



MPHASIS

Progresso Recíproco na Situação dos Sem-Abrigo através do Desenvolvimento e Reforço dos Sistemas de Informação (*Mutual Progress on Homelessness through Advancing and Strengthening Information Systems*)

**Financiado pela COMISSÃO EUROPEIA
Direcção-Geral do Emprego, Assuntos Sociais e Igualdade de Oportunidades**

Como melhorar a base de informação sobre os sem-abrigo aos níveis regional, nacional e comunitário

Documento de Apoio aos Seminários Nacionais

Maiο de 2008



As acções de investigação e as actividades levadas a cabo no âmbito do projecto MPHASIS são financiadas pela DG Emprego, Assuntos Sociais e Igualdade de Oportunidades da Comissão Europeia, sob a égide do programa PROGRESS, um programa que tem por base o emprego e a solidariedade social (VS/2007/0617 SI2.483181).

Principal comitente:
Town and Regional Planning
University of Dundee
Nethergate
Dundee, DD1 4HN
Escócia, Reino Unido

Contactos:

Bill Edgar: w.m.edgar@dundee.ac.uk

Barbara Illsley: b.m.illsley@dundee.ac.uk

Volker Busch-Geertsema: vbg@giss-ev.de

Matt Harrison: matt.harrison@ris.org.uk

Peter Watson: peter.watson@ris.org.uk

O conteúdo da presente publicação não reflecte necessariamente a opinião ou a posição da Direcção-Geral do Emprego, Assuntos Sociais e Igualdade de Oportunidades da Comissão Europeia.



Índice

Objectivo do presente documento	5
1 Sem-abrigo e exclusão habitacional	7
1.1 Contexto comunitário e nacional	7
1.2 Definição de sem-abrigo.....	8
2 Estratégia de Informação para Monitorização dos Sem-Abrigo	12
2.1 Questões de governança.....	12
2.2 Políticas baseadas em factos – Desenvolvimento de um sistema de informação para monitorização dos sem-abrigo	13
3 Dados dos prestadores de serviços	15
3.1 Bases de dados de prestadores de serviços	15
3.1.1 Bases de dados existentes de prestadores de serviços.....	15
3.1.2 Orientações para a criação de uma base de dados de prestadores de serviços	16
3.1.3 Conclusão	19
3.2 Registo de beneficiários e sistemas de registo de dados	19
3.2.1 Introdução	19
3.2.2 Prestadores de serviços e recolha de dados.....	19
3.2.3 Sistemas de registo de beneficiários.....	20
3.2.4 Panorâmica dos sistemas revistos	20
3.2.5 Implementação.....	23
4. Dados de registos populacionais, censos, inquéritos e outros serviços	27
4.1 População sem-abrigo.....	27
4.1.1 Estabelecimentos de saúde	27
4.1.2 Estabelecimentos prisionais.....	28
4.2 Censos e outros inquéritos	28
5 Questões de harmonização	30
5.1 Variáveis basilares.....	30
5.2 Definições harmonizadas	33

6	Questões de implementação.....	34
6.1	Desenvolvimento de uma Estratégia de Informação para Monitorização dos Sem-Abrigo...	34
6.2	Gestão da recolha de dados.....	35
6.3	Obstáculos.....	36
7.	Referências bibliográficas.....	39

Objectivo do presente documento

O presente documento apresenta uma síntese de algumas das ideias desenvolvidas na investigação financiada pela Comissão Europeia na área da Medição de Dados sobre os Sem-Abrigo (Edgar et al, 2007). O objectivo do documento consiste em criar uma base para o debate que esperamos venha a ocorrer entre os vários intervenientes antes e depois do seminário MPHISIS, que será realizado em cada um dos 20 países parceiros durante o desenvolvimento deste projecto.

O relatório referente à Medição de Dados sobre os Sem-Abrigo tece uma série de recomendações para melhorar as capacidades das autoridades nacionais em termos de recolha de informações sobre a situação dos sem-abrigo, com vista a permitir a identificação das acções que deverão ser desenvolvidas aos níveis nacional e comunitário. Tais acções são resumidas no quadro infra. Nesta matéria, prevê-se que, em muitos países, os seminários nacionais sejam decisivos para a sua implementação.

Recomendações a nível nacional

1. Preparar uma Estratégia de Informação para Monitorização dos Sem-Abrigo, desenvolvida mediante consulta a todos os ministérios e agentes competentes na matéria.
2. Identificar (ou criar) um mecanismo ou agência de coordenação para recolha de dados sobre a situação dos sem-abrigo.
3. Adoptar uma definição harmonizada de situações de vida e de sem-abrigo com vista à criação de um quadro de base para a recolha de dados.
4. Adoptar o conjunto-padrão de variáveis basilares e das respectivas definições, com vista a desenvolver um conjunto de variáveis para aplicação no processo de recolha de dados.
5. Adoptar uma definição nacional de serviços de apoio destinados aos sem-abrigo.
6. Criar e manter um directório de serviços.
7. Condicionar o financiamento dos prestadores de serviços aos sem-abrigo ao fornecimento de dados básicos (anónimos) sobre os beneficiários e, se necessário, financiar este processo.
8. Criar uma estratégia para a recolha de dados a partir dos sistemas de registo de beneficiários dos prestadores de serviços.
9. Valorizar o processo de recolha de dados para os serviços de apoio e para as pessoas sem-abrigo.

Recomendações a nível comunitário

10. Solicitar aos Estados-Membros que desenvolvam estratégias nacionais para erradicar o fenómeno dos sem-abrigo, no âmbito da estratégia comunitária de protecção social e inclusão social.
11. Solicitar aos Estados-Membros que identifiquem os progressos alcançados com o desenvolvimento das suas estratégias nacionais e que refiram se nelas foram integradas estratégias de informação para monitorização dos sem-abrigo.
12. Monitorizar os progressos dos Estados-Membros no que respeita à criação de sistemas contínuos de registo de beneficiários.
13. Incentivar os institutos nacionais de estatísticas a adoptar a definição harmonizada de "sem-abrigo" para efeitos de recolha de dados, preservando a possibilidade de serem utilizadas

definições alternativas para fins políticos.

14. Incentivar os institutos nacionais de estatísticas a coordenar o processo de recolha de dados sobre os sem-abrigo.

15. Reduzir os obstáculos à monitorização da informação sobre os sem-abrigo (por exemplo, através da utilização dos fundos concedidos ao abrigo do 7.º Programa-Quadro, dos fundos estruturais e do programa comunitário de investigação).

1 Sem-abrigo e exclusão habitacional

Toda e qualquer consideração sobre as medidas necessárias para melhorar as informações sobre a situação dos sem-abrigo deve assentar na compreensão do contexto político nacional e comunitário em que este debate ocorre. Além disso, requer alguma compreensão recíproca entre os participantes no que se refere à natureza e às causas do fenómeno dos sem-abrigo e, em particular, no que se refere à definição deste fenómeno. A presente secção tem como objectivo fornecer o necessário contexto.

1.1 Contexto comunitário e nacional

A recolha de dados sobre os sem-abrigo deve ter como objectivo fornecer a necessária informação para melhorar os serviços destinados a evitar e a reduzir o fenómeno. Os dados recolhidos sobre as pessoas que se encontram nessa situação devem ser adequados para manter informadas as administrações locais e nacionais a quem, no âmbito da estratégia comunitária de inclusão social, caberá desenvolver estratégias com vista a:

- ◆ prevenir o fenómeno dos sem-abrigo;
- ◆ lutar contra as situações que dão origem aos sem-abrigo;
- ◆ reduzir o número de sem-abrigo;
- ◆ reduzir as dificuldades dos sem-abrigo e das respectivas famílias;
- ◆ proporcionar às pessoas que já foram sem-abrigo a possibilidade de sustentarem, de forma autónoma, uma habitação permanente.

A concretização dos objectivos de prevenção do fenómeno de sem-abrigo e de redução do seu impacto nos agregados familiares mais vulneráveis exige a disponibilidade de informações que reflectam a realidade quer deste fenómeno, quer da exclusão habitacional.

Por conseguinte, tanto os decisores políticos, como os prestadores de serviços devem ter conhecimento pleno de ambas as situações. Isto implica compreender e medir os dados sobre os sem-abrigo, incluindo relativamente às pessoas que vivem numa situação de insegurança em termos habitacionais, que são forçadas a mudar constantemente de uma situação de habitação precária para outra ou que vivem em condições de habitação inadequadas às normas sociais.

Uma vez que estas acções pretendem proporcionar a todas essas pessoas um local adequado para dormir, são necessárias informações para monitorizar o número de pessoas que vivem na rua, o número de beneficiários de serviços de alojamento e o número de alojamentos disponíveis.

Por forma a reduzir o número de pessoas sem-abrigo, são necessárias informações que permitam monitorizar rigorosamente o número total de famílias nessa situação, o número de pessoas que vivem em condições de habitação temporária, insegura ou inadequada e o número de potenciais sem-abrigo ou de pessoas que vivem sob essa ameaça.

Se o objectivo consiste em prevenir o fenómeno de sem-abrigo, também é importante dispor de informações sobre o número de pessoas ameaçadas de despejo e o número de pessoas prestes a deixar uma instituição ou que não possuem habitação. A prevenção de situações de sem-abrigo também requer a disponibilização de alojamento permanente e sustentável para as pessoas que já se viram nessa situação. Para tal, são necessárias informações sobre o número de pessoas sem-abrigo que conseguiram aceder a alojamento apoiado.

Os vários Estados-Membros têm abordagens diferentes às políticas, programas e estratégias ligadas aos sem-abrigo. Além disso, a relação entre as políticas de sem-abrigo e de habitação, por um lado, e as políticas de apoio social, por outro, também variam no continente europeu. Não obstante, todas as administrações regionais e locais têm um papel a desempenhar em termos de recolha de dados e utilização desses dados para monitorizar ou orientar as acções. Ainda que, em certos países, as políticas sejam definidas a nível nacional, a responsabilidade pela sua implementação cabe às entidades locais.

Em Março de 2006, o Conselho de Ministros adoptou o novo quadro relativo ao processo de protecção social e inclusão social. No quadro revisto, foram estabelecidos três novos objectivos comuns de inclusão social, incluindo o objectivo de garantir

“o acesso universal aos recursos, direitos e serviços necessários à participação na sociedade, prevenindo e combatendo a exclusão e lutando contra todas as formas de discriminação a ela conducentes.”

Nos seus planos nacionais de acção para a inclusão, os Estados-Membros destacaram sete prioridades políticas na área da inclusão social (Relatório Conjunto, 2006). A prioridade 5 estabelece o seguinte:

“Garantir condições de habitação dignas: Em alguns Estados-Membros, é dado relevo à melhoria dos padrões de habitação; noutros, privilegia-se a necessidade de colmatar a falta de habitações sociais para os grupos vulneráveis. Vários Estados-Membros estão a desenvolver abordagens mais integradas no tratamento da problemática dos sem-abrigo”.

1.2 Definição de sem-abrigo

A dificuldade de definir o fenómeno dos sem-abrigo afecta a capacidade de os governos fornecerem uma resposta adequada ao fenómeno. Apesar de o entendimento do fenómeno de sem-abrigo variar entre os vários países europeus e mudar ao longo do tempo, é possível identificar as diversas situações de vida que afectam estas pessoas. A *European Conference of Statisticians* (Conferência dos Estatísticos Europeus - UNECE/EUROSTAT, 2006) estabelece uma distinção entre a habitação convencional, as residências de alojamento colectivo e outras estruturas habitacionais ou alojamentos não convencionais (p. 23). Esta perspectiva é aqui adaptada para apresentar um panorama geral das situações de vida, algumas das quais se enquadram nas características que definem as situações de sem-abrigo, de risco de sem-abrigo ou de exclusão habitacional (ver figura 1, p. 10).

Assim, embora possamos definir e estabelecer uma tipologia comum de situações de vida e aplicá-las rigorosamente em vários países, é difícil definir o que se entende por “sem-abrigo”. Em parte, isto deve-se ao facto de o fenómeno poder ser caracterizado mediante diferentes perspectivas políticas. Esta questão diz respeito às pessoas com algum grau de vulnerabilidade no mercado habitacional (e que não têm acesso a uma habitação digna ou que possam suportar). Contudo, também se aplica às pessoas que vivem em instituições devido à implementação de certas políticas governamentais (por exemplo, por uma falta de investimento nos serviços sociais de saúde mental). O fenómeno aplica-se ainda a pessoas que necessitam do apoio dos serviços sociais. Esta matéria pode, portanto, ser considerada uma questão de alojamento ou de protecção social, tendo ainda implicações nas políticas de saúde e judiciárias.

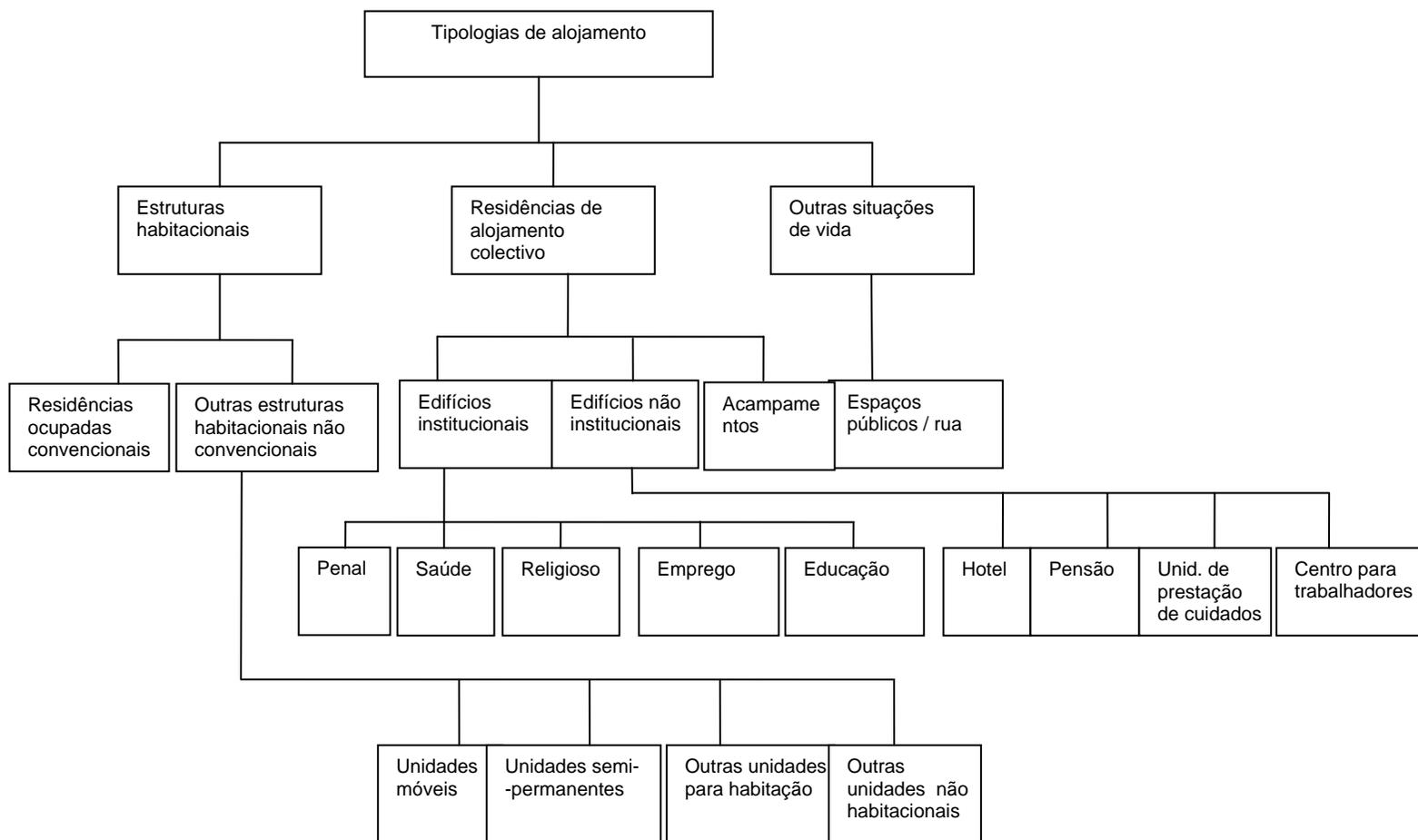
Também é difícil contabilizar o número de pessoas sem-abrigo, uma vez que as pessoas alteram as suas situações de vida ao longo do tempo, consoante as circunstâncias em que se encontram e as

acções implementadas pelos governos. Da mesma forma, se o objectivo consistir em avaliar o impacto das políticas, poderá ser necessário contabilizar as pessoas que já não se encontram numa situação de sem-abrigo devido à implementação de uma determinada iniciativa política (por exemplo, devido ao investimento em alojamento comunitário apoiado).

Assim, é possível adoptar uma definição mais alargada de modo a reflectir as várias mudanças de situações de vida destas pessoas. A tipologia ETHOS desenvolvida pela FEANTSA incide sobre os sem-abrigo e a exclusão habitacional. De igual modo, é possível apresentar uma definição mais estreita do fenómeno de sem-abrigo, que poderá ser essencial para permitir uma recolha regular e consistente de dados. Esta questão é particularmente importante se o objectivo for comparar os dados disponíveis nesta matéria. O estudo para a Medição de Dados sobre os Sem-Abrigo (*Measuring Homelessness*, Edgar et al, 2007) avançou com uma definição mais estreita que poderá adequar-se mais ao objectivo de recolha de dados (ver figura 2, p. 11).

Um primeiro passo para melhorar o processo de recolha de dados sobre os sem-abrigo consiste em considerar e adaptar esta definição ao contexto nacional (ou regional). É fundamental que os conceitos alargados da definição sejam compreendidos e que seja considerada a base conceptual da definição que reflecte o processo de sem-abrigo e exclusão habitacional. É também necessário assegurar que a nomenclatura e a terminologia operacional sejam um reflexo das áreas políticas nacionais. Por fim, é importante que a definição seja adoptada por todos os principais intervenientes na matéria. Entre estes incluem-se todos os ministérios do governo (aos níveis nacional ou regional). As boas práticas recomendam a participação activa dos ministérios responsáveis pela habitação, serviços sociais, saúde, emprego, sistema penal e imigração. Incluem-se ainda os maiores prestadores de serviços, sobretudo aqueles cujos fundos dependem principalmente da despesa pública ou da regulamentação.

Figura 1 Definição sumária das situações de vida



Fonte: Adaptado de UNECE/EUROSTAT 2006

Figura 2 Definição harmonizada de sem-abrigo

Categoria operacional		Situação de vida		Definição
1	Sem tecto	1	Espaço público / exterior	A viver na rua ou em espaços públicos sem um abrigo que possa ser chamado de residência
2	Pessoas em abrigos de emergência	2	Abrigos nocturnos	Pessoas sem local habitual de permanência, que mudam constantemente de tipo de alojamento
3	Pessoas em alojamento dirigido especificamente à população sem-abrigo	3	Centro de acolhimento Temporário para sem-abrigo	Período de permanência inferior a 1 ano ¹
		4	Acomodação temporária	
		5	Alojamento assistido temporário	
		6	Casas-abrigo para mulheres ou centros de acolhimento para refugiados	
4	Pessoas institucionalizadas	7	Instituições de saúde	Período de permanência mais longo do que o necessário devido à falta de alojamento
		8	Instituições penais	Sem alojamento disponível antes da libertação
5	Pessoas em estruturas não convencionais devido à falta de alojamento	9	Casas móveis	Sempre que a acomodação se deve à falta de alojamento e não é o local habitual de residência
		10	Edifícios não convencionais	
		11	Estrutura temporária	
6	Pessoas sem-abrigo que vivem temporariamente em alojamento convencional com familiares e amigos (devido à falta de alojamento)	12	Alojamento convencional, sem ser o local habitual de residência	Sempre que a acomodação se deve à falta de alojamento e não é o local habitual de residência

Fonte: Edgar et al, 2007

¹ Optou-se por um período de um ano para manter a coerência com as recomendações dos Censos UNECE/EUROSTAT

2 Estratégia de Informação para Monitorização dos Sem-Abrigo

A informação é a base do desenvolvimento, da implementação e monitorização das políticas referentes aos sem-abrigo. É, portanto, necessário dispor de informações fiáveis sobre o fenómeno dos sem-abrigo em todos os níveis do processo de tomada de decisão, por forma a permitir o desenvolvimento de acções estratégicas, a gestão organizacional e a avaliação do projecto. Assim, os debates sobre a responsabilidade pela recolha de dados sobre os sem-abrigo devem ser considerados no contexto do desenvolvimento e implementação, a nível nacional, das estratégias referentes a essa matéria. A recolha de dados sobre os sem-abrigo é mais eficaz quando realizada como parte de uma estratégia integrada para combater ou prevenir o fenómeno. Desta forma, a estratégia passa a constituir uma fonte de informação para o processo de recolha de dados e garante a fundamentação das políticas em factos concretos.

2.1 Questões de governança

As actuais bases do debate europeu sobre as estratégias relacionadas com os sem-abrigo destacam a necessidade de:

- ♦ desenvolver políticas estratégicas nacionais sobre os sem-abrigo, que envolvam todos os agentes relevantes para a matéria, incluindo os ministérios competentes;
- ♦ identificar mecanismos de aplicação de políticas locais;
- ♦ clarificar as responsabilidades de coordenação e implementação;
- ♦ definir metas claras e mecanismos para medir os resultados, comparando-os com uma base fiável de informações;
- ♦ dispor de políticas baseadas em factos concretos.

É fundamental, portanto, que o envolvimento do Estado na recolha de dados esteja integrado no quadro da estratégia (nacional ou regional) relativa aos sem-abrigo. Esta estratégia deverá, assim, incluir outra estratégia de informação para monitorização dos sem-abrigo. Nos casos em que a responsabilidade pela implementação de estratégias relativas aos sem-abrigo seja atribuída às autoridades regionais ou locais, caberá à administração central contribuir para a melhoria da capacidade e competência dessas autoridades no que diz respeito à gestão da recolha de informações. Por exemplo, a recente avaliação pelos pares da estratégia norueguesa para prevenir o fenómeno dos sem-abrigo refere que foram atribuídas responsabilidades de coordenação, implementação e promoção da estratégia a uma agência de coordenação (*Housing Bank*). Entre estas responsabilidades inclui-se a concessão de competências às autarquias e a organização de redes e fóruns regionais e locais destinados a melhorar as capacidades das autoridades municipais na implementação da estratégia.

Aos níveis nacional (ou regional), os diferentes ministérios governamentais têm um papel a desempenhar, quer no desenvolvimento e implementação das estratégias relacionadas com os sem-abrigo, quer na recolha dos dados necessários para monitorizar os progressos. Em certos países, os institutos de estatísticas nacionais ou regionais têm participado na recolha de dados sobre o fenómeno (por exemplo, França, Itália, Espanha e Alemanha). Apesar de não ser necessário que a produção de dados seja organizada e levada a cabo directamente por institutos nacionais de estatísticas, estes devem ser consultados por forma a garantir a qualidade e fiabilidade dos dados nacionais.

Todas as fases de implementação das estratégias de informação para monitorização dos sem-abrigo envolvem custos identificáveis e orçamentados. Cabe à autoridade nacional avaliar os custos de cada fase do processo de implementação, quer para o Estado, quer para os prestadores de serviços. Estes custos precisam de ser orçamentados para além do calendário de

implementação da estratégia, tal como os custos das receitas anuais. Apesar de serem necessários fundos suficientes para assegurar a boa implementação da estratégia de informação, os custos devem ser definidos em função dos benefícios directos e indirectos da monitorização das informações sobre os sem-abrigo.

2.2 Políticas baseadas em factos – Desenvolvimento de um sistema de informação para monitorização dos sem-abrigo

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. Dada a diversidade das fontes de informação eventualmente disponíveis, poderá ser necessário efectuar uma investigação a nível nacional para estabelecer a natureza e utilização da informação e a forma de combinar ou utilizar as várias fontes de forma a mantê-las compatíveis. Este procedimento deverá fazer parte do desenvolvimento da estratégia relativa aos sem-abrigo.

A fase inicial da estratégia de informação sobre os sem-abrigo deverá assentar na análise das fontes de informação disponíveis para as diversas categorias de população sem-abrigo, bem como para as populações em risco (por exemplo, pessoas institucionalizadas ou em habitação inadequada), tendo em conta a definição de sem-abrigo utilizada na estratégia. Este processo deverá envolver a análise das fontes administrativas, bem como as fontes de investigação e deverá considerar a natureza, a disponibilidade e a fiabilidade da informação. Esta análise deverá ainda incluir os sistemas de informação utilizados pelos prestadores de serviços.

A estratégia de monitorização dos sem-abrigo deverá conter deliberações relacionadas com a abordagem a ser implementada em diferentes domínios de informação.

Uma das principais deliberações, que deverá envolver todos os intervenientes-chave, está relacionada com a definição da expressão “sem-abrigo”, que deverá ser claramente elaborada. Este processo poderá envolver uma definição mais alargada, permitindo que o enfoque político resida na prevenção e incluindo, assim, a população em risco de se tornar sem-abrigo. A definição harmonizada das situações de vida recomendada pela Conferência dos Estatísticos Europeus deverá funcionar como base para a recolha de dados (ver figura 2, p. 11).

As deliberações devem ser incluídas na recolha de dados dos prestadores de serviços. A estratégia de informação deve ainda determinar a abordagem e a responsabilidade pelo desenvolvimento e manutenção da base de dados dos prestadores de serviços.

Por último, é também necessário determinar o tipo de informação essencial para efeitos de monitorização. As variáveis listadas abaixo (figura 5, p. 31) incluem provavelmente as principais informações necessárias. Convém confirmar a definição destas variáveis de modo a assegurar a coerência ao nível da recolha de dados entre áreas geográficas e ao longo do tempo. Para tal, o instituto nacional de estatísticas deverá ser chamado a pronunciar-se sobre os protocolos do Eurostat que foram desenvolvidos para harmonizar conceitos, definições e classificações.

O tipo de dados necessários para a monitorização não deve deixar margem para dúvidas. O planeamento dos procedimentos de recolha dos dados deve assentar numa clara distinção entre os dados sobre existências, sobre fluxos e sobre prevalência. Por exemplo, se se pretender obter informações sobre existências e fluxos, serão necessários dados de registo dos beneficiários que entram e saem das listas dos serviços.

Apesar de isso ser fundamental para a obtenção de dados a nível nacional, o processo nem sempre é possível ou eficiente em termos de custos. Poderá ser necessária ainda uma implementação

geográfica por etapas. Por este motivo, a cobertura geográfica deve ser encarada como uma decisão fundamental de planeamento em termos de implementação da recolha de dados dos prestadores de serviços. Nestas situações, recomenda-se que o registo dos prestadores de serviços continue a abranger todo o território nacional. Assim, as estimativas poderão ser elaboradas através de análises do lado do fornecimento. Facilitar-se-á, desta forma, uma introdução faseada e permitir-se-á elaborar, a nível nacional, estimativas sobre os sem-abrigo relativas a regiões subnacionais.

As fases de planeamento do Censos 2011 deverão incluir considerações sobre a utilização que pode ser dada aos dados de registo da população e sobre a abordagem de contagem da população de sem-abrigo (ou, pelo menos, de parte dos sem-abrigo que vivem em situações de alojamento colectivo e em residências não convencionais). Durante o planeamento do Censos, deverá determinar-se a possibilidade de os dados de base poderem ser obtidos para certas categorias de sem-abrigo (por exemplo, pessoas que vivem com familiares e amigos ou partilham involuntariamente um alojamento). De igual modo, o planeamento de estudos sociais a nível nacional deverá considerar a possibilidade de incorporar módulos retrospectivos (ver o módulo incorporado nas EU-SILC (estatísticas do rendimento e das condições de vida na comunidade) e na Auditoria Urbana).

A estratégia de informação deve ainda considerar o valor e a utilização que pode ser dada aos dados administrativos. Por exemplo, todos os registos legais de ordens de despejo, os registos prisionais sobre datas de libertação ou os registos de altas hospitalares têm influência em certos aspectos da definição de sem-abrigo acima referida.

É evidente que o fenómeno dos sem-abrigo é uma das vertentes que permite avaliar a eficiência do modo de operação do mercado imobiliário. A avaliação das necessidades residenciais é um elemento-chave do processo de planeamento numa série de países comunitários. De igual modo, ao abrigo dos programas sociais de inclusão, a monitorização e o planeamento dos serviços destinados a apoiar pessoas vulneráveis por forma a permitir-lhes viver de forma independente dentro da comunidade também envolvem a utilização de informações sobre os beneficiários. A estratégia de informação para monitorização dos sem-abrigo deverá garantir a compatibilidade e coordenação com estes mecanismos de planeamento conexos.

O ponto central da estratégia de informação para monitorização dos sem-abrigo deverá, portanto, consistir na identificação das fases e dos procedimentos de implementação da gestão de bases de dados sobre os prestadores de serviços e dados sobre registos de beneficiários. As secções seguintes apresentam um resumo dos procedimentos recomendados para este fim.

3 Dados dos prestadores de serviços

3.1 Bases de dados de prestadores de serviços

Um dos elementos-chave da investigação desenvolvida para medir o fenómeno dos sem-abrigo tem sido a recolha de dados sobre os serviços prestados aos sem-abrigo e a criação de bases de dados pelos prestadores dos referidos serviços. Uma vez que estes serviços mantêm contacto ou proporcionam abrigo a muitos sem-abrigo, podem fornecer estatísticas fundamentais para o conhecimento da dimensão e das características do fenómeno, bem como facilitar o acesso aos beneficiários que, por sua vez, contribuirão para enriquecer os inquéritos dos investigadores. Antes da recolha de dados sobre os serviços destinados a medir o fenómeno dos sem-abrigo, é necessário determinar os tipos de serviços que devem ser considerados. Em seguida, deve ser criada uma base de dados para conter as informações mais relevantes, de forma a que as variáveis-padrão dos dados possam ser reunidas a partir dos seus registos de beneficiários ou através dos inquéritos efectuados.

Através da análise de exemplos de bases de dados e directórios sobre serviços direccionados para os sem-abrigo e criados para efeitos de investigação e outros fins em vários Estados-Membros, é possível propor metodologias adequadas às autoridades nacionais e manter bases de dados de tais organizações, passando pelo estudo dos dados necessários, e pelas questões relacionadas com a gestão, as TI e os recursos.

Além de fornecerem dados para medição, as boas bases de dados dos prestadores de serviços podem ainda ajudar a definir políticas mais eficazes e a tomar melhores decisões sobre financiamento e planeamento dos serviços de apoio aos sem-abrigo. Podem ainda ajudar a identificar lacunas na prestação dos serviços, a evitar a duplicação de serviços e a promover as boas práticas e o trabalho em rede entre os prestadores de serviços. Como tal, as bases de dados podem ter múltiplas funções, ser eficazes em termos de custos e beneficiar diversos grupos e, em última análise, os próprios sem-abrigo.

3.1.1 Bases de dados existentes de prestadores de serviços

Em vários Estados-Membros, existem vários exemplos de bases de dados de prestadores de serviços a pessoas sem-abrigo. A maioria foi publicada ao longo dos últimos 5 anos e demonstram a viabilidade da criação de tais recursos. Em muitos países, estes conjuntos de dados já começam a fornecer informações sobre muitas organizações passíveis de se tornarem fornecedoras de dados.

As bases de dados ou os directórios variam em termos de âmbito e qualidade, incluindo no que se refere às seguintes características-chave:

- ◆ Objectivo e público-alvo (por exemplo, estudos sobre os sem-abrigo, registos de financiamento e/ou ferramentas de recomendação);
- ◆ Editores (entidades públicas nacionais ou regionais, autarquias ou ONG);
- ◆ Âmbito geográfico (ou seja, local – incluindo capitais -, regional, nacional);
- ◆ Cobertura de vários tipos de serviços (por exemplo, especializados e não especializados, residenciais e não residenciais, serviços geridos pelo Estado, serviços das autoridades municipais/locais, ONG ou empresas privadas, etc.);
- ◆ Nível de informações relevantes sobre os serviços e as áreas em que a pesquisa de dados incidiu;
- ◆ Qualidade dos dados e viabilidade de utilização;
- ◆ Método de pesquisa e frequência de actualizações;

- ◆ Disponibilidade dos dados e respectiva acessibilidade ao público em geral.

3.1.2 Orientações para a criação de uma base de dados de prestadores de serviços

Analisando os actuais exemplos de bases de dados de prestadores de serviços, é possível delinear um procedimento flexível assente em sete fases que permite às autoridades nacionais criar uma base de dados de serviços destinados à população sem-abrigo. Quatro dessas fases são aqui resumidamente apresentadas:

1. Avaliação de bases de dados/directórios existentes com as características acima referidas

Uma vez que a criação de uma base de dados pode ser uma tarefa complicada, convém determinar primeiro a existência de tais recursos e se algum dos eventuais dados sobre serviços pode ser incorporado/reutilizado. Para tal, poderá ser útil contactar as entidades governamentais nacionais e regionais e os organismos de financiamento, bem como ONG que participem no processo enquanto membros e/ou com funções de coordenação, organismos de investigação, entidades administrativas regionais e locais, ONG locais, e grandes prestadores de serviços em conurbações ou áreas de cidades importantes onde seja provável a existência de uma maior população de sem-abrigo. Se os dados sobre um determinado país ou área geográfica forem escassos, poderá ser difícil determinar que recursos existem noutros países semelhantes ou vizinhos.

2. Requisitos e especificação

Poderá ser elaborada uma lista de requisitos para cobrir todos os aspectos acima referidos (objectivo, âmbito, cobertura, dados a recolher, etc.) e as necessidades do pessoal (incluindo em termos de gestão do projecto, TI, investigação e técnicas administrativas). Os requisitos relacionados com o projecto poderão ainda abordar os seguintes aspectos: métodos de recolha de dados, TI, actualização de dados e acesso aos dados.

Propõe-se que seja recomendado um nível mínimo de dados fundamentais sobre os serviços (dados de nível 1) para ajudar na Medição de Dados sobre os Sem-Abrigo. Com vista a contribuir para esta medição, a recolha de tais informações para efeitos de investigação e amostragem deve proporcionar um nível suficiente de contacto com as agências e uma avaliação dos grupos-alvo beneficiários, dos serviços fornecidos e do âmbito de acção para o fornecimento de dados sobre beneficiários. Em função das necessidades, do objectivo e do público-alvo da base de dados, poderão ser coligidos outros dados, sendo estes de natureza opcional (níveis 2 e 3). Os dados de nível 2 consistem em informações mais pormenorizadas e particularmente relevantes para os profissionais (por exemplo, custos dos serviços, invalidação de acessos, transporte, níveis de pessoal, etc.) e os dados de nível 3 consistem em informações para posterior análise dos serviços prestados à população sem-abrigo (por exemplo, financiamento, qualidade e resultados).

Figura 3

DADOS DE NÍVEL 1	
Dados organizacionais	
Nome da organização/serviço	As organizações que prestam vários serviços poderão ter de diferenciar e separar os dados de entrada.
Morada e informações de contacto (telefone, fax, e-mail, sítio web)	Poderá ser a morada do gabinete administrativo em vez da morada em que o serviço é prestado. Algumas moradas são confidenciais e alguns serviços são apenas prestados por telefone.
Morada e informações de referência (telefone, fax, e-mail, sítio web)	Se diferente do acima referido. NB: estes dados são necessários se as informações se destinarem a ser publicadas, para efeitos de referência.
Localização geográfica do serviço	Distrito, cidade, município, região ou outra indicação geográfica relevante.
Tipo de organização	Serviço especializado ou não especializado no domínio dos sem-abrigo, autarquias, ONG, empresas privadas, etc.
Dados sobre o beneficiário	
Grupo-alvo e beneficiário	Incluindo a faixa etária, o género, etc., e quaisquer eventuais restrições.
Domínios abrangidos	Alguns serviços, sobretudo pensões e centros de dia, poderão não restringir a prestação de serviços a uma área em particular. Organizações diferentes poderão também servir uma variedade de áreas diferentes mas sobrepostas (por exemplo, as áreas baseadas em zonas geográficas, limites municipais ou remissão para organismos de financiamento).
Dados sobre o serviço	
Finalidade/intenção do serviço	Por exemplo, alojamento de emergência, provisório, transitório ou especializado, centro de dia, serviços móveis, etc., baseados na classificação dos serviços utilizados.
Critérios de acesso	Por exemplo, directamente ou através de agência, entrevista ou passagem breve.
Período de estadia	Período máximo previsto de permanência para os serviços de alojamento.
Apoio prestado	Poderá ser aqui incluída uma descrição livre e/ou referido um sistema de códigos para designar os vários apoios fornecidos.
Horas de abertura/turnos do pessoal	Horas de abertura para os serviços não residenciais, e os turnos para os serviços de alojamento.
Tipo de acomodação	Por exemplo, número de dormitórios, quartos partilhados ou individuais, ou apartamentos.
Número de camas	Número total
Acesso dos residentes ao alojamento	Por exemplo, restrições ou obrigações de permanência fora do alojamento para os residentes.
Níveis de ocupação ou utilização	Níveis médios de ocupação para os serviços de alojamento, número de serviços prestados por semana e/ou números e tipos de grupos de beneficiários que usam os serviços.

3. Recursos e financiamento

A estimativa dos custos relacionados com a criação de bases de dados de várias dimensões sobre os sem-abrigo demonstra a relativa acessibilidade e rentabilidade deste procedimento, sobretudo após os custos iniciais de estabelecimento.

Para criar uma pequena base de dados e pesquisar informações de 50 serviços, seriam necessárias, por ano, cerca de quatro semanas de trabalho (24 dias) e cerca de duas semanas de afectação de pessoas (sete dias) para manter os dados actualizados e gerir a base de dados.

Para criar uma base de dados média de 500 serviços, os custos em termos de tempo dispensado pelo pessoal elevar-se-iam a cerca de quatro meses a tempo inteiro (79 dias) e, para actualização dos dados e gestão da base de dados, a cerca de cinco semanas por ano (27 dias).

Para uma base de dados de 2500 serviços, os custos de criação envolveriam cerca de 56 semanas de trabalho (282 dias) ou, por exemplo, três funcionários trabalhando a tempo inteiro durante quatro meses. Seriam necessários cerca de 5 meses de trabalho (94 dias) por ano para manter os dados actualizados e assegurar a gestão da base de dados.

Para editar uma base de dados de um prestador de serviços em formato electrónico e/ou impresso, seriam necessários alguns custos adicionais e estes também foram estimados.

4. Tarefas e calendário do projecto

As tarefas a seguir enunciadas constituem as principais fases do desenvolvimento da base de dados e do conteúdo, podendo algumas delas ocorrer em simultâneo:

- ◆ Especificação da estrutura, dos códigos e dos campos dos dados em termos de extensão e de se tratarem ou não de texto livre;
- ◆ Pesquisa e criação de bases de dados de contactos para serviços de investigação e para introdução de dados de serviços;
- ◆ Desenvolvimento de ferramentas de investigação (por exemplo questionários, calendários de entrevistas telefónicas);
- ◆ Realização de investigações (por exemplo, envio de questionários) e insistência junto de pessoas que não responderam aos mesmos;
- ◆ Redacção e edição de dados de entrada sobre os serviços.

Se a base de dados se destinar também a ser disponibilizada em directório impresso ou em linha, será ainda necessário criar e testar um sítio web, criar uma base de dados de livros editados ou utilizar a edição assistida por computador para criar um directório impresso, imprimir o directório e lançar o directório e/ou sítio web, bem como assegurar a sua comercialização e distribuição.

Dependendo da escala do projecto, do formato e do pessoal disponível, deverão ser necessários, no mínimo, três meses para desenvolver uma base de dados e coligir dados sobre os serviços. Se os dados se destinarem a ser disponibilizados em formato impresso, serão necessários mais dois meses (perfazendo um total de cinco meses) para desenvolver sistemas de produção de livros, para a própria produção dos livros e para a impressão dos mesmos. Se os dados se destinarem a ser disponibilizados em linha, será necessário um calendário de cerca de seis a oito meses para conceber, desenvolver e testar uma base de dados de serviços básica mas eficiente.

As três fases finais consistem no seguinte:

5. Utilização/divulgação da base de dados

6. Actualização dos dados

7. Avaliação da base de dados

3.1.3 Conclusão

O cumprimento destas orientações poderá ajudar à criação de uma base de dados de serviços destinados à população sem-abrigo, a partir da qual serão recolhidas as variáveis-padrão dos dados retirados dos inquéritos e os registos dos beneficiários dos prestadores de serviços. A criação de uma base de dados de prestadores de serviços pode ser ainda mais rentável se for disponibilizada para consulta e outros fins, de forma a beneficiar os prestadores de serviços e a própria população sem-abrigo.

Convém utilizar, sempre que possível, todas as fontes de dados existentes e adoptar uma abordagem metódica (ou seja, dando prioridade ao desenvolvimento de bases de dados para capitais e outras cidades importantes e conurbações) para o desenvolvimento de conjuntos de dados nacionais que exigem recursos mais significativos.

Apesar de as entidades públicas nacionais serem solicitadas, se não a contribuir com verbas significativas, a, pelo menos, apoiar o desenvolvimento de recursos nacionais, poderão não querer desempenhar a tarefa directamente. Em alternativa, poderão preferir remeter o processo para uma agência (seja ela um instituto de investigação/consultoria, uma ONG ou uma organização similar) com conhecimento directo do fenómeno dos sem-abrigo.

3.2 Registo de beneficiários e sistemas de registo de dados

3.2.1 Introdução

Muitos prestadores de serviços guardam, em sistemas de registo de beneficiários ou bases de dados, informações sobre os seus beneficiários ou sobre as pessoas que utilizam os seus serviços. Estes sistemas foram desenvolvidos ao longo do tempo para vários propósitos e utilizando várias tecnologias computadorizadas. Alguns registos de beneficiários foram desenvolvidos a partir de documentos impressos existentes, enquanto outros foram desenvolvidos de raiz como bases de dados informatizadas. A nossa investigação detectou muitos exemplos actuais de sistemas de registo de beneficiários, os quais se estão a tornar cada vez mais comuns. Acreditamos que esta tendência continuará a verificar-se e será, em muitos casos, a forma mais eficiente de, no futuro, recolher dados dos prestadores de serviços.

3.2.2 Prestadores de serviços e recolha de dados

As ONG que prestam serviços aos sem-abrigo apresentam uma organização diferente aos níveis regional e nacional e este facto tem, pelo menos em certos países, um impacto significativo sobre a disponibilidade de sistemas harmonizados de registo de beneficiários. Para as organizações nacionais com ramos locais, poderá ser mais fácil padronizar as informações e métodos de registo de beneficiários do que para as organizações de nível regional e nacional, que se baseiam na participação de entidades locais relativa ou completamente independentes ou cuja função assenta numa organização de cúpula.

Os dados referentes aos beneficiários são recolhidos para vários propósitos, tais como para documentar o processo de apoio e prestação de serviços, ou para fornecer informações às entidades financiadoras, aos cidadãos e (por vezes) para investigação científica. Alguns (não todos) sistemas são desenvolvidos para servir todos os propósitos em simultâneo. Em certos casos, os

requisitos das entidades financiadoras têm sido a força motriz para a implementação dos sistemas padronizados de registo de beneficiários.

3.2.3 Sistemas de registo de beneficiários

Entre os exemplos de sistemas de registo de beneficiários estudados e analisados na investigação incluem-se:

- ◆ Sistemas de registo de beneficiários *Regas* e *Clever* (Países Baixos)
- ◆ Sistema de registo de beneficiários *Link*, de Dublin (Irlanda)
- ◆ *Link* (Reino Unido)
- ◆ *CHAIN* (Reino Unido - Londres)
- ◆ *Common Monitoring System* (Sistema de Monitorização Comum) (Reino Unido – Escócia)
- ◆ Sistema de registo de beneficiários *Supporting People* (Reino Unido – Inglaterra)
- ◆ Conjunto de dados básicos *AG STADO* (Alemanha)
- ◆ Sistema *Tellus SAW* (Bélgica)
- ◆ *NewPeopleVison* (República Checa)
- ◆ Sistema *Naděje EK* (República Checa)

3.2.4 Panorâmica dos sistemas revistos

A revisão dos sistemas de registo de beneficiários que se encontra em curso em diferentes países serviu para demonstrar a vastidão dos temas a considerar pelas autoridades nacionais no desenvolvimento de metodologias para coligir ou agrupar estatísticas sobre os sem-abrigo utilizando registos de beneficiários. A presente secção destaca as lições retiradas destes sistemas, que as autoridades nacionais poderão utilizar para criar metodologias próprias.

Responsabilidade pelo desenvolvimento do sistema

O papel das autoridades nacionais responsáveis pelo desenvolvimento dos sistemas apresenta grandes diferenças no que diz respeito ao nível de obrigatoriedade de participação no sistema.

Nos casos em que a participação é obrigatória, o desenvolvimento dos sistemas é normalmente financiado pelo ministério competente do governo central. Tal significa que as principais questões relacionadas com a definição e protecção de dados podem ser determinadas a nível nacional. Contudo, esta abordagem precisa de ser considerada em conjunto com as necessidades das agências participantes, que têm de ser consultadas durante o desenvolvimento do sistema. A abordagem é também menos flexível em termos de incorporação dos sistemas de recolha de dados nos sistemas das agências, que necessitam de informações de gestão e planeamento.

Nos casos de participação voluntária, a abordagem tem assentado na concessão de apoio financeiro ao desenvolvimento pelo ministério competente, ou tem focado o agrupamento de dados a partir de sistemas desenvolvidos à margem do controlo estatal ou o financiamento da análise deste grupo de dados.

Serviços abrangidos pelos sistemas

Os sistemas de registo abrangem frequentemente diversos tipos de serviços. Um problema específico é a elevada rotatividade a curto prazo dos beneficiários e a discrição dos serviços de baixo limiar. Muitas vezes, não existe tempo suficiente e pessoal disponível para recolher dados de pessoas que passam apenas uma ou duas noites no alojamento cedido. Além disso, alguns desses serviços poderão obedecer a regras de anonimato por forma a acolherem pessoas sem documentos legais ou que tenham sido repelidas pelos procedimentos administrativos de outros serviços. Esta

questão poderá ainda estar relacionada com questões de financiamento e com problemas de recolha e duplicação de dados, que precisam de ser resolvidos para permitir a recolha de informações rigorosas e necessárias para traçar o perfil desta categoria de utilizadores dos serviços. Contudo, o facto de alguns sistemas recolherem este tipo de dados demonstra que é possível resolver estas questões. Foram poucos os sistemas utilizados para recolher informações de abrigos destinados a mulheres vítimas de violência doméstica. Mais uma vez, esta questão tem frequentemente por base preocupações de financiamento e política, e não de logística de recolha de dados. Apesar de terem de ser considerados outros factores em termos de privacidade e acesso aos dados (ver mais abaixo), não existem técnicas distintas para evitar que esta categoria de utilizadores do serviço seja integrada no sistema de registo de beneficiários.

Desenvolvimento de software

Podem ser identificadas duas abordagens distintas no desenvolvimento dos sistemas de software para os referidos registos de informações sobre beneficiários.

Em primeiro lugar, os dados são extraídos dos sistemas comerciais que foram desenvolvidos e são vendidos para gestão dos serviços sociais ou gestão de alojamento. Este é o caso da abordagem alemã e constitui a base do sistema Regas implementado nos Países Baixos. Estes sistemas permitem que a informação sobre os beneficiários seja extraída para análise, quer através da utilização de um programa de extracção, quer através de acesso a um módulo específico do programa.

Em segundo lugar, existem sistemas especificamente desenvolvidos para recolha de dados sobre beneficiários ou para efeitos de monitorização dos beneficiários. Nestes se incluem os sistemas desenvolvidos internamente pelas ONG (por exemplo, os sistemas *SAW* e *Nadeje*), os sistemas encomendados e pagos pelo Estado (por exemplo, o sistema *Supporting People*), e os sistemas encomendados por ONG a agências de concepção de software – exemplificado pelo sistema neerlandês *Clever* e pelos sistemas *Link* implementados no Reino Unido e em Dublin. Estes são considerados sistemas indicadores, que permitem a adição de módulos para dar resposta às necessidades dos utilizadores.

Funcionalidade

Os programas deverão assegurar que a facilidade de introdução dos dados não comprometerá a qualidade dos mesmos. Os sistemas revistos constituem interfaces baseadas no sistema operativo “Windows” ou na Internet, utilizando menus pendentes e botões de rádio para permitir a entrada de dados pré-codificados. Em segundo lugar, os programas podem melhorar a qualidade dos dados, permitindo a sua validação e a comunicação dos erros na fase de introdução dos dados. Muitos dos programas examinados também permitem um segundo nível de validação na fase de exportação dos dados, altura em que o pessoal da central de processamento de dados pode resolver questões relativas aos mesmos com a equipa que os introduziu. Por fim, os programas possibilitam a exportação dos dados nos formatos acordados.

Protecção de dados

Apesar de todos os sistemas estarem conformes com os requisitos nacionais de protecção de dados, a abordagem aos mesmos é variada, sobretudo no que diz respeito ao agrupamento de dados ao nível nacional. O sistema alemão é o mais rígido pois só permite a exportação de dados agrupados para análise a nível nacional. Este facto inibe substancialmente a análise e a utilização dos dados. Todos os restantes sistemas permitem a análise de registos individuais, através da aplicação das rotinas de preservação de anonimato. Os identificadores únicos podem ser gerados pelo sistema ou pela criação de um número único (baseado em determinadas combinações de

apelidos, iniciais, género e data de nascimento). Nenhum dos sistemas aqui revistos utilizou o número de identificação nacional ou o número de segurança social como identificador único, apesar de esta abordagem ser utilizada noutros sistemas.

O problema da dupla contagem é real, sobretudo quando não são utilizados identificadores únicos de beneficiários. Na medição da prevalência e dos fluxos, é quase impossível excluir a dupla contagem das pessoas sem a existência de identificadores únicos dos beneficiários. São utilizadas uma série de técnicas para preservar o anonimato e proteger a identidade individual, de forma a que a extracção dos dados seja compatibilizada com as regras de protecção de dados e com o justificado interesse dos utilizadores dos serviços, que não querem que os seus dados pessoais sejam utilizados para fins impróprios.

Apesar de existir um sólido quadro de protecção de dados em toda a Europa que não apresenta uma barreira intransponível à partilha de informação, em certos países, esta questão poderá representar um enorme desafio.

Garantia de qualidade dos dados

Este tipo de recolha de dados é frequentemente criticado pelo facto de a introdução de dados por muitas pessoas poder levar à compilação de informações erradas e pouco fiáveis. A qualidade e a integridade dos dados deve ser assegurada.

Em primeiro lugar, o próprio programa de software pode garantir um nível de rigor e coerência no registo dos dados. Isto pode ocorrer em diferentes fases. Na fase da introdução de dados, a detecção de erros, os algoritmos de validação e a comunicação automática de erros antes da introdução ou exportação dos dados podem contribuir para colmatar a ausência de dados ou entradas inválidas. O programa pode ainda requerer a completude de certos campos-chave antes da exportação dos dados. Nesta fase, o ponto fulcral reside em encontrar um equilíbrio entre a facilidade de introdução dos dados e a verificação rigorosa dos campos-chave. Os programas também fornecem plataformas de ajuda contextual.

Em segundo lugar, quando os dados são exportados para uma unidade central de processamento, é possível utilizar algoritmos de validação mais rigorosos. Este procedimento requer um nível relativamente elevado de recursos profissionais para verificação e rectificação de erros com a agência responsável pelo seu fornecimento.

Em terceiro lugar, a monitorização de dados e a análise de tendências também pode contribuir para proporcionar um *feedback* aos utilizadores que introduzem os dados. Assim, a comunicação regular dos campos incompletos ou inadequadamente registados, bem como das análises estatísticas e comparativas, pode servir para melhorar o desempenho.

Em quarto lugar, é fundamental manter contacto directo com o pessoal da agência. A abordagem de monitorização acima descrita é normalmente combinada com acções de formação de pessoal, com a divulgação de guias de orientação e boletins informativos e com a criação de grupos de utilizadores. Muitos sistemas fornecem ainda serviços de assistência para a resolução de questões específicas. Sistemas baseados na Internet complementam estas abordagens com sistemas de apoio em linha.

Exportação de dados

Os sistemas revistos mostram várias possibilidades de exportação de dados para a unidade central de processamento. Os sistemas da República Checa e do Reino Unido alojam dados em suporte de papel (com processamento central de dados), apesar de este procedimento ser cada vez mais raro

e constituir a abordagem mais dispendiosa em termos de tempo e custos. Nos sistemas novos ou actualizados, a transferência electrónica de dados deveria ser o procedimento habitual, uma vez que a acessibilidade generalizada aos recursos informáticos e à tecnologia garantem que esta é a via mais rentável. São várias as vias possíveis para a transferência electrónica de dados, mas, mais uma vez, a revisão sugere que os sistemas baseados na Internet com protocolos XML são agora habitualmente utilizados em sistemas novos ou actualizados. Esta abordagem tem a vantagem de não necessitar da instalação de software nos sistemas dos fornecedores de dados, uma vez que a introdução de dados em linha é a base da recolha de dados. Contudo, a revisão sugere que deve ser utilizado pessoal especializado para receber e verificar os dados electrónicos antes do seu processamento e análise.

Análise de dados

A utilização de registos individuais em detrimento dos dados pré-agrupados permite analisar de forma mais flexível os dados recolhidos a nível nacional, uma vez que apenas o acesso aos registos individuais permite uma tabulação cruzada de qualquer uma das variáveis recolhidas. Isto precisa de ser combinado com uma análise geográfica (ligada aos censos e/ou às áreas geográficas administrativas).

3.2.5 Implementação

A revisão das abordagens adoptadas nos diferentes países revela a existência de várias etapas ou fases de implementação nos sistemas de registo de beneficiários. Estas subdivisões devem ser consideradas fundamentais para o desenvolvimento dos sistemas.

- ◆ Fase 1 - Planeamento

Esta fase envolve a consulta aos prestadores de serviços. Este processo poderá incluir um estudo dos sistemas utilizados para o registo específico dos beneficiários e do software de gestão. Envolve ainda a consulta às agências-chave para determinação dos dados a incluir e das definições a empregar. Esta fase exige ainda que sejam definidas as estruturas de gestão a serem adoptadas para a manutenção dos sistemas e que seja nomeada a equipa nacional de coordenação para tratar do desenvolvimento e implementação dos sistemas.

- ◆ Fase 2 - Desenvolvimento

Esta fase envolve o desenvolvimento de sistemas de software e/ou a especificação de plataformas de intercâmbio de dados-padrão. Para tal, são necessários sistemas de orientação e de teste. Nesta fase é preparada documentação detalhada, guias de orientação e material de formação.

- ◆ Fase 3 - Implementação

Esta fase também envolve um processo de formação e publicidade antes do lançamento dos sistemas. Muitas vezes, o processo tem de ser organizado por regiões e eventualmente orientado em separado para diferentes tipos de prestadores (por exemplo, agências orientadas para os sem-abrigo e abrigos para mulheres vítimas de violência doméstica).

- ◆ Fase 4 – Gestão e Actualização

Tal como os sistemas de alojamento, de backup de dados e de suporte de sistema, as estruturas de revisão da gestão, monitorização e desempenho têm de assegurar uma administração adequada e eficiente do sistema e o cumprimento dos termos de referência acordados.

Finanças, recursos e orçamentação

O custo associado à implementação da recolha de dados a partir dos sistemas de registo de beneficiários implica ter em consideração duas questões – a implementação global da abordagem e a criação de software ou do sistema de recolha e agrupamento de dados.

Cada uma das quatro fases de implementação descritas acima tem um custo associado. É impossível determinar o custo exacto de cada fase, uma vez que esta questão depende, em parte, do número de prestadores de serviços existentes em cada país e do grau de coordenação exigido entre a administração central e as entidades regionais ou locais. Depende também da função desempenhada pela autoridade nacional, que poderá responsabilizar-se pessoalmente pela implementação ou optar pela contratação de serviços externos. Recomenda-se a última opção.

O desenvolvimento de software para criação da base de dados nacional ou para análise de dados dependerá da opção escolhida em cada país. As principais opções são:

Opção 1 Utilização de software existente e de protocolos de extracção de dados

Na Alemanha, teve de ser desenvolvida uma ferramenta de agrupamento para extrair dados agrupados de uma série de softwares diferentes que já estavam a ser utilizados pelos prestadores de serviços de ONG para apoio à população sem-abrigo. O desenvolvimento desta ferramenta foi encomendado a um instituto e custou aproximadamente 50 mil euros. A realização anual de ajustes ao software tem de ser financiada em separado. Todos os anos, a versão mais recente do software de agrupamento é enviada aos prestadores de serviços que participam na recolha nacional de dados. Em 2004, cerca de 120 serviços receberam o software de extracção e 56 conjuntos de dados agrupados tiveram de ser processados e reunidos numa base de dados nacional. Este processo anual tem um custo aproximado de 5000 euros a 7000 euros, dependendo do número de prestadores de serviços que nele participam. Uma vez que o objectivo é aumentar a participação, os custos anuais deverão subir substancialmente no futuro.

Estes custos não incluem as despesas de pessoal da BAG W, responsável pela gestão do processo de recolha dos dados, pela coordenação do debate e das decisões sobre as mudanças a introduzir no conjunto básico de variáveis e noutros aspectos da recolha e análise de dados. A gestão da recolha de dados a nível nacional requer, pelo menos, um trabalho contínuo em tempo parcial, se não a criação de um posto de trabalho a tempo inteiro.

Opção 2 Desenvolvimento de software de recolha CRS (sistema de registo de beneficiários) Reino Unido / Inglaterra

O sistema de registo de beneficiários *Supporting People* foi baseado num formulário de registo de clientes utilizado pelo ODPM (actualmente o departamento de comunidades e governo local), após consulta às autoridades locais e aos prestadores de serviços.

O *Centre for Housing Research* na Escócia foi contratado para desenvolver, testar e implementar o software e para gerir a base de dados, analisar os dados e produzir regularmente gráficos. Cabe-lhe ainda a gestão de um sítio na Internet referente ao sistema.

O sistema foi desenvolvido ao longo de um período de seis meses e é gerido desde 2003. A base de dados inclui um registo dos prestadores de serviço a partir dos quais são recolhidos os dados (actualmente, cerca de 30 mil serviços). Os dados são fornecidos directamente a cerca de 140 autoridades locais que subscrevem o serviço. Todos os anos, são registados no sistema aproximadamente 200 mil novos beneficiários, dos quais 54 % são pessoas sem-abrigo (de acordo com a definição harmonizada). Os custos com pessoal afecto ao sistema encontram-se resumidos

na figura 4. Foram também incorridos custos adicionais com equipamento de TI e consumíveis de escritório.

Figura 4 Custos de desenvolvimento de um sistema de recolha de dados CRS

Fase de Desenvolvimento (1)		PESSOAL ETI
Director	Supervisão do projecto	30 dias
Gestor de Projecto	Implementação do projecto	40 dias
Coordenador de Projecto	Implementação e investigação	100 dias
Programador de TI	Desenvolvimento, orientação e ensaio de software	100 dias
Assistente de investigação	Apoio às necessidades dos utilizadores e tarefas conexas	60 dias
Assistente de TI	Programação, elaboração de guias de orientação, etc.	40 dias
Custos anuais de manutenção		
Gestão	Gestor de projecto e assistente de gestor de projecto	1
Investigação, análise de dados e publicações	Assistente de investigação	1
Manutenção de TI e sítio na Internet	Programador de TI	1
Garantia de qualidade dos dados	Assessores de qualidade dos dados	4
Processamento de dados	Processadores de dados, incluindo sistemas electrónicos e dados em linha	4

Nota (1) Uma vez que este era um contrato de curto prazo, todo o pessoal foi contratado a tempo parcial ou o pessoal contratado a tempo inteiro foi afecto ao serviço durante os períodos de tempo definidos. Assim, o tempo é expresso em *dias afectos ao cumprimento deste contrato*.

Opção 3 Adaptação de um sistema existente (Link)

Irlanda

São estimados em cerca de dois anos de desenvolvimento de pessoal, os custos iniciais de desenvolvimento do sistema de registo de beneficiários *Link*, que serviu de base à criação do sistema *Link* de Dublin. Os trabalhos envolveram o estabelecimento de requisitos e a prestação de consultoria a utilizadores potenciais, a elaboração de especificações, a concepção, programação e ensaio do sistema e a formação dos utilizadores do primeiro sistema. Contudo, os custos de implementação de outros sistemas *Link* foram substancialmente reduzidos. Os custos de implementação de um sistema *Link* podem ser divididos em 3 partes:

1. Processo inicial de concepção e programação de desenvolvimento do sistema

A adaptação e o desenvolvimento do principal sistema *Link* implicam o pagamento de uma taxa única de, aproximadamente, 4000 euros a 12 000 euros, dependendo da dimensão do sistema (número de prestadores abrangido).

2. Custos iniciais de elaboração do sistema

Este processo envolve o pagamento de um montante único de desenvolvimento para a elaboração e implementação do sistema (durante um período de 3 a 6 meses, aproximadamente). Implica também trabalhar com os utilizadores na promoção do sistema e na

formação e apoio ao pessoal. Os custos de elaboração variam entre 8000 euros e 20 000 euros, dependendo da dimensão do sistema.

3. Custos anuais correntes de exploração e apoio

Depois de instalado o sistema, existem custos anuais de alojamento e apoio que variam entre 5000 euros e 15 000 euros, dependendo da dimensão do sistema. Poderão existir ainda custos adicionais de desenvolvimento de TI se tiverem sido introduzidas novas possibilidades no sistema.

4. Dados de registos populacionais, censos, inquéritos e outros serviços

O presente capítulo debruça-se sobre a utilização de informações de uma série de fontes oficiais do governo para fornecer um perfil mais exacto ou detalhado da população sem-abrigo ou em risco de se encontrar nessa situação. Os dados administrativos são compilados por diferentes ministérios e organismos estatais, facilitando a gestão dos serviços financiados pelo Estado ou prestados de modo oficial. Estes dados fornecem, muitas vezes, informações importantes sobre a população sem-abrigo ou em risco de ficar sem-abrigo. Da mesma forma, a informação sobre toda a população ou amostras da população é recolhida pelo Estado utilizando inquéritos ou outros métodos similares.

Estas fontes de dados podem ser classificadas em dois tipos distintos:

- ◆ Dados administrativos (por exemplo, registos sobre a detenção de cidadãos)
- ◆ Inquéritos a subgrupos da população (por exemplo, inquéritos domiciliares)
- ◆ Dados sobre a totalidade da população (por exemplo, censos ou registos decenais demográficos).

4.1 População sem-abrigo

A partir da definição de “sem-abrigo” fornecida acima (ver figura 2, p. 11), esta secção considera a utilização que pode ser dada aos dados administrativos fornecidos pelas instituições de saúde e pelas instituições penais. O relatório de Edgar et al (2007) descreve a situação única do modelo dinamarquês (boa prática) em que a informação fornecida pelas instituições sobre a população ao abrigo de instrumentos legais (por exemplo, §91, §96 e §101 da Lei sobre a Segurança Social, alterada pela legislação em 2007) é continuamente registada numa base de dados nacional de beneficiários. Esta secção considera o objectivo mais limitado de utilizar os dados administrativos em grupos populacionais específicos, de forma a fornecer números nacionais ou regionais sobre a escala e perfil do fenómeno dos sem-abrigo. Esta questão é importante por dois motivos. Em primeiro lugar, os ex-presidiários e as pessoas com deficiência mental representam uma parte significativa da população sem-abrigo em muitos países da União Europeia. Em segundo lugar, as políticas de prevenção do fenómeno dos sem-abrigo têm por base dados administrativos de monitorização de políticas e de implementação de iniciativas eficazes de prevenção.

4.1.1 Estabelecimentos de saúde

Este é o aspecto mais complexo a considerar e depende das estruturas específicas de política e governança que afectam os cuidados de saúde em cada país. Neste contexto, podem verificar-se duas situações:

- ◆ Estabelecimentos de saúde de permanência prolongada: por exemplo, estabelecimentos para pessoas com doenças de foro mental e problemas de toxicodependência ou alcoolismo. Nestas situações, as pessoas podem permanecer na instituição devido à falta de alternativas adequadas de alojamento e/ou de apoio na comunidade. O problema reside na monitorização do número e do tipo de beneficiários que se integram nesta categoria.
- ◆ Hospitais centrais: onde as pessoas não podem ser “depositadas” por falta de alternativas adequadas de alojamento (ou apoio social ou médico) na comunidade. Por exemplo, as pessoas com danos cerebrais causados por acidente ou AVC. (*Não se destina a abrigar pessoas que necessitam de cuidados residenciais prolongados, tais como idosos ou pessoas que sofrem da doença de alzheimer ou de outras doenças relacionadas com o envelhecimento).

4.1.2 Estabelecimentos prisionais

Os inquéritos à população sem-abrigo mostram claramente que, em muitos países, uma proporção significativa das pessoas sem-abrigo esteve presa recentemente. As medidas de prevenção revelam que os protocolos de libertação de reclusos são um aspecto fundamental das políticas implementadas e a investigação confirma que as acções adoptadas nesta matéria são eficazes em termos de prevenção (além de eficazes em termos de custos).

4.2 Censos e outros inquéritos

Os censos nacionais e os inquéritos domiciliares podem ser utilizados como fontes de informação para certas categorias de sem-abrigo. Podem fornecer informações sobre grupos populacionais institucionalizados, pessoas que vivem temporariamente com familiares ou amigos ou em alojamentos provisórios para sem-abrigo, pessoas que vivem em condições de sobrelotação ou em residências não adequadas ou não convencionais.

Deve ser feita uma distinção entre os países que utilizam censos demográficos baseados em registos e aqueles que utilizam censos (decenais) baseados em inquéritos. Em vários países (por exemplo, na Dinamarca, na Finlândia e nos Países Baixos), os tradicionais censos por inquérito foram substituídos pelos registos, passando estes a ser a fonte para a realização dos recenseamentos da população e da habitação. Um Registo Demográfico Central (RDC) com um número único de identificação nacional e um registo residencial com uma chave de identificação única são utilizados, nos países que utilizam os registos como método de trabalho, para estabelecer uma ligação entre residências e população. A Alemanha e a Suécia pretendem basear integralmente os seus censos nos registos e alguns países têm, ou pretendem adoptar, uma fusão de censos tradicionais e registos (incluindo a Áustria, a Bélgica, a Letónia e a Eslovénia). A França adoptou um modelo rotativo (*rolling census*) (INED, 2006). Os restantes países continuam a utilizar os tradicionais modelos baseados em inquéritos.

Em teoria, os registos populacionais centrais deveriam ser suficientes para contabilizar o número de pessoas que vivem em diferentes tipos de instituições e o número de pessoas sem residência habitual. Na Finlândia, o Registo de População encontra-se completamente integrado no sistema postal (e noutros registos nacionais). Isto significa que quaisquer alterações de endereço postal são automaticamente registadas. Além disso, todas as pessoas devem estar registadas para terem acesso aos apoios e aos serviços públicos de saúde. Como teste para este estudo, o Registo Finlandês foi analisado em Novembro de 2006 e indicou um total de 26 519 pessoas sem residência habitual. Este número inclui um grupo de pessoas de paradeiro desconhecido (Grupo 903, 8424 pessoas), das quais algumas emigraram ou simplesmente desapareceram, restando um total de 16 674 pessoas sem habitação permanente (Grupo 901). Este número representa, contudo, quase o dobro do número contabilizado no inquérito anual para o Fundo de Habitação. Uma vez que existe a possibilidade de o inquérito para o Fundo de Habitação subestimar o número de pessoas que vivem com familiares e amigos, serão necessários mais estudos para conciliar os dois resultados. Para outros países que utilizam sistemas baseados em registos, parece ser mais difícil contabilizar pessoas que não residem em habitações convencionais. Esta é claramente uma questão que ultrapassa o âmbito deste estudo e que merece uma investigação mais aprofundada.

Os países que utilizam o tradicional modelo baseado em inquéritos podem fornecer informações sobre habitação inadequada e não convencional. Contudo, podem ainda adoptar um processo de enumeração por forma a incluir pessoas sem-abrigo. As informações dos censos australianos são fornecidas desta forma. A França e a Lituânia são exemplos de países europeus que utilizam os censos para contabilizar o número de pessoas que vivem na rua.

Em França, realizam-se censos populacionais todos os anos (desde Janeiro de 2004). Os censos contabilizam os sem-abrigo que vivem em pensões da mesma forma que contabilizam todos os outros grupos. Os abrigos nocturnos constituem uma categoria separada e, por isso, devem permitir contabilizar este grupo da população sem tecto. Contudo, o alojamento prolongado de pessoas sem-abrigo é indiscriminadamente agrupado com outras formas de acomodação comunitária prolongada, tais como os lares para idosos. Para as pessoas que vivem na rua, a colaboração com grupos de voluntários (incluindo com a FNARS) e o envolvimento estreito das autarquias locais e dos analistas dos estudos de contabilização ajudaram a reduzir os riscos de contagem múltipla ou de omissões. Além disso, a população sem tecto (que vive na rua) de distritos com menos de 10 000 pessoas é recenseada no mesmo ano que a restante população (ou seja, a cada cinco anos). Nos distritos com uma população superior a 10 000 habitantes, aproximadamente 8 % das casas municipais são recenseadas todos os anos, e a população sem tecto é recenseada de 5 em 5 anos em toda a área sob a sua jurisdição. A população sem-abrigo é contabilizada por uma questão de princípio: os sem-abrigo são cidadãos franceses como quaisquer outras pessoas e, como tal, devem ser incluídos no recenseamento (todos aqueles que podem ser entrevistados pessoalmente preenchem o mesmo formulário de recenseamento que o resto da população).

Na Lituânia, os Censos de População e Habitação, de 2001, são a única fonte de dados existente sobre o número de pessoas que vivem em espaços públicos. A informação sobre as pessoas de rua inclui dados como o género, a nacionalidade, a idade e o nível educacional. A partir de 2001, não existe qualquer outra informação sobre pessoas sem tecto.

5 Questões de harmonização

5.1 Variáveis basilares

Uma estratégia de informação sobre o fenómeno dos sem-abrigo normalmente não constitui apenas uma tentativa de monitorizar o número de pessoas nessa situação, mas também uma tentativa de recolher e fornecer dados sobre o seu perfil. Para retirar algum significado das comparações efectuadas entre diferentes conjuntos de dados sobre beneficiários, aos níveis local, regional, nacional e internacional, é essencial chegar a acordo num número mínimo de variáveis recolhidas da mesma forma. Mesmo sem abranger a totalidade da população sem-abrigo, a harmonização do conjunto de variantes basilares permitiria compreender melhor o fenómeno e o perfil mutável da população sem-abrigo. No estudo de Medição de Dados sobre os Sem-Abrigo (*Measuring Homelessness*, Edgar et al, 2007), foi proposta a adopção de um conjunto de dados basilares com um número restrito de variáveis a recolher em todo o território europeu. Utilizando as mesmas definições, estes destinam-se a constituir a base informativa que permitiria traçar o perfil da população sem-abrigo na Europa.

Este conjunto de dados basilares deveria fornecer as seguintes informações:

- ◆ características demográficas de base (idade e género),
- ◆ nacionalidade e historial migratório (país de nascimento),
- ◆ constituição do grupo de pessoas sem-abrigo,
- ◆ a sua situação em termos de acomodação (imediatamente antes do período de apoio e na altura da recolha e dados),
- ◆ a duração da (actual) situação de sem-abrigo e
- ◆ os motivos que conduziram à (última) situação de sem-abrigo.

A figura 5 (p. 31) apresenta uma lista dessas variáveis e dos itens recomendados para constituírem as variáveis basilares deste relatório de síntese. O motivo para a selecção destas variáveis basilares reside na sua importância em termos de fornecimento de informações relevantes para a definição do perfil da população sem-abrigo, mas também na sua disponibilidade nos sistemas de registo existentes (ou na maioria deles, pois normalmente recolhem muito mais dados do que estes). Um critério fundamental para a sua selecção é a relativa facilidade de harmonização dos itens para efeitos de recolha de dados na Europa. Contudo, nem todos os itens são registados por todos os sistemas existentes, pelo que, numa série de casos, continuará a existir a necessidade de alterar definições a nível nacional.

O facto de a lista de variáveis basilares ser tão restrita facilita a harmonização dos dados. Apesar de terem sido principalmente desenvolvidas para os serviços de apoio relacionados com a acomodação, as variáveis também podem ser utilizadas como conjunto de dados basilares para registo de beneficiários nos serviços de apoio não residencial aos sem-abrigo e podem contribuir também para a definição das variáveis empregues nos inquéritos. Para algumas das variáveis, poderão existir mais dados em falta do que para outras, apesar de os sistemas destinados a melhorar e a assegurar a qualidade dos dados poderem ter um efeito relevante no número de respostas omissas e na ausência de dados.

Figura 5 Variáveis basilares propostas

Variável	BASE
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 da contabilização)	Sem tecto (a viver em espaço público / na rua) Alojado em abrigo de emergência (abrigos 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 prédio, 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 pela pessoa sem-abrigo (várias respostas possíveis)	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) Dificuldades financeiras (dívidas) Desinstitucionalização / saída das forças armadas Imigração Motivos de força maior (incêndio, inundação, etc.) Outros motivos

Fonte: Edgar et al, 2007

Foi ainda recomendada a adopção de um segundo conjunto de variáveis não basilares. A recolha de tais informações (por exemplo, sobre as necessidades de apoio) usando as mesmas definições em toda a Europa também seria importante para valorizar os conjuntos de dados existentes, uma vez que facilitaria a realização de análises comparativas. Contudo, para algumas variáveis, a harmonização das definições será um processo algo moroso, tal como a obtenção de um consenso

a nível europeu Além disso, algumas das informações são pouco comuns nos sistemas de registo de beneficiários ou suscitam mais controvérsia no que diz respeito à sua necessidade. A recolha de informações não basilares deverá, portanto, ser uma opção das autoridades nacionais.

As variáveis não basilares incluem dados sobre

- ♦ a actividade principal,
- ♦ a fonte de rendimentos,
- ♦ nível educacional e
- ♦ as principais necessidades de apoio.

Esta última variável implica também o fornecimento de mais informações sobre os factores que contribuíram para a situação de sem-abrigo referida como tópico central.

A figura 6 apresenta as variáveis recomendadas por Edgar et al (2007) para serem utilizadas como conjunto harmonizado de variáveis não basilares em sistemas de registo de dados e estudos de nível nacional.

Figura 6 Variáveis não basilares propostas

variável	NÃO BASILARES
Características económicas	
Actividade principal	Emprego remunerado (não subsidiado) Emprego subsidiado, emprego protegido Trabalho voluntário Frequência de estabelecimento de ensino ou centro de formação Desempregado (mas apto para o trabalho) Reformado Doença / incapacidade prolongada
Fonte / tipo de rendimento (várias respostas possíveis)	Rendimentos provenientes de emprego remunerado Pensão de reforma por velhice ou invalidez absoluta ou permanente Rendimento mínimo garantido Outros tipos de benefícios sociais Subsídios à educação Rendimentos provenientes de mendicidade, prostituição Outros tipos de rendimentos Sem rendimentos Indicação da principal fonte de rendimentos
Características educacionais	
Nível educacional	Nível educacional mais elevado (segundo o código ISCED)
Necessidades de apoio / problemas	
Saúde física	Deficiência (s/n) Outros problemas de saúde física (s/n)
Saúde mental	Deficiências mentais (não, suspeitas, diagnosticadas)
Dependências	Alcoolismo (não, suspeito, diagnosticado) Toxicodependência (não, suspeita, diagnosticada) Dependência de outras substâncias /jogo, etc. (não, suspeita, diagnosticada)
Finanças	Dívidas (s/n)
Ocupação	Sem ocupação / formação (s/n)
Segurança /	Vítima de violência doméstica (s/n)

variável	NÃO BASILARES
violência	

Fonte: Edgar et al, 2007

Nenhuma das listas inclui informações sobre resultados e utilização dos serviços, apesar de tais informações serem altamente valiosas e cada vez mais necessárias para avaliar a eficácia dos serviços na redução do fenómeno dos sem-abrigo. Contudo, por enquanto é bastante difícil harmonizar os procedimentos de recolha de tais informações devido ao elevado número de sistemas de apoio e possibilidades de registo de beneficiários. Para os sistemas de registo de dados à entrada e saída dos serviços de apoio, recomenda-se que sejam comparadas as situações antes e depois da prestação dos serviços, tendo em conta algumas das variáveis. Poderá ser necessário, e viável a médio prazo, incluir variáveis de resultados na lista de variáveis basilares. Este aspecto da gestão de resultados é uma área que deve ser objecto de uma investigação específica.

5.2 Definições harmonizadas

No âmbito do projecto MPHASIS, a viabilidade da utilização das variáveis propostas deverá continuar a ser testada e, se necessário, deverão ser elaboradas as necessárias recomendações para harmonização das várias definições de algumas das variáveis. Os coordenadores dos encontros nacionais serão instados a preencher um questionário onde lhes será perguntado se, no respectivo país, já estão a ser recolhidas as informações sobre as variáveis recomendadas relativas aos sem-abrigo e se foram definidas soluções para ultrapassar os obstáculos à aplicação das variáveis propostas.

Em certos casos, a informação local poderá ser muito mais detalhada e os dados existentes poderão permitir a recolha de informações para as variáveis basilares. Sempre que não existam ainda informações sobre as variáveis basilares (ou sempre que a definição seja diferente), deverá ser possível ajustar os sistemas de recolha de dados em conformidade e sem grande esforço, mas deverão ser abordados possíveis problemas de implementação e obstáculos.

A utilização de indicadores de resultados deverá ser discutida também ao nível nacional. Foram tomadas medidas para avaliar os resultados dos serviços prestados aos sem-abrigo e para permitir a utilização dos dados de registo de beneficiários para este fim? Existem exemplos de boas práticas de medição dos resultados que possam fornecer uma base para a recomendação de variáveis harmonizadas?

6 Questões de implementação

O presente capítulo debruça-se sobre algumas questões de implementação a serem consideradas se as autoridades nacionais tiverem necessidade de melhorar a base de informações sobre o fenómeno dos sem-abrigo. Em certos países, esta questão requer o melhoramento da capacidade global de recolha de dados, enquanto noutros países se encontra mais relacionada com a melhoria da geografia administrativa da análise da informação. Noutros países, ainda, envolve o alargamento do âmbito dos dados para incluir fontes que não foram tidas em conta.

6.1 Desenvolvimento de uma Estratégia de Informação para Monitorização dos Sem-Abrigo

Na secção 2 acima, foram debatidas questões relacionadas com a gestão da recolha de dados. Estas questões podem ser resumidas em termos de:

1. Desenvolvimento / Planeamento

A tomada de decisões em termos de responsabilização pela recolha de dados sobre a população sem-abrigo e sobre outros aspectos relacionados com exclusão social e habitação exige a cooperação de vários ministérios. Todos os ministérios competentes deverão ser envolvidos no processo.

2. Implementação

Dependendo da definição dada às expressões “sem-abrigo” e “exclusão habitacional”, a estratégia de informação sobre os sem-abrigo pode ser implementada através de diversos modelos. Nestes deverá, contudo, ser incluída a recolha de informações dos prestadores de serviços, facilitada pelos métodos descritos no relatório (Edgar et al, 2007).

3. Financiamento

O projecto e a respectiva implementação devem ser adequadamente planeados e orçamentados.

O relatório debruça-se sobre uma série de questões subjacentes ao melhoramento da recolha de dados sobre os sem-abrigo no âmbito do desenvolvimento de uma abordagem estratégica para a monitorização das informações existentes sobre o fenómeno. Estas questões são seguidamente resumidas, juntamente com as principais fases envolvidas.

Figura 7

Fase	Linha de Actuação	Descrição
1	Consulta	Envolvimento de todos os intervenientes relevantes em termos oficiais e de voluntariado.
2	Definições	Estabelecimento conjunto de uma definição para a expressão "sem-abrigo". Estabelecimento de definições operacionais harmonizadas das variáveis.
3	Necessidades de informação	Utilização da estratégia relativa aos sem-abrigo para determinação das informações necessárias e das prioridades, com vista a melhorar a recolha de dados.
4	Análise das fontes de informação	Identificação das informações disponíveis e análise da sua utilidade para o desenvolvimento e avaliação de políticas.
5	Protecção de dados	Existência dos protocolos adequados para garantir a protecção dos dados e o anonimato da informação.
6	Calendário de implementação	Plano da implementação (sobretudo nos casos em que é necessária uma introdução faseada) para assegurar a satisfação das necessidades dos intervenientes.
7	Bases de dados dos prestadores de serviços	Preparação e manutenção de uma base de dados sobre prestação de serviços
8	Dados sobre clientes	Implementação de uma estratégia para compilar e agrupar dados de registo de beneficiários fornecidos por prestadores de serviços
9	Dados administrativos	Garantia de que a recolha dos dados, registos e inquéritos administrativos será utilizada no processo de análise política.
10	Combinação de informações	Estabelecimento de protocolos conjuntos para eliminação de duplas contagens e harmonização das definições operacionais. Sistemas padronizados de identificadores únicos e métodos de garantia de anonimato dos dados. Identificação de áreas geográficas adequadas para análise.

6.2 Gestão da recolha de dados

É possível descrever os princípios que servem de base à gestão da recolha de dados sobre os sem-abrigo, facilitando assim o processo de desenvolvimento de uma estratégia de informação sobre os sem-abrigo.

1. A implementação e a manutenção de sistemas de recolha de dados requerem mecanismos de consulta e análise de todos os intervenientes relevantes. Os intervenientes de todos os países devem ser identificados, mas é provável que incluam os prestadores de serviços e os ministérios competentes, bem como os representantes dos governos regional e local.
2. A compilação a nível nacional dos dados de registo dos beneficiários fornecidos por várias entidades, bem como a comunicação regular das áreas geográficas relevantes exigem

uma série de competências e um trabalho em equipa. Estas competências devem existir ao nível da gestão de projecto, da formação e consulta ao utilizador, da gestão da base de dados, da garantia da qualidade dos dados e da programação e análise dos dados. Apesar de ser possível adoptar abordagens diferentes consoante os países, é necessário ter uma equipa especificamente dedicada a este projecto, independentemente de este ser levado a cabo internamente ou de ser adjudicado a uma empresa externa. A equipa deverá ser responsável por todos os aspectos do processo e não apenas pelo processamento ou análise dos dados.

3. Em todos os países, a protecção dos dados é assegurada por normas nacionais. As normas comunitárias e internacionais também se aplicam aos sistemas de gestão de bases de dados, por exemplo, no que diz respeito à gestão de dados externos e à utilização de Linguagens de Consulta Estruturada (SQL)². Estas normas devem aplicar-se equitativamente às informações dos prestadores de serviços e o seu cumprimento deve ser assegurado ao nível nacional antes da recolha dos dados.
4. Os protocolos das Nações Unidas e do Eurostat foram desenvolvidos com vista à harmonização dos conceitos, das definições e das classificações dos estudos sociais. O projecto de protocolo das Nações Unidas para a integração estatística, integrado no Código de Conduta para as Estatísticas nacionais, estabelece normas para a harmonização das classificações (geográficas, sociais e económicas), unidades estatísticas (famílias, agregados, residências), definições (conceitos e variáveis padronizados). Estes conceitos e definições harmonizados de variáveis devem ser aplicados ao desenvolvimento dos procedimentos de recolha de dados e dos protocolos relativos aos dados sobre os sem-abrigo. Além disso, o instituto nacional de estatísticas deve ser consultado sobre esta matéria. O Eurostat está a desenvolver Indicadores Sociais harmonizados, pelo que os procedimentos de recolha de dados devem servir de referência a estes indicadores sempre que possível.
5. Em teoria (e na prática), a recolha de dados é mais eficaz se a pessoa que introduz os dados perceber a existência de um benefício directo para si, para o beneficiário ou para a organização. Por este motivo, os dados extraídos de sistemas ligados à gestão de estudos de caso e/ou à gestão organizacional têm mais probabilidade de fornecer informações de melhor qualidade. Os sistemas de software devem incorporar funções de comunicação por forma a facilitar a transmissão de informações de gestão organizacional e a recolha de dados.
6. Os sistemas de gestão de bases de dados deverão ser desenvolvidos no âmbito de uma política clara em termos de confidencialidade dos dados do beneficiário. A mesma deverá ser fácil de compreender, explicar e aplicar. A política de confidencialidade deverá ainda ser revista regularmente.

6.3 Obstáculos

As dificuldades ligadas à contagem da população sem-abrigo são frequentemente apresentadas como dificuldades de ordem técnica. Contudo, a investigação revelou que a maioria dessas dificuldades pode ser resolvida e que o principal problema reside frequentemente na falta de vontade política, na inadequação do financiamento, na opacidade das estruturas de responsabilidade e na fraqueza das estruturas de gestão.

² ISO/IEC 9075-9:2003: *Information technology – Database languages – SQL – Management of External Data (SQL/MED)*

Uma série de questões de ordem técnica são abordadas no relatório, cabendo-nos avaliar a forma como foram tratadas nos sistemas existentes. O método de garantia da qualidade dos dados é provavelmente o aspecto mais importante para o sucesso de um sistema em termos de recolha de dados a partir de registos de beneficiários. São evidenciados procedimentos diferentes para garantia da qualidade dos dados, tendo sido definido todo um conjunto de boas práticas com esse mesmo objectivo. O software é fundamental para assegurar a qualidade dos dados. A facilidade de utilização dos menus de introdução de dados é obviamente essencial mas precisa de ser conjugada com rotinas adequadas de validação e verificações de erro. A entidade responsável pela introdução, limpeza e análise dos dados deverá desenvolver procedimentos e estruturas que garantam a qualidade dos dados através do envolvimento de todo o pessoal afecto. Para tal, será necessário implementar procedimentos regulares de monitorização da gestão e de comunicação. Por último, é também fundamental a formação de pessoal contratado pelas entidades que prestam os serviços. Esta formação poderá ser ministrada por meio de acções tradicionais de formação ou de e-learning.

Alguns países relataram a existência de problemas técnicos relacionados com a utilização de sistemas operativos diferentes ou incompatíveis, mas estes problemas são relativamente simples e fáceis de transpor. A utilização crescente dos sistemas em linha contribuirá para minorar estes problemas. No caso de os problemas se deverem à insuficiência de verbas, as autoridades de financiamento deverão disponibilizar os recursos necessários. Os governos nacionais e as autoridades comunitárias terão de fornecer apoio se existirem problemas de ordem técnica e estrutural.

O problema da dupla contagem é real, sobretudo quando não são utilizados identificadores únicos de beneficiários. O nosso relatório explica de que forma esta questão é tratada no âmbito dos estudos. Para medir a prevalência e o fluxo, é quase impossível excluir a dupla contagem das pessoas sem a existência de identificadores únicos dos beneficiários. Como tal, recomenda-se a utilização de tais identificadores e apresenta-se uma série de técnicas para preservar a confidencialidade e anonimato dos mesmos, de forma a que a extracção dos dados seja compatibilizada com as regras de protecção de dados e com o justificado interesse dos utilizadores dos serviços, que não querem que os seus dados pessoais sejam utilizados para fins impróprios.

Se os serviços não se destinarem exclusivamente à população sem-abrigo (mas a um leque mais alargado de beneficiários), será necessário separar os dados dos primeiros dos restantes beneficiários. Para este fim, são necessárias informações claras por forma a distinguir os beneficiários em situação de sem-abrigo daqueles que não se encontram nessa situação.

Por fim, identificámos uma série de questões de gestão relacionadas com o desenvolvimento, a implementação e a extracção de dados a partir dos sistemas de registo dos beneficiários. Apesar de ser aceitável a utilização de variáveis diferentes por sistemas diferentes de registo de dados de beneficiários, é importante assegurar a coesão das variáveis basilares. O facto de os prestadores de serviços aos sem-abrigo utilizarem vários sistemas de registo de beneficiários obriga a perder tempo e recursos na harmonização das variáveis e na compatibilização dos vários sistemas, pelo menos, de forma a permitir a extracção de um conjunto básico de variáveis. Os exemplos retirados da Alemanha e dos Países Baixos revelam o procedimento a seguir.

Uma das principais preocupações prende-se com a quantidade de dados que podem ser recolhidos em serviços de alojamento como os serviços de emergência e os centros de alojamento de baixo limiar. Estes serviços funcionam normalmente por acesso directo, em vez de por um processo de remissão, e caracterizam-se pela elevada rotatividade dos seus beneficiários. Além disso, servem frequentemente os grupos de beneficiários com os problemas mais difíceis de resolver (por exemplo, toxicodependência, alcoolismo ou imigrantes ilegais que não dominam a língua). Muitas vezes, não existe tempo suficiente e pessoal disponível para recolher os dados de pessoas que

passam apenas uma ou duas noites no alojamento cedido. Além disso, alguns desses serviços poderão obedecer a regras de anonimato por forma a acolherem pessoas sem documentos legais ou que tenham sido repelidas pelos procedimentos administrativos de outros serviços. Os requisitos relativos aos dados poderão ser reduzidos para este tipo de serviços, por forma a obter, pelo menos, um nível mínimo de informações sobre a rotatividade e as taxas de ocupação. Os exemplos retirados de alguns sistemas revelam, na prática, que é, de facto, possível obter dados fiáveis a partir dos serviços de baixo limiar e dos serviços móveis.

A falta de continuidade e formação do pessoal é uma questão de gestão que tem de ser resolvida para assegurar a obtenção de dados fiáveis. Como pudemos observar, os bons sistemas de registo de beneficiários não requerem muitos conhecimentos especializados, apesar de ser necessária uma boa formação e apoio (em linha) para as pessoas que trabalham com os sistemas de registo de dados. Os custos decorrentes deste apoio têm de ser tidos em conta e cobertos pelas autoridades que financiam os serviços.

7. Referências bibliográficas

Edgar, W (2006) *Norwegian Homelessness Strategy: Pathways to a permanent home*, Social Inclusion Peer Review [Estratégia norueguesa para os sem-abrigo: percursos para um alojamento permanente, Revisão pelos pares sobre Inclusão Social], OSB, Viena

Edgar W, Harrison M, Watson P and Busch-Geertsema, V (2007) *Measurement of Homelessness at European Union Level* [Medições de dados sobre os Sem-Abrigo ao nível da União Europeia], Bruxelas (Comissão Europeia), descarregar no endereço http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2007/study_homelessness_en.pdf

Conference of European Statisticians Recommendations for the 2010 Censuses of Population and Housing [Recomendações da Conferência de Estatísticos Europeus para os Censos de 2010 de População e Habitação] da Comissão Económica das Nações Unidas para a Europa, em cooperação com o Serviço de Estatística das Comunidades Europeias (2006), Genebra