



REVISÃO PELOS PARES EM
MATÉRIA DE PROTECÇÃO
SOCIAL E INCLUSÃO
SOCIAL
2010

CONCEPÇÃO DE UMA ESTRATÉGIA
ABRANGENTE E PARTICIPATIVA
PARA O ESTADO DE SEM-ABRIGO

LISBOA, 4 E 5 DE NOVEMBRO DE 2010

RELATÓRIO DE SÍNTESE



Em nome da
Comissão Europeia
DG Emprego, Assuntos Sociais
e Inclusão



REVISÃO PELOS PARES EM
MATÉRIA DE PROTECÇÃO
SOCIAL E INCLUSÃO
SOCIAL
2010

CONCEPÇÃO DE UMA ESTRATÉGIA
ABRANGENTE E PARTICIPATIVA
PARA O ESTADO DE SEM-ABRIGO

SUZANNE FITZPATRICK, UNIVERSIDADE HERIOT-WATT (UK)

LISBOA, 4 E 5 DE NOVEMBRO DE 2010

RELATÓRIO DE SÍNTESE



Em nome da
Comissão Europeia
DG Emprego, Assuntos Sociais
e Inclusão



A presente publicação é financiada ao abrigo do Programa da Comunidade Europeia para o Emprego e a Solidariedade Social (2007–2013). Este programa, gerido pela Direcção-Geral Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão da Comissão Europeia, foi criado para financiar a realização dos objectivos da União Europeia no âmbito do emprego e dos assuntos sociais, como previsto na Agenda Social e, deste modo, contribuir para a concretização dos objectivos de Estratégia de Lisboa nestes domínios.

Previsto para sete anos, o programa dirige-se a todos os intervenientes aptos a contribuir para a elaboração de legislação e a adopção de medidas políticas apropriadas e eficazes em matéria social e de emprego na UE-27, nos países EFTA-EEE e nos países candidatos e pré-candidatos à UE.

A missão do programa PROGRESS é reforçar a contribuição da UE para apoiar os compromissos e os esforços dos Estados-Membros na criação de mais e melhores empregos e na construção de uma sociedade mais coesa. Para este efeito, a utilidade do programa PROGRESS poderá manifestar-se através de:

- análise e aconselhamento político sobre as áreas de actividade do programa PROGRESS;
- supervisão e informação sobre a aplicação da legislação e das políticas comunitárias em áreas de actividade do programa PROGRESS;
- promoção da transferência, da aprendizagem e do apoio de políticas entre os Estados-Membros como objectivos e prioridades da UE; e
- divulgação das posições dos intervenientes e da sociedade em geral.

Para mais informações, consultar:

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=327&langId=pt>

Mais informações sobre revisões pelos pares e a avaliação de políticas, bem como todos os documentos relevantes, estão disponíveis em:

<http://www.peer-review-social-inclusion.eu>.

O conteúdo desta publicação não reflecte necessariamente a opinião ou posição da Direcção-Geral Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão da Comissão Europeia. Nem a Comissão Europeia nem qualquer pessoa agindo em seu nome são responsáveis pelo uso que possa ser dado às informações contidas nesta publicação.

2011

PRINTED IN BELGIUM



Tabela de conteúdo

A. Contexto político ao nível europeu	5
B. A política do país anfitrião — a Estratégia Nacional Portuguesa para a Integração das Pessoas Sem-Abrigo	14
C. Políticas e experiências dos países pares e contribuições das partes interessadas (EUROCITIES e FEANTSA)	21
D. Discussões na reunião de revisão pelos pares	26
E. Conclusões e principais lições	32
Referências	36





A. Contexto político ao nível europeu

O programa “Revisão Pelos Pares em Matéria de Protecção Social e Inclusão Social e Avaliação da Inclusão Social” é levado a cabo no âmbito do programa PROGRESS — Programa da Comunidade Europeia para o Emprego e a Solidariedade Social. O PROGRESS tem como objectivo global apoiar financeiramente a execução dos objectivos da União Europeia nas áreas do emprego, assuntos sociais e igualdade de oportunidades, tal como estabelecido na Agenda Social. O programa PROGRESS apoia a implementação do Método Aberto de Coordenação da UE em matéria de protecção social e inclusão social (MAC Social) — entre outros — organizando intercâmbios de políticas e boas práticas, e promovendo a aprendizagem mútua no contexto da protecção social e estratégia de inclusão. Tem como um dos objectivos o desenvolvimento de capacidades entre os principais agentes sociais e a promoção de abordagens inovadoras. O estado de sem-abrigo foi identificado como uma questão fundamental para a análise, aprendizagem e intercâmbio europeus, assim como para o desenvolvimento de abordagens inovadoras.

Esta revisão pelos pares acolhida por Portugal tem como objectivo central a promoção da aprendizagem mútua e a exploração de boas práticas no que se refere ao desenvolvimento de abordagens estratégicas nacionais para solucionar a situação das pessoas sem-abrigo. Actualmente, o estado de sem-abrigo encontra-se firmemente instituído como uma prioridade política na agenda da UE. Em 2008, o Parlamento Europeu adoptou uma declaração escrita sobre a resolução do estado de sem-abrigo. A Declaração solicita ao Conselho que adopte um compromisso de alcance comunitário para resolver, até 2015, o estado de sem-abrigo, solicita à Comissão que forneça informação actualizada anualmente sobre os progressos registados nos Estados-Membros da UE com vista à resolução da problemática do estado de sem-abrigo, e insta os Estados-Membros a elaborar «planos de emergência para o Inverno» como parte de uma estratégia mais alargada para resolução da situação das pessoas sem-abrigo. Em 2009, o Relatório Conjunto da Comissão Europeia e do Conselho sobre Protecção Social e Inclusão Social destacou ser “*necessário um trabalho continuado para solucionar o estado de sem-abrigo, enquanto forma extremamente grave de exclusão.*” A Rede de Especialistas Independentes sobre a Inclusão Social foi encarregue de analisar a “inclusão social e económica das pessoas sem-abrigo” e “o acesso a alojamento adequado” em todos os Estados-Membros, e o relatório de síntese resultante apresentou 15 sugestões para fazer face aos principais obstáculos à

realização de progressos, tanto a nível nacional como da UE, na luta contra o estado de sem-abrigo e a exclusão habitacional¹.

Mais significativamente, o Relatório Conjunto sobre Protecção Social e Inclusão Social de 2010² solicita aos Estados-Membros o desenvolvimento de políticas integradas para resolver o estado de sem-abrigo, e fornece orientações detalhadas sobre como fazê-lo, colocando uma forte ênfase na governação, no acompanhamento e na avaliação eficazes, bem como na definição de metas específicas:

*“A solução para os problemas da exclusão habitacional e do estado de sem-abrigo... passa pela implementação de **políticas integradas** que conjuguem **apoios financeiros aos indivíduos, regulamentação eficaz e serviços sociais de qualidade**, designadamente nos domínios da habitação, do emprego, da saúde e da protecção social. Há que prestar maior atenção à qualidade dos serviços sociais e aos obstáculos específicos que se colocam às pessoas sem-abrigo no acesso a estes serviços.” (Comissão Europeia e o Conselho, 2010, p.10, ênfase no original).*

Este Relatório Conjunto de 2010 salienta a importância da vulnerabilidade habitacional na actual crise económica, especialmente no que diz respeito a hipotecas em atraso e reapropriações, bem como o aumento da procura de habitação social e de apoio para os custos de habitação. É descrito o papel fundamental que a (in) acessibilidade da habitação desempenha no surgimento do estado de sem-abrigo, em particular no que diz respeito aos grupos de pessoas sem-abrigo que não apresentam problemas pessoais complexos. No conjunto da UE, os custos com a habitação sobrecarregam muito mais os agregados familiares pobres do que os não pobres, em relação ao seu rendimento, aumentando significativamente a sua vulnerabilidade habitacional. As pessoas com rendimentos baixos também são muito mais propensas a viver em habitações sobrelotadas e com pouca qualidade do que as pessoas não pobres (ver também Stephens et al, 2010). O Relatório Conjunto também reconhece que ficar sem um tecto, ou ter de viver em abrigos de emergência e em alojamentos temporários, é a forma mais extrema do estado de sem-abrigo e, sem dúvida, de pobreza e exclusão social. Resume as causas complexas do estado de sem-abrigo, com factores relevantes que frequentemente operam a nível estrutural, pessoal e institucional. Os grupos em especial risco de ficar em estado de sem-abrigo incluem as pessoas à margem do mercado de trabalho, os jovens que enfrentam desafios específicos no aces-

1 <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/network-of-independent-experts/2009/homelessness-and-housing-exclusion>

2 <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=757&langId=pt>



so à habitação adequada, bem como os migrantes e os trabalhadores móveis vulneráveis. São fortemente encorajadas medidas que melhorem a qualidade e a acessibilidade à habitação (incluindo benefícios habitacionais), que aumentem a oferta de habitações sociais e públicas, e que melhorem o acesso ao emprego, à saúde e aos serviços sociais.

O Relatório Conjunto insta os Estados-Membros a desenvolverem estratégias abrangentes para lidar com o estado de sem-abrigo, que incidam sobre:

- a prevenção como a forma mais vantajosa em termos de custos para o combate ao estado de sem-abrigo. Dá-se ênfase especial à redução de despejos e à minimização dos casos de pessoas que saem de instituições sem ter uma casa para onde ir.
- a transição do simples fornecimento de alojamento temporário/em caso de crise para políticas de progressão mais abrangentes concebidas para ajudar as pessoas a evoluir para habitação participada e/ou permanente.
- uma abordagem de “Habitação Primeiro”, que ofereça aos indivíduos alojamento estável como primeira prioridade, mas advertindo que esta não deve ser uma abordagem de “só habitação” em circunstâncias em que as pessoas tenham outras necessidades de apoio.
- a melhoria da governação, com elementos-chave que possam incluir: uma liderança forte por parte da principal autoridade pública competente; uma participação efectiva de todas as principais partes interessadas; e um consenso sobre a estratégia acordada.

Existem várias iniciativas recentes a nível da UE relevantes para a problemática do estado de sem-abrigo, incluindo uma série de revisões pelos pares anteriores e em curso. Estas são descritas resumidamente de seguida. Em conjunto, estas iniciativas a nível comunitário desempenharam um papel importante no desenvolvimento da Estratégia Nacional Portuguesa para a Integração das Pessoas Sem-Abrigo.

Iniciativas relevantes a nível da UE

ETHOS

A tipologia ETHOS do Estado de Sem-Abrigo e Exclusão Habitacional foi tomada como base para a discussão da definição do estado de sem-abrigo, para efeitos políticos e de recolha de dados em vários países da Europa (Edgar & Meert, 2005; ver Apêndice 1 para uma versão resumida)³. Esta tipologia ETHOS foi adoptada pela Comissão Europeia e pelo Conselho, no Relatório Conjunto de 2010. Foi igualmente fundamental para o desenvolvimento da Estratégia Nacional Portuguesa para a Integração das Pessoas Sem-Abrigo, tal como discutido mais adiante.

Estudo sobre a avaliação da problemática do estado de sem-abrigo a nível da União Europeia

Este relatório, encomendado pela Direcção-Geral do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Inclusão, analisou os métodos de recolha de dados sobre as pessoas em estado de sem-abrigo na Europa (Edgar et al, 2007). O relatório estabelece uma metodologia para o desenvolvimento de um sistema de informação para acompanhamento das pessoas sem-abrigo, e faz uma série de recomendações à Comissão Europeia e aos governos nacionais⁴. Mais uma vez, este relatório foi muito influente no desenvolvimento da Estratégia Nacional Portuguesa para a Integração das Pessoas Sem-Abrigo.

Projecto MPHASIS (2007–2009)

Este projecto, financiado ao abrigo do PROGRESS, foi intitulado “Mutual Progress on Homelessness Through Advancing and Strengthening Information Systems” (Progresso Recíproco na Situação quanto ao Estado Sem-Abrigo através do Desenvolvimento e Reforço dos Sistemas de Informação). O principal objectivo foi melhorar a capacidade de monitorizar as informações sobre o estado de sem-abrigo e a exclusão em matéria de habitação em 20 países europeus, com base nas recomendações do anterior estudo da União Europeia sobre a Avaliação da Situação do Estado de Sem-Abrigo (Measurement of Homelessness) (ver acima). Este estudo foi realizado através de um intercâmbio transnacional e foi apoiado por uma investigação orientada para a acção, a qual foi directamente integrada nas discussões europeias e nacionais sobre a monitorização do estado

3 <http://www.feantsa.org/files/freshstart/Toolkits/Ethos/Leaflet/EN.pdf>

4 O relatório está disponível em <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=pt&catId=750>



de sem-abrigo no âmbito do MPHASIS⁵. Portugal foi um participante activo no projecto MPHASIS, sendo um dos principais documentos de referência fornecido para esta revisão pelos pares o Documento de Posicionamento Nacional sobre Portugal produzido para o projecto MPHASIS (Caeiro, 2009).

Study on Housing Exclusion: Welfare Policies, Housing Provision and Labour Markets (Estudo sobre exclusão habitacional: políticas de protecção social, disponibilização de alojamento e mercados de trabalho)

Este projecto, igualmente financiado ao abrigo do PROGRESS, analisou a interacção entre regimes de protecção social e sistemas de habitação, especialmente no que diz respeito ao surgimento e à melhoria da exclusão habitacional (Stephens et al, 2010)⁶. Um dos principais objectivos desta pesquisa foi investigar o impacto dos regimes de protecção social e dos sistemas habitacionais na escala, nas causas e na natureza do estado de sem-abrigo, assim como analisar as respostas políticas para grupos específicos de alto risco em relação ao fenómeno de sem-abrigo, como homens solteiros com necessidades de apoio, jovens, mulheres que fogem da violência e imigrantes. Portugal foi um dos seis Estados-Membros participantes neste estudo, e os factos apresentados pela equipa nacional portuguesa no estudo sobre Exclusão Habitacional foram utilizados nesta revisão pelos pares (Baptista & Perista, 2010)⁷.

Mutual Learning on Social and Housing Exclusion (Aprendizagem mútua sobre exclusão social e habitacional)

Organizada pela Comissão Europeia, esta conferência reuniu responsáveis políticos, interessados, investigadores e representantes de projectos de toda a UE. Centrou-se em dois temas prioritários, um dos quais foi o estado de sem-abrigo e a exclusão habitacional (o outro foi a estratégia de inclusão activa da CE). A conferência divulgou o Relatório Conjunto sobre Protecção Social e Inclusão Social de 2010, juntamente com os resultados de vários projectos de inclusão social financiados no âmbito do PROGRESS, e as conclusões do “Estudo sobre a Exclusão Habitacional”, levado a cabo por Stephens et al (2010).

5 O relatório final e outros documentos associados a este projecto estão disponíveis em <http://www.trp.dundee.ac.uk/research/mpphasis/>

6 O relatório final está disponível em <http://www.york.ac.uk/inst/chp/publications/PDF/EUExclusion/HOUSING%20EXCLUSION%2026%20May%202010.pdf>

7 O relatório nacional português publicado como parte deste estudo está disponível em <http://www.york.ac.uk/inst/chp/publications/PDF/EUExclusion/Portugal.pdf>



Conferência de Consenso Europeu sobre o Estado de Sem-Abrigo

A Conferência de Consenso Europeu sobre o Estado de Sem-Abrigo, que teve lugar em Bruxelas nos dias 9 e 10 de Dezembro de 2010, procurou estabelecer entendimentos comuns sobre questões fundamentais para a questão do estado de sem-abrigo, a fim de fornecer uma base para o futuro progresso político. Originárias dos sectores da saúde e tecnologia, as conferências de consenso são uma ferramenta que facilita o progresso quanto a questões nas quais a falta de entendimentos partilhados bloqueia o progresso político. A Conferência de Consenso Europeu sobre o Estado de Sem-Abrigo foi a primeira conferência de consenso sobre uma questão social a nível europeu. Tratou-se de uma iniciativa da Presidência belga do Conselho da União Europeia, co-organizada com a Comissão Europeia. A FEANTSA coordenou o processo e o Governo francês foi um parceiro fundamental⁸.

Revisões pelos pares relevantes

Quatro revisões pelos pares anteriores e uma revisão pelos pares concomitante (2010) tiveram particular relevância para a presente revisão pelos pares da Estratégia Nacional Portuguesa para a Integração das Pessoas Sem-Abrigo⁹.

Reino Unido — The Rough Sleeping Strategy (A estratégia para as pessoas que vivem em espaço público), Inglaterra (2004)¹⁰

A iniciativa “Rough Sleeping” na Inglaterra teve como objectivo reduzir substancialmente o número de pessoas que vivem em espaço público e reintegrar pessoas que viviam em espaço público em habitações sustentáveis e na sociedade em geral. A estratégia foi desenvolvida desde a revisão pelos pares de 2004, mas o seu sucesso continuado reflecte-se no facto de o número de pessoas que vivem em espaço público em Inglaterra ter vindo a manter-se num nível baixo em comparação com o valor de base, de 1998. Contudo, os métodos usados na contagem de pessoas que vivem em espaço público em Inglaterra têm sido alvo de críti-

8 http://www.feantsa.org/files/freshstart/Consensus_Conference/Leaflets/FEA%20014-09_EN.pdf

9 Para além disso, uma revisão pelos pares de 2007 no âmbito do «Plano Nacional de Acção contra a Habitação Indigna» de França também abordou, até certo ponto, o estado de sem-abrigo. <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2007/national-action-plan-against-substandard-housing>

10 <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2004/the-rough-sleepers-unit-england>



cas generalizadas, e o recentemente eleito Governo de Coligação Conservador-Liberal Democrata lançou uma consulta sobre uma metodologia revista para a contagem de pessoas que vivem em espaço público em Inglaterra¹¹.

Dinamarca — prevenção e combate ao estado de sem-abrigo (2005)¹²

Em 2002, o Governo dinamarquês apresentou um programa denominado “Our Common Responsibility” (A Nossa Responsabilidade Comum), orientado para as pessoas mais socialmente marginalizadas na Dinamarca, incluindo pessoas sem-abrigo, pessoas com problemas de alcoolismo ou toxicod dependência, prostitutas e pessoas com perturbações mentais. O programa dirigia-se às pessoas sem-abrigo de difícil reintegração em situações normais de vida, bem como às pessoas sem-abrigo mais idosas com necessidade de cuidados residenciais mas que, devido à sua experiência de sem-abrigo e problemas comportamentais, não podiam ser alojadas em estabelecimentos de auxílio e cuidados residenciais regulares. O Governo dinamarquês criou lares especiais e também, sob o infeliz slogan “freak houses for freak existences” (casas de inadaptados para existências inadaptadas), disponibilizou e ajudou a manter pequenas habitações pouco convencionais para os que quisessem viver de forma independente. Nestas “casas de inadaptados”, os moradores podiam comportar-se de forma diferente do normal sem terem de enfrentar reacções hostis de outras pessoas. O programa também oferecia apoio de emergência, tal como cafés que funcionavam como abrigo nocturno. O projecto foi implementado pelos municípios, que recebem financiamento específico do governo central.

Noruega — Estratégia Nacional — Pathway to a Permanent Home (O caminho para uma habitação permanente) (2006)¹³

Apoiada pelo Parlamento norueguês, a estratégia nacional da Noruega para prevenir e combater o estado de sem-abrigo tinha como objectivos: evitar que as pessoas se tornassem sem-abrigo; contribuir para a qualidade adequada dos abrigos nocturnos; e ajudar a garantir que as pessoas sem-abrigo recebiam propostas de habitação permanente sem atraso indevido. Foram definidas cinco metas de desempenho, incluindo o objectivo de reduzir os despejos em 30 %

11 <http://www.communities.gov.uk/publications/housing/evaluatingroughsleeping>

12 <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2005/preventing-and-tackling-homelessness>

13 <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2006/national-strategy-to-prevent-and-tackle-homelessness>



e o compromisso de que ninguém deveria ser obrigado a procurar alojamento temporário após sair da prisão ou de outras instituições. A estratégia foi coordenada pelo Ministério da Administração Local e do Desenvolvimento Regional, em cooperação com outros ministérios, o Banco Estatal Norueguês de Crédito Hipotecário, e as autoridades distritais e locais. As autoridades locais, juntamente com o sector do voluntariado, são os principais responsáveis pela concretização dos objectivos da estratégia. Foi sugerido que este esquema era um bom exemplo de como um governo central e as administrações locais podiam trabalhar em conjunto para atingir os objectivos relevantes na abordagem à problemática do estado de sem-abrigo.

Áustria — Counting the Homeless — Improving the Basis for Planning Assistance (Contar as pessoas sem-abrigo — melhoria da base para o planeamento da assistência) (2009)¹⁴

Viena tem um programa para a reintegração de pessoas sem-abrigo há já vinte anos. Apesar deste compromisso político de longo prazo, foi referida a falta de experiência prática em Viena no que se refere a instrumentos de monitorização e avaliação do estado de sem-abrigo que informem as políticas e o planeamento de serviços. A existência de dados quantitativos e qualitativos sobre o estado de sem-abrigo foi considerada crucial para que Viena pudesse adaptar e melhorar o planeamento social local, em consonância com as necessidades e, em última análise, melhor pudesse integrar as pessoas sem-abrigo no mercado habitacional regular. Por isso, esperava-se que o conhecimento gerado pela revisão pelos pares permitisse a Viena melhorar a sua base factual para o desenvolvimento e a avaliação de políticas. Mais amplamente, esta revisão pelos pares procurou analisar abordagens que melhorassem a recolha de dados sobre o estado de sem-abrigo a nível do governo municipal nos Estados-Membros da UE.

Finlândia — The Finnish National Programme to Reduce Long-term Homelessness (programa nacional finlandês para a redução do estado de sem-abrigo de longa duração) (2010)¹⁵

Em 2008, o Governo finlandês decidiu implementar um programa nacional para 2008–2011, com a finalidade de reduzir o estado de sem-abrigo de longa duração. O objectivo do programa é reduzir para metade o número de pessoas em estado

¹⁴ <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2009/counting-the-homeless>

¹⁵ <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2006/national-strategy-to-prevent-and-tackle-homelessness>



de sem-abrigo de longa duração, até 2011, e acabar totalmente com esta situação até 2015. O programa baseia-se no princípio de “Habitação Primeiro”, o qual defende que um alojamento adequado constitui um pré-requisito para a resolução de outros problemas sociais e de saúde, e inclui uma meta de conversão de todos os abrigos tradicionais de curto prazo em unidades de habitação comparticipada que facilitem uma vida independente. Prevê-se a disponibilização de um total de 1 250 habitações adicionais, unidades de habitação comparticipada ou locais de acolhimento. O programa inclui igualmente projectos que visam fornecer habitação comparticipada a presos recentemente libertados, reduzir a situação do estado de sem-abrigo entre os jovens, e evitar despejos, por exemplo, através da disponibilização e expansão dos serviços de aconselhamento habitacional. O programa baseia-se numa parceria entre o governo central e as dez maiores cidades do país afectadas por situações de sem-abrigo. A revisão pelos pares que teve a Finlândia como país anfitrião procurou avaliar o sucesso do programa e promover o intercâmbio de experiências com países que estejam a implementar ou a preparar estratégias nacionais semelhantes com vista a reduzir o estado de sem-abrigo de longa duração.



B. A política do país anfitrião — a Estratégia Nacional Portuguesa para a Integração das Pessoas Sem-Abrigo

A ‘Estratégia Nacional Portuguesa para a Integração das Pessoas Sem-Abrigo — Prevenção, Intervenção e Acompanhamento, 2009–2015’ foi desenvolvida por um vasto grupo de interessados que assumiram publicamente o compromisso das suas organizações com a Estratégia. Foi lançada em 14 de Março de 2009, numa cerimónia presidida pelo Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social. Para efeitos da elaboração desta Estratégia Nacional, foi constituído um grupo interinstitucional com representantes de entidades públicas e privadas (sem fins lucrativos). Este grupo foi coordenado pelo Instituto de Segurança Social (ISS), um instituto público criado em 2001 sob a égide do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social.

Esta “Estratégia Nacional Portuguesa para a Integração das Pessoas Sem-Abrigo” é particularmente interessante dado que representa um avanço na abordagem do sul da Europa no combate ao estado de sem-abrigo (Baptista, 2009). Embora tenham havido estratégias nacionais em relação a este fenómeno desenvolvidas em vários países do norte europeu durante a última década (Benjaminsen et al, 2009), incluindo na Irlanda, Reino Unido, Suécia, Dinamarca, Finlândia, Países Baixos e França, esta é a primeira “estratégia meridional” a nível nacional (Baptista, 2009). Como tal, é provável que este processo resulte numa série de lições particularmente pertinentes para aqueles que procuram lidar com a problemática do estado de sem-abrigo no contexto de outros “regimes de protecção social mediterrânicos”, não obstante as importantes diferenças entre estes países do sul da Europa. No entanto, também se partiu do princípio que a abordagem participativa e abrangente praticada no desenvolvimento da estratégia portuguesa iria provavelmente conter elementos de boas práticas aplicáveis, em geral, em todos os Estados-Membros da UE na Europa do Norte, Central e Oriental.



O desenvolvimento da Estratégia Nacional Portuguesa para a Integração das Pessoas Sem-Abrigo

Os motores da estratégia

Em Portugal, tal como nos outros países da Europa Meridional (Itália, Grécia e Espanha), os membros mais desfavorecidos da sociedade têm tradicionalmente sido tratados através de redes sociais informais (família, vizinhos e comunidade local), numa forma “compensatória” de protecção social. No entanto, estes laços têm vindo a enfraquecer nas últimas décadas devido às alterações sociais e económicas, e cada vez mais instituições de caridade e outras organizações de voluntários têm vindo a tentar preencher essa lacuna, com financiamento parcial do Estado (Caeiro, 2009). No caso das pessoas sem-abrigo, por exemplo, os fornecedores de serviços são, na sua maioria, organizações sem fins lucrativos (organizações religiosas ou ONG seculares) financiadas pelo Estado (cerca de 80 % do seu financiamento provém do Estado).

A taxa de pobreza relativa¹⁶ em Portugal, estimada em cerca de 18 % (Stephens et al, 2010), é elevada para os padrões da UE, sendo mais elevada no caso dos idosos (22 %) e das crianças com menos de 16 anos de idade (23 %). Até ao início dos anos 90, não existiam medidas específicas ou políticas direccionadas para o combate à pobreza em Portugal, demonstrando-se pouco interesse quanto ao desenvolvimento de políticas relativas à problemática do estado de sem-abrigo, até que a Comissão Europeia solicitou aos Estados-Membros que tornassem prioritária a questão do estado de sem-abrigo e incluíssem medidas específicas nos seus Planos de Acção Nacionais (agora Planos Estratégicos Nacionais) produzidos no âmbito da “Estratégia da UE em Matéria de Protecção Social e Inclusão Social” (Caeiro, 2010)¹⁷.

Muito embora as evidências robustas sobre as tendências do estado de sem-abrigo em Portugal sejam escassas, no início de 2000 tornou-se evidente que o número de pessoas sem-abrigo estava a aumentar em cidades como Lisboa e Porto. Este agravamento aparente do problema, em conjunto com a dificuldade de obter uma compreensão clara do fenómeno devido à natureza heterogénea das respostas, levou a que o Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social

16 i.e. a percentagem de indivíduos que vivem em agregados familiares com um rendimento inferior a 60 % do rendimento familiar mediano.

17 Relatório relevante disponível em http://www.feantsa.org/files/freshstart/Campaign_2010/background_docs/FEANTSA_handbook_EN_FINAL.pdf



(que, através do ISS, é o principal órgão de financiamento e regulador de serviços na área das pessoas sem-abrigo) adoptasse uma abordagem mais estratégica. Foi lançado um processo que culminou numa parceria alargada que desenvolveu a Estratégia Nacional Portuguesa para a Integração das Pessoas Sem-Abrigo.

O processo de desenvolvimento da estratégia

O primeiro passo foi tentar obter uma melhor compreensão da realidade e da dimensão da problemática do estado de sem-abrigo em Portugal. Num inquérito realizado pelo ISS em 2004, foi enviado um questionário a todas as instituições competentes (autarquias, serviços sociais locais e fornecedores de serviços para pessoas sem-abrigo), que visava recolher informações sobre o apoio prestado a pessoas sem-abrigo. Seguiu-se a primeira contagem nacional de pessoas que vivem em espaço público em Portugal, no final de 2005. Houve também uma avaliação dos abrigos para pessoas sem-abrigo, a qual salientou a falta de coordenação estratégica.

Uma das principais conclusões de toda esta pesquisa foi a de que havia uma necessidade urgente de definição de uma estratégia nacional orientada para a prevenção do estado de sem-abrigo, que interviesse de forma eficaz em caso de ocorrência de estado de sem-abrigo e que proporcionasse um acompanhamento às pessoas que estejam a sair de uma experiência de sem-abrigo. Entre os principais desafios identificados encontravam-se o padrão fragmentado do fornecimento de serviços em Portugal, a falta de cooperação estratégica entre agências e a falta de partilha de informação e monitorização. Porém, simultaneamente, foram identificados sinais encorajadores de uma mobilização local emergente no combate à questão do estado de sem-abrigo, de forma mais estratégica em algumas partes de Portugal.

Em Março de 2007, teve lugar uma reunião com representantes de um vasto leque de entidades públicas e privadas envolvidas na resolução do estado de sem-abrigo. Foi acordada a necessidade de desenvolver uma estratégia nacional para a inclusão das pessoas sem-abrigo, e constituído um grupo interinstitucional, coordenado pelo ISS, com o propósito de desenvolver essa estratégia. Este Grupo desenvolveu-se a partir da estrutura de parceria que tinha permitido a contagem de pessoas que vivem em espaço público em 2005, o qual foi alterado através do aumento da participação de ONG, da substituição de órgãos de nível local por, essencialmente, agentes nacionais, e do envolvimento de unidades de investigação em parceria com colegas homólogos de desenvolvimento de políti-



cas (em vez do simples fornecimento de pareceres encomendados). Foram igualmente previstas contribuições ocasionais de determinadas partes interessadas externas em fases cruciais do processo (como a FEANTSA). As novas partes interessadas identificadas na fase de planeamento incluíam departamentos governamentais como o Ministério da Defesa e o Ministério da Educação. Uma abordagem consultiva tão ampla não é habitual em Portugal, particularmente a nível nacional.

Outro elemento-chave no processo de desenvolvimento estratégico foi o facto de cada representante do Grupo Interinstitucional ter ficado encarregue de manter contacto com altos funcionários nas respectivas organizações, de forma a assegurar o “apoio institucional” ao trabalho realizado no Grupo. Foi solicitada “aprovação institucional” formal a todas as partes logo que o Grupo chegou a um consenso relativamente às questões que representavam os maiores desafios. No que diz respeito à definição do estado de sem-abrigo, por exemplo, todos os parceiros assinaram uma carta de compromisso relativa à adopção desta definição, assumindo também o compromisso de divulgar esta definição a nível nacional. Este “percurso de legitimação” constituiu um desafio para alguns dos intervenientes, especialmente para os de natureza colectiva, como as federações de ONG.

A Estratégia Nacional Portuguesa para a Integração das Pessoas Sem-Abrigo foi formalmente lançada em Março de 2009, altura em que se iniciou a fase de implementação. A fase inicial de implementação envolveu o desenvolvimento de ferramentas operacionais (por exemplo, um manual de formação para o pessoal, sistemas de informação, etc.) e instrumentos de monitorização e avaliação. Houve também um enfoque na divulgação e no envolvimento continuado das partes interessadas através de reuniões regulares do Grupo Interinstitucional com as “redes sociais locais” que são responsáveis pela implementação da estratégia a nível local. A recolha de dados relativos às características das pessoas sem-abrigo foi também um elemento-chave na implementação da estratégia. Contudo, uma vez que estas avaliações ainda não se encontram concluídas por todas as redes sociais locais, a escala actual da situação quanto à problemática do estado de sem-abrigo em Portugal permanece pouco clara. A estimativa fornecida pelo país anfitrião é a de que existem cerca de 3 000 pessoas sem-abrigo em Portugal (de acordo com a definição relativamente restrita descrita abaixo), a maioria delas em Lisboa e no Porto.



O conteúdo da estratégia

A estratégia compreende principalmente metas gerais a implementar a nível local, com base em planos detalhados para a resolução da problemática do estado de sem-abrigo, que deverão ter em consideração as necessidades e prioridades locais. A estratégia está organizada em torno de dois objectivos principais:

- reforçar a base factual sobre a situação do estado de sem-abrigo através da adopção de uma definição consensual de estado de sem-abrigo e de um sistema partilhado de monitorização e informação; e
- promover a qualidade no fornecimento de serviços e respostas de apoio para as pessoas sem-abrigo.

A estratégia define três áreas específicas a abordar no âmbito destes dois objectivos estratégicos:

- acção preventiva para evitar situações de sem-abrigo decorrentes de despejo ou saída de instituições;
- intervenção directa em situações de sem-abrigo, com enfoque na clarificação de procedimentos e responsabilidades, e também em abordagens inovadoras; e
- apoio de acompanhamento após a reinstalação, que deve ser alcançada no âmbito das redes sociais locais.

Na estratégia, é dada ênfase especial à melhoria da qualidade das práticas de intervenção no âmbito do fenómeno sem-abrigo, através de, por exemplo, iniciativas de formação, reforço da eficácia das unidades locais de apoio às pessoas sem-abrigo, e da adopção de abordagens integradas a nível local. A estratégia colocou maior ênfase na dimensão da exclusão habitacional do estado de sem-abrigo do que tem sido até agora o caso em Portugal, mas também aborda directamente outras questões como a saúde, os rendimentos, os benefícios sociais e o emprego.

A estratégia estabelece ainda uma estrutura organizacional para a implementação, monitorização e avaliação da mesma, tanto a nível nacional como a nível local. Ao manter a ênfase crescente nos últimos anos sobre o papel das partes interessadas locais, nomeadamente as autoridades locais e redes sociais locais,



e ao criar estratégias para o combate ao estado de sem-abrigo, a Estratégia Nacional proporciona orientações para a implementação de “diagnósticos” locais do fenómeno de sem-abrigo e planos locais de apoio às pessoas sem-abrigo. O Grupo Nacional de Implementação, Monitorização e Avaliação da Estratégia é responsável pela divulgação destas linhas de orientação e pelo apoio às redes e unidades locais responsáveis pela elaboração de planos de apoio às pessoas sem-abrigo.

A “filosofia subjacente” à Estratégia Nacional Portuguesa para a Integração de Pessoas Sem-Abrigo pode assim ser resumida da seguinte forma (Baptista, 2009):

- reforço da base factual;
- fortalecimento da cooperação entre agências e da responsabilidade mútua;
- melhoria da formação do pessoal, incluindo dos “gestores de caso” nomeados para pessoas sem-abrigo;
- reforço do enfoque nas necessidades habitacionais e respectivas respostas;
- garantia da continuidade e diversidade do apoio; e
- alteração do papel do Estado no sentido de um maior controlo estratégico, que assume prioridade em relação ao fornecimento de serviços.

Um aspecto importante de muitas estratégias nacionais para a resolução da problemática do estado de sem-abrigo, o qual é também destacado no Relatório Conjunto de 2010, é a definição de metas e indicadores de progresso concretos do cumprimento dessas metas (Benjaminsen et al, 2009). Enquanto que a maioria dos objectivos especificados na estratégia portuguesa está relacionada com metas ou «marcos de referência» da implementação de políticas (por exemplo, divulgar definições, proporcionar formação ao pessoal, criar redes locais e sistemas de informação, etc.), existem alguns objectivos concretos no que diz respeito ao fornecimento de serviços (por exemplo, 80 % dos sem-abrigo devem ter um “gestor de caso”), e também determinados resultados para as próprias pessoas sem-abrigo (por exemplo, garantir que ninguém tenha de passar a noite na rua por mais de 24 horas devido à falta de uma alternativa; que ninguém deve sair de uma instituição sem ter toda a ajuda necessária para garantir um local onde viver). Existe ainda um conjunto de objectivos específicos acordados a nível local.

Os primeiros relatórios sobre a implementação sugerem que, embora se tenha verificado um bom progresso em algumas áreas, em 2009 — especialmente no que diz respeito à divulgação da definição do estado de sem-abrigo, à recolha de informações sobre o estado de sem-abrigo em áreas locais, bem como à criação de processos e estruturas relevantes para abordar o fenómeno de sem-abrigo — foram encontradas várias dificuldades. Estas dificuldades estavam principalmente relacionadas com a insuficiência de recursos financeiros, humanos e logísticos disponibilizados para atingir todos os objectivos acordados, bem como com os desafios criados pela harmonização de horários e resistência de alguns sectores quanto à intervenção nesta área ou em completar os questionários necessários. A inexistência de um “estatuto legal com força executiva” para a estratégia também representou uma preocupação.

As acções previstas para 2010 incluem:

- monitorização da criação e do desenvolvimento de redes de intervenção local relevantes;
- desenvolvimento dos sistemas de informação;
- implementação de soluções inovadoras que garantam padrões mínimos de serviços;
- formação de pessoal; e
- monitorização e avaliação da estratégia.

Foi enfatizado que a estratégia se focava em resultados a médio e longo prazo, com expectativas modestas de resultados concretos nesta fase inicial. Pelo contrário, a esperança era de que fossem aplicados novos mecanismos que resistissem ao teste do tempo e representassem uma “mudança de paradigma” na forma como a situação das pessoas sem-abrigo é tratada em Portugal. Uma questão geral foi a de que a existência prévia de redes sociais locais foi um factor-chave nos locais onde a estratégia foi implementada com sucesso em Portugal, e foram retiradas valiosas lições com os projectos-piloto.

Por fim, um dos elementos mais marcantes da estratégia portuguesa é o importante papel que as iniciativas a nível da UE têm desempenhado no seu desenvolvimento. Assim, o enfoque na questão do estado de sem-abrigo no MAC Social parece ter sido muito útil, e várias ferramentas desenvolvidas pela FEANTSA (tais como a definição ETHOS) foram utilizadas no processo de desenvolvimento e implementação da estratégia.



C. Políticas e experiências dos países pares e contribuições das partes interessadas (EUROCITIES e FEANTSA)

Esta revisão pelos pares acolhida por Portugal teve como objectivo central a promoção da aprendizagem mútua e a exploração de boas práticas no que diz respeito ao desenvolvimento de abordagens estratégicas nacionais para a resolução do estado de sem-abrigo. Teve particular enfoque no envolvimento efectivo de uma série de partes interessadas relevantes na concepção e implementação de tais estratégias. Assim, solicitou-se aos países parceiros e às organizações interessadas que fornecessem a sua perspectiva sobre o desenvolvimento e conteúdo da estratégia portuguesa, no contexto da sua própria política, enquadramento estratégico e experiências¹⁸.

Vários países consideraram o modelo português e a oportunidade de participar nesta revisão pelos pares particularmente úteis, entre eles a **Sérvia**, que viu nesta revisão uma oportunidade para começar a pensar em “novos grupos vulneráveis”, como pessoas sem-abrigo, no âmbito da sua estratégia de redução da pobreza e do programa para abordar a restante agenda de inclusão social da UE, como parte da sua intenção de se tornar num país candidato. A abordagem de “Habitação Primeiro” e aspectos de gestão de casos da estratégia portuguesa foram vistos como particularmente úteis do ponto de vista sérvio.

Foram observadas muitas semelhanças entre as situações de Portugal e da **Polónia** — nomeadamente o importante papel das ONG e a anterior dependência de redes informais para a protecção das pessoas vulneráveis. Igualmente semelhante é o enfoque tradicional nas intervenções de emergência/ crise e a percepção do estado de sem-abrigo como uma questão principalmente “social” em vez de “habitacional”. Um dos aspectos mais úteis da abordagem portuguesa, do ponto de vista polaco, é a ênfase numa abordagem multi-sectorial e de integração de várias agências. Apesar da gravidade do problema, na Polónia não existe qualquer estratégia nacional para resolver a problemática do estado de sem-abrigo (embora tenha havido algum trabalho num “Programa Nacional” referente a este fenómeno, o qual se encontra actualmente suspenso). Considerou-se que existiam muitos aspectos positivos de boas práticas na estratégia portuguesa e

¹⁸ Os documentos de observações estão disponíveis em <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2010/building-a-comprehensive-and-participative-strategy-on-homelessness>



na experiência do seu desenvolvimento que poderiam ser adoptados na Polónia, à luz das semelhanças entre as situações dos dois países, particularmente no que diz respeito à participação activa de diversos sectores e ao tempo necessário para desenvolver uma estratégia integrada.

A situação também foi considerada bastante semelhante com a da **Hungria**, onde mais de 50 % dos fornecedores de serviços de apoio às pessoas sem-abrigo são ONG. Tal como no caso polaco, uma lição fundamental retirada pela Hungria desta revisão pelos pares foi a forma de reunir todos os agentes relevantes à mesma mesa. A Hungria desenvolveu uma ampla estratégia para a resolução da problemática do estado de sem-abrigo, encomendada pelo governo, mas foi omitido um passo crucial: o envolvimento de todas as partes interessadas relevantes. Faltava igualmente o apoio político para a estratégia, que não foi adoptada a nível governamental. As condições para a total implementação de uma estratégia nacional não estavam reunidas na Hungria: verificou-se falta de compromisso político e das partes interessadas, um compromisso de recursos apenas parcial, e a inexistência de discussão pública ou na comunicação social. No entanto, o novo governo da Hungria adoptou uma resolução para um plano de acção a médio prazo com vista a reduzir o número de pessoas que vivem em espaço público.

22

Em **Espanha**, uma estratégia nacional para a resolução da problemática do estado de sem-abrigo não pode ser imposta centralmente como política social (incluindo o estado de sem-abrigo), dado que é, sobretudo, da responsabilidade das regiões autónomas e municípios. No entanto, graças a iniciativas políticas europeias, a Espanha organizou uma muito boa rede nacional de interessados em todas as questões de protecção social e inclusão social, tendo ainda criado um comité com todos os ministérios envolvidos na inclusão social, juntamente com um conselho de ONG. Estão em curso trabalhos para desenvolver a cooperação e o consenso entre os vários níveis da administração envolvidos na problemática do estado de sem-abrigo, e está a ser criado um grupo de trabalho sobre pessoas sem-abrigo. Num seminário realizado em Sevilha, em Novembro de 2010, o governo federal apresentou às comunidades autónomas e autarquias locais um modelo que consiste em padrões mínimos para os serviços de apoio a pessoas sem-abrigo, e sugeriu estruturas e técnicas de gestão para esses serviços. Esperava-se que elementos da experiência portuguesa pudessem ser adaptados às circunstâncias de Espanha, apesar de ter sido enfatizado que as estruturas de governação muito mais complexas de Espanha representavam desafios significativos.



Como mencionado anteriormente, a **Finlândia** introduziu um novo programa nacional para abordar a problemática do estado de sem-abrigo de longa duração. Este novo programa é uma resposta ao facto de as estratégias anteriores não terem conseguido auxiliar as pessoas com múltiplas necessidades para além da habitação. Há uma forte ênfase nas abordagens de “Habitação Primeiro”, e, como parte desta estratégia, a Finlândia está a tentar eliminar o alojamento provisório: os albergues e dormitórios foram convertidos em unidades de habitação participada, com arrendamento permanente. No contexto finlandês, compreendeu-se que o que é realmente importante é o que as pessoas sem-abrigo beneficiam com este exercício, e que não existe um verdadeiro compromisso sem compromisso financeiro. É por isso que a estratégia finlandesa é concreta, existindo um claro compromisso financeiro por parte dos diferentes parceiros. Existe um orçamento substancial especificamente alocado a este programa nacional: a maioria do financiamento provém do Estado, mas os municípios também contribuem. Foi afirmado que as ONG finlandesas tinham boas relações com o Governo e, em especial, com os municípios. As ONG são vistas como parceiros estratégicos capazes de pôr em prática algumas ideias que os municípios não têm capacidade de contemplar, já que demoraria muito até obter o aval administrativo e político. As ONG finlandesas também foram convidadas a participar na fase de planeamento de políticas.

A **Irlanda** estabeleceu uma estratégia nacional para combater o estado de sem-abrigo para o período 2008–2013 — denominada “The Way Home” (A Caminho de Casa) — que identifica seis objectivos, incluindo acabar com o estado de sem-abrigo de longa duração e eliminar a necessidade de dormir no espaço público até 2010. Muitas das novas políticas e procedimentos têm sido postos em prática, existindo um enorme interesse político e dos meios de comunicação social em assegurar que essa meta seja cumprida, ou que, pelo menos, tudo está a ser feito nesse sentido. Estes esforços estão centrados em Dublin, onde vive a maioria das pessoas sem-abrigo. Os serviços de apoio para as pessoas sem-abrigo em Dublin foram completamente reestruturados, e a Irlanda está a eliminar totalmente o alojamento provisório. Haverá agora alojamento de emergência a curto prazo, habitação participada a longo prazo e habitação clássica (semelhante à abordagem de “Habitação Primeiro”). Cada ONG em Dublin usa a mesma Avaliação Holística das Necessidades, ocorrendo partilha de informação entre as agências com base nessa avaliação.



Na **Dinamarca**, a estratégia nacional para a resolução da problemática do estado de sem-abrigo está centrada em oito municípios, onde vive mais de metade das pessoas sem-abrigo na Dinamarca. A estratégia (2009–2012) tem quatro metas estabelecidas pelo governo, incluindo a redução do número de pessoas que dormem nas ruas e a resolução do estado de sem-abrigo nas ruas até 2014. Sendo muito mais uma estratégia de modelo “top-down” (do topo para a base), muito do esforço foi canalizado para conseguir o compromisso por parte das ONG e dos municípios (As ONG dinamarquesas que coordenam os abrigos suspeitam muitas vezes dos municípios, e não gostam de expor os seus ocupantes ao escrutínio municipal). Um dos principais objectivos da Dinamarca é reduzir o tempo que as pessoas passam em albergues, tendo sido reservado financiamento adicional para mais habitação, de acordo com a abordagem de “Habitação Primeiro”. Mas a Dinamarca não tem a intenção de fechar os seus albergues: ainda haverá a necessidade de soluções a curto prazo para as situações de sem-abrigo recentes. A insistência da estratégia dinamarquesa no co-financiamento municipal ajudou a consolidar o compromisso municipal. Na Dinamarca, é dada grande ênfase à gestão de casos e ao apoio individual e personalizado.

24

Os grupos de trabalho **EUROCITIES** (Grupo de Trabalho sobre o Estado de Sem-Abrigo) e **FEANTSA** receberam e apoiaram a estratégia portuguesa que, tal como a FEANTSA comentou, demonstrou que *“o progresso na situação do estado de sem-abrigo também é possível num contexto estrutural e de protecção social desfavorável”* (ver Stephens et al, 2010). A FEANTSA enfatizou a importância de uma liderança forte (por parte do ISS), bem como do envolvimento das partes interessadas na estratégia portuguesa, apesar da falta de recursos significativos ser uma preocupação. As iniciativas nacionais podem garantir a mudança através da combinação dos seguintes três elementos: quadros estratégicos; legislação; e compromisso financeiro. Até agora, Portugal tem vindo a focar-se no quadro estratégico, e a sua estratégia define alguns princípios universais nos quais basear o trabalho. Sem um meio de concretização, estes podem tornar-se retóricos, mas são um bom começo. A FEANTSA destacou *“um consenso geral de que o estado de sem-abrigo é um processo/percurso, e que existe a necessidade de incluir também medidas preventivas no âmbito da estratégia”*. Compreensivelmente, a estratégia centra-se em intervenções de crise. A EUROCIETIES comentou que uma forma de reequilibrar a estratégia com a prevenção seria adoptar uma abordagem que tomasse claramente o mercado como um todo. Esta poderia incluir as actividades de prevenção primária no âmbito dos serviços para toda a comunidade. As necessidades das pessoas sem-abrigo



ou potencialmente sem-abrigo devem ser tidas em consideração nos planos de investimento local, estratégias de saúde, planeamento da prevenção da criminalidade e da desordem e iniciativas similares. Os serviços de educação, formação e emprego também devem estar envolvidos. As actividades de prevenção secundária devem incluir a melhoria da qualidade do alojamento de emergência (o que pode significar optar pela qualidade em detrimento da quantidade), a prevenção dos despejos através de acordos com grandes proprietários e a oferta de opções de saída dos albergues em direcção à independência. Os serviços de prevenção de crises para as pessoas sem-abrigo podem ser prestados por equipas de auxílio multi-agências, mas também aqui, o objectivo deve ser apontar para uma saída. Outras possíveis áreas que podem ser usadas como base incluem modelos de acreditação da qualidade dos serviços e o reforço das ligações com os orçamentos e as encomendas como forma de fazer cumprir os objectivos estratégicos. O envolvimento dos utilizadores como meio de melhorar os resultados também deve ser tido em consideração.

D. Discussões na reunião de revisão pelos pares

Das discussões na reunião de revisão pelos pares emergiram vários temas-chave, como em seguida se resume.

O impacto positivo da Estratégia Nacional a nível local

Foram feitas apresentações por profissionais de Lisboa, Porto e Cascais para ilustrar a forma como a estratégia nacional tinha sido implementada a nível local. Em Lisboa, por exemplo, existem quatro respostas “ideais” que fazem parte do seu “modelo de intervenção integrada”: centro de emergência; alojamento temporário; alojamento provisório; e habitação individualizada (“Habitação Primeiro” e habitação social). Cada caso de sem-abrigo é analisado por um gestor de caso. Existe um protocolo específico para facilitar o acesso de pessoas sem-abrigo aos serviços de saúde mental em Lisboa. Em Cascais, a estratégia local para a integração das pessoas sem-abrigo foi criada pelas instituições que compõem a rede social local. Os pontos identificados para acção estão intimamente relacionados com a Estratégia Nacional, e os resultados até agora incluem um melhor conhecimento do problema, uma utilização mais eficiente dos recursos e uma maior utilização da gestão de casos. Os obstáculos incluem a insuficiência de recursos, questões de saúde mental, toxicodependência e problemas de alcoolismo, bem como a falta de respostas habitacionais. No Porto, foi referido que o trabalho relativo ao estado de sem-abrigo nunca teria sido possível sem a Estratégia Nacional. As 15 freguesias do Porto têm actualmente um total de 2 237 pessoas sem-abrigo, que representam cerca de 1 % da população total. Está a ser constituída uma rede interinstitucional composta por todas as instituições, serviços e ONG envolvidas, que trabalham em estreita colaboração com a equipa da Estratégia Nacional. As intervenções no âmbito do regime do Porto enfatizam fortemente a gestão eficaz de casos, tendo já sido retiradas 1 528 pessoas das ruas desde Abril de 2009.

Diversos profissionais portugueses destacaram que, para os municípios, o estabelecimento de um quadro político nacional tem sido vital para a realização de progressos na resolução da problemática do estado de sem-abrigo. Não tanto por uma questão de cumprimento (ou seja, o estatuto jurídico da estratégia), mas sim pelo sentimento de “segurança” relacionado com a existência desta política de protecção a nível nacional e europeu. Algumas entidades em Portugal consideraram que a definição do estado de sem-abrigo na Estratégia Nacional era



muito restritiva, mas apesar das ONG não terem sido bem sucedidas na ampliação dessa definição, conseguiram introduzir dimensões como a prevenção e o acompanhamento. Assim, em geral, as ONG estão satisfeitas com a estratégia portuguesa. Os recursos foram referidos como sendo o principal problema. Não se pode esperar que organizações pequenas, que já trabalhavam sob severas restrições, assumam novas tarefas de direcção e coordenação no âmbito da estratégia a menos que lhes sejam proporcionados mais recursos.

Base jurídica da Estratégia Nacional

A falta de estatuto jurídico da Estratégia Nacional para a Integração das Pessoas Sem-Abrigo foi vista como uma barreira significativa por alguns profissionais em Portugal, pois significa que o envolvimento municipal não pode ser tornado obrigatório (a maioria dos planos nacionais em Portugal é incorporada em disposições legislativas). Contudo, considerou-se ser preferível identificar eventuais obstáculos locais antes de adoptar uma lei neste domínio, já que as leis inaplicáveis podem realmente impedir o progresso. É possível que este seja o momento de reconsiderar esta base jurídica para a estratégia portuguesa, embora haja quem considere que obrigar os municípios e outros órgãos estatais a participar possa ser ter um efeito perverso e prejudicar o espírito cooperativo do trabalho estratégico comum. Embora não existam pontos de alavancagem legislativos associados à estratégia portuguesa, existem “alavancas” financeiras, dado que o financiamento específico apenas será direccionado para os projectos que se tiverem submetido a um “diagnóstico local”. No entanto, grande parte do financiamento está concentrado em Lisboa e no Porto, onde se encontra o maior número de pessoas sem-abrigo.

Noutros países, como Espanha, não pode haver uma base legal para uma estratégia nacional para a integração das pessoas sem-abrigo, já que esta é uma matéria descentralizada. Nestas circunstâncias, qualquer coordenação nacional destas questões terá de ter uma base voluntária e cooperativa.

Relação custo-eficácia

Os países pares questionaram se Portugal poderia quantificar os custos totais associados à resolução da problemática do estado de sem-abrigo. Contudo, em Portugal, tal como noutros países, esta quantificação é frequentemente difícil, especialmente devido ao envolvimento de diferentes níveis de governo/sectores e à ampliação das definições do estado de sem-abrigo. A Finlândia realizou uma

análise de custos que demonstrou que o seu programa de apoio às pessoas sem-abrigo economizava dinheiro. Na Dinamarca, constatou-se que a gestão de casos era uma abordagem particularmente eficaz ao nível dos custos. No contexto português, foi sugerido que o projecto “Habitação Primeiro” em Lisboa apresentava uma relação de custo-eficácia bastante positiva, especialmente tendo em conta a dramática redução na utilização dos serviços de saúde de emergência entre as pessoas atendidas pelo projecto-piloto. Foi sugerido que os argumentos relacionados com a boa aplicação do dinheiro estão a tornar-se cada vez mais importantes, e que é necessário levar a cabo mais pesquisas sobre os custos relacionados com a problemática do estado de sem-abrigo a nível europeu.

Recolha de dados

Os países pares estavam interessados na forma como Portugal tinha desenvolvido a base factual para a sua estratégia. Tal pode constituir um desafio no contexto da delegação de responsabilidades para solucionar o estado de sem-abrigo. Foi confirmada a existência de problemas na recolha de dados em Portugal, já que não existe um sistema centralizado de dados (a criação deste sistema faz parte dos objectivos da estratégia, mas este aspecto da implementação está a ficar atrasado em relação a outros). Os inquéritos nacionais realizados em 2004 e 2005 (ver acima) eram limitados em muitos aspectos, mas foram úteis para a mobilização das partes interessadas e para a sensibilização em relação à matéria. Também produziram, pelo menos, alguns dados que puderam ser apresentados aos principais parceiros, a fim de incentivar o seu envolvimento.

Compromisso político e das partes interessadas

Os países pares procuraram obter mais informações sobre a forma como Portugal tinha coordenado a implementação da sua estratégia e como os canais de comunicação funcionavam na prática. Na Sérvia, por exemplo, foi reportado que muitas vezes era difícil conseguir que diferentes sectores trabalhassem juntos. Foi explicado que o ISS é responsável pela coordenação da estratégia a nível nacional (mas apenas uma pessoa está dedicada a esta tarefa). A nível local, o papel de coordenação varia entre os escritórios do governo central, os municípios e as ONG. Foi tornado claro que o importante não é tanto o número de pessoas dedicadas à tarefa de coordenação, mas sim a sua eficácia no trabalho conjunto.

Inicialmente, a preocupação portuguesa foi envolver o maior número possível de ONG a trabalhar com pessoas sem-abrigo, mas isto não se revelou viável nos



grupos de trabalho que desenvolviam vários aspectos da estratégia, dada a existência de um número muito elevado destas organizações. As organizações que trabalham com as pessoas sem-abrigo não são federadas em Portugal (este é também o caso em muitos países pares), o que dificulta a representação destes órgãos dísparos nos processos de desenvolvimento de políticas. Insistiu-se no facto de que estes processos de desenvolvimento de políticas que integram várias agências não são, em todo o caso, fáceis de gerir: podem ser conflituosos e requerem realmente tempo. É necessário alcançar o consenso antes de passar para a próxima etapa. A representação das próprias pessoas sem-abrigo constitui outro desafio. Em Portugal, e em muitos outros países, estas não têm qualquer organização que as represente.

A importância do compromisso político também foi muito discutida. Em Portugal, foi referido que não existia um compromisso político forte no início da estratégia, mas que este acabou por aumentar com o desenvolvimento da estratégia e a intervenção das partes interessadas.

Habitação Primeiro

O projecto-piloto “Habitação Primeiro” em Lisboa despertou muito interesse. Este projecto apoia as pessoas sem-abrigo com problemas de saúde mental no acesso e na manutenção de alojamento independente arrendado a senhorios particulares em bairros tradicionais. O alojamento proporcionado consiste em apartamentos individuais, sem acomodações partilhadas, e está espalhado por Lisboa. Este projecto-piloto fornece acesso imediato a um alojamento, sem a exigência de que os utilizadores do serviço abordem os problemas psiquiátricos ou de uso indevido de substâncias antes de terem acesso ao alojamento. Na medida do possível, as pessoas podem escolher em que área irão viver. Uma equipa de apoio está disponível 24 horas por dia, 7 dias por semana. Os inquilinos pagam 30 % do seu rendimento mensal para o arrendamento, a não ser que não tenham rendimento, caso em que o projecto paga 100 % da renda. A equipa de serviços de apoio do projecto é actualmente constituída por cinco funcionários para 50 participantes. Os inquilinos têm de concordar com visitas periódicas ao alojamento (pelo menos seis por mês) e recebem ajuda com as tarefas diárias, tais como o acesso aos serviços de saúde e a outros recursos, e fazer compras. Uma vez integrados e com emprego, e assim podendo pagar a renda, podem assumir o arrendamento.



Os países pares sentiram-se particularmente encorajados pela disponibilidade dos proprietários em Lisboa relativamente ao envolvimento neste projecto. Foram sentidas dificuldades noutros locais, onde foi difícil convencer os proprietários privados a alojar pessoas sem-abrigo no âmbito dos projectos “Habitação Primeiro” (tal como em Dublin), e em muitos locais os projectos “Habitação Primeiro” dependem de habitação social (como o projecto-piloto em Glasgow). Pelo contrário, os proprietários privados em Lisboa têm-se mostrado muito receptivos, uma vez que conseguem compreender os benefícios deste modelo (também ajuda o facto de o mercado lisboeta de arrendamento privado ter uma certa “folga”). É garantido o pagamento da renda na totalidade e no devido tempo, bem como o pagamento de uma indemnização por qualquer dano causado pelo inquilino. Os senhorios também sabem que podem entrar em contacto com os funcionários de apoio ao projecto para o esclarecimento de quaisquer questões. Originalmente, o projecto-piloto teria a duração de um ano, mas agora há planos para alargá-lo e também para criar projectos semelhantes noutros locais de Portugal, como na cidade do Porto.

Controvérsia política e “NIMBYismo”

30

Houve muita discussão acerca da “gestão da mudança”, e em particular no que diz respeito à resistência à mudança por parte das ONG, dos meios de comunicação social e do público em geral, que possam permitir a implementação de novas abordagens progressivas. Por exemplo, na Finlândia, os albergues eram geridos principalmente por ONG que, a princípio, se manifestaram extremamente hostis à transição para a abordagem de “Habitação Primeiro”. Porém, agora, apoiam-na com entusiasmo, e o processo continua. Neste contexto, foi importante possuir metas claras e os recursos necessários para as apoiar. Houve experiências semelhantes na Dinamarca, onde as críticas da imprensa sobre as mudanças na rede de serviços de apoio às pessoas sem-abrigo tiveram de ser abordadas com cuidado. Houve também uma discussão sobre a forma como Dublin conseguiu afastar-se do alojamento provisório. Foi explicado que a maior parte dos alojamentos provisórios eram em casas arrendadas a privados, pelo que fechá-los era apenas uma questão de terminar os contratos de arrendamento. Sempre que possível, o alojamento provisório pertencente a ONG ou ao sector público está a ser convertido em alojamento permanente. A mudança não foi fácil do ponto de vista dos meios de comunicação social, como comprovam alguns títulos negativos. No entanto, foram dadas garantias reiteradas de que não haveria



encerramentos sem garantir camas alternativas suficientes e melhores resultados.

Houve alguma discussão sobre a forma como os programas de “Habitação Primeiro” lidam com a contestação de vizinhos que podem não querer viver ao lado de pessoas que já foram sem-abrigo. Esta atitude NIMBY (“Not In My Backyard” — Não No Meu Quintal) manifestou-se com frequência em vários dos países pares. Na Dinamarca, este problema foi abordado através da utilização de material promocional nos quais exemplos de boas práticas eram descritos, tendo-se verificado que uma boa gestão de casos e o apoio social ajudaram a superar essa hostilidade. No contexto português, foi referido que o alojamento “Habitação Primeiro” atraía muito menos hostilidade local do que os albergues. Na verdade, os vizinhos podem nem sequer aperceber-se de que estão a viver ao lado de um inquilino do projecto “Habitação Primeiro”. Oradores de outros países confirmaram que, a nível geral, as reacções dos vizinhos a programas de “Habitação Primeiro” têm sido muito menos negativas do que inicialmente se temia.

E. Conclusões e principais lições

Esta revisão pelos pares da Estratégia Nacional Portuguesa para a Integração das Pessoas Sem-Abrigo proporcionou um vasto leque de pontos de aprendizagem e lições importantes, resumidos de seguida.

1. Utilização da Estratégia Nacional Portuguesa para a Inclusão das Pessoas Sem-Abrigo como modelo. A experiência de desenvolvimento da estratégia portuguesa foi considerada como um modelo útil para outros Estados-Membros, em particular para aqueles que ainda não têm uma estratégia nacional para a problemática do estado de sem-abrigo. Os pontos relevantes estavam relacionados quer com processos estratégicos, quer com resultados estratégicos.

Processo: *Angariar partes interessadas*, desde o início, é essencial. Isto pode ser difícil e demorado. Porém, as partes interessadas, em particular as que fornecerão os serviços, tais como ONG, departamentos do governo central e municípios, adquirem um sentido de “posse” da estratégia, já que a implementação irá quase sempre requerer que mudem o modo como actuam. Idealmente, seria desejável desenvolver um sentimento de “parceria” entre ONG e governo, de forma a todas as partes sentirem que se encontram alinhadas. Em alguns países, as ONG podem ser difíceis de coordenar pois são um grupo heterogéneo, cada uma tem as suas prioridades, e podem ser muito poderosas. Em particular, quando recebem pouco ou nenhum financiamento estatal, o Estado não tem muita influência sobre elas. Uma *organização-cúpula* para as ONG envolvidas na problemática do estado de sem-abrigo poderá ajudá-las a alcançar uma posição de consenso comum, facilitando assim as discussões com o Estado. Os países que não têm uma organização-cúpula deste tipo poderão querer considerar a criação de uma, e os governos podem contribuir com algum financiamento inicial para tornar isto possível. *O compromisso político* com uma estratégia também é crucial, especialmente para a obtenção de apoio financeiro (ver abaixo), e pode demorar a desenvolver-se. As iniciativas da UE podem ajudar a encorajar o compromisso político por parte dos Estados-Membros.

Resultados: A participação no desenvolvimento estratégico não deve ser vista como um fim em si mesmo: o objectivo final deve ser conseguir melhorias reais na vida das pessoas sem-abrigo e das pessoas em risco de se encontrar em estado de sem-abrigo. Dois elementos parecem ser fundamentais para alcançar uma mudança positiva: a) *objectivos concretos*, tanto qualitativos como quanti-



tativos, que sejam claramente monitorizáveis e acompanhados por um plano de implementação e um calendário; b) *compromissos financeiros*, claros e realistas. Pode ser útil garantir alguns “ganhos iniciais” no desenvolvimento de estratégias para a integração das pessoas sem-abrigo, através do investimento em projectos concretos que possam produzir rapidamente pelo menos alguns resultados positivos na melhoria da vida das pessoas, enquanto decorre a tarefa a longo prazo do desenvolvimento completo da estratégia. Os projectos-piloto “Habitação Primeiro” são um potencial modelo para tais resultados iniciais concretos (ver abaixo).

2. Definições de estado de sem-abrigo. As questões relativas à definição constituem um dilema na maioria dos países. As definições restritivas podem contribuir para acelerar os desenvolvimentos mas arriscam-se a excluir alguns grupos de pessoas sem-abrigo. As definições mais amplas são mais abrangentes mas podem produzir uma dissipação de energia. Cada país necessita de encontrar o seu próprio equilíbrio, numa base pragmática. O princípio orientador deve ser sempre: qual é a definição que vai conduzir à maior diferença prática na vida das pessoas sem-abrigo? Especialmente se for adoptada uma definição mais restrita, as acções “a montante” e “a jusante” da presente definição não devem ser negligenciadas. Devem continuar a ser tomadas medidas para, em primeiro lugar, evitar a ocorrência do estado de sem-abrigo e proporcionar às pessoas apoio permanente após a reinstalação.

3. Relação custo-eficácia. Esta é uma preocupação em todos os países, com aqueles que trabalham na problemática do estado de sem-abrigo a terem de comprovar uma boa aplicação do dinheiro, especialmente no actual clima económico austero. Cada vez mais, a linguagem do “investimento” é necessária para justificar as despesas. Há uma necessidade de desenvolver instrumentos metodológicos robustos para a) rastrear os *custos* relativos de diferentes abordagens, e b) demonstrar a *eficácia/benefícios* das abordagens progressivas. Alguns países têm progredido muito mais na demonstração dessa relação custo-eficácia do que outros. Neste caso, a UE pode ser capaz de ajudar, ao apoiar o desenvolvimento de ferramentas metodológicas relevantes.

4. Base factual. A ênfase de Portugal na criação de uma melhor base factual foi apoiada como uma boa utilização dos recursos. Construir uma base factual é assim fundamental em todos os países onde há actualmente poucos dados sólidos nesta área. Em tais contextos, organizar os factos é um importante meio para



conseguir o apoio político e dos meios de comunicação social para programas de combate ao estado de sem-abrigo.

5. Formação de pessoal. A ênfase portuguesa na formação de pessoal foi igualmente vista como uma utilização eficaz de recursos, a fim de a) *melhorar a qualidade do serviço*, b) *promover a transformação cultural*, especialmente importante em contextos onde o objectivo é desviar o enfoque dos serviços das intervenções de emergência para a prevenção e reintegração/reinstalação.

6. Gestão de casos. Esta abordagem foi amplamente utilizada em vários países pares e foi vista como uma forma particularmente eficaz de intervenção. Os países que ainda não aplicavam a gestão de casos ficaram interessados em desenvolvê-la como uma forma de fornecer serviços direccionados e personalizados, em especial para as pessoas sem-abrigo com necessidades mais complexas.

7. Habitação Primeiro. Houve um grande interesse pela abordagem de “Habitação Primeiro”, existindo já vários países a implementar este modelo com bastante vigor, e outros interessados em desenvolvê-lo. Há evidências consideráveis provenientes dos EUA de que o modelo de “Habitação Primeiro” produz benefícios significativos e tem uma boa relação custo-eficácia, mas seria útil partilhar experiências de trabalho com esta nova abordagem no contexto europeu. Embora a abordagem de “Habitação Primeiro” surja como uma forma muito promissora de desenvolvimento, envolve uma série de desafios, como convencer os políticos, os decisores políticos e o público em geral de que se trata de um abordagem “socialmente justa”. Isto é especialmente verdade em países com um legado habitacional de baixa qualidade, ou com mercados imobiliários muito limitados, onde uma grande proporção da população pode não ter acesso a uma habitação condigna. Também é importante lembrar que um modelo de “Habitação Primeiro” não é um modelo de “só habitação”; é necessário integrar apoio social e de gestão de casos com as intervenções habitacionais, especialmente no caso de pessoas com necessidades mais complexas.

8. Qualidade das intervenções. É necessário aprofundar o diálogo entre os países europeus sobre o que exactamente se entende por “qualidade” nos serviços de apoio às pessoas sem-abrigo. Como pode ser demonstrada? Como pode ser acreditada? Como podem os padrões de qualidade ser aumentados até onde for necessário? Na maioria dos países, existe uma necessidade reconhecida de melhorias na qualidade de, pelo menos, alguns aspectos dos serviços fornecidos às pessoas sem-abrigo. Contudo, a eficácia relativa das alavancas jurídicas,



financeiras e administrativas (inspecções e auditorias) na melhoria dos padrões está ainda por estabelecer. O Quadro Europeu de Qualidade dos Serviços Sociais é relevante neste aspecto.

9. Apoio da UE para a acção de combate ao estado de sem-abrigo. Esta foi calorosamente recebida pelos revisores pares. É particularmente útil para os países que ainda não possuem uma estratégia nacional, ou estejam nas fases iniciais de desenvolvimento. Os requisitos ou recomendações da UE neste domínio podem fortalecer quem está a pôr em prática um programa progressivo nos Estados-Membros, e podem ajudar a construir um compromisso político. Assim, a existência de um capítulo específico dedicado ao estado de sem-abrigo no Relatório Conjunto sobre a Protecção Social e Inclusão Social de 2010, que fornece orientação detalhada e pode ser considerado como um quadro de políticas da UE nesta área, foi vista como um avanço significativo. A Conferência de Consenso foi também considerada como um marco importante na promoção do progresso à escala da UE neste domínio.

Referências

Baptista, I. (2009) "The drafting of the Portuguese homeless strategy: An insight into the process from a governance-orientated perspective", *European Journal of Homelessness*, 3: 53-74.

Baptista, I. & Perista, P. (2010) *Study on Housing and Exclusion: Welfare Policies, Housing Provision and Labour Markets — Country Report on Portugal*. Bruxelas: Comissão Europeia.

Benjaminsen, L., Dyb, E. & O'Sullivan, E. (2009) "The governance of homelessness in Liberal and Social Democratic Welfare Regimes: Strategies, structural conditions and models of intervention", *European Journal of Homelessness*, 3: 23-51.

Caeiro, T. (2009) *MPHASIS: National Position Paper - Portugal*. (não publicado)

Caeiro, T. (2010) "The development of the Portuguese national strategy: Opportunities in the framework of the EU's social inclusion process", em *Ending Homelessness: A Handbook for Policy Makers*. Bruxelas: FEANTSA.

Edgar, W. & Meert, H. (2005) *The Fourth Review of Statistics on Homelessness in Europe*. FEANTSA: Bruxelas.

Edgar, W., Harrison, M., Watson, P. & Busch-Geertsema, V. (2007) *Measurement of Homelessness at European Union Level*. Bruxelas: Comissão Europeia.

Comissão Europeia e o Conselho (2010) *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2010*. Bruxelas: CE.

Stephens, M., Fitzpatrick, S., Elsinga, M., van Steen, G. & Chzhen, Y. (2010) *Study on Housing and Exclusion: Welfare Policies, Housing Provision and Labour Markets*. Bruxelas: Comissão Europeia.



Anexo 1: ETHOS — Resumo da Tipologia Europeia do Estado de Sem-Abrigo e Exclusão Habitacional

SEM TECTO	1	Pessoas a viver em espaço público
	2	Pessoas a pernoitar em abrigo nocturno
SEM CASA	3	Pessoas em centros de acomodação temporária para pessoas sem-abrigo
	4	Pessoas em casas-abrigo para mulheres vítimas de violência doméstica
	5	Pessoas em centros de acolhimento para imigrantes
	6	Pessoas prestes a sair de instituições
	7	Pessoas a receber apoio (devido especificamente à situação sem-abrigo)
HABITAÇÃO INSEGURA	8	Pessoas a viver em alojamento inseguro
	9	Pessoas a viver sob a ameaça de despejo
	10	Pessoas a viver sob a ameaça de despejo
HABITAÇÃO INADEQUADA	11	Pessoas a viver em estruturas temporárias/atípicas
	12	Pessoas a viver em habitações sem condições
	13	Pessoas a viver em situações de extrema sobreocupação

Fonte: Edgar et al, 2007 - adoptado pela Comissão Europeia e pelo Conselho (Relatório Conjunto sobre Protecção Social e Inclusão Social de 2010).





<http://www.peer-review-social-inclusion.eu>

Concepção de uma estratégia abrangente e participativa para o estado de sem-abrigo

País anfitrião : **Portugal**

Países pares : **Dinamarca, Espanha, Finlândia, Hungria, Irlanda, Polónia, Sérvia**

Embora um número crescente de Estados-Membros tenha adoptado estratégias abrangentes e participativas relativamente à problemática do estado de sem-abrigo, com ênfase na coordenação entre as autoridades públicas e as ONG, na integração do fornecimento de serviços e na utilização mais eficaz do financiamento público, estas têm sido principalmente desenvolvidas nos países do norte da Europa. Por outro lado, muitos países da Europa Meridional e Oriental enfrentam ainda dificuldades e limitações, nomeadamente no que respeita à concepção de estratégias e ao envolvimento das partes interessadas

Por conseguinte, Portugal deseja ser o anfitrião de uma revisão pelos pares destinada à recolha de informação, ao reforço da aprendizagem mútua e à exploração de boas práticas nestas áreas.

A estratégia portuguesa relativamente à problemática do estado de sem-abrigo, lançada em Março de 2009, foi não só concebida por um vasto grupo de entidades públicas e privadas interessadas, como também as envolveu nas fases de implementação, acompanhamento e avaliação. Apesar de se ter baseado numa definição bastante restrita do estado de sem-abrigo, as redes locais foram incentivadas a desenvolver os seus próprios diagnósticos e planos de acção relativamente à problemática do estado de sem-abrigo, no âmbito de um quadro alargado, incluindo medidas de prevenção, intervenção e acompanhamento.

A revisão pelos pares permitirá aos participantes partilhar as suas experiências e aprender com os elementos da boa governação e do envolvimento e compromisso das partes interessadas presentes na estratégia portuguesa relativa à integração das pessoas sem-abrigo.