0	0	2	2	0	0	0	0	0	0	0	146
Total	735	4	20	6	2	14	44	5	3	8	9	2	31	27	910

Fonte: QCSA 2014

Quadro 13 - Número de pessoas em situação de sem-abrigo por concelho e por nacionalidade

(Para efeitos desta variável, o n=844 indivíduos em situação de sem-abrigo).

Concelhos	Nacionalidade														Total
	Portugal	Roménia	Outro país União Europeia	Ucrania	Rússia	Angola	Cabo Verde	Guiné	Moçambique	São tomé e Príncipe	Brasil	Paquistão	Outro país	Não sabe	
Almada	163	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	30	0	195
Amadora	39	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	1	0	0	43
Aveiro	79	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6	85
Cascais	64	0	0	2	1	1	1	0	0	0	1	0	1	5	76
Faro	17	2	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	4	26
Figueira da Foz	0	0	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5
Montijo	16	0	0	2	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	19
Oeiras	85	0	1	1	0	3	30	1	2	6	1	0	0	5	135
São João da Madeira	17	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	17
Setúbal	0	0	7	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	89	97
Vila Nova de Gaia	139	0	3	0	0	2	2	0	0	0	0	0	0	0	146
Total	619	2	18	6	2	6	38	1	2	7	2	1	31	109	844

Fonte: QCSA 2014

CAPÍTULO 8 – CONDIÇÃO DE SEM-ABRIGO

Das 907 pessoas identificadas pelos concelhos como estando em situação de sem-abrigo, tentou-se perceber, de forma mais detalhada, a sua condição de sem-abrigo, tendo em conta a definição preconizada pela ENIPSA.

Verifica-se que, **maioritariamente, o número mais elevado de pessoas em situação de sem-abrigo corresponde a pernoitas em local precário**, nomeadamente viaturas abandonadas, vãos de escada ou prédios abandonados (267), correspondendo a 29,4%.

Quadro 14 - Condição de sem-abrigo/alojamento

(Para efeitos desta variável, o n=907 indivíduos em situação de sem-abrigo)

	Sem teto Na rua ou espaço público	Sem teto Em abrigo emergência	Sem teto Em local precário	Sem casa Centro Alojamento Temporário	Risco de sem- abrigo	Não sabe	Total
Almada	27	48	34	20	23	43	195
Amadora	14	0	27	0	2	0	43
Aveiro	10	0	27	13	18	26	94
Cascais	20	0	40	0	0	21	81
Faro	5	0	14	1	3	3	26
Figueira da Foz	11	4	7	0	40	0	62
Montijo	6	3	9	1	0	0	19
Oeiras	51	1	37	11	35	0	135
São João da Madeira	2	0	15	0	0	0	17
Setúbal	0	0	0	12	0	77	89
Vila Nova de Gaia	9	0	57	33	5	42	146
Total	 155	 56	 267	 91	 126	 212	907

Fonte: QCSA 2014

No entanto, constata-se a existência de 212 indivíduos em situação de sem-abrigo que os NPISA referem ignorar a condição em que se encontram, o que corresponde a 23,3%, pelo que se destaca a necessidade de perceber o sentido deste desconhecimento.

De seguida identificam-se a existência de 155 pessoas que pernoitam na rua ou noutro espaço público, 17% e 126 em risco de virem a ficar em situação de sem-abrigo 13,8%. Nestes casos incluem-se pessoas que se encontram em situação de habitação insegura e/ou inadequada, de acordo com o conceito de sem-abrigo da tipologia europeia sobre Sem-Abrigo e Exclusão habitacional (ETHOS).

Por fim, no que respeita à condição de sem-abrigo são ainda identificados 56 indivíduos que se encontram acolhidos em abrigo de emergência 6,1%.

Duração da situação de sem-abrigo

Salienta-se dos dados expostos a **taxa significativa de desconhecimento da duração da condição de sem-abrigo** de 267 indivíduos, que corresponde a 29,3%.

Quadro 15 - Duração da condição de sem-abrigo

(Para efeitos desta variável, o n=911 indivíduos em situação de sem-abrigo)

Concelhos	Menos de 6 meses	Entre 6 meses e > 1 ano	Entre 1 ano e > 3 anos	Entre 3 anos e > 5 anos	Há 5 anos ou mais	Não sabe	Total
Almada	67	3	61	21	43	0	195
Amadora	12	8	9	8	6	0	43
Aveiro	0	0	0	0	0	84	84
Cascais	10	9	11	3	13	35	81
Faro	6	4	5	0	4	7	26
Figueira da Foz	6	6	17	9	8	33	79
Montijo	2	4	1	2	10	0	19
Oeiras	54	10	15	4	49	3	135
São João da Madeira	7	1	9	0	0	0	17
Setúbal	0	0	0	0	0	89	89
Vila Nova de Gaia	15	14	41	32	25	16	143
Total	179	59	169	79	158	267	911

Fonte: QCSA 2014

De seguida, verifica-se que **179 pessoas encontram-se em situação de sem-abrigo há menos de seis meses, o que corresponde a 19,6% e 169 indivíduos está em situação de sem-abrigo entre um a três anos, ou seja 18,5%.** Há mais de cinco anos em situação de sem-abrigo, foram identificados 158 indivíduos, o que corresponde a 17,3%.

Razões apresentadas para a situação de sem-abrigo

No que respeita a esta variável, é importante notar que podia ser indicada mais do que uma opção de resposta.

Deste modo e quanto às **razões apresentadas para se encontrarem em situação de sem-abrigo identifica-se com maior frequência o não ter condições económicas para iniciar contrato de renda ou empréstimo, pagar hotel, pensão ou quarto.**

Quadro 16 - Razões apresentadas para a situação de sem-abrigo

Concelhos	Sem condição económica para alojamento	Sem condições económicas para renovação contrato	Despejo por falta pagamento	Divórcio/separação	Violência doméstica	Morte agregado familiar	Conflitos agregado familiar	Motivos religiosos /étnicos/ saúde	Recusa acolhimento por parte familiares ou amigos	Outro	Não sabe
Almada	125	0	0	0	0	0	0	0	0	70	0
Amadora	1	1	4	2	0	0	26	15	0	15	0
Aveiro	20	0	0	0	0	0	0	30	0	0	34
Cascais	4	2	4	17	1	0	17	14	0	23	16
Faro	5	3	0	3	0	0	4	0	0	5	6
Figueira da Foz	4	2	0	0	0	0	27	36	0	8	2
Montijo	9	0	1	3	0	0	0	1	5	0	0
Oeiras	104	0	9	6	5	4	0	42	12	1	3
São João da Madeira	5	1	2	1	0	1	2	11	3	0	0
Setúbal	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	89
Vila Nova de Gaia	146	0	4	5	2	2	52	0	0	78	5
Total	423	9	24	37	8	7	128	149	20	200	155

Fonte: QCSA 2014

Os conflitos ao nível do agregado familiar, associados aos motivos religiosos, étnicos ou de saúde, destacam-se também de entre as razões apresentadas. Salvaguarda-se, ainda, a existência de um número elevado de “outras situações”, que se desconhece ao que dizem respeito e uma elevada frequência de “não sabe”, indiciando, mais uma vez, a necessidade de perceber os motivos que poderão estar na base deste desconhecimento e a necessidade de aprofundamento local do diagnóstico das pessoas que são acompanhadas.

Tipo de alojamento anterior

Na variável *Tipo de alojamento* o n=935 indivíduos em situação de sem-abrigo, verificando-se que predominantemente os NPISA, que responderam ao presente questionário, **desconhecem a tipologia de alojamento imediatamente anterior à situação de sem-abrigo** em 530 casos.

Quadro 17 - Tipo de alojamento anterior

(Para efeitos desta variável, o n=935 indivíduos em situação de sem-abrigo).

Concelhos	Apartamento ou vivenda como arrendatário ou proprietário	Apartamento, vivenda ou casa familiares/amigos	Hotel, pensão, lar	Quartel, Hospital, prisão	Desconhecido / não sabe	Total
Almada	1	16	20	9	149	195
Amadora	10	27	0	6	11	54
Aveiro	0	0	0	0	84	84
Cascais	16	18	9	3	45	91
Faro	3	5	0	3	15	26
Figueira da Foz	4	10	0	3	62	79
Montijo	5	7	0	2	5	19
Oeiras	50	48	11	1	25	135
São João da Madeira	4	5	2	3	3	17
Setúbal	0	0	0	0	89	89
Vila Nova de Gaia	17	78	8	1	42	146
Total	110	214	50	31	530	935

Fonte: QCSA 2014

Das pessoas em situação de sem-abrigo em que a variável *tipo de alojamento anterior* está identificada pelos NPISA e que corresponde apenas a 405 pessoas, salienta-se que a maior parte vivia em casa de familiares ou amigos (214 pessoas), o que corresponde 52,8% (dessas pessoas cuja variável é do conhecimento do NPISA).

Duração da permanência no alojamento anterior à condição de sem-abrigo

No que concerne à duração de permanência nesse alojamento, a mesma é explanada no quadro que a seguir se expõe, destacando-se o **desconhecimento desta informação** no que respeita a grande parte da população (663 pessoas), o que equivale a 72,5%.

No entanto nos casos em que esta variável é identificada, verifica-se que **o último alojamento imediatamente anterior à situação de sem-abrigo era relativamente estável, ou seja, implicava a permanência no alojamento por um período superior a cinco anos** (128 dos indivíduos), o que corresponde a mais de metade da população em que este dado é conhecido, ou seja, 50,9%

Quadro 18 - Duração do alojamento anterior à situação de sem-abrigo

(Para efeitos desta variável, o n=914 indivíduos em situação de sem-abrigo).

Concelhos	Menos de 2 meses	Entre 2 e >6 meses	Entre 6 meses e >1 ano	Entre 1 anos e >3 anos	Entre 3 anos e >5 anos	A partir de 5 anos	Não sabe	Total
Almada	0	0	0	0	0	0	195	195
Amadora	0	3	5	8	5	22	0	43
Aveiro	0	0	0	0	0	0	84	84
Cascais	0	1	2	0	4	25	49	81
Faro	0	3	0	0	0	8	15	26
Figueira da Foz	2	0	1	5	2	5	64	79
Montijo	0	6	2	4	3	1	3	19
Oeiras	11	2	17	17	3	26	59	135
São João da Madeira	0	2	6	0	0	1	8	17
Setúbal	0	0	0	0	0	0	89	89
Vila Nova de Gaia	1	0	0	8	0	40	97	146
Total	14	17	33	42	17	128	663	914

Fonte: QCSA 2014

Problemas de saúde identificados

Destaca-se que 354 pessoas são identificadas como tendo comportamentos aditivos e dependências ligadas ao consumo de substâncias lícitas, nomeadamente álcool.

Quadro 19 - Problemas de saúde associados

(Salienta-se que no que respeita a esta variável, podia ser indicada mais do que uma opção de resposta).

Concelhos	Deficiência física	Outros problemas físicos	Doença mental	CAD Álcool	CAD substâncias ilícitas	CAD NSP	CAD Jogo	Outra situação	Sem problemas de saúde	Não sabe
Almada	0	7	40	93	0	0	0	55	0	0
Amadora	1	8	15	7	23	0	0	0	0	0
Aveiro	4	0	20	16	18	0	0	0	0	26
Cascais	1	15	3	12	20	0	1	0	0	0
Faro	0	0	3	4	5	0	2	6	0	6
Figueira da Foz	0	3	11	5	6	0	0	0	0	54
Montijo	0	0	0	12	0	0	0	1	6	0
Oeiras	3	22	32	34	8	5	1	6	53	4
São João da Madeira	0	0	0	6	7	0	0	1	3	0
Setúbal	0	0	0	0	0	0	0	0	0	89
Vila Nova de Gaia	0	0	13	26	43	0	0	16	15	38
Total	9	55	137	215	130	5	4	85	77	217

Fonte: QCSA 2014

Condição perante o trabalho e tipo de rendimento

No que concerne à variável condição perante o trabalho, verifica-se que **maioritariamente as pessoas em situação de sem-abrigo identificadas encontram-se desempregadas (481 pessoas), o que equivale a 52,3%**, salvaguardando-se, no entanto, que o nº de pessoas em que se desconhece a sua situação perante o trabalho também é elevado (255 pessoas), equivalendo a 27,7%.

Destaca-se ainda 57 indivíduos que se encontram em situação de incapacidade permanente para o trabalho e 47 que se encontram a realizar algum tipo de atividade 27 estão empregadas e 20 a estudar ou a participar em estágio não remunerado.

Quadro 20 - Condição perante o trabalho

(Para efeitos desta variável, respetivamente, o n=918)

Concelhos	Empregado	Desempregado	A estudar ou em estágio não remunerado	Reformado ou em situação de pré-reforma	Com incapacidade para o trabalho	Outra situação	Não sabe	Total
Almada	3	93	4	12	24	0	59	195
Amadora	1	37	0	1	4	0	0	43
Aveiro	4	54	0	0	3	0	23	84
Cascais	2	45	0	4	0	1	29	81
Faro	0	14	0	0	0	6	6	26
Figueira da Foz	1	72	0	6	0	0	0	79
Montijo	0	17	0	1	0	1	0	19
Oeiras	13	55	16	6	9	38	2	139
São João da Madeira	0	15	0	1	1	0	0	17
Setúbal	2	0	0	0	0	0	87	89
Vila Nova de Gaia	1	79	0	1	16	0	49	146
Total	27	481	20	32	57	46	255	918

Fonte: QCSA 2014

Já no que respeita ao tipo de rendimento, salienta-se que, também no caso desta variável, podia ser indicada mais do que uma opção de resposta, atendendo a que uma mesma pessoa pode ter várias fontes de rendimento.

Verifica-se, assim, que **a principal fonte de rendimento são as prestações sociais, mais concretamente o Rendimento Social de Inserção (RSI).**

Quadro 21 - Tipo de rendimento

Concelhos	Salário de carater regular	Salário de carater ocasional	Prestações Sociais RSI	Prestações Sociais Subsidio desemprego ou social de desemprego	Prestações Sociais Prestações familiares	Prestações Sociais Prestações pecuniárias em condições de excecionalidade	Subsidio de doença	Pensões	Outros	Bolsa de estudo	Outros apoios monetários ou em espécie	Não sabe
Almada	0	0	30	0	0	0	0	16	0	0	0	0
Amadora	1	0	5	0	0	0	0	1	19	0	5	23
Aveiro	4	0	25	0	0	0	0	3	26	0	0	0
Cascais	1	0	20	0	0	0	0	6	13	0	13	0
Faro	0	3	8	0	0	0	0	3	0	0	5	3
Figueira da Foz	1	1	43	2	0	0	0	8	19	1	4	0
Montijo	0	1	17	0	0	0	0	1	0	0	0	0
Oeiras	8	1	54	2	3	3	0	10	1	0	31	7
São João da Madeira	0	0	12	0	0	0	0	0	5	0	0	0
Setúbal	0	0	70	0	0	0	0	4	0	0	15	0
Vila Nova de Gaia	0	0	85	1	0	0	1	10	0	0	34	0
Total	15	6	369	5	3	3	1	62		1	107	33

Fonte: QCSA 2014

Tipo de apoios

Quanto aos apoios recebidos por parte das pessoas em situação de sem-abrigo **identifica-se com maior frequência o apoio por parte de instituições de solidariedade social (361 casos) e ainda por parte da Segurança Social (308 casos)**, havendo mais do que uma opção de resposta.

Salvaguarda-se a existência de um número elevado de situações em que se desconhece o apoio prestado às pessoas em situação de sem-abrigo.

Quadro 22 - Apoios prestados às pessoas em situação de sem-abrigo

	Câmara Municipal	Junta de Freguesia	Segurança Social	Santa Casa Misericórdia	Outra Instituição Solidariedade Social	Familiares	Amigos	Vizinhos	Comerciantes	Outros	Não sabe
Concelhos											
Almada	0	0	66	3	57	68	94	0	0	0	0
Amadora	11	0	0	0	3	2	17	14	7	5	0
Aveiro	0	0	35	0	49	0	0	0	0	0	0
Cascais	8	3	2	0	49	0	0	0	0	0	19
Faro	24	0	12	10	10	2	2	3	0	0	0
Figueira da Foz	0	0	18	0	51	12	20	2	1	40	2
Montijo	1	0	17	9	4	1	2	0	0	0	0
Oeiras	8	5	67	33	48	13	21	9	15	1	3
São João da Madei	0	0	2	14	1	0	1	0	0	0	0
Setúbal	0	0	89	0	89	0	0	0	0	0	0
Vila Nova de Gaia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	146
Total	52	8	308	69	361	98	157	28	23	46	170

Fonte: QCSA 2014

Parte IV - Considerações Finais e Propostas

Relativamente ao ponto de situação da Estratégia Nacional para a Integração das Pessoas Sem-Abrigo (ENIPSA), na primeira parte foi apresentado o balanço do período de 2009-2015. Muito embora, como já foi mencionado, se trate de uma visão parcial sobre os resultados apresentados, parece-nos importante salientar os seguintes aspetos:

Aspetos positivos

Da análise efetuada, salientam-se alguns aspetos positivos de particular relevância:

Ao nível do eixo 1 e no que concerne ao papel da ENIPSA enquanto observatório social, esta permitiu a uniformização e divulgação do conceito de sem-abrigo a nível nacional, a criação de 14 Núcleos de Planeamento e Intervenção com Pessoas Sem-Abrigo (NPISA) a nível local, em territórios onde o fenómeno tem expressão significativa e a criação, reformulação e adaptação do Questionários de Caracterização das Pessoas Sem-Abrigo que permitiu, durante o período de vigência da Estratégia, alguns levantamentos com dados relativos ao número e perfil desta população.

Relativamente ao eixo 2 a construção de um referencial de formação e a dinamização de formação por parte das próprias entidades que integram alguns NPISA. No que concerne à qualidade das respostas sociais destaca-se a elaboração de proposta de regulamentação dos Centros de alojamento Temporários (CAT), proposta essa encaminhada para a Direção Geral da Segurança social (DGSS). Neste ponto convém ainda fazer referência ao projeto-piloto “Housing-First” implementado na cidade de Lisboa, projeto que centrou a sua intervenção no acesso imediato a uma habitação (em vez do atual modelo de intervenção “staircase”).

Ao nível do GIMAE destaca-se a importância de que se reverteu a articulação e envolvimento de várias entidades públicas e privadas na conceção e implementação da Estratégia.

Resumindo, e em termos positivos, a ENIPSA apresentou um papel importante de laboratório social, já que foi a 1ª Estratégia nacional, integrada, no âmbito da questão sem-abrigo e ainda a 1ª Estratégia nos chamados países do “Sul Europa”, colocando ainda o foco no envolvimento de várias entidades, públicas e privadas, tanto na conceção, como na implementação e monitorização.

O seu papel foi igualmente relevante ao nível dos serviços de proximidade, já que dinamizou a criação de NPISA.

Constrangimentos sentidos

Por sua vez, é possível enunciar vários constrangimentos à implementação da ENIPSA, convém notar que, alguns deles, já tinham sido identificados em 2010, aquando da revisão em matéria de proteção social e inclusão social, feita pelos pares.¹⁶

Ao nível do eixo 1 destaca-se que os levantamentos efetuados são díspares ao nível da sua base teórico-metodológica, não permitindo a análise numa perspetiva longitudinal e a sua comparação com outros dados de nível europeu, colocando-se algumas dúvidas sobre a fiabilidade dos dados, para além de não espelharem a totalidade da realidade nacional.

Relativamente ao eixo 2 destaca-se que a pendência de várias propostas elaboradas implicaram a inexistência de formação aos NPISA, não tendo a Estratégia tido um papel direto na promoção da qualidade técnica, como estava previsto. Por outro lado, ainda não foi possível melhorar a qualidade dos serviços prestados, nomeadamente em termos de respostas sociais, sendo necessário aprofundar a articulação com a Unidade de Cooperação e Respostas Sociais e com o Grupo de Trabalho criado, no âmbito da DGSS, para regulamentar as respostas sociais.

Neste ponto convém ainda dizer que uma das experiências mais inovadoras que foi implementada durante o período de vigência da Estratégia – Projeto “*Housing-First*”, foi cancelada a partir de 2011.

Também se destaca a necessidade de validação da proposta de protocolo constituição NPISA, cujo objetivo era promover a uniformização de diferentes NPISA e ainda a legitimação da proposta de regulamento e de modelo de protocolo de financiamento (PAFSA), cujo objetivo era apoiar financeiramente o trabalho no terreno levado a cabo pelas entidades que compõem os diversos NPISA, e que terá dificultado o trabalho desenvolvido pelos mesmos.

Ao nível do GIMAE, salienta-se a abrangência e a complexidade do trabalho inerente à coordenação, monitorização e implementação da ENIPSA. Esta complexidade exigiria,

¹⁶ Cf. Comissão Europeia (2010) Peer-Review: *Relatório Síntese - Conceção de uma Estratégia Abrangente e Participativa para o Estado de Sem-Abrigo* –. Lisboa, 4 e 5 de novembro de 2010.

por um lado, a assunção plena pelo ISS, IP do seu papel de coordenação e, por outro, a definição das competências dos vários órgãos do GIMAE, pelo que se destaca que também se encontra pendente de aprovação a proposta de Regulamento do GIMAE, que teria permitido uma implementação e monitorização da Estratégia mais eficaz. Para além disso, as reuniões quer ao nível da Comissão de Acompanhamento Alargada, quer do Núcleo Executivo e Subgrupos de Trabalho foram descontinuadas (entre 2010 e 2013, e a partir do final de 2013). Tal também se refletiu no próprio acompanhamento da ENIPSA nos locais, junto dos NPISA.

Acresce, ainda, que ao nível do ISS, IP, não foram atribuídos recursos suficientes à implementação da ENIPSA, tais como técnicos afetos a esta área, ou orçamento de apoio. Dificuldade de validação das propostas técnicas, ainda que as mesmas fossem ao encontro dos objetivos estratégicos e das metas definidas na ENIPSA já aprovadas, dando origem à fragmentação e descontinuidade do trabalho.

Excetuando no período inicial da sua implementação (2009 e 2010) não houve representação em encontros a nível europeu, representação em alguns eventos a nível nacional, tendo faltado ainda um contacto regular e reiterado com os vários órgãos do GIMAE e com os NPISA.

Finalmente, um dos grandes constrangimentos da ENIPSA foi não ter desempenhado um papel ativo ao nível das políticas sociais. Este facto constituiu um obstáculo à implementação eficaz da ENIPSA já que não estava **regulada de um ponto de vista legal** - consubstanciada na Estratégia Europeia para o Emprego/Plano Nacional de Emprego (EEE/PNE), e no Processo Europeu de Inclusão Social/Plano Nacional de Acção para a Inclusão (PEIS/PNAI). Em 2009 a Estratégia começou a ser implementada, em Portugal continental, sem ter força legal, tendo sido apresentadas, em 2010 e em 2013, duas propostas de Resolução de Conselho de Ministros.

Salvaguarda-se que a última legislação existente no âmbito da questão sem-abrigo data de 1976, altura em que foi promulgado o Decreto-Lei 365/1976, de 15 de maio que despenalizava a mendicidade.

Teria sido desejável que, alguns destes constrangimentos tivessem sido superados ou encontradas alternativas uma vez que, como se referiu, muitos deles já estavam identificados desde 2010.

Propostas para o futuro

A inovação da ENIPSA, deveu-se ao facto de, pela primeira vez em Portugal, se ter assumido que **o fenómeno sem-abrigo não poderia ser encarado como uma mera problemática local, mas que exigiria uma intervenção articulada entre vários parceiros, tanto a nível nacional, como local.**

Por outro lado, **outro aspeto positivo de realce foi o facto de a sua conceção ter sido alvo de ampla discussão entre todos os parceiros**, o que promoveu uma grande motivação e sinergia por parte das entidades envolvidas.

No entanto, como se verificou, **os principais constrangimentos** que tiveram lugar, estiveram relacionados com **a não assunção política da Estratégia**, com **a não alocação de recursos da entidade coordenadora (ISS, IP)** e com **a falta de decisão relativamente a propostas que iam ao encontro das metas definidas na Estratégia.**

Desta forma, tendo em conta o balanço efetuado, parece-nos legítimo afirmar que uma cabal concretização desta Estratégia ainda está por ser conseguida.

Deste modo, parece-nos útil elencar algumas das conclusões de uma reunião interna com os interlocutores dos Centros Distritais do ISS, IP para a ENIPSA, realizada a 18 de setembro de 2015.

O quadro da página seguinte (Quadro 24) sintetiza alguns dos contributos recolhidos na referida reunião, na perspetiva de uma breve avaliação da ENIPSA 2009-2015 e de um possível cenário de uma Estratégia para 2016-2020.

Parece ser evidente que os Centros Distritais consideram que deve existir uma **nova edição atualizada da Estratégia** (v. oportunidades), uma vez que o documento sintetiza linhas de orientação que são imprescindíveis.

Neste sentido, **defende-se ser importante retomar as várias propostas que já foram elaboradas (e que carecem de validação)** antes do desenvolvimento de qualquer outra versão de uma eventual nova estratégia em matéria do fenómeno sem-abrigo. Ou seja, **toda a produção já constituída deve ser operacionalizada**, ainda que com eventuais ajustamentos tidos por pertinentes e oportunos.

De facto, no que respeita ao seu conteúdo, tudo indica que, uma vez que muitas das propostas que constam da versão 2009-2015 não foram concretizadas, não haverá

necessidade de alterações de fundo, pelo que se deverá começar por uma definitiva **assunção política sobre a Estratégia** (v. fraquezas e ameaças), **através da sua regulamentação, sem a qual não existem condições para a continuidade do seu desenvolvimento e coordenação.**

Finalmente, observamos que as ameaças enunciadas sugerem que **a Segurança Social deverá desenvolver uma reflexão complementar em torno de alguns temas como os alojamentos de emergência, a requalificação dos serviços** (v. ameaças) **e assegurar recursos ou medidas sem os quais a intervenção ficará, uma vez mais, comprometida.**

Em síntese, caso essa assunção política se efetive e se pretenda ir ao encontro de uma reedição da Estratégia politicamente sustentada, poderá ser constituído um grupo de trabalho com vista à apresentação de uma nova versão em 2016.

Quadro 23 – ENIPSA 2009-2015 – análise SWOT

Reflexão no âmbito da ENIPSA (SWOT)			
Visão retrospectiva 2009-2015		Visão prospetiva 2016-2020	
Forças	Fraquezas	Oportunidades	Ameaças
✚ Circuitos de articulação técnico-interinstitucionais que maximizam recursos humanos e monetários. ✚ Com a institucionalização do NPISA organizou-se o grupo operacional dos sem-abrigo da rede social em matéria de planeamento e execução. ✚ Geraram-se oportunidades aos níveis da maximização do voluntariado ao nível do <u>emprego e participação das próprias pessoas em situação de sem-abrigo</u> na edificação de propostas adequadas e no levantamento de oportunidades de <u>alojamento junto de parceiros privados</u>	✚ Não assunção política ✚ Custos da reabilitação	✚ Focar nas forças identificadas retrospectivamente ✚ RLIS (como recurso especializado) ✚ Partilha de coordenação ✚ Revitalização da ENIPSA (Reedição da Estratégia atualizada)	✚ Tendência para agudização do sofrimento humano e para o aumento da morte entre as pessoas que se encontram em situação de sem-teto ✚ OT 12/2014, de 11 de dezembro, com contradições e respostas desadequadas ✚ Desemprego que não permite a inserção/integração ✚ Despesismo ✚ Não assunção política ✚ Gestores de caso insuficientes ✚ Requalificação dos serviços ✚ Recuo das instituições parceiras

Fonte: ISS, IP 2015

ANEXOS

Anexo 1 – Levantamento de custos associados a respostas sociais para os sem-abrigo

Anexo 4 – Questionário de Caracterização dos Sem-Abrigo (QCSA) 2014

Anexo 5 – Questionário de Atividades Local (QAL) 2014

Anexo 9– Modelo de Intervenção e Acompanhamento

Anexo 1 – Custos associados às respostas sociais que prestam apoio a pessoas em situação de sem-abrigo

As respostas específicas que prestam apoio na área do fenómeno sem-abrigo, a nível nacional são, segundo o ISS, IP (2006: B 5.1 e 5.2):

-  **Equipas de rua** – “Resposta social, desenvolvida através de um serviço prestado por equipa multidisciplinar, que estabelece uma abordagem com as pessoas sem-abrigo, visando melhorar as suas condições de vida” (ISS, 2006, p. B 5.1);
-  **Ateliers ocupacionais** - “Resposta social, desenvolvida em equipamento, destinada ao apoio de população adulta, sem-abrigo, com vista à reabilitação das suas capacidades e competências sociais, através do desenvolvimento de atividades integradas em programas “estruturados que implicam uma participação assídua do indivíduo, ou “flexíveis” onde a assiduidade depende da sua disponibilidade e motivação” (ISS, 2006, p. B 5.2). No que respeita a esta resposta social não existe indicação dos custos associados.

Optou-se por incluir ainda neste estudo algumas respostas sociais que apesar de não serem dirigidas especificamente para pessoas em situação de sem-abrigo, na prática apoiam, maioritariamente, este tipo de população, nomeadamente:

-  **Centros de Alojamento Temporários (CAT)** consistem numa “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” (ISS,I.P., 2006: C1.8);
-  **Comunidades de Inserção** - “Resposta social, desenvolvida em equipamento, com ou sem alojamento, que compreende um conjunto de ações integradas com vista à inserção social de diversos grupos alvo que, determinados factores, se encontram em situação de exclusão ou de marginalização”.

	Equipas de Rua	Comunidades de Inserção	Centros de alojamento Temporários (CAT)
2009	22.779,12	0	3.279.131,65
2010	23.220,48	5.809.760,90	3.262.430,65
2011	423.818,16	6.136.691,43	3.935.106,64
2012	427.632,60	6.274.808,38	4.136.384,39
2013	431.481,24	6.496.410,33	4.130.519,24
2014	435.796,08	6.419.391,69	4.210.656,38
2015	440.589,83	6.472.978,00	4.295.622,11
2016 (dados provisórios)	446.317,56	6.539.124,13	4.464.280,09
Total	2.651.635,07	44.149.164,86	31.714.131,15

Fonte: SISS-Coop

ETHOS - Tipologia Europeia sobre Sem-Abrigo e Exclusão Habitacional

CATEGORIA CONCEPTUAL		CATEGORIA OPERACIONAL	SUB-CATEGORIA	DEFINIÇÃO
SEM TETO	1	A viver em espaço público	1.1.	A dormir na rua
	2	Alojado em abrigo de emergência e/ou forçado a passar várias horas por dia num espaço público	1.2.	Contactado por equipas de rua
			2.1.	Abrigo noturno de acesso direto
			2.2.	Alojamento precário (ex: quarto, pensão barata)
			2.3.	Centro de acolhimento temporário (< 3 meses)
SEM CASA	3	Centro de acolhimento temporário / Acomodação temporária	3.1	Centro de acolhimento temporário para sem-abrigo
	4.	Casas-abrigo para mulheres vítimas de violência doméstica	3.2.	Alojamento temporário (tempo de permanência indefinido)
			3.3.	Alojamento temporário (tempo de permanência definido)
			3.4.	Alojamento temporário (permanência longa)
			4.1.	Casas abrigo /centros acolhimento
	5.	Centros de acolhimento para imigrantes e refugiados/requerentes asilo	4.2.	Alojamento apoiado
			5.1.	Centros de acolhimento
			5.2.	Alojamento para repatriados
	6.	Instituições de apoio à desinstitucionalização	5.3.	Centros para trabalhadores imigrantes
			6.1.	Instituições penais (período definido a nível nacional)
	7.	Alojamento apoiado dirigido especificamente a população sem-abrigo	6.2.	Outras instituições (hospitais e unidades de prestação de cuidados)
			7.1.	Habitação assistida (grupo)
			7.2.	Habitação assistida (individual)
			7.3.	“Foyers”
			7.4.	Alojamento para mães/pais adolescentes
HABITAÇÃO INSEGURA	8.	Sem contrato	8.1.	A viver temporariamente com família ou amigos (não por opção)
	9.	Ameaça de despejo	8.2.	A viver em domicílio sem arrendamento legal (exclui squatters)
			9.1.	Com ordem legal de despejo (arrendamento)
			9.2.	Com direito de resolução (propriedade)
	10.	Violência	10.1.	A viver sob ameaça de violência por parte do/a companheiro/a ou família (incidentes registados na polícia)
HABITAÇÃO INADEQUADA	11.	Estruturas temporárias	11.1.	Casa móvel / caravana (excluindo alojamento de férias)
			11.2.	Ocupação ilegal de terreno (ex. Roma, ciganos)
			11.3.	Ocupação ilegal de prédio
	12.	Habitação sem condições	12.1.	Alojamentos não adequados para habitação sob legislação nacional
	13.	Sobreocupação extrema	13.1.	Padrão nacional relativo ao índice de sobreocupação ¹

¹ 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)

Destaque

A questão sem-abrigo em Portugal

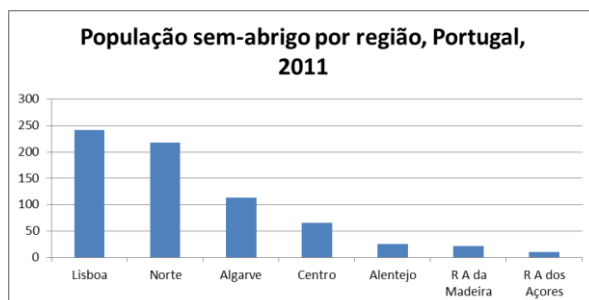
Fonte: Censos 2011

No âmbito do regulamento europeu sobre os recenseamentos da população, mas também decorrente das necessidades nacionais de informação estatística¹, incluiu-se, pela primeira vez nos Censos 2011, a caracterização da população sem-abrigo.

Na definição do conceito a operacionalizar, assim como na identificação das instituições/locais que prestam apoio a esta população o Instituto Nacional de Estatística, IP (INE) contou com a colaboração do Instituto de Segurança Social, IP (ISS). A informação encontra-se disponível: http://www.ine.pt/xportal/xmainxpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0006734&contexto=bd&selTab=tab2

Apresenta-se, neste documento, uma breve caracterização da população sem-abrigo com base nos dados dos Censos 2011.

De acordo com os Censos 2011 existiam, em Portugal, 696 indivíduos sem-abrigo², sendo que esta população caracteriza-se por ser maioritariamente masculina, com idade média de 43,5 anos, solteira, de nacionalidade Portuguesa, predominantemente com Ensino Básico do 1º ciclo completo e por estar concentrada nos concelhos de Lisboa, Porto e Faro.



¹ Principalmente tendo em conta a Estratégia Nacional para a Integração das Pessoas Sem-Abrigo 2009-2015.

² Considera-se **sem-abrigo** toda a pessoa que, no momento censitário, se encontra a viver na rua ou outro espaço público como jardins, estações de metro, paragens de autocarro, pontes e viadutos, arcadas de edifícios entre outros, ou aquela que, apesar de pernoitar num centro de acolhimento noturno (abrigo noturno) é forçada a passar várias horas do dia num local público. Está nesta última situação a pessoa que, apesar de poder jantar e dormir num centro de acolhimento é obrigada a sair na manhã seguinte.

Ficam excluídas deste conceito as pessoas que habitam espaços enquadráveis na tipologia de alojamento, nomeadamente casas ou fábricas abandonados, assim como as que estão em alojamentos coletivos de carácter social.

Por questões operacionais ficam também excluídas deste conceito as pessoas que não tendo um alojamento que possa ser considerado como residência habitual estão, no momento censitário, a viver em hospitais, quartos em pensões pagas pela Segurança Social, apartamentos de reinserção, centros de acolhimento que funcionam como unidades residenciais ou em casa de familiares e amigos. Neste caso, estas pessoas serão consideradas residentes nos alojamentos onde se encontram no momento censitário. Ficam assim excluídos do conceito de pessoa sem-abrigo:

a) As pessoas a viverem em edifícios abandonados;

b) As pessoas que, não tendo um alojamento que possa ser classificado de residência habitual, no momento censitário estavam presentes em alojamentos coletivos como hospitais, centros de acolhimento, casas abrigo, etc...

c) As pessoas que, apesar de não terem uma residência habitual, no momento censitário se encontravam em alojamentos de amigos e ou familiares;

d) As pessoas a viver em abrigos naturais, por exemplo grutas.

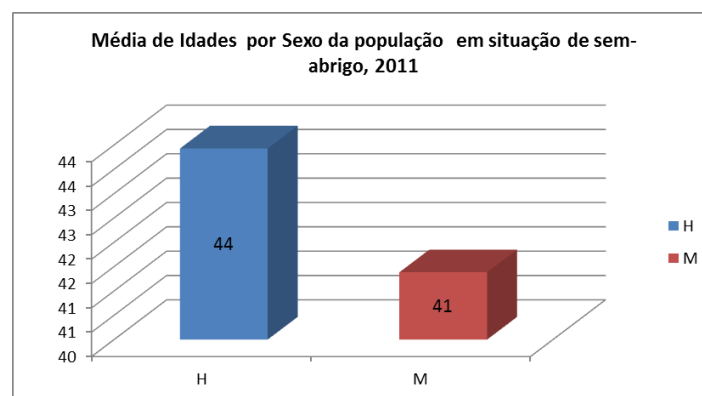
Verifica-se que a região de Lisboa é aquela em que o fenómeno se manifesta de forma mais expressiva (241 indivíduos), seguida do Norte (218 indivíduos) e Algarve (113 indivíduos).

Destaca-se que no **distrito de Lisboa**, os indivíduos sem-abrigo encontram-se predominantemente em Lisboa (143 indivíduos) Cascais (25 indivíduos) e Sintra (20 indivíduos), sendo que estes três concelhos concentram 92% do total de indivíduos sem-abrigo no distrito de Lisboa. Convém salientar que, até ao momento, existem dois Núcleos de Planeamento e Intervenção junto de Pessoas em situação de sem-abrigo (NPISA) a funcionar nos concelhos de Lisboa e Cascais.

Relativamente ao **distrito do Porto**, o concelho com maior incidência é o Porto (146 indivíduos), que corresponde a 80% do total de indivíduos sem-abrigo nesse distrito. Neste concelho também existe NPISA a funcionar.

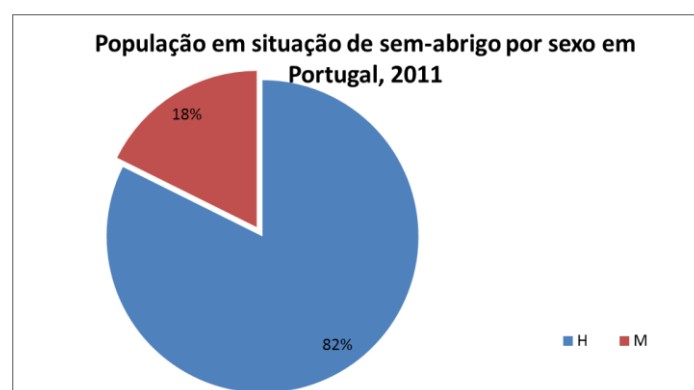
Por último, a análise do **distrito de Faro**, permite concluir que Lagoa será o concelho onde o fenómeno se manifesta com maior expressividade (51 indivíduos), o que corresponde a 45% do total de indivíduos em situação de sem-abrigo no distrito de Faro. Destaca-se que existe um NPISA formalmente constituído no concelho de Faro.

A idade média da população em situação de sem-abrigo em Portugal é de 43,5 anos



À data do Censos 2011, a média de idades da população sem-abrigo do sexo masculino era de 44 anos, enquanto no sexo feminino era de 41 anos.

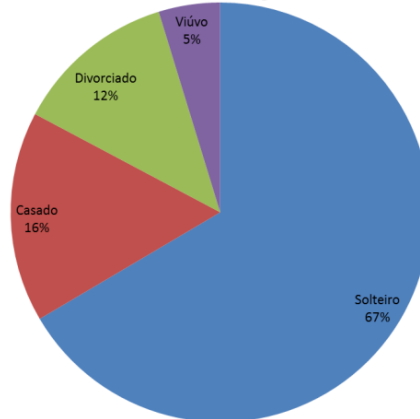
O sexo da população em situação de sem-abrigo, em Portugal é maioritariamente masculino



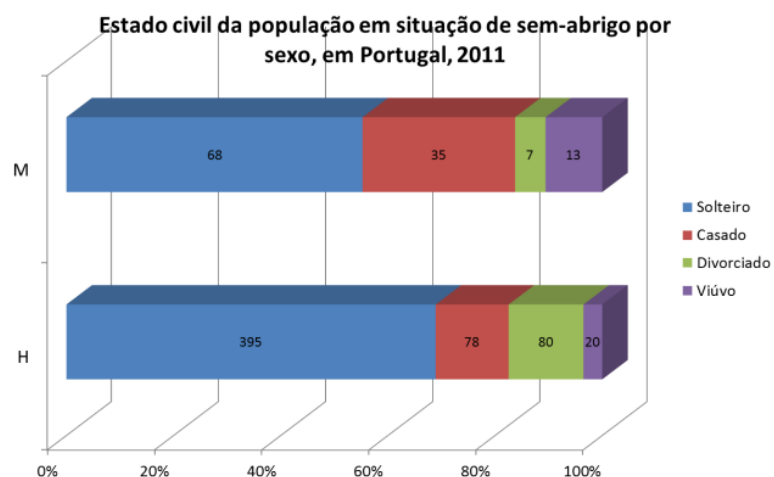
Verifica-se que 82% dos indivíduos em situação de sem-abrigo são do sexo masculino (573 indivíduos), enquanto apenas 18% são do sexo feminino (123 indivíduos).

O Estado civil da população em situação de sem-abrigo é maioritariamente solteiro (67%), sendo que 16% da população é casada, 12% divorciada e 5% viúva.

Estado Civil da população em situação de sem-abrigo em Portugal, 2011

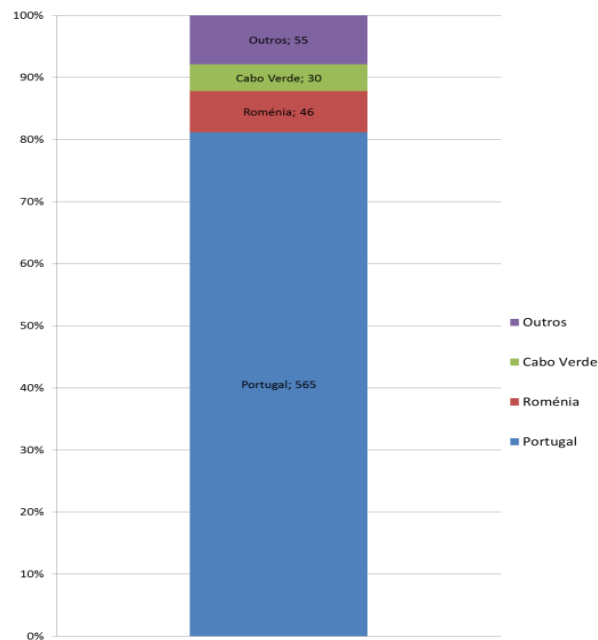


Uma análise mais fina do Estado civil da população em situação de sem-abrigo tendo em conta o sexo, permite identificar que a grande maioria dos indivíduos são solteiros – 463 pessoas, sendo que 395 são do sexo masculino e 68 do sexo feminino.



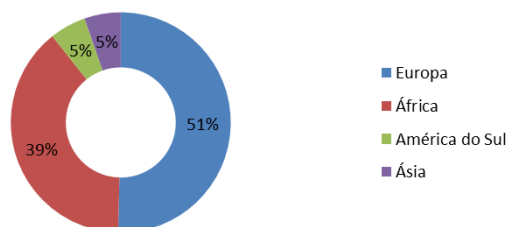
A maior parte das pessoas em situação de sem-abrigo são de nacionalidade Portuguesa (565 indivíduos)

Nacionalidade da população sem-abrigo, em Portugal, 2011



No entanto foram identificados ainda 46 indivíduos de nacionalidade Romena, 30 de Cabo Verde e 55 de outras nacionalidades.

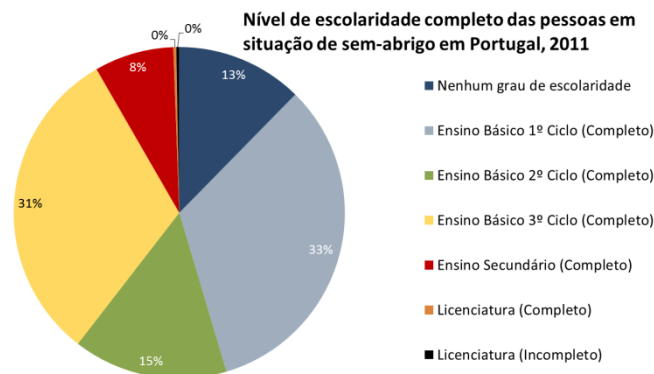
População sem-abrigo - nacionalidades estrangeiras, 2011



Salienta-se, que no que diz respeito às nacionalidades estrangeiras, que a maior parte dos indivíduos vem da Europa (66 indivíduos) e de África (51 indivíduos)

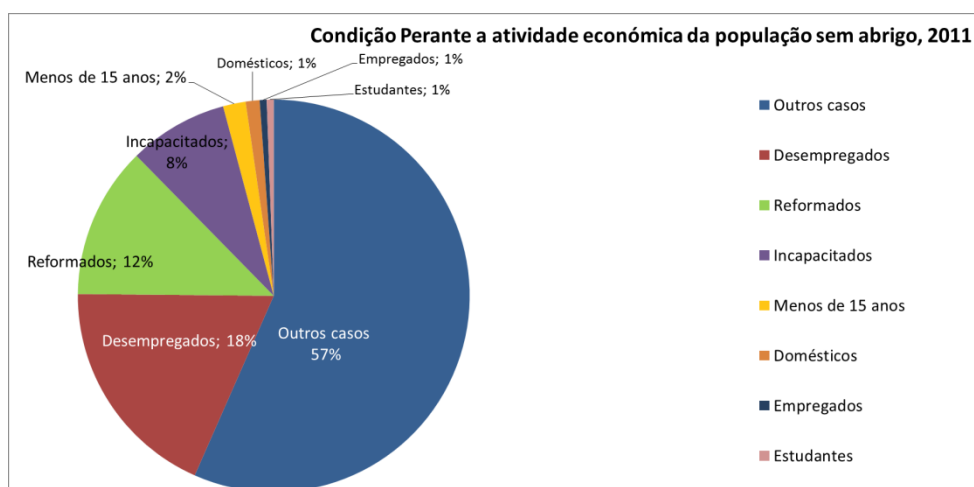
A maioria das pessoas em situação de sem-abrigo possuem o Ensino Básico do 1º ciclo completo - 230 indivíduos ou seja, 33% .

No entanto verifica-se a existência de um nº significativo de pessoas em situação de sem-abrigo que também possui o Ensino Básico do 3º ciclo completo – 217 indivíduos, ou seja 31%.

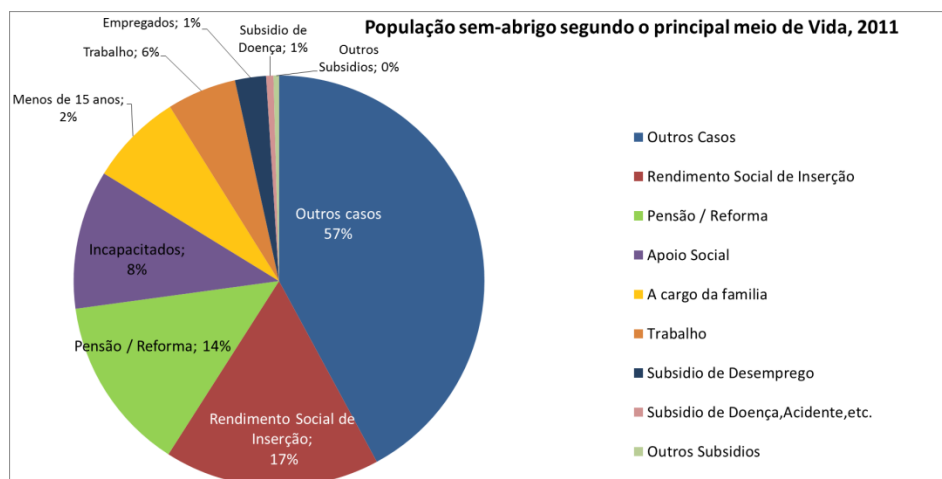


Condição perante a atividade económica da população em situação e sem-abrigo traduz-se maioritariamente “noutros casos”.

No entanto nota-se que também é significativo a existência de pessoas em situação e sem-abrigo que se encontram em situação e desemprego (129 indivíduos, ou seja 18%), reformados (87 indivíduos, ou seja 12%) e em situação e incapacidade (57 indivíduos, ou seja 8%)



A principal fonte de rendimento da população em situação e sem-abrigo é a categoria “outros casos” o que também vem indiciar a necessidade de, em estudos posteriores, se tentar operacionalizar/categorizar a que corresponde exatamente esta condição. No entanto poderá indiciar atividades ligadas à mendicidade e aos “biscates”.



No entanto salienta-se que 118 indivíduos (17%) têm como principal fonte de rendimento o Rendimento Social de Inserção, 96 indivíduos (14%) pensão/reforma.

Editar este formulário

Questionário de Caracterização das Pessoas em Situação de Sem-Abrigo

*Obrigatório

1 - Distrito *

2 - Concelho *

3 - Técnico responsável pelo preenchimento do Questionário *

4 - Contacto de e-mail do responsável pelo preenchimento do Questionário *

5 - Designação entidade *

A - N.º Total de pessoas em situação de sem-abrigo abrangidas pelo NPISA até -----

6 - N.º total de pessoas sem-abrigo que são antigos combatentes *

Idade

Indique o n.º de pessoas em situação de sem-abrigo abrangidas pelo NPISA para cada escalão etário

7 - Menos de 16 anos *

8 - 16 a 18 anos *

9 - 19 a 29 anos *

10 - 30 - 39 anos *

11 - 40 - 49 anos *

12 - 50 - 59 anos *

13 - 60 - 69 anos *

14 - 70 e mais anos *

15 - Não sabe *

Sexo

Indique o n.º de pessoas em situação de sem-abrigo abrangidas pelo NPISA para cada sexo

15 - Homem *

16 - Mulher *

17 - Não sabe *

Estado Civil

Indique o n.º de pessoas em situação de sem-abrigo abrangidas pelo NPISA para cada estado civil

18 - Solteiro *

19 - Casado *

20 - Viúvo *

21 - Divorciado *

22 - Não sabe *

Naturalidade (em que país nasceu)

Indique o n.º de pessoas em situação de sem-abrigo abrangidas pelo NPISA para cada país

23 - Portugal *

24 - Roménia *

25 - Outro país da União Europeia (limites atuais) *

26 - Ucrânia *

27 - Moldávia *

28 - Rússia *

29 - Angola *

30 - Cabo Verde *

31 - Guiné *

32 - Moçambique *

33 - São Tomé e Príncipe *

34 - Nigéria *

35 - Serra Leoa *

36 - Senegal *

37 - Brasil *

38 - Bangladesh *

39 - Paquistão *

40 - Outro País *

41 - Não sabe *

Nacionalidade (cidadania)

Indique o n.º de pessoas em situação de sem-abrigo abrangidas pelo NPISA para cada país de nacionalidade

42 - Portuguesa *

43 - Romena *

44 - Outro país da União Europeia (limites atuais) *

45 - Ucraniana *

46 - Moldava *

47 - Russa *

48 - Angolana *

49 - Cabo Verdiana *

50 - Guineense *

51 - Moçambicana *

52 - Santomense *

53 - Nigeriana *

54 - Leonesa *

55 - Senegalense *

56 - Brasileira *

57 - Bengalesa *

58 - Paquistanesa *

59 - Outra nacionalidade *

60 - Sem nacionalidade (apátrida) *

61 - Não sabe *

Nível de Ensino (ver glossário)

Indique o n.º de pessoas em situação de sem-abrigo abrangidas pelo NPISA para cada nível de ensino

62 - Nenhum *

63 - Básico - 1º Ciclo *

64 - Básico - 2º Ciclo *

65 - Básico - 3º Ciclo *

66 - Secundário *

67 - Pós - secundário *

68 - Bacharelato *

69 - Licenciatura *

70 - Mestrado *

71 - Doutorado *

72 - Não sabe *

B - Condição de Sem-Abrigo / Alojamento

73 - N.º de pessoas sem teto na rua ou num outro espaço público *

74 - N.º de pessoas sem teto num abrigo de emergência para períodos de curta duração *

75 - N.º de pessoas sem teto - Num local precário (viatura abandonada, vão de escada, edifício abandonado, ...) *

76 - N.º de pessoas sem casa - Num Centro de Alojamento Temporário *

77 - N.º de pessoas em situação de sem-abrigo, abrangidas pelo NPISA, não integradas nas categorias anteriores *

82 - Não sabe *

Duração da situação de sem abrigo

83 - Menos de 6 meses *

84 - Entre 6 meses e menos de 1 ano *

85 - Entre 1 ano e menos de 3 anos *

86 - Entre 3 anos e menos de 5 anos *

87 - Há 5 anos ou mais *

88 - Não sabe *

Razões apresentadas para que se encontrem na situação de sem-abrigo

89 - Sem condição económica para iniciar contrato de renda ou empréstimo, pagar hotel, pensão, quarto, etc. *

90 - Fim do contrato atual, sem condições económicas para renovação *

91 - despejo por falta de pagamento de renda ou da prestação bancária *

92 - Divórcio / Separação *

93 - Violência doméstica *

94 - Morte de alguém do seu agregado familiar *

95 - Conflitos com outras pessoas do seu agregado doméstico (familiares ou não) *

96 - Conflito com vizinhos *

97 - Motivos religiosos, étnicos, raciais, saúde, consumo de substâncias/álcool *

98 - Recusa ou impossibilidade de acolhimento por familiares ou amigos *

99 - Destruição accidental do alojamento não tendo condições para reconstruir *

100 - Destruição accidental do alojamento a aguardar resolução processual ??????? *

101 - Outro *

102 - Não sabe *

Tipo de alojamento anterior

103 - Num apartamento, vivenda ou casa como arrendatário ou proprietário *

104 - Num apartamento, vivenda ou casa de familiares ou amigos *

105 - Hotel, Pensão, Lar, ... *

106 - Quartel, Hospital, Prisão... *

107 - Não sabe *

Duração da permanência no alojamento anterior

108 - Menos de 2 meses *

109 - Entre 2 meses e menos de 6 meses *

110 - Entre 6 meses e menos de 1 ano *

111 - Entre 1 ano e menos de 3 anos *

112 - Entre 3 anos e menos de 5 anos *

113 - 5 ou mais anos *

114 - Não sabe *

C - Tipo de Apoio

115 - Câmara Municipal *

116 - Junta de Freguesia *

117 - Segurança Social *

118 - Santa Casa da Misericórdia *

119 - Outra Instituição de solidariedade social *

120 - Familiares *

121 - Amigos (não familiares ou vizinhos) *

122 - Vizinhos (não familiares ou amigos) *

123 - Comerciantes *

124 - Outros *

125 - Não sabe *

D - Condição perante o Trabalho

126 - Emprego *

127 - Desemprego *

128 - A estudar ou em estágio/aprendizagem não remunerado *

129 - Reformado ou em situação de pré-reforma *

130 - Com incapacidade permanente e/ou inaptidão para trabalhar *

131 - Outra situação *

132 - Não sabe *

Problemas de saúde diagnosticados

133 - Deficiência física *

134 - Outros problemas físicos *

135 - Doença mental *

136 - Comportamentos aditivos e dependências álcool *

137 - Comportamentos aditivos e dependências substâncias ilícitas *

138 - Comportamentos aditivos e dependências novas substâncias psicoativas (NSP) *

139 - Dependência do jogo *

140 - Dependência de tabaco *

141 - Outra situação *

142 - Não sabe *

Tipo de rendimento

143 - Salário de carácter regular *

144 - Salário de carácter ocasional *

145 - Prestações Sociais - Rendimento Social de Inserção *

146 - Prestações Sociais - Subsídio de Desemprego ou Subsídio Social de Desemprego *

147 - Prestações Sociais - Prestações Familiares (abono de família, pré-natal ou parental) *

148 - Prestações Sociais - Complemento Solidário para Idosos *

149 - Prestações Sociais - Prestações pecuniárias de carácter eventual *

150 - Prestações Sociais - Prestações pecuniárias em condições de excecionalidade *

151 - Subsídio de doença *

152 - Pensões (reforma, invalidez ou velhice) *

153 - Outros *

154 - Bolsa de estudo *

155 - Dádivas (monetárias ou em espécie) *

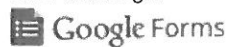
156 - Outros (monetário ou em espécie) *

Enviar

Nunca envie palavras-passe através dos Formulários do Google.

100%: terminou.

Com tecnologia



Este conteúdo não foi criado nem aprovado pela Google.

[Denunciar abuso](#) - [Termos de Utilização](#) - [Termos adicionais](#)

Glossário do QCSA¹

Estado civil - Situação jurídica da pessoa composta pelo conjunto das qualidades definidoras do seu estado pessoal face às relações familiares, que constam obrigatoriamente do registo civil. Compreende as seguintes situações: a) Solteiro; b) Casado; c) Viúvo; d) Divorciado.

Nível de Ensino

Ensino básico – 1º ciclo - Compreende as actividades de ensino escolar ao primeiro nível, público, privado ou cooperativo, com ou sem fins lucrativos. Ensino de quatro anos globalizante, da responsabilidade de um professor único, que pode ser coadjuvado em áreas especializadas. Inclui o ensino para crianças com deficiência e a alfabetização de adultos (ensino recorrente) que não tiveram oportunidade de frequentar a escola.

Ensino básico – 2º ciclo - Ensino de dois anos que se organiza por áreas interdisciplinares de formação básica e se desenvolve, predominantemente, em regime de um professor por área.

Ensino básico – 3º ciclo - Ensino com a duração de três anos (grupo etário 13-15) que se organiza segundo um plano curricular unificado, integrando também áreas vocacionais diversificadas e desenvolvendo-se em regime de professor por disciplina ou grupo de disciplinas

Ensino secundário - Nível de ensino que corresponde a um ciclo de três anos (10.º, 11.º e 12.º anos de escolaridade), que se segue ao ensino básico e que visa aprofundar a formação do aluno para o prosseguimento de estudos ou para o ingresso no mundo do trabalho. Está organizado em cursos predominantemente orientados para o prosseguimento de estudos e cursos predominantemente orientados para a vida ativa.

Ensino pós-secundário ou curso de especialização tecnológica - Oferta formativa pós secundária, não superior, que prepara jovens e adultos para o desempenho de profissões qualificadas, por forma a favorecer a entrada na vida ativa. A organização do curso tem componentes de formação em contexto escolar e em contexto de trabalho. Confere um diploma de especialização tecnológica e qualificação profissional de nível 4.

Bacharelato – Curso de três anos, comprovativo de uma formação científica, académica e cultural adequada ao exercício de determinadas actividades profissionais, conducente ao grau de bacharel.

Licenciatura - Curso ministrado por uma instituição de ensino superior, conducente ao grau de licenciado e comprovativo de uma formação científica, técnica e cultural que permite o aprofundamento de conhecimentos numa determinada área do saber e um adequado desempenho profissional.

Mestrado - Curso que comprova nível aprofundado de conhecimento numa área científica restrita e capacidade científica para a prática de investigação, e que conduz ao grau de mestre.

¹ Os conceitos reportam-se às definições do Instituto nacional de Estatística (INE) de Março de 2014, exceptuando as devidamente referenciadas.

Doutoramento - Processo conducente ao grau de doutor numa instituição de ensino superior universitário no âmbito de um ramo de conhecimento ou de especialidade. Integra: a elaboração de uma tese original e especialmente elaborada para este fim, adequada à natureza do ramo de conhecimento ou da especialidade; a eventual realização de unidades curriculares dirigidas à formação para a investigação, sempre que as respetivas normas regulamentares o prevejam.

Conceito de Sem-Abrigo (nacional) - Considera-se pessoa sem-abrigo aquela que, independentemente da sua nacionalidade, idade, sexo, condição socioeconómica 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. 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 permanente. Inclui:

Pessoas 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.

Pessoas Sem casa:

- **Alojamento temporário** – Equipamento que acolha pessoas que, não tenham acesso a um alojamento permanente e que promova a sua reinserção. 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.”

Conceito de Sem-Abrigo (segundo a ETHOS) (cfr. anexo 2)

Antigo combatente (Ministério da Defesa Nacional)- Ex-militar que tenha sido mobilizado para algum dos conflitos armados envolvendo ex-colónias portuguesas (nomeadamente Angola, Guiné, Moçambique, Estado da Índia, Timor Leste, ...) e que lá tenha prestado serviços na defesa dos interesses de Portugal, sob o ponto de vista militarizado ou de suporte a este.

- ex-militares mobilizados, entre 1961 e 1975, para os territórios de Angola, Guiné e Moçambique;

- ex-militares aprisionados ou capturados em combate durante as operações militares que ocorreram no Estado da Índia quando da invasão deste território por forças da União Indiana ou que se encontrassem nesse território por ocasião desse evento;
- ex-militares que se encontrassem no território de Timor Leste entre o dia 25 de Abril de 1974 e a saída das Forças Armadas de Portugal desse território;
- ex-militares oriundos do recrutamento local que se encontram abrangidos pelo disposto nos pontos anteriores;
- Os militares dos quadros permanentes abrangidos por qualquer das situações previstas nos pontos anteriores.

Condição perante o trabalho

Empregado - Indivíduo, com idade mínima especificada que, no período de referência, se encontrava numa das seguintes situações: a) Tinha efetuado trabalho de pelo menos uma hora, mediante o pagamento de uma remuneração ou com vista a um benefício ou ganho familiar em dinheiro ou em géneros; b) Tinha um emprego, não estava ao serviço, mas tinha uma ligação formal com o seu emprego; c) Tinha uma empresa mas não estava temporariamente ao trabalho por uma razão específica; d) estava em situação de pré-reforma mas encontrava-se a trabalhar no período de referência.

Desempregado - Indivíduo com idade dos 15 aos 74 anos que, no período de referência, se encontrava simultaneamente nas seguintes situações: 1) não tinha trabalho remunerado nem qualquer outro; 2) tinha procurado ativamente um trabalho remunerado ou não ao longo de um período específico (o período de referência ou as três semanas anteriores); 3) estava disponível para trabalhar num trabalho remunerado ou não. A procura ativa traduz as seguintes diligências: 1) contacto com centros de emprego público ou agências privadas de colocações; 2) contacto com empregadores; 3) contactos pessoais ou com associações sindicais; 4) colocação, resposta ou análise de anúncios; 5) procura de terrenos, imóveis ou equipamentos; 6) realização de provas ou entrevistas para seleção; 7) solicitação de licenças ou recursos financeiros para a criação de empresa própria. A disponibilidade para aceitar um trabalho é fundamentada com: 1) o desejo de trabalhar; 2) a vontade de ter um trabalho remunerado ou uma atividade por conta própria, no caso de se poder obter os recursos necessários; 3) a possibilidade de começar a trabalhar num período específico (período de referência ou as duas semanas seguintes).

Reformado - Indivíduo que, tendo cessado o exercício de uma profissão, por decurso de tempo regulamentar, por limite de idade, por incapacidade ou por razões disciplinares, beneficia de uma pensão de reforma.

Pré-reformado - Situação em que o trabalhador deixa de trabalhar, total ou parcialmente, antes de reunidas as condições legais para atribuição do direito à pensão de velhice pela Segurança Social, mas usufruindo por parte da entidade patronal de uma prestação que varia entre 25% e 100% da última remuneração auferida pelo trabalhador sobre a qual incide uma taxa bonificada de contribuições para a Segurança Social, ou mesmo isenção contributiva no caso de situações especiais.

Incapacidade para o trabalho - Impossibilidade temporária ou permanente para o exercício de atividade por motivo de doença, acidente de trabalho, doença profissional ou invalidez.

Saúde

Comportamentos Aditivos e Dependências (CAD) – Conceito que abarca:

- Dependências de substâncias Ilícitas (Droga e Novas Substâncias Psicoativas);
- Dependências de substâncias lícitas (Álcool, tabaco, medicamentos, incluindo também substâncias anabolizantes;
- Dependências Sem substâncias (Jogo patológico, internet,...)

Nova Substância Psicoativa (NSP) - É toda a substância, natural ou sintética, que altera o funcionamento do Sistema Nervoso Central, deprimindo-o, estimulando-o ou criando ruturas psicóticas.

Rendimento

Salário base – Montante ilíquido (antes da dedução de quaisquer descontos em dinheiro e/ou géneros, pago com carácter regular e garantido ao trabalhador no período de referência e correspondente ao período normal de trabalho. Com carácter regular implica uma periodicidade previamente estabelecida. De carácter ocasional não implica qualquer periodicidade.

Bolsa de Estudo de ação social - Apoio social direto concedido anualmente a alunos economicamente carenciados, visando contribuir para custear as despesas de alojamento, alimentação, transporte, material escolar e propina.

Bolsa de formação - Prestação pecuniária atribuída ao formando durante a sua participação numa ação de formação.

Bolseiro de Investigação - Beneficiário de subsídio, designado bolsa, atribuído, por entidade de natureza pública e/ou privada, destinado a financiar a realização de atividades de natureza científica, tecnológica e formativa.

Dádiva - oferta de qualquer tipo de ajuda monetária ou em espécie

Questionário de Atividades Local (QAL)

Este questionário destina-se a conhecer a intervenção que é levada a cabo no terreno no âmbito do fenómeno sem-abrigo, visando ainda reunir dados sobre a implementação da Estratégia Nacional para a Integração das Pessoas Sem-Abrigo (ENIPSA) 2009-2015 e sobre o trabalho dos Núcleos de Planeamento e Intervenção junto das Pessoas Sem-Abrigo (NPISA). Destina-se, exclusivamente, à elaboração de dados estatísticos agregados, não sendo em situação alguma, objeto de divulgação individualizada.

Deverá ser preenchido tendo por referência o concelho.

O preenchimento deverá ser feito pelo:

- Coordenador do NPISA (nos casos em que haja um NPISA a funcionar) OU
- Técnico Interlocutor da ENIPSA no concelho (nos casos em que não haja NPISA, mas que esteja designado um interlocutor concelhio da ENIPSA) OU
- Técnico Interlocutor da Rede Social do concelho (nos casos em que não haja NPISA, nem esteja designado um interlocutor concelhio da ENIPSA)

Os dados devem ser referentes a 30 de Setembro de 2014.

Só deverá ser preenchido UM QUESTIONÁRIO POR CONCELHO.

Para apoio ao preenchimento do questionário, junta-se um GLOSSÁRIO com a definição dos conceitos utilizados.

Qualquer dúvida relativa ao preenchimento do questionário, poderá ser enviada para o e-mail ISS-ENIPSA@seg-social.pt

Serão consideradas as respostas submetidas até 15 de Outubro de 2014.

TODAS AS QUESTÕES SÃO DE PREENCHIMENTO OBRIGATÓRIO.

O preenchimento é de aproximadamente 10 minutos.

***Obrigatório**

1 - Concelho *

2 - Distrito *

3 - Nome do responsável pelo preenchimento do Questionário *

4- Entidade do técnico responsável pelo preenchimento do Questionário. *

5 - O responsável pelo preenchimento do Questionário, é o: *

☐ Coordenador do NPISA

☐ Interlocutor da ENIPSA

☐ Técnico da Rede Social

☐ Outra:

6 - Contacto de e-mail do responsável pelo preenchimento do Questionário ***Conhecimento sobre a Estratégia Nacional para a Integração das Pessoas Sem-Abrigo 2009 - 2015 (ENIPSA)****7 - Conhecimento sobre a Estratégia Nacional para a Integração das Pessoas Sem-Abrigo (ENIPSA) ***

- ☐ Tem conhecimento da ENIPSA
- ☐ Não tem conhecimento da ENIPSA

8 - Conhecimento sobre o conceito de sem-abrigo da ENIPSA (ver Glossário) *

- ☐ Tem conhecimento sobre o conceito de sem-abrigo preconizado pela ENIPSA
- ☐ Não tem conhecimento do conceito de sem-abrigo preconizado pela ENIPSA

9 - Existência de Núcleos de Planeamento e Intervenção junto das pessoas Sem-Abrigo (NPISA) *

- ☐ Existe NPISA no Concelho
- ☐ Não existe NPISA no Concelho, mas existe interlocutor
- ☐ Não existe NPISA nem interlocutor no Concelho

10 - Implementação de NPISA *

- ☐ NPISA formalmente constituído (com protocolo assinado entre os parceiros)
- ☐ NPISA a funcionar sem estar formalmente constituído
- ☐ NPISA em fase de constituição
- ☐ Existe grupo de trabalho, prevendo-se futuramente a constituição de NPISA
- ☐ Existe grupo de trabalho, mas não se prevê a constituição de NPISA
- ☐ Não existe grupo de trabalho, nem se prevê a constituição de NPISA
- ☐ Outra:

DIAGNÓSTICO**11 - Utilizam a Ficha de sinalização da ENIPSA ***

- ☐ Sim
- ☐ Não

12 - Existe um diagnóstico sobre o fenómeno Sem-Abrigo *

- ☐ Sim
- ☐ Não

13 - Se existir um diagnóstico sobre o fenómeno Sem-Abrigo, indique a data de elaboração do mesmo (ano) *

Se não existir diagnóstico, escreva "Não se aplica" na caixa de texto

14 - O Diagnóstico foi elaborado no âmbito da Rede Social *

- ☐ Sim
- ☐ Não
- ☐ Não se aplica (caso não exista um diagnóstico)

15 - O Diagnóstico inclui indicadores de risco identificados na ENIPSA *

O Guião dos Indicadores de Risco encontra-se no Glossário

- ☐ Sim
- ☐ Não
- ☐ Não se aplica (Quando não existe NPISA)

16 - Identifique os indicadores de risco utilizados no Diagnóstico *

- ☐ N.º de pessoas desalojadas
- ☐ N.º de pessoas em risco de despejo
- ☐ N.º de jovens que vai abandonar equipamento (lares de crianças e jovens) sem suporte social
- ☐ N.º de doentes que vai abandonar instituição de saúde sem suporte social
- ☐ N.º de pessoas que vai abandonar equipamento (comunidades terapêuticas ou centros de abrigo, casas abrigo), sem suporte social
- ☐ N.º de pessoas que vai sair de estabelecimento prisional sem suporte social
- ☐ N.º de pessoas em pensão totalmente paga
- ☐ N.º de pessoas a receber subsídio social de desemprego (risco acrescido: casal desempregado ou/e com existência de doença crónica)
- ☐ Não se aplica (caso não exista diagnóstico ou se respondeu NÃO à questão anterior)

17 - Nº de pessoas identificadas como sem tecto (a viverem em espaço público, alojadas em abrigo de emergência ou com paradeiro em local precário) (ver Glossário) *

Inscreva 0 (zero) se o Diagnóstico referir que não existem pessoas sem tecto. Inscreva -1 (menos um) se desconhece este número.

18 - Nº pessoas identificadas como sem casa (em alojamento temporário destinado para o efeito) (ver Glossário) *

Inscreva 0 (zero) se o Diagnóstico referir que não existem pessoas sem tecto. Inscreva -1 (menos um) se desconhece este número.

19 - Nº de pessoas como estando em risco de ficar em situação de sem-abrigo (ver Glossário) *

Inscreva 0 (zero) se o Diagnóstico referir que não existem pessoas sem tecto. Inscreva -1 (menos um) se desconhece este número.

20 - Do total de pessoas sinalizadas (N.º pessoas identificadas como sem tecto + N.º de pessoas identificadas como sem casa) quantas são acompanhadas (ver Glossário) *

Inscreva 0 (zero) se não existirem pessoas acompanhadas. Inscreva -1 (menos um) se desconhece este número.

21 - Do total de pessoas sinalizadas (N.º pessoas identificadas como sem tecto + N.º de pessoas identificadas como sem casa) quantas têm Plano Individual de Inserção (ver Glossário) *

Inscreva 0 (zero) se não existirem pessoas com PII. Inscreva -1 (menos um) se desconhece este número.

22 - Do total de pessoas sinalizadas (N.º pessoas identificadas como sem tecto + N.º de pessoas identificadas como sem casa) quantas têm gestor de caso (ver Glossário) *

Inscreva 0 (zero) se não existirem pessoas com gestor de caso. Inscreva -1 (menos um) se desconhece este número.

PLANIFICAÇÃO DAS ATIVIDADES PARA A PROBLEMÁTICA DOS SEM-ABRIGO

23 - Existência de plano de ação nesta área *

- ☐ Sim
☐ Não

24 - O plano de ação contempla medidas de *

- ☐ Prevenção junto de grupos de risco
☐ Intervenção em situação de rua e alojamento temporário
☐ Intervenção ao nível do acompanhamento
☐ Não se aplica (quando não existe plano de ação)

25 - O plano de ação está enquadrado no Plano de Ação do Conselho Local de Ação Social (CLAS) da Rede Social *

- ☐ Sim
☐ Não
☐ Não se aplica (quando não existe plano de ação)

ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DO NPISA

Nos concelhos onde NÃO HÁ NPISA, escolher somente a opção NÃO SE APLICA

26 - Periodicidade das reuniões de Núcleo restrito (grupo operativo) *

- ☐ Semanal
☐ Quinzenal

- ☐ Mensal
- ☐ Trimestral
- ☐ Semestral
- ☐ Não se aplica (Quando não existe NPISA)
- ☐ Outra:

27 - Periodicidade das reuniões de Núcleo alargado (todos os parceiros) *

- ☐ Semanal
- ☐ Quinzenal
- ☐ Mensal
- ☐ Trimestral
- ☐ Semestral
- ☐ Não se aplica (Quando não existe NPISA)
- ☐ Outra:

28 - Existência de base de dados relativa ao fenómeno *

- ☐ Têm base de dados em funcionamento e utilizada por todos os parceiros
- ☐ Têm base de dados em funcionamento, mas não é utilizada por todos os parceiros
- ☐ Base de dados construída, mas não estando em funcionamento
- ☐ Base de dados em construção
- ☐ Não tem base de dados
- ☐ Não se aplica (Quando não existe NPISA)
- ☐ Outra:

29 - A base de dados contempla as variáveis do projecto MPHASIS *

Deverá assinalar todas as opções presentes na base de dados

- ☐ Idade
- ☐ Sexo
- ☐ Estado Civil
- ☐ Naturalidade
- ☐ Nacionalidade
- ☐ Tipo de Agregado
- ☐ Rede de suporte social
- ☐ Tipo de alojamento anterior à data da recolha de informação
- ☐ Duração do alojamento anterior à data da recolha de informação
- ☐ Tipo de alojamento actual
- ☐ Duração do Alojamento
- ☐ Razões indicadas pela Pessoa em situação de Sem-Abrigo para a sua situação atual
- ☐ Atividade principal

- ☐ Fonte de rendimento
- ☐ Habilitações literárias
- ☐ Problemas de saúde
- ☐ Antigos combatentes
- ☐ Não se aplica (Quando não existe NPISA ou quando não existe Base de Dados)

30 - A intervenção é baseada no modelo integrado definido pela ENIPSA *

Modelo integrado da ENIPSA encontra-se no Glossário

- ☐ Sim
- ☐ Não
- ☐ Não se aplica (Quando não existe NPISA)

31 - Identifique as dimensões do modelo integrado definido pela ENIPSA que estão operacionalizadas na intervenção: *

- ☐ Sinalização
- ☐ Atendimento 1ª linha (emergência)
- ☐ Acompanhamento após a emergência
- ☐ Gestor de caso
- ☐ Não se aplica (quando não existe NPISA ou se respondeu NÃO à questão anterior)

32 - Na intervenção junto de pessoas sem-abrigo identifique quantas foram abrangidas por intervenção de emergência para satisfação das necessidades básicas (alojamento temporário, alimentação, higiene, vestuário e apoio financeiro pontual) *

Inscreva -1 (menos um) se não existir NPISA ou se desconhecer este número.

33 - Na intervenção junto de pessoas sem-abrigo identifique quantas foram abrangidas por Acompanhamento para acesso a serviços e direitos de saúde, habitação, emprego, prestações sociais *

Inscreva -1 (menos um) se não existir NPISA ou se desconhecer este número.

34 - Na intervenção junto de pessoas sem-abrigo identifique quantas foram abrangidas por outro tipo de intervenção *

Inscreva -1 (menos um) se não existir NPISA ou se desconhecer este número.

35 - Atividades de divulgação realizadas (ENIPSA, conceito ou do trabalho do NPISA) (pode preencher mais do que uma opção) *

- ☐ Ações de Formação / Sensibilização
- ☐ Encontros / Seminários
- ☐ Workshops
- ☐ Dinâmicas de grupo com participação de pessoas em situação de sem-abrigo
- ☐ Reuniões com parceiros
- ☐ Não foram realizadas atividades
- ☐ Não se aplica (Quando não existe NPISA)

☐ Outra:

Enviar

Nunca envie palavras-passe através dos Formulários do Google.

Com tecnologia

Este conteúdo não foi criado nem aprovado pela Google.

[Denunciar abuso](#) - [Termos de Utilização](#) - [Termos adicionais](#)

Anexo 7 – Variáveis MPHASIS

Características demográficas: Idade e género

Idade	Data de nascimento
Género	Masculino / Feminino
Nacionalidade / historial migratório	
Nacionalidade	País de cidadania
País de nascimento	País de nascimento

Características do agregado / família

Estrutura do agregado / situações de vida	Sozinho, sem filhos Sozinho, vivendo com filho(s) Casal sem filhos Casal, vivendo com filho(s) Outro tipo de agregado
--	---

Características de alojamento

Acomodação anterior, (noite antes da integração no serviço de apoio e acomodação actual (à data contabilização)	Sem tecto (a viver em espaço público / na rua) Alojado em abrigo de emergência (abrigo nocturnos) Centro de acolhimento para sem-abrigo (pensões, alojamento temporário, alojamento temporário apoiado) Casas-abrigo para vítimas de violência doméstica Instituições (estabelecimentos de saúde, estabelecimentos prisionais) Residências não convencionais devido a falta de alojamento (casas móveis, ocupação ilegal de habitação, estrutura temporária) A viver com família ou amigos (por não ter outra solução de alojamento) Sem-abrigo e a viver noutros tipos de acomodação Não conforme com os padrões de sem-abrigo
Duração da (actual) situação de sem-abrigo	Menos de 2 meses; 2 a 6 meses; 6 meses a 1 ano; 1 a 3 anos; 3 a 5 anos; 5 anos e mais

Causas subjacentes à situação de sem-abrigo

Causa(s) para o último período de sem-abrigo, tal como explicado pelas PSSA	Acção de despejo interposta pelo senhorio / execução hipotecária Final de contrato / habitação inadequada / sem habitação Separação / conflito familiar / morte Perda de emprego / desemprego Violência Motivos pessoais (necessidades de apoio / dependência / saúde)
(várias respostas possíveis)	Dificuldades financeiras (dívidas) Desinstitucionalização / saída das forças armadas Imigração Motivos de força maior (incêndio, inundação, etc.) Outros motivos

GUIÃO PARA A RECOLHA DE INDICADORES DE RISCO RELATIVOS À SITUAÇÃO DE SEM-ABRIGO - 1º DRAFT

O Plano de Desenvolvimento Social (PDS) é “um instrumento de definição conjunta e negociada de objectivos prioritários para a promoção do Desenvolvimento Social local (...) traça o retrato de uma situação social desejável, mas também realista nos Concelhos e freguesias onde vai ser implementado, incluindo uma programação das etapas e das estratégias a desenvolver para alcançar essa situação.”¹

A definição de um PDS implica necessariamente a planificação integrada, que tenha em conta todas as dimensões de problemas para as quais é necessário encontrar soluções.

A problemática dos sem-abrigo não tem expressão idêntica nos concelhos, sendo mais visível nos centros urbanos, não só pelo maior índice de desemprego, mas também pelo maior isolamento e falta de apoio das redes informais.

No entanto, e embora a realidade visível dos sem-tecto seja aquela que é tida como uma maior preocupação para a comunidade em geral, deverá ser preocupação das redes sociais concelhias que o diagnóstico seja o mais preciso possível em termos da prevenção das situações que possam vir a tornar-se sem-abrigo.

Deve, assim, ser sempre tido em conta o grau de risco para esta situação nos diagnósticos sociais que servem de base à construção do PDS.

Quais são os grupos de risco face a situações sem-abrigo?

A experiência e os estudos nesta área têm demonstrado que os grupos mais vulneráveis são aqueles onde, para além de não existir alojamento e rendimentos que possam garantir o suprimento das necessidades básicas, existem outros problemas associados, relacionados com problemas crónicos de saúde ou problemas relacionais, nomeadamente a falta de laços familiares ou sociais de suporte.

¹ In Plano de Desenvolvimento Social, pag 15, ISS,IP,2003

Os grupos identificados e que devem ser tidos em conta no diagnóstico são:

1. Pessoas que não têm suporte familiar à saída de um processo de desinstitucionalização:

Os ex-reclusos sem suporte familiar

Jovens que deixam lares de infância e juventude sem suporte familiar

Doentes mentais que saem dos hospitais psiquiátricos

Pessoas que se encontram em respostas institucionais (equipamentos sociais) de permanência temporária

2. Pessoas que sofrem risco de despejo - Pessoas com ordem de Tribunal para deixarem as suas habitações por falta de pagamento de rendas ou encargos aos bancos

3. Vítimas de desalojamentos – pessoas que, por efeito de calamidades, perderam as suas habitações

4. Pessoas com baixos rendimentos e doenças crónicas que implicam gastos elevados em saúde

5. Pessoas desempregadas

6. Pessoas com dívidas (que recorrem sistematicamente aos serviços sociais com pedido de ajuda para pagamento de dívidas ou serviços)

7. Imigrantes

A identificação destes grupos, ao nível do diagnóstico, tem subjacente a necessidade de envolver os actores que podem constituir fontes de informação face a estas realidades. Assim, consideram-se as seguintes fontes de informação a ter em conta:

Grupo de risco	Fonte de informação	Indicador de risco	Factores agravantes de risco
Pessoas desalojadas	Protecção civil	Nº pessoas desalojadas /mês	Falta de habitação a custo baixo Ausência/insuficiência rendimentos
Pessoas em risco de despejo	Tribunal, autarquias, associação senhorios	Nº pessoas em risco despejo/mês	Falta de habitação a custo baixo Ausência/insuficiência rendimentos
Pessoas em vias de desinstitucionalização:			
Lares de crianças e jovens	Lares	Nº Jovens que vão abandonar equipamento sem suporte social	Falta de formação profissional Desemprego
Doentes mentais	Hospitais psiquiátricos	Nº doentes que vão abandonar hospital sem suporte social	
Altas hospitalares	Serviços sociais hospitais	Nº doentes que vão abandonar hospital sem suporte social	Idade avançada Desemprego
Comunidades terapêuticas	Instituição responsável	Nº pessoas que vão abandonar equipamento sem suporte social	Idade avançada
Centros de abrigo	Instituição responsável	Nº pessoas que vão abandonar equipamento sem suporte social	
Casas abrigo	Instituição responsável	Nº pessoas que vão abandonar equipamento sem suporte social	
Estabelecimentos prisionais	DGSP	Nº pessoas que vão deixar estabelecimento prisional sem suporte social	Idade Tempo de pena Doença mental Tox,alcoolismo
Alojamento em pensão totalmente pago pela acção social	SS/autarquia	Nº pessoas em pensão totalmente paga	
Pessoas a receber subsídio social de desemprego	SS	Nº pessoas a receber subsídio social de desemprego Risco acrescido: casal desempregado, doença crónica	
Pessoas desempregadas	IEFP		
Imigrantes			Desemprego Falta de formação Situação irregular

Os diagnósticos deverão sinalizar e identificar todas estas situações, para que possa, ao nível da planificação, serem tomadas medidas para que as mesmas não venham a consubstanciar perda de habitação.

As medidas devem envolver todos os sectores, não sendo a habitação a única solução a ter em conta.

FICHA DE SINALIZAÇÃO

Esta ficha deverá ser preenchida por todas as entidades que sinalizem situações de pessoas em situação de sem-abrigo, no encaminhamento para outras entidades.

A Sinalização deve ser efectuada por *e-mail*, para os responsáveis que tenham sido definidos localmente para a sua recepção. Nos casos em que não exista a possibilidade de recorrer ao *e-mail*, poderá o contacto ser efectuado via fax. Nestes casos solicita-se que o preenchimento seja feito de forma bem legível, utilizando caracteres de imprensa.

Apresentação da Entidade Sinalizadora:

Nome/serviço:

Morada:

Contacto: E-mail:

Identificação do Sinalizador:

Contacto Preferencial do sinalizador (facultativo):

Apresentação da situação

1. Identificação da pessoa Sinalizada

- 1.1. Nome:
- 1.2. Idade:
- 1.3. Sexo:
- 1.4. Nacionalidade:

2. Local onde normalmente poderá ser encontrado:

- 2.1. Onde almoça:
- 2.2. Onde Dorme:
- 2.3. Equipa de rua com que tem contacto:

3. Contacto de familiar:

4. Local em que foi Encontrado:

5. Descrição factual (circunstâncias em que foi encontrado):

6. Data sinalização:

7. Sinalizado para: interlocutor local/ gestor de caso (identificação) _____

8. Contacto interlocutor local/ gestor caso _____

Assinatura:

