

UNIVERSIDADE ABERTA



*As e Os assistentes sociais
e o seu papel na intervenção com as pessoas em situação de sem-abrigo*

Mara Maria Pereira Nunes

Mestrado em Relações Interculturais

2020

UNIVERSIDADE ABERTA



*As e Os assistentes sociais
e o seu papel na intervenção com as pessoas em situação de sem-abrigo*

Mara Maria Pereira Nunes

Mestrado em Relações Interculturais

Dissertação orientada pela Doutora Rosana de Lemos de Sousa Albuquerque

2020

Resumo

A presente investigação pretende compreender o papel dos profissionais de Serviço Social na promoção da cidadania e inclusão social das pessoas em situação de sem-abrigo.

Partindo desta questão orientadora, definiram-se os seguintes objetivos de investigação: caracterizar e analisar as políticas sociais que enquadram a intervenção da e do assistente social na intervenção com a pessoa em situação de sem-abrigo; caracterizar as técnicas, os métodos e as práticas de intervenção do Serviço Social face à situação de sem-abrigo; identificar, na perspetiva da e do assistente social, as dificuldades no exercício da atividade profissional; identificar, na perspetiva da e do assistente social, as lacunas nas respostas sociais dirigidas à população em situação de sem-abrigo, bem como as estratégias para as superar e que permitam contribuir para melhorias na intervenção; compreender como a atuação da e do assistente social promove a cidadania e inclusão social da pessoa sem-abrigo; compreender o papel das competências interculturais na intervenção do e da assistente social.

No sentido de responder aos objetivos traçados, foi realizado um estudo de caso cuja amostra abrangeu as e os assistentes sociais inseridos nos Núcleos de Prevenção e Intervenção Sem-Abrigo (NIPSA) existentes em território nacional.

A investigação permitiu-nos concluir que os e as assistentes sociais revelam ter um papel de facilitador, mediador e interventivo, desde a elaboração até à execução das políticas sociais. No entanto, na atuação no terreno, persiste uma intervenção direcionada para as práticas assistencialistas, com poucos recursos humanos e financeiros, respostas de emergência e estruturas organizacionais e intervencionais com algumas falhas, desadequadas à realidade de uma sociedade multicultural.

Esperamos com esta pesquisa contribuir para a construção de um olhar reflexivo, a nível académico e social, sobre a intervenção com as pessoas em situação de sem-abrigo e a profissão do Serviço Social.

Palavras-Chave: Pessoas em situação de sem-abrigo; assistentes sociais; Serviço Social.

Abstract

The presente research aims to understand the role of Social Work professionals in promoting citizenship and social inclusion of homeless people.

Based on this guiding question the following research objectives were defined: to characterize and analyze the social policies that frame the intervention of social workers with homeless people; to characterize the techniques, methods and practices of Social Work intervention with homeless people; to identify, from the perspective of social workers, the difficulties face within their professional activity; to identify, from the perspective of social workers, the gaps in social responses aimed at homeless population, as well as the strategies to overcome them and that contribute to improve the intervention; to understand how the intervention of social workers promotes citizenship and social inclusion of homeless people; to understand the role of intercultural skills in the intervention of social workers.

In order to respond to the outlined objectives, a case study was carried out and a sample was built with social workers integrated in the Homeless Prevention and Intervention Centers located in portuguese territory.

The investigation allowed us to conclude that social workers reveal that they have a facilitating, mediating and intervening role, regarding the elaboration as well as the implementation of social policies.

However, in the field, intervention is characterized mainly by assistance practices, with few human and financial resources, focused on emergency responses, with flaws in organizational and interventional structures, and being inappropriate to the reality of a multicultural society.

With this reseach we hope to contribute to a reflective perspetive, at the academic and social level, on the intervention with homeless people and the profession of Social Work.

Keywords: Homeless people, social workers, Social Work.

Agradecimentos

A realização da presente dissertação teve o apoio e incentivo de pessoas muito importantes para mim, às quais sou eternamente grata. Um agradecimento especial a todos os que me acompanharam e que de alguma forma contribuíram para que me fosse possível concretizar este estudo.

Pelo apoio, dedicação e orientação na elaboração da dissertação, agradeço à Professora Doutora Rosana Albuquerque.

A vós, pai e mãe.... onde estiverem... agradeço por ser quem sou e espero que estejam orgulhosos por ter chegado até aqui.

“Morre-se de amor. Também se morre dessa doença cruel e implacável, que a sociedade moderna criou e não parece estar muito preocupada em exterminar – o desprezo pelos outros.”

(Batista Bastos *apud* Telheiro, 2013:15)

Índice

Resumo	II
Lista de abreviaturas e siglas	VII
Introdução.....	I
1. Sem-abrigo: conceitos e políticas	5
1.1. Pessoa em situação de sem-abrigo	6
1.1.1. Pobreza e exclusão social	11
1.1.2. Alguns dados estatísticos para retratar o fenómeno sem-abrigo a nível nacional	14
1.2. Políticas públicas e sociais a nível internacional e nacional	16
1.2.1. Políticas a nível internacional	16
1.2.2. Políticas a nível nacional.....	19
1.2.3. Respostas sociais a nível nacional	25
2. Sem-abrigo e imigração	29
2.1. Imigrantes em situação de sem-abrigo	30
2.2. Políticas de integração e inclusão orientadas para os imigrantes	35
2.3. Direitos dos imigrantes em situação de sem-abrigo	42
2.3.1. Direito à saúde	42
2.3.2. Direito à regularização	46
2.3.3. Direito à habitação	48
2.3.4. Direito ao emprego.....	49
2.3.5. Rendimento social de inserção	50
3. Serviço Social	55
3.1. Serviço Social em Portugal: breves notas	56
3.2. Serviço Social na sociedade contemporânea.....	58
3.3. Serviço Social: modelos e práticas	61
3.3.1. Os/As assistentes sociais e os processos de empoderamento e mediação.....	72
3.3.2. Os/as assistentes sociais e as competências interculturais	77
4. Metodologia	85
4.1. Questão de partida e objetivos de investigação	86
4.2. Abordagem qualitativa e a opção pelo estudo de caso	86
4.3. Amostra.....	87
4.4. Instrumentos de recolha e análise de dados.....	88
4.4.1. Pesquisa documental.....	88

4.4.2. Inquérito por questionário	88
4.4.3. Análise de conteúdo	90
4.5. Dificuldades e limitações.....	91
5. O estudo de caso: apresentação e análise dos resultados	93
5.1. Contexto do estudo: os Núcleos de Planeamento e Intervenção Sem-Abrigo (NPISA)	94
5.2. Apresentação e análise dos resultados.....	97
5.3. Discussão dos resultados.....	112
Conclusão	121
Bibliografia	129

ANEXOS

Anexo I. Inquérito

Anexo II. Modelo de consentimento informado

Índice de quadros

Quadro 2.1 Estrangeiros em situação ilegal.....	46
Quadro 5.3 Instrumentos e técnicas de intervenção.....	103

Índice de tabelas

Tabela 2.1 País de Origem do Imigrante Sem-Abrigo, perante a sua situação legal.....	34
Tabela 2.2 Problemas de saúde dos imigrantes sem-abrigo.....	45
Tabela 2.3 Situação laboral dos imigrantes sem-abrigo.....	50
Tabela 5.1 Constituição da equipa de intervenção dos NPISA.....	98
Tabela 5.2 Serviços e atividades prestados.....	101

Índice de gráficos

Gráfico 2.1 Distribuição etária da população imigrante sem-abrigo.....	33
Gráfico 2.2 Situação de saúde da população imigrante sem-abrigo.....	44

Lista de abreviaturas e siglas

AML	Área Metropolitana de Lisboa
ACM	Alto Comissariado para as Migrações
ACIPI I.P	Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Internacional
APSS	Assembleia de Profissionais de Serviço Social
AML	Área Metropolitana de Lisboa
AMI	Assistência Médica Internacional
ACM	Alto Comissariado para as Migrações
ACIPI I.P	Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Internacional
ACIME	Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas
CEE	Comunidade Económica Europeia
CPR	Conselho Português para Refugiados
CMMI	Comissão Mundial para as Migrações Internacionais
CPLP	Comunidade de Países de Língua Portuguesa
COCAI	Constituição do Conselho Consultivo para os Assuntos da Imigração
CNAIM	Centros Nacionais de Apoio à Integração de Migrantes
CLAIM	Centros Locais de Apoio à Integração de Migrantes
CNAI	Centros Nacionais de Apoio ao Imigrante
CLAII	Centros Locais de Apoio à Integração de Imigrantes
COCAI	Conselho Consultivo para a Imigração
CPLP	Comunidade de Países de Língua Portuguesa
CPR	Conselho Português para Refugiados
CRP	Constituição da República Portuguesa
CML	Câmara Municipal de Lisboa
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
DUDC	Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural
DRE	Diário da República Eletrónico
ENIPSA	Estratégia Nacional para Pessoa Sem-Abrigo
ENIPSSA	Estratégia Nacional para a Integração das Pessoas em Situação de Sem-Abrigo
ECE	Equipa Central

EAPN Portugal	Rede Europeia Anti-Pobreza (European Anti-Poverty Network)
EPSCO	Conselho Europeu de Ministros do Emprego e Política Social
FEANTSA	European Federation of National Organisations Working With the Homeless
FSC	Fundo Social Europeu
GIMAE	Grupo de Implementação, Monitorização e Avaliação da Estratégia
GATAI	Gabinete de Apoio Técnico às Associações de Imigrantes
GAC	Gabinete de apoio à cidadania
GAPLIM	Gabinete de Apoio às Políticas Locais de Integração de Migrantes
GAEM	Gabinete de Apoio ao Empreendedor Migrante
HIV	Vírus da Imunodeficiência Humana/ Sida
IFSW	International Federation of Social Workers
ISS, I.P	Instituto de Segurança Social
IEFP	Instituto de Emprego e Formação Profissional
IPSS	Instituições Particulares de Solidariedade)
MAI	Ministério da Administração Interna
MAC	Método Aberto de Coordenação
MTSS	Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social
ME	Ministério da Educação
NASW	National Association of Social Workers
NASA	Núcleo de Apoio Aos Sem-Abrigo
NPM	Núcleo de Política Migratória
NAIR	Núcleo de Apoio à Integração de Refugiados
NPISA	Núcleos de Planeamento e Intervenção Sem-Abrigo
NDI	Núcleo para o Diálogo Intercultural
OM	Observatório Migrações
OIM	Organização Internacional para as Migrações
OCPM	Obra Católica Portuguesa de Migrações
ONU	Organização das Nações Unidas
OI	Observatório da Imigração
PAAI	Programa de Apoio ao Associativismo Imigrante
PE	Programa Escolhas

PEM	Plano Estratégico para as Migrações
PALOP	Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PER	Programa Especial de Realojamento
PII	Planos para a Integração de Imigrantes
POISE	Programa Operacional Inclusão Social e Emprego
PCM	Presidência do Conselho de Ministros
PSA	Pessoa sem-abrigo
PNAI	Planos Nacionais de Ação para a Inclusão
PSD	Plano de Desenvolvimento Social
RSI	Rendimento Social de Inserção
RMG	Rendimento Mínimo Garantido
RGI	Rede Gabinete de Inserção Profissional Imigrante
SJR	Serviço Jesuíta para os Refugiados
SNS	Serviço Nacional de Saúde
SEF	Serviço de Estrangeiros e Fronteiras
SS	Segurança Social

Introdução

O fenómeno sem-abrigo é estrutural nas sociedades contemporâneas, o qual se cruza com os fenómenos (igualmente estruturais) da pobreza e da exclusão social, consignando nas/os assistentes sociais a tarefa de intervir para enfrentar e erradicar este problema social. Tal desafio no exercício da atividade profissional da/o assistente social leva à necessidade estudar as práticas e os métodos aplicados na intervenção com as pessoas em situação de sem-abrigo.

O Serviço Social caracteriza-se pela sua forma de intervir na sociedade, promovendo o bem-estar social, igualdade de oportunidades e participação social (Vieira, 2015 *apud* Carvalho, 2016: 1), tendo como finalidade criar mecanismos que permitam o bem-estar e a integração dos cidadãos na sociedade, criando uma sociedade justa e unida (Carvalho, 2016: 5).

A presente investigação tem a finalidade de compreender o papel da atuação da/o assistente social junto da população em situação de sem-abrigo. Procura-se dar um contributo para aprofundar o conhecimento sobre o exercício da profissão de assistente social, num contexto em que a literatura existente ainda é escassa e exige a pesquisa sobre os condicionalismos e os desafios da profissão nos vários setores e áreas de intervenção. Ao tentar compreender o exercício da profissão de assistente social, espera-se contribuir para uma reflexão sobre o papel da e do assistente social com as pessoas em situação de sem-abrigo, de modo a que a intervenção seja ainda mais eficaz e permita atingir maior bem-estar, tal como uma inserção bem-sucedida na sociedade, com uma convivência harmoniosa.

Podemos dizer que

as profundas transformações que atravessam o mundo contemporâneo estão a exigir um repensar do Serviço Social, à medida que vêm alterando o mercado e as condições de trabalho profissional, redimensionando as funções tradicionalmente atribuídas ao assistente social, qualificações necessárias ao exercício profissional.

(Lamamoto, 1996 *apud* Amaro, 2015: 60)

Assim, espera-se que esta pesquisa seja um contributo para que, a nível científico e social, se construa um olhar mais reflexivo sobre a intervenção com as pessoas em situação de sem-abrigo, procurando enriquecer os debates sobre a profissão do Serviço Social.

Para responder ao objetivo geral da pesquisa – compreender a intervenção do profissional de serviço social junto da população em situação de sem-abrigo – definimos os seguintes objetivos específicos:

- caracterizar e analisar as políticas sociais que enquadram a intervenção da e do assistente social na intervenção com a pessoa em situação de sem-abrigo;

- caracterizar as técnicas, os métodos e as práticas de intervenção do Serviço Social face à situação de sem-abrigo;
- identificar, na perspetiva da e do assistente social, as dificuldades no exercício da atividade profissional;
- identificar, na perspetiva da e do assistente social, as lacunas nas respostas sociais dirigidas à população em situação de sem-abrigo, bem como as estratégias para as superar e que permitam contribuir para melhorias na intervenção;
- compreender como a atuação da e do assistente social promove a cidadania e inclusão social da pessoa sem-abrigo;
- compreender o papel das competências interculturais na intervenção do e da assistente social.

A presente investigação adotou uma abordagem qualitativa visto que procuramos ter acesso às perceções dos inquiridos sobre a sua prática de intervenção, sendo uma opção que se entende como a mais adequada ao estudo das relações sociais (Habermas *apud* Flick, 2005:2). Esta abordagem possui características indutivas, permitindo analisar a informação de “forma indutiva”, desenvolver conceitos e compreender o fenómeno em estudo; e características indutivas, permitindo descrever de forma rigorosa os resultados obtidos diretamente dos dados recolhidos, através da transcrição dos inquéritos e da pesquisa documental (Carmo & Ferreira, 2008:197-198).

De forma a respondermos aos objetivos traçados optámos pelo estudo de caso, tendo procurado estudar a intervenção das e dos assistentes sociais a partir dos 20 Núcleos de Prevenção e Intervenção Sem-Abrigo (NPISA) existentes em território nacional. Pretendia-se dessa forma contemplar a diversidade inerente aos vários núcleos e abranger 20 assistentes sociais que aí exercessem a sua atividade profissional. Conseguimos obter respostas de 7 assistentes sociais, sendo com base nas suas perceções e experiências que se alicerçou a análise dos dados.

Para a coleta de dados foram utilizadas técnicas qualitativas tais como a pesquisa documental e o inquérito por questionário. A pesquisa documental permitiu-nos compreender a evolução do fenómeno sem-abrigo (Carmo & Ferreira, 2008:73). Com o inquérito por questionário procurámos compreender as experiências das e dos assistentes sociais, tendo analisado as

suas respostas mediante análise de conteúdo. O inquérito foi respondido diretamente pelos próprios e composto por questões abertas para permitir liberdade total de resposta. O inquérito foi administrado à distância (Carmo & Ferreira, 2008:141), mediante o envio de email aos 20 NPISA, tendo sido rececionado pelo mesmo meio.

A presente dissertação encontra-se organizada em torno dos seguintes capítulos:

- Primeiro capítulo – apresentamos a temática da pessoa em situação de sem-abrigo, a sua relação com os fenómenos de pobreza e exclusão social, uma síntese das políticas públicas e sociais a nível internacional e a nível nacional e as respostas sociais existentes a nível nacional;
- Segundo capítulo – abordamos a temática da pessoa em situação de sem-abrigo e as suas conexões com o fenómeno da imigração, as políticas de integração e inclusão orientadas para os imigrantes e uma síntese dos direitos dos imigrantes sem-abrigo;
- Terceiro capítulo – apresentamos uma síntese histórica do Serviço Social em Portugal e da sua expressão na sociedade contemporânea, bem como dos seus modelos e práticas, abordando os processos de empoderamento e as competências interculturais;
- Quarto capítulo – descrevemos a metodologia, justificando as opções tomadas e os instrumentos de recolha e análise dos dados, identificando algumas dificuldades e limitações do estudo;
- Quinto capítulo – expomos o estudo de caso, onde procedemos à apresentação, análise e discussão dos resultados.

Por fim, apresentamos as conclusões, a bibliografia utilizada na elaboração da dissertação e os anexos.

1. Sem-abrigo: conceitos e políticas

1.1. Pessoa em situação de sem-abrigo

De acordo com a Estratégia Nacional de Integração para as Pessoas em Situação de Sem-Abrigo/ENIPSSA 2017-2023, e o exposto no diploma legal que aprovou esta estratégia (cf. Resolução do Conselho de Ministros nº107/2017, de 25 de julho), uma pessoa em situação de sem-abrigo é:

aquela que, independentemente da sua nacionalidade, origem racial ou étnica, religião, idade, sexo, orientação sexual, condição socioeconómica e condição de saúde física e mental, se encontre:

- Sem teto, vivendo no espaço público, alojada em abrigo de emergência ou com paradeiro em local precário;
 - Espaço público – espaços de utilização pública como jardins, estações de metro/camionagem, paragens de autocarro, estacionamento, passeios, viadutos, pontes ou outros;
 - Abrigo de emergência – qualquer equipamento que acolha, de imediato, gratuitamente e por períodos de curta duração, pessoas que não tenham acesso a outro local de pernoita;
 - Local precário – local que, devido às condições em que se encontra permita uma utilização pública, tais como: carros abandonados, vãos de escada, entradas de prédios, fábricas e prédios abandonados, casas abandonadas ou outros.

Ou

- Sem casa, encontrando-se em alojamento temporário destinado para o efeito:
 - Alojamento temporário – equipamento que acolha pessoas que não tenham acesso a um alojamento permanente e que promova a sua inserção. Corresponde, por exemplo, à resposta social da nomenclatura da Segurança Social ou outras de natureza similar, designada por Centro de Alojamento Temporário: “resposta social, desenvolvida em equipamento, que visa o acolhimento, por um período de tempo limitado, de pessoas adultas em situação de carência, tendo em vista o encaminhamento para a resposta social mais adequada.

(ENIPSSA, 2017)

Nesta definição atual parece-nos importante realçar a referência à “pessoa” “em situação”, ou seja, colocando a atenção nas pessoas afetadas por este problema social e na transitoriedade da situação. Estar sem-abrigo não pode ser perspetivado como um fenómeno imutável nas sociedades, nem as pessoas sem-abrigo devem ser categorizadas como um objeto ou desprovidas de dignidade humana.

Num olhar breve aos estudos sobre sem-abrigo, podemos identificar uma diversidade de significados e de características que são realçados consoante os autores e momentos de investigação, de entre os quais destacamos os seguintes.

Segundo Aires (n.d), no relatório *O fenómeno Sem-Abrigo na União Europeia - Bases e tipologias de uma estratégia*, assistiu-se a mudanças na população sem-abrigo, que era

maioritariamente do sexo masculino, com patologias mentais, sociais, de consumo de álcool e drogas, observando-se, atualmente, um perfil mais diversificado, que resulta do aumento das vulnerabilidades causadas pela recessão económica da Europa, englobando, também, recém-desempregados, jovens, idosos, mulheres, famílias monoparentais, indivíduos imigrantes e das comunidades ciganas, e outras minorias (Aires, n.d:16).

Sousa & Almeida (2001) apontaram que os fatores conducentes à situação de sem-abrigo derivam da influência de situações socioeconómicas, desinstitucionalização, problemas mentais e pelo papel desempenhado pelos serviços sociais (Sousa & Almeida, 2001:300). Os autores entendem que medidas como a institucionalização e a criação de albergues e refeitórios para colmatar este fenómeno, apesar de constituírem um objetivo com boas intenções, permitiram a manutenção e a dependência de serviços e não a promoção de autonomia para sair da situação de sem-abrigo. Também a abordagem individual contribuía para a manutenção da situação, pois muitos dos indivíduos não recorriam aos serviços devido à falta de documentação (Sousa & Almeida, 2001:300-301).

Na opinião de Toro & Warren (1999), os principais critérios que definem este fenómeno são as condições de vida e o tempo que demora para que sejam considerados como sem-abrigo. Estão nesta situação as pessoas que vivem na rua ou que dormem em centros de abrigo, mas devem também ser incluídos aqueles que estão hospitalizados, presos ou em instituições, pois quando forem desinstitucionalizados não terão para onde ir (Toro & Warren, 1999 *apud* Marques & Lúcio, 2018:63-64).

Pereira, Barreto & Fernandes (2000) referidos por Marques & Lúcio (2018), diferenciam as pessoas em situação de sem-abrigo de acordo com a duração do período que se encontram na rua e do grau de vulnerabilidade, dividindo-as em quatro categorias:

- Crónico – passa grande parte da vida na rua, possui dinheiro para os gastos mínimos, pode manter uma rede de contatos sociais ou formar pequenas comunidades com pessoas na mesma situação;
- Periódico – tem casa, mas às vezes abandona-a, indo viver em albergues ou na rua, mas mantem a casa acessível;
- Temporário – encontra-se em situação de sem-abrigo devido a uma situação inesperada; mas tem capacidade para manter uma casa estável;

- Total – é a situação mais dramática. Não tem casa, pernoita em igrejas, edifícios abandonados e albergues. Normalmente, são pessoas traumatizadas por não manterem relações sociais na sociedade e não têm suporte social ou humano (Pereira, Barreto & Fernandes, 2000 *apud* Marques & Lúcio, 2018:64).

Para Miguel, Ornelas & Maroco (2010), uma pessoa em situação de sem-abrigo é aquela que tem carência de uma residência fixa e adequada, conseqüente de uma situação de desemprego, falta de habitações de baixo custo, guerra, discriminação racial e de incapacidade física ou mental, entre outros fatores. Para os autores, cada nação define o seu próprio conceito de sem-abrigo, segundo a sua própria realidade e situação política, mas acreditam que as diferentes definições afetam a criação de políticas de combate ao fenómeno (Miguel, *et al.*, 2010:437).

Para Marques & Lúcio (2018:53) são sem-abrigo todos os que se encontram desprovidos de abrigo físico ou de outros abrigos e proteções, nomeadamente sociais, laborais, familiares, económicas e psicológicas. Os autores adotaram a perspectiva de Bulla *et al.* (2014) para referir que, por detrás da situação de sem-abrigo, existem várias perdas, nomeadamente perda de vínculos familiares, conseqüentes do desemprego, violência, perda de familiares, da sua autoestima, alcoolismo, toxicodependência, doença mental, sendo estes os principais motivos que conduzem à situação de sem-abrigo (Bulla *et al.*, 2014 *apud* Marques & Lúcio, 2018:56). Definem sem-abrigo como “[...] *aquele que se encontra desprovido de uma casa, de um espaço que o filie e com o qual se possa identificar [...]*” (Marques & Lúcio, 2018:53).

Esta última perspectiva chama a atenção para o fenómeno sem-abrigo como um processo estrutural das sociedades e não como um problema individual, uma vez que resulta do modo como as sociedades estão organizadas e das formas de interação e de proteção social existentes. Podemos dizer que “*ser-se “Sem-abrigo” é, amiúde, uma condição associada à exclusão social e a precaridades extremas. [...] É uma população carente de teto, de família (laços), de trabalho, de auto-estima, e, muitas vezes inclusive de um projeto de vida*” (Telheiro, 2013:11).

Com efeito, a entrada em situação de sem-abrigo é um processo severo para a dignidade humana, com carência de recursos económicos, em que é atribuído um estatuto social específico, de inferioridade, humilhação e desvalorização. A sua condição leva à desintegração, ao enfraquecimento das relações de pertença e de desvinculação laboral. A

estigmatização de que são alvo contribui para a difamação e a quebra da identidade, criando barreiras e dificuldades de aceitação na sociedade. Todo o processo que abrange a entrada em situação de sem-abrigo contribui para o desânimo das pessoas afetadas e até pode levar à acomodação perante a situação, desgaste psicológico, desmotivação e quebra de competências cognitivas e relacionais. A desistência de lutar transforma-se em aceitação e resignação pela sua situação, passando a ter apenas uma única preocupação, a satisfação das suas carências primárias (Quintas, 2010:8-11).

Atualmente, estamos habituados a ver nas ruas das cidades uma “*paisagem humana*” que vive em situação de pobreza extrema, vulnerável e em situação de precariedade, é uma paisagem visível por todo o mundo e em crescimento (Aldeia, 2014b:230-231). É através dos laços sociais com familiares, amigos, vizinhos e colegas de trabalho, que os indivíduos obtêm proteção, reconhecimento e força para ultrapassar as vicissitudes da vida. Em situação de sem-abrigo os laços sociais são enfraquecidos, a vulnerabilidade e precariedade estão presentes. A vida de rua obriga o indivíduo a reconfigurar os laços sociais e a sua ligação ao mundo laboral; a fragilidade em que se encontram, contribui para a perda de oportunidades de acesso aos direitos de cidadania e traduz-se em redução de proteção, de reconhecimento e em exclusão política (Aldeia, 2014b:232- 233).

No estudo de Rosa & Guadalupe (2015), as autoras referem os laços sociais como um suporte social que permite a qualquer indivíduo bem-estar e capital social. Utilizaram a definição de Paugman (2009) para referir quatro tipos de laços sociais existentes na sociedade:

- Laços de filiação – laços familiares que permitem a solidariedade intergeracional, a sua rutura representa um défice de proteção perante as vicissitudes da vida;
- Laços de participação eletiva – laços da socialização extrafamiliar, em que o indivíduo é responsável pela construção da rede de pertença;
- Laços de participação orgânica – laços estabelecidos entre os atos da vida profissional, que proporcionam o reconhecimento social segundo o seu desempenho laboral;
- Laços de cidadania – estabelecem-se entre os membros de uma comunidade política, favorecendo a proteção conferida pelos direitos civis, políticos e sociais (Paugman, 2009 *apud* Rosa & Guadalupe, 2015:159-160).

Ainda na perspectiva das autoras, os laços sociais são elementos que unem indivíduos, mas também os separam (Rosa & Guadalupe, 2015:159-160).

Encontramos concordância desta perspectiva com o pensamento de Goffman (2004), que chamou a atenção para o facto de cada ambiente social selecionar o perfil dos que considera que se encaixam numa determinada categoria. O autor entende que à população sem-abrigo é colocado o dolorífico peso do estigma, que a sociedade e a coletividade lhes atribui, e que contribui para que “[...]um indivíduo que poderia ter sido facilmente recebido na relação social quotidiana possui um traço que pode-se impor a atenção e afastara aqueles que ele encontra, destruindo a possibilidade de atenção para outros atributos seus” (Goffman, 2004:6-8).

Por sua vez, Aldeia (2019) lembra que os sem-abrigo são vistos como pessoas desonestas, preguiçosas, toxicodependentes, debochados, entre outras formas, e que, segundo essa visão, se recusam a comportar-se segundo as normas dominantes, preferindo viver à custa de outros (Aldeia, 2019:153). Para Aldeia (2014a), o rótulo de “*amoral*” e/ou de “*preguiçosos*” deve-se à ideia pré-concebida de que os indivíduos em situação de sem-abrigo rejeitam o trabalho e por esse motivo não são considerados dignos de respeito ou direitos. Mas o autor defende que esta noção não é verídica, afirmando que várias pessoas sem-abrigo trabalham e a maioria dos que chegaram à rua desempenhavam uma atividade profissional. A entrada na situação de sem-abrigo aumenta-lhes as dificuldades de acesso ao trabalho e obriga-os a procurar estratégias alternativas de sobrevivência, porque as possibilidades de encontrar emprego são mínimas ou mesmo inexistentes (Aldeia, 2014a:25).

Numa outra perspectiva, Silva (2007) afirma que todo o processo de entrada em situação de sem-abrigo é doloroso, mas não está terminado, porque (sobre)viver na rua, num espaço público, obriga a desenvolver capacidades de adaptação a novas situações porque os espaços urbanos não estão concebidos e construídos para alojar as pessoas. Segundo Dubar (1997) mencionado por Silva (2007), “*a identidade humana não é dada, [...], no ato do nascimento*” mas é construída “*na infância e deve reconstruir-se sempre ao longo da vida*” (Dubar *apud* Silva, 2007:36-37).

Contudo, no limite das suas forças, a capacidade de resiliência destas pessoas desaparece. É na resiliência que se encontra a esperança, a qual dá força ao ser humano para tentar alcançar um futuro melhor. Sem esperança não existe vida, esta é “*inerente à vida humana, a*

esperança ou a falta dela, aparece associada às várias dimensões da nossa existência, na esfera pessoal, familiar e social [...]” (Telheiro, 2013:32). Ora, esta não é uma característica que todas as pessoas possuam, pelo que quando as pessoas estão no seu limite, sem capacidade para se erguer, torna-se necessária uma intervenção e mediação social para que voltem a ter capacidade para se (re)erguer.

A situação de pobreza em que os sem-abrigo vivem é um “(...) *estatuto específico, inferior e desvalorizado que marca profundamente a identidade dos que a experimentam*” (Paugam, 2003:24). A desqualificação social é um conceito que define os que não participam de forma plena na vida económica e social, que, conseqüentemente, acarreta experiências e relações sociais mantidas entre si e com outros (Paugam, 2003:24-25). Todos os seres humanos são possuidores de direitos e deveres e, embora a pobreza prive muitas pessoas de os alcançar, é importante que, independentemente da condição social e económica de cada pessoa, todos sejam tratados com respeito.

1.1.1. Pobreza e exclusão social

Após a Segunda Guerra Mundial e até finais dos anos 1960, os governos dos países envolvidos na Guerra tinham como principal preocupação a habitação, tendo sido desenvolvidos vários projetos de renovação urbana e de construção e surgido movimentos para ajudar a população. Na década de 1970 a questão da habitação é ultrapassada e passam a centrar-se nos “esquecidos” do progresso, sendo nesta conjuntura que surge o conceito de exclusão social (Marques & Lúcio, 2018:42). Nos anos 1980, surge a categoria de novos pobres, pois a pobreza deixou de atingir apenas os que se encontravam à margem da sociedade e passou a afetar também os que estavam na base da pirâmide social, escapando apenas os mais providos de capital escolar. O início da década de 1990 trouxe situações de grande vulnerabilidade que começam a abranger trabalhadores especializados e estratos populacionais com instrução superior. As situações de desemprego, precariedade no trabalho, a perda de status e de raízes e uma sociabilidade primária juntamente com carência de relações sociais e laborais têm originado vários grupos de excluídos e marginalizados (Marques & Lúcio, 2018:43).

A pobreza anda de mãos dadas com a exclusão social, anulando o acesso a bens de sobrevivência básicos, atribuindo ao indivíduo um estatuto social de inferioridade e desvalorização que marca a identidade de quem a vive e sente, tornando, assim, importante compreendermos a marca deixada nos indivíduos que passam ou passaram por esta vivência (Paugam, 2003:24-25).

De acordo com Bruto da Costa (1984), referido por Carmo (2007), existem seis tipos de pobreza:

- Pobreza absoluta – grupos ou pessoas portadoras de um rendimento baixo que não lhes permite fazer frente às despesas mínimas; engloba duas subcategorias: a pobreza primária (rendimento mínimo necessário para manutenção física; e pobreza secundária (rendimento maior que despesas primárias de habitação, transportes, entre outros);
- Pobreza relativa – representação social da pobreza numa dada cultura e momento histórico;
- Pobreza subjetiva – representação da pobreza feita pelo próprio, de acordo com a sua experiência existencial de luta pela sobrevivência;
- Pobreza convencional – considera-se pobre aquele que tiver um rendimento inferior que um certo valor (atribuição do RSI);
- Pobreza total/parcial – a primeira, é carência total de todo o tipo de recursos; a segunda, é a carência parcial de alguns recursos;
- Pobreza permanente/temporária – a primeira, é de longa duração; a segunda, é uma situação de curta duração. (Bruto da Costa, 1984 *apud* Carmo, 2007:131-132)

Marques & Lúcio (2018:39) apresentam uma outra categoria de pobreza:

- Pobreza urbana (anos 1980/90) – indivíduos tradicionalmente pobres, deriva sobretudo do crescimento da urbanização, que possibilita maior oferta de emprego, melhor qualidade de vida. Este tipo de pobreza está associado a trabalhadores assalariados, novos migrantes e idosos.

Na opinião de Santos (2008), a pobreza urbana resulta do pagamento de rendas altas que retiram poder de compra, baixa qualidade da habitação que traz riscos para a saúde devido às más condições de higiene, à poluição, à violência, às catástrofes naturais e à discriminação

e acesso limitado ao mercado de trabalho, principalmente para grupos étnicos específicos. Existe, de facto, maior quantidade de serviços públicos nas áreas urbanas comparativamente às zonas rurais, que serve como fator de atração, no entanto, o custo da vida urbana atrai os indivíduos facilmente para a pobreza, limitando o acesso a bens e serviços oferecidos (Santos, 2008:2-3).

Para Pereirinha (2008), a pobreza associa-se à privação e à exclusão social, são conceitos que se referem a desvantagens sociais e situações de défice de bem-estar relativamente a uma norma social (Pereirinha, 2008:285). Pode dizer-se que o conceito de exclusão surge na Europa como fazendo parte de uma conjuntura multidimensional que contribui para a desafiliação social, na qual ocorre a quebra de laços sociais ou de desqualificação social. É uma situação que se relaciona diretamente com os direitos de cidadania (civil, política e social) e que coloca os cidadãos em desvantagem (Pereirinha, 2008:287).

Por sua vez, Capucha (2005) reforça que a exclusão social é uma realidade multidimensional e alerta para a diversidade de situações: pode ser-se pobre e não estar excluído ou estar excluído sem ser-se pobre (Capucha, 2005:79). O autor sublinha que a exclusão social contribui para a ausência de direitos, não permitindo aos cidadãos serem cidadãos (Capucha, 2005:91), favorecendo a desintegração social e afastando-os de qualquer participação ativa na vida comunitária. Assim, ocorre uma desarticulação entre sociedade e indivíduos, porque enquanto uns possuem recursos para uma participação plena na sociedade, outros não possuem e estão incapacitados de o fazer (Rodrigues, Samagaio, Ferreira, Mendes & Januário, 1999: 64).

De acordo com Rodrigues (2010), a cidadania social e económica integra os direitos sociais e económicos que devem ter como suporte a justiça social, a distribuição de rendimentos e a proteção dos mais vulneráveis, obedecendo aos princípios de solidariedade e de igualdade. Alicerçando-se na teoria de Marshall (1950), o autor refere-se às várias gerações de direitos: a primeira, surgiu ao longo do século XVIII, englobou direitos civis; a segunda, ocorreu no século XIX, englobou os direitos políticos; a terceira, surgiu no século XX e englobou os direitos sociais referentes ao bem-estar económico e social (Marshall, 1950 *apud* Rodrigues, 2010:191-192). Para o autor, a crise de cidadania significa a ausência de direitos básicos na sociedade, que são direitos universais definidos segundo os valores existentes nas sociedades. Na sua perspetiva, as sociedades falham na oferta de recursos e capacidades aos

cidadãos, que lhes permitam usufruir dos seus direitos, e só através da igualdade e democracia é possível estimular uma participação ativa dos indivíduos na vida social e permitir-lhes a inserção social (Rodrigues, 2010:193).

Com efeito, os diferentes direitos definidos na Declaração Universal dos Direitos Humanos reforçam-se e podem.

[...] criar sinergias capazes de contribuir para que os pobres assegurem os seus direitos, desenvolvam as suas potencialidades humanas e escapem à pobreza. Devido a estas complementaridades, a luta pela realização dos direitos económicos e sociais não deve ser separada da luta pela realização dos direitos civis e políticos. E elas devem as duas, ocorrer em simultâneo. [...]

(Relatório do Desenvolvimento Humano, 2000 *apud* Marques & Lúcio, 2018:30-31)

1.1.2. Alguns dados estatísticos para retratar o fenómeno sem-abrigo a nível nacional

Em 2011, Portugal inclui pela primeira vez estatísticas sobre a população sem-abrigo nos Censos. Assim, foi apontado um total de 696 indivíduos em situação de sem-abrigo, maioritariamente masculina (573 indivíduos), com idade média de 44 anos, solteira (463 indivíduos), de nacionalidade portuguesa (565 indivíduos), na sua maioria com Ensino Básico do 1º Ciclo completo (230 indivíduos). No distrito de Lisboa, concentravam-se na cidade de Lisboa (143 indivíduos), em Cascais (25 indivíduos) e em Sintra (20 indivíduos); no distrito do Porto, concentravam-se na cidade do Porto (146 indivíduos); e no distrito de Faro, concentravam-se maioritariamente no concelho de Lagoa (51 indivíduos) (Censos, 2011 *apud* ENIPSSA, s.d:1-4).

A nível de empregabilidade, a maioria estava em situação de desemprego (129 indivíduos), seguindo-se os reformados (87 indivíduos) e os incapacitados (57 indivíduos). A principal fonte de rendimento da população sem-abrigo era denominada de “outros casos”, atividades ligadas à mendicidade e biscates (57%); cerca de 118 indivíduo beneficiava do Rendimento Social de Inserção e 96 indivíduos beneficiava da pensão/reforma (Censos, 2011 *apud* ENIPSSA, s.d:5- 6).

Em 2017, a FEANTSA *Country Fiche*, apresentou no documento *Homelessness in Portugal*, uma compilação de dados relativos a diferentes anos e recolhidos por várias instituições. Segundo o documento, em 2009, o Instituto da Segurança Social (ISS, I.P) identificou a

existência de 2.133 pessoas em situação de sem-abrigo, das quais 922 dormiam na rua e cerca de 1.088 de indivíduos estavam em situação de desalojados. Em 2013, o número de pessoas identificadas a dormir na rua era de 509 indivíduos (59%). Em 2015, o número diminuiu para 431 indivíduos (52,7%) a dormir na rua. No que respeita aos indivíduos que passam a noite em albergues, em 2013 encontrava-se nesta situação um total de 343 indivíduos (40,3%) e em 2015 um total de 387 indivíduos.

Por sua vez, a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (entidade responsável pela Ação Social na cidade de Lisboa), contabilizou no ano de 2013 um total de 509 pessoas (59,7%), a dormir na rua, sendo que 343 pessoas (40,3%) dormiam em abrigos; no ano de 2015 estimou a existência de 431 pessoas (52,7%) a dormir na rua, dos quais 387 pessoas (47,3%) dormiam em abrigos.

Ainda em 2013, a AMI (Assistência Médica Internacional) apresentou dados sobre o número de pessoas a que havia prestado apoio. Informou ter apoiado um total de 1.679 pessoas em situação de sem-abrigo. Do total, para 546 indivíduos era a primeira vez que beneficiavam de ajuda, sendo na sua maioria homens (76%), com idades entre 40 e 59 anos (50%) e 30 e 39 anos (20%); a maioria era nascida em Portugal (79%), seguindo-se os nascidos nos países de língua oficial portuguesa (12%), na União Europeia (3%) e outros em países como o Brasil e a Índia (2%).

Mais recentemente, entre fevereiro e maio de 2018, foi aplicado um inquérito sobre as “Pessoas em situação de sem-abrigo – conceitos utilizados e sistemas locais de informação”, que abrangeu 278 concelhos do Continente. Indicou a existência de 3.396 pessoas sem teto ou sem casa, verificando que em 81 concelhos existiam 1.443 pessoas a viver na rua, em espaços públicos, abrigos de emergência ou locais precários:

- na Área Metropolitana de Lisboa (composta por 18 concelhos) foi identificado um total de 644 pessoas sem teto (45%); encontravam-se nesta situação em Lisboa 350 pessoas, no concelho de Almada 51 pessoas e em Oeiras 46 pessoas sem teto;
- na Área Metropolitana do Porto (AMP), foram identificadas 286 pessoas sem-teto (25%), das quais 174 pessoas estavam concentradas no concelho do Porto;
- no Algarve encontravam-se 15%;
- na Região Centro 12%;
- e no Alentejo 4%.

Na situação “sem-casa”, foram identificadas um total de 1.953 pessoas: a maioria encontrava-se na Área Metropolitana de Lisboa (44% do total do Continente), seguindo-se a região Norte (38%); com valores inferiores surge o centro com 11%, o Alentejo com 6% e o Algarve com 1% (FEANTSA Country Fiche, 2017 *apud* ENIPSSA, 2018:1-2).

1.2. Políticas públicas e sociais a nível internacional e nacional

1.2.1. Políticas a nível internacional

A Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948)¹, artigo 1.º, determina que “*todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos [...]*” (Presidência do Conselho de Ministros, 1978); no artigo 2º, refere que todas as pessoas tem direitos e são livres, independentemente da sua raça, cor, sexo, língua, religião, opinião pública de origem nacional ou social, da fortuna, do nascimento ou outra situação; já no artigo 25º, n.º 1 refere que

Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, (...) quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e (...) serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade.²

(Presidência do Conselho de Ministros,1978)

O Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais (1966) refere que

Cada um dos Estados Partes no presente Pacto compromete-se a agir, quer com o seu próprio esforço, quer com a assistência e cooperação internacionais, especialmente nos planos económico e técnico, no máximo dos seus recursos disponíveis, de modo a assegurar progressivamente o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto por todos os meios apropriados, incluindo em particular por meio de medidas legislativas.

(Artigo 2, nº1)

O mesmo pacto atribuiu aos Estados a responsabilidade de adotar medidas que permitissem o acesso aos direitos para uma vida digna, para o exercício dos direitos e igualdade entre homens e mulheres (Artigo 3.º).

¹ Publicada em Portugal a 9 de março de 1978; Presidência do Conselho de Ministros. Publicação N.º 57/1978. DR, I Série, 57, p. 489-491.

Através da Carta Social Europeia (1999), os Estados Membros comprometeram-se a assegurar o exercício efetivo do direito à proteção contra a pobreza e exclusão social (artigo 30º) e

a tomar medidas, no quadro de uma abordagem global e coordenada, para promover o acesso efetivo, designadamente, ao emprego, à habitação, à formação, ao ensino, à cultura, à assistência social e médica das pessoas que se encontrem ou corram o risco de se encontrar em situação de exclusão social ou de pobreza, e da sua família.

(Carta Social Europeia, 1999)

Neste sentido, os Estados-Membros (artigo 31º) ficam obrigados a “*favorecer o acesso à habitação de nível suficiente; prevenir e reduzir o estado de sem-abrigo, com vista à sua eliminação progressiva; tornar o preço da habitação acessível às pessoas que não disponham de recursos suficientes*”.

O fenómeno sem-abrigo assume-se como um tema prioritário na Agenda Europeia de Combate à Pobreza e Exclusão Social, que permaneceu entre o ano de 2000 e 2010, no quadro do Método Aberto de Coordenação Social da União Europeia³ (Aires, n.d:26).

Em 2010, foi evidenciado, através do relatório de proteção social e inclusão, a necessidade de elaborar e implementar estratégias nacionais de combate a este fenómeno (Aires, n.d:26). Nesse ano, considerado o Ano Europeu de Combate à Pobreza e Exclusão Social, foram definidos compromissos políticos na União Europeia (Aires, n.d:13). De forma a assegurar esses mesmos compromissos, foi criada a Plataforma Europeia Contra a Pobreza e Exclusão Social, que tinha como objetivo ajudar os países da União Europeia a retirar da pobreza e exclusão social cerca de 20 milhões de pessoas (EAPN Portugal, 2015:31).

Esta Plataforma estava incorporada na Estratégia Europa 2020 (que sucedeu à Estratégia de Lisboa 2000), a qual defendia um crescimento inteligente, inclusivo e sustentável, tendo como objetivos principais o emprego, a educação, a investigação e inovação, a inclusão social e redução da pobreza, o clima e a energia. Era composta por sete iniciativas emblemáticas: União da inovação; a Juventude em movimento; a Agenda digital para a Europa; uma Europa eficiente em termos de recursos; uma Política industrial para a era da

³ O método aberto de Coordenação (MAC) na União Europeia (UE) pode ser descrito como uma forma de direito não vinculativo («soft law»). É um método intergovernamental de elaboração de políticas do qual não resultam medidas legislativas vinculativas no âmbito da UE e que não exige aos países da União a introdução de disposições legislativas ou a alteração das disposições em vigor nos mesmos. Foi criado na década de 1990 no âmbito da política do emprego e do Processo do Luxemburgo e foi definido enquanto instrumento da Estratégia de Lisboa (2000). Recuperado de: https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/open_method_coordination.html?locale=pt

globalização; a Agenda para novas qualificações e novos empregos e a Plataforma europeia contra a pobreza (Aires, n.d:27).

Em 2013, a Comissão Europeia reconheceu a complexidade do fenómeno das pessoas em situação de sem-abrigo e propôs a criação do Pacote de Investimento Social para a coesão e o crescimento. Teria como objetivo analisar a situação social da Europa e definir prioridades sociais para a União Europeia e para os Estados Membros. Neste documento, constava um conjunto de eixos estratégicos, que as estratégias nacionais e regionais deveriam conter. Neste sentido, os eixos estratégicos consistiam em mobilizar os mecanismos da governação; parcerias e financiamento no combate ao fenómeno; medir e monitorizar o fenómeno sem-abrigo nos Estados Membros e ao nível Europeu (Aires, n.d:28).

Viver em situação de vulnerabilidade conduz à discriminação a vários níveis, a nível ético e racial, no emprego, na educação, na proteção social, nos cuidados de saúde, no acesso a bens e serviços. Por esse motivo, o Fundo Social Europeu tentou apoiar a inclusão desta população através do mercado de trabalho. Neste sentido, a Comissão Europeia propôs que, entre 2014 e 2020, uma parte do financiamento de políticas de coesão se centralizasse no Fundo Social Europeu e que uma determinada percentagem desse valor se destinasse à inclusão social (Aires, n.d:28-29).

Em 2015, a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou a Agenda 2030⁴ para o Desenvolvimento Sustentável, tendo definido 17 objetivos que deveriam estar identificados nas iniciativas e projetos desenvolvidos pelos Estados-Membros. Os objetivos e metas interligam-se e devem ser aplicados universalmente, sendo a responsabilidade para os alcançar dos países membros (Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P, 2020: s.n). De entre estes, podemos destacar o objetivo 1 – Erradicar a pobreza, e o objetivo 2 – Erradicar a fome.

No relatório sobre um Pilar Europeu dos direitos sociais (2016/2095(INI))⁵ apresentado em 2016, os Estados-Membros apelaram ao direito de todos a um alojamento adequado, a uma habitação condigna que seja financeiramente acessível e de dimensões suficientes, como

⁴ Aprobada na Cimeira da Organização das Nações Unidas a 25 de setembro de 2015, através da resolução A/RES/70/1 *Transformar o nosso mundo: Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável*, entrou em vigor em 2016. Constituída por 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas a alcançar até 2030 por todos os 193 países. A Agenda completa pode ser consultada em: <https://www.adcoesao.pt/content/agenda-2030-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel>

⁵ O Relatório completo pode ser consultado em: http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2016-0391_PT.html

condição necessária para evitar e reduzir o fenómeno sem-abrigo, tendo como expectativa eliminá-lo progressivamente (Parlamento Europeu, 2016:s.d).

Em 2018, a Comissão Europeia no documento “Análise Anual do crescimento 2018”, evidencia a importância do acesso à habitação e a necessidade de proteger as pessoas vulneráveis de despejos forçados e injustificados, bem como de execuções hipotecárias, salientando, assim, a necessidade de uma atuação que evite a situação de sem-abrigo (Comissão Europeia, 2018:s.d).

Embora existam várias políticas europeias com o objetivo de intervir junto das pessoas em situação de sem-abrigo, cabe a cada Estado-Membro ajustar as orientações de acordo com a realidade e o diagnóstico do seu país e consoante os recursos e meios de que dispõe.

1.2.2. Políticas a nível nacional

Em Portugal, a Revolução de 25 de Abril de 1974 possibilitou à população manifestar-se de forma ativa na sociedade civil em defesa dos seus direitos, tornando possível que toda a população passasse a beneficiar de proteção social (Rodrigues, 2010:204-205).

A Constituição Portuguesa (1976), artigo 65º, nº1e 2, determinou que “*todos têm o direito, para si e para a sua família, a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar*” (Decreto de aprovação da constituição, 1976). Ao Estado foi atribuída a obrigação de programar e executar uma política de habitação, sustentada em planos de urbanização; os planos deveriam contribuir para a existência de uma rede de transportes e equipamentos sociais, que promovessem a construção de habitações económicas e sociais, com o apoio das regiões autónomas e autarquias locais (*Idem*).

Em Portugal, a informação sobre a população sem-abrigo e sobre os apoios que as organizações prestavam era escassa, mas existia a necessidade de repensar os modelos de intervenção tradicional. Assim, na tentativa de colmatar esta ausência de informação e conhecimento, entre 2004 e 2005, o Instituto de Segurança Social, I.P. desenvolveu um estudo no qual caracterizou a população sem-abrigo com trajetos de vida, entre alojamentos em pensões, quartos ou hospedarias e caracterizou as entidades prestadoras de serviços. O

relatório deste estudo demonstrou a necessidade urgente de uma estratégia nacional, direcionada para a prevenção, intervenção e acompanhamento de todos aqueles que se encontram nesta situação, de forma a permitir a inclusão social (ISS, 2017:6).

Desta necessidade nasceu a Estratégia Nacional de Integração das Pessoas Sem-Abrigo: Prevenção, Intervenção e Acompanhamento 2009-2015, apresentada publicamente a 14 de março de 2009. A sua coordenação foi assumida pelo Instituto de Segurança Social, mais concretamente, pelo Grupo Interministerial, ou seja, o Grupo de Implementação, Monitorização e Avaliação da Estratégia (GIMAE) (ISS, 2017:7).

Esta estratégia seria um guia e o compromisso das entidades envolvidas no apoio à população sem-abrigo que atuavam a nível local, visando identificar o problema, a sua natureza, a sua multidimensionalidade, a visão da mesma, a sua importância e a melhor forma de a extinguir (ENIPSA, 2009-2015:6-7).

Esta estratégia tinha os seus objetivos e compromissos divididos em dois eixos de intervenção:

- **E1** – Conhecimento do fenómeno, sensibilização e educação – conhecimento do fenómeno, permitindo a troca de informação local, planeamento regional e decisões políticas; e medidas informativas de sensibilização e educação da comunidade para o fenómeno que permitisse mudanças de representações sociais discriminatórias do problema;
- **E2** – Qualificação de intervenção – intervenção técnica, através da formação dos técnicos e dirigentes de respostas sociais e serviços de atendimento públicos, com base numa intervenção metodológica específica; e um reconhecimento da qualidade das respostas dirigidas a esta população (ENIPSA, 2009-2015:16-17);

No entanto, o trabalho definido por esta estratégia foi interrompido em 2013 (ISS, 2017:8). Em fevereiro de 2016, o Sr. Presidente da Assembleia da República, Eduardo Ferro Rodrigues (nos termos do n.º 5 do artigo 166º da Constituição), advertia o Governo para efetuar uma avaliação da Estratégia Nacional, incluindo as entidades parceiras e as pessoas sem-abrigo. Advertiu ainda para a necessidade de criação de uma nova Estratégia Nacional

e a reserva de recursos para a execução da mesma, de forma a atingir os objetivos (Resolução da Assembleia da República, n.º45/2016).⁶

Em março de 2017, no Relatório de Avaliação da Estratégia Nacional, elaborado pela Segurança Social, constava que a Estratégia Nacional (2009-2015), enquanto ativa, havia desempenhado um papel importante. Esta Estratégia foi a primeira dirigida à população sem-abrigo e também a primeira estratégia nos países do Sul da Europa com o objetivo de envolver as entidades públicas e privadas, na sua produção, implementação e monitorização; aproximou serviços e impulsionou a criação de Núcleos de Planeamento e Intervenção Sem-Abrigo (NPISA). Ainda no mesmo relatório foi referido não haver necessidade de alterar o Plano definido, apenas a necessidade de aprovar a implementação das propostas já organizadas até à data da interrupção dos trabalhos (ISS, 2017:29).

Em complemento, o relatório sugeria a criação de uma Comissão Interministerial para definir, articular e executar políticas públicas, unindo objetivos, recursos e estratégias entre parceiros com responsabilidades na intervenção junto desta população e a reativação do Grupo de Implementação, Monitorização e Avaliação da Estratégia (GIMAE). Mantendo-se as entidades que faziam parte do mesmo, os seus órgãos de atuação (Comissão de Acompanhamento Alargada, Núcleo Executivo e Núcleo Consultivo) e a coordenação a cargo do Instituto de Segurança Social. Foram convidadas a fazer parte do GIMAE, entidades privadas e públicas, necessárias para a intervenção junto da população sem-abrigo e procurou envolver os NPISA e a sociedade civil (pessoas em situação de sem-abrigo, líderes da comunidade, instituições, entre outros) (ISS, 2017:29).

Esta estratégia foi aprovada⁷ com o objetivo de criar condições para a autonomia de pessoas em situação de sem-abrigo, através dos meios disponíveis e o diagnóstico de necessidades dos próprios, de forma a permitir o exercício total da cidadania (Resolução do Conselho de Ministros n.º 107/2017).

Com o reinício dos trabalhos e a necessidade de criar uma Estratégia Nacional, para dar seguimento aos planos já definidos, nasceu a Estratégia Nacional para a Integração das Pessoas em Situação de Sem-Abrigo 2017-2023 (ENIPSSA 2017-2023). Com ela, ocorre

⁶ Vide Resolução da Assembleia da República n.º 45/2016, DR, Iª série — N.º 50 — 11 de março de 2016, p.790.

⁷ Vide Resolução do Conselho de Ministros n.º 107/2017, DR, I série — N.º 142 — 25 de julho de 2017, p. 3923.

uma redefinição do conceito de “*sem-abrigo*”, passando a utilizar-se o conceito de “*Pessoa em Situação de Sem-Abrigo*” (ENIPSSA, 2017-2023:8).

Esta Estratégia Nacional tem como objetivos:

- Realização dos direitos e deveres de cidadania;
- Abordagem centrada nos direitos humanos e na realização da sua dignidade;
- Promoção da não discriminação e da igualdade;
- Conhecimento atualizado sobre a dimensão e a natureza do fenómeno que suporta o desenvolvimento de estratégias de intervenção;
- Reconhecimento multidimensional e complexo do fenómeno e necessidade de adequação e persistência de implementação de medidas;
- Definição e implementação de medidas de prevenção, intervenção e acompanhamento;
- Responsabilização e mobilização das entidades públicas e privadas para uma intervenção integrada e consistente, que garanta a acessibilidade aos serviços, respostas e cuidados existentes;
- Reconhecimento e adequação às especificidades locais e dos diversos grupos de pessoas Sem-Abrigo;
- Reconhecimento e adequação às especificidades de mulheres e homens;
- Garantir uma intervenção de qualidade centrada nas pessoas, protegendo a sua privacidade durante o apoio e acompanhamento;
- Participação proativa e promoção de capacitação em todo o processo de inserção social;
- Educação e mobilização da comunidade;
- Monitorização do processo e avaliação dos resultados de implementação da estratégia (ENIPSSA, 2017-2023:8);

E tem como eixos de intervenção:

- **E1** – Promoção do conhecimento do fenómeno das pessoas em situação de Sem-Abrigo;
- **E2** – Reforço de intervenção promotora de integração das pessoas em situação de Sem-Abrigo, garantindo qualidade, eficácia e eficiência em duas vertentes:

- Intervenção técnica através da formação de técnicos e dirigentes de respostas sociais e serviços de atendimento dos serviços públicos;
- Reconhecimento de qualidade das respostas dirigidas a esta população;
- **E3** – Coordenação, monitorização e avaliação da ENIPSA (ENIPSSA, 2017-2023:10).

O modelo de intervenção desta estratégia tem como base o princípio de rentabilização de recursos humanos e financeiros, tentando não duplicar as respostas, a qualificar a intervenção de prevenção na situação de sem-abrigo e o seu acompanhamento. O seu foco é o indivíduo, a família e a comunidade (ENIPSSA, 2017-2023:3).

Dos órgãos e estruturas desta Estratégia fazem parte a Comissão Interministerial, a Comissão Consultiva, o Grupo de Implementação, Monitorização e Avaliação da Estratégia (GIMAE); é constituída por entidades públicas e privadas, fazendo parte das mesmas, o Núcleo Executivo e o Núcleo de Planeamento e Intervenção Sem-abrigo (NPISA) (ENIPSSA, 2017-2023:3). Espera-se que esta estratégia tenha uma intervenção organizada e que permita combater este fenómeno, se não o erradicar, pelo menos minimizar a situação de vulnerabilidade e exclusão social, em que vivem os indivíduos sem-abrigo.

A 25 de julho de 2019 foi aprovado na Reunião da Comissão Interministerial o Plano de Ação 2019-2020⁸ da ENIPSSA, 2017-2023 e homologado pelo Ministro de Trabalho, Solidariedade e Segurança Social. É o segundo Plano de Ação desta estratégia, que prevê a realização de 102 atividades distribuídas pelas ações, objetivos estratégicos e eixos de intervenção que constituem a ENIPSSA 2017-2023. Este Plano de Ação tem três eixos de intervenção:

- **E1** – Conhecimento do fenómeno (este eixo tem 5 objetivos estratégicos, 17 ações e 22 atividades);
- **E2** – Reforço da Intervenção (este eixo tem 7 objetivos estratégicos, 41 ações e 71 atividades);
- **E3** – Coordenação (este eixo tem 3 objetivos estratégicos, 9 ações e 9 atividades) (ENIPSSA, 2017:s.d).

⁸ O Plano de Ação completo pode ser consultado em: <http://www.enipssa.pt/-/plano-de-acao-2019-2020>

No entanto, a preocupação e persistência na resolução deste problema, demonstrada pelo Presidente da República Marcelo Rebelo de Sousa com as pessoas em situação de sem-abrigo, ao longo do ano de 2019, levou a algumas modificações. Em novembro desse ano, o Diário de Notícias online dava notícia de que, o Presidente da República havia pressionado o Governo para dar prioridade aos sem-abrigo, mas a mesma notícia menciona que, o presidente já o havia feito em abril de 2017. (Henriques, 2019:s.d)⁹

O IEFP enquanto entidade parceira do Grupo de Implementação, Monitorização e Avaliação da Estratégia (GIMAE) e do Núcleo Executivo do GIMAE, alterou as regras para os programas IEFP. Assim, as pessoas em situação de sem-abrigo, se comprovarem a sua situação de sem-abrigo através de um documento emitido pelos NPISA ou pelos Conselhos Locais de Ação Social, passam a ter acesso direto às medidas de emprego, tornando-se elegíveis para os apoios (Despacho n.º11199/2019).¹⁰

Outrora a ENIPSSA estava sobre a responsabilidade do Instituto da Segurança Social. No entanto, em dezembro de 2019, a atual ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, Ana Mendes Godinho, nomeou um gestor nacional da estratégia, Henrique Joaquim, para esta função, iniciando funções em janeiro de 2020 (Cruz, 2019a:s.d).

Numa entrevista à SIC Notícias/Lusa, o Presidente da República Marcelo Rebelo de Sousa¹¹, assinalou que existe 15 vezes mais verbas do Orçamento do Estado para 2020 para o plano de integração das pessoas em situação de sem-abrigo; e que, em termos de habitação em Lisboa, existe o compromisso por parte da Câmara Municipal de, até 2023, utilizar, pôr à disposição ou construir fogos que irão abranger cerca de 400 famílias (Cruz, 2019b:s.d).

Durante o mesmo ano, o ISS, I.P. irá celebrar protocolos para o financiamento de projetos inovadores e/ou específicos que assegurarão o apoio técnico e social no âmbito da estratégia nacional e que permitirá dar respostas sociais no âmbito do programa “*Housing First*” (Pozo, 2019:s.d).

Assim, com esta atenção política ao problema das pessoas em situação de sem-abrigo, perspetiva-se a abertura de novos caminhos na intervenção social.

⁹ Vide <https://www.dn.pt/edicao-do-dia/19-nov-2019/marcelo-pressiona-governo-para-dar-prioridade-aos-sem-abrigo-11528004.html>

¹⁰ Vide Despacho n.º 11199/2019, de 28 de novembro DR, n.º229, II Série, Parte C de 2019-11-28, p. 187

¹¹ Vide <https://sicnoticias.pt/especiais/orcamento-do-estado-2020/2019-12-27-Marcelo-assinala-salto-de-15-vezes-nas-verbas-para-sem-abrigo>

1.2.3. Respostas sociais a nível nacional

A nível nacional, em articulação e complemento com as estratégias mencionadas, foram criadas outras respostas ao nível mais micro da intervenção, tais como os serviços e modelos de intervenção e acompanhamento adiante expostos:

- Atelier ocupacional – resposta destinada ao apoio à população adulta sem-abrigo, com vista à reabilitação das suas capacidades e competências sociais, reabilitando capacidades de trabalho, de socialização, de autonomia, de promoção à inserção social/profissional e recuperação de hábitos de trabalho; as atividades são integradas em programas organizados com participação assídua dos indivíduos, ou uma participação flexível, onde a assiduidade depende da sua disponibilidade e motivação;
- Atendimento/acompanhamento social – serviço de atendimento em primeira linha, que atua em situações de emergência, visa apoiar pessoas e famílias na prevenção e reparação de problemas resultantes da exclusão social (informar, orientar/encaminhar, apoiar através de metodologias próprias, famílias em situação de dificuldade e/ou emergência social). A nível de acompanhamento e desenvolvimento, o objetivo é assegurar o acompanhamento social dos indivíduos e famílias no desenvolvimento das suas potencialidades (promoção autonomia, auto-estima, gestão do seu projeto de vida), mobilização de recursos adequados à autonomia pessoal, social e profissional, prevenção de situações de exclusão; capacitação de pessoas/famílias de meios e recursos que permitam a construção de um projeto de vida estruturado e autónomo (MTSS, 2006:47-50).

E ainda (MTSS, 2006:56 - 59):

- Comunidade de inserção – resposta social desenvolvida em equipamento, com/sem alojamento, com um conjunto de ações integradas com o objetivo de inserção social de diversos grupos que se encontram em situação de exclusão ou marginalização social. Pretende garantir a satisfação das necessidades básicas; promover o desenvolvimento estrutural das pessoas/famílias e a aquisição de competências básicas e relacionais, contribuir para o desenvolvimento das capacidades/potencialidades das pessoas/famílias, no sentido de favorecer a sua progressiva integração social e profissional. (MTSS, 2006:56 - 59):

- Ajuda Alimentar – resposta social desenvolvida através de um serviço, que distribui alimentos, através de associações ou entidades sem fins lucrativos, contribuindo para a resolução de situações de carência alimentar de pessoas/famílias. (MTSS, 2006:56 - 59);
- Centro de Atendimento/Acompanhamento Psicossocial (CAAP) – resposta social desenvolvida através de um serviço dirigida a pessoas infetadas e/ou doentes de HIV, vocacionada para o atendimento, acompanhamento e ocupação em regime diurno; tem como objetivo: informar, orientar e apoiar pessoas e famílias em situação de rutura e isolamento familiar, prevenir situações de exclusão social e familiar e contribuir para o restabelecimento do equilíbrio funcional (MTSS, 2006:56 - 59);
- Programa Escolhas – visa promover a inclusão social de crianças e jovens provenientes de contextos socio - económicos mais vulneráveis, tendo em vista a igualdade de oportunidades e o reforço da coesão social. (PNAI, 2006-2008:54-55
- Cursos de Especialização Tecnológica (CET)- visa aumentar a oferta de formação profissional de nível 4, permitindo o acesso a esta formação de novos públicos (PNAI, 2006-2008:56);
- Iniciativa Novas Oportunidades – Adultos (CNO)- obtenção de certificação do nível secundário (ações de formação em Educação e Formação de Adultos, Formações Modulares Certificadas) (PNAI, 2006-2008:57);
- Medida Espaços Internet nos Concelhos – promoção do acesso público e gratuito à internet em banda larga, em horário alargado e com apoio de monitores, mobilizando os cidadãos para a sociedade da informação e combatendo a info - exclusão (PNAI, 2006-2008:61);
- Linha nacional de Emergência Social (LNES) – criada pela Segurança Social, através do número 114, constituída por uma equipa de assistentes técnicos/as do Instituto da Segurança Social, I.P (ISS, I.P), que faz uma triagem das chamadas, filtrando entre as chamadas em que o pedido deve de fato encaminhado para outras linhas, entidades ou serviços; após a primeira triagem, os pedidos são encaminhados para a segunda Equipa Central (ECE), constituída por Técnicos/as Superiores do ISS, I.P., que procede à avaliação e ao pré-diagnóstico, identificando situações de acordo com os critérios de emergência social e de crise. Perante uma situação de

emergência é responsável por prestar resposta de imediato, pode ainda, encaminhar para outros serviços, entidades e linhas, adequadas ao pedido efetuado. É um serviço telefónico público e gratuito, durante 24 horas, todos os dias. O objetivo desta linha, é garantir resposta imediata em situações de emergência de proteção social, assegurar o acesso ao encaminhamento e acompanhamento social e dirige-se a todos os cidadãos/ãs que estejam em situação de desproteção e vulnerabilidade (ISS, n.d: s.n);

- Equipa Técnica multidisciplinar e especializada – Núcleo de Apoio Aos Sem-Abrigo (NASA) – trabalho desenvolvido pela Câmara Municipal de Lisboa, de planeamento de mediação e intervenção psicossocial, através do contato com a população em situação de sem-abrigo. Estas equipas intervêm em contexto de rua e atendimento social em gabinete, regista e responde a sinalizações e reclamações sobre pessoas em situação de sem-abrigo; procede à análise processual, monitorização, acompanhamento e avaliação de projetos, coordenação do espaço de apoio à emergência e das equipas de rua, quando ativado o Plano de contingência para os sem-abrigo perante vagas de frio. Participa ainda, nas equipas de rua no âmbito do funcionamento do Núcleo de Planeamento e Intervenção Sem-Abrigo (NPISA), coordena o eixo do planeamento e do sub - eixo de acolhimento, também no âmbito do NPISA, em articulação com a Segurança Social (CML, 2015:4-5);
- Apartamentos partilhados – proporcionar habitação partilhada entre pessoas sem-abrigo, para que a pessoa possa ganhar competências sociais e de partilha (vivências), com os restantes residentes. São encaminhadas por estruturas de tratamento ou sociais, com um trabalho de avaliação e reinserção individual já iniciado (CML, 2015:20);
- Centro de Alojamento Temporário (CAT) – resposta social, desenvolvida em equipamento, que acolhe por um período de tempo limitado, pessoas adultas em situação de carência. Esta resposta divide-se em dois tipos: de emergência – com entrada imediata em caso de vaga, estabelecimento de um plano individual com vista à autonomização e resolução de questões (ex. documentação, saúde); de inserção – têm como prioridade estabelecer desde o início um plano individual bem delineado em que o enfoque são as questões do emprego/formação e posterior autonomização habitacional/profissional (CML, 2015:20);

- Equipas Técnicas de Rua - desenvolve trabalho especializado em contexto de rua, em intervenção psicossocial com a população sem-abrigo, presta apoio social e psicológico, tenta estabelecer uma relação de confiança, encaminha e acompanha estas pessoas de acordo com as dificuldades que apresentadas (CML, 2015:20);
- *Housing First* – modelo que promove acesso direto a uma habitação individualizada, estável e integrada, disponibiliza um conjunto diversificado de serviços de suporte no contexto habitacional e de ligação com outros recursos da comunidade; toda a intervenção, é definida de acordo com o beneficiário, com o objetivo de promover a pertença e autodeterminação e ainda, ajudar a estimular a reinserção dos seus beneficiários na comunidade (CML, 2015:20);
- Núcleo de Apoio Local (NAL) –assegura condições de higiene, segurança e distribuição de refeições. É um espaço de partilha entre utentes e colaboradores institucionais, que apoiam e contribuem para a promoção do exercício da cidadania e respeito da dignidade entre cidadãos. O objetivo deste núcleo é garantir refeições em espaço condigno e humano, promover atendimento social e acompanhamento para o NPISA (CML, 2015:20-21);
- Núcleo de Planeamento da Intervenção Sem-Abrigo (NPISA) – tem como objetivo otimizar a rede de equipamentos e implementar modelo de intervenção integrada de todos os agentes que trabalham com a população sem-abrigo na cidade (CML, 2015:21);
- Respostas diurnas sem alojamento – respostas complementares ao alojamento que promovem a inclusão, participação social e o desenvolvimento de competências de formação, que incentivam uma vida independente (CML, 2015:21);
- Unidade de Atendimento para a Pessoa Sem-Abrigo (UAPSA) – destina-se a pessoas que se encontram em emergência e dispõe de vários serviços, como atendimento social, encaminhamento para respostas de alojamento, banco de roupa e balneário) (CML, 2015:21);
- Vaga de Emergência – alojamento de emergência (por 72 Horas), que decorre de um acontecimento súbito, por motivos ocasionais ou de risco social grave, em que a pessoa se encontra desprovida de meios para fazer face imediata, às suas necessidades básicas (CML, 2015:21).

2. Sem-abrigo e imigração

2.1. Imigrantes em situação de sem-abrigo

De acordo com a Declaração dos Direitos Humanos¹², artigo 13º, ponto 1 e 2, qualquer cidadão, “[...] *tem o direito de livremente circular e escolher a sua residência (...) de abandonar o país em que se encontra, incluindo o seu, e o direito de regressar ao seu país*” (Presidência do Conselho de Ministros, publicação n.º57/1978).

Migrar é um ato indissociável da evolução humana, estando interligado com necessidades económicas, conflitos étnicos ou religiosos, guerras civis e catástrofes naturais, entre outros fatores. Segundo Martine (2005), a globalização estimulou e alterou o processo migratório e, através das novas tecnologias e instrumentos de comunicação, facilita o contato entre países e possibilita viajar de forma mais rápida e económica (Martine, 2005: 3). Com efeito, o desenvolvimento económico e social ocorrido por todo o mundo na segunda metade do século XX fez incrementar as migrações internacionais, que ganharam relevância em todo o mundo (Castles, 2005:15).

Todavia, na opinião de Pellegrino (2003):

o tema da migração internacional dentro do contexto da globalização, depara-se de imediato com o fato de que existe uma discrepância flagrante entre o discurso e a prática liberal (...) o projeto liberal em matéria de circulação de capitais e mercadorias, sustentado por grande parte dos Estados centrais, entra em contradição com os severos controles impostos à livre mobilidade dos trabalhadores e à fixação das pessoas nos territórios nacionais desses Estados.

(Pellegrino, 2003 *apud* Martine, 2005:5)

Na verdade, a migração é, muitas das vezes, a única solução para tentar encontrar uma vida com melhores condições, para o indivíduo e para a sua família. É nesta expectativa que, frequentemente, as pessoas aceitam emigrar em condições que não são as mais adequadas e que não garantem o acesso aos direitos por parte do indivíduo migrante.

Na opinião de Góis *et al.* (2019), apesar de Portugal possuir um quadro jurídico positivo e progressivo, muitos são os obstáculos que se colocam à implementação de uma política de inclusão social para os migrantes. Os autores consideram que os vários intervenientes governamentais da imigração não estão organizados e acreditam que existe uma diferença entre a lei escrita e a lei na prática e que a escassez de recursos humanos e financeiros afetam os migrantes em Portugal (Góis *et al.*, 2019:39).

¹² Presidência do Conselho de Ministros. Publicação N.º 57/1978. Diário da República, 1ª Série, 57, p. 488.

Monteiro *et al.* (2013:19) consideram necessário “*romper com as falsas evidencias do senso comum e interrogar, de uma perspectiva científica, os fatores sociais que ajudam a compreender as razões que podem levar os imigrantes à condição de sem-abrigo na sociedade portuguesa*”, colocando duas questões interligadas “*porque se tornou esta população imigrante? Porque é que estes imigrantes se tornam sem-abrigo, na sociedade portuguesa?*”

De acordo com o estudo “*Imigrantes Sem-Abrigo em Portugal*”, realizado por Monteiro e coautoras (2013), envolvendo 19 entrevistas a imigrantes em situação de sem-abrigo e 680 inquéritos enviados aos técnicos/as de várias instituições, verificou-se a existência de duas categorias de sem-abrigo: os “*sem-abrigo imigrante*”, onde a situação de sem-abrigo não depende diretamente da sua condição de imigrante; e “*imigrante sem-abrigo*”, abrangendo os casos em que a situação de sem-abrigo depende diretamente da condição de imigrante (Monteiro *et al.*, 2013:11). Para as autoras, as pessoas em situação de sem-abrigo sofrem uma destituição social e invisibilidade aos olhos da sociedade, o que aumenta os seus problemas e necessidades (relacionais, familiares, alojamento, reabilitação, integração social e laboral), mas os imigrantes sem-abrigo confrontam-se ainda com outras necessidades próprias da sua condição de imigrante, como a dificuldade de acesso aos direitos sociais e humanos (Monteiro *et.al.*, 2013:26-27).

Através deste estudo, as autoras definiram três ideais-tipo de percurso de vida dos imigrantes:

- “*exclusão económico-legal*” – imigrantes sujeitos ao processo de desafiliação social, que afeta as pessoas sem-abrigo em geral; os fatores responsáveis pela condição de sem-abrigo são mutações estruturais nos sistemas económicos e no mercado de trabalho (Monteiro *et al.*, 2013:86-87);
- “*desafiliação afetiva*” – imigrantes sem-abrigo, cujos fatores de desafiliação social se sobrepõem aos fatores de destituição em termos legais e económicos (Monteiro *et al.*, 2013:95);
- “*descapacitação físico-mental*” – imigrantes com um percurso de integração em Portugal estável, sem problemas económicos, de situação legal regular, mas que caem na situação de sem-abrigo em consequência de uma situação súbita ou

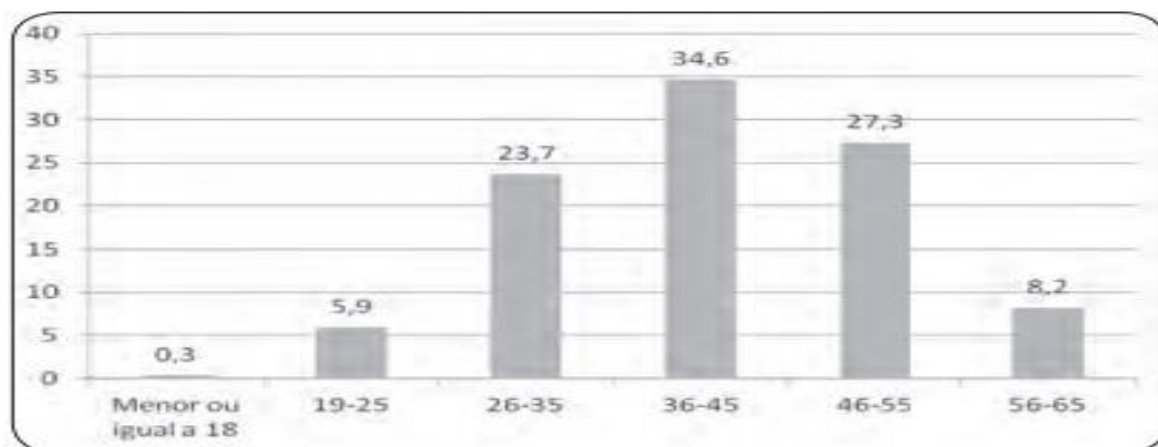
progressiva de doença grave e incapacitante, relativamente ao mercado de trabalho (Monteiro *et al.*, 2013:106).

E apontam três categorias de imigração que contribuem para que, à chegada a Portugal, os imigrantes fiquem de imediato em situação de sem-abrigo (Monteiro *et al.*, 2013:119 -123):

- Imigração compulsiva – imigrantes acompanhantes de doentes, com privação económica; ocorre por vicissitudes da vida, que forçaram ao abandono do país de origem à procura de serviços e cuidados médicos especializados, mas a privação económica que já trazem do seu país de origem e a ausência de uma rede familiar e social de suporte fá-los depender de instituições sociais para as suas necessidades básicas em Portugal (alojamento, alimentação, entre outras); deste grupo fazem também parte os imigrantes de fuga do país de origem e envolvimento em redes de tráfico humano;
- Imigração impulsiva – ato de imigrar e escolha do país de destino realizados por impulso, com fundamento nas condições de vida precárias do seu país de origem;
- Imigração combativa – submete-se de livre iniciativa à situação de sem-abrigo até conseguir o seu propósito.

Ainda segundo o mesmo estudo, concluiu-se que a maioria dos imigrantes em situação de sem-abrigo são do sexo masculino (90,3%) e estão na sua maioria na faixa etária entre os 26 e 55 anos, representando uma percentagem de 85,6%; a faixa etária entre os 34 e 45 anos representa uma percentagem de 35% e as faixas etárias mais jovens, entre 19 e 25 anos, representam uma percentagem de 30% (Monteiro *et al.*, 2013:51).

Gráfico 2.1 - Distribuição etária da população imigrante sem-abrigo (percentagem/ n°=575)



Fonte: Monteiro *et al.*, 2013: 52

Relativamente às habilitações, apuraram que a maioria possuía o nível básico ou abaixo (42%), sendo que, destes últimos, 6% não possuía qualquer nível de escolaridade; seguindo-se o nível secundário, que representava uma percentagem de 17%; o ensino superior representava 6% e o técnico profissional representava 5%. A maioria dos inquiridos eram oriundos e possuíam nacionalidade de Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (Angola, Cabo Verde, Guiné Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe), seguindo-se os imigrantes oriundos da Ucrânia (16%), Roménia (6%) e outros países (15%); Brasil (6%); outros países africanos (7%); e 4% eram de países orientais (Índia, Paquistão, China, Bangladesh, Nepal); por fim, 5% eram oriundos de países da Europa Ocidental (Itália, Espanha, Alemanha, França, Áustria, Dinamarca, Noruega, Reino Unido, Bélgica, Grécia e Irlanda) (Monteiro *et al.*, 2013:52-55).

Tabela 2.1 – País de Origem do Imigrante Sem-Abrigo, perante a sua situação legal

		Situação legal do imigrante sem abrigo			
		Tem documentos		Não tem documentos	
		N.º	%	N.º	%
País de origem (agregado)	PALOP	82	34,2%	158	65,8%
	Ucrânia	45	48,9%	47	51,1%
	Roménia	22	56,4%	17	43,6%
	Outros países de leste	33	39,8%	50	60,2%
	Brasil	14	42,4%	19	57,6%
	Outros países africanos	12	30,8%	27	69,2%
	Países orientais	6	25,0%	18	75,0%
	Países da Europa ocidental	14	70,0%	6	30,0%
	Portugal	0	0,0%	0	0,0%
	Outros países	4	80,0%	1	20,0%

Fonte: Monteiro *et al.*, 2013:57

Os imigrantes em situação de sem-abrigo indocumentados da amostra eram, na sua maioria, provenientes de Países Orientais (Índia, Paquistão ou China, 75,0% (n=18), seguindo-se outros países africanos (69,2%, n=27) e, por fim, os oriundos dos PALOP (65,8%, n=158). Dos países representados, apresentavam documentação os oriundos da Roménia (56,4%, n=22) e dos Países da Europa Ocidental (70%, n=14) (Monteiro *et al.*, 2013:56).

Relativamente ao tempo de permanência em Portugal na condição de sem-abrigo, verificou-se que os imigrantes dos PALOP eram quem se encontrava há mais tempo em situação de sem-abrigo (30% há mais de 5 anos e 55% há mais de 2 anos); os oriundos de países como o Brasil, Roménia e Países da Europa Ocidental eram os que se encontravam há menos tempo nesta situação (menos de 6 meses) (Monteiro *et al.*, 2013:63).

As autoras constataram também que o tempo em que se encontram na situação de sem-abrigo não aumenta com o tempo de permanência no país, pois é entre os indivíduos que aqui residem há menos tempo que se verifica um maior período temporal em situação de sem-abrigo. Colocam, assim, a hipótese de que tenham sido inicialmente acolhidos no país, ficando em situação de sem-abrigo muito tempo depois da chegada a território nacional (Monteiro *et al.*, 2013:60-61). Em relação ao suporte institucional, segundo as respostas dos

técnicos que responderam ao inquérito, 93% dos indivíduos encontra suporte junto dos técnicos de intervenção social, quando procura apoio (Monteiro *et al.*, 2013:67).

Interessa aqui complementar que o estudo desenvolvido por Soares (2004) observara que alguns imigrantes que se encontravam em situação de sem-abrigo em Portugal aceitavam a sua situação uma vez que preferiam “[...] valorizar o contexto em que se encontram e permanecem em Portugal, devido à [...] dificuldade de assumir o fracasso do projeto migratório, o que comprometeria a sua credibilidade e valor social no contexto de origem” (Soares, 2004:132).

Com efeito, e conforme nos recorda Pais (2016:57), a partir de Merton (1949), a solidão é um sentimento de não pertencer ao mundo e de abandono, de desvinculação, que na maioria das vezes são provocados pela sociedade, levando os indivíduos ao derrotismo, pacificação e resignação, aceitando a sua situação. Estes sentimentos são partilhados por todos os que vivem naquela morada, independentemente da categoria de sem-abrigo. Para Pais

As «famílias de rua» são apenas feitas de «outros iguais», unidos pelo nomadismo, pela partilha de territorialidades e refúgios: os mesmos bancos de jardim para dormir; os mesmos colchões de papelão para não enregelar os ossos; os mesmos estômagos cheios de vazio; as mesmas mãos enegrecidas de tanto remexerem caixotes de lixo. Comungam o nada, a noite, a madrugada. Vivem em condomínios abertos de indignância, expostos ao mundo que os rodeia e exclui. A rua nivela-os.

(Pais, 2016:56)

2.2. Políticas de integração e inclusão orientadas para os imigrantes

Atualmente, a integração dos imigrantes é um desafio para os países recetores, que os obriga a criar medidas que transformem vulnerabilidade e exclusão num sistema capaz, criativo e inclusivo (Ramos, 2009:10).

Contudo, Castles (2005) acredita que as migrações internacionais e as minorias étnicas são um problema aos olhos dos Estados-nação e uma ameaça cultural, que as autoridades nacionais querem controlar, evitando a diferença e a transformação da diversidade étnica numa força social, utilizando para isso categorias como a assimilação, a exclusão diferencial e a forma como são acolhidos e integrados nos subsistemas sociais, mas excluídos de outros (Castles, 2005:106-107). Para este autor, a utilização da mão-de-obra ilegal é uma forma extrema de exclusão diferencial, quando os Estados aceitam ou criam “*portas das traseiras*

ou portas laterais” para a entrada de imigração ilegal, estão indiretamente a explorar a desproteção legal e a vulnerabilidade destes grupos (Castles, 2005:108).

Na opinião de Hespanha (2008), um dos maiores problemas que se coloca às sociedades de acolhimento é, precisamente, a integração dos imigrantes, que estão sujeitos a condições laborais precárias, habitações degradadas, dificuldades de sobrevivência e de participação social, as quais agravam a sua situação legal. A inserção é a chave mestra para a construção de uma sociedade harmoniosa, com emprego remunerado e uma atividade social (Hespanha, 2008:1), e, neste desafio, o Estado tem um papel importantíssimo na resolução dos problemas de desigualdades, na proteção, na responsabilização, na provisão de políticas de apoio que completem as iniciativas locais e o fornecimento de serviços (Hespanha, 2008:7).

Para Marques (2013), quando os poderes públicos não estão à altura das responsabilidades atribuídas ao Estado moderno, em democracia, as políticas de inclusão fracassam e a marginalização dos migrantes em condições de fragilidade ocorre (Marques, 2013:105-106).

Todavia, tal como estipulado na Conferência das Nações Unidas do Cairo, sobre População e Desenvolvimento, no artigo 12.º (ONU, 1994), referido por Ramos (2009), *“os países deverão garantir a todos os imigrantes os direitos humanos fundamentais integrados na Declaração Universal dos Direitos Humano.”* (ONU, 1994 *apud* Ramos, 2009:10)

Nesta perspetiva, Góis *et al.* (2019) realçam que os direitos humanos são inalienáveis, não podem ser negados ou recusados, são direitos universais e indivisíveis, englobando direitos civis, culturais, económicos, políticos e sociais, aplicáveis a todos e em qualquer lugar do mundo (Góis *et al.*, 2019:11). Contudo, tal como nos recordam Monteiro *et al.* (2013), não podemos dizer que os direitos são aplicados de forma universal, porque as pessoas em situação de sem-abrigo e os imigrantes sem-abrigo não são cidadãos de pleno direito e são privados de algo que lhes pertence, independentemente do seu estatuto legal, económico, social, político e cultural. (Monteiro *et al.*, 2013:25).

Segundo Costa (2015), o objetivo da política de integração dos imigrantes é a promoção da coesão social na sociedade, permitindo-lhes aceder a condições sociais, económicas e culturais semelhantes às que os cidadãos nacionais beneficiam (Costa, 2015:56).

Em Portugal, na década de 1990, era visível a existência de milhares de imigrantes a viver no país em situação irregular e em condições precárias. Esta situação ganhou interesse social

e político e organizações da sociedade civil desenvolveram ações de reivindicação dos direitos dos imigrantes, no sentido de uma política inclusiva (Horta, 2013:240,243).

Em 1991 foi criado o Secretariado Coordenador das Associações para a Legalização (SCAL), com o objetivo de apoiar organizações da sociedade civil, mas que acabou por ter um papel importante nas decisões políticas para a criação de dispositivos legais de integração, legalização e participação de imigrantes na sociedade portuguesa (Horta, 2013:240).

Em 1993 foi criado o Secretariado Coordenador dos Programas de Educação Multicultural/Entreculturas e o Lançamento do Projeto de Educação Intercultural com o objetivo de implementar medidas promotoras da formação profissional de imigrantes, medidas de combate à xenofobia e discriminação.

Também em 1993 foi criado o Programa Especial de Realojamento (PER), com o objetivo de eliminar os designados “bairros de barracas”, nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, e realojar os residentes nacionais e imigrantes em situação regular e irregular até 2000 (Horta, 2013:241) (meta que se veio a não concretizar neste espaço temporal).

No ano de 1995 é constituído o Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas/ACIME (Decreto-Lei nº 3-A/96), sobre a dependência do Primeiro-Ministro, com o objetivo de criar e implementar políticas de integração para a população imigrante.

No ano de 1996 os direitos sociais e políticos das populações imigrantes foram ampliados, podendo exercer o direito ao voto e a apresentarem candidaturas às eleições municipais (Decreto-Lei nº36/96).

Em 1998 surgiram novos canais de participação política, como a constituição do Conselho Consultivo para a Imigração/COCAI (Decreto -Lei nº 39/98), que funcionou sobre a proteção do ACIME.

Em 1999 emerge o Regime Jurídico das Associações de Imigrantes (Decreto-Lei nº 115/99), que revela o reconhecimento da participação das associações imigrantes a nível político, o qual é regulamentado pelo Decreto-Lei nº 75/2000.

Entre o ano 2001 e 2004, observam-se novas políticas migratórias de integração e aumento dos direitos de cidadania, novos mecanismos de regularização, que estabeleceram condições

de entrada e permanência de estrangeiros e a sua legalização, importantes para a regularização de estrangeiros a residir em Portugal (Decreto-Lei nº 4/2001; Decreto -Lei nº 40/2003, de 19 de setembro; Decreto Regulamentar nº 6/2004; Decreto-Lei nº34/2003; Decreto-Lei nº23/2007). Deu-se, segundo Horta (2013), uma maior consolidação e aumento das estruturas institucionais dirigidas à população imigrante (Horta, 2013:242-243).

O ACIME passou a ser designado por Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural (ACIDI I.P), foram formados Centros Nacionais de Apoio ao Imigrante (CNAI) e Centros Locais de Apoio à Integração de Imigrantes (CLAII), que serviam como rede informativa para imigrantes; foi criado o Observatório da Imigração (OI), que permitia a participação ativa de académicos, investigadores e especialistas no quadro político. O ano de 2004 registou também um reforço institucional do movimento associativo imigrante, através da criação do Gabinete de Apoio Técnico às Associações Imigrantes/GATAI, que pretendia promover a participação cívica dos imigrantes e descendentes.

Outros instrumentos importantes foram implementados entre 2007-2013: em 2007 nasceu o primeiro Plano para a Integração de Imigrantes, ativo entre 2007-2009; o segundo Plano esteve ativo entre 2010-2013. Tinham como objetivos a integração, a gestão da diversidade cultural e a coesão social, através de medidas de intervenção nas áreas da nacionalidade, habitação, educação, trabalho, discriminação, informação, sensibilização e associativismo (Horta, 2013: 244-245).

Em 2014, o Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural (ACIPI I.P) passou a ser denominado de Alto Comissariado para as Migrações, I.P. (ACM, I.P.), um instituto público cuja finalidade era intervir na execução das políticas públicas das migrações e responder às necessidades de integração dos diferentes perfis de migrantes (Decreto-Lei n.º 31/2014, de 2 de fevereiro) (ACM, n.d:7). Por este instituto público foram criados vários serviços especializados direcionados à população imigrante:

- Centros Nacionais de Apoio à Integração de Migrantes (CNAIM) – resposta às dificuldades dos imigrantes na integração (apoio, informação, encaminhamento, aconselhamento e mediação);
- Linha de Apoio a Migrantes – serviço telefónico que fornece informações sobre as migrações em várias línguas, em território nacional ou estrangeiro (ACM, n.d:7);

- Serviço de Tradução Telefónica (STT) – elimina a barreira linguística e permite o esclarecimento em simultâneo, entre o técnico de uma instituição, o tradutor e o cidadão estrangeiro (ACM, n.d:9);
- Rede GIP Imigrante (RGI) – apoio ao emprego em cooperação com os Centros de Emprego, definindo e desenvolvendo um percurso de (re)inserção no mercado de trabalho e de formação (ACM, n.d:11);
- Gabinete de Apoio às Políticas Locais de Integração de Migrantes (GAPLIM) – construção de políticas de integração de migrantes a nível local, sensibilização dos atores locais sobre questões de acolhimento, integração e valorização da diversidade (ACM, n.d:15);
- Planos Municipais para a Integração de Migrantes (PMIM) – utilizados na atuação do acolhimento e integração, planeando e envolvendo os migrantes e a sociedade de acolhimento (ACM, n.d:16);
- Rede de Centros Locais de Apoio à Integração de Migrantes (Rede CLAIM) – resposta às necessidades dos migrantes na regularização da situação migratória (ACM, n.d:17);
- Núcleo de Apoio à Integração de Refugiados (NAIR) – apoio na integração das pessoas refugiadas ou com necessidade de proteção internacional recolocadas, reinstaladas e espontâneas (ACM, n.d:22);
- Gabinete de Apoio ao Empreendedor Migrante (GAEM) – gere as iniciativas de apoio ao empreendedor migrante, disponibilizando apoio técnico no desenvolvimento de um negócio (ACM, n.d:25-26);
- Núcleo para o Diálogo Intercultural (NDI) – execução de projetos/atividades de interação positiva entre diferentes comunidades e culturas, promove o diálogo intercultural e inter-religioso, envolvendo a sociedade portuguesa e parceiros estratégicos (ACM, n.d:28);
- Programa Mentores para Migrantes (PMM) – promove troca de experiências, entrelajada e apoio entre cidadãos, permitindo o conhecimento mútuo, atenuando as diferenças existentes na resolução das dificuldades, preocupações e desafios diários (ACM, n.d:33);
- Programa Português para Todos (PPT) – cursos de Língua Portuguesa e de português técnico, que após a sua conclusão com aproveitamento, permite obter um certificado

para efeitos de acesso à nacionalidade, autorização de residência permanente e/ou estatuto de residente de longa duração (ACM, n.d:36);

- Gabinete de Apoio Técnico às Associações de Imigrantes (GATAI) – apoia ações das associações para a capacitação, promoção e acompanhamento do Programa de Apoio ao Associativismo Imigrante (PAAI)(ACM, n.d:42);
- Programa Escolhas (PE) – promoção da inclusão social de crianças e jovens de contextos socioeconómicos vulneráveis, visando a igualdade de oportunidades e reforço da coesão social (ACM, n.d:45);
- Núcleo de Política Migratória (NPM) – gestão estruturada dos fluxos migratórios e enquadramento estratégico dos perfis migratórios (ACM, n.d:67);
- App My CNAIM e Fórum Migrante – canais de comunicação, interação e participação, facilitando o acesso dos migrantes e refugiados aos serviços, permitindo uma maior interação com os serviços do ACM e promovendo a proximidade e esclarecimento de dúvidas (ACM, n.d: s.n);
- Observatório das Migrações (OM) – estudo e acompanhamento científico das migrações, produção, recolha, análise e difusão de informação estatística; o OM, sucedeu ao Observatório da imigração (OI) (ACM, n.d: s.n).

Atualmente encontra-se a decorrer o terceiro Plano Nacional Estratégico para as Migrações (2015-2020)¹³, o qual possui quatro objetivos: equilibrar o saldo migratório; facilitar o processo de reintegração; enriquecer o país através da captação de emigrantes; criar incentivos e condições para o regresso de cidadãos emigrados. Este plano tem cinco eixos políticos prioritários: políticas de integração de imigrantes; de promoção da inclusão dos novos portugueses; de coordenação dos fluxos migratórios; de reforço da legalidade migratória e da qualidade dos serviços migratórios; de incentivo, acompanhamento e apoio ao regresso dos cidadãos nacionais emigrantes (Plano Estratégico para as Migrações, 2015-2020).

Em Portugal têm vindo a ser criados e desenvolvidos serviços com o objetivo de acompanhar as modificações dos fluxos migratórios, tentando oferecer respostas especializadas, adequadas e facilitadoras na integração e inclusão social do imigrante. Mas, na opinião de Casas (2016), é essencial a adoção de novas políticas migratórias, porque novos e

¹³ Resolução do Conselho de Ministros n.º 12-B/2015

importantes desafios surgiram e surgirão, aos quais é necessário dar resposta. Defende que se torna necessário a criação de instrumentos que permitam o combate ao défice demográfico, o aprofundamento da integração e capacitação de imigrantes e de novos nacionais (Casas, 2016:41).

Complementando as políticas de iniciativa governamental, encontramos várias organizações da sociedade civil que trabalham com e para a população imigrante, de entre as quais destacamos:

- Conselho Português para Refugiados (CPR) (1991) – defende e promove o direito de asilo em Portugal (CPR, n.d: s. n);
- Obra Católica Portuguesa de Migrações – estuda, coordena e executa ações da Igreja, com e para migrantes, em áreas como: emigração permanente ou sazonal, regresso, imigração e refugiados, migrações internas e minorias culturais, prevenção da xenofobia, discriminação e racismo (OCPM, n.d:s.n);
- Olho Vivo – Associação para a Defesa do Património, Ambiente e Direitos Humanos – dispõe de um gabinete de apoio à cidadania (GAC), que oferece formação e colabora com os centros de apoio à integração de migrantes (CLAIM) (olho Vivo, n.d: s. n);
- Organização Internacional para as Migrações (OIM) – organização intergovernamental, que trabalha em colaboração com os parceiros governamentais intergovernamentais e não-governamentais em quatro áreas: migração e desenvolvimento, facilitação das migrações, regulação das migrações, migração forçada (OIM, n.d:s.n);
- Serviço Jesuíta para os Refugiados (JRS) – organização internacional da Igreja Católica, que acompanha, serve e defende os refugiados e todos os migrantes em situação de vulnerabilidade (JRS, s.d: nd); possui também, um centro de acolhimento com capacidade para 25 migrantes em situação de sem-abrigo, o designado *Centro Pedro Arrupe* (CPA) (Serviço Jesuíta para os Refugiados, n.d: s. n);
- Solidariedade Imigrante (2001) – defende os direitos dos imigrantes em Portugal, integra redes de associações nacionais e internacionais (Solidariedade Imigrante, n.d: s. n);

- SOS Racismo – trabalha para uma sociedade justa, igualitária e intercultural para todos (SOS Racismo, n.d: s. n).

2.3. Direitos dos imigrantes em situação de sem-abrigo

De acordo com a Lei n.º 83 – A/2013, de 30/12 que revogou a Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro, art.º 161.º, alínea c) da Constituição da República Portuguesa, a Segurança Social em Portugal é um direito social de todos (art.º 2.º). O sistema tem como princípios a universalidade, a igualdade, a solidariedade, a equidade social, a diferenciação positiva, a solidariedade, a inserção social, a coesão intergeracional (art.º 5.º); todas as pessoas têm direito à proteção social (art.º 6.º), sem que os beneficiários sejam discriminados, por razão do género e da nacionalidade, sem prejuízo, por condições de residência e reciprocidade (art.º 7.º). Ao Estado cabe exercer instrumentos de coordenação sobre a Segurança Social de forma a garantir a igualdade de tratamento aos beneficiários e a adesão a instrumentos adotados (art.º 25.º, pontos 1 e 2). O objetivo do sistema de ação social é a promoção e a reparação de situações de carência e desigualdades socioeconómica, de dependência, de disfunção, exclusão ou vulnerabilidade social, integração e promoção comunitária das pessoas e o desenvolvimento das capacidades, proteção de grupos vulneráveis como: crianças, jovens, pessoas com deficiência e idosos, pessoas em situação de carência económica ou social (art.º 29.º). O art.º 37.º, ponto 1, refere que o subsistema de solidariedade abrange os cidadãos nacionais, podendo ser tornado extensivo, nas condições estabelecidas na lei, a não nacionais (tais como refugiados, apátridas e estrangeiros não equiparados a cidadãos nacionais por instrumentos internacionais de segurança social).

2.3.1. Direito à saúde

Segundo Dias *et al.* (2018) o direito à saúde em Portugal é um direito de todos os cidadãos, que está consagrado no artigo 64º da CRP¹⁴ como um direito universal, no qual se inclui os imigrantes, quer estes tenham estatuto regular ou irregular (Dias *et al.*, 2018:33). A saúde é,

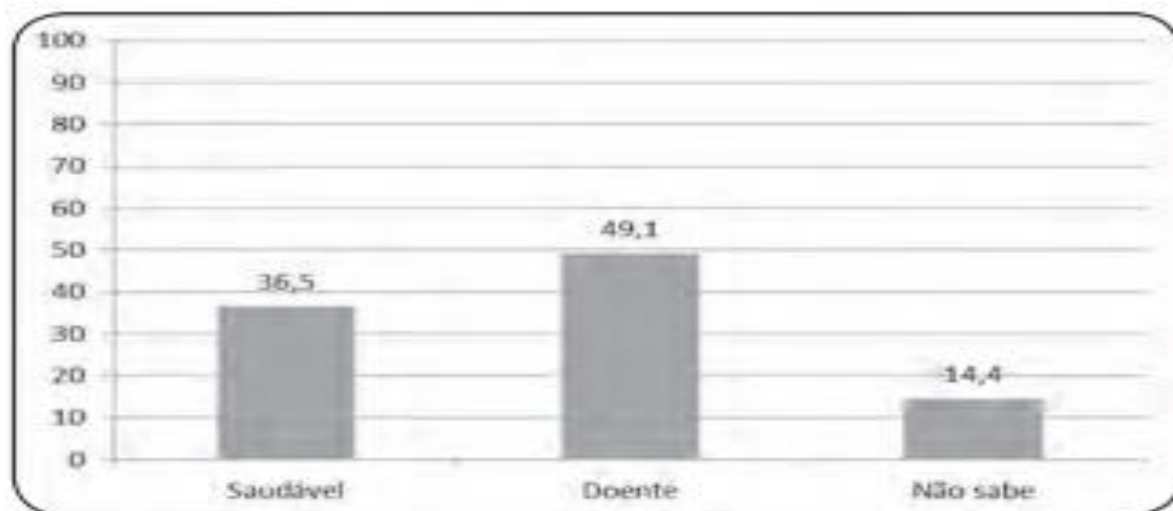
¹⁴ Diário da República, I Serie-A, n.º 155, Constituição da República Portuguesa, de 12 de agosto de 2005, tendo sido em 2001, foi adotado através do Despacho n.º 25.360/2001, publicado em Diário da República, Série II, n.º 286, de 12 de dezembro de 2001.

para qualquer ser humano, um dos aspetos fundamentais para uma vida com qualidade; uma pessoa em situação de vulnerabilidade extrema vê as suas condições de saúde agravarem-se, o que agrava a vulnerabilidade perante o mercado de trabalho.

Qualquer cidadão estrangeiro em território nacional tem direito à saúde, assim como o dever de a proteger. Quando em situação de doença ou necessidade, têm direito a assistência num Centro de Saúde ou num Hospital (mas só em caso de urgência); não lhes podendo ser recusada assistência, por motivos relacionados com nacionalidade, falta de meios económicos, falta de legalização ou outra; aqueles que não possuam autorização de residência, têm acesso aos serviços do SNS da sua área de residência, por meio de apresentação do documento comprovativo (atestado de residência), emitido pela junta de freguesia (Decreto-Lei n.º 135/99, art.º 34.º de 22 de Abril) (ACM, n.d: s.n). Contudo, para a emissão do atestado é necessário estar em território português há mais de noventa dias, fazer-se acompanhar de duas testemunhas residentes na zona do requerente e que confirmem a informação ou o façam através de declaração de honra. Depois de emitida a declaração, já lhes é possível dirigir-se ao Centro de Saúde para inscrição esporádica e usufruir de prestações de serviços tais como: cuidados de promoção e vigilância da saúde e prevenção; cuidados médicos de clínica geral e especialidades cuidados de enfermagem; internamento hospitalar; medicamentos e produtos medicamentosos; próteses e aparelhos complementares terapêuticos (ACM, n.d:s.n).

Importa ter em atenção que, de acordo com o estudo de Monteiro *et al.* (2013), a maioria da população imigrante sem-abrigo enfrenta situações de doença.

Gráfico 2.2 – Situação de saúde da população imigrante sem-abrigo



Fonte: Monteiro *et al.*, 2013:67

Praticamente metade da amostra (49%) encontra-se doente (gráfico 2.2), enquanto que 36,5% é saudável e a 14,4% não foi possível averiguar informação a este respeito. Segundo as autoras, dos indivíduos que estão doentes apenas 10% se encontra ao abrigo de protocolos de saúde do seu país de origem (n=68); 29,7% (n=202) não se encontra ao abrigo de nenhum protocolo e em 23,8% (n=162) não foi possível obter esta informação. A condição de saúde mais referida foi o alcoolismo (35%, n=150), seguindo-se a dependência de drogas químicas (20%, n=87). A maioria dos inquiridos, possui diabetes e HIV (10 indivíduos em cada); seguindo-se as doenças de coração (8 indivíduos), problemas respiratórios (7 indivíduos), problemas neurológicos (5 indivíduos); psicoses (3 indivíduos); tendo ainda sido apontados outros problemas de saúde (Monteiro *et al.*, 2013:67-69).

Tabela 2.2 – Problemas de saúde dos imigrantes sem-abrigo

		N.º	%
Problemas motores	Sim	43	10,0%
	Não	389	90,0%
	Total	432	100,0%
Infecções sexualmente transmissíveis	Sim	29	6,7%
	Não	403	93,3%
	Total	432	100,0%
Doenças oncológicas	Sim	3	0,7%
	Não	429	99,3%
	Total	432	100,0%
Alcoolismo	Sim	150	34,7%
	Não	282	65,3%
	Total	432	100,0%
Toxicodependência	Sim	87	20,1%
	Não	345	79,9%
	Total	432	100,0%
Psicoses	Sim	42	9,7%
	Não	390	90,3%
	Total	432	100,0%
Depressão	Sim	16	3,7%
	Não	416	96,3%
	Total	432	100,0%
Outra	Sim	90	20,8%
	Não	342	79,2%
	Total	432	100,0%

Fonte: Monteiro *et al.*,2013:68

Na opinião de Góis *et al.* (2019), o acesso aos serviços de saúde fornecidos pelo Estado português não é discriminatório, mas o acesso é realizado de acordo com o estatuto e nacionalidade de origem (Góis *et al.*, 2019:40), a colaboração entre as entidades não está estruturada e organizada, e a sua forma de funcionamento não permite a existência de diálogo ou solução para o desafio que é a imigração (Góis *et al.*, 2019:9).

Monteiro *et al.* (2013) referem no seu estudo que:

Certas doenças ou condições físico-psicológicas podem estar, elas próprias, na origem de um processo de deterioração da capacidade do indivíduo se manter relacionado de modo eficaz, nas diversas dimensões da sua vida: emocional, familiar, profissional. É o caso das dependências químicas (álcool ou drogas) ou de algumas doenças do foro mental (como algumas psicoses, quando não acompanhadas de tratamento). Fatores físicos, psicológicos e sociais entrelaçam-se assim, dando visibilidade à complexidade das causas que levam as pessoas migrantes a entrar numa condição de sem-abrigo.

(Monteiro *et al.*,2013:150)

Também Leão (2007) apontava que a vida de rua tem grandes riscos para a saúde devido à má alimentação, às más condições de alojamento e profissões perigosas; a solidão e a

dificuldade de integração provocam também depressões e sofrimento (síndrome de Ulisses), agravando-se com sentimentos discriminatórios e atos xenófobos (Leão, 2007:8).

2.3.2. Direito à regularização

De acordo com os dados do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) divulgados no relatório de Ribeiro *et al.* (2018), em 2017, as três nacionalidades mais representativa em Portugal eram a brasileira, com 105.423 indivíduos, a cabo-verdiana, com 34.663 indivíduos, e a romena, com 30.908 indivíduos. A população estrangeira distribuída pelo território nacional encontrava-se, na sua maioria, registada no distrito de Lisboa (213.065 registos; equivalendo a 68%), em Faro, com 77.489 registos, e Setúbal, com 40.209 registos (Ribeiro *et al.*, 2018:16).

Ainda segundo dados do SEF, em 2017 foram identificados 1.839 cidadãos de Países Terceiros em situação irregular, sendo os principais países de origem o Brasil, a China, a Índia, o Nepal e a Ucrânia, conforme dados reportados no quadro seguinte (Ribeiro *et al.*, 2018:26-28).

Quadro 2.1 – Estrangeiros em situação ilegal

Principais Nacionalidades	Identificados Países Terceiros	Em Situação Ilegal	Percentagem de Ilegais
TOTAL	20.355	1.839	9,0%
Brasil	3.942	776	19,7%
China	1.823	57	3,1%
Índia	1.395	182	13,0%
Nepal	1.141	156	13,7%
Ucrânia	735	55	7,5%

Fonte: Ribeiro *et al.* 2018

A regularização dos imigrantes em território português era complexa, mas, em 2018, um novo Decreto Regulamentar veio alterar o regulamento do regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de cidadãos estrangeiros do território nacional (Decreto

Regulamentar n.º 9/2018)¹⁵. Desta forma, o Estado pretende acelerar os processos de regulamentação, reduzindo a burocracia e tornando a concessão de vistos e autorizações de residência mais flexíveis. Os imigrantes sem comprovativo de entrada legal no país, mas inseridos no mercado de trabalho há mais de um ano e a realizar descontos para a Segurança Social, para a concessão de autorização de residência podem beneficiar do regime excecional alegando razões humanitárias e demonstrando que a sua inserção na sociedade se efetivou (Góis *et al.*, 2019:52-53).

No que respeita à situação perante a Lei de Estrangeiros dos imigrantes sem-abrigo inquiridos por Monteiro *et al.* (2013), os dados demonstraram que 50,4% (nº =343) não possui documentação legal, mas 34% (n=232) tem algum tipo de documento. Para 15% (n= 105) não existe qualquer informação sobre a sua documentação. Verificou-se também que apenas 30% (n=32) possui um visto ou autorização de residência (23,2%, n= 158); para 31,1% (n=21) não é possível identificar o tipo de visto; da amostra: 4 indivíduos têm visto de curta duração; 3 têm visto de residência para exercício de atividade profissional subordinada; 2 têm visto especial; e 1 possui visto de residência para reagrupamento familiar. De entre as autorizações de residência, 71,8% (n=156) têm uma autorização temporária; 28,2% (n=156) têm autorização permanente. A maioria das autorizações de residência destinam-se à atividade profissional subordinada (79,1%, n=115); de 6% da amostra total (n=41) não foi possível obter informação. Já em 79% dos casos em que existe uma autorização de residência para exercício de atividade profissional subordinada (91 indivíduos) estavam em situação de sem-abrigo; e dos 91 indivíduos possuidores deste tipo de visto, 81,3% (n=74) estão em situação de desemprego (Monteiro *et al.*, 2013:58-59).

Podemos dizer que o facto de os imigrantes sem-abrigo possuírem documentação, que lhes deveria ser benéfica a nível da empregabilidade e no acesso aos direitos de cidadania, não é de forma alguma uma garantia. Segundo as autoras, esta realidade é preocupante, porque demonstra a vulnerabilidade destas pessoas, que não depende da situação legal e profissional (Monteiro *et al.*, 2013).

Dos indivíduos que se encontram em situação de sem-abrigo há 6 meses, cerca de 26,4% possui documentos, mas cerca de 12,3% não tem documentos; de entre os indivíduos que se encontram nesta situação de 6 meses a 1 ano, cerca de 17,8% tem documentos e 14,8% não

¹⁵Decreto Regulamentar n.º 9/2018. Diário da República, I Série, 175, 4718-4757.

tem documentos; dos indivíduos que se encontram nesta situação entre 1 a 2 anos, cerca de 19,8% tem documentos mas 23,1 % não tem documentos; dos indivíduos que se encontram nesta situação entre 2 a 5 anos, cerca de 18,8% tem documentos e 25,6% não tem documentos; os indivíduos nesta situação há mais de 5 anos, cerca de 34 indivíduos (17,3%) tem documentos e 24,2% não tem documentos (Monteiro *et al.*, 2013:63). Em suma, os indivíduos há menos tempo em situação de sem-abrigo (6 meses), são os que apresentam maior percentagem de posse de documentação, mas, em contrapartida, os que se encontram há mais tempo em situação de sem-abrigo (2 a 5 anos) são os que apresentam maior percentagem de não possuir documentação.

Concluimos, assim, que o regime excecional não se aplica à população imigrante sem-abrigo. Tal como Góis *et al.* (2019) afirmam: é quase impossível beneficiar do regime excecional existente em Portugal, pois existem cerca de 30.000 migrantes com a situação por regularizar, devido a não conseguirem provar a sua entrada em Portugal (Góis *et al.*, 2019:52-53).

2.3.3. Direito à habitação

A maioria dos imigrantes pretende viver em áreas urbanas porque é onde se concentram os serviços e a procura de emprego é mais fácil. No entanto, nas cidades a oferta de arrendamento é escassa, as rendas são altas, correndo o risco de as agências imobiliárias e os senhorios demonstrarem atitudes de preconceito e rejeitarem-nos como inquilinos. Assim, a sua escassa condição económica e social limita-os no acesso a uma habitação condigna e empurra-os para o mercado informal de arrendamento (quartos, partes de casas, edifícios antigos e degradados), onde nem sempre têm um contrato de arrendamento que lhes permita ter direitos. A situação de precariedade torna-se maior, os problemas duplicam-se, refletindo-se na reunificação familiar, na regularização da sua situação, pois necessitam comprovar que têm uma habitação adequada para proceder à legalização (Fonseca *et al.*, 2013:135). Esta precariedade habitacional conjuga-se com a existência de bairros degradados onde se concentram os imigrantes e minorias étnicas pobres, que os decoram com elementos arquitetónicos das suas culturas, de forma a recriarem a vivência do país de origem, fazendo das cidades sociedades pluriculturais (Fonseca, *et al.*, 2013:73). Em

contrapartida, estes bairros e zonas degradadas são marcados por estigma e isolamento geográfico, social e simbólico, em relação ao resto da cidade (Ramos, 2009:5)

2.3.4. Direito ao emprego

A inserção no mercado de trabalho é o instrumento que potencia as oportunidades de inserção social, permitindo viver e trabalhar de forma legal. As oportunidades de emprego que Portugal oferece aos seus imigrantes são, na maioria, empregos com poucas qualificações, embora nem todos os imigrantes tenham a oportunidade de encontrar um emprego (Góis *et al.*, 2019:53). Os recrutadores procuram trabalhadores baratos, envolvendo os indivíduos em transações e estratégias do trabalho clandestino. Muitos deles possuem pouco conhecimento dos seus direitos e de como contornar a situação em que se encontram; sujeitam-se a ameaças de denúncia às autoridades, preferindo resignar-se a esta situação para não se sujeitarem à burocracia complexa que não conseguem resolver sozinhos (Baganha, *et al.*, 1999:164-165). Para além de que as medidas e serviços criados para proteger os imigrantes são muitas das vezes ineficientes e não estão disponíveis para os imigrantes ilegais (que são aqueles que se deparam com os piores problemas).

O Despacho n.º 11199/2019 de 28 de novembro de 2019, publicado em Diário de República a 28 de novembro de 2019, na II Série, Parte C, permite acesso direto às medidas do IEFP¹⁶ às pessoas em situação de sem-abrigo, que ficam elegíveis para inscrição no IEFP, I.P. como desempregadas, podendo ser integradas na medida Contrato-Emprego. No entanto, necessitam de um documento que comprove a sua situação, emitido pelos NPISA ou pelos Conselhos de Ação Social (Despacho n.º 11199/2019). Não temos dúvidas que é uma medida benéfica, mas o despacho refere-se às pessoas sem-abrigo como um grupo homogéneo, pelo que temos dúvidas se o mesmo engloba os imigrantes em situação de sem-abrigo e os imigrantes em situação irregular.

O estudo de Monteiro *et al.* (2013) aponta que a maioria dos imigrantes sem-abrigo se encontra em situação de desemprego (Tabela 2.3).

¹⁶ Despacho n.º 11199/2019 de 28 de novembro de 2019, DR, II Série, Parte C.

Tabela 2.3 – Situação laboral dos imigrantes sem-abrigo

	N.º	%	
Qual a situação face ao trabalho do imigrante sem-abrigo?	Desempregado	544	88,9%
	Trabalho precário sem vínculo	45	7,4%
	Prestação de serviços	2	0,3%
	Contrato a termo	14	2,3%
	Contrato sem termo	7	1,1%

Fonte: Monteiro *et al.* (2013)

De acordo com os dados da amostra de Monteiro *et al.* (2013), os imigrantes sem-abrigo estão na sua maioria desempregados (544 indivíduos; 88,9%); 45 indivíduos (7,4%) têm trabalhos precários sem vínculo; 2 indivíduos realizam prestação de serviços (0,3%); 14 indivíduos (2,3%) têm contrato a termo; e 7 indivíduos (1,1%) possuem contrato sem termo (Monteiro *et al.*, 2013: 65).

Para Leão (2007), a imigração ilegal é uma perturbação do funcionamento correto do mercado de trabalho, ligada à existência de uma economia informal que necessita e estimula a imigração irregular, que, através de um sistema de exploração, paga salários abaixo do previsto na lei, sem custos da Segurança Social e impostos, obtendo maior lucro; embora sujeitos à exploração, a maioria encara esta situação como algo positivo, porque não conseguiriam imigrar de forma legal e a esperança por uma vida melhor no seu país de origem já tinha desaparecido (Leão, 2007:7).

2.3.5. Rendimento social de inserção

Segundo Góis *et al.* (2019), em Portugal, os imigrantes podem beneficiar de subsídios para os quais tenham contribuído anteriormente. Quando existem situações em que estes não estejam empregados ou a viver legalmente em Portugal, ou que por opção tenham escolhido não fazer contribuições para o sistema de segurança social, sujeitam-se a uma condição económica e social vulnerável (Góis *et al.*, 2019:28). Em situação de irregularidade ou de trabalho na economia informal, o imigrante não se pode inscrever na Segurança Social (SS), nem nos Centros de emprego (IEFP) e ficam invisíveis às estatísticas. A vulnerabilidade, a

exclusão de mercado de trabalho, o não acesso às prestações sociais, as suas expectativas de reencontrar um emprego são condicionadas (Valadas, *et al.*, 2014:59). Estas dificuldades sentidas pelos imigrantes sem-abrigo são semelhantes às dificuldades sentidas pela população em situação de sem-abrigo nacional, mas agravadas pela vulnerabilidade e fragilidade profissional, legal e a ausência de laços sociais, familiares e de suporte (Valadas, *et al.*, 2014:67).

Em Portugal, a medida de política social criada para apoiar pessoas ou famílias que se encontram em situação de pobreza extrema é o Rendimento Social de Inserção (RSI). Integra medidas de política social ativa, em virtude de os beneficiários celebrarem um contrato de inserção com um conjunto de deveres e direitos com vista à sua integração social e profissional (Lei nº 13/2003)¹⁷. O RSI não se enquadra nos regimes contributivos, a sua atribuição não está dependente da contribuição prévia do beneficiário para a Segurança Social. Têm direito as pessoas ou famílias que se encontram em situação de pobreza extrema e que carecem de apoio monetário, para satisfazer as necessidades mínimas para a sua integração social, profissional e comunitária, aceitando um contrato de inserção (ISS, I.P, 2019:4). Qualquer pessoa que se queira candidatar ao RSI deve reunir as seguintes condições:

- Ter residência legal em Portugal e estar em situação de pobreza extrema;
- Assumir o compromisso através da celebração do contrato de inserção (disponibilidade para o trabalho, formação ou outras formas de inserção adequadas);
- Ter 18 anos ou mais;
- Se tiver menos de 18 anos, e tenha rendimentos próprios superiores a 70% do valor do RSI (132,76€), também poderá ter direito ao RSI, se estiver grávida; for casado ou viver em união de fato há mais de 2 anos;
- Tiver menores ou deficientes a cargo que dependam do agregado familiar;
- Estar inscrito no Centro de Emprego da área de residência;
- Autorizar a Segurança Social a aceder a informações acerca da sua situação sócio económica;
- Em caso de situação de desemprego por iniciativa própria, pode pedir o RSI, após um ano da data em que ficou desempregado;

¹⁷ Lei nº 13/2003, de 21 de maio, revogando a lei nº 19-A/96, de 29 de junho do Rendimento Mínimo Garantido.

- Não se encontrar em prisão preventiva ou a cumprir pena de prisão;
- Não se encontrar institucionalizado em equipamentos financiados pelo Estado, salvo se for acolhido por respostas sociais temporárias, com plano de inserção; se estiver em unidades de internamento em comunidades terapêuticas ou da Rede Nacional de Cuidados Integrados (ISS, I.P., 2019:5).

Pelas condições de acesso ao RSI aqui mencionadas, podemos deduzir que os imigrantes sem-abrigo, à semelhança de outras pessoas em situação de sem-abrigo que não possuem uma habitação legal, ficam automaticamente excluídos do acesso ao RSI.

No entanto, Aldeia (2019) no seu estudo “*A dificuldade de morar. Exercícios de poder no fenómeno dos sem-abrigo*”, mostra-nos como a não existência de uma morada oficial por parte das pessoas em situação de sem-abrigo foi colmatada e aproveitada pelos profissionais das instituições envolvidas na intervenção assistencialista de vida na rua. O autor observou que as instituições atribuem moradas aos sem-abrigo que pernoitam na rua para lhes possibilitar a receção de correspondência (Aldeia, 2019:155-156). Embora nos pareça uma boa intenção, porque sem uma localização exata é difícil o contato por parte dos profissionais e serviços públicos, para Aldeia (2019),

a prática de cedência de moradas institucionais depende da aceitação de um acompanhamento por um profissional assistencialista, o que torna inegável que esta morada é usada como contrapartida num processo assistencialista condicional.[...]Se ele é sem-abrigo por ser quem é, só poderá deixar de ser sem-abrigo transformando-se.[...] os apoios prestados [...] não são de fato direitos destes sujeitos, derivados da sua mera necessidade,[...].

(Aldeia, 2019:156-157)

Assim, a aceitação de uma posição de subordinação leva a que na relação tutelar o indivíduo aceite como tratamento o (não)acesso a recursos e o (des)respeito dado, colocando tudo nas mãos do profissional que o tutela porque, caso contrário, o direito a receber uma prestação pública revela-se impossível (Aldeia, 2019:157). Em troca, os indivíduos oferecem-se a si mesmos, permitem a sua inserção numa base de dados administrativa, aceitam constrangimentos, obrigatoriedades de apresentação presencial e atividades exigidas. Na opinião do autor, é exercida violência extrema sobre o indivíduo, porque a sua submissão não é voluntária e estão obrigados a provar que querem mudar. Essa prova consiste em aceitar um controlo externo de um profissional; só após o profissional decidir que o individuo está motivado para mudar (o tempo de entendimento depende de técnico/a para técnico/a), é então iniciado o processo de requisição do RSI (Aldeia, 2019:160- 163).

Para Aldeia (2018), quando as condições são aceites e a morada institucional cedida, as pensões passam a ser rececionadas pelas instituições e a gestão do dinheiro realizada pelo/a assistente social da instituição que o/a acompanha, porque consideram que este é incapaz de se autogovernar de forma normal e normativa correta. Segundo o autor, é uma gestão frequente “[...] cujo reduzido rendimento ou diminuto património é controlado por estes profissionais, com ou sem validação legal do acto” (Aldeia, 2018:27). Ainda na análise do autor, os profissionais destas instituições realçaram que muitos dos sem-abrigo não sabem o dinheiro que têm, porque se soubessem, não o teriam (Aldeia, 2018:27-28). Segundo o autor, o dinheiro é guardado (sem o conhecimento do proprietário), mas alguns profissionais têm dúvidas se devem ou não negar a capacidade de decidir o que fazer com as suas coisas, mas mantêm a forma de governo (Aldeia, 2018:28). Podemos dizer que, para além da vulnerabilidade extrema em que se encontram, quando lhes surge uma pontinha de luz de esperança, é apagada por aqueles que deveriam ser os que aumentariam essa luz de esperança.

Poderíamos referir que o breve quadro retratado das políticas sociais dirigidas a imigrantes e a imigrantes em situação de sem-abrigo revela a evolução do Estado-Providência e do seu compromisso de proteção dos cidadãos face às situações de risco social, assistindo-se à criação de políticas sociais exigentes, mas cuja aplicação se tornou vulnerável, tal como Hespanha alerta:

uma nova geração de políticas sociais privilegia a inserção social em vez da subsidização do risco, a participação activa dos beneficiários no desenho e aplicação das medidas em vez da submissão passiva às determinações dos técnicos sociais, a personalização da ajuda em vez da sua massificação, a co-responsabilização do prestador e do beneficiário na aplicação da medida, a descentralização do desenho das medidas de política e a sua gestão partilhada pelas instituições locais, o efeito de proximidade em vez da solicitude distante, a flexibilidade das acções em vez da tipificação das valências.

(Hespanha, 2008:1)

3. Serviço Social

3.1. Serviço Social em Portugal: breves notas

O Serviço Social em Portugal atravessou várias etapas de desenvolvimento, consoante os contextos sociopolíticos, acompanhando a própria evolução da sociedade.

Seguindo a análise proposta pelas autoras Carvalho & Pinto (2016), a primeira fase ocorreu nas décadas de 1930 a 1950, aquando da instituição do Estado Novo, que promoveu a institucionalização da profissão do Serviço Social, nomeadamente nas décadas de 1930 a 1940. Na década de 1950 registou-se uma fase de discórdia quanto ao regime, de reconfiguração da formação em Serviço Social e introdução do metodologismo e empirismo (Carvalho & Pinto, 2016:4-5). A segunda etapa percorre a década de 1960 até 1974, período durante o qual decorreram mudanças sociais significativas em todos os setores da sociedade e das instituições e no qual o Serviço Social se revelou como um processo metodológico e técnico (Carvalho & Pinto, 2016:6). Na terceira etapa, entre 1974-1989, as autoras afirmam que o Serviço Social se afirmou como profissão no quadro dos direitos humanos, integrando-se na área das Ciências Sociais e Humanas e assumindo-se como uma forma de ação política, num contexto da democracia que emergia (Carvalho & Pinto, 2016:6). Neste período, a implementação dos regimes democráticos, a institucionalização das Ciências Sociais e a responsabilização do Estado contribuíram para o desenvolvimento da profissão de assistente social.

Neste contexto, é de destacar a criação, em 1978, da Assembleia de Profissionais de Serviço Social (APSS) e, em 1989, do reconhecimento da licenciatura de Serviço Social, passando a formação de quatro para cinco anos, sendo o último ano dedicado à investigação científica, com o intuito de “ [...] *construir um corpo profissional ao nível do saber, saber fazer, saber comunicar e do saber ser assistente social integrando vários campos, o da ação direta, o da conceção de políticas, da avaliação, da ciência e da investigação* ” (Carvalho, 2010:155).

Prosseguindo a proposta das autoras, identifica-se uma quarta etapa de desenvolvimento do Serviço Social no decurso da década de 1990 até 2006 (Carvalho & Pinto, 2016:6), com o processo de consolidação da profissão de assistente social, a reestruturação das políticas públicas, inserindo políticas ativas e autorizando um novo pacto social com as instituições particulares de solidariedade, responsáveis pela ação social junto das populações vulneráveis. Neste âmbito, é de destacar a criação, em 1996, do Rendimento Mínimo

Garantido em Portugal, denominado atualmente de Rendimento Social de Inserção (Carvalho, 2010:156). Por fim, a quinta etapa pode ser identificada de 2006 até 2013 como um tempo de reforma do ensino segundo as regras e normas de Bolonha, num contexto social financeiro global de reforma e de desregulação do Serviço Social (Carvalho & Pinto, 2016:6).

Segundo Amaro (2015), as primeiras propostas surgiram com o objetivo de desenvolver políticas sociais e criar um enquadramento social, político, institucional e profissional para o exercício do serviço social. Para a autora, esta atividade profissional aparece nas sociedades modernas vinculada à emergência da ciência social, à análise científica sobre a sociedade e à ideia de que as condições sociais se podem transformar a partir de modelos e teorias científicas. Na prática, é um pacto social, de democracia, de igualdade e de autodeterminação, que se consolida com uma base científica de sentido humanista (Amaro, 2015: 52-53). Ainda segundo a autora, esta é uma profissão que se centra no indivíduo, que defende a responsabilidade social de uns pelos outros, remove obstáculos à autodeterminação individual e desenvolve o potencial de cada um (Amaro, 2015:54).

Segundo a International Federation of Social Workers – IFSW,

O trabalho social é uma profissão baseada na prática e uma disciplina académica que promove a mudança e o desenvolvimento social e o empoderamento e a liberação das pessoas. Princípios de justiça social, direitos humanos, responsabilidade coletiva e respeito às diversidades são centrais para o trabalho social. Subjacente às teorias do trabalho social, ciências sociais, humanidades e conhecimento indígena, trabalho social envolve pessoas e estruturas para enfrentar os desafios da vida e melhorar o bem-estar.

(IFSW, 2014: s.n)

Nesta perspetiva, o Serviço Social alicerça-se num conjunto de princípios, tais como o respeito pelo valor próprio, a dignidade do ser humano, o respeito pela diversidade e defesa dos direitos humanos e a justiça social. Envolve vários direitos, nomeadamente os direitos civis e políticos, socioeconómicos, culturais, direito à biodiversidade de espécies e à equidade intergeracional, que se reforçam mutuamente, incluindo direitos individuais e coletivos (IFSW, 2014: s.d).

3.2. Serviço Social na sociedade contemporânea

No mundo atual, segundo Iamamoto (1996), é necessário repensar as mudanças que ocorrem na sociedade porque alteram o mercado de trabalho e as suas condições, exigindo do assistente social mais qualificações profissionais (Iamamoto, 1996 *apud* Amaro, 2015:60).

Segundo Hatzfeld (2001), é o espelho de que

as maneiras de fazer [...] já não são adequadas, já não respondem, ou respondem de formas de exclusão social tornam-se mais agudas numa sociedade atomizada, de recuo dos sistemas de proteção social e em que se tende a considerar que as condições de sucesso ou de insucesso na vida dependem das opções individuais da própria pessoa.” Continua-se “[...] a olhar para o trabalho como o principal meio de integração social, quando se verifica uma crescente desregulação desta esfera no sentido da fragmentação, da precariedade, da instabilidade e da repulsão [...] cada vez mais significativas da população.

(Hatzfeld, 2001 *apud* Amaro, 2015:61)

Para Amaro (2015), se, na sua origem, o Serviço Social trabalhava com a finalidade de promover a inclusão dos excluídos na sociedade, atualmente, a sua função é gerir a exclusão que passou a estar socialmente legitimada, estando o Serviço Social vinculado a esta mesma legitimação, arriscando, assim, perder o seu ideal de equidade social. Na perspetiva da autora, a criação e conservação dos sistemas de segurança social permitiram a presença dos/as assistentes sociais no mercado de trabalho, mas esta evolução contribuiu para que o Serviço Social se tornasse num trabalho com funções administrativas e cedência de prestações, verificação de meios e preenchimento de formulários. Todo o processo de informatização a que as práticas profissionais têm vindo a ser submetidas - a sistematização de informação, rentabilização de esforços e de otimização de recursos, a automatização de procedimentos - afastam os/as profissionais da intervenção com escuta ativa, em prol de uma intervenção focada no dos campos solicitados (Amaro, 2015:62-63), ou seja, é-lhes exigido uma atuação de intervenção tecnológica e, ao mesmo tempo, são-lhes impostas práticas individualizadas, de construção de relatórios e projetos de vida, que possibilitem ao utente participar e desenvolver a sua autonomia (Amaro, 2015:71). Em concordância com esta perspetiva, Aldeia (2019) refere que nos dias de hoje “[...] considera-se que cada indivíduo sem-abrigo só poderá sair da rua, sob a tutela de um profissional assistencialista [...].” (Aldeia, 2019:145)

Para Sarasola (Sarasola, 1998 *apud* Amaro, 2015:73), o Serviço Social necessita de se tornar apto para intervir, aumentando o seu compromisso comunitário, estimulando a cooperação

das organizações sociais no combate à velha e nova exclusão social. Por sua vez, Amaro (2015) acredita também que, na intervenção, o Serviço Social é confrontado com a exigência de encontrar formas de combinar os direitos humanos com a valorização da pessoa enquanto ser individual, de forma a poder criar justiça social e desenvolvimento pessoal (Amaro, 2015:73). Neste contexto, a autora indica vários desafios com que o Serviço Social contemporâneo se confronta (Amaro, 2015:239-245):

- Desafio da reflexividade e reprocessamento – existe a necessidade de aprofundar a sua capacidade reflexiva e entendimento do mundo, porque é importante desenvolver a capacidade de interpretação das novas problemáticas que chegam diariamente aos assistentes sociais;
- Desafio da singularidade versus atomismo social – é um desafio que engloba três aspetos: a relação entre o *eu interior* e o *eu exterior* e o impedimento de uma psicologia de intervenção profissional; aprendizagem social de processos de inserção; a atenção individualizada de conduzir um processo, isolando-o do seu contexto de emergência e da pessoa que o protagoniza;
- Desafio da resposta às necessidades de segurança – os tempos são de incerteza, pelo que os assistentes sociais estão em situação de insegurança (laboral, financeira, afetiva e de proteção social), mas deparam-se com o desafio profissional de aprender a transformar o outro;
- Desafio da prevenção e da proatividade – a emergência do/a assistente social como agente de gestão de risco; a colonização do campo de intervenção destes profissionais, exige-lhes um trabalho direcionado para a prevenção dos problemas e de redução de recursos do sistema de bem-estar; desafia-os ainda, para a capacidade de evitar que situações problemáticas de crises sejam anuladas;
- Desafio do empreendedorismo – os/as assistentes sociais necessitam encontrar alternativas para a empregabilidade;
- Desafio da humanização – o/a assistente social não deve perder de vista aquilo que é o seu foco, o outro (pessoa, família, comunidade, território);
- Desafio da multidisciplinariedade – o campo profissional dos/as assistentes sociais está a ser ocupado por outras profissões e estes não estão a ser capazes de defender de modo jurisdicional, assim como não estão a conseguir explorar novos campos de conhecimento que lhes permita serem assertivos e eficazes na intervenção;

- Desafio da instabilidade dos atores e da intervenção territorial – a desintegração, a instabilidade e a precarização atual têm consequências na intervenção social, pelo que o/a assistente social depara-se com o desafio de cumprir a sua função social;
- Desafio do modelo formativo – preocupação com os modelos formativos do Serviço Social.

Nesta reflexão sobre os desafios da prática do Serviço Social, é útil lembrar a proposta de Carvalho *et al.* (1996) que afirmam que a profissão é indissociável de uma atuação de promoção da cidadania, mas tal não é uma tarefa fácil uma vez que estamos perante uma profissão técnico-assalariada cujo profissional não usufrui de absoluta autonomia na forma e orientação do seu trabalho. Quando os/as profissionais não ocupam postos de topo, as decisões técnicas e políticas refletem-se no seu desempenho (Carvalho, *et al.*, 1996:280-281), condicionando o direito à cidadania, à obtenção de oportunidades de participação, exercício, ampliação e reestruturação dos direitos (Carvalho, *et al.*, 1996:275). De acordo com os autores, os/as profissionais de serviço social têm de lidar com o desafio da autonomia profissional bem como enfrentar outras dimensões determinantes de uma atuação promotora de cidadania (Carvalho, *et al.*, 1996:283 -286), tais como:

- Cultura profissional – valores, normas e representações que orientam a intervenção, constituída por padrões cognitivo-científicos e deontológicos, ou seja, conhecimentos teóricos e capacidades técnicas e princípios éticos orientadores da sua intervenção (padrões morais, de valores e normas da profissão);
- Capital cultural-ideológico – posição do interventor social, interligando os valores da sociedade, pessoais e bens culturais adquiridos. Engloba a participação social, através da pertença a associações, a participação política através do uso ao direito de voto e pertença a movimentos, partidos e órgãos políticos; e o sistema de valores, direitos pessoais e societais.

Por outro lado, importa ainda referir que os/as assistentes sociais se deparam, também, na sua prática, com a insegurança. Na investigação desenvolvida por Marques (2011), é retratada a insegurança que os/as profissionais de serviço social sentem no seu contexto laboral, refletindo-se a nível profissional e pessoal. Estes/as profissionais, através da sua presença física, representam as políticas de intervenção social, o poder e o Estado, sendo, eventualmente, alvo de descarga de violência, contida e reprimida por parte dos utentes

(Marques, 2011:9-10). Assim, segundo este autor, desempenhar a profissão social exige do/a profissional capacidade de gestão de tempo, do trabalho, das capacidades físicas e psíquicas e de resiliência emocional. Realça que a sociedade contemporânea está repleta de riscos incontrolláveis e imprevisíveis, para os quais ainda não encontramos a fórmula correta para os enfrentar e dar continuidade a um serviço social em prol do bem-estar, quer dos profissionais, quer dos utentes (Marques, 2011:7).

Para Marques (2016), o Serviço Social é uma profissão que se encontra entre o dilema da sua anulação profissional ou o investimento numa prática de intervenção social com base num pensamento crítico, reflexivo, ético e criativo; o desemprego, a precarização das relações laborais, a fragilização das famílias e a destruição do estado social, são fatores que levam à necessidade de se encontrar caminhos, que reafirmem o regime socioprofissional e que defendam o bem-estar individual, social e ambiental (Marques, 2016:411). A crise que vivemos, nas suas dimensões sociais, económicas e culturais, contribui para a emergência de um novo quadro civilizacional que modifica a sociedade, que desafia, empurra e questiona o saber e o saber fazer dos/as assistentes sociais.

Para Madeira (2016), vive-se hoje num mundo onde reina a incerteza, que transforma e faz crescer a pobreza e as desigualdades e o desinvestimento das políticas públicas, mas que exige uma maior responsabilização das organizações de solidariedade, das entidades locais, das famílias e cidadãos. Esta nova realidade exige dos profissionais respostas minuciosas e urgentes, atitude crítica, capacidade de previsão do trabalho perante a mudança dos direitos, criatividade, um trabalho multidisciplinar e de cooperação (Madeira, 2016:142).

Tal como o Padre António Vieira (n.d) referiu: “*do presente sabemos pouco, do passado menos e do futuro nada*” (Padre António Vieira *apud* Madeira, 2016:142).

3.3. Serviço Social: modelos e práticas

Mouro (2016: 40) entende que o exercício profissional do Serviço Social se alicerça em três pilares de intervenção:

- Pilar unívoco – firma-se pela utilização de uma intervenção profissional e teoria a partir da qual se estrutura a ação profissional;

- Pilar encriptado – utiliza de forma cruzada ou articulada várias correntes teóricas, na prática interventiva e em situações multiproblemáticas e multiassistidas;
- Pilar holístico – é composto por vários elementos, usa o conhecimento adquirido em conciliação com a dinâmica do método de intervenção social.

Ainda segundo a autora, a intervenção profissional contemporânea estrutura-se através da aplicação do conhecimento com base em vários planos de intervenção (Mouro, 2016:40):

- Modelo de intervenção em situação de emergência social – a ação profissional é de teor paliativo, com abordagem humanista-existencial; as práticas desenvolvidas por este modelo, são assistencialistas e a intervenção é de acolhimento e encaminhamento;
- Modelo de intervenção em crise – responde a situações de sofrimento social, evidenciando a importância do acompanhamento das situações e problemas, que se processa pela intervenção psicossocial;
- Modelo de intervenção sistémica – apoia-se na teoria sistémica, desenvolve-se num sentido terapêutico com função preventiva de risco, apoia-se no diagnóstico e utiliza ferramentas de intervenção capacitadora;
- Advocacia – defesa dos direitos de pessoas vítimas de violência de exclusão, quer pessoais, quer sociais, e serve-se da teoria antidiscriminatória na defesa da cidadania, investe na capacitação e na sua função; exige também, o domínio de conhecimentos de legislação e regulamentação jurídica;
- *Coaching* social – baseia-se na teoria de comunicação para desenvolver o aconselhamento social, utilizando o relacionamento e o acompanhamento; tem como finalidade a construção de uma autonomia relativamente às instituições de apoio social ou residências e instituições de acolhimento;
- Intervenção comunitária – é um modelo sustentado por várias ligações teóricas, inclui redes complexas, de comunicação e papéis sociais; tem um carácter promocional e educativo e tem como finalidade envolver toda a comunidade.

Refere também a existência de quatro tipos de processo na intervenção profissional (Mouro, 2016:42-43):

- Mediador – papel pacificador de conflitos interpessoais e de concentração de atitudes sociais;
- Capacitador – desenvolve trabalho em equipa essencial para a autodeterminação e construção da cidadania, que pode ocorrer através do *empowerment* ou educação;
- Mobilizador – utiliza dinâmicas de grupo, em contexto de terapia e intervenção comunitária;
- *Coping* social - centra-se na resolução do problema ou regulação dos estados de sofrimento social; pode ter cariz reflexivo, diminuição do sofrimento social e contribuir para a resiliência e mudança.

Numa outra perspetiva, revelando a diversidade de propostas analíticas sobre o Serviço Social, desenvolvidas com o intuito de construir e delimitar o seu campo científico, Carvalho & Pinto (2016) defendem a existência de quatro modelos de prática profissional (Carvalho & Pinto, 2016:45):

- Prática polissémica – modelo que pode assumir significados diferentes, de acordo com propósitos de intervenção em presença e integração, assente no exercício do controlo;
- Prática profusa – dimensão abrangente na utilização de correntes teóricas, conduz a uma atuação multifacetada;
- Prática estruturada – utiliza uma intervenção sistémica e prática de cariz estruturado, dá prioridade ao diagnóstico realizado, ao modelo de intervenção e ao exercício da intervenção;
- Prática desalinhada – intervenção que se concentra em múltiplos fatores que contribuem para os processos, a sua intervenção pode ser efetivada por diferentes agentes institucionais e profissionais.

Não obstante esta diversidade, de acordo com Garcia & Romero (2016) são utilizadas várias técnicas e métodos na intervenção, mas, por norma, a intervenção individualizada é a predominante. Este serviço de atendimento ao utente está enquadrado institucionalmente, com uma estrutura básica comunitária e de atendimento ao indivíduo, com técnicos multiprofissionais e meios materiais e económicos para realizar a intervenção, num processo mediante o qual, após avaliação de cada situação, se determinam as condições e possibilidades de acesso a benefícios sociais (Garcia & Romero, 2016:250-252).

Apoiando-se em vários autores, Garcia & Romero (2016) apresentam os seguintes modelos de intervenção individualizada (Derezites, 2000; Du Ranquet, 1996; Carkhuff & Bereson, 1977; Payne, 2005 *apud* Garcia & Romero, 2016:252-253):

- Modelo de gestão de casos – assegura serviços de forma eficaz e eficiente, fundamentada e coordenada para a execução das suas necessidades e tratamento do pedido. Tem como objetivo facilitar informação sobre novas oportunidades, aproximando as pessoas dos recursos sociais disponíveis, com a finalidade de colaborar no desenvolvimento do bem-estar e melhoria de vida do utente;
- Modelo centrado na tarefa – seleciona o problema e as etapas para o ultrapassar; neste modelo, ocorre uma negociação entre assistente social e utente, um contrato/compromisso relativamente ao tempo e metas para alcançar o objetivo;
- Modelo humanista – envolve princípios e valores indispensáveis para o desempenho da profissão; o/a assistente social deve ser honesto/a, sincero/a, cordial, respeitador/a e revelar aceitação, compreensão e empatia;
- Modelo de crise – utilizado em situação de crise, tem como objetivo atuar de forma imediata, rápida e breve, com a finalidade de travar a perturbação da qual a pessoa sofre perante uma situação crítica, reorganizando a sua capacidade adaptativa e de resposta para a ultrapassar.

Por sua vez, Howe (2009) menciona a existência dos seguintes modelos (Howe, 2009 *apud* Garcia & Romero, 2016:254):

- Modelo psicodinâmico – análise de traumas que não foram ultrapassados; estudo do inconsciente e reflexão psicossocial para a resolução dos problemas sociais;
- Modelo cognitivo-comportamental – interpretação dos comportamentos; diferentes tipos de aprendizagem; compreensão dos pensamentos, partindo da análise das distorções cognitivas detetadas;
- Modelo sistémico e ecológico – estuda o caso social como sendo complexo articulado numa estrutura, necessidade e função, estudadas desde a sua funcionalidade e permeabilidade com o exterior ou suprassistema;
- Modelo fenomenológico – tenta compreender a construção social da realidade, baseando-se nas experiências, na forma de cada utente as interpretar

- Modelo existencialista – intervenção na construção de um projeto de vida positivo, a pessoa pode desenvolver as suas capacidades e competências com determinação e entusiasmo;
- Modelo radical – tenta resolver um caso na mudança das estruturas sociais existentes, mobilizando intervenções mais comunitárias que permitam erradicar as desigualdades e a exclusão.

Para Bracons (2017), a metodologia do atendimento integrado desenvolvida por profissionais do serviço social junto de pessoas e público vulnerável, tem como objetivo promover a sua capacitação, o *empowerment* e reforçar a autonomia e cidadania. Pretende responder aos problemas sociais como a pobreza e exclusão social, enaltecendo os direitos humanos e de cidadania, minimizando os problemas sociais através de um trabalho de proximidade e do trabalho em rede (Bracons, 2017:143).

Segundo o ponto de vista de Garcia & Romero (2016), os profissionais de serviço social, através do serviço social individualizado devem utilizar um processo educativo e social, com o objetivo de ultrapassar as necessidades e transformar os pontos fracos em pontos fortes e aptidões pessoais. O/a técnico/a deve ter a capacidade de transmitir e ensinar ao indivíduo, que uma derrota é uma aprendizagem, ensinando-o a reconstruí-la, a olhar as adversidades como desafios, mostrando-lhe que é possível ter a capacidade para as ultrapassar, de pensar e mudar o ponto de vista que tem sobre si. Deve ainda ter a capacidade de o capacitar para procurar soluções para que, de forma autónoma consiga resolver dilemas e obstáculos pessoais, familiares e profissionais (Garcia & Romero, 2016:246).

Tal como referem Ferreira & Seno (2014),

tendo como particular enfoque as pessoas, as relações humanas e o meio que os envolve, segue o pressuposto de que os problemas só se resolvem com a criação de condições para a pessoa se autossuficiente ao nível dos recursos e consiga participar ativamente na vida em sociedade.

(Ferreira & Seno, 2014 *apud* Bracons, 2017:144)

De acordo com Bracons (2017), esta metodologia de intervenção individualizada enquadra-se na Agenda Social Europeia, no apelo do Conselho Europeu e na Estratégia de Lisboa, na preocupação com a inclusão social e coesão social, tendo sido considerada uma boa prática social no PNAI (2006), descentralizando e desburocratizando o atendimento, aumentando a

capacidade de atendimento, acompanhamento social e otimização dos recursos (Bracons, 2017:144).

Todavia, na opinião de Amaro (2014), o gestor de caso pode revelar uma postura profissional focada na apresentação dos resultados da sua prática e não na resolução do problema do cliente (Amaro, 2014 *apud* Bracons, 2017:145). Por este motivo, Fernandez & Romero (2014), lembram críticas ao modelo de gestão de caso relacionadas com “*o binómio necessidade – recurso, e com a excessiva burocratização ligada à gestão, mais preocupada em cumprir com os critérios de qualidade e o ajustamento de orçamentos dos serviços, do que com a capacidade pessoal das pessoas*” (Fernandez & Romero, 2014 *apud* Bracons, 2017:145).

Considerando que o/a assistente social assume um papel de ligação na procura de soluções e estratégias para o bem-estar, fazendo de mediador entre recursos e pessoas para responder da melhor forma à situação, é-lhe exigido, enquanto profissional, a capacidade de reflexão sobre as suas próprias práticas. Na verdade, no quotidiano da intervenção, estão sujeitos a exigências e solicitações das organizações e dos clientes, pelo que Bracons (2017) considera que, “*[...] necessitam de parar e refletir sobre o que andam a fazer e como se devem posicionar face aos contextos onde se inserem*”(Bracons, 2017:145-146).

Na perspetiva de Amaro (2008), referida por Bracons (2017), é necessário que os profissionais adotem uma postura orientada pelos valores profissionais, como o *empowerment*, criatividade, participação das populações, comprometendo-se com o desenvolvimento das potencialidades das pessoas, e tendo em conta que estão vinculados com populações desfavorecidas e vulneráveis, devem trabalhar para mobilizar, capacitar e consciencializar sobre as suas potencializadas e constrangimentos, fornecendo-lhes ferramentas de apoio para a sua integração (Amaro, 2008 *apud* Bracons, 2017:147).

Assim, Bracons, em concordância com o pensamento de outros autores, destaca que a gestão de caso tem como meta “*o bem estar do utente, mas é igualmente um processo de intervenção e gestão ancorada na participação, na articulação de serviços, na intervenção em rede e em equipa, um modelo centrado nas pessoas [...] onde a coordenação colaborativa e a comunicação ocupam um lugar de destaque*” (Almeida, 2013 *apud* Bracons, 2017:147), e que o profissional “*ao promover a participação na construção de soluções satisfatórias, promove simultaneamente a aprendizagem da cooperação, a*

construção dos laços sociais e a coesão social” (Costa & Silva et al., 2016 *apud* Bracons, 2017:147).

Numa outra perspetiva, Aldeia (2019) alerta para o facto de o modelo individualizado permitir “despir” e expor a vida do sem-abrigo à vontade do poder, em que as decisões sobre a manutenção, desenvolvimento e/ou eliminação são decididas, com liberdade e impunidade, por alguém que não é a pessoa em situação de sem-abrigo. O autor acredita que a vida destas pessoas passa a ser governada (in)diretamente por uma rede de instituições, atores sociais e procedimentos, por via de uma rede composta por dois subdispositivos (Aldeia, 2019:150-151):

- Parte oficial – elementos oficialmente incumbidos de prestar a intervenção na vida de rua e sobre a pessoa em situação de sem-abrigo (ex. IPSS, Segurança Social, entre outros);
- Parte não oficial – elementos que não são oficialmente autorizados a atuar na realidade destas pessoas, mas as suas ações quotidianas produzem efeitos que condicionam as possibilidades de vida dos que vivem na rua (ex. associações de moradores).

No decorrer da intervenção, e segundo Garcia & Romero (2016:254-256), o/a assistente social elabora um diagnóstico da realidade do utente e tudo o que o rodeia, para que possa atuar da forma correta e adequada a cada cliente. Na primeira fase da intervenção é usual o/a assistente social utilizar o diagnóstico social e técnicas gráficas, que permitem resumir e ordenar os dados compilados, tais como (Garcia & Romero, 2016:254):

- Genograma – estrutura de parentesco e dados dos membros familiares;
- Mapa de relacionamentos – representa as relações entre os vários elementos
- Ecomapa – recolha da informação do meio social que rodeia a família;
- Mapa de redes – estuda individualmente as redes sociais de cada membro;
- Culturograma – estuda a diversidade cultural dos integrantes do caso;
- Fluxograma e linha do tempo – analisam e ordenam cronologicamente os eventos mais recentes do utente.

A segunda fase de intervenção corresponde à fase da programação, em que são utilizadas tabelas que articulam os fins e objetivos profissionais num calendário de atuação, através de

técnicas como o gráfico de Gantt e o pantograma. Os autores referem ainda que, na fase da aplicação do programado ou de intervenção, o profissional pode utilizar três técnicas complementares (Garcia & Romero, 2016:254-256):

- Entrevista – é a técnica mais importante do serviço social individualizado, representa a relação interpessoal de apoio profissional entre utente e assistente social, na qual deve existir troca de informação (histórico familiar, estilo de vida, entre outra); é uma técnica que cada profissional;
- Técnica da observação – indispensável durante a intervenção do assistente social, permite dar atenção a fatos concretos, obter e registar a informação, examinar e avaliar para obter conclusões; possibilita a descrição de situações e contrariar hipóteses; é uma técnica científica que concede ao assistente social fiabilidade, validade, precisão e objetividade na sua intervenção;
- Contrato – é muito importante para se atingir os objetivos que o técnico programou durante a intervenção; facilita a adesão do utente à obtenção dos objetivos, melhora a motivação e aumenta o compromisso para a mudança; os acordos com os utentes podem ser realizados verbalmente e registados na história social, os compromissos acordados como lembrete; ou os profissionais podem utilizar contratos por escrito, em que regista os compromissos assumidos pelas partes.

Por fim, os autores apresentam como a última fase do processo a avaliação dos resultados obtidos, na qual é utilizado todo o material (entrevista de avaliação, inquéritos, testes, escalas, documentação biográfica e reuniões de especialistas, entre outras). Ao longo do processo, o técnico gere toda a informação e arquiva-a em registos pessoais (ficha social, história social, relatórios sociais e formulários de encaminhamento), assim como outra documentação que o utente tenha apresentado. As novas tecnologias e suas ferramentas, dotadas de programas específicos permitem criar ficheiros, onde a informação fica organizada e gravada, permitindo acesso e divulgação rápida, a cidadãos e a profissionais. Porém, a troca de informação tem perigos que podem comprometer o acordo de confidencialidade assumido pelos profissionais, porque não existe um controlo direto do acesso à informação (Garcia & Romero, 2016:254-256).

Segundo Brinca (2018:66-67), os instrumentos do serviço social não são estanques pois sabemos que os diferentes contextos sociais obrigam à sua (re)criação e (re)invenção, e que

as intervenções junto de grupos heterogéneos, com a mesma patologia ou problema, defrontam-se com dificuldades devido às várias personalidades, meios e condições com que se deparam. A autora classifica os instrumentos em duas categorias: diretos e indiretos. Na intervenção direta, tanto o assistente social como o utente estão envolvidos no processo de intervenção social; já na intervenção indireta, é o assistente social quem desenvolve as intervenções, sem que o utente tenha participação ativa e direta, criando um conjunto de ações com o objetivo de organizar e planificar, sem um frente a frente com o utente (Brinca, 2018:69).

Brinca (2018:69-72) indica como instrumentos diretos:

- Sinalização de Casos–Acolhimento – momento em que o técnico toma conhecimento da situação problema e estabelece o primeiro contato com o utente;
- Atendimento/Acompanhamento social – representa três modalidades de atendimento: atendimento, acolhimento e acompanhamento, ou acompanhamento social emitido pela Segurança Social;
- Acompanhamento especializado – trabalha no atendimento um problema detetado através do diagnóstico social, abrange o atendimento a utentes com necessidades específicas (ex. apoio psiquiátrico);
- Entrevista de diagnóstico – permite recolher informação diversificada (histórico familiar, estilo de vida, entre outra), onde “[...] *cada profissional, através do seu saber-saber, saber-fazer e saber-experiência, vai aperfeiçoando e adotando um estilo próprio de entrevistar*” (Brinca, 2018:71);
- Entrevista de ajuda motivacional – é uma ferramenta que permite ao profissional centrar-se na assistência ao utente, constituída por questões abertas, reforço afirmativo, escuta reflexiva e resumos;
- Visita domiciliária – entrevista efetuada no domicílio do utente, com o objetivo de compreender, estudar e observar o ambiente familiar;
- Visita institucional – quando o assistente social se desloca a outras instituições, com o objetivo de observar e verificar as condições de acesso a determinados serviços sociais e de saúde; ou quando pretende perceber o tipo de vínculo relacional do utente com outras instituições que o acompanham e o tipo e qualidade dos serviços prestados por estas;

- Supervisão – estratégia de intervenção na medida em que o seu propósito é o reforço dos aspetos positivos da intervenção, numa análise crítica e construtiva.

E como instrumentos indiretos (Brinca, 2018:74-76):

- Parecer social – composto pelo relatório social, é uma técnica que permite avaliar a opinião do assistente social, segundo informações recolhidas por este;
- Informação social – documento onde se encontra descrito a situação-problema, desde o momento em que o profissional tomou conhecimento da situação até à atualidade; os dados informativos são adquiridos através de contatos telefónicos, visitas domiciliárias e institucionais;
- Atas de reunião – registo de todos os acontecimentos da reunião (intervenção dos participantes, soluções e decisões);
- Livro de registo – utilizado em instituições, onde se regista as atividades e atendimentos realizados, telefonemas recebidos, questões pendentes, e ao qual todos os colaboradores terão acesso;
- Diário de campo – utilizado pelos profissionais para anotações, sobre atividades e reflexões que ocorrem no seu dia a dia laboral.

Na investigação desta autora (Brinca (2018:199), os inquiridos referiram que os instrumentos que mais utilizam são o diagnóstico social, os diários de campo, a folha de registo diário, o genograma e o mapa de rede pessoal e social. A autora acredita que a utilização destes instrumentos é uma estratégia que permite delinear melhor a intervenção, uma intervenção personalizada e a criação de relações de ajuda. Defende que deve existir uma relação entre a prática organizada e planeada, porque através do registo é possível uma orientação profissional e permite, também, a partilha com outros técnicos, elaborar informações e relatórios sociais, atualizar o diagnóstico social e aumentar a eficácia e eficiência da intervenção (Brinca, 2018:206).

Como defende Banks (2001) e Granja (2007) aludidos em Brinca (2018), o/a assistente social não deve apenas aplicar os seus conhecimentos, deve sim ser um agente de mudança, que utiliza a sua experiência, refletindo-a no seu trabalho, nas necessidades da sociedade e possibilidades técnicas de ajuda, e salientam a importância de o assistente social respeitar a decisão do seu utente (Granja, 2007; Banks, 2001 *apud* Brinca, 2018:80).

Não obstante, Aldeia (2018) argumenta que, na maioria das vezes, o direito à opinião/decisão não é sequer algo a considerar na rotina da intervenção com pessoas em situação de sem-abrigo. Segundo o autor, quando o indivíduo sem-abrigo se desloca a instituições públicas e do terceiro sector é ativada a entrevista individualizada, através da qual se tenta que o indivíduo confesse quem é e os seus problemas. É desta forma que formaliza a sua relação com as instituições, assina o contrato de inserção individual, onde constam obrigações e direitos formais das partes envolvidas. De seguida, os seus dados são inseridos numa base de dados de forma a controlar comportamentos entendidos como patologias mentais (Aldeia, 2018:6).

O mesmo autor refere também um campo de atuação que não consta dos documentos oficiais, a mentira, que, na sua opinião, é utilizada por diversos profissionais de instituições psiquiátricas, do terceiro sector, do estado local ou do Instituto da Segurança Social (Aldeia, 2018:8-9). Considera que na maioria das situações é uma forma de proteger o interesse daquele que vive na rua, mas acredita que há casos em que a intenção não é a de proteger (Aldeia, 2018:12). Para o autor, *“pura e simplesmente, mente-se aos sem-abrigo porque se considera aceitável fazê-lo”* (Aldeia, 2018:12), porque não há consequências para quem o faz e porque quem vive na rua é visto como um sujeito inferior, logo não terá ‘voz’ para aceitar ou não (Aldeia, 2018:12). O autor refere que alguns profissionais mentem para internar um sem-abrigo numa instituição psiquiátrica porque consideram ser o melhor para ele, pois de outra forma não conseguiriam o seu consentimento; levam-no a um serviço de urgências com a intenção não-declarada de o internar compulsivamente, usando como desculpa o tratamento de um outro problema de saúde (Aldeia, 2018:18):

[...] chegados, afastados da presença do próprio sem-abrigo, falaram com médicos de serviço e, após esta conversa, deram-lhe um copo de leite que, sem o seu conhecimento, continha medicação psiquiátrica. Admitindo estes profissionais que esta medicação tinha apenas a intenção de, nos seus termos, “acalmar” o sem-abrigo em questão de modo a que ele desse o seu consentimento ao internamento, contudo, o efeito imprevisto da medicação foi levar o sujeito a adormecer. Face a isto, dado que ele estava momentaneamente impedido de concordar (bem como de discordar), levaram-no, sem o seu conhecimento (dado que foi a dormir), para o local onde acordou, sem saber onde se encontrava, compulsivamente internado.

(Aldeia, 2018: 19)

Mente-se quando o indivíduo está internado porque consideram que lá está melhor e que desta forma irá cumprir as atividades que tem de realizar; mente-se de igual forma sobre a existência de problemas judiciais porque, perante a possibilidade de serem presos, não

perturbam os residentes no quotidiano e a mentira os faz comportar-se de forma dócil na interação com profissionais e instituições (Aldeia, 2018:12). As questões morais e deontológicas do internamento psiquiátrico são anuladas entre profissionais de instituições assistencialistas, de forma a simplificar a atividade profissional (Aldeia, 2018:19). É por estes motivos que o autor afirma que a mentira e o estímulo do medo são justificados como uma tecnologia de governo da população em situação de sem-abrigo (Aldeia, 2018:25).

Em concordância com Aldeia (2018), outros autores (Granja, 2007; Banks, 2001 *apud* Brinca, 2018:80) consideram que não são os/as assistentes sociais que sabem a melhor solução para os problemas dos indivíduos e acreditam que as soluções devem ser procuradas junto das pessoas, pois somente elas são os recursos. Alertam também para outra situação, o fato das associações não conseguirem dar resposta a todos os pedidos de apoio, o que consequentemente, agrava os problemas e cria dependência. Os utentes apenas têm de comprovar a sua situação de precariedade, conformar-se com a lei e provar que têm capacidade e iniciativa dentro das escolhas que outros fazem. Por outro lado, quanto maior for o grau de desqualificação do indivíduo, menor são as suas capacidades e menores são as estratégias possíveis para aproveitar e rentabilizar as capacidades de cada um.

Tais práticas não podem fazer esquecer que o papel do Serviço Social é promover o desenvolvimento e a mudança social, com base nos princípios de justiça social, direitos humanos, respeito pela diversidade e responsabilidade coletiva, relacionando pessoas com estruturas sociais e respondendo a desafios para, efetivamente, promover o bem-estar social (IFSW, 2014 *apud* Brinca, 2018:77).

3.3.1. Os/As assistentes sociais e os processos de empoderamento e mediação

Na opinião de Brinca (2018), o Serviço Social atua em contextos de risco social, permanece entre o empoderamento e capacitação e entre o assistencialismo e a regulação, encontra-se entre contradições para tentar diminuir riscos, danos provocados por estilos de vida, por indivíduos, grupos e comunidades, e sobre os quais, “[...] *cada um, à sua maneira, assume as consequências das suas escolhas*” (Brinca, 2018:63). Destaca que ao serviço social é-lhe atribuída a função de comunicar e/ou mediar, para que seja possível estabelecer a

comunicação entre grupos, pessoas, instituições e cidadãos, e também, entre a oferta e a procura (Hoven, 2002 *apud* Brinca, 2018:63)

Segundo Marques (2016), o Serviço Social negligenciou nas últimas décadas o trabalho comunitário em prol de uma intervenção centrada no indivíduo. Colocou de lado a cidadania e a transformação construtiva, centrando-se no exercício profissional de carácter técnico-administrativo e de gestão de apoios sociais. Segundo o autor, foi uma estratégia que falhou junto das pessoas sem-abrigo, levando-as a serem vítimas “*invisíveis*” e “*sem voz*” de instrumentos de reprodução social complexos e dominadores (Marques, 2016:411). No caos dos números e da burocracia, pouco é o tempo para uma intervenção direta, para tarefas capacitantes que exigem tempo, para a construção de redes de suporte e para a ação comunitária local. Ora, sendo as pessoas o recurso para a mudança, sem elas, sem a sua participação ativa e empenhada, a mudança não é possível, pelo que cabe aos profissionais de serviço social permitir a sua participação, capacitação, autonomia e libertação dos constrangimentos que restringem a sua liberdade e dignidade (Madeira, 2016:143-144).

Nesta perspetiva, André (2011) realça que a população em situação de sem-abrigo tem necessidades e capacidades que o profissional de serviço social precisa compreender e ajudar a desenvolver, nomeadamente:

- Necessidades de autonomia – compreensão do que o indivíduo faz em relação a si próprio, da sua cultura e do que se espera de si;
- Capacidades psicológicas – devem ser estimuladas para que as capacidades cognitivas e emocionais sejam também desenvolvidas, permitindo o acesso a oportunidades que lhes permitam liberdade de ação, política e reflexão crítica (Doyal & Gough, 1991 *apud* André, 2011:40).

André (2011), adotando a opinião de outros autores (Ife, 2004; Almeida, 2004), sublinha que o papel do/a assistente social é importante na satisfação das necessidades básicas e universais, mas considera que para a intervenção ser eficiente é crucial a formação dos profissionais, de forma a permitir-lhes conhecimentos sólidos com fundamento na prática, domínio de *empowerment* e domínio de competências que lhes permitam compreender cada um dos indivíduos. Julga que o/a assistente social ocupa uma posição intermédia nos mecanismos de proteção social, o que no seu entender é estruturante do saber, saber fazer e saber estar, de cada profissional (Ife, 2004; Almeida, 2004 *apud* André, 2011:40-41). Para

além da satisfação das necessidades, é importante que no decorrer da intervenção social ocorra a mediação e *empowerment*.

Carvalho & Pinto (2016) referem os princípios éticos que impõem aos profissionais capacidades pessoais e técnicas para estabelecer relações empáticas de proximidade no quotidiano, em clima de segurança psicológica favorável, e, também, autonomia, respeito individual e coletivo pela liberdade de escolha e decisão, segurança psicológica, aceitação do erro como instrumento de trabalho para o processo reflexivo, segurança para aceitar o diferente, propósito pessoal e coletivo para os valores de justiça social, direitos sociais e igualdade de acesso aos recursos; e a necessidade de uma capacidade para criar e participar em processos de comunicação interativa plural em democracia social, cultural e política, uma atitude de confiança e esperança na mudança, pois sem ela a cooperação entre a ação humana é impossível, resistência para viver processos difíceis, de sofrimento, de situações de desumanização, de pessimismo face aos obstáculos e morosidade dos processos de mudança (Carvalho & Pinto, 2016:72).

Bracons (2018), no seu estudo sobre *Cultura, diversidade, interculturalidade e mediação: perceções dos estudantes de Serviço Social*, sublinha a importância destes profissionais reconhecerem a diversidade e suas especificidades (Bracons, 2018:13). A mediação intercultural permite (re)estabelecer a união de laços onde estes já não existem ou são fracos. Para a autora, todos os que trabalham com pessoas com características culturais específicas, “*necessitam de saber comunicar e compreender como as pessoas vivem e experienciam diferentemente o mundo e a sociedade*” (Bracons, 2018:16).

Para Carrasco (2016), a mediação é uma ferramenta de profissionais na intervenção comunitária, com o objetivo e o princípio de facilitar a participação da cidadania e democracia no exercício das políticas públicas (Carrasco, 2016:232). A mediação comunitária é “*um recurso humano e instrumento cívico mediante o qual os integrantes de uma sociedade podem gerir as diferenças e conflitos (...)*” (Nató *et al.*, 2007 *apud* Carrasco, 2016:230).

Segundo a mesma autora, a Lei Nacional 6/2012 (artigo 6º, 7º, 8º, 9º e 10º), de mediação em assuntos civis e comerciais, de acordo com o Código de Conduta Europeu para Mediadores, estabelece como princípios exclusivos da mediação ou da conduta de mediação (Carrasco, 2016:232-233):

1. Acesso voluntário e livre disposição – o processo de mediação é voluntário, tanto no início como na finalização; qualquer parte incluindo o mediador, pode abandonar o processo quando assim o considerar;
2. Igualdade e imparcialidade – princípio que pretende garantir que os mediadores não têm relação de amizade ou inimizade com qualquer uma das partes em conflito, permitindo uma mediação equilibrada, em igualdade de condições para as partes envolvidas;
3. Neutralidade – o mediador não guiará nem orientará as partes envolvidas para a solução do conflito; o mediador será apenas um facilitador da solução;
4. Confidencialidade – o mediador não pode ser testemunha ou perito num julgamento ou arbitragem, pois está obrigado ao sigilo de tudo o que aconteceu no decorrer da mediação; apenas pode ser liberado dessa obrigação, quando as partes em conflito o autorizarem ou for instado pela jurisdição penal;
5. Boa-fé das partes em conflito – garantir o respeito mútuo e a confiança entre as partes em confronto, obrigando ao respeito pela pessoa e processo.

Segundo Giménez (1997) referido por Carrasco (2016) existem várias tipologias de conflitos comunitários na sociedade (Giménez, 1997 *apud* Carrasco, 2016:232):

- Conflitos na comunidade – que surgem da convivência ou associação entre indivíduos (conflitos pessoais, vicinais, culturais e educativos);
- Conflitos públicos – conflitos das políticas públicas, decisões dos poderes públicos, usos de espaços públicos por diferentes cidadãos, conflitos ambientais;
- Conflitos interculturais – orientados para a consecução do reconhecimento do outro, aproximação de partes, comunicação afetiva e compreensão mútua, regulamentação de conflitos e adequação institucional entre atores sociais e institucionais etnoculturalmente diferenciados.

Para André (2011), os/as assistentes sociais desenvolvem uma atividade de mediadores dos Direitos Humanos e de gestão dos mecanismos de proteção social, intervindo para que os direitos se realizem, apesar do seu contexto de risco e vulnerabilidade. Crê ser necessário o desenvolvimento de diálogo e comunicação com os cidadãos na resolução das suas dificuldades, defendendo sempre uma democracia participativa em todos os atos dos profissionais, respeitando relações com base na igualdade, não usando estratégias de

intervenção que possam causar dúvidas sobre pressões praticada junto dos indivíduos e que apelem à violência; deve-se ser cauteloso na identificação das necessidades, tendo sempre como ponto de partida os próprios utentes e não modelos preconcebidos pelos/as assistentes sociais ou das linhas de políticas dos serviços. Em síntese, a mediação e o *empowerment* são conceitos que defendem os direitos humanos através da prática do serviço social (André, 2011:41-42).

Carrasco (2016) chama a atenção para o fato de assistente social e mediador serem duas profissões diferentes, que se sobrepõem comunitariamente, mas que não devem ser confundidas. Utiliza os seguintes argumentos para fundamentar a sua opinião (Carrasco, 2016:237-238):

1. Têm formação diferente – pode-se aceder à profissão de mediador com várias formações de base, nomeadamente, advogados, psicólogos, assistentes sociais ou outras do ramo das ciências sociais, mas a explicação para esta função ser exercida por um/a assistente social tem outra explicação: a mediação comunitária, é oferecida como parte dos serviços municipais e os profissionais de referência são por norma, os/as assistentes sociais e, assim, apenas um profissional cobre vários tipos de intervenção;
2. Têm objetivos diferentes – a mediação comunitária tem como principal objetivo a gestão adequada de conflitos e como objetivo secundário a oferta ao cidadão de sistemas e ferramentas que lhe permitam alcançar a cidadania. A função de mediador é mais do que um gestor de conflito, pois procura ativar e atuar sobre o fortalecimento e convívio da vida em comunidade. Logo, a atuação do mediador não pode ser tão vasta nem tão direcionada para a intervenção social como a atuação do/a assistente social, que tem funções de mediação, mas também de informação, investigação, prevenção, assistência, atendimento direto, promoção e inserção social, planeamento, gestão e direção, avaliação, supervisão, docência e coordenação. Um mediador não pode deixar de ser imparcial e neutro, pelo que nunca poderá desenvolver as mesmas tarefas: *“A neutralidade não é uma premissa na função do assistente social, ao passo que o mediador nunca pode prescindir dela.”* (Carrasco, 2016:238)

3. Têm um processo de intervenção ou metodologia diferente – a mediação tem uma metodologia própria e objetivos específicos que não correspondem à metodologia dos/as assistentes sociais (Carrasco, 2016:239).

Podemos, assim, concluir que, apesar dos/as assistentes sociais poderem desempenhar funções de mediação e *empowerment*, as suas funções são vocacionadas para a intervenção e não tanto para a mediação.

3.3.2. Os/as assistentes sociais e as competências interculturais

De acordo com a Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural (artigo 4.º), a defesa da diversidade cultural e o respeito da dignidade humana são inseparáveis. Desta forma, ninguém pode invocar a diversidade como motivo para violar os direitos humanos ou os limitar. Por sua vez, o crescimento da diversidade cultural tem acentuado e contribuído para a renovação de identidades locais e nacionais, tornando-as mais abertas, plurais e híbridas, mas em (re)construção permanente. Consta desta declaração, no artigo 3.º, que a diversidade é um fator de desenvolvimento, que alarga as possibilidades de escolhas para todos, proporciona o crescimento económico, o acesso à existência intelectual, afetiva, moral e espiritual satisfatória (DUDC, 2002:3).

Para Sandercock (2004) referido em Ramos (2011:189), existem dois tipos de direitos fundamentais, que devem estar presentes no quotidiano e sobre os quais deve assentar o diálogo intercultural:

- o “*direito à cidade*”, como espaço coletivo, promotor da participação e de integração de todos os que vivem na cidade;
- o “*direito à diferença*”, enquanto promoção e valorização da diversidade, da comunicação intercultural e da alteridade.

Para Ramos (2011), a interculturalidade pretende criar um ambiente social e relacional onde todos se incluam, unindo o `eu´ com o `outro´, criando a abertura para a aceitação e integração, um mundo completamente `aberto´ (Ramos, 2011:198). Torna-se importante compreender e reconhecer a importância do multiculturalismo, porque permite o “[...] abandono do mito dos Estados-nação homogêneos e monoculturais, o reconhecimento do

direito à manutenção da cultura ou à formação de comunidades, associando esses direitos à equidade social e à proteção contra a discriminação” (Castles, 2005:83).

Para Ramos (2011:194-195), a multiculturalidade das sociedades onde vivemos, trabalhamos, comunicamos e nos instruímos, carece da evolução de diversas competências, que se agrupam por:

- Competências individuais – que possibilitem interações sociais harmoniosas entre indivíduos e culturas, que promovam uma atitude de flexibilidade e relatividade de princípios, modelos e competências, exibidos como únicos e universais, evitando assim, muitos comportamentos de intolerância, discriminação e exclusão;
- Competências interculturais – linguística, comunicacional e pedagógica, que facilite, a comunicação intercultural e a consciencialização cultural, promovendo educação e intervenção intercultural, competente e inclusiva, assim como, profissionais e cidadãos culturalmente sensíveis e comprometidos;
- Competências de cidadania – que tornem possível o funcionamento democrático das sociedades e das instituições.

Na perspetiva de Bäckström & Castro-Pereira (2012), é importante que no convívio entre diferentes culturas se encontre presente o reconhecimento e respeito pela outra cultura, como diferente, mas não superior ou inferior (Bäckström & Castro-Pereira, 2012:87-88).

Na verdade, vivemos num mundo cada vez mais globalizado e diversificado que nos leva à necessidade de abordar a interculturalidade, a diversidade cultural e as competências culturais (Bracons, 2018:13). As sociedades multiculturais crescem e colocam desafios aos cidadãos (não)nacionais e aos profissionais, que coabitam e trabalham com pessoas de diferentes culturas, como por exemplo, os/as assistentes sociais:

La diversidad cultural constituye un asunto central de importancia creciente en las sociedades actuales. El pluralismo cultural, por lo tanto, es un hecho que representa para el trabajo social nuevos retos y oportunidades. Retos prácticos de orden intelectual, emocional, político y ético, y retos técnicos específicos. Pero la migración también es una realidad que nos ofrece nuevas oportunidades a los trabajadores sociales, ya que la diversidad cultural abre nuevas posibilidades de acción profesional y nos obliga a repensar y reformular críticamente las tradicionales formas de intervención.

(Idáñez & Burashi, 2014:278)

O contato e a interação com pessoas culturalmente diferentes permite conhecer os seus problemas, valores, métodos e relações sociais (Granja, 2016:71) e compreender e dialogar no sentido de um trabalho mais eficaz (Bracons, 2018:13):

[...] a interculturalidade permite conhecer, aproximar e acolher pessoas com características culturais diferentes e, perceber que a diferença é boa e benéfica para todos. O contacto com pessoas diferentes culturalmente permite questionar, pensar e ter uma mente mais aberta e, possibilita, assim, um maior conhecimento e respeito sobre as mesmas.

(Bracons, 2018:26)

Na perspetiva de Almeida & Sousa (2016), se a diferença e a diversidade cultural são desafios à construção da sociedade, torna-se necessário analisar qual a posição e o papel destes profissionais perante uma sociedade multicultural. Embora a necessidade de um serviço social culturalmente sensível e competente seja já um assunto defendido e implementado a nível internacional pelo Serviço Social, em Portugal é ainda estranho e desconhecido para muitos dos assistentes sociais (Almeida & Sousa, 2016:294).

Na perspetiva de Idáñez & Burashi (2014), é fundamental que os profissionais tomem consciência dos desafios e da diversidade cultural existentes e que assumam um compromisso com a interculturalidade (Idáñez & Burashi, 2014: 279). Com efeito, trabalhar com públicos cultural e socialmente diferenciados exige ao serviço social o desenvolvimento de competências culturais, alicerçadas no conhecimento de conceitos e perspetivas teóricas em torno da diversidade cultural e valores adjacentes (Almeida & Sousa, 2016:290).

Segundo Granja (2016), na maioria das situações interativas é o rosto do/a assistente social o único que o indivíduo vê, e é nesse momento que é importante que este/a profissional possua sensibilidade social, de forma a ter capacidade empática de entrar no mundo do outro, de se relacionar e comunicar com respeito pelo outro, pelas suas expectativas e projetos. Porém, a sensibilidade social exige ainda do/a profissional a capacidade de controlar o etnocentrismo, a sua própria visão dos problemas, expectativas, lógicas e respostas (Granja, 2016:71). Para Morin (1999), ser sensível significa “[...] reagir física, cognitiva, emocional e racionalmente às situações” (Morin, 1999 *apud* Granja, 2016:72).

Já na opinião de Bracons (2018), os profissionais que trabalham com pessoas com culturas distintas necessitam ter algumas competências específicas, nomeadamente, saber comunicar

e compreender como estas pessoas experienciam o mundo e a sociedade. A autora alude a Alsina (1997) para referir as três dimensões fundamentais da competência cultural:

1. Cognitiva – impõe o aumento do conhecimento sobre o outro e sobre nós, na dimensão cultural e noutras;
2. Afetiva – desenvolve-se através da empatia, permitindo-nos melhor compreensão sobre o ponto de vista do outro, mas exige também, o desenvolvimento da capacidade de manifestar emoções positivas ao outro;
3. Comportamental – a competência cultural permite habilidades para adequar o comportamento individual no contexto. Nesta dimensão, é bastante importante a comunicação verbal e a não-verbal (Alsina, 1997 *apud* Bracons, 2018:16).

Para Bracons (2018), a competência cultural exige que os profissionais de Serviço Social estejam conscientes da diversidade cultural e dinâmica de mudança que gera qualquer comunicação pelo contacto entre pessoas de diferentes culturas (Bracons, 2019 *apud* Bracons, 2018:16). Segundo a autora, a competência cultural inclui quatro elementos, sensibilidade da própria visão cultural; atitude para com as diferenças culturais; conhecimento das diferentes visões, práticas culturais e competências multiculturais. O desenvolvimento de competências culturais possibilita a capacidade de compreender, de comunicar eficazmente, de interagir com as pessoas de culturas diferentes, capacidade de integração cultural e de transformação dos conhecimentos sobre os indivíduos, grupos de pessoas em normas específicas, políticas, práticas, atitudes culturais utilizadas em configurações adequadas para aumentar a qualidade dos serviços, produzindo assim melhores resultados (Bracons, 2018:16).

Segundo Almeida & Sousa (2016), uma das recomendações da *Global Agenda For Social Work and Social Development Commitment to Action* (Global Agenda, 2012), reforça a importância para a sensibilidade do Serviço Social à diversidade e multiculturalidade, albergando as várias culturas e identidades, não resumindo o indivíduo a grupos fixos e universalistas. Tendo em conta que faz parte da rotina diária do serviço social lidar com uma população diversificada, necessita de uma abordagem com base numa perspetiva multicultural que considere a diversidade e a diferença, para que não desenvolva práticas discriminatórias e opressivas (Almeida & Sousa, 2016:290).

Consta da *Global Agenda* (2012), como um dos objetivos do Serviço Social, a construção de um mundo mais justo e mais humano, aberto à diversidade e à diferença, comprometido em reconhecer a diversidade cultural e o direito à expressão como permissora da satisfação intelectual, emocional, moral e espiritual. Contudo este direito está em risco porque a globalização padroniza, marginaliza e prejudica os indivíduos, onde forças dominantes desgastam as relações de apoio, económicas, políticas e sociais (Global Agenda, 2012:1). Apela à dignidade, ao respeito pelo valor de cada pessoa, ao respeito pela diversidade e à criação de planos educativos formativos (Global Agenda, 2012:3), pois só através da formação é possível criar a predisposição e as estruturas sociocognitivas necessárias para a capacidade de compreender os problemas, identificar interesses das pessoas, ter em atenção os interesses de cada um e o bem-estar geral, permitindo-lhe tomar decisões que não desvalorizem o indivíduo, compreender os seus comportamentos e gerir problemas em função das pessoas e suas particularidades (Granja, 2016:71-74).

Almeida & Sousa (2016:295) entendem que a sensibilidade cultural não é uma qualidade pessoal, ou um dom que os indivíduos adquiram de forma natural. Consideram que esta deve ser desenvolvida através da educação destes profissionais, promovendo-lhes uma maior consciencialização da sua existência e alertando-os para os efeitos e impactos que podem ter na prática. Neste sentido, e segundo Idáñez & Burashi (2014), é importante percebermos que o pluralismo cultural coloca desafios, mas também oferece novas oportunidades e desafios interculturais, políticos, emocionais e técnicos, criando a necessidade dos/as assistentes sociais estarem em constante aprendizagem, porque o tempo não se interrompe e coloca questões à intervenção e, inevitavelmente, “[...] a necessidade de uma reciclagem e uma formação contínua e em aspetos que tradicionalmente não se consideram no *currículum*” (Idáñez & Burashi, 2014:278). Reforçando esta perspetiva, Ferreira (2009) é da opinião que “[...] o plano de estudos de serviço social não deve continuar a ser generalista tendo em conta a diversidade e complexidade dos problemas sociais e o tempo de duração da sua formação” (Ferreira, 2009 *apud* Brinca, 2018:134).

Com efeito, nos últimos anos a revisão da literatura sobre Serviço Social apontou áreas de intervenção que requerem intervenções culturalmente sensíveis e culturalmente competentes, que incluem a formação da identidade racial de pessoas de cor e de pessoas brancas; a inter-relação entre raça, género, etnia, classe; o trabalho com famílias de baixos rendimentos; adultos idosos; a importância da religião e da espiritualidade na vida dos

utentes; o desenvolvimento da identidade de género e orientação sexual; imigração, aculturação e stress de assimilação; biculturalismo; trabalhar com pessoas portadoras de deficiência; e também, como educar para modelos de práticas culturalmente competentes (Almeida & Sousa, 2016:299). Almeida & Sousa (2016) afirmam que em Portugal a formação em Serviço Social não apresenta uma oferta curricular que contemple as competências interculturais, constituindo um desafio a vencer.

Carneiro & Malheiros (2013) referidos em Bracons (2018), referem ser importante sensibilizar os profissionais, mas evidenciam que não basta apenas receber um conjunto de noções teóricas, práticas, interessantes e novas, sendo também importante interiorizar que a formação contínua é importante para aperfeiçoar e melhorar um conjunto de habilidades e procedimentos, que permitem a aproximação, a confiança e a melhor relação com o Outro (Carneiro e Malheiros, 2013 *apud* Bracons, 2018:16). Na mesma linha, Brinca (2018) é da opinião que os profissionais de serviço social, para além da formação teórica, metodológica e técnica, devem ter também competências profissionais e pessoais (Brinca, 2018:197-199). Por sua vez, Bender *et al.* (2010) vão ao encontro da autora quando referem que a aquisição de competências dos profissionais não passa apenas pelos meios da educação, pois envolve, também, o conhecimento da sua herança cultural e o conhecimento dos potenciais efeitos no seu trabalho. Para os autores, “*o autoconhecimento implica, [...] o aprofundamento da sua identidade, visão do mundo e modo de se posicionar na sociedade. Esta perceção inclui a exploração de algumas facetas de si mesmo [...]*” (Bender *et al.*, 2010:35).

Na opinião de Chen & Starosta (1996), referido em Idánez & Baruschi (2014), para além da aquisição de conhecimentos através da educação para desenvolver a “*sensibilidade cultural*”, é indispensável que os assistentes sociais tenham a capacidade de se colocar no lugar do Outro e que o façam porque estão predispostos a fazê-lo, e não por obrigação (Chen & Starosta, 1996 *apud* Idánez & Baruschi, 2014:284).

Bender *et al.* (2010), numa síntese da opinião de vários autores, referem a existência de três elementos necessários para uma prática culturalmente competente: o conhecimento; a habilidade; e a conscientização. Realçam que a autoconsciência e a resposta cultural, atual e futura, estão interligadas, e é necessário investigar e desenvolver ferramentas educacionais que permitam aperfeiçoar o autoconhecimento dos estudantes sobre o trabalho social culturalmente competente (Bender *et al.*, 2010:49).

No estudo de Bracons (2018:26), as principais competências apontadas pelos estudantes como necessárias para o exercício da profissão foram: a paciência; a aceitação; promover as diferenças; a abertura; o respeito; a compreensão; a confiança; o cativar; o ajudar; a disponibilidade; a empatia; o não julgar; o estar isento de preconceitos; a integração de todas as pessoas culturalmente diferentes, na sociedade atual, em particular os mais vulneráveis, aceitar os valores e abrir oportunidades para que se sintam tratados com igualdade e respeito, tendo presente os direitos fundamentais do Ser Humano.

Na Declaração de Princípios Éticos do Trabalho Social Global (IFSW, 2018), consta que os assistentes sociais devem,

[...] promover a justiça social na sociedade e com as pessoas com quem trabalham; devem questionar a discriminação [...], opiniões; ou habilidades [...]" e “[...] promover o respeito pela diversidade, transformando as comunidades em comunidades inclusivas, com respeito pela diversidade ética e cultural das sociedades [...].

(IFSW, 2018: s. n)

Também o *National Association of Social Workers* (2015) refere que, como agentes de mudança que são, os/as assistentes sociais devem ter aptidões para trabalhar com grupos multiculturais, mostrando competências culturais dentro e fora das organizações e desafiando o domínio estrutural e institucional, através da produção e sustentação de instituições inclusivas nas comunidades (NASW, 2015:47).

O NASW (2015:3-4) definiu dez padrões que considera ser culturalmente necessários para que um profissional possua, na prática, competências culturais: ética e valores; autoconsciência; conhecimento transcultural; habilidades transculturais; oferta de serviços; capacitação e advocacia; equipas de trabalho diversas; formação profissional; diversidade linguística; liderança transcultural. Ainda segundo o NASW (2008), as competências culturais exigidas a estes profissionais implicam: autoconsciência; humildade cultural; e o compromisso de compreender a cultura como fator central (NASW, 2008 *apud* NASW, 2015:19). Defendem que os assistentes sociais culturalmente competentes devem interagir com pessoas de várias culturas, religiões e sistemas de crenças espirituais e assumir a responsabilidade de aprender o que fazer, mostrar capacidade e conforto na discussão da diferença cultural com colegas e clientes, demonstrar habilidade na realização de uma avaliação com clientes culturalmente diferenciados; devem também avaliar os pontos fortes e desafios culturais e seu impacto no indivíduo e no grupo; integrar este entendimento em

planos de intervenção; selecionar e desenvolver métodos, habilidades e técnicas adequados; e devem, ainda, adaptar e utilizar métodos culturalmente apropriados e comunicar eficazmente com os clientes através aquisição de línguas e utilização adequada de intérpretes (NASW, 2015:30-31).

Ora, tanto os indivíduos em situação de sem-abrigo como os imigrantes (independentemente de permanecerem ou não no seu país de origem), detêm direitos em comum, como o direito a procurar um lugar onde sintam ser a sua casa e as condições necessárias para viver com dignidade (Góis *et al.*, 2019:15). Joucourt (2015), referido em Barros (2018:7), afirma que a natureza humana é algo que todas as pessoas têm em comum, porque todas nascem, crescem, subsistem e morrem. Todas passam pela experiência do nascimento e da morte, diferenciando-se apenas pela forma como cada uma vive essas experiências e as condições em que as vive. Uma vez que todos os humanos necessitam respirar, podemos dizer que, “[...] existe, [...], com certo limite mínimo, uma irredutível igualdade humana, que se coloca tanto diante das diferenças de todos os tipos, como diante das desigualdades sociais de toda ordem” (Barros, 2018:7).

4. Metodologia

4.1. Questão de partida e objetivos de investigação

A presente investigação desenhou-se em torno da seguinte questão de partida:

- Qual o papel dos profissionais de Serviço Social na promoção da cidadania e inclusão social das pessoas em situação de sem-abrigo?

Tendo como objetivo central compreender a forma de atuação da/do assistente social junto da população em situação de sem-abrigo, definiram-se os seguintes objetivos específicos:

- Caracterizar e analisar as políticas sociais que enquadram a intervenção da e do assistente social na intervenção com a pessoa em situação de sem-abrigo;
- Caracterizar as técnicas, os métodos e as práticas de intervenção do Serviço Social face à situação de sem-abrigo;
- Identificar, na perspetiva da e do assistente social, as dificuldades no exercício da atividade profissional;
- Identificar, na perspetiva da e do assistente social, as lacunas nas respostas sociais dirigidas à população em situação de sem-abrigo, bem como as estratégias para as superar e que permitam contribuir para melhorias na intervenção;
- Compreender como a atuação da e do assistente social promove a cidadania e inclusão social da pessoa sem-abrigo;
- Compreender o papel das competências interculturais na intervenção do e da assistente social.

4.2. Abordagem qualitativa e a opção pelo estudo de caso

A presente investigação adotou uma abordagem qualitativa na medida em que procurámos aceder às perceções dos inquiridos sobre a sua prática de intervenção, sendo esta opção considerada a mais adequada ao estudo das relações sociais (Habermas *apud* Flick, 2005: 2). Esta abordagem possui, por um lado, características indutivas, permitindo-nos analisar a informação de “forma indutiva”, desenvolver conceitos e compreender o fenómeno em estudo, a partir de padrões que provém da recolha de dados; e, por outro lado, características descritivas, permitindo descrever de forma rigorosa os resultados obtidos diretamente dos

dados recolhidos, através da transcrição dos inquéritos e da pesquisa documental (Carmo & Ferreira, 2008:197-198).

No sentido de responder aos objetivos traçados, entendemos que o estudo de caso seria a estratégia de pesquisa mais adequada. Para Yin (1998), um estudo de caso pode ser compreendido como uma abordagem empírica que *“investiga um fenómeno actual no seu contexto real”* e *“constitui a estratégia preferida quando se pretender responder a questões de “como” ou “porquê”* (Yin, 1988 *apud* Carmo, 2008: 234).

Assim, procurou-se estudar a intervenção das e dos assistentes sociais a partir dos Núcleos de Prevenção e Intervenção Sem-Abrigo (NIPSA) existentes em território nacional, uma vez que os NIPSA são as entidades responsáveis por operacionalizar, no terreno da intervenção social, as políticas dirigidas à população em situação de sem-abrigo, com base em equipas multidisciplinares que integram estes profissionais.

De acordo com a Estratégia Nacional para a Integração das Pessoas em Situação de Sem-Abrigo (ENIPSSA, 2017-2023), estão em funcionamento 20 Núcleos de Planeamento e Intervenção Sem-Abrigo (NPISA), criados sempre que a dimensão do fenómeno assim o justifique, segundo os Conselhos Locais de Ação Social (CLAS) ou plataformas supraconcelhias. Os NPISA encontram-se distribuídos por todo o território nacional, nomeadamente, Almada; Amadora; Aveiro; Barreiro; Braga; Cascais; Coimbra; Espinho; Évora; Faro; Figueira da Foz; Lisboa; Loulé; Loures; Oeiras; Porto; Santarém; Seixal; Setúbal e Tavira (ENIPSSA, 2017-2023, n.d:s.n).

4.3. Amostra

A amostra da presente investigação correspondeu aos 20 NIPSA localizados no território nacional. Pretendia-se dessa forma contemplar a diversidade inerente aos vários núcleos e abranger 20 assistentes sociais que aí exercessem a sua atividade profissional. Contudo, e não obstante a insistência no pedido de resposta ao inquérito, apenas conseguimos obter respostas de 7 assistentes sociais, sendo com base nas suas perceções e experiências que se alicerçou a análise dos dados.

Embora possamos identificar esta taxa de resposta como uma limitação do estudo, entendemos que termos conseguido obter este número de respostas é significativo e um aspeto positivo a realçar, pois revela interesse pelo tema e pelas questões apresentadas pela investigadora, num contexto profissional muito exigente em termos da gestão do tempo e das tarefas que as e os assistentes sociais enfrentam no seu dia-a-dia.

4.4. Instrumentos de recolha e análise de dados

Para a recolha e a análise de dados foram utilizadas as seguintes técnicas qualitativas: pesquisa documental, inquérito por questionário e análise de conteúdo.

4.4.1. Pesquisa documental

A pesquisa documental foi uma técnica fundamental de recolha de dados para que pudesse estudar o tema em investigação e compreender a sua evolução, porquanto os documentos escritos são fontes de informação inesgotáveis (Carmo & Ferreira, 2008: 73).

Permitiu extrair informação pertinente ao estudo, pois as leituras permitem retirar ideias sobre o nosso próprio trabalho (Quivy & Campenhaut, 2005:55). Esta técnica permite *“produzir novos conhecimentos, criar formas de compreender os fenómenos e dar a conhecer a forma como estes têm sido desenvolvidos”* (Silva- Sá, Almeida & Guindani, 2009:14).

A pesquisa foi efetuada em bibliotecas universitárias, municipais, repositórios abertos, páginas científicas *online* e revistas especializadas.

4.4.2. Inquérito por questionário

Para compreendermos as experiências das e dos assistentes sociais ponderámos realizar entrevistas com questões abertas para aceder de forma mais próxima às suas perceções e interpretações da prática profissional e do fenómeno sem-abrigo. Todavia, a distância e a

dispersão dos NIPSA face à reduzida disponibilidade profissional e familiar da investigadora levaram-nos a optar por uma posição intermédia: realizar um inquérito, a responder diretamente pelos próprios, mas com primazia de questões abertas para permitir liberdade total no conteúdo da resposta a partilhar. Tal como se indica no guião (Anexo I), solicitava-se a resposta às questões com o pormenor que cada assistente social entendesse adequado, não se tendo formatado nenhum espaço ou linhas de resposta para não restringir a dimensão do comentário.

O inquérito foi administrado à distância (Carmo & Ferreira, 2008: 141), tendo sido enviado através de email aos 20 NIPSA e rececionado pelo mesmo meio.

Inicialmente, procedemos ao contacto telefónico com os NPISA para percebermos a quem deveríamos dirigir o email a pedir colaboração para a realização dos inquéritos. Todos os NPISA solicitaram que o pedido fosse formalizado através do email geral de cada Núcleo, dirigido ao coordenador ou chefe de departamento, e que em anexo juntasse o respetivo inquérito. Informaram-nos telefonicamente que só após análise do/a coordenador/a ou chefe de departamento e a sua respetiva autorização, o inquérito seria reencaminhado para o/a técnico/a que exerce diretamente atividade com a população em situação de sem-abrigo.

O pedido de colaboração foi enviado para os Núcleos a 19/06/2019, com o devido questionário em anexo, em que demos como prazo máximo para o preenchimento e reenvio do mesmo até 15 de junho. Após terminar este prazo, foi enviado um lembrete por email aos Núcleos que ainda não haviam respondido, no qual foi reforçado o pedido de colaboração e alargado o prazo para o reenvio do questionário, até ao final do mês de julho. Após o final do mês de julho demos como terminado o prazo de resposta ao inquérito.

Elaborámos uma declaração de consentimento informado, que comunicou aos/às assistentes sociais que o inquérito era confidencial, que em momento algum haveria referência sobre qualquer dado sobre informação transmitida pelo/a assistente social, não havendo identificação na análise dos dados, apenas uma caracterização geral que não permitiria identificar quem respondeu em cada NPISA, ou seja, esclarecendo que a informação recolhida é confidencial e anónima, sendo unicamente analisada pela investigadora e servindo apenas para o presente estudo. Esta declaração foi enviada juntamente com o questionário. Informámos que os resultados da investigação seriam apresentados na

Universidade Aberta em Lisboa, podendo, caso assim o pretendesse, contactar a mestranda para qualquer esclarecimento.

A utilização de um inquérito por questionário permitiu-nos maior sistematização, simplicidade na análise, rapidez no envio do mesmo, na sua recolha e na sua análise e foram evitados custos, uma vez que os vinte NPISA em análise se encontram dispersos por todo o território nacional (Carmo & Ferreira, 2008:164).

4.4.3. Análise de conteúdo

No tratamento de dados utilizou-se a análise de conteúdo, porque permite descrever objetivamente, sistematicamente e quantitativamente o conteúdo das comunicações, ajudando na sua interpretação (Berelson, 1959, 1968 *apud* Carmo & Ferreira, 2008: 269). Permitiu estudar “*todo o comportamento simbólico*”, para além de ser uma técnica com a qual é possível “*fazer inferências, identificando objetiva e sistematicamente as características específicas da mensagem*” (Cartwright, 1953 *apud* Carmo & Ferreira, 2008: 269).

No decorrer da análise de conteúdo interpretámos as respostas e comparámos, em cada uma das questões, as semelhanças e as diferenças das respostas dadas pelos/as técnicos/as.

Para a fidelidade e validade dos dados, foram garantidos os critérios de codificação e reprodução da realidade dos acontecimentos, foi efetuada uma rigorosa explicação das fontes utilizadas e o relatório apresenta os resultados e as conclusões de forma clara e rigorosa (Carmo & Ferreira, 2008: 278), na medida em que a “*fidelidade aos dados recolhidos e os resultados a que chega, o não enviesamento das conclusões, constituem regras fundamentais de toda a investigação científica*” (Carmo & Ferreira, 2008: 284).

De forma a respeitar as questões éticas, garantimos e respeitamos os direitos dos participantes, procurando “*o equilíbrio adequado entre a confidencialidade, a autonomia e a proteção [...] desde o início do planeamento de projeto à investigação*” (Conceição, 2012:s.n).

4.5. Dificuldades e limitações

No decurso desta pesquisa deparámo-nos com dificuldades na colaboração dos/as assistentes sociais dos NPISA, através da resposta ao inquérito.

Podemos identificar como limitações a existência de poucos estudos científicos sobre o tema da diversidade cultural na população em situação de sem-abrigo e a disparidade de dados estatísticos, a qual não nos permite obter um retrato totalmente fiel sobre o número de pessoas em situação de sem-abrigo em Portugal.

Embora não seja a pesquisa que desejávamos realizar inicialmente, é um produto final que consideramos satisfatório, pois permitiu responder às questões e apresentar informação inédita sobre a prática destes profissionais e a intervenção com as pessoas em situação de sem-abrigo.

**5. O estudo de caso:
apresentação e análise dos resultados**

5.1. Contexto do estudo: os Núcleos de Planeamento e Intervenção Sem-Abrigo (NPISA)

Os Núcleos de Planeamento e Intervenção Sem-Abrigo (NPISA) nasceram da primeira Estratégia Nacional para a Integração de Pessoas Sem-Abrigo (2009-2015). Esta estratégia foi a rampa de lançamento para a implementação de uma resposta a nível local.

Em tempos, a intervenção junto da população sem-abrigo era realizada pelo Estado, instituições não-governamentais e algumas autarquias, de forma não articulada e sem uma estratégia nacional definida. Existia um desconhecimento real da situação, os conceitos utilizados pelas entidades não eram uniformes e utilizavam-se vários instrumentos. Assim, em 2004 e 2005 o Instituto de Segurança Social, I.P. (ISS, I.P.) realizou um estudo em que tentou caracterizar a população sem-abrigo e as trajetórias de vida de pessoas que estavam alojadas em pensões, quartos alugados, hospedarias e caracterizar as entidades que prestavam serviços a esta população. Este estudo demonstrou que era urgente criar uma estratégia nacional com o objetivo de prevenir, intervir e acompanhar as pessoas em situação de sem-abrigo e a sua integração. E com base na pressuposição de que essa estratégia deveria contar *“com o envolvimento de todos os níveis do governo e agentes pertinentes”* (ISS, I.P., 2017:6).

Em maio de 2007 foi constituído um grupo interinstitucional, onde várias entidades públicas e privadas que atuavam junto desta população estavam representadas. Este grupo criou a Estratégia Nacional de Integração das Pessoas Sem-Abrigo 2009-2015 (ENIPSA, 2009-2015)¹⁸, apresentada publicamente a 14 de março de 2009. Pretendia-se criar condições para que ninguém permanecesse na rua por falta de alternativas, criar condições que promovessem a autonomia e mobilização de recursos disponíveis, segundo o diagnóstico de cada situação e suas necessidades individuais, de forma a permitir o exercício da cidadania (ISS, I.P., 2017:6).

A ENIPSA 2009-2015 apresentava como orientações gerais e compromissos, dois eixos de intervenção:

- Eixo 1 - Conhecimento do fenómeno, informação, sensibilização e educação;
- Eixo 2 - Qualificação da intervenção (ISS, I.P., 2017:7).

¹⁸Vide http://www.seg-social.pt/documents/10152/15112386/RA_ENIPSA/f9a37599-3334-4ad3-861e-d3c165349c68

O ISS, I.P. assumiu a coordenação da ENIPSA 2009-2015 e do Grupo Interinstitucional GIMAE - Grupo de Implementação, Monitorização e Avaliação da Estratégia. Ao GIMAE foram atribuídas as competências de implementação e monitorização da estratégia e a avaliação de todo o processo, composto por 17 entidades públicas e privadas¹⁹ (ISS, I.P., 2017:7).

Três órgãos compunham o GIMAE, cada um com funções específicas:

- Comissão de Acompanhamento Alargada (CAA) – desempenhava funções de acompanhamento;
- Núcleo Executivo (NE) – responsável pela monitorização, implementação e avaliação da Estratégia;
- Núcleo Consultivo – responsável pela orientação técnica e aprofundamento teórico, mas não chegou a ser constituído (ISS, I.P., 2017:8).

De todas as competências do GIMAE destacam-se: o trabalho a nível da implementação, monitorização e avaliação da ENIPSA 2009-2015 e o trabalho local ao nível da implementação, monitorização e avaliação dos NPISA (ISS, I.P, 2017:8).

O NPISA tem como funções realizar diagnósticos deste fenómeno localmente, intervir junto da população em situação de sem-abrigo e disponibilizar respostas para promover a autonomia das pessoas e a sua inclusão social, através do planeamento e intervenção. Tem ainda como objetivo envolver as entidades públicas e privadas na implementação e monitorização, aproximando os serviços da população. São criados sempre que a proporção de pessoas em situação de sem-abrigo o justifique em espaços dos Conselhos Locais de Ação Social (CLAS) ou Plataformas supraconcelhias.

¹⁹ O GIMAE é constituído por 17 entidades públicas e privadas: Entidade Coordenadora: Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social: Instituto da Segurança Social, I.P (ISS, I.P.); Entidades Públicas: Ministério da Administração Interna: Guarda Nacional Republicana (GNR) e Polícia de Segurança Pública (PSP); Ministério do Ambiente: Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU, I.P.); Ministério da Defesa Nacional: Direção- Geral de Recursos da Defesa Nacional (DGRDN); Ministério da Educação: Direção- Geral da Educação (DGE); Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social: Direção – Geral da Segurança Social (DGSS), Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP), Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (SCML); Ministério o Planeamento e das Infraestruturas: Laboratório Nacional de Engenharia Civil (LENEC); Ministério da Justiça: Direção- Geral de Reinserção e Serviços Prisionais (DGRSP); Ministério da Saúde (DGS): Direção – Geral de Saúde (DGS), Serviço de Intervenção nos Comportamentos Aditivos e nas Dependências (SICAD); Presidência do Conselho de Ministros: Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género (CIG), Alto Comissariado para as Migrações (ACM), Instituto Nacional de Estatística, IP (INE), Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP); Escola Nacional de Saúde Pública (ENSP); Entidades Privadas: Centro de Estudos para a Intervenção Social (CESIS), Confederação Nacional de Instituições Solidariedade (CNIS), Federação Nacional de Entidades de Reabilitação de Doentes Mentais (FNERDM), Rede Europeia Anti Pobreza (EAPN Portugal), União das Misericórdias Portuguesas (UMP).

Cada Núcleo

deve ser constituído por um representante da câmara municipal e das entidades ou organismos do sector público, nomeadamente os tutelados pelos membros do Governo nas áreas do emprego, segurança social, educação, saúde, justiça, administração interna, obras públicas e ambiente, cidadania e igualdade; e por todas as entidades com intervenção na área que desejem estabelecer um trabalho articulado e integrado, e às quais seja reconhecida competência para tal por todos os outros parceiros (ENIPSSA, 2017: s.d).

Ao nível do planeamento, os Núcleos devem (ENIPSSA, 2017, s.d):

- Diagnosticar a nível local as pessoas em situação de sem-abrigo e planificar a sua atividade;
- Identificar e mobilizar os recursos para resolução dos problemas e sistematização de um guia dos recursos locais;
- Elaborar um plano de ação que permita a conjugação entre esforços e rentabilização de recursos para resolver os problemas;
- Identificar as necessidades de formação das equipas e sua programação e elaborar relatórios de atividade anuais.

Ao nível de intervenção, devem (ENIPSSA, 2017, s.d):

- Organizar encontros para análise e atribuição segundo os diagnósticos e necessidades apresentadas;
- Promover a articulação entre entidades públicas e privadas visando a junção e rentabilização de recursos;
- Controlar a execução de planos de inserção, identificação e gestão de obstáculos;
- Articular entre equipas de supervisão e avaliação externa;
- Promover ações de sensibilidade e educação da comunidade para a inserção da população em situação de sem-abrigo;
- Cooperar para a implementação e monitorização da ENIPSSA 2017-2023, reunindo a informação a nível local;

- Articular com o Núcleo Executivo do Grupo de Implementação, Monitorização e Avaliação da Estratégia (GIMAE²⁰).

5.2. Apresentação e análise dos resultados

Para a realização deste estudo pedimos a colaboração dos vinte NPISA, de modo a que os/as assistentes sociais de cada um dos Núcleos respondessem ao inquérito por questionário, expressando a sua opinião profissional. Conseguimos a participação de sete assistentes sociais, sendo com base nas suas respostas que iremos descrever e interpretar os resultados, aplicando a análise de conteúdo. Na apresentação dos resultados iremos seguir a sequência das questões do inquérito.

A amostra deste estudo contemplou vinte assistentes sociais do Núcleo de Planeamento e Intervenção Sem-Abrigo (NPISA), tendo sido possível obter sete respostas (35% de respostas).

Na caracterização dos/as assistentes sociais que constituíram esta amostra (perguntas 1.1, 1.2 e 1.3), foi-nos possível apurar o sexo, o grupo etário e as habilitações literárias dos inquiridos:

- na sua maioria são do sexo feminino (4 são do sexo feminino e 3 do sexo masculino);
- apresentam uma faixa etária entre os 45-50 anos (4 técnicos/as) e mais de 50 anos (3 técnicos/as);
- e relativamente às habilitações académicas, três dos/as técnicos/as possuem Licenciatura em Serviço Social, um/a técnico/a possui Licenciatura em Política social e os/as restantes técnicos/as possuem outras habilitações literárias, nomeadamente, Licenciatura em Gestão em Segurança Social, Licenciatura em Teologia e Licenciatura em Filosofia.

A generalidade dos/as técnicos/as desempenham funções junto da população em situação de sem-abrigo (pergunta 1.4 do questionário) entre 10 a 20 anos (3 técnicos/as); entre 5 a 10

²⁰ Grupo de Implementação e Avaliação da Estratégia (GIMAE): promove e acompanha o desenvolvimento da estratégia nacional, garante a mobilização dos intervenientes, assegurando a implementação, a monitorização e a avaliação da estratégia e de todo o seu processo. O GIMAE, é um grupo coordenado pelo Instituto da Segurança Social, I.P., composto por entidades públicas e privadas, podendo, no entanto, outras entidades serem convidadas se forem consideradas relevantes para o desenvolvimento da intervenção junto da população em situação de sem-abrigo. (ENIPSSA, 2017:s.d)

anos (1 técnico/a); entre 1 a 5 anos (2 técnicos/as); e um técnico/a não revelou a sua experiência profissional.

As equipas de intervenção dos NPISA aqui representados são constituídas (pergunta 2.1 do questionário) maioritariamente por parceiros e entidades que fazem parte do Grupo Operativo do NPISA (organismos concelhios, regional e de cariz governamental e não governamental, entidades públicas e privadas). Exercem a sua função de acordo com as competências que lhes foram atribuídas, a nível de planeamento e de intervenção, conforme se descreve na tabela seguinte.

Tabela 5.1 – Constituição da equipa de intervenção dos NPISA

Equipa	Constituição	
NPISA 1	Trabalho em articulação com Comunidade Vida e Paz.	<i>“trabalho desenvolvido em articulação com Comunidade Vida e Paz integrado no NPISA [...]”</i> (NPISA 1)
NPISA 2	17 entidades;	<i>“[...] parceria efetiva de 17 entidades (organismos de âmbito concelhio e regional e de cariz governamental e não governamental) que, em estreita articulação se dedicam à problemática dos sem-abrigo no Concelho.”</i> (NPISA 2)
NPISA 3	1 Assistente Social; 1 Psicóloga; 3 Ajudantes de Ação Direta.	<i>“2 técnicos (Serviço Social e Psicologia e 3 ajudantes de ação direta.”</i> (NPISA 3)
NPISA 4	21 entidades;	<i>“[...]21 entidades concelhias das quais 5 fazem parte do grupo operativo.”</i> (NPISA 4)
NPISA 5	3 técnicos; Grupo operativo; Gestores de caso; Membros/parceiros do NPISA.	<i>“duas equipas técnicas de emergência, constituídas por 3 técnicos de entidades parceiras do NPISA, um grupo operativo e gestores de caso, constituídos também por membros do NPISA.”</i> (NPISA 5)
NPISA 6	11 membros do Núcleo Executivo; 60 entidades (públicas e privadas e de âmbito local e regional);	<i>“[...] constituído por 11 membros, que reúne mensalmente e por um Plenário que é constituído por 60 entidades, de natureza pública e de Âmbito local e regional, assim como organizações sem fins lucrativos, que reúne bimensalmente.”</i> (NPISA6)

	Plenário e organizações sem fins lucrativos;	
NPISA 7	4 técnicos gerais (TG); 1 coordenadora	<i>“4 TG (1 por freguesia) e uma coordenadora.”</i> (NPISA 7)

Fonte: Dados elaborados pela autora

No que respeita ao planeamento e organização da intervenção dos NPISA (pergunta 2.2 do questionário), os/as assistentes sociais, maioritariamente, dizem fazê-lo de acordo com o Modelo de Intervenção e Acompanhamento Integrado e do Plano de Ação e de Intervenção dos NPISA. Assim, reúnem mensalmente, para dar a conhecer novas sinalizações, para discutir o ponto de situação dos processos sociais em acompanhamento nos núcleos, e também, para atribuir gestores de caso e efetuar o controlo dos processos em acompanhamento. O NPISA 1 planeia e organiza a intervenção com foco na identificação dos utentes, que se realiza através do acompanhamento e sinalização pelas equipas de rua, por via da Unidade Móvel de Atendimento.

O planeamento e organização da intervenção é focado na identificação de necessidades dos utentes, através do contato com os mesmos na Unidade Móvel de Atendimento. No espaço equipa de rua é efetuada abordagem a dois níveis: dos utentes em acompanhamento e das sinalizações que nos chegam, através de instituições concelhias e municipais. (NPISA 1)

O NPISA 2, no planeamento e organização da sua intervenção, recorre ao atendimento social, ao registo no sistema, ao controlo de processos e de informação e ao encaminhamento e atribuição de processos sociais a gestores de caso.

O grupo de trabalho reúne mensalmente, [...], onde são apresentadas as novas sinalizações, os processos sociais com acompanhamento social no núcleo e onde são atribuídos os gestores de caso e efetuada a monitorização dos processos. Os processos são centralizados e ficam registados num sistema de informação na entidade coordenadora do grupo de trabalho, neste caso na Divisão de Ação primeira linha e são efetuados os encaminhamentos de primeira necessidade para os parceiros do NPISA [...] na reunião de trabalho mensal que é definido o plano individual que se coaduna com a pessoa em situação de sem-abrigo, concertado com os parceiros, assim é definido o papel de cada um, é elaborado o Diagnóstico Multidisciplinar, nomeadamente, a abordagem centrada na pessoa, na crise e na solução ideal. (NPISA 2)

O NPISA 3 revela que não planeia nem organiza a sua intervenção devido ao fato de só acompanhar processos de RSI.

Esta equipa só acompanha processos de RSI atribuídos à mesma, quando se verifica uma situação de sem-abrigo, começamos sempre por obter o máximo de informação sobre a história de vida, se existe a possibilidade de reatar laços familiares e/ou profissionais e a partir daí em conjunto com a pessoa delinear para a intervenção. (NPISA 3)

Já o NPISA 4 referiu que planeia e organiza a sua intervenção através de um plano de ação anual e relatório de atividades, reuniões mensais, atribuindo os processos sociais a um gestor de caso.

O grupo operativo elabora um plano de ação anual assim como relatório de atividades, reúne mensalmente para discussão das situações e atribuição de gestor de caso. (NPISA 4)

Por sua vez, o NPISA 5 planeia e organiza a sua intervenção com base numa intervenção e acompanhamento integrado que consta do regulamento interno da instituição.

Utiliza-se o modelo de intervenção e acompanhamento integrado, definido em regulamento interno. A intervenção incidirá a três níveis: prevenção, intervenção na emergência e acompanhamento após a emergência. O acompanhamento cessa quando a situação seja considerada estabilizada e autónoma do ponto de vista da situação sem-abrigo. (NPISA 5)

O NPISA 6 planeia e organiza a sua intervenção através do plano de ação e intervenção dos NPISA e segundo as atividades assumidas por cada instituição.

O NPISA tem seis eixos de intervenção cujos coordenadores têm autonomia e reportam ao Coordenador do NPISA. Mensalmente reunimos o Núcleo Executivo. O plano de Ação, elaborado de uma forma participada é o documento estratégico de intervenção. O NPISA tem cerca de 40 gestores de caso. Cada um dos eixos assume a execução das várias atividades previstas no plano de ação e cada uma das instituições é responsável pelas respostas, em função das suas responsabilidades. Cabe ao NPISA fazer o diagnóstico, planeamento e ativar as redes de resposta no âmbito dos sem-abrigo a nível municipal, potenciando o trabalho em rede e gerando complementaridade das várias instituições e entidades parceiras, nomeadamente através de 6 eixos de intervenção: acompanhamento social; emprego e formação; habitação; participação e cidadania; saúde e voluntariado. A estratégia municipal está prevista no plano de atividades e orçamento da Câmara. (NPISA 6)

Por último, o NPISA 7, planeia e organiza a sua intervenção através do Projeto do NPISA.

Esse trabalho é feito pelo Projeto NPISA. (NPISA 7)

Quando questionados sobre os serviços e atividades prestados à população em situação de sem-abrigo (pergunta 2.3 do questionário, tabela 5.2), foram identificados vários serviços e atividades que permitem a satisfação de bens de primeira necessidade, informação ao utente

sobre serviços existentes, acompanhamento/articulação com vários serviços e integração em comunidade terapêutica, articulação interinstitucional entre entidades envolvidas, apoio e encaminhamento para a área de saúde, atribuição de gestores para delimitação de projeto de vida e acompanhamento, apoios sociais e alojamento (algumas das vezes através da²¹ Linha 144). Concluímos, assim, que são realizadas maioritariamente práticas assistencialistas.

Tabela 5.2 – Serviços e atividades prestados

<p>NPISA 1</p> <ul style="list-style-type: none"> - Satisfação bens de primeira necessidade; - Delineação de projeto de vida; - Acompanhamento/articulação com serviços. 	<p>Na Unidade Móvel de Atendimento é fornecido um reforço alimentar, sopa, sandes e fruta, delineando-se com os utentes um projeto de vida, complementado pela equipa de rua. É efetuado acompanhamento para realização de cartão de cidadão, para alojamento temporário, encaminhamento/articulação com os mais diversos serviços, nomeadamente segurança social e integração em comunidade terapêutica. (NPISA 1)</p>
<p>NPISA 2</p> <ul style="list-style-type: none"> - Satisfação bens primeira necessidade; - Apoio/encaminhamento área da saúde. 	<p>As atividades prestadas e os serviços são facultados pelos parceiros que constituem o Grupo de Trabalho [...]. Sendo que os bens de primeira necessidade: apoio alimentar, cantina social no âmbito do Programa de Emergência Social, refeitório social, distribuição de géneros alimentares e comida confeccionada, distribuição de alimentação pelas equipas de rua das IPP. Apoio em vestuário e higienização, banco de roupa, lojas sociais do concelho Apoio e encaminhamento especializado na área da saúde. Apoio no alojamento, quando existe vaga disponível no único Centro de Alojamento na cidade [...] e a Linha de Emergência Nacional 144. (NPISA 2)</p>
<p>NPISA 3</p> <ul style="list-style-type: none"> - Informação sobre Serviços. 	<p>Principalmente informar que serviços existem e o melhor acesso para os mesmos. (NPISA 3)</p>
<p>NPISA 4</p> <ul style="list-style-type: none"> - Satisfação bens primeira necessidade; - Atribuição gestor de caso/acompanhamento; - Apoios sociais. 	<p>Atribuição de gestor de caso para um melhor acompanhamento de proximidade, apoios ao nível da alimentação, cuidados de higiene, procura/integração em alojamento (privado, pensões ou CAT), apoios sociais. (NPISA 4)</p>
<p>NPISA 5</p> <ul style="list-style-type: none"> - Satisfação bens primeira necessidade. 	<p>Alimentação, vestuário, higiene pessoal, alojamento sempre que possível através da Linha 144. (NPISA 5)</p>
<p>NPISA 6</p>	<p>A Câmara desenvolve uma estratégia Municipal que pretende consolidar uma abordagem estratégica e holística de prevenção e intervenção, centrada nas pessoas em situação de sem-abrigo, [...] pretende complementar e reforçar a</p>

²¹ Linha 144 - Linha Nacional de Emergência Social (LNES), criada pela Segurança Social, I.P., é constituída por assistentes técnicos e técnicos superiores. Tem como objetivo garantir resposta imediata em emergências de proteção social, assegurando o acesso, encaminhamento e acompanhamento social a todos aqueles que estejam em situação de desproteção e vulnerabilidade (ISS, n.d:s.d).

<ul style="list-style-type: none"> - Sinalização, encaminhamento situações de emergência pela equipa de rua; - Articulação interinstitucional entre entidades; - Elaboração de estudos sobre perturbações mentais/dificuldades cognitivas; - Alimentação; - Acolhimento temporário na Unidade de Emergência. 	<p>Estratégia Nacional [...]. Financiamos uma equipa de rua multidisciplinar que tem como principais missões: reforçar a sinalização e encaminhamento de situações de emergência; reforçar a articulação interinstitucional entre as entidades envolvidas, visando respostas mais céleres e adaptadas a cada caso e a elaboração de um estudo sobre as pessoas em situação de sem-abrigo ao nível de prevalência das perturbações mentais e dificuldades cognitivas. O objetivo é manter a resposta de intervenção de proximidade e apoiar as restantes equipas de rua, com vista à cobertura de todo o território. [...] criou e gere um Centro de Acolhimento temporário, Unidade Residencial de Emergência para Pessoas em Situação de Sem-Abrigo que visa o alojamento temporário de emergência às pessoas em situação de sem-abrigo, no antigo Hospital [...], com capacidade para 35 pessoas. Criamos e gerimos a Rede de Restaurantes Solidários, presentemente dois restaurantes, com capacidade para fornecer até 350 refeições/dia. (NPISA 6)</p>
<p>NPISA 7</p> <ul style="list-style-type: none"> - Satisfação bens primeira necessidade; - Atendimento. 	<p>Atendimento. Alojamento de emergência. Encaminhamento para alimentação, banho, apoio psicossocial na comunidade (IPSS). (NPISA 7)</p>

Fonte: Dados elaborados pela autora

Quanto à questão sobre os instrumentos, técnicas e métodos que mais aplicam na sua intervenção junto das pessoas em situação de sem-abrigo (pergunta 2.4 do questionário), os/as técnicos/as referiram a utilização de vários instrumentos, técnicas e métodos (ver quadro 5.3). Há que referir que um/a técnico/a optou por não responder à questão (NPISA 6).

Assim os/as técnicos/as referiram a utilização de:

[...] diagnóstico social; atendimento; visitas; diário de campo; relatório social. tendo sempre subjacente a identificação de necessidades e o envolvimento dos utentes na procura de respostas. (NPISA 1)

[...] o modelo de intervenção e acompanhamento utilizado no âmbito das pessoas em situação de sem-abrigo utilizado no serviço e no âmbito do núcleo criado é o preconizado na Estratégia e decorre da indispensabilidade de qualificar a intervenção junto das pessoas em situação de sem-abrigo, centrando-se no indivíduo, na família e na comunidade, bem como da necessidade de evitar a duplicação de respostas, rentabilizando recursos humanos e financeiros. Implica uma abordagem multidimensional na elaboração do diagnóstico das situações e no acompanhamento dos casos, com o desenho de um projeto de vida com vista à inserção e autonomização face aos serviços de apoio sempre que possível, construído na relação entre pessoa em situação de sem-abrigo e o gestor de caso com o qual mantém uma relação privilegiada [...]. (NPISA 2)

[...] podemos considerar que se aplica maioritariamente o modelo sistémico e ecológico. (NPISA 3)

Gestão de casos, avaliação/diagnóstico, planificação e identificação de recursos, intervenção, modelo de intervenção e acompanhamento (ENIPSSA), fichas de sinalização/Grelhas de registo mensais (com indicadores comuns a todas as entidades que trabalham com pessoas em situação de sem-abrigo). (NPISA 4)

Ficha de sinalização, ficha de caracterização, ficha de acompanhamento (GC), base de dados, plano individual de inserção, intervenção e acompanhamento integrado. (NPISA 5)

O acompanhamento é feito no âmbito da estrutura do NPISA [...], com TG definidos para o efeito e instituições com projetos nessa área. (NPISA 7)

Verificamos assim que os NPISA não utilizam todos os mesmos instrumentos e técnicas, como se pode verificar pelo quadro seguinte.

Quadro 5.3 – Instrumentos e técnicas de intervenção

Instrumentos e técnicas	NPISA 1	NPISA 2	NPISA 3	NPISA 4	NPISA 5	NPISA 7
Avaliação				X		
Diagnóstico Social	X	X		X		
Gestor de Caso		X		X		
Atendimento Social	X					
Visitas sociais	X					
Diário de campo	X					
Relatório Social	X					
Plano Individual de inserção (PI) e autonomização de serviços de apoio		X			X	
Construção sempre que possível de uma relação entre a pessoa em situação de sem-abrigo		X				
Acompanhamento de casos		X				

Intervenção e acompanhamento integrado					X	
Planificação e identificação de recursos				X		
Intervenção				X		
Fichas de sinalização				X	X	
Fichas de caracterização					X	
Fichas de acompanhamento (GC)					X	
Grelha de registo mensal				X		
Base de dados					X	
Modelo de intervenção e acompanhamento utilizado no âmbito do Núcleo criado e preconizado na Estratégia (ENIPSSA, 2017-2023)		X		X		
Modelo sistémico e ecológico			X			
Acompanhamento feito no âmbito da estrutura NPISA, através de Técnicos Gerais (TG), definidos para o efeito e instituições com projetos na área.						X

Fonte: Dados elaborados pela autora

Pelos dados explanados, o diagnóstico social é utilizado por três NPISAS (NPISA 1; NPISA 2; NPISA 4); o gestor de caso foi referido por dois NPISAS (NPISA 2 e NPISA 4); o plano de inserção e autonomização de serviços de apoio foi também referido por dois NPISAS (NPISA 2 e NPISA 5). Também referido por dois NPISAS foi o Modelo de intervenção e

acompanhamento utilizado no âmbito do Núcleo criado e preconizado na Estratégia (ENIPSSA, 2017-2023) (NPISA 2 e NPISA 4).

Foram ainda referidos outros instrumentos e técnicas, embora cada um deles seja utilizado apenas por um NPISA, nomeadamente: avaliação (NPISA 4); atendimento social (NPISA 1); visitas sociais (NPISA 1); diário de campo (NPISA 1); relatório social (NPISA 1); construção sempre que possível de uma relação entre a pessoa em situação de sem-abrigo (NPISA 2); acompanhamento de caso (NPISA 2); intervenção e acompanhamento integrado (NPISA 5); planificação e identificação de recursos (NPISA 4); intervenção (NPISA 4); fichas de sinalização (NPISA 4); fichas de acompanhamento (GC) (NPISA 5); grelha de registo mensal (NPISA 4); base de dados (NPISA 5); modelo sistemático e ecológico (NPISA 3); acompanhamento feito no âmbito da estrutura NPISA através dos Técnicos Gerais (TG) definidos para o efeito e instituições com projetos na área (NPISA 7)

Assim, segundo as respostas dos/as técnicos/as, o diagnóstico social foi a técnica mencionada em maior número (3 NPISA). Em contrapartida, os instrumentos e técnicas menos referidos foram: avaliação; atendimento social; visitas sociais; diário de campo; relatório social; construção de uma relação de proximidade; acompanhamento de casos; intervenção e acompanhamento de integrado; planificação e identificação de recursos; intervenção; fichas de sinalização; fichas de acompanhamento; grelha de registo mensal; base de dados; modelo sistemático e ecológico; acompanhamento feito no âmbito a estrutura NPISA, através de técnicos/as gerais (TG) definidos para o efeito e instituições com projetos na área.

Em síntese, observamos que existe uma grande diversidade de instrumentos e técnicas utilizados na intervenção pelos NPISA junto da população em situação de sem-abrigo, ma,s na nossa interpretação, as técnicas e instrumentos utilizados são na sua maioria de recolha de dados. Após a análise dos dados, chamou-nos a atenção o facto de apenas um dos NPISA (NPISA 2) ter referido que, sempre que possível, procura desenvolver uma relação de proximidade com a pessoa em situação de sem-abrigo, uma vez que, na nossa opinião, consideramos ser uma técnica importante e fundamental.

Quanto à questão sobre as principais dificuldades que se podem enfrentar na intervenção com as pessoas em situação de sem-abrigo (pergunta 2.5 do questionário), foram referidas várias dificuldades. Segundo os/as técnicos/as, as dificuldades são consequentes da carência

de resposta habitacional, distúrbios psicológicos, comportamentos aditivos, problemas económicos, exclusão social, preconceito, dificuldade em mobilizar a comunidade; e, ainda, retrocessos na intervenção na comunidade terapêutica, marginalização social, falta de técnicos de intervenção, insuficiência de gestores de caso, falta de proximidade com os utentes, pouco envolvimento com os municípios. As transcrições adiante apresentadas sintetizam os aspetos realçados por cada inquirido:

O sem-abrigo não possui residência fixa, pernoitando na rua, carros ou prédios abandonados, apresenta problemas de alcoolismo, distúrbios psicológicos, toxicod dependência, económicos e exclusão social. As principais dificuldades encontram-se na mobilização da comunidade e os retrocessos na intervenção manifestados quando surge uma resposta, por exemplo integração em comunidade terapêutica e o utente abandona o tratamento. (NIPSA 1)

As principais dificuldades centram-se nos processos de marginalização social em que as pessoas se encontram há anos num fenómeno de marginalidade e da exclusão social. A outra grande dificuldade é referente à saúde mental, as pessoas em situação de sem-abrigo, a grande maioria em acompanhamento no NPISA são portadoras de patologias nesta área, que carecem de uma intervenção muito especializada e de respostas adequadas, nomeadamente equipamentos, os quais são particularmente inexistentes ao nível local, regional e nacional. (NIPSA 2)

As situações de sem-abrigo que são ou foram acompanhadas por esta equipa tem sempre a componente da saúde mental por detrás. (NIPSA 3)

Falta de respostas adequadas a esta população. (NIPSA 4)

As dificuldades estão relacionadas sobretudo às problemáticas de doença mental [...], comportamentos aditivos associados a diversas pessoas em situação de sem-abrigo, à falta de técnicos para a intervenção e à falta de habitação nos diferentes modelos, adequada às necessidades e ao perfil das pessoas em situação de sem-abrigo. (NIPSA 5)

Preconceito social; ausência de respostas, nomeadamente ao nível da habitação e de saúde mental; insuficiência de gestores de casos e pouco envolvimento dos municípios de origem, sendo necessário investir na prevenção do fenómeno. (NIPSA 6)

As dificuldades assentam na falta de proximidade com os utentes. (NIPSA 7)

Quando questionados sobre a abordagem, métodos e técnicas que os/as técnicos/as utilizam para ultrapassar essas dificuldades (pergunta 2.6 do inquérito), diferentes formas de contorno foram mencionadas, mas, maioritariamente, adotam o trabalho em rede/parceria.

O/a técnico/a do NPISA 1 expôs a utilização de uma “*linguagem direta “face a face”*” e um “[...] *acompanhamento sistemático a nível da equipa de rua.*” Outros/as técnicos/as revelaram que adotam uma abordagem centrada “*no trabalho em rede/parceria, [...] envolvimento das IPSS do concelho, [...] com vista à otimização de recursos e à não sobreposição de intervenções*” (NPISA 2); realizam também “*reuniões mensais para discussão de casos*” (NPISA 4); e planeiam uma intervenção que será posteriormente “[...] *realizada pelas estruturas locais de atendimento e acompanhamento [...]*” (NPISA 7). Na perspetiva do/a técnico/a do NPISA 6, o objetivo será sempre o envolvimento de “[...] *todas as instituições no âmbito da rede social*”.

Apesar da maioria dos/as técnicos/as utilizar o trabalho em rede, há que realçar uma opinião contrária por parte de outro/a técnico/a, que considera que o trabalho em rede “[...] *apesar de tudo, não é suficiente para ultrapassar essas dificuldades.*” (NPISA 5)

Não obstante, um dos técnicos disse não sentir dificuldades neste sentido, uma vez que o seu trabalho “[...] *assenta essencialmente no encaminhamento, [...] o objetivo será sempre a autonomização da medida.*” (NPISA 3)

Quando questionados sobre a adequação dos recursos, respostas e serviços disponibilizados para a intervenção com a população em situação de sem-abrigo (pergunta 2.7 do inquérito), na sua maioria (4 técnicos/as) consideraram que os mesmos não são adequados, tendo um/a técnico/a optado por não responder à questão.

Na perspetiva do/a técnico/a do NPISA 1 os recursos, respostas e serviços disponibilizados “*são os adequados [...]*.”

Na opinião do NPISA 2 “[...] *os recursos e as respostas que são disponibilizadas pelos parceiros adequam-se às necessidades das pessoas em situação de sem-abrigo, quando as mesmas querem ser apoiadas e cumprir com o Plano Individual de Intervenção.* Contudo, na sua opinião, o facto de considerar que os recursos e respostas disponibilizados pelos parceiros são adequados às necessidades das pessoas em situação de sem-abrigo não invalida a existência de necessidades (conforme se expõe mais adiante relativamente à habitação).

Os/as técnicos/as (4 técnicos/as) que consideraram que os recursos, respostas e serviços disponibilizados não são adequados, destacaram a necessidade de melhorar algumas áreas,

nomeadamente a nível da saúde, da habitação e de reforço dos instrumentos humanos e financeiros.

Assim, na perspetiva do/a técnico/a do NPISA 1, há necessidade de “[...] *implementação de outra resposta, que passaria por uma residência partilhada*”. O/A técnico/a do NPISA 7 refere que a sua área de atuação “[...] *não tem alojamento e o alojamento existente [...] é insuficiente.*” Também na opinião do/a técnico/a do NPISA 5 “*há falta de habitação [...], adequadas às necessidades e ao perfil das pessoas em situação de sem-abrigo.*”

Em concordância com os NPISA anteriores, o/a técnico/a do NPISA 2 expõe a habitação como uma necessidade, pois diz que na sua área de atuação, “[...] *debatemo-nos com um grande constrangimento [...] falta de resposta no alojamento [...], a única resposta no concelho [...] é o Centro de Alojamento Temporário do Movimento de Apoio à Problemática da Sida (MAPS), o qual está sempre com lotação máxima e com grandes listas de espera*”.

Também em concordância com todas as necessidades mencionadas, o NPISA 4, considera necessário “[...] *investir nas respostas de alojamento [...].*”

No campo da saúde foi referida a necessidade de investir em “[...] *equipas de acompanhamento (proximidade) na área da saúde mental*” (NPISA 4), sendo necessário colmatar a escassez de respostas para a “[...] *problemática de doença mental, (...)*” e que as respostas na área dos “[...] *comportamentos aditivos são insuficientes*” (NPISA 5). Referem ainda a necessidade de um reforço de “[...] *técnicos para a intervenção [...]*” porque os presentes “[...] *são insuficientes [...]*” (NPISA 5) e a necessidade de “[...] *reforçar os instrumentos financeiros e humanos*” (NPISA 6).

Na questão sobre se recomendariam a aplicação de estratégias complementares para permitir uma melhor intervenção (pergunta 2.8 do inquérito), dois técnicos/as optaram por não responder à questão, tendo cinco técnicos/as apresentado recomendações.

Assim, o/a técnico/a do NPISA 1 salientou a importância da existência de uma “*capacidade criativa, dinâmica de grupo, visando a reflexão sobre a temática*” (NPISA 1).

Há que destacar a opinião do/a técnico/a do NPISA 2, que aponta ser necessário “*rever o acesso às respostas sociais [...]*”, pois considera que as respostas existentes não são “[...] *muitas vezes as mais adequadas [...]*”, referindo que relativamente ao RSI tem “[...]”

dificuldade de articular a atual legislação do RSI junto da população sem-abrigo [...]”, porque na sua opinião existe:

[...] excesso de burocracia no acesso às pensões; o fato de haver respostas que não estão a ser utilizadas por não haver protocolo com a Segurança Social; a morosidade e rigidez dos serviços públicos que não se coaduna com a necessidade de flexibilizar respostas junto desta população; a lacuna de não haver base de dados que permita a monitorização do fenómeno e o cruzamento de informação a nível nacional; falta de financiamento da estratégia nacional em vigor, necessária a efetivar de respostas flexíveis e adequadas na prevenção, intervenção e na inserção/autonomização das pessoas em situação de sem-abrigo. (NIPSA 2)

A nível financeiro, o/a técnico/a do NPISA 5 referiu a necessidade de *“financiamento adequado para o desenvolvimento da intervenção e para a criação de recursos locais, inscritos em orçamento da ENIPSSA e disponível aos NPISA”*, assim como considera necessário a *“[...] abertura de candidaturas para projetos de intervenção nesta área.”* Ainda relativamente ao investimento, o/a técnico/a do NPISA 7 referiu a necessidade de um *“maior investimento em equipas de rua”*. O/a técnico/a do NPISA 6 corrobora a perspetiva apresentada pelo anterior técnico referindo a necessidade de um reforço dos *“[...] instrumentos financeiros e humanos”*.

Relativamente ao percurso profissional e à necessidade de obter formação complementar para intervir com as pessoas em situação de sem-abrigo (pergunta 2.9 do inquérito), as respostas evidenciaram situações muito distintas e apenas um/a assistente social optou por não responder à questão. Assim, dois técnicos/as revelaram que sentem necessidade de formação; outros dois técnicos referiram ter sentido necessidade de formação no passado mas que foi colmatada; em contrapartida, dois técnicos/as responderam que não sentem necessidade de formação.

Um/a técnico/a referiu que sentiu necessidade de *“[...] formação a nível de saúde mental”* (NPISA 1). O/a técnico/a do NPISA 5, referiu que sente ou sentiu necessidade de formação em diversas áreas, nomeadamente *“[...] atendimento integrado, o papel do gestor de caso, como intervir com pessoas sem-abrigo com a problemática da doença mental associada”* (NPISA 5).

Pelas afirmações de alguns técnicos, percebemos que alguns já ultrapassaram essa necessidade. O/a técnico/a do NPISA 4 refere que *“já senti, agora menos mas posso indicar formação na intervenção com pessoas com duplo diagnóstico”*. Também o/a técnico/a do

NPISA 2 referiu já ter ultrapassado essa necessidade, afirmando que *“atualmente não sinto necessidade pois tem existido ao longo do ano de 2019 uma grande aposta na área da formação facultada pela ENIPSSA, que na área de prevenção, intervenção e gestão e acompanhamento de situações individuais/familiares, entre outras áreas”*. De encontro à última perspetiva, vai a opinião do/a técnico/a do NPISA 7, que referiu que essa necessidade foi ultrapassada: *“[...] pertencer ao NPISA ajuda muito. Tem havido formação”*.

De opinião contrária, dois técnicos/as responderam que *“não”*, que não sentem ou sentiram necessidade de formação (NPISA 3; NPISA 6).

Em relação à questão sobre as competências interculturais e a sua utilidade na relação de intervenção (pergunta 2.10 do questionário), foram várias as opiniões sobre esta questão, tendo apenas dois técnicos/as optado por não responder. Podemos concluir que as competências interculturais ainda não são uma competência valorizada em contexto de intervenção.

Assim, por meio das afirmações dos/as técnicos/as, verificamos que três dos inquiridos consideram que *“sim”* (NPISA 7), que as competências interculturais são úteis na relação entre técnico/a e pessoa em situação de sem-abrigo e acreditam que as competências interculturais são uma ferramenta que lhes *“[...] facilita a comunicação”* (NPISA 5).

Também na perspetiva do/a técnico/a do NPISA 2, as competências interculturais são

[...] de extrema importância tendo em conta a diversidade de nacionalidades das pessoas em situação de sem-abrigo com as quais exerço a minha atividade profissional. Tendo como referência que a competência intercultural refere-se ao comportamento eficiente e adequado nas interações com pessoas de outras culturas, pode ainda ser entendido como a competência de comunicação intercultural, conceito que está associado a qualidades como a capacidade de compreensão, ter uma escuta ativa, determinante no apoio e na intervenção nesta problemática. (NPISA 2)

Ainda que o/a técnico/a do NPISA 4 admita que as competências interculturais são importantes, considera que *“[...] não definem a intervenção com esta população”*. Ao encontro da perspetiva anterior, o/a técnico/a do NPISA 1 também não considera que as competências interculturais sejam úteis ou importantes neste contexto porque acredita que a abordagem deve ser apenas uma: *“abordagem efetuada de forma em que existe colaboração, respeito, diálogo e assertividade para qualquer pessoa em situação de sem-abrigo”*.

Na questão sobre como o/a assistente social define o seu papel (pergunta 2.11 do inquérito), apenas um/a técnico/a optou por não responder.

Na perspetiva de alguns técnicos/as, o papel do/a assistente social é caracterizado como um papel de *“facilitador no encaminhamento e relacionamento com os vários serviços”* (NPISA 3) e de *“[...] mediador”* (NPISA 7).

O/a técnico/a do NPISA 1 diz reconhecer a profissão de assistente social como sendo uma *“profissão fundamentalmente interventiva na elaboração, coordenação e execução das políticas sociais, com as pessoas em situação de sem-abrigo.”*

Ainda a este respeito, o/a técnico/a do NPISA 2 referiu que *“o papel do assistente social [...] deve estar dotado de conhecimento do atual papel do assistente social [...] de conhecimento das atuais políticas sociais específicas para as pessoas sem-abrigo, apesar das medidas serem genéricas a outras problemáticas. [...]”* (NPISA 2). Ainda na opinião do NPISA 2, o papel do/a assistente social, independentemente da área em que trabalhe, *“[...] em nada difere do assumido em relação a outras problemáticas, mas sim adapta-se e molda-se à situação vivenciada pela pessoa em situação de sem-abrigo.”*

Na opinião de outro/a técnico/a, o/a assistente social tem um papel importante

[...] em todo o processo de acompanhamento e/ou mudança da pessoa em situação de sem-abrigo. Desde o diagnóstico, a intervenção, reinserção, o profissional deve ter iniciativa e ser versátil e muito importante saber trabalhar em rede. Também é importante realizar trabalho científico com base no conhecimento da realidade do território e na experiência para a mudança das políticas sociais. (NPISA 4)

Ao encontro da perspetiva descrita anteriormente, encontra-se a perceção do/a técnico/a do NPISA 5, que considera que o/a assistente social é:

[...] aquele/a que promove a mudança, a capacidade e o empenhamento na melhoria do bem-estar. Responsável pela gestão de processos. Facilitador nos processos de articulação e comunicação com as diferentes entidades/respostas com as quais a pessoa em situação de sem-abrigo tem de se relacionar no seu percurso de inserção. (NPISA 5)

Na questão sobre as atitudes, características ou objetivos que os/as assistentes sociais gostariam de destacar (pergunta 2.12 do inquérito), dois técnicos/as optaram por não responder.

Os restantes profissionais destacaram que, em contexto de intervenção, há necessidade de o/a assistente social ser “[...] crítico e questionador na posse do conhecimento. Planeamento da ação visando a mudança da realidade dos utentes” (NPISA 1). Na opinião de outro/a técnico/a, é importante que, em contexto de intervenção junto das pessoas em situação de sem-abrigo, o/a assistente social tenha “[...] a capacidade de me colocar no lugar do outro” (NPISA 2). Já o/a técnico/a do NPISA 3 julga que o/a assistente social deve ter a capacidade de consciencializar a “[...] pessoa para a importância dos seus atos e escolhas, levando à mudança, será o que destaca a atuação do Técnico de Serviço Social” (NPISA 3).

Na opinião do/a técnico/a do NPISA 5, o/a assistente social deve possuir várias capacidades, nomeadamente: “capacidade de técnica, comunicador, promotor de mudanças, trabalho em rede/em parceria” (NPISA 5). No exposto pelo NPISA 7, verificamos que, na sua perspetiva, o/a assistente social deve tentar “[...] uma intervenção mais próxima, como técnica de referência, [...] fazer parte de uma equipa multidisciplinar para analisar o fenómeno, planear estratégias de intervenção”.

Por fim, quando questionados sobre se gostariam de partilhar algum aspeto sobre a experiência profissional ou a relação com as pessoas em situação de sem-abrigo, que não tenha sido complementado no guião (pergunta 2.13 do inquérito), apenas o/a técnico/a do NPISA 1 acrescentou que considera “[...] pertinente intervir cada vez mais na prevenção, nomeadamente na área do emprego”.

5.3. Discussão dos resultados

A revisão da literatura sobre pessoas em situação de sem-abrigo permitiu-nos comprovar que este problema social é estrutural às sociedades, enraizado nos fenómenos de pobreza e exclusão social (persistentes e igualmente estruturais) e que afeta uma população cada vez mais diversificada. O fenómeno é mais significativo nas grandes áreas metropolitanas, abrangendo indivíduos com características heterogéneas, que vivem na rua, em espaços públicos, abrigos de emergência ou locais precários, sendo na sua maioria do sexo masculino, nacionalidade portuguesa, com baixas habilitações literárias e percursos profissionais instáveis e precários.

Os dados estatísticos existentes não permitem retratar fielmente o universo de pessoas em situação de sem-abrigo, sendo de sublinhar que o importante não é quantificar, mas caracterizar para intervir. Concordamos com as conclusões de Aldeia (2012): “[...] é do interesse dos governos apresentar publicamente um número relativamente reduzido [...], de modo a subvalorizar o problema” (Aldeia, 2012:137); “[...] a intervenção [...] não é alterada pela produção institucional de estatísticas” (Aldeia, 2016:233).

Neste fenómeno também é possível identificar casos em que o indivíduo é sem-abrigo e imigrante. A investigação neste domínio revela duas situações distintas: a de indivíduos sem-abrigo imigrantes, mas cuja condição não depende diretamente da imigração; e imigrante sem-abrigo, que abrange todas as situações e a sua condição depende da situação de imigrante (Monteiro *et al.*, 2013:11). Os indivíduos estrangeiros em situação de sem-abrigo são provenientes de Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa e os imigrantes sem-abrigo em situação irregular são provenientes de Países Orientais (Monteiro *et al.*, 2013:56), cuja reinserção é condicionada pela complexidade legal, difícil de solucionar. Os mais jovens entram em situação de sem-abrigo logo nos seis meses seguintes à entrada no país, enquanto que os mais velhos entram em situação de sem-abrigo após cinco anos a habitar no país (Monteiro *et al.*, 2013:60-61).

Embora todos partilhem as mesmas dificuldades, foi possível verificar a existência de vários perfis de pessoas em situação de sem-abrigo, segundo o tempo de permanência na rua e o grau de vulnerabilidade: o primeiro perfil é o sem-abrigo temporário, que está em situação de sem-abrigo devido a uma situação inesperada; o segundo perfil é o crónico, indivíduos associados ao alcoolismo e à toxicod dependência, para os quais parte da sua vida é na rua; um terceiro perfil é o total, em que o indivíduo não tem casa, não mantém relações com a comunidade, laços familiares ou afetivos; e o quarto perfil é o periódico, tem casa mas deixa-a quando a pressão aumenta e regressa quando ela acalma (Pereira, Barreto & Fernandes, 2000 *apud* Marques & Lúcio, 2018:64).

Em todos os perfis ocorreram ruturas efetivas, sociais e institucionais, embora nos imigrantes sem-abrigo as ruturas sejam de maior intensidade, determinantes para a sua situação e manutenção. A rutura é atenuada por uma nova rede de sociabilidade entre semelhantes, “ainda que por caminhos desiguais todos venham a ter por leito um pedaço de rua e partilhem das mais diversas formas de desenlaces sociais” (Pais, 2016:46).

Relativamente à saúde, constatamos que estes indivíduos apresentam várias vulnerabilidades consequentes de problemas mentais, dependência de substâncias, doenças crónicas, deficiências físicas, consumo de álcool, colocando-os numa posição bastante vulnerável. E também no que respeita o acesso ao emprego destacamos, nos vários estudos, a existência de barreiras relacionadas com a falta de saúde, que também foram identificadas por Monteiro et al. (2013): *“um dos aspetos mais determinantes [...] é o das condições de saúde [...] agravam a vulnerabilidade do indivíduo perante o mercado de trabalho[...].”* (Monteiro, et al., 2013:11-12). Quanto ao nível de escolaridade, possuem baixas qualificações, o que coloca também barreiras no acesso ao emprego e à melhoria da sua situação financeira.

Verificamos ser o RSI a prestação social dirigida aos indivíduos em situação de pobreza extrema, à qual se podem candidatar todos aqueles que não tenham rendimentos próprios superiores a 132,76€ mensais. Mas verificamos que parte dos indivíduos em situação de sem-abrigo ficam excluídos porque não podem apresentar o comprovativo de residência. Uma prática seguida pelas instituições é a cedência da morada institucional para o indivíduo receber as prestações sociais, mas mediante a imposição de condições não negociáveis. Tal procedimento, na nossa opinião, não é correto porque a pessoa em situação de sem-abrigo deve ter o direito de participar na definição das condições e não ser apenas um beneficiário passivo da intervenção. Aldeia (2019) vai ao encontro da nossa opinião quando afirmou no seu estudo que *“a tutela é coerciva [...], revelando-se como uma forma de dominação”* (Aldeia, 2019:160).

Constatamos que a ENIPSSA (2017-2023) é a estratégia que vigora como resposta à população sem-abrigo, independentemente das características próprias de cada indivíduo e da sua história de vida. Perante uma população heterogénea, pensamos que as políticas sociais são criadas e desenvolvidas de forma desadequada à realidade destes indivíduos. Da mesma opinião é Aldeia (2012), referindo no seu estudo que

[...] considerados um grupo homogéneo [...] facilita o desenvolvimento de políticas públicas [...] estas pessoas passam a ser pensadas como um “objeto único”. [...] este tratamento [...] resultará sempre numa desadequação entre o alvo das políticas e os sujeitos sobre quem elas são aplicadas.

(Aldeia,2012:140)

Por outro lado, observamos que as políticas específicas para imigrantes não contemplam os indivíduos imigrantes sem-abrigo, fato referido pelos/as técnicos/as que participaram no estudo de Monteiro et al. (2013): *“no que respeita à existência de políticas públicas*

específicas para imigrantes sem-abrigo, todos os técnicos dizem desconhecer a sua existência em Portugal,[...]” (Monteiro *et al.*, 2013:144).

No que respeita os resultados do inquérito aplicado na nossa pesquisa, pela análise das respostas dos/as assistentes sociais que exercem atividade no NPISA, verificamos que são na sua maioria do sexo feminino, com média de idades entre 45 e 55 anos e com experiência profissional de 1 a 20 anos. A nível de habilitações académicas, possuem distintas áreas de formação, nomeadamente, licenciaturas em Serviço Social, Política Social, Gestão em Segurança Social, Teologia e Filosofia.

Os participantes da nossa pesquisa mencionam uma intervenção em rede e em parceria direcionada, sobretudo, para respostas de emergência, satisfação de necessidades básicas e encaminhamento para outros serviços. Na nossa perspetiva, tal contribui para a manutenção da situação de sem-abrigo e não para a sua resolução, inclusão e promoção da cidadania da pessoa em situação de sem-abrigo. Da mesma opinião partilha Monteiro *et al.* (2013), quando referem no seu estudo que “[...] *este tipo de apoio é necessário nestas situações de desafiliação e destituição extremas, contudo, não pode continuar a ser exercido de forma isolada, sob pena de nada vir a resolver na vida destas pessoas*” (Monteiro *et al.*, 2013:145).

Na intervenção, verificamos a utilização do modelo sistémico e ecológico e do modelo de intervenção e acompanhamento da ENIPSSA. Embora nem todos os profissionais tenham referido a utilização de modelos, todos afirmaram utilizar instrumentos de registo e recolha de dados. Comprovamos, através das respostas, que os profissionais se deparam com várias dificuldades no quotidiano profissional, a nível funcional, articulação de legislação, acesso a pensões, articulação entre serviços e instituições. As dificuldades maioritariamente referidas resultam da ausência de respostas habitacionais, problemas mentais e comportamentos aditivos. Mencionaram ainda outras dificuldades consequentes do preconceito, retrocessos na intervenção e integração em comunidade terapêutica e abandono do tratamento, dificuldade em encontrar a estratégia correta para quem está há muitos anos na rua e insuficiência de técnicos/as e gestores de casos.

Como forma de superar as dificuldades sentidas na sua prática, os/as assistentes sociais indicam o encaminhamento, a linguagem direta, o acompanhamento efetuado pela equipa de rua, o envolvimento em rede, os parceiros e as reuniões mensais para discutir os casos. No entanto, numa perspetiva oposta, um/a assistente social revela que o trabalho em rede e com

parcerias é insuficiente para ultrapassar as dificuldades. Tal como refere Hespanha (2008:8), as parcerias são vantajosas, mas como os problemas sociais são multidimensionais exigem uma intervenção estruturada entre parceiros e suas competências específicas, e quando não ocorre existe discórdia e dispersão da ação, provocando divergências de objetivos entre parceiros.

Esta situação revela que nem sempre as orientações das políticas permitem concretizar os resultados desejados. Com efeito, os NPISA foram criados como resposta local às necessidades das pessoas em situação de sem-abrigo, na tentativa de aproximar serviços e respostas aos indivíduos, planeando e intervindo na promoção da autonomia e inclusão. Mas, na prática da intervenção, existem barreiras e dificuldades de operacionalizar esses objetivos políticos.

Através das respostas aos inquéritos identificámos que as equipas de intervenção do NPISA são constituídas por parceiros e entidades que constituem o Grupo Operativo NPISA, planeando e organizando a sua intervenção de acordo com o Modelo de Intervenção e Acompanhamento Integrado e o Plano de Ação e Intervenção dos NPISA.

No que respeita aos recursos, respostas e serviços na intervenção, estes foram, maioritariamente, considerados insuficientes e não adequados. Foram apontadas, em termos de propostas de melhoria, a necessidade de implementar residências partilhadas, criar mais alojamento e adequado às necessidades, maior investimento em equipas de acompanhamento na área da saúde mental e dos comportamentos aditivos.

Os inquiridos propuseram várias estratégias complementares para uma melhor intervenção, tais como a capacidade criativa e dinâmica de grupo, uma revisão do acesso às respostas sociais, simplificação da legislação do RSI, descomplicação da burocracia no acesso às pensões, aproveitamento de respostas que constam da estratégia mas que não é utilizada por falta de protocolo com a Segurança Social, eliminação da morosidade e rigidez dos serviços e criação de uma base de dados, de forma a permitir a monitorização e cruzamento de informação a nível nacional. Estas propostas corroboram a análise de Marques (2016), que afirma que foram negligenciados junto desta população “[...] o trabalho comunitário em prol duma intervenção centrada no indivíduo, [...] secundarizou a cidadania e a transformação criativa focalizando-se num exercício profissional de carácter técnico-administrativo de gestão de apoios sociais” (Marques, 2016:411).

A nível financeiro e humano, os/as assistentes sociais referiram a necessidade de um maior investimento em equipas de rua, técnicos de intervenção, financiamento da estratégia nacional em vigor e financiamento adequado ao desenvolvimento da intervenção e criação de recursos locais, inscritos no ENIPSSA (2017-2023) e disponíveis aos NPISA.

Relativamente à formação, indicaram sentir ou já ter sentido necessidade de formação ao nível da saúde mental, atendimento integrado, gestão de caso e intervenção com pessoas de duplo diagnóstico. Contudo, foi referido que essa necessidade foi minimizada em 2019, devido ao aumento da aposta em formação pela ENIPSSA (2017-2023) e NPISA.

Quanto às competências interculturais, alguns inquiridos entendem que são úteis na intervenção porque facilita a comunicação. Há, aliás, quem as considere de extrema importância, porque intervêm diariamente com uma grande diversidade de nacionalidades na população em situação de sem-abrigo. Mas um/a outro/a assistente social, apesar de considerar as competências interculturais úteis, pensa que não definem a intervenção junto desta população. Em contraste, há quem não considere as competências interculturais úteis, porque, na sua opinião, a abordagem deve ser sempre efetuada de forma a existir colaboração, diálogo, respeito e assertividade para qualquer pessoa em situação de sem-abrigo.

Ao longo deste estudo, a formação foi referida por vários autores como uma necessidade que as sociedades modernas impõem a estes profissionais, que necessitam de prosseguir uma constante aquisição de competências pessoais e profissionais, para lhes permitir ter uma visão diferente do mundo e dos desafios que ele coloca (Iamamoto, 1996 *apud* Amaro, 2015; Almeida & Sousa, 2016; Idáñez & Burashi, 2014; Carneiro & Malheiros *apud* Bracons, 2018). Referem que para além da aquisição de competências, devem ter a capacidade de se colocar no lugar do Outro e estarem de fato predispostos a fazê-lo (Brinca, 2018; Bender *et al.*, 2010; Chen & Starosta, 1996 *apud* Idáñez & Baruschi, 2014).

Como afirma Bracons (2018),

[...] quem trabalha com pessoas com especificidades culturais distintas, necessita comunicar e compreender como as pessoas vivem e experienciam o mundo e a sociedade de acolhimento. É imprescindível a aquisição de determinadas competências por parte do profissional para saber comunicar, relacionar e trabalhar com pessoas e grupos culturalmente diferentes.

(Bracons, 2018:21)

No que respeita ao papel dos/as assistentes sociais na intervenção com pessoas em situação de sem-abrigo, as opiniões dos inquiridos realçaram o papel de facilitador, mediador, interventivo desde a elaboração até à execução de políticas sociais, dotado de conhecimento atual sobre o seu papel, das atuais políticas sociais específicas dirigidas a esta população. Referiram ser um papel que se molda à situação destas pessoas, de acompanhamento, promovedor da mudança e do bem-estar do utente. Salientaram ainda que o/a assistente social deve ter capacidade de iniciativa, ser versátil e saber trabalhar em rede. Em contexto de intervenção entendem que o/a profissional deve ter como características específicas ser crítico e questionador na posse de conhecimento, planeador da ação para a mudança do utente, ter capacidade de se colocar no lugar do outro, ter capacidade de consciencializar o utente para a mudança e todo o processo, ter capacidade técnica, comunicativa, promotora de mudanças, e de trabalho em rede/parceria, com intervenção próxima, como parte de uma equipa multidisciplinar para analisar o fenómeno e planejar estratégias de intervenção. Por fim, consideram ainda pertinente a abertura de candidaturas para projetos de intervenção, realização de trabalhos científicos com base no conhecimento real e experiência, que permita mudanças nas políticas sociais e uma intervenção maior na prevenção do emprego.

O trabalho em rede, baseado no encaminhamento e envolvimento em rede e de parceiros, é o método que estes profissionais utilizam para superar as dificuldades que sentem na prática. Contudo, segundo os/as técnicos/as, as parcerias não eliminam as dificuldades. Na verdade, estas podem condicioná-los “[...] a exigências e solicitações das organizações e dos clientes” (Bracons, 2017:145-146) e mediante a intervenção em rede os profissionais deixam de ser responsáveis pela gestão dos problemas das pessoas ou famílias, passando a desempenhar funções de coordenadores e gestores de recursos sociais de apoio, ajudando-os nas suas necessidades, mas atribuindo-lhes a responsabilidade individual do seu problema (Ferreira & Seno, 2014 *apud* Bracons, 2017:147).

Com efeito, a profissão depara-se com várias dificuldades e a vários níveis. É o que Amaro (2015) define como os desafios impostos pela “*burocracia técnica*” no exercício das funções (Amaro, 2015:59), porquanto a evolução da organização do sistema da Segurança Social contribuiu para a acumulação de funções administrativas, de transferência de prestações, verificação de meios existentes e preenchimento de formulários (Amaro, 2015:63).

Neste contexto, embora o profissional de Serviço Social almeje contribuir para o bem-estar do utente, as condições de trabalho que existem e lhe são impostas não lhe permitem ter autonomia para exercer a sua atuação de acordo com o objetivo principal. Segundo Amaro (2015) isto ocorre porque o profissional tende “[...] a dirigir a sua atenção para o instrumento que lhe serve de guia, deslocando o foco da sua intervenção para o preenchimento dos campos solicitados, mais do que para a escuta ativa e para a construção da relação” (Amaro, 2015:63).

Não obstante, nesta conjuntura desafiante, há que ter em mente que o Serviço Social é uma profissão que se centra no indivíduo, que defende a responsabilidade social de uns pelos outros, que remove obstáculos à autodeterminação individual e desenvolve o potencial de cada pessoa (Amaro, 2015:54). O trabalho social tem como base a justiça social, os direitos humanos, a responsabilidade coletiva e o respeito pelas diversidades, tal como preconiza a Federação Internacional de Serviço Social (*International Federation of Social Workers*) (IFSW, 2014:s.d).

Conclusão

Com a realização do presente estudo procurámos compreender o papel dos profissionais de Serviço Social na promoção da cidadania e inclusão social das pessoas em situação de sem-abrigo. Pretendeu-se dar um contributo para aprofundar o conhecimento sobre o exercício da profissão de assistente social neste domínio de atuação, num contexto em que a literatura existente ainda é escassa e exige a pesquisa sobre os condicionalismos e os desafios da profissão nos vários setores e áreas de intervenção.

Partindo desta questão orientadora – qual o papel dos profissionais de Serviço Social na promoção da cidadania e inclusão social das pessoas em situação de sem-abrigo? – definiram-se os seguintes objetivos de investigação:

- Caracterizar e analisar as políticas sociais que enquadram a intervenção da e do assistente social na intervenção com a pessoa em situação de sem-abrigo;
- Caracterizar as técnicas, os métodos e as práticas de intervenção do Serviço Social face à situação de sem-abrigo;
- Identificar, na perspetiva da e do assistente social, as dificuldades no exercício da atividade profissional;
- Identificar, na perspetiva da e do assistente social, as lacunas nas respostas sociais dirigidas à população em situação de sem-abrigo, bem como as estratégias para as superar e que permitam contribuir para melhorias na intervenção;
- Compreender como a atuação da e do assistente social promove a cidadania e inclusão social da pessoa sem-abrigo;
- Compreender o papel das competências interculturais na intervenção do e da assistente social.

Tendo em conta os objetivos deste estudo, optámos por uma abordagem qualitativa, complementada por uma pesquisa documental, que nos permitiu seleccionar, tratar e interpretar informação de outros autores e estudos (Carmo & Ferreira, 2008:73-75).

No sentido de responder aos objetivos traçados, foi realizado um estudo de caso cuja amostra abrangia as e os assistentes sociais inseridos nos Núcleos de Prevenção e Intervenção Sem-Abrigo (NIPSA) existentes em território nacional. Para coleta e análise de dados, foram utilizadas as seguintes técnicas qualitativas: pesquisa documental, inquérito por questionário e análise de conteúdo.

Da revisão da literatura podemos realçar que a entrada em situação de sem-abrigo é um processo severo para a dignidade humana, que transporta carência de recursos económicos e de meios para satisfazer necessidades básicas de sobrevivência, num quotidiano de extrema pobreza e vulnerabilidade. O estatuto social atribuído às pessoas em situação de sem-abrigo está associado a uma desvalorização da sua identidade e desqualificação social, que as afasta do acesso aos direitos inerentes a todos os seres humanos. Ao perfil clássico da pessoa em situação de sem-abrigo juntaram-se novos perfis de excluídos, consequentes de mudanças económico-sociais, onde se englobam os imigrantes. O processo migratório é complexo, nem sempre se processando em condições que garantam o acesso a direitos no país de acolhimento, pelo que muitos indivíduos se deparam com a situação de sem-abrigo decorrente do seu percurso migratório. Neste grupo de pessoas verificamos a existência de sem-abrigo nacionais e imigrantes sem-abrigo, o que aponta para uma população heterogénea, apesar de ter carências em comum.

Neste contexto atual de complexificação das vivências de vulnerabilidade social e das situações de sem-abrigo, os profissionais de Serviço Social procuram soluções e estratégias para o bem-estar das pessoas, assumindo-se como mediadores entre recursos e pessoas (Bracons, 2017:145). No entanto, a burocracia ocupa grande parte do tempo do/a técnico/a, restando pouco tempo para uma intervenção direta e para tarefas capacitantes, de empoderamento dos indivíduos em situação de vulnerabilidade. Apesar da evolução positiva dos modos de intervenção destes profissionais, centrado necessariamente no trabalho em rede, verificamos que a intervenção junto das pessoas em situação de sem-abrigo se mantém maioritariamente assistencialista e de encaminhamento entre serviços, colocando a cidadania e a transformação de lado (Marques, 2016:411).

Assim, consideramos ser necessário criar soluções para o problema de cada um, porque é isso que tem de ser solucionado, não se pode utilizar a categorização como “[...] *motivos exclusivos para que o sujeito se tenha tornado sem-abrigo* (Aldeia, 2016:225) e para que permaneça nesta situação. Para Bulla *et al.* (2004) mencionado por Marques & Lúcio (2018), por detrás de uma situação de sem-abrigo existe perda de vínculos familiares, consequente de situações de desemprego, de violência, perda de familiares, perda da sua auto-estima, problemas de alcoolismo, toxicodependência, problemas mentais, entre outros (Bulla *et al.*, 2014 *apud* Marques & Lúcio, 2018:56). Se sabemos que estes são os principais motivos que levam a que os indivíduos se tornem sem-abrigo, devemos criar soluções e medidas para

cada um destes problemas, ajustando-as a cada pessoa. Parece-nos que tal não ocorre, o que nos leva a ponderar a existência de um desinteresse em criar soluções para cada uma das situações e o interesse apenas em manter e controlar a situação e os indivíduos.

O Estado mantém-se distante porque delegou nas instituições as suas competências garantindo a sua subsidiação, mas, na realidade, acabou por desinvestir nas políticas sociais e por atribuir a sua responsabilidade de garantir direitos sociais e económicos ao sem-abrigo tornando-os “[...] pontos exclusivos da compreensão e acção neste fenómeno negado como fenómeno” (Aldeia, 2016:218). Por outro lado, as políticas sociais foram elaboradas de modo geral, estando desadequadas às características reais da população em situação de sem-abrigo; as leis e os serviços para ajudar as pessoas em situação de vulnerabilidade, na prática revelam-se um obstáculo à sua inserção.

Neste sentido, é necessário desenvolver estratégias que efetivamente promovam o acesso à cidadania e criar uma rede de suporte, porque de nada serve disponibilizar recursos se não existirem estratégias locais e nacionais, que cooperem para uma estratégia curativa e preventiva deste fenómeno e que englobe todas as pessoas que vivem em contexto de rua.

Da leitura que fazemos a nível institucional e do trabalho de rede/parceria, parece-nos que a formulação de uma intervenção social inovadora não demonstra provas de, na prática, ter alcançado esse objetivo, continuando a implementar-se práticas assistencialistas, com a manutenção da situação e o encaminhamento de serviço para serviço. Responde-se ao fenómeno dos sem-abrigo através da mobilização de instituições, técnicos/as, planos e estratégias elaboradas e decididas por outrem que não a pessoa sem-abrigo, impondo regras e formas de estar, impedindo-o de serem elas próprias. Concordamos com Aldeia (2016), quando refere que esta forma de imposição “[...] condiciona as formas plausíveis de os sem-abrigo agirem, falarem e se constituírem como sujeitos” (Aldeia, 2016:218).

Os profissionais trabalham em instituições com códigos e regulamentos de conduta e procedimentos a seguir, atuam para executar medidas já elaboradas, cumprindo a burocracia e o encaminhamento entre serviços, não havendo espaço para criar proximidade com o utente. Entendemos que a “obrigação de execução” não é justificação para uma intervenção fraca e distante e partilhamos da opinião de Aldeia quando refere que “[...], ocorre uma rejeição clara da multiplicidade de ligações entre este fenómeno – e cada indivíduo sem-abrigo e o resto do mundo. [...]. Face à dificuldade de agir sobre diversos fatores

problemáticos, [...], estes atores revelam uma vontade de simplificação da realidade” (Aldeia, 2016:221). Por outro lado, a reorganização imposta às instituições para executar medidas, reduz os recursos disponíveis (humanos e materiais), traduzindo-se, na prática, em respostas insuficientes.

Podemos assim concluir que as instituições e os/as assistentes sociais continuam a exercer uma intervenção direcionada para as práticas assistencialistas, com poucos recursos humanos e financeiros, com respostas de emergência e encaminhamento para outros serviços, mantendo estruturas organizacionais e intervencionais com algumas falhas, desadequadas à realidade de uma sociedade multicultural, negligenciando, assim, a prevenção e a inclusão.

Evidenciamos a necessidade deste fenómeno ser observado de forma a permitir criar respostas específicas e adequadas às características desta população. É, também, urgente que as e os assistentes sociais tomem consciência da importância das competências interculturais (pessoais, teóricas e profissionais) porque a diferença e a diversidade são intrínsecas à sociedade. É crucial uma mudança na forma de atuação, passando de uma atuação assistencialista e de manutenção para uma atuação de inserção, respeitando as características específicas de cada indivíduo e o tempo e espaço pessoal que cada um necessita para decidir fazer e o fazer. Apontamos a necessidade dos/as profissionais utilizarem um plano de intervenção eficiente e que seja efetivamente utilizado e que vá mais além do que o zelo de um profissional que representa uma instituição, ou seja, que possibilite oportunidades de suporte relacional, que permita a estes indivíduos sentirem que, de fato, vão ser apoiados e que são respeitados e valorizados, que lhes permita não olhar com desconfiança para estes profissionais, entregando-se a estes para uma intervenção que treine as suas competências pessoais, assertivas e cognitivas, para um futuro risonho. Somente a conjugação entre planos e estratégias adequados e as competências culturais que o/a profissional deve ter pode, efetivamente, traduzir-se numa intervenção bem-sucedida.

As pessoas em situação de sem-abrigo têm o direito a uma vida digna, não têm de viver perpetuamente no isolamento, dependentes da caridade de instituições, resignadas à sua situação ou escondidas porque estão ilegais. E são essas situações que as/os assistentes sociais devem evitar, promovendo a aproximação destas pessoas a redes de sociabilidade positivas, recriando laços físicos e emocionais. Precisam e têm direito a um Estado, a uma

comunidade e a profissionais humanos, atentos e de mentalidade aberta, que, independentemente dos trajetos de cada indivíduo, se interessem por ele/ela e que apostem nas suas capacidades, construindo uma relação de ajuda, restabelecendo a confiança e a autoestima, para que com confiança se sintam parte da sociedade. Precisam ainda de políticas, estratégias e planos devidamente adequados. Apenas olhando para este fenómeno com o objetivo de o resolver será possível devolver a estas pessoas o direito a se sentirem humanos, parte de uma sociedade que se quer inclusiva.

Esperamos que o Serviço Social consiga sair do enredo da burocracia e das hierarquias em que se encontra e que possa vir a beneficiar do interesse que o atual Presidente da República tem demonstrado pela questão dos sem-abrigo, em prol de melhorias e mudanças efetivas na direção da autonomia das pessoas em situação de sem-abrigo e da sua inserção social.

Após a análise dos dados, e considerando as limitações com que nos deparamos no início e no decorrer deste estudo, gostaríamos de recomendar:

- Formação e sensibilização, de instituições e assistentes sociais, no domínio das competências interculturais;
- Formação dos/as assistentes sociais em inteligência emocional, de forma a aprofundar as competências de compreensão, comunicação e empatia, para uma relação de proximidade com vista à mudança;
- Criação de um modelo de intervenção com estratégias criativas, permitindo a interação entre técnico/a e utentes, de forma a criar o sentimento de fazer parte de algo e construir laços afetivos (por ex. equipas de futebol de rua, pintura de paisagens, formação de grupos de dança);
- Criação de projetos de alfabetização e escolarização para adultos que contribuam efetivamente para a capacitação e integração destes no mercado de trabalho (por ex. formações modulares certificadas, RVCC);
- Criação de protocolos com o Serviço Nacional de Saúde para criar planos de intervenção na área da saúde mental e comportamentos aditivos, que permitam numa fase posterior a inserção social;
- Criação de novos protocolos/parcerias com entidades e serviços para acesso dos imigrantes sem-abrigo irregulares a apoios e alojamento temporário, de urgência e residências;

- Criação de núcleos especializados em legislação e apoio jurídico especializado na área da legalização e inclusão social e com respostas sociais específicas para a população imigrante sem-abrigo, em situação legal ou ilegal, no acesso aos seus direitos;
- Criação de locais próprios e adequados para as refeições, onde as pessoas se possam sentar confortavelmente e usufruir da refeição tranquilamente; que esse lugar lhe permita, para além de desfrutar da refeição, realizar a higiene diária e tratamento de roupa;
- Sensibilização da sociedade sobre a pessoa em situação de sem-abrigo, através de ações de sensibilização à comunidade divulgadas pela comunicação social (por ex. relatando histórias de vida com as pessoas em situação de sem-abrigo assumindo voz própria);
- Ativação e aplicação das medidas políticas abrangidas na Estratégia Nacional Para as Pessoas em Situação de Sem-Abrigo (ENIPSSA).

Ao tentar compreender o exercício da profissão de assistente social, espero poder contribuir para uma reflexão sobre o papel da e do assistente social com as pessoas em situação de sem-abrigo, de modo a que a intervenção seja ainda mais eficaz e permita atingir maior bem-estar, assim como uma inserção bem-sucedida na sociedade, com uma convivência harmoniosa. Esperamos com esta pesquisa contribuir para a construção de um olhar reflexivo, a nível académico e social, sobre a intervenção com as pessoas em situação de sem-abrigo e a profissão do Serviço Social.

Bibliografia

ACM (n.d) *Se estiver doente, quais os meus direitos e deveres?* Recuperado de: <https://www.acm.gov.pt/-/se-estiver-doente-quais-os-meus-direitos-e-deveres-> [18 de agosto de 2019]

Aldeia, J. (2019, jan-jun) *A dificuldade de morar. Exercícios de poder no fenômeno dos sem-abrigo*. Contemporânea – Revista de Sociologia da UFSCAR, 9, (1), 145-171, jan.-jun.2019. Recuperado de: <https://eg.uc.pt/handle/10316/87751> [02 de novembro de 2019]

Aldeia, J. (2018) *O governo dos sem-abrigo pela mentira*. Oficina do CES. Estudo Geral Repositório Científico da Universidade de Coimbra, Oficina (441), março de 2018.Coimbra. Editora: Centro de Estudos Sociais. Recuperado de: <https://eg.uc.pt/handle/10316/87439> [02 de novembro de 2019]

Aldeia, J. (2016) *Vontade de simplificação: agir no fenômeno dos sem-abrigo*. EM PAUTA, Rio de Janeiro- 1º Semestre de 2016, 14, (37), 217-242, outubro de 2016 . Revista da Faculdade da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Recuperado de:

https://www.researchgate.net/publication/308766696_Vontade_de_simplificacao_agir_no_fenomeno_dos_sem-abrigo [02 de novembro de 2019]

Aldeia, J. (2014b, dezembro) *De “cidadão” a “sem-abrigo”*. *O laço de cidadania no fenômeno dos sem-abrigo*. Interseções [Rio de Janeiro].Universidade do Estado do Rio de Janeiro. 16 (2), 229-244. Recuperado de: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/intersecoes/article/view/16703/12463>[28 de outubro de 2019]

Aldeia, J. (2014a, dezembro) *A Centralidade do Trabalho no fenômeno dos Sem-Abrigo*. Revista Labor. 1, (11), 1-20. Recuperado de: <http://www.periodicos.ufc.br/labor/article/view/6620> [28 de outubro de 2019]

Aldeia, J. (2012) *Investigar o fenômeno dos sem-abrigo. Em defesa de uma política ontológica declarada e preocupada*. Revista Crítica de Ciências Sociais[online]. (97), 1-23, junho de 2012. Editor: Centro de Estudos Sociais. Recuperado de:

<http://www.enipssa.pt/documents/10180/11896/Investigar+o+fen%C3%B3meno+dos+sem-abrigo/352d874f-7bd5-4eb6-817e-c73e6ba6c7cd> [13 de setembro de 2019]

Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P. (n.d) *Agenda 2030 – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*. Lisboa. Recuperado de:

<https://www.adcoesao.pt/content/agenda-2030-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel>[02 janeiro 2020]

Aires, S. (n.d) *Diálogos União Europeia Sectoriais Brasil. Projeto Apoio aos Diálogos Sectoriais da União Europeia.* Brasil.Pp.19-29. Recuperado de: http://www.sectordialogues.org/sites/default/files/acoes/documentos/relatorio_fenomeno_s_em_abrigo_na_ue_-_bases_e_tipologias_de_uma_estrategia_final_-_sergio_aires.pdf

Almeida, J. & Sousa, P. (2016) *Serviço social culturalmente sensível e competente.* In Carvalho, M. (Coord.) & Pinto, C. (2016) *Serviço Social. Teorias e Práticas.* (Pp.289-309. Edição: PACTOR- Edições de Ciências Sociais, Forenses e da Educação. Lisboa.

Alto Comissariado para as Migrações (n.d) *Serviços- ACM.* Recuperado de:

<https://www.acm.gov.pt/documents/10181/27754/Brochura+ACM/3099c1c8-d233-4309-9ed8-567d3520a5ff>[22 de julho de 2019]

Alto Comissariado para as Migrações (n.d) *App My CNAIM e Fórum Migrante.* Recuperado de: <https://www.acm.gov.pt/-/app-my-cnaim-e-forum-migrante?inheritRedirect=true> [18 de agosto de 2018]

Amaro, M. (2015) *Urgências e Emergências do Serviço Social. Fundamentos da profissão na contemporaneidade* (2ª ed.). Lisboa: Universidade Católica Editora.

André, G. (2011) *Formar Assistentes Sociais para uma mediação em direitos sociais.* Repositório Lusíada. *Intervenção social*, (38),34-43. [2.º semestre de 2011]. Lisboa: Universidade Lusíada. Recuperado de: http://repositorio.ulusiada.pt/bitstream/11067/1040/1/IS_n38_1.pdf [17 de outubro de 2019]

Bäckström, B., & Castro-Pereira, S. (2012, jan./jun) *A questão migratória e as estratégias de convivência entre culturas diferentes em Portugal.* *Rev. Inter. Mob. Hum.*, Brasília, Ano XX, (38), 83-100, jan./jun. 2012. Recuperado de:

<https://repositorioaberto.uab.pt/bitstream/10400.2/2194/1/300-624-1-SM.pdf> [17 de maio de 2019]

Baganha, M., Ferrão, J., & Malheiros, J. (1999) Os imigrantes e o mercado de trabalho: o caso português. *Análise Social*, XXXIV (150), 147-173. Recuperado de:

<http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1218798808U7wGZ1ko2Iq72GN3.pdf> [05 de maio de 2019]

Barros, J. (2018, dezembro) *Igualdade e Diferença: uma discussão conceitual mediada pelo contraponto das desigualdades*. Revista Brasileira de Educação, 23,7-21, dezembro de 2018. Brasil: Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Nova Iguaça, RJ, Brasil. Recuperado de: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1413-24782018000100278&lng=pt&nrm=iso [19 de setembro de 2019]

Bender, K., & Negi, N e Fowler, D.N. (2010) *Exploring the Relationship between Self-Awareness and Student Commitment and Understanding of Culturally Responsive Social Work Practice*. Journal of ethnic & cultural diversity in Social Work, 19, (1), 34-53, fevereiro de 2010. Recuperado de: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/15313200903531990> [05 de outubro de 2019]

Bracons, H. (2018, dezembro) *Mediação Intercultural na Educação. Cultura, diversidade, interculturalidade e mediação: percepções dos estudantes de Serviço Social*. In Oliveira, C., Rodrigues, C., & Karino, N. (2018) Migrações. Revista Migrações,(15), 12-27, dezembro de 2018. Observatório das Migrações, ACM I.P. Lisboa: Edição: ACM-Alto Comissariado para as Migrações IP. Disponível em: https://www.om.acm.gov.pt/documents/58428/183863/PAGINACAO_06_REV15_online.pdf/57c28a51-a2ee-4e1f-9d09-780bd00d826c[05 de novembro de 2019]

Bracons, H. (2017, outubro) *Metodologia do Atendimento Integrado. Uma experiência de intervenção local*. Sociologia. ON LINE, (14),143-156, outubro de 2017.Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias, Instituto de Serviço Social. Lisboa. Recuperado de: <http://revista.aps.pt/wp-content/uploads/2018/03/SociologiaAPS14Capitulo7DOI.pdf> [05 de novembro de 2019]

Brinca, J. (2018) *O Serviço Social nas equipas de rua. Modelo(s) de prática(s)*. (2ª ed., Lisboa: Edições Esgotadas.

Câmara Municipal de Lisboa (2015) *Programa Municipal Para a Pessoa Sem-Abrigo. 2016-2018*. Pelouro dos Direitos Sociais. 4-21. Recuperado de:

[https://observatorio-lisboa.eapn.pt/ficheiro/Programa Municipal para-as-Pessoas-Sem-Abrigo-Outubro2015.pdf](https://observatorio-lisboa.eapn.pt/ficheiro/Programa_Municipal_para-as-Pessoas-Sem-Abrigo-Outubro2015.pdf) [29 de março de 2019]

Capucha, L. (2005) *Desafios da Pobreza. Pobreza e Territórios de Exclusão*. 25-91. Oeiras: Celta. Recuperado de: <https://pobrezaeterritoriosdeexclusao.wordpress.com/clarificacao-do-conceito-luis-capucha/>[29 de outubro de 2019]

Carmo, H. (2007) *Desenvolvimento Comunitário* (2ª ed). Lisboa: Universidade Aberta.

Carmo, H. & Ferreira, M. (2008) *Metodologia da Investigação. Guia para Auto-Aprendizagem*. (2ª ed). Lisboa: Universidade Aberta.

Carneiro, R. (2008, dezembro) *A Educação Intercultural*. In Lages, M. & Matos, A. (2008) *Portugal Percursos de Interculturalidade. Desafios à identidade*. 4, 54-57, dez. 2018. Lisboa. Edição: Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural (ACIDI, I.P.). Recuperado de:

https://www.om.acm.gov.pt/documents/58428/182327/4_PI_indice.pdf/5e88eaba-1a4f-44c0-b31b-dbb5205e8f37 [2 de outubro de 2019]

Carrasco, M. (2016) *Mediação e Serviço Social*. In Carvalho, M. & Pinto, C. (Coords.), *Serviço social. Teorias e Práticas*. (Pp.225-240). Lisboa: PACTOR -Edições de Ciências Sociais, Forenses e da Educação.

Carvalho, M., Vicente, M., Silva, R., & Garcia, S. (1996) *Atuação do Assistente Social Promotora de cidadania na transição pós-moderna*. Revista| Journal| Intervenção social, (13/14), 1996. Lusíada. Serviços de informação, documentação e internet. Lisboa: Fundação Minerva- Cultura- Ensino e investigação científica / Universidade Lusíada. Recuperado de: <http://revistas.lis.ulusiada.pt/index.php/is/article/view/1341/1450> [8 de Abril de 2019]

Carvalho, M. (2010, dezembro) *Serviço Social em Portugal: Percurso Cruzado entre a Assistência e os Direitos*. Revista Serviço Social & Saúde. UNICAMP Campinas, IX, (10), 155-157, dez, 2010. Recuperado de: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/sss/article/view/8634890/2789> [28 de maio de 2019]

Carvalho, M., & Pinto, C. (2016) (Coords.) *Serviço Social. Teorias e Práticas*. (pp.4-45; 72-105). Lisboa: PACTOR – Edições de Ciências Sociais, Forenses e da Educação.

Carvalho, M. (2016) *Ética Aplicada Ao Serviço Social. Dilemas e Práticas Profissionais*. Lisboa: PACTOR - Edições de Ciências Sociais, Forenses e da Educação.

Carta Social Europeia Revista (1999). Série de Tratados Europeus/163. Procuradoria Geral da República. Gabinete de Documentação e Direito Comparado. Pp.14-15. Ministério Público. Portugal. Recuperado de: http://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/carta_social_europeia_revista.pdf [4 de janeiro de 2020]

Castles, S. (2005) *Globalização, Transnacionalismo e Novos Fluxos Migratórios. Dos Trabalhadores Convidados às Migrações Globais*. Editora: Fim de Século

Casas, C. (2016) *Os Planos para a Integração dos Imigrantes e o Novo Plano Estratégico para as Migrações em Portugal: uma década (2007-2016) em retrospectiva*. (13), 33-43. In Revista Migrações - Número Temático Planos de Integração para Migrantes, dezembro 2016, (13), Lisboa: ACM. Disponível em: <https://www.om.acm.gov.pt/documents/58428/569795/Os+Planos+para+a+Integra%C3%A7%C3%A3o+dos+Imigrantes+e+o+Novo+PEM+em+PT+-+Cristina+Casas.pdf/1d324de3-9e2c-4e41-8a96-5b4add677789>

Comissão Europeia (2018). Análise Anual do Crescimento 2018, Bruxelas. Recuperado de: <https://eurlex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=COM:2017:690:FIN> [02 janeiro de 2020]

Conselho Português para Refugiados (CPR) (s.d) *Missão e Valores*. Recuperado de: <https://cpr.pt/missao-visao-e-valores/> [29 de março de 2019]

Conceição, V. (2012) *Aspectos éticos em pesquisa em ciências sociais: um debate necessário*. Revista Digital. Buenos Aires, Año 17, N°171, agosto de 2012. Disponível em: <http://www.efdeportes.com/efd171/aspectos-eticos-em-pesquisa-em-ciencias-sociais.htm>

Costa, P. (2015) *O interculturalismo político e a integração dos imigrantes: o caso português*. 14 (30), 56-71, maio/agosto de 2015. Editora: Universidade Federal de Santa Catarina. Recuperado de: <https://repositorioaberto.uab.pt/handle/10400.2/4529> [27 de maio de 2019]

Cruz, M. (2019a, dezembro) *Ministra nomeia gestor para estratégia de integração dos sem-abrigo*. 11 Dezembro. Observador/Agência Lusa, Lisboa. Recuperado de: <https://observador.pt/2019/12/11/ministra-nomeia-gestor-para-estrategia-de-integracao-dos-sem-abrigo/> [3 janeiro 2019]

Cruz, M. (2019b, dezembro) *Orçamento 2020. Marcelo assinala “salto de 15 vezes” nas verbas para sem-abrigo*. 27 de Dezembro. SIC notícias/Lusa. Lisboa. Recuperado de: <https://sicnoticias.pt/especiais/orcamento-do-estado-2020/2019-12-27-Marcelo-assinala-salto-de-15-vezes-nas-verbas-para-sem-abrigo>[5 janeiro de 2020]

Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural (2002). Recuperado de: <https://www.oas.org/dil/port/2001%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20Universal%20sobre%20a%20Diversidade%20Cultural%20da%20UNESCO.pdf> [12 de abril de 2019]

Dias, S. (Coord.) Gama, A., Silva, A., Cargaleiro, H., Horta, R., Lemos, M., Martins, M. (2018) *Atitudes e representações face à saúde, doença e acesso aos cuidados de saúde nas populações imigrantes*. (62), 27- 36, abril de 2018. Coleção de Estudos do Observatório das Migrações, 62. Lisboa: ACM. Recuperado de: <https://www.om.acm.gov.pt/documents/58428/177157/Estudo+%2362.pdf/8c3cb667-418b-4a63-9c2f-937c9dcad0cb>[24 de maio de 2019]

EAPN Portugal (2015). *Erradicar a Pobreza. Compromisso para uma Estratégia Nacional*. Rediteia (48), 20-39, 2015. Revista de Política Social|2015. Edição: EAPN Portugal/ Rede Europeia Anti- Pobreza: Porto. Recuperado de: https://servicosocial.pt/wp-content/uploads/2015/10/Revista-rediteia_48.pdf [19 de março de 2019]

ENIPSSA (2018) *Inquérito sobre os conceitos utilizados e os sistemas locais de informação*. Resultados. Recuperado de: <http://www.enipssa.pt/documents/10180/11876/Inqu%C3%A9rito+sobre+os+conceitos+utilizados+e+os+sistemas+locais+de+informa%C3%A7%C3%A3o+-+Resultados/1f90b76c-aa64-439e-a043-1b083038dafd>[7 de fevereiro de 2019]

ENIPSSA (2017-2023) *Estratégia Nacional de Integração para as Pessoas em situação de sem-abrigo*. Recuperado de: <http://www.enipssa.pt/objetivos-estrategicos-e-metas>[15 de janeiro de 2019]

ENIPSSA (2017) *NIPSA- Núcleo de Planeamento e Intervenção Sem-Abrigo*. Recuperado de: <http://www.enipssa.pt/npisa> [10 de janeiro de 2019]

ENIPSSA (2017) *GIMAE*. Recuperado de: <http://www.enipssa.pt/gimae> [22 de dezembro de 2019]

ENIPSSA (2017) *Iniciativas. Plano de Ação 2019-2020*. Recuperado de: <http://www.enipssa.pt/-/plano-de-acao-2019-2020> [3 janeiro 2020]

ENIPSSA (2009-2015) *Estratégia Nacional para a Integração de Pessoas Sem-Abrigo:*

Prevenção, Intervenção e Acompanhamento. (Pp.5-6). Recuperado de:

[http://www.enipssa.pt/documents/10180/12352/Estrat%C3%A9gia+Nacional+para+a+Integra%C3%A7%C3%A3o+das+Pessoas+Sem-Abrigo+2009-2015+\(ENIPSSA+2009-2015\)/d6d206ba-112a-42ef-a034-39af8afec5fb](http://www.enipssa.pt/documents/10180/12352/Estrat%C3%A9gia+Nacional+para+a+Integra%C3%A7%C3%A3o+das+Pessoas+Sem-Abrigo+2009-2015+(ENIPSSA+2009-2015)/d6d206ba-112a-42ef-a034-39af8afec5fb) [10 de janeiro de 2019]

ENIPSSA (s.d) *Destaque. A questão sem-abrigo em Portugal*. Fonte: Censos 2011.(Pp.1-6)

Recuperado de: <http://www.enipssa.pt/documents/10180/12352/Anexo+3+-+Destaque+CENSOS+2011/c7944d81-c24f-431e-9ce0-d1b681ecd221> [10 de janeiro de 2019]

ENIPSSA (s.d) *Homelessness in Portugal*. FEANTSA Country Fiche Update:2017.

Recuperado de:

<http://www.enipssa.pt/documents/10180/12068/FEANTSA+Country+Profile+%E2%80%93+Homelessness+in+Portugal/9ee193a6-57f3-4c30-b3d8-4874889d9c28> [20 de janeiro de 2019]

Federação Internacional de Assistentes Sociais (IFSW) (2018) *Declaração de Princípios éticos do Trabalho Social Global*. Julho de 2018. Disponível em:

<https://www.ifsw.org/pt/global-social-work-statement-of-ethical-principles/> [29 de junho de 2019]

Federação Internacional de Assistentes Sociais (IFSW) (2014) *Definição global de trabalho*

social. (IFSW). Recuperado de: <https://www.ifsw.org/what-is-social-work/global-definition-of-social-work/>

Ferreira, S. (2008) A questão social e as alternativas da sociedade civil no contexto das novas formas de governação. *44*,(1),28-38, jan-abr.2008. Recuperado de: <https://core.ac.uk/download/pdf/19126688.pdf> [10 de novembro de 2019]

Flick, U. (2005) *Métodos Qualitativos na Investigação Científica*. Lisboa. Edição: Monitor.

Fonseca, M., Esteves, A., Malheiros, J., McGarrigle, J. (2013) *Habitação, Imigração e Integração sócio- territorial: notas e reflexões a partir do caso da Região do Algarve*. In Fonseca, M., Góis, P., Marques, J., & Peixoto, J. (ORGS.) (2013) *Migrações Na Europa e em Portugal. Ensaio de Homenagem a Maria Ioannis Baganha* (pp.73-135). Coimbra: Edições Almedina, S.A.

Fundação Calouste Gulbenkian (2005) *As Migrações num mundo interligado: Novas linhas de ação*. Relatório da Comissão Mundial sobre as Migrações Internacionais. Editora: Fundação Calouste Gulbenkian. Pp.43-50, outubro de 2015. Disponível em: https://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy_and_research/gcim/GCIM_Report_Complete_PT.pdf [14 de abril de 2019]

Garcia, T. & Romero, L. (2016) *Fundamentos Teóricos do Serviço Social Individualizado*. In Carvalho, M. & Pinto, C. (2016) (Coords.) *Serviço Social. Teorias e Práticas*. (pp. 243-256). Lisboa: PACTOR – Edições de Ciências Sociais, Forenses e da Educação.

Global Agenda (2012) *The Global Agenda For Social Work and Social Development Committed To Action*. March. 1-8. Disponível em: <http://cdn.ifsw.org/assets/globalagenda2012.pdf> [18 de setembro de 2019]

Góis, P. et al. (2019) *Casa Comum. Migrações e desenvolvimento em Portugal. Avançar nas práticas rumo à inclusão e coesão social*. 9-53, maio de 2019. Lisboa. Editora: Cáritas Portuguesa. Disponível em: https://caritas.pt/wp-content/uploads/2019/05/Casa-Comum_pt_digital.pdf [7 de agosto de 2019]

Goffman, E. (2004) *Estigma – Notas sobre a Manipulação da Identidade Deteriorada*. (4ª ed.). Recuperado de: <http://www.aberta.senad.gov.br/medias/original/201702/20170214-114707-001.pdf> [24 de abril de 2019]

Granja, B. (2016) *Contributos para a análise das formas identitárias dos Assistentes Sociais*. In Carvalho, M. (Coord.) & Pinto, C. (2016) *Serviço Social. Teorias e Práticas*. (pp.57-81) Lisboa. Edição: PACTOR- Edições de Ciências Sociais, Forenses e da Educação.

Henriques, J. (2019, novembro) *Marcelo pressiona Governo para dar prioridade aos sem-abrigo*. 19 de Novembro, 54999. Diário de Notícias. Lisboa. Recuperado de: <https://www.dn.pt/edicao-do-dia/19-nov-2019/marcelo-pressiona-governo-para-dar-prioridade-aos-sem-abrigo-11528004.html> [11 março de 2020]

Hespanha, P. (2008) *Políticas sociais: novas abordagens, novos desafios*. Revista de Ciências Sociais, 39, 1-21, 2008. Estudo geral. Repositório Científico da Universidade de Coimbra. Editora: Universidade Federal do Ceará. Recuperado de: <https://estudogeral.sib.uc.pt/handle/10316/10865> [26 de agosto de 2019]

Horta, A. (2013) *A Imigração em Portugal. Um contributo para o debate sobre as políticas e práticas de integração*. In Fonseca, M., Góis, P., Marques, J., & Peixoto, J. (ORGS.) (2013) *Migrações Na Europa e em Portugal. Ensaios de Homenagem a Maria Ioannis Baganha*. (pp.241-245) Coimbra: Edições Almedina, S.A.

Idáñez, M. & Buraschi, D. (2014) *Formación en trabajo social com consciência global y educativa*. Revista *Cadernos de trabajo social*. 27, (2), 227-289, 2014. Universidad Complutense: Madrid. Recuperado de: <https://revistas.ucm.es/index.php/CUTS/article/view/44557>

Instituto de Segurança Social, I.P (2019) *Guia Prático – Rendimento Social de Inserção*. Autor: Departamento de prestações e contribuições. Recuperado de: http://www.seg-social.pt/documents/10152/24709/8001_rendimento_social_insercao/75f2f024-aeac-42dc-81ad-503ab0e9c441[19 de novembro de 2019]

Instituto da Segurança Social, I.P (2017) *Relatório de Avaliação da Estratégia Nacional para a Integração de Pessoas Sem-Abrigo 2009-2015: Prevenção, Intervenção e Acompanhamento Estratégia Nacional para a Integração de Pessoas Sem-Abrigo*. Recuperado de: http://www.seg-social.pt/documents/10152/15112386/RA_ENIPSA/f9a37599-3334-4ad3-861e-d3c165349c68 [9 de março de 2019]

Instituto da Segurança Social (s.d) *Linha Nacional de Emergência Social 114* (LNES). Recuperado de: http://www.seg-social.pt/documents/10152/3928282/Monofolha_LNES_144/c4a62acd-bf58-4c65-a7d0-7a7920c11cc7[10 de março de 2019]

Legispédia SEF (s.d) *Auxílio à imigração ilegal*. Recuperado de: <https://sites.google.com/site/leximigratoria/artigo-183-o-auxilio-a-imigracao-ilegal>[4 de junho de 2019]

Leão, C. (2007) *Imigrantes ilegais utentes dos serviços de saúde. Choque identitário*. (Investigação no âmbito do seminário de Identidade Política e Migrações, do Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais, especialização em Globalização e Ambiente). 1-36, 2007. CEPESE/Faculdade de Ciências Sociais e Humanas- Nova de Lisboa. Recuperado de:

https://www.cepese.pt/portal/pt/publicacoes/colecoes/working-papers/populacao-e-prospectiva/imigrantes-ilegais-utentes-dos-servicos-de-saude.-choque-identitario/identidade-politica-e-migraaas_publicaassapso[9 de julho de 2019]

Madeira, M. (2016) *O Serviço Social e a Agenda Global: Balanço Prospetivo. Agenda para o Serviço Social português: que desafios para a profissão?* Revista Lusíada. Intervenção social, Lisboa,(47/48), 139-145, (1º e 2º semestre de 2016). Recuperado de: <http://revistas.lis.ulusiada.pt/index.php/is/article/view/2537/pdf>[7 de março de 2019]

Malheiros, J. (2011) *Principais domínios de intervenção- experiências e reflexões*. In Promoção da Interculturalidade e da Integração de proximidade. Manual para técnicas/os. 48-50. Lisboa: Edição: Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural (ACIDI, I.P). Recuperado de: https://www.acm.gov.pt/documents/10181/41781/manual_net+%282%29_claii.pdf/a4e41597-2701-41ab-b321-9647823cdb40

Marques, M. (2013) *As associações de origem migrante enquanto instituições sociais*. In Fonseca, M., Góis, P., Marques, J., & Peixoto, J. (ORGS.) (2013) *Migrações Na Europa e em Portugal. Ensaios de Homenagem a Maria Ioannis Baganha*. (pp.101-110). Coimbra: Edições Almedina, S.A.

Marques, M. (2011) *Serviço Social profissão com risco: Fragmento de uma realidade*. (Dissertação de Mestrado em Serviço Social. Escola Superior de Altos Estudos. Instituto Superior Miguel Torga, Coimbra, Portugal). Recuperado de: <http://repositorio.ismt.pt/handle/123456789/160>[19 de abril de 2019]

Marques, F., & Lúcio, J. (2018) *Sem Abrigo em Lisboa: Narrativas num tempo de crise*. Coleção COMPENDIUM, pp. 29-64, dezembro de 2018. Chiado Books. Lisboa. Editora: Rita Costa

Marques, E. (2016) *Intervenção Comunitária através da Arte com Pessoas em situação de Sem-Abrigo*. In Carvalho, M., & Pinto, C. (Coords.), *Serviço social. Teorias e práticas*. (pp. 411-419). Lisboa: PACTOR- Edições de Ciências Sociais, Forenses e da Educação. Lisboa.

Martine, G. (2005) A globalização inacabada. Migrações internacionais e pobreza no século 21. *São Paulo em Perspectiva*, 19 (3), 3-22, jul./set. 2005. Recuperado de:

<http://www.scielo.br/pdf/spp/v19n3/v19n3a01.pdf>

Miguel, M., Ornelas, J., & Maroco, J. (2010) Modelo de atitudes face aos sem-abrigo em Portugal. *Análise Psicológica*, 3 (XXVIII), 437-450. Recuperado de: <http://www.scielo.mec.pt/pdf/aps/v28n3/v28n3a05.pdf> [23 de fevereiro de 2019]

Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social (2006). *Respostas sociais: nomenclaturas/conceitos*. (pp.53-81). MTSS: Lisboa. Recuperado de:

https://observatorio-lisboa.eapn.pt/ficheiro/Conceitos_das_Respostas_Sociais.pdf

Ministério Público Portugal (s.d) *Pacto Internacional Sobre Direitos Económicos, Sociais e Culturais (1976)*. Procuradoria Geral da República. Gabinete de Documentação e Direito Comparado. Lisboa. Portugal. Recuperado de: http://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/pacto_internacional_sobre_os_direitos_economicos.pdf [4 de janeiro de 2020]

Monteiro, T. (Coord.) Policarpo, V., Ramalho, V., & Santos, I. (2013) *Imigrantes Sem-Abrigo em Portugal*. ” Observatório da Imigração. Estudos 51, 34-150, dezembro de 2013. Lisboa: Edição Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural (ACIDI, I.P). Recuperado de :

<https://www.om.acm.gov.pt/documents/58428/177157/ESTUDO+51.pdf/a074edcc-cce3-46dd-a64d-7178dc107959> [21 de fevereiro de 2019]

Mouro, H. (2016) *Teoria e Teorizar em Serviço Social*. In Carvalho, M. & Pinto, C. (Coords.), *Serviço Social. teorias e práticas*. (pp. 27-56). Lisboa: PACTOR-Edições de Ciências Sociais, Forenses e da Educação.

Nasw (2015) *Standards and Indicators for Cultural Competence in Social Work Practice*. National Committee on Racial and Ethnic Diversity (NCORED). Recuperado de: <http://www.socialserviceworkforce.org/system/files/resource/files/Standards%20and%20Indicators%20for%20Cultural%20Competence%20in%20Social%20Work%20Practice.pdf>

Obra Católica Portuguesa de Migrações (2002) *A servir os migrantes há 4 décadas*. Diocese de Portugal. Recuperado de: <http://sites.ecclesia.pt/ocpm/a-servir-os-migrantes-ha-4-decadas/> [10 de maio de 2019]

OIM (s.d.) *Árvore Programa de Apoio ao Retorno voluntário e à reintegração*. Recuperado de: <http://www.retornovoluntario.pt/sobre.php> [12 de maio de 2019]

Olho Vivo – Associação para a Defesa do Património, Ambiente e Direitos Humanos. (n.d). Recuperado de: <http://www.olho-vivo.org/Apresentacao.html> [10 de maio de 2019]

Pais, J. (2016) *Nos Rastos da Solidão. Deambulações Sociológicas*. (3ª ed, pp.56-60). Sistema Integrado de Bibliotecas. Repositório da Universidade de Lisboa. Instituto de Ciências Sociais. Universidade de Lisboa. Editora: GD Publishing / Edições Machado. Recuperado de: <https://repositorio.ul.pt/handle/10451/24069> [19 de junho de 2019]

Parlamento Europeu (2016). Relatório sobre um Pilar Europeu dos Direitos Sociais (2016/2095(INI)) Comissão do Emprego e dos Assuntos Sociais. Recuperado de: http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2016-0391_PT.html [02 janeiro de 2020]

Paugam, S. (2003) *A desqualificação Social*. Ensaio sobre a nova pobreza. Pobreza e territórios de Exclusão. Coleção Educação e Trabalho Social 6. Porto Editora. Recuperado de: <https://pobrezaeterritoriosdeexclusao.wordpress.com/clarificacao-dos-conceitos-serge-paugam/> [14 de fevereiro de 2019]

Pereirinha, J. (2008) *Política Social. Fundamentos da actuação das Políticas Públicas*. Lisboa: Universidade Aberta.

Plano Estratégico para as Migrações (2015-2020) *Resolução de Ministros*. Recuperado de: <http://www.programaescolhas.pt/cf/364724> [09 de maio de 2019]

Plano nacional de acção para a inclusão (2006-2008). *Relatório de Implementação e Resultados*. Atualizado em Abril de 2009. Lisboa. 54-61 Recuperado de: <http://www.observatorio.pt/download.php?id=854> [17 de março de 2019]

Portal Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros (s.d) *Vistos*. Lisboa: Portugal. Recuperado de: <https://www.vistos.mne.pt/pt/vistos-nacionais/informacao-geral/tipo-de-visto#trabalho> [27 de agosto de 2019]

Pozo, M. (2019) *Medida no Orçamento do Estado para 2020*. Lusa- Sic notícias. Dez. Lisboa. Recuperado de: <https://sicnoticias.pt/especiais/orcamento-do-estado-2020/2019-12-16-Seguranca-Social-celebrara-protocolos-para-apoio-tecnico-e-social-aos-sem-abrigo> [3 janeiro 2020]

Procuradoria – Geral Distrital de Lisboa (s.d) *Entrada, Permanência, Saída e Afastamento de Estrangeiros do Território Nacional*. Legislação. Disponível em: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=920&tabela=leis&so_miolo=

Quintas, S. (2010) *A Perceção de Técnicos e Indivíduos “Sem-Abrigo”: Histórias ocultas de uma realidade no Porto*. Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação. (Dissertação de mestrado em temas de Psicologia, Porto, Portugal). (pp.8-11) Recuperado de: <https://repositorio-aberto.up.pt/handle/10216/57419> [18 de maio de 2019]

Quivy, R., & Campenhoudt, L. (2005) *Manual de Investigação em Ciências Sociais. Trajetos*. (4ª ed., p.55). Lisboa: Gradiva.

Ramos, N. (2011) *Educar para a interculturalidade e cidadania: princípios e desafios*. In *Educação e Formação de Adultos. Políticas, Práticas e Investigação*. (pp.189-200) Repositório Aberto| Áreas Científicas| CEMRI – Centro de Estudos das Migrações e das Relações Interculturais. Lisboa: Editora: Imprensa da Universidade de Coimbra. Recuperado de: <https://repositorioaberto.uab.pt/handle/10400.2/5834>

Ramos, N. (2009) *Saúde, Migração e Direitos Humanos*. Mudanças – Psicologia da Saúde, 17,(1). 1-11, jan - jun 2009. Repositório Aberto. Áreas Científicas. CEMRI – Centro de Estudos das Migrações e das Relações Interculturais. Lisboa: Universidade Aberta. Recuperado de: <https://repositorioaberto.uab.pt/handle/10400.2/3127>

Ribeiro, M., (Coord.) Estrela, J., Rosa, A., Cruz, M., Miranda, S., Sousa, P., & machado, R. (2018) *Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo 2018.SEF*. SEF/GEPP. Autoria: Editor: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras. Oeiras. Recuperado de: <https://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa2018.pdf>

Rodrigues, E.; Samagaio, F; Ferreira, H.; Mendes, M.; Januário, S. (1999) *A pobreza e a exclusão social: teorias conceitos e políticas sociais em Portugal*. Porto, Portugal: Faculdade de Letras. Recuperado de: <https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/8578/2/1468.pdf>

Rodrigues, E. (2010) *O Estado e as Políticas Sociais em Portugal: discussão teórica e empírica em torno do Rendimento Social de Inserção*. Sociologia, XX, 2010, 191-230.

Rosa, V. & Guadalupe, S. (2015) *A rutura dos laços sociais nas narrativas da pessoa em situação de sem-abrigo*. CEPESE, Centro de Estudos da População, Economia e Sociedade. Lusíada, Intervenção Social, Lisboa, (42/45), 155-174. (2º semestre de 2013 a 1º semestre de 2015). Recuperado de: http://repositorio.ulusiada.pt/bitstream/11067/1730/1/IS_42-45_9.pdf [29 de julho de 2019]

Santos, T. (2008) *Pobreza Urbana em Portugal*. Fontes de Informação Sociológica, 5-8. Trabalho realizado no âmbito da cadeira de Fontes de Informação Sociológica. Coimbra, Portugal: Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. Recuperado de: <http://www4.fe.uc.pt/fontes/trabalhos/2008014.pdf> [17 de fevereiro de 2019]

Sá- Silva, J., Almeida, C., & Guindani, J. (2009) “*Pesquisa documental: pistas práticas e metodológicas*. 1(1),1-15, julho 2009. Revista Brasileira de História e Ciências Sociais. Recuperado de: <https://www.rbhcs.com/rbhcs/article/view/6> [14 de janeiro de 2019]

Serviço Jesuíta aos Refugiados, Portugal (JRS) (n. d) *Atendimento*. Recuperado de: <http://www.jrsportugal.pt/acolhimento/>[8 de março de 2019]

Silva, S. (2007) *Identidades e Narrativas Sem-Abrigo*. Educa| Unidade de I&D de Ciências da Educação. Cadernos Sísifo (3). Lisboa: Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação.

Soares, I. (2004) *Da Desorganização à [Não] Integração – Imigrantes de Leste Sem Abrigo na cidade de Lisboa*. 30, 109-142, 2004. Revista | Journal. Intervenção Social. Fundação Minerva – Científica Cultura – Ensino e Investigação. Lisboa: Universidades Lusíada. Recuperado de: <http://revistas.lis.ulusiada.pt/index.php/is/article/view/1429/1545>

Solidariedade Imigrante – *Associação para a defesa dos direitos dos imigrantes*. (n.d) Recuperado de: http://www.solimigrante.org/?page_id=3[8 de março de 2019]

SOS Racismo. (n.d) Recuperado de: <https://www.sosracismo.pt/apresentacao> [8 de março de 2019]

Sousa, F. & Almeida, S. (2001) *Esse perguntássemos ao Sem-Abrigo?!! Satisfação e necessidades percepcionais face aos serviços, num abrigo de Lisboa*. *Análise Psicológica* 19, (2), 299-312. Recuperado de: <http://publicacoes.ispa.pt/index.php/ap/article/view/361/pdf> [7 de fevereiro de 2019]

Telheiro, N. (2013) *Personalidades Sem-Abrigo*. Porto: Edição Livpsic

Valadas, C., Góis, P., & Marques, C. (2014) *Quando o trabalho desaparece: Imigrantes em situação de desemprego em Portugal*. (pp.9-67, dez. 2015). Observatório das Migrações Estudos OI:55. Lisboa. Edição Alto-Comissariado para as Migrações (ACM, IP) Recuperado de: <https://www.om.acm.gov.pt/documents/58428/177157/ESTUDO+55.pdf/8a7e91e5-3e44-41fa-81a7-33872c53e895?version=1.0>[7 de maio de 2019]

Documentos legislativos:

Decreto Regulamentar n.º9/2018, de 30 de dezembro. *Presidência do Conselho de Ministros*. Altera a regulamentação do regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de cidadãos estrangeiros do território nacional. Diário da República, I Série, 175, 4718. Diário da República Eletrónico. Recuperado de: <https://dre.pt/application/conteudo/116382281> [14 de fevereiro de 2019]

Despacho n.º 11199/2019. *Gabinete do Secretário de Estado Adjunto, do Trabalho e da Formação Profissional*. Diário da República, II Série, 229, 187. Parte C- Governo e Administração direta e indireta do Estado. Recuperado de: <https://dre.pt/application/conteudo/126680214> [2 de dezembro de 2019]

Decreto de aprovação da constituição (1976) *Constituição da República Portuguesa*. Diário da República, I Série, 86, n.d. Diário da República Eletrónico. Recuperado de: <https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/337/201911301802/128029/diploma/indice> [30 de novembro de 2019]

Lei n.º 83-A/2013. *Primeira alteração à Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro, que aprova as bases gerais do sistema de segurança social*. Diário da República, 1ª Série, 252,7004-(8), 3º Suplemento. Diário da República Eletrónico. Recuperado de: <https://dre.pt/application/conteudo/423663> [5 de fevereiro de 2019]

Lei n.º 13/2003 de 21 de maio. *Revoga o rendimento mínimo garantido previsto na Lei e cria o rendimento social de inserção*. Diário da República, 1ª Série -A, 19, 314. Recuperado de: <https://dre.pt/pesquisa/-/search/541856/details/maximized> [5 de fevereiro de 2019]

Lei n.º 28/2019, de 29 de março. *Entrada, Permanência, Saída e Afastamento de Estrangeiros do Território Nacional*. Procuradoria – Geral Distrital de Lisboa. Recuperado de: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=3044&tabela=leis&ficha=1&pagina=1&so_miolo= [20 de abril de 2019]

Presidência do Conselho de Ministros. Publicação N.º 57 (1978) *Declaração Universal dos Direitos do Homem de 10 de Dezembro de 1978*. Diário da República, 1º Série, 57, 488.

Diário da República Eletrónico. Recuperado de: <https://dre.pt/application/conteudo/446107> [13 de abril de 2019]

Resolução do Conselho de Ministros N.º 107/2017 (2017) *Criação da Estratégia Nacional de Integração de Pessoas Sem-Abrigo: Prevenção, Intervenção e Acompanhamento 2009 - 2015 (ENIPSA)*. Diário de República, 1ª Série, 142, 3923-3931. Diário de República Eletrónico. Recuperado de: <https://dre.pt/application/conteudo/107745746> [15 de março de 2019]

Resolução da Assembleia da República N.º 45/2016. (2016) *Avaliação e criação de uma nova estratégia nacional para a integração de pessoas sem-abrigo*. Diário da República 1.ª Série, 50, 790. Diário de República Eletrónico. Recuperado de: <https://dre.pt/application/conteudo/73841232> [20 de março de 2019]

Resolução do Conselho de Ministros N.º 107/2017 (2017) *Criação da Estratégia Nacional de Integração de Pessoas Sem-Abrigo: Prevenção, Intervenção e Acompanhamento 2009 - 2015 (ENIPSA)*. Diário de República, 1ª Série, 142, 3923-3931. Diário de República Eletrónico. Recuperado de: <https://dre.pt/application/conteudo/107745746> [20 de março de 2019]

Resolução do Conselho de Ministros N.º 63-A/2007. *Plano para a Integração dos Imigrantes (2007-2009)*. Diário da República, I Série, 85, 2964 (2)-2964 (23). Diário da República Eletrónico. Recuperado de: <https://dre.pt/application/conteudo/415237> [5 de maio de 2019]

Resolução do Conselho de Ministros N.º 74/2010. *Plano para a Integração dos Imigrantes (2010-2013)*. Diário da República, 1.ª Série, 182, 4097. Diário da República Eletrónico. Recuperado de: <https://dre.pt/application/conteudo/341856> [23 de maio de 2019]

Resolução do Conselho de Ministros N.º 12-B/2015. *Plano Estratégico para as Migrações (2015-2020)*. Diário da República, 1.ª Série, 56, 1654. Diário da República Eletrónico. Recuperado de: <https://dre.pt/application/conteudo/66807913> [6 de junho 2019]

ANEXOS

Anexo I. Inquérito

1. Identificação

1.1. Idade: _____

1.2. Sexo:

Feminino Masculino

1.3. Habilitações académicas:

Licenciatura em Serviço Social

Mestrado em Serviço Social

Outra Qual? -----

1.4. Quantos anos possui de experiência profissional com pessoas em situação de sem-abrigo? _____

2. Experiência profissional

Agradeço que responda às questões com o pormenor que entenda adequado. Optei por não formatar nenhum espaço ou linhas de resposta para não restringir a dimensão do seu comentário.

2.1. Como é constituída a sua equipa de intervenção?

2.2. Na equipa de intervenção, como se planeia e organiza a intervenção?

2.3. Que serviços e atividades são prestados à população em situação de sem-abrigo?

2.4. Quais os instrumentos, as técnicas e os métodos do Serviço Social que mais aplica na intervenção com as pessoas em situação de sem-abrigo?

2.5. Pela sua experiência, quais as principais dificuldades que se podem enfrentar na intervenção com as pessoas em situação de sem-abrigo?

- 2.6. E que abordagens, métodos e técnicas costuma utilizar para ultrapassar essas dificuldades?
- 2.7. Considera que os recursos, as respostas e os serviços disponibilizados para a intervenção com a população em situação de sem-abrigo são suficientes e adequados? Porquê?
- 2.8. Recomendaria a aplicação de estratégias complementares para permitir uma melhor intervenção? Quais? Como?
- 2.9. No seu percurso profissional, sentiu ou sente necessidade de obter formação complementar para intervir com as pessoas em situação de sem-abrigo? Se respondeu afirmativamente, pode explicar quais as áreas da formação?
- 2.10. Considera que as competências interculturais são úteis na relação de intervenção entre a/o assistente social e a pessoa sem-abrigo? Porquê?
- 2.11. Pela sua experiência profissional com as pessoas em situação de sem-abrigo, como define o papel da/o assistente social?
- 2.12. Que atitudes, características ou objetivos gostaria de destacar da atuação da/o assistente social neste contexto?
- 2.13. Gostaria de partilhar mais algum aspeto sobre a sua experiência profissional ou a relação com a pessoa em situação de sem-abrigo que não tenha sido contemplado neste guião?

Obrigada pela sua colaboração!

Mara Maria Pereira Nunes

Anexo II. Modelo de consentimento informado



As e Os assistentes sociais e o seu papel na intervenção com as pessoas em situação de sem abrigo

Pesquisa no âmbito do Mestrado em Relações Interculturais

Universidade Aberta

Mestranda: Mara Nunes (e-mail: maranunes99@hotmail.com)

O inquérito que lhe apresento visa recolher informação para o desenvolvimento da dissertação de Mestrado em Relações Interculturais, da Universidade Aberta, a qual tem como objetivo central compreender a intervenção da/o Assistente Social junto da população em situação de sem-abrigo, sendo orientada pela Doutora Rosana de Lemos de Sousa Albuquerque.

A pesquisa bibliográfica exploratória já realizada sobre a temática da população em situação de sem-abrigo, em Portugal, permitiu identificar uma reduzida produção académica sobre a prática de intervenção da/o Assistente Social neste contexto. A literatura científica aborda, sobretudo, as políticas e os programas, dimensões da intervenção social e experiências da pessoa em situação de sem-abrigo, mas constata-se uma invisibilidade das experiências e

das perspetivas dos profissionais de Serviço Social que se encontram na linha da frente da intervenção.

É no sentido de “escutar as vozes” da/o Assistente Social que solicito a sua colaboração na resposta a este inquérito, colaboração que se constitui como indispensável à concretização da pesquisa. A informação recolhida é confidencial e anónima, sendo unicamente analisada por mim e servindo apenas para este estudo.

Os resultados da presente investigação serão apresentados na Universidade Aberta em Lisboa, podendo, caso pretenda, contactar a mestranda para qualquer esclarecimento.

A investigação em apreço não lhe imputará nenhuma despesa ou risco. A sua participação neste estudo é voluntária e confidencial, podendo desistir do mesmo a qualquer altura, ou recusar participar, sem que tal facto lhe traga quaisquer consequências.

Desde já agradeço a sua colaboração,
Saudações cordiais,

Mara Nunes