



INSTITUTO  
UNIVERSITÁRIO  
DE LISBOA

---

**Políticas Públicas de Intervenção para Pessoas em situação de Sem-Abrigo: Proposta de critérios de avaliação potenciadores da eficácia na prevenção e intervenção junto da população.**

Seomara Marinho Valente Coutinho

Mestrado em Políticas Públicas

Orientador(a):

Doutora Rosário Mauritti, Professora Auxiliar,  
ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

Co-Orientador(a):

Mestre Maria Teresa Bispo, Assessora,  
Câmara Municipal de Lisboa

novembro, 2021

Departamento Ciência Política e Políticas Públicas

**Políticas Públicas de Intervenção para Pessoas em situação de Sem-Abrigo: Proposta de critérios de avaliação potenciadores da eficácia na prevenção e intervenção junto da população.**

Seomara Marinho Valente Coutinho

Mestrado em Políticas Públicas

Orientador(a):

Doutora Rosário Mauritti, Professora Auxiliar,  
ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

Co-Orientador(a):

Mestre Maria Teresa Bispo, Assessora,  
Câmara Municipal de Lisboa

novembro, 2021

## **Agradecimentos**

Queria agradecer a todos os que me apoiaram ao longo deste ano, que de uma forma ou de outra, foi desafiante, e que tornaram possível o término deste capítulo da minha vida com sucesso.

Agradeço à minha orientadora Professora Rosário Mauritti por toda a transmissão de conhecimento ao longo deste percurso e apoio incondicional no desenvolvimento desta dissertação.

Um agradecimento especial à Dra. Teresa Bispo, por toda a formação que me deu, ao nível profissional, mas também ao nível pessoal. Por ter acreditado em mim desde o princípio, e por me ter deixado fazer parte deste percurso que ficará sempre marcado nas nossas vidas.

À Dra. Madalena Múrias e à equipa técnica que trabalhou comigo, lado a lado, no projeto dos Centros de Emergência para Pessoas em Situação de Sem-Abrigo COVID-19. Por todas as vivências que tivemos e que permitiram enriquecer este trabalho que, é um bocadinho de todos nós.

Ao meu pai, por me ter sempre ensinado que o esforço e a dedicação trazem sempre recompensas que nos fazem crescer, e por, como sempre, ter disponibilizado as suas palavras amigas nos momentos de maior pressão.

À minha família, que me apoia incondicionalmente nas minhas escolhas, e por sempre me terem transmitido que o conhecimento também é uma fonte de felicidade.

Aos meus amigos que, cada um da sua forma, me apoiaram sempre.



## Resumo

Este estudo irá analisar a resposta implementada no município de Lisboa em março de 2020 direcionada à população em situação de sem-abrigo como resposta à Covid-19, desde o seu planeamento, à sua execução, bem como os constrangimentos e as dificuldades encontradas. Para a prossecução deste estudo, foi utilizada uma estratégia metodológica de tipo exploratória com características qualitativas.

Concluiu-se, através da análise da Política Pública implementada como resposta à população sem-abrigo na cidade de Lisboa, que existem metodologias de trabalho inovadoras que podem e devem ser adotadas em futuras políticas, bem como o facto de existir uma necessidade de redesenhar as políticas públicas tornando-as mais preventivas e não exclusivamente interventivas. A continuidade que foi dada à resposta de emergência abordada neste trabalho é, por si só, representativa da eficácia e da eficiência no plano de ação da mesma.

Os critérios de avaliação propostos aquando da análise desta política pública relacionam-se com: uma qualificação adequada dos técnicos que trabalham com esta população; uma necessidade de formação contínua *in loco*; adotar metodologias preventivas como instrumento pedagógico; o reconhecimento da individualidade de cada pessoa; e a implementação de acompanhamento ao nível da saúde, física e mental como aspeto fundamental na intervenção com as pssa.

Palavras-chave: Pessoas em Situação de Sem-Abrigo; sem-abrigo; extrema pobreza; centros de emergência; Políticas Públicas.



## **Abstract**

This study will analyze the response implemented in the municipality of Lisbon in March 2020 aimed at the homeless population as a response to Covid-19, from its planning to its implementation, as well as the constraints and difficulties encountered. To carry out this study, an exploratory methodological strategy with qualitative characteristics was used.

It was concluded, through the analysis of the Public Policy implemented as a response to the homeless population in the city of Lisbon, that there are innovative work methodologies that can and should be adopted in future policies, as well as the fact that there is a need to redesign the public policies, making them more preventive and not exclusively interventional. The continuity given to the emergency response addressed in this work is representative of the effectiveness and efficiency of its action plan.

The evaluation criteria proposed when analyzing this public policy are related to adequate qualification of technicians who work with this population; a need for ongoing training on the spot; adopt preventive methodologies as a pedagogical tool; the recognition of each person's individuality; and the implementation of monitoring in terms of health, physical and mental as a fundamental aspect in the intervention with the homeless population.

Keywords: Homelessness; homeless; extreme poverty; emergency centers; Public policy.



## Índice

Agradecimento	iii
Resumo	v
Abstract	vii
Capítulo 1. Introdução	1
Capítulo 2. Contextualização das desigualdades sociais: enquadramento contemporâneo	2
Capítulo 3. Pobreza e exclusão social	4
Capítulo 4. Emprego e Empregabilidade	6
Capítulo 5. Conceptualização do Sem-Abrigo	8
Capítulo 6. Metodologia	11
Capítulo 7. Políticas Públicas de combate e prevenção ao fenómeno dos sem-abrigo	12
7.1. Contexto europeu: o início da questão das pessoas em situação de sem-abrigo na agenda política europeia	12
7.2. Contexto português: o desenho das primeiras políticas sociais direcionadas para as pessoas em situação de sem-abrigo	14
Capítulo 8. Políticas de Intervenção para a população em situação de sem-abrigo	16
8.1. Estratégia Nacional para a Integração de Pessoas em Situação de Sem-abrigo	16
8.2. A situação do Município de Lisboa	19
8.3. Plano Municipal na cidade Lisboa	20
8.1. Plano de Ação do NPISA	21
Capítulo 9. Centro de Emergência para Pessoas em Situação de Sem-Abrigo da Câmara Municipal de Lisboa	22
9.1. A população em situação de sem-abrigo em tempos de pandemia	22
9.2. O início da resposta à pandemia COVID-19	23
9.3. O Pavilhão do Casal Vistoso	24
9.4. Respostas de acompanhamento social e parceiros presentes nos centros de emergência	25
9.5. Dificuldades enfrentadas perante as alterações legislativas	28
Capítulo 10. Analisar a Política Pública de Emergência para Pessoas em Situação de Sem-Abrigo proposta de critérios de avaliação potenciadores da eficácia da intervenção	30
Capítulo 11. Critérios de avaliação	31
Capítulo 12. Conclusão	36
Referências Bibliográficas	40
Anexos	47

Anexo I.	Tabela de referências utilizadas no estudo analítico	47
Anexo II.	Guião de Entrevista	48
Anexo III.	Transcrição da entrevista	52
Anexo IV.	Plano de Ação do NPISA 2021-2022	71
Anexo V.	Tenda de consumo de álcool no Espaço Público	73

### **ÍNDICE DE FIGURAS**

Figura 1.	Pessoas em risco de pobreza e exclusão social, Portugal, 2008-2020	18
Figura 2.	Modelo Lógico segundo Fundação Kellogg	37

### **ÍNDICE DE TABELAS**

Tabela 1.	Abordagens do fenómeno sem-abrigo	32
Tabela 2.	Proposta de critérios	33

## **Glossário de Siglas**

ARSLVT – Associação Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo

CML – Câmara Municipal de Lisboa

EAPN: *European Anti-Poverty Network*

ENIPSSA - Estratégia Nacional para a Integração das Pessoas em Situação de Sem-Abrigo

ETHOS – *European Typology of Homelessness and Housing Exclusion*

FEANTSA – *European Federation of National Organizations Working with the Homeless*

GIMAE – Grupo de Implementação, Monitorização e Avaliação da Estratégia

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IEFP – Instituto do Emprego e da Formação Profissional

ISS – Instituto da Segurança Social

MdM – Médicos do Mundo

NAL – Núcleo de Apoio Local

NPISA – Nucleo de Apoio à Pessoa em Sem-Abrigo

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Economico

PEDS – Pilar Europeu dos Direitos Sociais

PIB - Produto Interno Bruto

PMPSA – Programa Municipal para a Pessoa em Situação de Sem-Abrigo

SCML – Santa Casa da Misericórdia de Lisboa

SSA – Situação de Sem-Abrigo

UE – União Europeia

## **1. Introdução**

O combate à pobreza e à exclusão social, no qual o fenómeno dos sem-abrigo tem destaque, tem vindo a ser executado por diversas nações. Durante a primeira década deste século esta temática tornou-se prioritária, ganhando enfoque no seguimento da Estratégia de Lisboa, pelo Método Aberto de Coordenação Social da União Europeia (Câmara Municipal de Lisboa, 2019). Propõe-se, no desenvolvimento desta dissertação, uma análise do projeto implementado em 2020 na cidade de Lisboa como resposta de emergência para as pessoas em situação de sem-abrigo durante a pandemia COVID-19.

Uma crise, seja ela de que tipo for, pode ser vista como uma janela de oportunidade no campo do desenho de políticas públicas. Isto acontece maioritariamente porque da crise resulta um novo problema para o qual não existe solução, ou porque a situação de crise abriu espaço na agenda política para se falar de uma determinada temática que já existia (Bransford, 2010). Assim, o objetivo deste trabalho é formular uma proposta de critérios de avaliação de políticas públicas direcionadas à intervenção junto das pessoas em situação de sem-abrigo. Estes critérios serão baseados na operacionalização do projeto acima referido, por ter sido uma resposta inovadora tanto ao nível da sua ação como da sua estrutura organizacional.

Deste modo, pretende-se entender de que modo Portugal foi respondendo às diretivas dadas pela União Europeia relativamente ao combate deste fenómeno, de que forma a Câmara Municipal de Lisboa operacionalizou os objetivos propostos pelo governo, qual o impacto desta resposta na mitigação do fenómeno das pessoas em situação de sem-abrigo, e quais as características diferenciadoras desta resposta.

A presente dissertação irá iniciar, nos três primeiros capítulos, com uma contextualização sobre as desigualdades sociais, pobreza e exclusão social, e sobre o emprego e empregabilidade. De seguida, será apresentada a metodologia utilizada no desenvolvimento deste trabalho. Posteriormente, será apresentado um desenvolvimento teórico relativo à conceptualização do sem-abrigo de modo que seja transmitido o entendimento mais adequado relativamente a este conceito. Os dois capítulos seguintes irão apresentar uma contextualização sobre as políticas públicas direcionadas à população em situação de sem-abrigo, inicialmente ao nível europeu, posteriormente ao nível nacional e afunilando para o caso da cidade de Lisboa, mais concretamente do Município de Lisboa. O oitavo capítulo deste trabalho irá, então, abordar o projeto dos Centros de Emergência COVID-19. Inicialmente será feita uma ilustração sobre a implementação e a ação dos centros de emergência e de seguida serão abordadas as dificuldades na sua execução. Por último, e respondendo ao ponto de partida serão

apresentados os critérios de avaliação que terão na sua base as medidas inovadoras implementadas no projeto referido.

## **2. Contextualização das desigualdades sociais: enquadramento contemporâneo**

A desigualdade social pode gerar situações de pobreza, e certamente situações de pobreza dão ênfase às desigualdades sociais. Apesar de ligados, estes dois conceitos são distintos e apresentam-se de formas dispare. Tal como Amartya Sen sugere, estes conceitos devem ser considerados como processos multidimensionais, não sendo suficiente a análise da dimensão económica ou de indicadores económicos (Carmo, 2017). De acordo com o sociólogo Goran Therborn “as desigualdades são diferenças que consideramos injustas. A desigualdade é a negação da igualdade. Por trás da perceção de desigualdade existe uma noção de injustiça, a violação de alguma igualdade” (Therborn G. , 2006, p. 4). Entenda-se a desigualdade como um desafio multidimensional que pode ser representado através de diferentes tipologias. Quer isto dizer, a desigualdade pode ser definida por diferentes fatores, envolvendo componentes distributivas ou de recursos como, por exemplo, rendimentos e riqueza, por um lado, e componentes categoriais associadas a características dos indivíduos e a sistemas de oportunidades. No entanto, estes fatores não devem ser analisados individualmente, de forma exclusiva, pois uns podem ser causa de outros. O espaço social apresenta-se como desigual na sua constituição e reconfiguração baseado nas dinâmicas dos conflitos sociais e luta no acesso, posse e mobilização estratégica de recursos distintos (Carmo, 2017).

Na análise das sociedades contemporâneas, Therborn defende que as desigualdades que mais devem preocupar a humanidade são as desigualdades que resultam da diferente capacidade para exercer de forma plena a humanidade ou as que respeitam à desigual capacidade para ter uma vida digna e com bem-estar (Therborn, 2013: 53). O autor propõe uma tipologia que distingue três tipos de desigualdade: as desigualdades vitais (*Vital inequality*) – distinguem diferentes tipos de vulnerabilidades dos seres humanos no que concerne à saúde e bem-estar físico e psicológico, que decorrem do padrão geral de desenvolvimento que caracteriza a sociedade, dependendo de um conjunto de condições socialmente produzidas com respostas organizacionais e institucionais desiguais. Estas desigualdades são, segundo o autor, expressas através de indicadores como a esperança média de vida ou a mortalidade infantil<sup>1</sup>. As desigualdades de recursos para fazer escolhas e agir, é outro tipo apresentado. Este tipo de

---

<sup>1</sup> Segundo Charles Tilly, a mortalidade infantil apresenta-se como um indicador sensível do bem-estar de um país, refletindo na disponibilidade de comida e cuidados de saúde. Uma vez que quando a pobreza, a desigualdade, e a baixa despesa pública nos cuidados de saúde combinam, estes têm como consequência uma maior percentagem de óbitos em recém-nascidos (Tilly, 2005)

desigualdades é medido através das diferenças de rendimentos e riqueza, educação e qualificações profissionais, cognitivas e culturais, posições hierárquicas em organizações e acesso a *networks* sociais. Por último, a terceira dimensão, as desigualdades existenciais, remetem para a diferente atribuição de “personalidade” (Therborn G. , 2013). Estas desigualdades têm como base a opressão e restrições da liberdade individual e/ou coletiva, discriminações e a criação de estigma.

Segundo Renato Miguel Carmo a tipologia apresentada pelo Therborn não considera o território como elemento crucial no estudo das desigualdades (Carmo, 2017). Ora, o território constitui hoje uma dimensão fundamental de desigualdade, materializada em enormes diferenças na "renda do cidadão" – conceito cunhado por Branko Milanovic para descrever os benefícios económicos que se acumulam para as pessoas apenas por virtude da sua localização numa determinada região ou país do mundo. Esta perspetiva tem sido operacionalizada, por exemplo, pelo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). A partir da avaliação de critérios como a esperança média de vida à nascença, a educação e o PIB<sup>2</sup> *per capita*, o IDH demonstra que existem inúmeras discrepâncias entre países. Como indica Branko Milanovic, “à medida que o mundo se torna mais integrado, a dimensão global da desigualdade tende a tornar-se cada vez mais relevante. Isso ocorre por, pelo menos, duas razões: o movimento muito maior de fatores de produção (pessoas e bens) através das fronteiras e a maior influência do padrão de vida e do modo de vida de outras pessoas (estrangeiros) na forma como cada uma perspetiva as suas condições de vida e produz aspirações” (Milanovic, 2013, p. 198).

Em suma, como indica António Firmino da Costa (2012), as desigualdades constituem-se através de processos multidimensionais e sistemáticos, produzidos por formulações de categorização complexas, gerando mecanismos de exclusão. Segundo Carmo, estes devem ser separados por dinâmicas territoriais e escalas de análise diferentes (Carmo, 2017). As desigualdades têm impactos consideráveis no que concerne às trajetórias de mobilização social e formas de reprodução social, assim como constituem regimes que também são produzidos e reproduzidos nos domínios da ideologia e da luta política

Entenda-se, ainda que a desigualdade de oportunidades pode gerar desigualdade de rendimentos e vice-versa, tal como a desigualdade na riqueza pode influenciar os rendimentos e as oportunidades (Comissão Europeia, 2017). No que concerne à distribuição de rendimentos, Portugal encontra-se numa situação pouco favorável comparativamente aos restantes países da União Europeia. Apesar dos esforços feitos nos últimos anos a disparidade salarial ainda se

---

<sup>2</sup> Produto interno bruto. O PIB referente a um determinado país corresponde ao montante de bens e serviços por ele produzidos num ano. Este valor refere-se à produção efetuada no país, independentemente de ser realizada por empresas nacionais ou estrangeiras.

encontra acentuada – Portugal encontra-se no grupo de 10 países com maior desigualdade de rendimentos, medida pelo coeficiente de Gini<sup>3</sup>.

### **3. Pobreza e exclusão social**

Para falarmos de pobreza e exclusão social temos de ter em conta uma questão terminológica. “Antes do mais, porque as próprias noções de pobreza e de exclusão social têm recebido, na literatura da especialidade, significados diversos. E, em segundo lugar, porque é grande o risco de serem confundidas com um outro problema social, o da desigualdade. Na prática, por vezes estes três problemas coexistem na mesma pessoa ou família, pelo que nem sempre será fácil isolá-los, cada um em relação aos outros” (Diogo, Castro, & Perista, 2015, p. 7).

As preocupações com a pobreza e as desigualdades remetem para o início dos anos 90 do século passado, e podem ser relacionadas com a crescente visibilização de que partilhamos uma “vila global”, nas qual as disparidades de condições de vida se tornaram difíceis de ignorar. A pobreza emergente tem repercussões nas perceções e experiências de segurança dos cidadãos, afetando o progresso económico e a vida social. No plano dos valores, há um crescente comprometimento na conceptualização de direitos humanos e uma maior consciência dos efeitos sociais negativos da pobreza na saúde, na participação política e, de forma mais geral, nas condições de envolvimento com dignidade em diferentes esferas da vida social (Grusky, Kanbur, & Amartya Kumar, 2006). Um dos acontecimentos tidos em conta no desenvolvimento destas preocupações foi o crescimento populacional global. Durante os últimos anos, a população mundial aumentou consideravelmente, e teve como consequência as disparidades de riqueza ainda mais vincadas. Estas clivagens são ainda intensificadas pelo processo de globalização (Gilbert, 2004).

Geoffery Gilbert distingue dois tipos de pobreza, a pobreza absoluta e a pobreza relativa. A pobreza relativa<sup>4</sup> designa uma situação em que os membros de uma dada sociedade têm condições de acesso a recursos, capacidades ou escolhas que os posicionam aquém do que é considerado normal para a generalidade da população. A pobreza absoluta ou extrema é a condição dos indivíduos que têm rendimentos insuficientes para satisfazer as necessidades básicas à sua sobrevivência (Gilbert, 2004). A carência (compreendida como a incapacidade de

---

<sup>3</sup> “Indicador da desigualdade de rendimentos mais comum a nível internacional. Mede a distribuição de rendimento comparando a situação de rendimento comparando a situação de rendimento de cada agregado familiar com a de todos os outros agregados familiares” (Comissão Europeia, 2017).

<sup>4</sup> O autor explica que a pobreza relativa, como o próprio nome indica, está relacionada com a relatividade dos factos, dando o exemplo de que apesar da Bélgica e o Burundi terem igualmente 15% da população a viver sob condições de pobreza, estas mesmas condições são diferentes e que a pobreza vivida no Burundi é mais profunda e extensiva comparativamente à Bélgica. (Gilbert, 2004)

satisfação das necessidades) pode ser de “ordem primária”, quando resulta da simples ausência de recursos, ou de “ordem secundária”, quando está relacionada com o desconhecimento de formas mais eficientes de utilização de recursos escassos.

Na contemporaneidade a pobreza tem vindo a ser entendida não apenas como um fenómeno de privação material, mas também como um processo de exclusão sociocultural e falta de oportunidades de acesso a conhecimento, tradições, direitos e capacidades (Korte & Zipp, 2014). Nesta orientação, a Comissão sobre Direitos Sociais, Económicos e Culturais, das Nações Unidas, define a pobreza como a “condição humana caracterizada por privação sustentada ou crónica de recursos, capacidades, escolhas, segurança e poder necessários para o gozo de um adequado padrão de vida e outros direitos civis, culturais, económicos, políticos e sociais” (APUD, Rede Europeia Contra a Pobreza, 2021).

O fenómeno da pobreza é desta forma equacionado, antes de mais, como um problema político e das instituições sociais. Ou seja, enquanto no passado se falava apenas na satisfação das necessidades, no mundo contemporâneo a satisfação das necessidades passa a ser entendida como meio e não como objetivo final” (Perista & Baptista, 2010), cabendo às instâncias políticas a salvaguarda de direitos e garantias que capacitem os indivíduos a agir e a fazer escolhas, mitigando a probabilidade de caírem na pobreza.

Como definiu Nuno Alves “a pobreza representa uma privação do direito básico de cada individuo participar plenamente na vida social, económica, cultura e política da comunidade em que se insere” (Alves, 2009). Mesmo descentrando a monitorização do fenómeno a um olhar estritamente económico, a situação de pobreza, em Portugal e nos outros países, tende a oscilar de acordo com a situação económica: nos anos de crise o número de pessoas a viver em situação de risco de pobreza aumenta, voltando a diminuir com a melhoria económica e o alargamento das oportunidades de trabalho. A procura de construção de soluções que permitam mitigar as experiências sociais ligadas ao fenómeno da pobreza tem vindo a ser destacado ao longo dos anos na agenda política, europeia e nacional.

E “embora se tratem de fenómenos [pobreza e exclusão social] que não se podem reduzir à sua dimensão estritamente monetária, isso é, em grande medida, o que acontece com os indicadores selecionados para os medir através de aparelhos estatísticos” (Diogo, Castro, & Perista, 2015, p. 17).

Segundo os dados do Inquérito às Condições de Vida e Rendimento das Famílias, promovido pelo Instituto Nacional de Estatística, em 2018, 10,8% da população portuguesa empregada com 18 ou mais anos de idade vivia em situação de pobreza (monetária), auferindo rendimentos abaixo dos 60% do rendimento mediano por adulto equivalente (Instituto Nacional de Estatística, 2019). Este enquadramento estatístico da pobreza tem a vantagem de permitir a

realização de comparações entre países e analisar a evolução do fenómeno ao longo do tempo. Tendo por base os dados publicados pelo Eurostat, referentes a Portugal, a percentagem de população a viver no limiar de pobreza tem vindo a reduzir ao longo dos anos – em 2015, 21,8% da população portuguesa vivia em situação de risco de pobreza, quatro anos mais tarde, em 2019, essa percentagem reduziu para 14% (Eurostat, 2021).

De certo modo, podemos concluir que Portugal realizou inúmeros esforços no sentido da melhoria da qualidade de vida da população. No entanto este esforço tem de ser contínuo e deve manter-se ativo de modo a solucionar e prevenir casos de extrema pobreza no território nacional.

Na análise da pobreza enquanto fenómeno multidimensional é importante relacionar o conceito de pobreza monetária com o conceito de exclusão social. Assim, “a noção de exclusão social surge (...) sobretudo ligada à existência de um contexto de referência, do qual se é ou se está excluído. Dele fazem parte cinco sistemas sociais básicos: social, económico, institucional, territorial e simbólico” (Costa A. B., 1998). À semelhança da forma como definiu os cinco sistemas sociais básicos, Bruto da Costa apresenta as seguintes formas de exclusão:

- Exclusão social – refere-se a fatores de natureza social que se tornam relevantes pela forma como a sociedade se organiza e os estilos de vida que nela predominam;
- Exclusão cultural – racismo, xenofobia, são exemplo de comportamentos que excluem indivíduos da sociedade;
- Exclusão económica – os rendimentos dos indivíduos ocupam um lugar de relevância na vida dos indivíduos e, ainda, podem apresentar-se como fatores de exclusão a nível macro, isto é, as populações e países mais pobres tendem, cada vez mais, a distanciar-se das chamadas “grandes potências”;
- Exclusão patológica e a exclusão decorrente de comportamentos autodestrutivos – toxicod dependência, alcoolismo ou doenças psiquiátricas que estão na origem da rutura com os outros indivíduos da sociedade, podendo envolver a dissolução das relações de intimidade familiar ou amical, mas também de emprego, a deterioração da saúde ou a perda da habitação<sup>5</sup>.

#### **4. Emprego e Empregabilidade**

A impossibilidade de sair de situações de extrema pobreza está, na maioria dos casos, relacionada com a dificuldade no acesso ao emprego, embora na modernidade ter um emprego não seja por si só garantia de inclusão e vida digna. Como afirmava Karl Marx, no seu trabalho sobre a luta de classes, a divisão do trabalho nas relações de produção gera uma hierarquia social na qual as classes dominantes, detentoras dos meios de produção, exploram as classes dominadas, apropriando-se da mais valia gerada pelo seu trabalho (Marx & Engels, 2015). O

---

<sup>5</sup> Exemplos apresentados com base no trabalho desenvolvido por Alfredo Bruto da Costa. Costa, A. Bruto da (2005), Exclusões Sociais. Lisboa: Gravida.

conceito de emprego é definido como uma ocupação ou uma profissão (Carvalho, 2017), enquanto a empregabilidade é entendida como a posse que o indivíduo têm de qualidades e competências que irão ser fundamentais para a realização das suas aspirações e performance no trabalho (Confederation of British Industry, 1999, p. 1).

Com o desenvolvimento da modernidade, a globalização dos processos sociais e económicos trouxe ao emprego e à empregabilidade alterações relevantes, originando e intensificando um processo de reorganização da divisão internacional do trabalho – através da deslocalização das atividades produtiva e da crescente segmentação do próprio processo produtivo, numa cadeia de especialização internacional que produz novas clivagens: entre países que controlam a inovação científica e tecnológica, os meios financeiros e monetários e as telecomunicações (Tilly, 2005), por um lado, e países de produção dependente, fornecedores de mão de obra mais barata, por outro. Com a automatização dos processos produtivos este desequilíbrio tenderá ainda a intensificar-se. Estima-se que num período de tempo não muito longo, determinadas atividades venham a desaparecer por substituição tecnológica (Garcia, 2004). A terceira revolução industrial – associada à implementação do modelo de indústria 4.0 – apresenta-se diferente das restantes, pois tem vindo a representar a rápida substituição da mão-de-obra humana por processos automatizados, cujo funcionamento é monitorizado por inteligência artificial. Segundo Harari (2018, p. 53) esta evolução contribui para que os segmentos de populações com perfis de qualificação mais baixos sejam paulatinamente excluídos do processo produtivo, alargando o fosso entre ricos e pobres e criando uma nova classe de “normais inúteis”.

Portugal enfrenta neste campo desafios específicos ligados aos perfis médios de qualificação baixos e muito baixos dos portugueses – em 2018, o número médio de anos de escolaridade da população com 25 a 64 anos situa-se em cerca de 11 anos, abaixo do limiar mínimo de educação (12 anos) que define formalmente as condições de saída do sistema educativo (Mauritti, Nunes, Alves, & Diogo, 2019). Esta situação é agravada pelo facto de o acesso a formação para os adultos no mercado de trabalho estar fundamentalmente pensado para quem já tem formação de base de nível secundário e superior. Um português médio, com o 3.º ciclo do ensino básico, que trabalha na mesma empresa há 30 anos e que apenas pontualmente recebeu formações, vai apresentar, menos capacidades de reconversão funcional do que um jovem que tenha acabado a sua formação educativa há relativamente pouco tempo e num patamar de maior qualificação (Almeida, 2007). Este pode apresentar-se como um dos fatores que leva ao desemprego de longa duração – uma vez que, sem um investimento na formação, este mesmo trabalhador, dificilmente será contratado por outra empresa. Tal como indica, Frederico

Cantante “a formação dada no contexto das empresas ou favorecida por estas pode contribuir para a diminuição das desigualdades de qualificações e competências” (Cantante, 2018).

As políticas de emprego desenvolvidas na Europa e também em Portugal têm-se caracterizado de duas formas, as políticas ativas – têm como finalidade o aumento da participação dos indivíduos na sociedade e no mercado de trabalho, podendo apresentar diferentes configurações –, e as políticas passivas – estas incluem compensações financeiras em caso de desemprego, ex. subsídios (Valadas, 2013). Ainda que Portugal tenha adotado políticas passivas no que concerne ao desemprego, é importante referir que mais de metade da população portuguesa que se encontra desempregada não recebe qualquer subsídio de desemprego. Pode afirmar-se que a relação que uma pessoa estabelece com o seu trabalho irá ditar a sua dignificação pessoal, através da criação de uma rede social e da própria criação de uma identidade pessoal. A pessoa irá situar-se numa determinada zona da sociedade conforme a sua relação com o emprego e a sua rede de socialização, colocando assim o emprego e a empregabilidade como critérios de desigualdade social, operacionalizados não só através da desigualdade na distribuição do rendimento, mas também no próprio acesso categorial a este – existindo uma distribuição assimétrica da precariedade contratual pelas diferentes categorias sociais. No que concerne a Portugal, é um dos países que apresenta maior incidência sobre a prática de contratações precárias. (Cantante, 2018).

## **5. Conceptualização do Sem-Abrigo**

Como assinalado no relatório produzido pelo Grupo de trabalho para a pessoa sem abrigo, “O fenómeno da população pessoa sem abrigo não é novo. Há preocupações de enquadramento histórico do problema, em particular no contexto europeu, que nos séculos XIV e XV se adjetivava de mendigo, de vagabundo, vadio... todo aquele individuo que reproduzia um estilo de vida errante, sem um domicílio fixo e distanciado do sistema produtivo por via da ausência de trabalho regular. Correntes pelo menos até ao século XVIII, tais adjetivações têm em si significados negativos e estigmatizantes para quem vive à margem do modelo dominante” (Grupo de Trabalho para a Pessoa Sem Abrigo, 2009).

Quando nos referem a palavra “sem-abrigo” existe a tendência para que este conceito seja, automaticamente, relacionado a uma pessoa que vive na rua, e não tem casa onde ficar. Mas, frequentemente e sem que nos consigamos aperceber, quando nos referimos a um determinado individuo como ‘sem-abrigo’ estamos a atribuir-lhe uma condição de vida. Esta atribuição classificatória não tem em conta as trajetórias e o potencial de experiências de vida diversificadas que caracterizam estas pessoas, cristalizando a sua condição “sem abrigo” sem perspetivar a possibilidade de alteração de situação. É esta orientação de abertura que

precisamente encontramos na Estratégia Nacional para a Integração das Pessoas em Situação de Sem-Abrigo. Porque as classificações contam e produzem efeitos mais ou menos duradouros, enfatizamos, desde logo a alteração aí materializada na forma de designação desta população para “Pessoa em Situação de Sem-Abrigo” (GIMAE, 2018).

A “situação” de pessoa sem abrigo remete para uma experiência conjuntural, e não para uma condição. Além disso, a ênfase na “pessoa” procura mitigar representações que tendem a associar o sem abrigo a um fenómeno exclusivamente de homens ‘brancos’. como resultado de inadequações pessoais, escolhas pobres e comportamentos individuais desviantes (O’Sullivan, 2020). De um modo geral, podemos afirmar que sem-abrigo é o indivíduo, mulher e homem, que carece de uma residência fixa e sem condições de habitação dignas. (Maroco, Ornelas, & Miguel, 2010). No entanto, o conceito de sem-abrigo é mais vasto e diversificado que essa definição. Assim, torna-se fundamental um desenvolvimento teórico sobre este fenómeno e a delimitação do seu conceito.

A situação das pessoas sem-abrigo não pode ser definida de forma unilateral, uma vez que esta situação não decorre de igual forma para todos os indivíduos. Quer isto dizer que as razões que levam alguém a passar por uma situação de sem-abrigo são diversas. Durante muitos anos, a pessoa sem-abrigo foi definida como alguém que por dificuldades económicas não tinha um teto onde morar. No entanto, à medida que o estudo sobre esta população evoluiu foram surgindo outras visões sobre o problema: a saúde mental (que até há muito tempo era desvalorizada pelas culturas), por exemplo, é reconhecida nos dias de hoje como uma das características (recorrentemente) presente nesta população. As abordagens sobre a saúde mental das pessoas sem-abrigo são diversas, por um lado os teóricos definem a instabilidade mental como um fator de risco, por outro lado, outros especialistas defendem que a instabilidade mental é uma consequência da vida “na rua” (Carl I Cohen, 1992) . No entanto, a abordagem mais comum engloba ambas as situações na sua caracterização.

A conceptualização do sem-abrigo foi apresentada através da tipologia europeia *Ethos - European Typology of Homelessness and Housing Exclusion*. Esta tipologia foi criada pela *European Federation of National Organizations Working with the Homeless* (FEANTSA) na tentativa de melhorar a compreensão e o acompanhamento das pessoas em situação de sem-abrigo na Europa. A definição de sem-abrigo é distinta de país para país tendo sido assim fundamental a criação de uma tipologia que permitisse que o conceito abrangesse mais do que a face visível do problema. A operacionalização desta tipologia, construída com base numa categorização universal, tem também a virtude de facilitar a comparação entre Países. O modelo concetual proposto permitiu ainda abranger pessoas que vivem em situações de vulnerabilidade

ou em risco de se tornarem sem-abrigo (Maroco, Ornelas, & Miguel, 2010). Esta tipologia define quatro tipos gerais de pessoas em situação de exclusão relacionada com a habitação:

- i. *sem-teto* – pessoas que vivem na rua e pessoas a viver em alojamentos de emergência. Na maioria dos países corresponde à categoria que acolhe as pessoas em pior forma de exclusão habitacional;
- ii. *sem casa/sem alojamento* – pessoas em alojamentos em fase de inserção, alojamento provisório, pessoas em alojamentos para imigrantes, pessoas em instituições penais ou médicas, pessoas em instituições de cuidado destinadas a pessoas sem domicílio, em alojamento acompanhado, alojamento de transição acompanhado ou alojamento assistido;
- iii. *habitação precária* – pessoas a viver provisoriamente alojadas pela família ou amigos, sem arrendamento (subaluguer), pessoas a viver em ocupação ilegal de uma construção ou de um terreno, pessoas em risco de despejo ou pessoas vítimas de violência doméstica;
- iv. *habitação inadequada* – pessoas que vivem em estruturas provisórias, desajustadas às normas sociais, pessoas em alojamento indigno e pessoas que vivem em condições de sobrelotação severa.

A tipologia utilizada em Portugal concentra-se apenas nos dois primeiros tipos (i. e ii) (GIMAE, 2018). A federação europeia que reúne as organizações que trabalham no terreno com pessoas sem-abrigo (FEANTSA) considera que as políticas de intervenção e as políticas de prevenção não devem estar separadas, sendo esse o motivo pela qual a conceptualização apresentada é mais abrangente. No entanto, e sendo o objetivo deste trabalho a avaliação de uma política pública implementada em Lisboa, a conceptualização que irei utilizar terá na sua base o conceito apresentado na Estratégia Nacional para a Integração das Pessoas em Situação de Sem-Abrigo 2017-2023 (ENIPSSA).

Na estratégia em referência (GIMAE, 2018, p. 2) destacam-se os seguintes conceitos:

- *Sem-teto*: pessoa sem abrigo que vive num espaço público ou espaço de utilização pública, como jardins, estações de metro/camionagem, paragens de autocarro, estacionamento, passeios, viadutos 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 inadequado que permite uma utilização pública, tais como carros abandonados, vãos de escada, entradas de prédios, fábricas e prédios abandonados, casas abandonadas ou outros.

De forma distinta, a mesma estratégia definiu uma pessoa sem casa como alguém que vive num *alojamento temporário*, visto como um “equipamento que acolha pessoas que, não tenham acesso a um alojamento permanente 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” (GIMAE, 2018, p. 2)

É importante sublinhar que neste tipo de alojamento não estão incluídas respostas específicas para determinadas problemáticas como: crianças e jovens, pessoas idosas, pessoas adultas com deficiência, acolhimento de famílias, pessoas infetadas pelo VIH/SIDA, pessoas com comportamentos aditivos e outras dependências, pessoas vítimas de violência doméstica (GIMAE, 2018)

## **6. Metodologia**

Assumindo a pouca longevidade temporal e o difícil acesso a relatórios sobre o projeto, nesta pesquisa foi realizada uma triangulação metodológica de pendor qualitativo, que complementa a análise documental (ver anexo I) com entrevista à Dra. Maria Teresa Bispo (Anexo II) que durante a execução do projeto se encontrava a desempenhar tarefas como coordenadora do projeto, coordenadora do NPISA Lisboa e assessora do vereador dos Direitos Sociais da Câmara Municipal de Lisboa. Adicionalmente, serão também utilizados elementos de observação participante (ex. como a observação do trabalho realizado pelos parceiros) captados pela minha presença no campo enquanto técnica superior que trabalhou no projeto dos Centros de Emergência para Pessoas em Situação de Sem-Abrigo enquanto o mesmo esteve sob coordenação da Câmara Municipal de Lisboa.<sup>6</sup> Como elemento complementar irei ainda apresentar dados quantitativos disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estatística, Eurostat e pelo NPISA.

Através da utilização em complementaridade da análise documental, entrevista e observação de terreno foi possível um melhor entendimento sobre as atividades realizadas junto desta população durante a operacionalização do projeto em referência. Na operacionalização destes vários procedimentos procurámos construir uma observação sistemática organizada em quatro grandes eixos: objetivos/atividades/concretizações de ação de política visando 1) a integração; 2) prevenção; 3) recursos (incluindo redes de parceiros); 4) visibilização/comunicação dos desafios à comunidade abrangente.

Esta análise, baseada no Modelo das Etapas e Análise de Políticas Públicas, procura responder às questões relacionadas com os efeitos diretos e indiretos da política pública, os

---

<sup>6</sup> Importa sublinhar que, o projeto dos centros de emergência continua em funcionamento, continuando a ser aplicados os mesmos métodos de operacionalização e resposta, no entanto desde dezembro de 2020 estes encontram-se sobre gestão de entidades parceiras da Câmara Municipal de Lisboa.

efeitos perversos ou não esperados, os objetivos e metas alcançados e quais os fatores que levaram à continuidade ou descontinuidade da mesma (Rodrigues, 2014).

A escolha do Modelo das Etapas para a análise desta política pública relaciona-se com o facto de induzir a ideia de curso cronológico associado a etapas (que é visível no caso em estudo); a redução da complexidade na identificação de momentos específicos, de atores envolvidos, das decisões e dos obstáculos.

A redução desta complexidade é fundamental tendo em conta que, tal como já referido, existe dificuldade no acesso a informação específica sobre o projeto; reconhece a visão hierárquica e racional na explicação da mudança social (as decisões centrais e os seus efeitos); e parte da atividade do governo, isto é, dos atores oficiais, atribuindo ao estado o papel principal nas políticas públicas – ainda que nesta política se reconheça de forma equilibrada o papel do estado e o papel dos trabalhadores que estiveram no campo a operacionalizar a política (Rodrigues, 2014).

## **7. Políticas Públicas de combate e prevenção ao fenómeno dos sem-abrigo**

### **7.1 Contexto europeu: o início da questão das pessoas em situação de sem abrigo na agenda política europeia**

A entrada de Portugal como estado membro da União Europeia, em 1 de janeiro de 1986, trouxe consigo a necessidade de rever e intervir ao nível das políticas sociais. Os desenvolvimentos das relações entre os países membros colocaram na agenda política europeia a preocupação associada à extrema pobreza e a pessoas que se encontravam a viver em situação de sem-abrigo. É neste quadro que, em dezembro de 1990, foi criada a *European Anti-Poverty Network* (EAPN), com a finalidade geral de combater a pobreza nos países membros (atualmente tem 31 redes nacionais), incluindo na sua orientação temas relacionados com a educação, os prestadores de serviços e atividades, bem como os recursos e ferramentas de mitigação da pobreza e da exclusão social.

A criação da rede europeia anti-pobreza permitiu aos países levar o tema para a agenda política da União Europeia e conseqüentemente para os governos nacionais (EAPN, 2021). Dez anos mais tarde, em novembro de 2000, foi desenhado o Programa europeu de Combate à Exclusão Social que veio dar continuidade ao trabalho iniciado aquando da criação da EAPN. Este, tinha como objetivo melhorar as diretivas anteriormente lançadas, tornando-as mais eficientes e eficazes. A melhoria na compreensão dos fenómenos foi um critério apresentado como fundamental para o bom funcionamento das políticas públicas que visavam o combate à pobreza e exclusão social. (Jornal Oficial das Comunidades Europeias , 2000).

Apesar destes desenvolvimentos no quadro concetual e de criação de instrumentos para enquadramento de ações junto de pessoas sem abrigo, em Portugal, até há pouco menos de duas décadas, esta temática parecia não ter lugar na agenda política, pelo menos com o impacto que se procurou no início da sua discussão ao nível da União Europeia. “Entre 2000 e 2010, o fenómeno sem-abrigo tornou-se uma temática prioritária, tendo sido enquadrada, na Estratégia de Lisboa, pelo Método Aberto de Coordenação Social da União Europeia” (Câmara Municipal de Lisboa, 2019, p. 5). Em 2010, aquando da definição dos objetivos para a Estratégia Europa 2020, em conjunto com o relatório conjunto de Proteção Social e Inclusão de 2010, abriu-se a janela de oportunidades para que a União Europeia potenciase as políticas de intervenção para as pessoas sem abrigo (PSSA), trazendo este problema social para as agendas políticas dos estados-membros.

No âmbito da estratégia Europa 2020<sup>7</sup>, foi delineado que o total dos países comprometer-se-ia a retirar 20 milhões de pessoas do risco de pobreza e exclusão social – cada um dos estados viria a adotar diferentes metodologias para atingir os objetivos propostos. A entrada desta temática na agenda política potenciou, pois, a sua melhor compreensão e uma mudança na abordagem relativamente à integração de estratégias de combate aos fenómenos associados.

Assim, no ano seguinte à ratificação dessa estratégia, em setembro de 2011, é publicada a Resolução do Parlamento Europeu, que apela aos estados-membros que coloquem em marcha políticas de intervenção que visem a erradicação do fenómeno até 2015. Especificamente, a resolução “Insta os estados membros a fazer progressos para pôr termo à situação das pessoas sem domicílio fixo até 2015” (Parlamento Europeu, 2011)<sup>8</sup>. Os objetivos estabelecidos eram claros e, não passavam apenas pela intervenção, mas também pela prevenção e redução das situações de sem abrigo, pela redução das formas mais graves da condição de sem abrigo, pela melhoria da qualidade dos serviços prestados e pela oferta de habitação a preços que fossem acessíveis à população que se encontrava nesta condição social (ou em risco de ficar sem abrigo) (Parlamento Europeu, 2011).

A implementação destes planos contaria com o apoio de fundos financeiros estruturais (europeus), direcionando-se para domínios diversos, da saúde à habitação e tendo como primado o objetivo de uma maior articulação entre as políticas nacionais e as políticas europeias. A sua implementação implicou, nomeadamente, o equacionamento de soluções de articulação entre países europeus, de modo que a legislação e os direitos sociais assegurassem a livre

---

<sup>7</sup> EUROPA 2020 – Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo”, ratificada em 3 de Março de 2010.

<sup>8</sup> Resolução B7-0475-2011 do Parlamento Europeu

circulação de cidadãos, não falhando na provisão de respostas efetivas de suporte a cidadãos europeus em situações de emergência social (Câmara Municipal de Lisboa, 2019).

A 17 de novembro de 2017 foi proclamado o Pilar Europeu dos Direitos Sociais (PEDS), declarado pelo presidente Jean-Claude Juncker. A proclamação PEDS teve como principal objetivo a garantia de direitos equitativos para os cidadãos: igualdade de oportunidades e de acesso ao mercado de trabalho; condições de trabalho justas; e a proteção e inclusão sociais (Comissão Europeia, 2017). No âmbito dos objetivos relacionados com a proteção e inclusão sociais, o acolhimento e apoio a crianças, a proteção social, as prestações por desemprego, o rendimento mínimo, as prestações e pensões de velhice, cuidados de saúde, inclusão das pessoas com deficiência, cuidados de longa duração, habitação e assistência para os sem-abrigo e acesso aos serviços essenciais, davam lugar a uns dos vinte princípios do Pilar Europeu dos Direitos Sociais. A análise deste documento permite destacar no contexto deste trabalho alguns princípios de ação cruciais:

- “Qualquer pessoa que não disponha de recursos suficientes tem direito a prestações de rendimento mínimo adequadas que lhe garantam um nível de vida digno em todas as fases da vida, bem como ao acesso eficaz a bens e serviços de apoio” (...) “Para as pessoas aptas para o trabalho, as prestações de rendimento mínimo devem ser conjugadas com incentivos para a (re)integração no mercado de trabalho”;

Especificamente para as pessoas em situação de sem-abrigo, assinalam-se os seguintes princípios:

- “Deve ser garantido às pessoas necessitadas o acesso a habitação social ou a uma ajuda à habitação de qualidade”.
- “As pessoas vulneráveis têm direito a assistência e a proteção adequadas em caso de despejo”;
- “Devem ser disponibilizados aos sem-abrigo alojamento e serviços adequados para promover a sua inclusão social”;
- “Todas as pessoas têm direito a aceder a serviços essenciais de qualidade, designadamente água, saneamento, energia, transportes, serviços financeiros e comunicações digitais. As pessoas necessitadas devem beneficiar de apoios ao acesso a estes serviços” (Comissão Europeia, 2017, pp. 21-22).

## **7.2 Contexto português: o desenho das primeiras políticas sociais direcionadas para as pessoas em situação de sem-abrigo**

Em Portugal as pessoas em situação de sem-abrigo, durante muitos anos, eram encaradas com preconceito, frequentemente enquadrando-se a sua situação, não como uma situação extrema de rotura biográfica que a própria pessoa não procurou, mas sim, de forma equivocada, pelo contrário, como uma situação, de escolha egoísta pessoal: a pessoa foi morar para a rua por

opção, ou então, também como o culminar de uma sequência de más decisões protagonizadas por alguém que teve inúmeras oportunidades e ‘conseguiu’ desperdiçá-las todas. Ainda hoje, frequentemente, as pessoas que vivem na rua são vistas como *outsiders*, como pessoas que não fazem realmente parte da sociedade ‘normal’. Nas representações sobre as pessoas sem-teto estas são, muitas vezes, associadas a comportamentos e categorias incómodas que lhes conferem visibilidade no espaço público: arrumadores/as de carros, pedintes, toxicodependentes ou deficientes, entre outras.

Mesmo no campo das ciências sociais a utilização do conceito “sem-abrigo” como representação extrema de fenómenos de pobreza e de exclusão social é relativamente recente (Fernandes, Fechados no silêncio: os sem-abrigo, 2006). No início da década de 90, Manuel Pimenta, realiza um estudo junto de instituições em Lisboa no sentido de uma melhor compreensão do fenómeno. Neste estudo sobre os sem-abrigo da cidade de Lisboa rejeita enquadrá-lo como uma consequência meramente individualista, de (más) escolhas individuais. No entanto, o autor concorda que existem determinados comportamentos que podem vir a resultar em situações de pobreza e de exclusão, afirmando que, à geração de excluídos se juntaram os marginalizados da sociedade como consequência de situações financeiras, empregabilidade, falta de apoio social ou consumo de estupefacientes (Pimenta, 1992).

Ainda assim, até recentemente, como já foi referido, este fenómeno foi visto como uma situação predominantemente masculina, e quase que se recusava a ideia de que as mulheres também poderiam dormir na rua. Uma das consequências desta invisibilização da possibilidade de experiências de mulheres em situação de sem-abrigo, justifica a escassez de estudos sobre casos de mulheres que vivem ou viveram na rua em Portugal. Estes têm um pendor quantitativo-estatístico, sendo raros os estudos desenvolvidos na tentativa de conhecer e compreender as trajetórias de vida das mulheres em situação de sem-abrigo (Nobre, 2020).

Não obstante, à semelhança dos homens, existem mulheres a viver na rua. Pode é afirmar-se que estão menos expostas, uma vez que tendem a utilizar métodos de sobrevivência distintos dos homens. Essa questão é assinalada na entrevista por Teresa Bispo, coordenadora do NPISA Lisboa:

“nós descobrimos que há mais mulheres na rua do que julgávamos, porque elas desaparecem ao final do dia. É por isso que estas mulheres, por vezes, têm três e quatro homens em *standby*, porque já aprenderam que ter um companheiro as ajuda a sobreviver e eventualmente a não serem violadas” (Bispo, Pavilhão do Casal Visto – a resposta para as pessoas em situação de sem-abrigo durante a pandemia COVID-19, 2021).

Um dos pontos mais importantes de viragem nas políticas desenhadas para intervenção junto desta população é quando se realiza o relatório conjunto de Proteção Social e Inclusão, em 2010.

O estudo então realizado veio demonstrar a necessidade de implementar estratégias nacionais de combate ao fenómeno (Câmara Municipal de Lisboa, 2019).

De acordo com o Censos, em 2011 existiam 696 indivíduos a viver em situação de sem-abrigo. Destes a grande maioria eram homens, com média de idades de 43,5 anos. A sua distribuição pelo território nacional é incidente nas áreas urbanas metropolitanas: 34,6% (241 pessoas) do todo de pessoas sem-abrigo recenseadas encontravam-se em Lisboa, 21,0% (146) estavam na cidade do Porto e 7,3% (51) na cidade de Faro<sup>9</sup>.

Em 2018, de acordo com os dados apresentados no Plano Municipal de Lisboa, num total 2328 pessoas em situação de sem-abrigo recenseadas na cidade de Lisboa, 84,5% (1967) são pessoas a viver em situação de sem-casa e 15,5% (361 pessoas) são pessoas a viver em situação de sem-teto (Câmara Municipal de Lisboa, 2019). No ano seguinte, 2019, os números registados incluem a cidade de Lisboa e o concelho. Estes registos apontam para um aumento expressivo do fenómeno, assinalando um total de 7107 pessoas a viver em situação de sem-abrigo, das quais 3954 na cidade de Lisboa e 3145 no concelho de Lisboa (ENIPSSA, 2019).

De acordo com os dados apresentados, a situação em Portugal, em 2019, é deveras preocupante, não apenas pelo elevado número de pessoas que vive na rua ou em alojamentos temporários, mas também pelo número de pessoas em situações de risco. A incidência dos fenómenos nas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto, também assinalada por Pedro Perista (2019), denota os desafios acrescidos nestes contextos, conferindo pertinência ao plano delineado, no caso, pelo município da capital. O crescimento da pobreza, o aumento das rendas, o investimento na habitação social limitado ou reduzido, baixos ou inadequados níveis de apoio à habitação, especificidade dos critérios de acesso à habitação social, são alguns dos fatores associados à dificuldade em contornar este fenómeno e prevenir que as pessoas atinjam o nível de pobreza extremo que os leva a viver na rua (Baptista & Marlier, 2019).

## **8. Políticas de Intervenção para a população em situação de sem-abrigo**

### **8.1 Estratégia Nacional para a Integração de Pessoas em Situação de Sem-abrigo**

Nos dias de hoje, a visão sobre a pessoa em situação de sem-abrigo já reconhece a complexidade e a multidimensionalidade das situações e dos processos que a caracterizam (ENPISSA, 2009).

Em 2009, aquando a publicação da primeira Estratégia Nacional para a Integração da Pessoa Sem Abrigo 2009-2015, reconheceu-se que “não existe uma prática de esforço integrado no estudo do problema dos sem-abrigo em Portugal, não obstante, nos últimos anos, ter-se vindo a verificar um aumento significativo dos esforços de recolha de informação sobre a população

---

<sup>9</sup> Dados retirados do site do Instituto Nacional de Estatística (INE, 2012)

sem-abrigo, na maioria dos casos da responsabilidade de instituições que desenvolvem trabalho de intervenção junto da população sem-abrigo” (ENPISSA, 2009, p. 10).

À data, não existiam normas legais de proteção a estas pessoas que se encontravam numa situação de extrema pobreza. Esse foi, precisamente o ponto de partida da Estratégia publicada em 2009, que visava o desenvolvimento de medidas de intervenção que permitissem solucionar a situação das pessoas sem-abrigo, assente em três grandes linhas ou medidas de atuação (ENPISSA, 2009):

- prevenção junto de grupos de risco;
- intervenção em situação de rua e alojamento temporário e intervenção ao nível do acompanhamento

Em 2017, entre a ENIPSSA e o GIMAE foram definidos os objetivos estratégicos a atingir até 2023. Destes, destacam-se:

- a ênfase dada a ações de prevenção e combate à discriminação;
- a promoção da qualidade técnica da intervenção e a sua eficácia e eficiência;
- a necessidade de garantir a qualidade das respostas e dos serviços prestados;
- assegurar a não desinstitucionalização de qualquer indivíduo sem que tenham sido ativadas as medidas e apoios para garantir um lugar adequado para viver, sempre que se justifique;
- assegurar que ninguém tenha de permanecer na rua por mais de 24 horas;
- assegurar o apoio técnico necessário à saída de um alojamento temporário durante o tempo necessário;
- aumentar as soluções de alojamento para PSSA e a disponibilização de capacitação, educação, formação profissional e inserção profissional;
- assegurar o acesso a cuidados de saúde;
- assegurar o acesso a medidas de apoio à integração de migrantes. (ENIPSSA, 2017).

Em janeiro de 2020, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 2/2020, publicada no Diário da República n.º 14/2002, de 21 de janeiro, foi alterada a Estratégia Nacional para a Integração das Pessoas em Situação de Sem-Abrigo 2017-2023. São então definidos três eixos prioritários de intervenção – dos quais dois foram transferidos da primeira estratégia (2009-2015):

Eixo 1 – promover conhecimento, informação, preocupação crescente e educação no fenómeno;

Eixo 2 – engloba a estratégia da intervenção contemplando a promoção da integração das pessoas em situação de sem-abrigo através de diversos mecanismos.

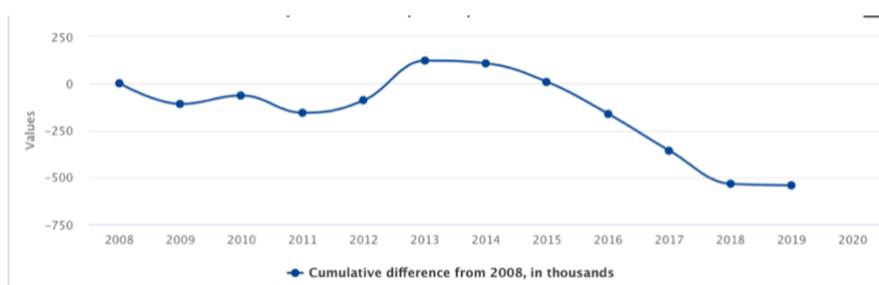
Eixo 3 – fortalecer o envolvimento das diferentes entidades e a sua coordenação, bem como os mecanismos de acompanhamento e avaliação. (Perista, 2019).

No que concerne à visão da Estratégia foram estabelecidos princípios como a promoção de uma abordagem centrada nos direitos humanos e na realização da dignidade da pessoa humana; a realização dos direitos e deveres de cidadania; a promoção da não discriminação e da igualdade, nomeadamente a igualdade entre mulheres e homens. Adicionalmente, reconhece-se

explicitamente a necessidade de promoção do conhecimento reflexivo e atualizado da dimensão e natureza do fenómeno, que sustente o desenvolvimento de estratégias de intervenção. Tal, numa linha de atuação que reconhece e aprofunda a multidimensionalidade e complexidade do fenómeno e conseqüente necessidade de adequação e persistência na implementação de medidas. Relativamente à prevenção de situações de risco, faz-se ainda apelo á necessidade de definição e implementação de medidas de prevenção, intervenção e acompanhamento. (Presidência do Conselho de Ministros, 2020).

É, ainda, importante referir que a conceção do modelo de atuação faz apelo ao centramento na «pessoa» como um todo, incluindo o seu contexto de vida. Assumindo que tal centralidade deve ser definida na intervenção e prevenção, no acompanhamento, e também na rentabilização de recursos humanos e financeiros – evitando duplicações de respostas e, ao invés, permitindo torná-las mais eficazes e eficientes.

De acordo com os dados mais recentes publicados pela União Europeia relativamente à situação de pobreza e exclusão social em Portugal, o número de pessoas a viver nesta situação tem reduzido consideravelmente, o que nos permite concluir que, de certo modo, tem existido uma boa gestão do problema e que as políticas de intervenção e prevenção se têm apresentado eficazes (Comissão Europeia, 2020). Como poderemos verificar no gráfico n.º 1 relativo ao número de pessoas a viver em situação de risco de pobreza ou exclusão social, aquele apresentou um decréscimo nos últimos 11 anos, salvo no período entre 2011 e 2013, caracterizado pelos impactos económicos e sociais da grave crise financeira de 2008.



**Figura 1:** Pessoas em risco de pobreza e exclusão social, Portugal, 2008 – 2020 (em milhares).

Fonte: Comissão europeia: *Europe 2020 targets: statistics and indicators for Portugal* (2020) .

No entanto, é importante referir que a partir de 2015 – ano de transição para a governação socialista suportada por uma acordo de incidência parlamentar então conhecido por “geringonça”, quando Portugal iniciou o período de recuperação económica – as recomendações europeias inscritas no pilar de direitos sociais voltam a estar na agenda, e realizaram-se esforços no sentido de cumprir com o objetivo previamente definido que visava

que Portugal conseguisse ter menos de 200 mil pessoas a viver em risco de pobreza. Esse objetivo foi atingido no decorrer do ano de 2016, e atualmente Portugal conta com menos 543 mil pessoas a viver nessa situação.

## **8.2 A situação do Município de Lisboa**

O município de Lisboa tem vindo a construir (com maior investimento durante a última década) uma relação de parceria com diversas instituições que trabalham na intervenção junto da população em situação de sem-abrigo. O investimento realizado pelo município nas diferentes instituições, por ser um modelo de financiamento anual, acabava por trazer incerteza no que concerne à continuidade dos projetos (ENIPSSA, 2019).

Em 2015 é criado o Núcleo de Apoio à Pessoa Sem-Abrigo (NPISA) como resultado do desenho de uma estratégia da Rede Social de Lisboa que se sustentava numa estrutura tripartida entre a Câmara Municipal de Lisboa (CML), a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (SCML) e o Instituto da Segurança Social (ISS). A criação deste núcleo vem permitir uma estabilidade nas ações de prevenção, planeamento e atuação junto da população em referência. É assim que na sequência da criação do NPISA é concebido e apresentado o 1.º Programa Municipal para a Pessoa em Situação de Sem Abrigo (PMPSA) que viria a operar entre 2016 e 2018 no âmbito do Programa do Governo da Cidade de Lisboa 2013/2017.

A elaboração deste programa teve na sua base a necessidade de combater a pobreza e intervir junto da população em situação de sem-abrigo (Pelouro dos Direitos Sociais, 2015). Os objetivos gerais definidos incluem nove grandes linhas programáticas de atuação, focadas na integração (objetivos 1 a 3); na conceção de novas respostas através de uma melhor articulação entre a rede de parceiros e da construção/melhoria dos instrumentos de monitorização no terreno (objetivos 4 a 6); bem como da visibilização das ações empreendidas junto do público em geral e promoção da inovação nas formas de atuação (objetivos 6 a 9):

1. Promover a integração das pessoas sem-abrigo, criando e redimensionando respostas que assegurem mais qualidade de vida;
2. Diminuir o número de Pessoas Sem Abrigo em “rua”;
3. Proporcionar a 200 pessoas a saída da “condição de sem-abrigo” em três anos;
4. Criar novas respostas de inserção e outros modelos de habitação de transição para a população sem-abrigo;
5. Promover o planeamento integrado e sistemático potenciando sinergias, competências e recursos locais;
6. Criar um instrumento de gestão para a monitorização, informação e georreferenciação das pessoas sem abrigo;
7. Dar visibilidade ao trabalho desenvolvido junto da população sem abrigo recorrendo a uma estratégia de comunicação e divulgação junto do público em geral;

8. Estabelecer procedimentos através de modelos de concurso específicos para atribuição de apoio nestas áreas de intervenção;
9. Promover a inovação social na atuação com as pessoas sem abrigo

Os mecanismos apresentados para a operacionalização do programa relacionam-se, pois, com a reestruturação das respostas existentes, redimensionando os equipamentos e criando novas soluções ajustadas à realidade. Há igualmente a preocupação em criar respostas diurnas focadas na capacitação social e profissional como complemento do alojamento. Adicionalmente, no plano dos recursos, reconhece-se a necessidade de criar equipas técnicas de rua, de modo a assegurar uma cobertura territorial total. Estas equipas são organizadas por zonas da cidade, possibilitando uma intervenção mais eficaz, sendo coadjuvadas por núcleos de apoio social, que asseguram a cobertura territorial que permite a alimentação com dignidade e a higiene. Estes núcleos são ainda apoiados pela criação de um programa focalizado na saúde de proximidade e no reforço no âmbito da saúde mental (Programa Saúde Próxima), prevendo a renovação e ou construção de balneários sanitários, bem como espaços<sup>10</sup> ou equipamentos para futuros alojamentos, e reforço associado em pessoal e equipamento (Pelouro dos Direitos Sociais, 2015).

### **8.3 Plano Municipal na cidade de Lisboa**

Para uma abordagem correta sobre o projeto que está no centro deste trabalho é fundamental referir os objetivos gerais e específicos definidos no Plano Municipal para as Pessoas em Situação de Sem-Abrigo no município de Lisboa, que se encontra operacional desde 2019 e que será reavaliado em 2023<sup>11</sup>.

Prevenção, intervenção e integração comunitária são os grandes pilares apresentados pelo ENIPSSA para o novo modelo de intervenção na cidade Lisboa:

“Este Plano pretende promover e garantir respostas que, combinando o exercício de funções públicas e a participação do terceiro sector, bem como a rede de parceiros, devem estar articuladas para uma maior racionalização de recursos e uma melhor potenciação de resultados. Com funções e objetivos distintos, embora por vezes partilhados, estes estruturam, planeiam, implementam, desenvolvem,

---

<sup>10</sup> NAL: espaços com características predefinidas, onde estejam asseguradas boas condições de higiene e segurança e nos quais as equipas de distribuição alimentar passarão a fornecer as refeições. Constituem-se como espaços de partilha entre utentes e colaboradores institucionais, que poderão, além de cumprir a sua função de apoio, contribuir para a promoção do exercício da cidadania e do respeito da dignidade entre concidadãos. Objetivos destes Núcleos: a) Garantir refeições em espaço condigno e humano; b) Promover atendimento social c) Promover o acompanhamento para o NPISA.

<sup>11</sup> É de notar que este Plano saí fora do ciclo eleitoral (mandato) por ter sido apenas aprovado no fim de 2018, com vista a ser colocado em prática apenas em 2019.

avaliam e monitorizam um conjunto de possibilidades para a construção de soluções, cada vez mais diversificadas e adaptadas a esta realidade” (Câmara Municipal de Lisboa, 2019).

Ainda que a elaboração do Plano seja da total responsabilidade da CML, o mesmo depende da ação da rede de parceiros<sup>12</sup> sem os quais não seria possível operacionalizar a estratégia (Câmara Municipal de Lisboa, 2019). No Plano Municipal foi definida a obrigatoriedade de uma avaliação recorrente do fenómeno, de modo a assegurar capacidade de responder a desafios que possam surgir, tal como viria acontecer em março de 2020, quando foi decretado o primeiro estado de emergência de saúde pública como consequência da pandemia COVID-19<sup>13</sup>.

Concretamente, o ponto de viragem na operacionalização das políticas direcionadas às pessoas em situação de sem-abrigo ocorreu em 2016, quando se abandonou a visão assistencialista e se iniciou um processo de implementação de estratégias interventivas e preventivas. É um marco importante, uma vez que se veio a concluir que o assistencialismo apenas oferecia respostas de curto-médio tempo, não equacionando respostas abrangentes de integração e prevenção, ancoradas nas vivências específicas das pessoas.

Esta ótica de intervenção e prevenção que coloca o indivíduo no centro da abordagem constitui um dos traços diferenciadores do Plano Municipal 2019-2023 (Câmara Municipal de Lisboa, 2019). O plano prevê quer a intervenção de emergência, quer a intervenção de acompanhamento. A primeira é realizada através de procedimentos que procuram conduzir à retirada do indivíduo da situação de sem-teto, é feita através da sinalização do mesmo e do seu encaminhamento para a Unidade de Atendimento Pessoa Sem-Abrigo (UAPSA). Nesta fase inicia-se o acompanhamento tendo em vista um planeamento individual de integração, assegurado por uma “equipa gestora de caso” – mediadores e facilitadores nos processos de articulação e comunicação com diferentes entidades ou respostas. (Câmara Municipal de Lisboa, 2019).

#### **8.4 Plano de Ação do NPISA**

O NPISA Lisboa foi criado em 2015, como resultado da estratégia da Rede Social de Lisboa. Este, desempenhou um papel crucial de articulação e otimização da rede de equipamentos disponíveis, bem como na implementação do modelo de intervenção integrada de todos os agentes que na cidade trabalham com e para a pessoa em situação de sem-abrigo (Câmara Municipal de Lisboa, 2019).

---

<sup>12</sup> Muitos dos parceiros serão apresentados no capítulo que aborda a elaboração das “Respostas de acompanhamento social e parceiros presentes nos centros de emergência”.

<sup>13</sup> Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março.

O plano de ação do NPISA está estruturado em 16 objetivos gerais (NPISA Lisboa, 2021)<sup>14</sup>, dos quais, no contexto deste trabalho, destacamos algumas vertentes nucleares:

- otimização das dinâmicas institucionais e de funcionamento interno e de articulação institucional entre o NPISA e outros parceiros, incluindo a melhoria da comunicação entre os núcleos regionais e nacional, no planeamento e intervenção junto de pessoas sem-abrigo;
- organização e elaboração de documentos de natureza técnica e definição de planos de contingência para pessoas em situação sem-abrigo com problemáticas específicas de dependência e de saúde (mental e física);
- monitorização de recursos e respostas sociais implementadas a nível local, dirigidas a pessoas em situação sem abrigo, nomeadamente procurando assegurar que ninguém é desinstitucionalizado sem que tenham sido ativadas as medidas e apoios adequados à situação específica e plano de reestruturação;
- definição de dinâmicas de sensibilização e produção de instrumentos próprios para divulgação da realidade das situações de sem-abrigo da cidade de Lisboa.

## **9. Centro de Emergência para Pessoas em Situação de Sem-Abrigo da Câmara Municipal de Lisboa**

### **9.1 A população em situação de sem-abrigo em tempos de pandemia.**

“Fique em casa” foi a recomendação dada por todas as autoridades no início da pandemia COVID-19, desde o primeiro trimestre de 2020. Este slogan presente em boa parte das campanhas de sensibilização não teve em conta as pessoas sem-casa, um segmento particularmente exposto ao risco de infeção. Dormir na rua ou em alojamentos coletivos de emergência, sem o distanciamento social, tornou estas pessoas ainda mais vulneráveis, num quadro de risco, ainda mais intensificado, pela suspensão do atendimento presencial de inúmeros serviços de apoio social e de saúde.

Mais, para agravar os desafios colocados, a crise económica e social decorrente da quase paralisação da atividade económica, contribui para que alguns milhares de famílias em situação de vulnerabilidade social venham a perder parte ou a totalidade dos seus meios de subsistência, não conseguindo assegurar necessidades básicas de alimentação e saúde.

Torna-se, então, evidente a urgência de criar respostas para estas populações. O papel do Pelouro dos Direitos Sociais da Câmara Municipal de Lisboa foi essencial, permitindo:

“um envolvimento ativo das autarquias quer na fase de prevenção, encerrando ou limitando o uso coletivo de alguns equipamentos e espaços públicos, realizando testes de despiste da doença, distribuindo máscaras e outro material de proteção, quer na reação ou mitigação de alguns efeitos negativos, como se viu com o enfrentamento do problema dos lares de idosos, dos requerentes de asilo ou ainda dos surtos que afetaram os trabalhadores, muito deles precários, imigrantes e a viver em habitações sobreocupadas das cadeias logísticas instaladas na fronteira metropolitana de Lisboa” (Gonçalves, 2020, p. 232).

---

<sup>14</sup> Este documento pode ser consultado em anexo

## 9.2 O início da resposta à pandemia COVID-19

Face ao constrangimento, que ganhou maior ênfase durante a pandemia, das pessoas não terem ‘onde ficar’, a Câmara Municipal de Lisboa disponibilizou diversos locais cuja atividade tinha sido suspensa por motivos de segurança – como pavilhões desportivos e pousadas da juventude – para acolher as pessoas que não tinham forma de responder ao recolher obrigatório, implementado a 20 de março de 2020 – através do decreto nº2-A/2020 (Presidência do Conselho de Ministros).<sup>15</sup>

Antecipando a obrigatoriedade que viria a ser instalada, a 17 de março foi aberto o primeiro centro para pessoas em situação de sem-abrigo que visava o combate à COVID-19. O Pavilhão do casal vistoso abriu portas para receber 40 pessoas, diariamente, entre as 18h e às 09h (Câmara Municipal de Lisboa, 2020).

Este centro destacou-se dos restantes já existentes na cidade por acolher as pessoas sem necessidade de “pré-registo”. Qualquer pessoa poderia dirigir-se ao pavilhão e – havendo as condições de lotação – podia ficar a pernoitar no espaço. As equipas técnicas parceiras da primeira fase deste projeto rapidamente perceberam a necessidade de alargar o mesmo, uma vez que o número de pessoas a viver sem acesso a cuidados básicos de saúde e higiene nas ruas de Lisboa era crescente. Assim, a 20 de março, três dias depois da abertura do primeiro pavilhão, é anunciada a abertura de dois novos locais: o Pavilhão da Tapadinha, concedido pelo Atlético Clube de Portugal, com capacidade para receber 40 pessoas, e a Casa do Lago,<sup>16</sup> em Benfica, com capacidade para acolher 20 pessoas (Câmara Municipal de Lisboa, 20). Uma semana mais tarde, a 1 de abril, foi anunciado o quarto espaço: o clube nacional de natação, na Rua de São Bento, com capacidade para acolher 40 pessoas.<sup>17</sup>

Este quarto espaço viria completar a medida que visa retirar as pessoas em situação de sem-abrigo das ruas de Lisboa. O projeto, que viria a ser construído diariamente numa ótica de planeamento e ação em simultâneo, passa então a funcionar 24 horas por dia, 7 dias por semana.<sup>18</sup> Nesta fase, procurou-se criar as condições para que as pessoas acolhidas nestes centros tivessem asseguradas necessidades básicas em condições adequadas de distanciamento: eram servidas cinco refeições diárias, foram disponibilizadas casas de banho e cuidados individuais de saúde, e cada utente passou a ter a sua própria cama, associada a um

---

<sup>16</sup> Este espaço acabou por se destinar apenas a mulheres, garantindo-lhes uma maior privacidade e conforto.

<sup>17</sup> O Clube Nacional de Natação foi o centro que acabou por se destinar apenas a homens, à semelhança do que já acontecia na Casa do Lago com as mulheres.

<sup>18</sup> Nesta fase o projeto contava com um total de 180 vagas nos quatro pavilhões. No Pavilhão do Casal Vistoso foi concedido o acesso ao maior espaço permitindo colocar um maior número de camas.

número que era dado no dia da entrada no pavilhão. Para puderem permanecer nas instalações, as pessoas visadas tinham de garantir a pernoita – caso estivessem dois dias sem dormir no pavilhão perderiam as vagas.

### **9.3 O Pavilhão do Casal Vistoso**

Tal como referido acima, o Pavilhão do Casal Vistoso é um dos quatro centros abertos pela Câmara Municipal de Lisboa em Março de 2020 – juntando-se à Casa dos Direitos Sociais (que inicialmente funcionou no Clube Nacional de Natação e acolhe apenas homens), à Pousada da Juventude (que inicialmente funcionou no pavilhão da Tapada da Ajuda e dada à sua nova fisionomia acolhe apenas casais e homens que apresentam um comportamento adequado às regras que o espaço exige, uma vez que existe menos controlo e os utentes dividem um quarto entre duas pessoas) e à Casa Do Lago (que abriga cerca de 16 raparigas, à semelhança da pousada, em quartos individuais).

Na sequência da publicação do decreto que institui o Estado de Emergência, a necessidade de retirar as pessoas da rua adquire uma nova dimensão de prioridade institucional. Novos recursos são alocados e as oportunidades de inovação são alargadas, num processo tecnicamente bem enquadrado. É de notar que concretamente o Pavilhão do Casal Vistoso – pavilhão desportivo – tem vindo a acolher todos os anos esta população vulnerável durante as vagas de frio – ação prevista no plano de contingência da cidade de Lisboa. Quando o centro, abriu a 19 de março de 2020, como resposta de emergência a uma situação para todos inesperada, não teria havido tempo para desenhar e pensar ao detalhe o seu funcionamento. Por outras palavras, o centro cresceu dia para dia, e as regras foram-se adaptando de forma contingencial aos desafios que foram surgindo.

O centro é composto por duas camaratas (ginásios): a “camarata verde”, onde se encontram cerca de 70 homens, e a “camarata azul”, onde dormem cerca de 30 mulheres, casais e pessoas transgénero.

Este centro de acolhimento de emergência de pessoas em situação de sem-abrigo destaca-se das respostas já existentes pelas suas regras. São permitidos casais – o que é muito raro acontecer em outras instituições, pelo que muitas vezes aqueles são obrigados a ficar separados durante a noite. Além disso, é permitida a entrada e saída durante o dia e no acesso as pessoas não são revistadas. No entanto, o consumo de qualquer substância (psicoativas ou alcoólica) e a prática de atos de violência e desrespeitos são absolutamente interditos – dando lugar a expulsão. O centro destaca-se ainda de outras respostas pela possibilidade que as pessoas têm de trazer consigo os seus animais de companhia, que os acompanham diariamente na rua. A

não aceitação de animais em centros de abrigo é um fator impeditivo para o uso desses espaços por parte de pessoas em situação de sem-abrigo. Oportunamente, este fator foi considerado na resposta de emergência.

O dia começa cedo no pavilhão. O mais tardar, por volta das nove da manhã, os técnicos presentes começam a acordar os utentes, que têm de sair das camaratas até às 9h30 para se dar início à higienização do espaço. Das 7h30 às 10h é servido o pequeno-almoço. Todas as refeições são asseguradas através de uma parceria entre os Centros de Emergência e o Centro de Apoio ao Sem Abrigo (CASA). Até às 16h é feita a limpeza dos espaços, pelo que durante este período não é permitida a sua utilização pelos utentes. Em alternativa, estes podem permanecer no espaço de convívio, onde existe uma televisão, mesas, um pátio, livros e semanalmente são realizadas diversas atividades de interação. Das 13h às 14h30 é servido o almoço. Entre as 16h e as 22h é realizada a “triagem”, por uma equipa de enfermeiros da organização não governamental Médicos do Mundo, visando o despiste de sintomas de COVID-19 e, ainda, o acompanhamento médico. A triagem é igualmente utilizada para o registo diário dos utentes, com base no qual garantem a vaga. Depois das 22h os utentes sem triagem não podem entrar no pavilhão. Das 17h às 18h é servido o lanche, e o jantar decorre das 19h30 às 21h. Durante o período da tarde realiza-se ainda a “ronda comunitária”, que consiste na limpeza da rua nos arredores do pavilhão. Esta ação é assegurada pelos próprios utentes acompanhados por um técnico. A ceia é servida entre as 22h e as 22h30 (hora limite de entrada para os utentes com triagem). Às 22h30 as portas do pavilhão são encerradas, a televisão é apagada e inicia-se o período de recolher. Durante o período da noite os técnicos contam com a presença de alguns utentes selecionados que os ajudam enquanto mediadores, para reforçar a segurança do pavilhão.

#### **9.4 Respostas de acompanhamento social e parceiros presentes nos centros de emergência**

Uma vez fornecido um teto e satisfeitas as necessidades básicas, tornou-se imprescindível dar continuidade às respostas que estas pessoas necessitam. Os centros de emergência contaram, desde o momento da sua abertura, com uma equipa de enfermeiros cedida pela entidade parceira Médicos do Mundo (MdM). Para além da equipa de enfermagem estar responsável pela monitorização dos utentes ao nível dos cuidados de saúde, inicialmente, foi através da equipa de rua dos MdM que foi feita a integração dos utentes no espaço. Ainda no processo de abertura dos espaços, a instituição VITAE teve um papel fundamental no que concerne à disponibilização de técnicos para estarem presentes no pavilhão. Posteriormente, apresentou

respostas ao nível da habitação através do *housing first*<sup>19</sup> e de três centros de acolhimento com os quais existiu um trabalho direto até ao último dia de funcionamento do pavilhão enquanto resposta de emergência para o acolhimento de pessoas em situação de sem-abrigo<sup>20</sup>. À semelhança da parceria com a VITAE, também a instituição CRESCER e a Comunidade Vida e Paz disponibilizaram técnicos com experiência de trabalho com esta população, na fase inicial do pavilhão. Adicionalmente, a própria Câmara Municipal de Lisboa, através da rede de voluntariado *Serve the City* disponibilizou um grupo de voluntários para apoio nas tarefas diárias do pavilhão. Os centros contaram ainda com o apoio de uma equipa da Ares do Pinhal – Associação para a Inclusão Social, no desempenho de tarefas de acompanhamento e regularização social. Esta associação trabalha em parceria com outras entidades como a CRESCER, a Associação para o Estudo e Integração Psicossocial (AEIPS), a Comunidade Vida e Paz, a Fundação de Assistência Médica Internacional, o ISS, o IEFP e a VITAE no que concerne às respostas sociais – bastante diversificadas, direcionadas a pessoas com dependências, pessoas com problemas ao nível da saúde mental, respostas de tratamentos e de reinserção.

A dinâmica articulada de serviços e cuidados que se constitui para sustentar o funcionamento dos centros de emergência materializa, assim, um modelo de planeamento. Intervenção e prevenção fortemente sustentado por recursos materiais e humanos, num funcionamento tutelado pelo município. No seu funcionamento de Emergência, os centros contaram diariamente com o apoio dos serviços da Câmara Municipal de Lisboa: Proteção Civil, serviço de transportes (Departamento de Reparação e Manutenção Mecânica), serviços do desporto, gabinete do vereador – coordenação dos espaços, Polícia Municipal e Instituto de Emprego e Formação Profissional).

O que distinguiu os serviços concedidos pela CML e os parceiros neste período?

Em primeiro lugar, a coordenação do projeto foi constituída por membros do gabinete do vereador dos Direitos Sociais. O projeto contou com o serviço da polícia municipal, todos os dias, 24 horas por dia, durante todo o período em que o pavilhão esteve aberto, um fator que permitiu garantir segurança e estabilidade e o bom funcionamento do projeto. Frequentemente, a ação da polícia municipal foi essencial na resolução e mediação de conflitos. Relativamente ao serviço de transportes (DRMM), este assegurou desde o transporte de utentes

---

<sup>19</sup> Os programas de *Housing First* têm vindo a mostrar-se mais efetivos do que os programas tradicionais (*strait case*) no que concerne à redução de sintomas psiquiátricos, aumento na integração do indivíduo e na capacitação do indivíduo. O modelo de *Housing First* propõe o acesso imediato a uma casa na comunidade (separando a habitação do tratamento), a independência e a permanência (Home\_EU, 2020)

<sup>20</sup> A desativação do centro enquanto unidade de emergência para acolhimento de sem-abrigo chegou a ser anunciada para final de julho, o que não aconteceu por alegados atrasos nas obras de reabilitação de uma nova estrutura com capacidade para acolher 128 pessoas, e que resulta da reconversão do antigo quartel da GNR, o quartel de Santa Bárbara, em Arroios.

a consultas e compromissos quotidianos, ao transporte de comida. Os motoristas ao serviço do município fizeram parte da equipa do primeiro ao último dia. No que concerne aos serviços do desporto, foram estes que cederam o Pavilhão do Casal Vistoso para acolher as pessoas em situação de sem abrigo, e ainda a equipa que deu apoio à manutenção do espaço.

No que concerne aos parceiros, o Instituto do Emprego e Formação Profissional teve uma intervenção no âmbito da reinserção dos utentes no mercado de trabalho – sendo um dos aspetos de maior prioridade do projeto, já que aponta para o prolongamento dos efeitos para lá do período de emergência. A Associação para o Estudo e Integração Psicossocial (AEIPS) interveio ao nível da saúde mental e na obtenção de soluções habitacionais estáveis e integradas na comunidade, bem como colaborou ativamente na procura e manutenção de emprego em contexto normal de trabalho. (Associação para o Estudo e Integração Psicossocial, 2020). Quanto à Comunidade Vida e Paz, trabalhou a recuperação terapêutica e a reintegração social. Para além de disponibilizar técnicos de caso, que ficaram responsáveis por alguns dos utentes, encaminhava os mesmos para os seus centros de modo a dar uma resposta mais duradora aos utentes que estavam no Centro de Emergência. O Centro de Apoio ao Sem Abrigo (CASA) foi outra das instituições de solidariedade social que esteve presente todos os dias no centro, não só pela assistência psicológica e apoio na intervenção social, mas, também, enquanto responsável pela distribuição de refeições quentes, cabazes alimentares, vestuário e produtos de higiene pessoal, que foram fundamentais no dia-a-dia dos utentes. Para além do papel de intervenção social, esta instituição forneceu serviços de lavandaria semanais. A associação Vida autónoma (AVA) foi, ainda, uma das associações que trabalhou em parceria com o projeto através de equipas técnicas da área psicossocial, facilitando, ainda, a transferência de alguns dos utentes para o seu espaço de acolhimento em Lisboa. A Associação Par – Respostas Sociais, uma associação não governamental que desenvolve trabalhos junto da população juvenil, interveio nas áreas da educação e formação, intervenção comunitária e na área da saúde – promovendo estilos de vida mais saudáveis entre os jovens, na tentativa de os conduzir a comportamentos promotores de saúde. Para além da gestão da medicação e dos cuidados primários que eram prestados diretamente no pavilhão, a equipa articulava a marcação de consultas e visitas de urgência aos hospitais. Nesta área da saúde, o projeto contou com o apoio do Centro Hospitalar Psiquiátrico de Lisboa quer no acompanhamento de utentes com problemáticas de saúde mental, quer na prescrição de medicação.

Um papel muito importante no dia-a-dia dos pavilhões foi desempenhado pelos voluntários das instituições Noor Fátima, Fidalgos da Penha, *Serve the City*. Estas organizações estiveram presentes no projeto desde o primeiro dia, disponibilizando voluntários que participavam nas tarefas diárias do centro, e também forneciam ajuda ao nível de bens alimentares e outros.

Num contexto mais relacionado com a organização do espaço ao nível do cumprimento das regras sanitárias e de higiene, a Associação Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo (ARSLVT) teve um papel fundamental, pois era a associação responsável pelas diretivas da organização do espaço, bem como pelas verificações recorrentes ao nível do cumprimento das regras (não das condições sanitárias básicas, mas, também, do cumprimento das diretivas governamentais como resposta à pandemia).

No que concerne à Segurança Social, esta funcionou sobretudo como resposta de complemento para a reinserção, enquanto instituição responsável (na grande maioria dos casos) por assegurar as necessidades básicas das pessoas em situação de sem abrigo, através de diversos mecanismos como o rendimento mínimo, o rendimento social de inserção, o subsídio de desemprego e, mais importante que tudo, através da articulação com as assistentes sociais responsáveis por cada um dos utentes. No caso dos utentes com morada fiscal em Lisboa, o acompanhamento social é feito através da Santa Casa da Misericórdia, nomeadamente através da Unidade de Atendimento à Pessoa em Situação de Sem-Abrigo (UAPSA).

### **9.5 Dificuldades enfrentadas perante as alterações legislativas**

A incerteza vivida no período inicial de emergência em Portugal (e que se veio a prolongar) suscitou muitas perguntas para as quais não havia propriamente respostas. Este foi um período de mudança constante norteadada pela procura de equilíbrio entre manter o funcionamento das instituições e garantir a segurança das populações, nomeadamente dos segmentos mais vulneráveis.

Os primeiros meses de 2020 foram caracterizados pela falta de uma diretiva concreta a nível global. O desconhecimento que existia relativamente à propagação do vírus e as suas consequências não facilitou o consenso internacional relativamente às medidas a adotar. Deste modo, cada país adotou as medidas que considerou mais eficazes, tentando sempre dar resposta às diretivas da Organização Mundial de Saúde (OMS). Como refere Dra. Maria Teresa Bispo, na entrevista realizada:

Foram dias de grande preocupação e incerteza. As indicações não eram consensuais, e não parecia existir certezas relativamente à durabilidade desta situação. Mesmo ao nível da proteção individual as diretivas publicadas sofreram diversas alterações que se apresentaram, novamente, desafiantes para o bom funcionamento do centro: “Numa primeira fase, o que a saúde nos tinha dito era que as máscaras eram apenas para ser utilizadas em determinadas circunstâncias, tal como as luvas, e assim era feito (...) depois, quando foi obrigatório, usarmos máscaras permanentemente foi também através da proteção civil que nós conseguimos ter as máscaras, o álcool gel etc.

No seu testemunho a entrevistada enfatiza a incerteza e desafios diversos enfrentados para construir uma resposta de emergência de acordo com os parâmetros definidos para a população e os serviços públicos em geral. Um dos desafios fundamentais na operacionalização do projeto esteve relacionado com a dificuldade em responder às alterações regulamentares impostas pelo governo ao longo do período de funcionamento do(s) pavilhão(ões). Por esse motivo, importa referir alguns dos momentos que marcaram as boas práticas e boa capacidade de resposta do projeto em questão:

- a 13 de março de 2020: o governo anuncia a situação de alerta em todo o território nacional, estabelecendo medidas preventivas para a não-propagação da doença. Responsabilizando as “comissões municipais e os centros de coordenação operacional distrital de proteção civil para a monitorização da situação nas suas áreas de competência territorial, devendo informar prontamente o Centro de Coordenação Operacional Nacional” (Administração Interna e Saúde, 2020).
- 18 de março de 2020: o Presidente da República declara o Estado de Emergência como consequência do agravamento da situação de calamidade pública. Nos termos da Constituição da República Portuguesa, foram aplicadas medidas como: a suspensão do direito de deslocação e fixação em qualquer parte do território nacional; a suspensão da circulação internacional (em articulação com as autoridades europeias e em estrito respeito pelos Tratados da União Europeia); a suspensão do direito de reunião e de manifestação, etc. (Presidente da República, 2020).
- 20 de março de 2020: como consequência da implementação do Estado de Emergência, é anunciado o confinamento obrigatório, que prevê a não circulação dos cidadãos devendo estes permanecer no respetivo domicílio, determinando-se que o incumprimento desta obrigatoriedade constituiria um crime de desobediência (Presidente da República, 2020).

Importa referir que, quando anunciado o dever de recolhimento domiciliário uma parte considerável da atividade económica foi igualmente suspensa. Em consequência, nesta altura inicia-se uma vaga de processos de despedimentos, que vem agravar condições de vida precárias de inúmeras famílias. Este é, pois, o momento em que um novo grupo de pessoas começa a enfrentar severas dificuldades económicas. Ainda, é nesta altura que se inicia o processo de encerramento de fronteiras em todo o mundo, impedindo que muitos dos que tinham o desejo de regressar ao seu país de origem o pudessem fazer.

A obrigatoriedade do recolhimento obrigou à aceleração da abertura de centros de emergência, de forma a permitir que as pessoas sem-abrigo pudessem ter um lugar onde permanecer, uma vez que, segundo o decreto-lei apresentado, a circulação nas ruas estava proibida salvo exceções previamente definidas, das quais não faziam parte as pessoas em situação de sem-abrigo. Tal como explica a Dra. Maria Teresa Bispo, na entrevista realizada:

“Todos os pelouros e todos os serviços que foram precisos de entrar para apoiar esta iniciativa entraram, (...), mas também todos os parceiros do NPISA [Núcleo de Planeamento e Intervenção Sem-Abrigo de Lisboa]. Porque quando isto foi montado abria só durante a noite, mas depois não fazia sentido, exatamente porque o COVID, a pandemia e o confinamento, exigiram um

confinamento de maior exigência. E, portanto, passamos a abrir – cerca de uma semana depois do dia 17 de março – 24h interruptamente (...). É obvio que num espaço que não era um espaço dedicado ao alojamento das pessoas, mas sim um pavilhão desportivo criou-nos uma série de dificuldades que foram sendo ultrapassadas... Algumas não foram, por exemplo, o estabelecimento dos percursos<sup>21</sup> dentro do espaço só foi feito pelas fitas autocolantes em determinados espaços, porque noutros não havia capacidade de termos de um momento para o outro, e numa situação em que tudo estava a acontecer na cidade de Lisboa, e que desde de ter de se abrir os “covidários” como teve de fazer a proteção civil e por ai fora, não havia recursos suficientes para podermos comprar cerca de 800 metros lineares de um momento para o outro, para termos fitas que definissem os espaços de entrada de saída e de circulação. Tínhamos nalguns espaços e não tínhamos noutros, essa foi uma das dificuldades” (Bispo, Pavilhão do Casal Visto – a resposta para as pessoas em situação de sem-abrigo durante a pandemia COVID-19, 2021).

Neste processo, o voluntarismo dos profissionais e a sua grande mobilização no projeto, procurando acomodar as medidas definidas para o distanciamento às instalações disponíveis e às características comportamentais e sociais da população em referência foram fundamentais. Neste caso, um dos exemplos reportados relaciona-se com a necessidade de criar espaços seguros onde os utentes pudessem dar continuidade a consumos significativos, cuja prática deixou de ser possível na via pública.

Outro dos grandes desafios enfrentados relaciona-se com a declaração da situação de calamidade no município de Lisboa, a 14 de julho de 2020, quando passa a ser “proibido o consumo de bebidas alcoólicas em espaços ao ar livre de acesso ao público e vias públicas, excetuando-se os espaços exteriores dos estabelecimentos de restauração e bebidas devidamente licenciados para o efeito” (Presidência do Conselho de Ministros, 2020). O incumprimento desta medida podia resultar numa coima até 600 euros por pessoa. Deste modo, e uma vez que uma das poucas regras do espaço era a proibição do consumo de álcool, demos resposta a esta alteração através da colocação de: “(...) uma tenda<sup>22</sup> para consumo do álcool com determinadas regras (...) tendo a preocupação com a envolvente (...) foi colocada durante esses três dias, 24 horas, com determinadas regras...” (Bispo, Pavilhão do Casal Visto – a resposta para as pessoas em situação de sem-abrigo durante a pandemia COVID-19, 2021).

## **10. Analisar a Política Pública de Emergência para Pessoas em Situação de Sem-abrigo: proposta de critérios de avaliação potenciadores da eficácia da intervenção**

Na grande maioria das análises de políticas públicas inicia-se o percurso de avaliação através da definição de um problema que muitas vezes se relaciona com a ineficiência da política em questão. No entanto, o que para uns se apresenta como problema – algo está errado –, para outros pode não representar o mesmo (Bardach, A Practical Guide for Policy Analysis, 2009). É

---

<sup>21</sup> O estabelecimento de percursos de modo a evitar o cruzamento entre pessoas foi uma das recomendações apresentadas pela ARSLVT aquando da avaliação sanitária do Centro de Emergência do Casal Vistoso.

<sup>22</sup> Ver anexo V: Tenda de consumo de álcool no Espaço Público

com esta linha de pensamento que pretendo apresentar a minha proposta de critérios de avaliação sobre as políticas públicas de emergência para pessoas em situação de sem-abrigo, admitindo que não existe necessariamente um problema na metodologia utilizada no desenho das mesmas, mas considerando que é possível realizar alguns melhoramentos de modo a torná-las mais eficientes e eficazes na forma como atuam. Assim, o objetivo passa pela resposta a questões relativas ao futuro, baseando-me em situações do passado que permitam retirar conclusões para moldar a ação futura (Bardach, *A Practical Guide for Policy Analysis*, 2009). Propõe-se, assim, a análise do projeto implementado como resposta de emergência, para pessoas em situação de sem-abrigo, à pandemia COVID-19, como base para a definição de critérios que potenciem a eficiência das políticas públicas direcionadas a esta população.

Para a análise do projeto dos Centros de Emergência COVID-19, no qual trabalhei como técnica superior, para além da análise dos elementos documentais que fui expondo ao longo da presente dissertação, irei utilizar o testemunho da Dra. Teresa Bispo, obtido por entrevista, que há data da atuação do projeto se encontrava não só no desempenho de atividades como coordenadora do NPISA, mas também como assessora do vereador do Pelouro dos Direitos Sociais da Câmara Municipal de Lisboa.

### **10.1 Critérios de avaliação**

A análise em apreço propõe-se produzir um quadro de referência para avaliação de uma ação de política pública ainda a decorrer, pelo que alguns elementos de balanço como o relatório de avaliação ou mesmo dados numéricos relativos ao projeto não estão disponíveis. Algumas componentes de inovação que encontramos nesta resposta (na comparação com outras ações focadas na mesma população) justifica a pertinência de um exercício, como o que aqui propomos, que procura produzir uma grelha de monitorização aprofundado que retrate de forma abrangente o que funcionou, como funcionou e porquê. Em última análise está aqui em destaque interpelar a utilidade social da política em causa e os seus impactos na resolução de problemas sociais e na criação e bem-estar para as populações por ela abrangidas e para as próprias instituições que trabalham no terreno. A formulação desta proposta, focada no projeto dos Centros de Emergência para acolhimento de pessoas em situação sem-abrigo, procura obter elementos relativo a identificação do plano técnico, da formulação e desenho do projeto enquanto política pública, ao processo de implementação e à avaliação de resultados (não quantitativos).

A durabilidade de uma situação de sem-abrigo está, muitas vezes, relacionada com a forma como são desenhadas as políticas de intervenção e apoio. Tal como apresentado acima, durante

muitos anos, em Portugal, as políticas direcionadas a esta população seguiam uma ótica assistencialista, não reconhecendo a importância de mecanismos de prevenção.

A importância de analisar um fenómeno e a forma como tem sido gerida a intervenção do mesmo é fundamental. Desse modo e com base na pesquisa apresentada, em conjunto com o trabalho desenvolvido no projeto dos centros de emergência, proponho, no quadro abaixo, uma síntese de objetivos a ter em conta aquando do trabalho junto desta população, tendo como base referências de perspetivas de análise social.

**Tabela I: Abordagens do fenómeno sem-abrigo**

Abordagem ao fenómeno	Perspetiva Social	Referência
Estruturalismo: situação de sem-abrigo como um fenómeno interno às sociedades e à forma como estas reagem	Abandonar a visão de que o sem-abrigo é uma pessoa que vive na rua por escolha.	(Fernandes, Fechados no silêncio - os sem abrigo, 2006, p. 55)
Estruturalismo: identificação do papel das subculturas e das hierarquias sociais	Construir abordagens que permitam oferecer um melhor entendimento sobre a situação de cada pessoa. A pressão económica social pode ser a causa de uma pessoa viver na rua	(Fernandes, 2006, pp. 3-4)
Interacionismo simbólico: normas e valores da cultura dos sem-abrigo e os processos de aprendizagem. A situação de um sem-abrigo também se relaciona com o tempo que esteve na rua.	Reconhecimento da importância que o tempo de rua tem no desenho de uma resposta para um determinado individuo	(Vexliard, 1957)
Construtivismo: análise da evolução das políticas sociais e percepções públicas acerca do fenómeno tendo como suporte fontes cronológicas, e relatórios anuais e análise legislativa	Assumir que o conhecimento sobre o fenómeno não se pode dar como terminado. Assumir a constante mudança.	(G. Bidarra & I. Festas, 2005)
Teoria do risco: o individuo como independente na prática de ações que o permitem gerir o risco das ameaças	Reconhecer ações e comportamentos que o individuo pratica e o podem colocar em situações de risco.	(Menezes, 2008)

Na análise de projetos de intervenção direcionados à população sem-abrigo existem inúmeros fatores que devemos ter em conta:

- O problema da habitação é um problema social, relacionado com a estrutura das sociedades, e na maioria dos casos, é independente de comportamentos individuais. Isto é, a falta de habitação a preços acessíveis tem levado cada vez mais um maior número de pessoas a viver na rua (Hartman, 2000)
- A relação entre a habitação e o acesso ao emprego. A perda emprego muitas vezes leva à perda de habitação e a perda de habitação também pode levar ao desemprego. Se acrescentarmos as situações de vulnerabilidade no campo da saúde temos os vetores principais que dirigem a eventual chegada à rua. Estes vetores têm uma relação cumulativa.
- A dificuldade no acesso a cuidados de saúde, nomeadamente relacionados com a saúde mental.
- A durabilidade da situação de sem-abrigo. O tempo que uma pessoa fica na rua cria barreiras à reinserção através das vivências estigmatizantes (Silva, 2010). Como indica a Dra. Teresa Bispo o tempo de rua faz com que as pessoas percam a retórica, e esta perda caracteriza-se como “a perda de tolerância às dificuldades” (Bispo, Pavilhão do Casal Visto – a resposta para as pessoas em situação de sem-abrigo durante a pandemia COVID-19, 2021). Esta perda de tolerância representa um desafio no que concerne à intervenção, por muitas vezes estar relacionada com desilusões e descreditação no sistema (Duarte, Costa, & Ornelas, Implementation of Housing First in Lisboa, Portugal: A Fidelity Study of the Casas Primeiro Programme, 2018)

- Falta de suporte ao nível familiar ou, muitas vezes, instabilidade familiar, que muitas vezes levam as pessoas a uma “desintegração social” (Bernardo, 2019, p. 25).
- Inadequabilidade das respostas sociais. É fundamental uma boa gestão do caso de cada indivíduo, de modo a garantir que este terá a resposta que melhor se adequa às suas características e necessidades (Bernardo, 2019, p. 109)

Deste modo, é importante criar metodologias que permitam a aquisição de confiança por parte destas pessoas nas políticas de intervenção e apoio. Na tabela II com base no estudo das diferentes problemáticas em conjunto com as metodologias adotadas nos centros de emergência, propõem-se os critérios a ter em conta no desenho de políticas públicas que visam a criação de respostas de emergência para pessoas em situação de sem-abrigo, que se situam em quatro eixos de atuação distintos. A consciencialização sobre a problemática permite-nos definir objetivos e é com base nesses objetivos que devemos criar critérios que os operacionalizem.

A avaliação que podemos retirar desta resposta de emergência, que visou operacionalizar as diretivas colocadas pelas políticas públicas, direcionadas para as pessoas em situação de sem-abrigo, desenvolvidas ao longo dos últimos anos é positiva. Analisando os efeitos e impactos do projeto, e tendo em conta a distância em relação aos objetivos e metas estabelecidos, a eficiência e a eficácia da intervenção pública (Rodrigues, 2014) podemos afirmar que a mesma teve um impacto significativo junto desta população de pessoas em situação de sem abrigo. Pela informação que está disponibilizada sabe-se que o objetivo de retirar as pessoas da rua e reinseri-las na sociedade constituiu um processo com o índice de ocorrência até à data nunca visto. A utilização de diferentes programas e diferentes respostas permitiu que a abordagem desenhada fosse dirigida à singularidade de cada indivíduo. Neste âmbito registou-se uma elevada adesão à resposta, contrariamente ao que acontecia até aí.

**Tabela II: Proposta de critérios**

Problemática	Objetivo	Aplicado no centro de emergência covid-19	Proposta de critério
<b>Eixo 1: Integração</b>			
Dificuldades de adesão a uma resposta social. Esse processo deve ser feito por equipas especializadas e o primeiro contacto deve ser efetuado na rua.	Aumentar o índice de ocorrência de adesão à resposta. Promover a mudança de ciclo.	(...) havia aqui, um cuidado muito grande com a individualidade e a necessidade de cada um. Porque cada um era conhecido por todos nós, e era muito bem conhecido (...)" (Bispo, 2021). - Não separar casais; - Permitir animais de companhia; - As regras não são objetivos, mas sim	- Reconhecimento e respeito pela individualidade de cada pessoa; - Ausência de práticas punitivas; - O objetivo é promover a mudança de ciclo. - Estabelecer regras com os próprios. As regras não são objetivos, são instrumentos pedagógicos - Criação de centros de alojamento em conformidade

		instrumentos pedagógicos; - Participação dos próprios no quotidiano do espaço; - Participação em assembleias onde todos 'têm voz'.	com as especificidades dos utentes.
Quanto mais tempo um indivíduo permanecer na situação de sem-abrigo, maior é a dificuldade na sua reinserção – a permanência na rua tem como consequência o aumento da vulnerabilidade do indivíduo, perda das perspetivas de futuro, desgaste físico e psicológico, perda de motivação, entre outros. A passagem de uma situação curta para uma situação de longa duração representa uma passagem de uma atitude de luta, para a ambivalência, até à aceitação (Hertzberg, 1992).	Tirar o maior número possível de 'crónicos' da rua através do estabelecimento de relações de confiança	"Foi necessário ganhar a confiança das pessoas para que estas permanecessem no espaço e, por conseguinte, participassem nos planos de acompanhamento disponibilizados, era essencial, portanto que (...) este processo não constituísse mais uma frustração, mais uma desilusão (...)" (Bispo, 2021)	- Adesão dos "crónicos"; - Adesão das mulheres; - Adesão das pessoas com adições; - Adesão das pessoas com presumível doença mental;
"Realização de diagnóstico multidisciplinar e definição de plano individual de intervenção a operacionalizar por um gestor de caso, com recurso às respostas adequadas à situação tendo sempre em vista a sua resolução" (GIMAE, 2018)	Responder às necessidades de cada pessoa, tendo como foco, simultaneamente, a prevenção e intervenção integrada.	"e [este] espaço [concentra] todas as respostas, as respostas para a saúde mental, as respostas para a saúde ou para o tratamento da doença física" (Bispo, 2021). No contexto da rede de parceiros NPISA, por exemplo o IEFP e o ISS agilizaram procedimentos com vista à empregabilidade criando equipas técnicas de atendimento conjunto.	- Criação de centros de alojamento em que todas as respostas (sociais, saúde, empregabilidade, etc) estejam presentes. - Respostas direcionadas à singularidade de cada um no contexto da panóplia de possibilidades existentes, singulares ou mistas.
As existências de situações sociais heterogéneas fazem com que seja fundamental a abordagem sobre as diferentes trajetórias de cada indivíduo. (Bernardo, 2019)	Encurtar o tempo de permanência dos indivíduos em situação de sem-abrigo e a resposta de reinserção	"(...) elas já experimentaram várias respostas, já tiveram as piores experiências e, portanto, é como se fosse uma porta giratória, entram, saem, entram, saem. E acontece que ouvimo-las dizer que não querem sair da rua, isto o que quer dizer é que nós já desistimos..." (Bispo, 2021)	- Período de tempo em que esteve na rua; - Período de permanência da pessoa em situação de sem-abrigo; - Período ou períodos em que esteve numa resposta social; - Determinar quais as respostas sociais em que se constata maior permanência com eventual mudança de ciclo; - Registo se o utente experimenta uma primeira resposta social; - Registo se o utente já passou por várias respostas sociais e quais;
<b>Eixo 2: Prevenção</b>			
"O diagnóstico multidisciplinar deverá ser aprofundado e ter em conta a multidimensionalidade e complexidade associadas, os	As respostas não podem ser iguais para todas as pessoas, devem ser pensadas e desenhadas	"os técnicos ouviam e tentavam juntamente com a equipa que estava a dar uma resposta no plano de	- Desenhar respostas sociais tendo em conta o acesso a direitos como: o Habitação;

<p>recursos existentes ou a mobilizar, identificando, sempre que possível, o(s) problema(s) dominante(s), de forma a facilitar o encaminhamento posterior” (GIMAE, 2018, p. 8)</p>	<p>de acordo com as características e necessidades de cada uma.</p>	<p>encaminhamento social, traziam muita informação, tratavam essa informação com a maior delicadeza e com o maior respeito... tentando ir para além daquilo que às vezes é o obvio ou o necessário” (Bispo, 2021)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Emprego e empregabilidade;</li> <li>○ Saúde;</li> </ul> <p>- Desenhar propostas de resposta no respeito pela vontade do próprio(a);</p> <p>- A resposta social deve ainda ter em conta:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Família;</li> <li>○ Relações afetivas;</li> <li>○ Contextos culturais;</li> <li>○ Contextos geográficos.</li> <li>○ Contextos migratórios;</li> <li>○ Contextos de rutura social, familiar ou profissional;</li> </ul>
<p>“A indignação não reside somente na constatação da destruição das suas individualidades por parte de agentes que supostamente deveriam facilitar a sua integração/inserção; (...) A indignação decorre, principalmente, da nossa própria indiferença e do facto de não nos indignarmos perante tamanha barbárie, como se de algo natural se tratasse e do papel importante, mas claramente insuficiente da ciência e das políticas sociais para resolver este fenómeno” (Bernardo, 2019, pp. 1-2)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desenvolvimento de boas práticas de relacionamento;</li> <li>- Assunção do individuo como único e com direitos;</li> <li>- Exclusão de metas por ‘merecimento’.</li> </ul>	<p>“conhecer cada pessoa como única e pelo nome é importante. (...) tinham espaço de reclamação (...) as pessoas não eram castigadas (...)nunca foram revistas. (...) este limiar de exigência maior dos técnicos e menor dos utentes. (...) nós antecipávamos, na grande maioria das vezes, as tensões (...) e, portanto, isso fez com que se evitassem expulsões, e evitávamos as expulsões a todo o custo, porque uma expulsão significava que as pessoas não iam ter a resposta que estava a ser criada ali dentro” (Bispo, Pavilhão do Casal Visto – a resposta para as pessoas em situação de sem-abrigo durante a pandemia COVID-19, 2021).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estabelecimento de relações de confiança regidas pela ética;</li> <li>- Trabalhar com as pessoas e não para as pessoas;</li> <li>- Potenciar os procedimentos e recursos do sistema;</li> <li>- Indicadores: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Relacionamento entre técnicos e utentes;</li> <li>○ Número de adesão às respostas;</li> <li>○ Número da diversidade das respostas;</li> <li>○ Abandono da resposta;</li> <li>○ Prevenção de tensões;</li> <li>○ Resultado das regras como instrumento.</li> </ul> </li> </ul>
<p><b>Eixo 3: Recursos</b></p>			
<p>O técnico deve ser escolhido tendo em conta cada caso e cada pessoa. A sua especialização é relevante para as especificidades de cada individuo. (GIMAE, 2018)</p>	<p>Maior limiar de exigência técnica de na uniformização dos procedimentos e do discurso, tendo em conta os recursos do sistema. Definir procedimentos técnicos no exercício das funções. Conhecimento teórico e prático das vulnerabilidades e caraterização das PSSA.</p>	<p>“(…) patamares de denominadores comuns para que a atuação não fosse: um técnico que fizesse de uma maneira, e outro técnico fizesse de outra, fosse uniformizada, com grande respeito por estas pessoas (...)” (Bispo, 2021)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Formação especializada de técnicos que trabalham com as PSSA;</li> <li>- Monotorização de práticas;</li> <li>- Partilha de conhecimento experiencial, quer ao nível académico quer ao nível técnico;</li> <li>- Boa articulação com as entidades parceiras. Devem ser definidos quais os recursos disponibilizados por cada uma das entidades para que a gestão</li> </ul>

	Criação de estratégias para o trabalho de equipa, entre técnicos da mesma instituição e/ou de outras instituições.		dos mesmos pode ser adequada.
<b>Eixo 4: visibilização/comunicação dos desafios à comunidade abrangente</b>			
A comunicação de um problema social para a comunidade tem impacto na força que esse mesmo problema terá na agenda política. Por outro lado, muitas vezes, a pressão da população com vista à resolução política de determinado assunto é feita através dos <i>media</i> , sendo por isso importante que exista uma comunicação que permita a visibilização dos desafios e das práticas para que a comunidade possa ter conhecimento da importância desta atuação (Kingdon, 2004).	Transmitir à comunidade abrangente o trabalho realizado junto das pessoas em situação de sem-abrigo e os desafios enfrentados.	A comunicação do trabalho feito nos centros de emergência não foi ao encontro dos objetivos estabelecidos. Não existiu por parte de nenhum dos responsáveis um investimento no que concerne à partilha com a comunidade abrangente, sendo esse um dos motivos pelos quais existe tanta dificuldade no acesso a documentação relativa ao trabalho realizado.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Criação de modelos de comunicação de acesso comum;</li> <li>- Emissão de relatórios simplificados.</li> <li>- Criação de campanhas que visem a participação de membros da sociedade no projeto.</li> </ul>

## 11. Conclusão

Como fenómeno social a transição entre a “condição de” e o “estar em situação de” sem-abrigo, é relativamente recente, podendo afirmar que a problemática de estar em situação de sem-abrigo, numa perspetiva multidimensional, pelo filtro dos direitos e reconhecidamente excluindo responsabilidades dos próprios, só entra na agenda política em Portugal na última década.

Tal reconhecimento, está intimamente relacionado com os princípios definidos no Pilar Europeu dos Direitos Sociais, anunciados em 2017, e com os recursos específicos que foram alocados para a sua implementação nos diferentes países. No desenho de políticas públicas de intervenção junto desta população, um dos elementos mais relevantes prende-se com o processo de transição das políticas intervencionistas para as políticas preventivas. Políticas de prevenção de situações de sem-abrigo têm que estar a montante desta circunstância. Como já vimos, a falta de habitação, de emprego e de saúde são vetores determinantes para essa probabilidade.

Relativamente às questões inicialmente colocadas, a criação dos centros de emergência foi feita no seguimento de uma necessidade de saúde pública para travar uma pandemia mundial. No entanto, este era um projeto – a implementação de um espaço com regras e atuação diferente – que há muito vinha a ser desejado para quem trabalhava no terreno. Assim, quando referimos os efeitos diretos da implementação desta política pública podemos dizer que foi

contruído o projeto que permitiu oferecer às pessoas em situação de sem-abrigo um alojamento que lhes foi possível habitar numa altura em que a circulação na via-pública não era permitida. Foi possível desenvolver um trabalho, personalizado e diversificado, com estas pessoas de modo que tivesse acesso a diversas respostas – cobrindo não apenas a habitação, mas necessidades sociais relacionadas com o trabalho e condições de subsistência, bem como capacitação e a saúde.

No que concerne aos efeitos indiretos, podemos dizer que a forma como foi gerido este projeto e o impacto que teve junto da população-alvo fez com que as entidades que sempre trabalharam com estes indivíduos quisessem saber mais sobre a gestão e os métodos utilizados de modo a potenciarem as suas próprias respostas.

Os objetivos desta política eram claros, retirar as pessoas da situação de sem-abrigo e oferecer-lhes respostas adequadas que promovessem a mudança de ciclo – importa reforçar que mais do que dar uma resposta é necessário que esta seja adequada, porque caso não seja, o individuo regressa ao seu tempo circular<sup>23</sup>, “Porque elas já experimentaram várias respostas, já tiveram as piores experiências e, portanto, é como se fosse uma porta giratória, entram, saem, entram, saem.” (Bispo, Pavilhão do Casal Visto – a resposta para as pessoas em situação de sem-abrigo durante a pandemia COVID-19, 2021).

De forma sucinta, podemos apresentar o processo e o impacto deste projeto, ao nível do desenho de futuras políticas públicas, através do Modelo Lógico, segundo a Fundação Kellogg (2004). Este modelo reconhece uma linha condutora entre os recursos ou *inputs* e os impactos esperados, com a particularidade de que o conceito de impacto é utilizado como transformações a nível transversal que impactará organizações, comunidades ou sistemas diretamente visados pela intervenção.

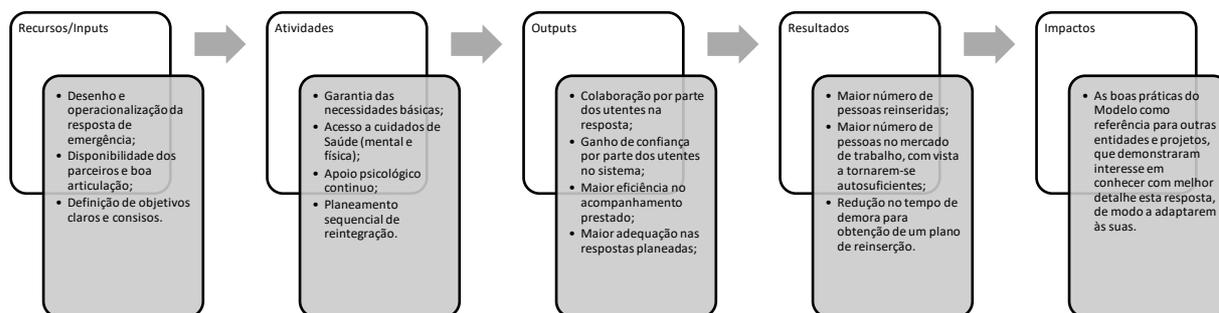


Figura 2: Autoria própria baseado no Modelo Lógico segundo Fundação Kellogg (W.K. Kellogg Foundation, 2004)

<sup>23</sup> Algumas das pessoas em situação de sem-abrigo vivem no tempo circular, em que tudo é cíclico repetitivo e sem possibilidade de transformação. O resto da sociedade estrutura-se no tempo linear, em que há passado, presente e futuro e intervenção própria no seu próprio destino.

O modelo dos centros de emergência sob gestão da Câmara Municipal de Lisboa, Pelouro dos Direitos Sociais com o NPISA decorreu entre 17 de março e 31 dezembro de 2020. A partir daqui teve a gestão da Câmara Municipal de Lisboa, Pelouro dos Direitos Sociais, com a cogestão de diversas entidades: o Casal Vistoso e a Casa dos Direitos Sociais passaram a ser geridos pela VITAE, Associação de Solidariedade e Desenvolvimento Internacional; a Pousada da Juventude de Lisboa passou a ser gerida pela Ares do Pinhal, focada no estudo e na intervenção junto de pessoas com história de comportamento aditivo e dependência; e a Casa do Lago pela AMI, Assistência Médica Internacional.

Atualmente o Pavilhão Desportivo do Casal Vistoso já retomou as suas funções pelo que foi aberto um novo centro para replicação do modelo implementado no Centro de Santa Barbara em Arroios. Todos estes centros, ainda que sob uma cogestão, tentaram responder de igual forma ao modelo implementado, procurando aplicar as mesmas metodologias. Com base em todos os fatores já mencionados, é possível afirmar que a vontade não só de replicar o modelo, mas também de lhe dar continuidade na cidade de Lisboa.

Tal como acima exposto para a avaliação desta política pública de intervenção junto de pessoas em situação de sem-abrigo, na falta de relatórios publicados, apoiamo-nos na entrevista à sua coordenadora, assim como em elementos de observação do terreno, aproveitando o facto de estar pessoalmente mobilizada na sua operacionalização enquanto técnica. Com base na análise realizada, propõem-se um conjunto de critérios potenciadores da eficácia da mesma, passíveis de poder constituir-se como referência para a formulação de futuras respostas.

Assim, podemos apontar que:

- 1) a participação de técnicos superiores, formados academicamente nas áreas sociais, foi um elemento fulcral em toda a gestão do projeto. Reconheceu-se a importância da predisposição que jovens formados têm na gestão de casos junto da população sem-abrigo. O reconhecimento da individualidade de cada utente e a utilização de instrumentos aprendidos *in loco* foram as características consideradas como mais importantes na gestão do projeto. Reconhece-se que muitos dos projetos de intervenção até à data não tinham técnicos formados – tanto ao nível das bases que se adquirem na academia, como ao nível de uma formação direcionada ao trabalho com as pessoas em situação de sem-abrigo –, e que este é um elemento fundamental no que concerne ao sucesso da resposta.
- 2) o trabalho conjunto dos parceiros foi um aspeto fulcral no que concerne à diversidade das respostas oferecidas. Esta diversidade pode ser dividida em três eixos diferentes: construção de respostas de reinserção, acompanhamento social e saúde. É necessário

que estes três eixos apresentem uma funcionalidade contínua de modo que seja possível existirem respostas a longo prazo.

- 3) no seguimento do acima exposto, é necessário que seja reconhecida a individualidade de cada pessoa quando se trabalha junto desta população. É necessária a desconstrução do pensamento de que se trata de um grupo homogéneo e que as respostas podem ser unilaterais. Devendo por isso traçar-se um projeto individual e individualizado de modo a responder não apenas à pessoa em causa, mas também ao acesso aos direitos. De sublinhar que a mudança de ciclo de cada uma destas pessoas pode elaborar uma participação social similar a toda a sociedade deixando de ser um encargo que ainda é estigmatizante.
- 4) a utilização de regras deve ser feita como instrumento pedagógico, ao invés, do que tem vindo a acontecer, como reguladoras de práticas que todas estas pessoas já terão perdido parcial ou totalmente, em tempo. As regras devem ser utilizadas como um instrumento organizador e não penalizador.
- 5) se bem que a valorização da saúde mental está longe de estar inscrita como problemática clara e sem preconceitos na sociedade em geral, algumas das pessoas em situação de sem-abrigo também transportam essa vulnerabilidade. A falta de saúde mental e/ou o trauma da rua pode ser incapacitante, criar tensões sociais e dependências do sistema pelo que é necessário existir um acompanhamento psicológico e psiquiátrico adequado, continuado e acessível. A existência de respostas conjuntas entre os tratamentos de saúde mental e a gestão de casos é uma orientação fundamental para o sucesso da intervenção e prevenção junto destas pessoas.
- 6) do mesmo modo, as doenças crónicas, as que derivam do envelhecimento e até mesmo aquelas que decorrem do 'viver na rua', entre outras, podem ser incapacitantes para qualquer direção na mudança de ciclo.
- 7) reconhecer o trauma da rua e as consequências desta sobrevivência implica conhecer as tensões e os comportamentos que daí derivam, por isso deve ser adotada uma metodologia de trabalho que promova a antecipação do conflito, a dissuasão de comportamentos mais agressivos de forma a evitar a exclusão de determinado indivíduo na resposta.
- 8) a comunicação das atividades realizadas e dos resultados obtidos é um dos aspetos que deve ser revisto. Este eixo representa-se importante no sentido em que é um dos meios de pressão que pode ser utilizado no sentido de levar a problemática social para a agenda política, devendo por isso ser desenvolvido e melhorado.

Relativamente ao sucesso da resposta, tal como indicado pela Dra. Teresa Bispo (2021), “se tivéssemos de medir apenas com um critério podíamos medir pelo critério de quantas pessoas consideradas “crónicas” – que também não deixa de ser um rotulo -, entraram no Vistoso, mantiveram-se no Vistoso e tiveram resposta no Vistoso”. Como foi referido no desenvolvimento deste trabalho, o desafio de retirar pessoas da rua é grande, mas torna-se ainda maior quando estas permaneceram na rua por um longo período de tempo. Reconhecer que existiu um trabalho eficaz que conseguiu retirar da rua e dar respostas a estes indivíduos, é também reconhecer que as novas metodologias utilizadas e o próprio desenho de operacionalização do projeto dos centros de emergência foram eficientes.

É difícil indicar de forma sucinta o que está certo e errado na intervenção junto desta população, no entanto, com o desenvolvimento deste trabalho foi possível reconhecer boas práticas que tornaram o processo de retirada das pessoas da rua e a sua consequente integração na sociedade um sucesso.

Como última palavra, é de apontar que a raiz do sucesso desta resposta se situe nas relações entre equipas e as pessoas que passara a viver no Pavilhão Desportivo do Casal Vistoso, que até aí eram invisíveis, indesejáveis e excluídos.

## Bibliografia

- Administração Interna e Saúde. (13 de março de 2020). *Despacho n.º 3298-B/2020*. Obtido de Diário da República Eletrónico: <https://dre.pt/pesquisa/-/search/130243048/details/normal?!=1>
- Almeida, A. J. (2007). Empregabilidade, contextos de trabalho e funcionamento do mercado de trabalho em Portugal. *Revista de ciências da educação*, 2, 51-58.
- Alves, N. (2009). Novos factos sobre a pobreza em Portugal. *Boletim Económico*, 125-154.
- Ares do Pinhal. (2020). *Áreas de Intervenção*. Obtido de Ares do Pinhal - Associação para a Inclusão Social: <http://www.aresdopinhal.pt/reducao-de-danos>
- Associação para o Estudo e Integração Psicossocial. (2020). *Plano de Ação*. Obtido de AEIPS: [http://www.aeips.pt/wp-content/uploads/2020/02/AEIPS\\_Plano\\_2020.pdf](http://www.aeips.pt/wp-content/uploads/2020/02/AEIPS_Plano_2020.pdf)
- Baptista, I., & Marlier, E. (2019). *Fighting homelessness and housing exclusion in Europe - A study of national policies*. Bruxelas: Comissão Europeia.
- Bardach, E. (2009). *A Practical Guide for Policy Analysis*. Washington DC: CQPress.
- Bernardo, C. M. (2019). *A questão sem-abrigo uma abordagem holística: análise crítica dos (dis) cursos e das práticas*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Bispo, M. T. (2021). *Diagnóstico de Saúde da Pessoa em Situação de Sem-Abrigo*. Lisboa: CML - NPISA.
- Bispo, M. T. (10 de outubro de 2021). Pavilhão do Casal Visto – a resposta para as pessoas em situação de sem-abrigo durante a pandemia COVID-19. (S. V. Coutinho, Entrevistador)
- Bransford, J. (2010). *How People Learn*. Washington DC: National Academy Press.
- Câmara Municipal de Lisboa. (2020 de março de 20). *Câmara Municipal de Lisboa reforça apoio à população sem abrigo*. Obtido de Câmara Municipal de Lisboa: <https://www.lisboa.pt/actualidade/noticias/detalhe/camara-municipal-de-lisboa-reforca-apoio-a-populacao-sem-abrigo/>
- Câmara Municipal de Lisboa. (2019). *Plano Municipal para a pessoa em situação de sem abrigo 2019-2023*. Lisboa.
- Câmara Municipal de Lisboa. (17 de março de 2020). *Acolhimento da população em situação de sem-abrigo no pavilhão do casal vistoso*. Obtido de Câmara Municipal de Lisboa: <https://www.lisboa.pt/actualidade/noticias/detalhe/acolhimento-da-populacao-em-situacao-de-sem-abrigo-no-pavilhao-do-casal-vistoso>

- Cantante, F. (abril de 2018). *O Mercado de Trabalho em Portugal e nos Países Europeus - Estatísticas 2018*. Obtido de Observatório das Desigualdades: <https://observatoriodasdesigualdade.files.wordpress.com/2018/04/o-mercado-de-trabalho-em-portugal-e-nos-pac3adses-europeus.pdf>
- Carl I Cohen, M. D. (1992). Homeless Mentally Ill or Mentally Ill Homeless. *American Journal of Psychiatry*, 816-823.
- Carmo, R. M. (17 de maio de 2017). SN Social Sciences: A springer nature journal. *Social inequalities: theories, concepts and problematics*, pp. 1-11.
- Carvalho, J. G. (2017). *Compreender as experiências de desemprego nos jovens adultos qualificados: O desafio da empregabilidade*. Universidade do Minho: Escola de Economia e Gestão.
- Comissão Europeia. (17 de novembro de 2017). *O Pilar Europeu dos Direitos Sociais*. Obtido de Comissão Europeia: [https://ec.europa.eu/info/european-pillar-social-rights\\_pt](https://ec.europa.eu/info/european-pillar-social-rights_pt)
- Comissão Europeia. (16 de novembro de 2017). *O Pilar Europeu dos Direitos Sociais em 20 princípios*. Obtido de Comissão Europeia: [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet\\_pt.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_pt.pdf)
- Comissão Europeia. (22 de novembro de 2017). *Semestre Europeu - Ficha Temática. Combater as desigualdades*. Obtido de Comissão Europeia: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file\\_import/european-semester\\_thematic-factsheet\\_addressing-inequalities\\_pt.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_addressing-inequalities_pt.pdf)
- Comissão Europeia. (2020). *Europe 2020 targets: statistics and indicators for Portugal*. Obtido de Comissão Europeia: <https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/european-semester-your-country/portugal/europe-2020-targets-statistics-and-indicators-portuga>
- Confederation of British Industry. (1999). *Making Employability Work: An Agenda for Action*. London: CBI.
- Costa, A. B. (1998). *Exclusão Social*. Lisboa: Grávida.
- Costa, A. F. (2012). *Desigualdades Sociais Contemporâneas*. Lisboa: Mundos Sociais.
- CRESCER. (s.d.). *É uma casa*. Obtido de CRESCER: <https://crescer.org/projetos/e-uma-casa/>
- Daly, M. (1994). *Abandoned: Profile of Europe's homeless people*. Brussels: FEANTSA.
- Daly, M. (1994). *The Right to a Home, the Right to a Future*. Brussels: FEANTSA.
- Diogo, F., Castro, A., & Perista, P. (2015). *Pobreza e exclusão social em Portugal: Contextos, transformações e estudos*. Húmus.

- Dror, Y. (2006). "Training for Policy Markers?" Em M. Moran, M. Rein, & R. Goodin, *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford University Press.
- Duarte, T., & Nave, A. (2021). *Modelo Housing First*. Lisboa: CML - NPISA.
- Duarte, T., Costa, P., & Ornelas, J. (03 de setembro de 2018). Implementation of Housing First in Lisboa, Portugal: A Fidelity Study of the Casas Primeiro Programme. *European Journal of Homelessness*, 12, pp. 199-227.
- Dye, T. R. (2010). *Understanding Public Policy*. Boston: Longman.
- EAPN. (2021). *European Anti-Poverty Network: Our network*. Obtido em setembro de 2021, de EAPN: <https://www.eapn.eu/who-we-are/what-is-eapn/>
- ENIPSSA. (2017). *Objetivos Estratégicos e Metas*. Obtido de ENIPSSA: <http://www.enipssa.pt/objetivos-estrategicos-e-metas>
- ENIPSSA. (31 de dezembro de 2019). *Inquérito Caracterização das Pessoas em Situação de Sem-Abrigo*. Obtido de Estratégia Nacional para a Integração de Pessoas em Situação de Sem Abrigo: [http://www.enipssa.pt/documents/10180/15313/Inquerito\\_CaracterizacaoPessoasemSituacaoSem-Abrigo\\_31Dez2019.pdf/f3b18511-1d4a-410d-88be-511754a86fc1](http://www.enipssa.pt/documents/10180/15313/Inquerito_CaracterizacaoPessoasemSituacaoSem-Abrigo_31Dez2019.pdf/f3b18511-1d4a-410d-88be-511754a86fc1)
- ENIPSSA. (2009). *Estratégia Nacional para a Integração de pessoas sem abrigo: Prevenção, Intervenção e Acompanhamento, 2009-2015*.
- Eurostat. (26 de fevereiro de 2021). *At-risk-of-poverty rate anchored at a fixed moment in time (2008) by age and sex - EU-SILC survey*. Obtido de Eurostat: [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc\\_li22b/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_li22b/default/table?lang=en)
- Farias, C. (2021). *Relatório da Monitorização da Situação de Sem-Abrigo 2020*. Lisboa: NPISA.
- Fernandes, M. M. (2006). *Fechados no silêncio: os sem-abrigo*. Obtido de Repositório Aberto: <http://hdl.handle.net/10400.2/619>
- G. Bidarra, M., & I. Festas, M. (2005). Construtivismo(s): Implicações e Interpretações Educativas. *Revista Portuguesa de Pedagogia*. 39:2, 177-195.
- Garcia, F. C. (julho de 2004). Globalização, emprego e empregabilidade. *Revista Gestão e Planeamento*, 10, 91-95.
- Gilbert, G. (2004). *World Poverty - A Reference Handbook*. Contemporary World Issues.
- GIMAE. (janeiro de 2018). *Conceito de Pessoa em Situação de Sem-Abrigo*. Obtido de ENIPSSA: <http://www.enipssa.pt/documents/10180/11876/Folheto+-+Conceito+pessoa+em+situacao+de+Sem-Abrigo/762ee66a-a982-4cc8-9745-b262bfb4cb2a>
- GIMAE. (2018). *Modelo de Intervenção e Acompanhamento Integrado*. ENIPSSA.

- Gonçalves, J. M. (2020). A ferida exposta. A governança metropolitana em Lisboa em tempo de Covid-19. *Finisterra*, pp. 229-235.
- Grupo de Trabalho para a Pessoa Sem Abrigo. (2009). *Plano da cidade de Lisboa para a pessoa sem abrigo*. Lisboa: Rede Social Lisboa.
- Grusky, D. B., Kanbur, S., & Amartya Kumar, S. (2006). *Poverty and Inequality*. Stanford, California: Standford University Press.
- Harari, Y. N. (2018). *21 Lições para o Século XXI*. Amadora: Elsinore.
- Hartman, D. (2000). Policy Implications from the Study of the Homeless. *Sociological Practice: A Journal of Clinical and Applied Sociology*, 2, 57-76.
- Hertzberg, E. L. (1992). The homeless in the United States: Conditions, typology and interventions. *International Social Work*, 35, pp. 149–161.
- Home\_EU. (2020). *Housing First Model to end homelessness in Europe. Results of the H2020 HOME\_EU project*. European Union Funding for Research & Innovation.
- INE. (20 de novembro de 2012). *Censos 2011 - população residente sem abrigo (N.º) por Localização geográfica*. Obtido de Instituto Nacional de Estatística: [https://censos.ine.pt/xportal/xmain?xpid=CENSOS&xpgid=ine\\_censos\\_indicador&contexto=ind&indOcorrCod=0006277&selTab=tab10](https://censos.ine.pt/xportal/xmain?xpid=CENSOS&xpgid=ine_censos_indicador&contexto=ind&indOcorrCod=0006277&selTab=tab10)
- Instituto Nacional de Estatística. (26 de novembro de 2019). *População residente em risco de pobreza ou exclusão social (%) por Local de residência (NUTS - 2013); Anual*. Obtido de Instituto Nacional de Estatística.
- ISCTE. (2008). *Normas orientadoras para a dissertação ou trabalho de Projeto de Mestrado*. Jornal Oficial das Comunidades Europeias . (28 de novembro de 2000). *Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um programa comunitário de acção de incentivo à cooperação entre os Estados-Membros em matéria de luta contra a exclusão social* . Obtido de Jornal Oficial das Comunidades Europeias : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52000PC0368&qid=1521200069277&from=PT>
- Kingdon, J. W. (2004). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. New York: Longman.
- Korte, B., & Zipp, G. (2014). *Poverty in Contemporary Literature*. London: Palgrave Macmillan.
- Kraft, M. E., & R. Furlong, S. (2010). *Public Policy. Politics, Analysis and Alternatives*. Washington FC: CQPress.
- Maroco, J., Ornelas, J., & Miguel, M. (2010). Modelo de atitudes face aos sem-abrigo em Portugal. Em *Análise Psicológica* (Vol. 28, pp. 437-450). Obtido de *Análise Psicológica*: [http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0870-82312010000300005&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0870-82312010000300005&lng=pt&nrm=iso)

- Marx, K., & Engels, F. (2015). *The Communist Manifesto*. Penguin Books Ltd.
- Mauritti, R., Nunes, N., Alves, J., & Diogo, F. (agosto de 2019). Desigualdades sociais e desenvolvimento em Portugal. Um olhar à escala regional e aos territórios de baixa densidade. *Revista da Associação Portuguesa de Sociologia*, 19.
- McQuaid, R. W. (2005). *The concept of employability*. Urban studies.
- Menezes, F. L. (outubro de 2008). *Dinâmicas de risco na modernidade e desigualdades sociais: o caso dos sem-abrigo em Paris, Lisboa e Londres*. Obtido de Repositório do ISCTE-IUL: <https://repositorio.iscte-iul.pt/handle/10071/2369>
- Milanovic, B. (25 de may de 2013). Global Income Inequality in Numbers: in History and Now. *Global Policy*, 4(2), pp. 198-208.
- Morgan, M., Rein, M., & Goodin, R. (2008). *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Nobre, S. (2020). Perspetiva de curso de vida: a situação de sem-abrigo no feminio em Portugal. *Análise Social*, 332-354.
- NPISA Lisboa. (2021). *Plano de Ação 2021-2022*. Lisboa.
- O'Sullivan, E. (2020). Responding to homelessness. Em E. O'Sullivan, *Reimagining Homelessness* (pp. 21-48). Bristol: Bristol University Press.
- Parlamento Europeu. (14 de setembro de 2011). *Resolução do Parlamento Europeu sobre uma estratégia da EU para os sem abrigo*. Obtido de Parlamento Europeu: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-7-2011-0475\\_PT.html?redirect](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-7-2011-0475_PT.html?redirect)
- Pelouro dos Direitos Sociais. (2015). *Programa Municipal para a Pessoa Sem-Abrigo 2016-2018*. Lisboa: Câmara Municipal de Lisboa.
- Perista, P. (2019). *National strategies to fight homelessness and housing exclusion*. European Social Policy Network, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion. Bruxelas: European Commission.
- Perista, P. (2019). Portugal. *ESPN Thematic Report on National strategies to fight homelessness and housing exclusion*.
- Perista, P., & Baptista, I. (2010). *A estruturalidade da pobreza e da exclusão social na sociedade portuguesa – conceitos, dinâmicas e desafios para a acção*. Forum Sociológico.
- Pimenta, M. (1992). *Os Sem-Abrigo da cidade de Lisboa*. Lisboa: Cáritas.
- Presidência do Conselho de Ministros. (s.d.). *Decreto n.º 2-A/2020*. Diário da República n.º 57/2020, 1º Suplemento, Série I de 2020-03-20.
- Presidente da República. (18 de março de 2020). *Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020*. Obtido de Diário da República Eletrónico: <https://data.dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/130399862/details/maximized>

- Presidente da República. (20 de março de 2020). *Decreto n.º 2-A/2020*. Obtido de Diário da República Eletrónico: <https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/130473378/202003200000/73800683/diploma/indice>
- Presidência do Conselho de Ministros. (14 de julho de 2020). *Resolução do Conselho de Ministros n.º 53-A/2020*. Obtido de Diário da República Eletrónico: <https://dre.pt/web/guest/home/-/dre/137956081/details/maximized?serie=l&day=2020-07-14&date=2020-07-01>
- Presidência do Conselho de Ministros. (21 de janeiro de 2020). Resolução do Conselho de Ministros nº2/2020. *Diário da República nº14/2020, Série I de 2020-01-21*, pp. 3-13.
- Rede Europeia Contra a Pobreza. (2021). *O que é a Pobreza?* Obtido em 2021 de outubro, de European Anti-Poverty Network: <https://www.eapn.pt/o-que-e-a-pobreza>
- Rodrigues, M. d. (2014). *Exercícios de Análise de Políticas Públicas*. Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda e ISCTE-IUL.
- Silva, N. (2010). *Os sem-abrigo*. Coimbra: Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.
- Smith, C. (2010). *Writing Public Policy*. New York: Oxford University Press.
- Therborn, G. (2006). *Inequalities of the world new theoretical frameworks: multiple empirical approaches*. London: Verso.
- Therborn, G. (2013). Three Kinds of (In)Equality, and Their Production. Em *The killing Fields of Inequality* (pp. 49-67). Cambridge: Polity Press.
- Tilly, C. (2005). Historical Perspectives on Inequality. Em M. Romero, & E. Margolis, *The Blackwell Companion to Social Inequalities* (pp. 15-30). Blackwell Publishing Ltd.
- United Nations Centre for Human Settlements (Habitat). (2000). *Strategies to combat homelessness*. Obtido de UN - Habitat: <https://mirror.unhabitat.org/documents/HS-599x.pdf>
- United Nations Development Programme. (2020). *Human Development Index (HDI)*. Obtido de Human Development Reports: <http://hdr.undp.org/en/content/human-development-index-hdi>
- Valadas, C. (dezembro de 2013). Mudanças nas políticas: Do (des)emprego à empregabilidade. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 102, 89-110.
- Vexliard, A. (1957). *Le clochard : étude de psychologie sociale*. Bruges: Desclée de Brouwer.
- W.K. Kellogg Foundation. (2004). *Logic Model Development Guide*. Michigan: W.K. Kellogg Foundation.

## Anexos

### Anexo I: Tabela de referências utilizadas no estudo analítico

Autor	Título
<b><u>Documentos temáticos</u></b>	
Câmara Municipal de Lisboa	Plano Municipal para a Pessoa em Situação de sem abrigo 2019-2023
Comissão europeia	Europe 2020 Targets: statistics and indicators for Portugal
ENIPSSA	Objetivos estratégicos e metas
ENIPSSA	Estratégia Nacional para a Integração de pessoas sem abrigo: prevenção, intervenção e Acompanhamento
ENIPSSA	Inquérito de Caracterização das Pessoas em Situação de Sem-Abrigo
GIMAE	Conceito de Pessoa em Situação de Sem-Abrigo
Grupo de Trabalho para a Pessoa Sem Abrigo	Plano da cidade de Lisboa para a pessoa sem abrigo
Pelouro dos Direitos Sociais	Programa Municipal para a Pessoa Sem-Abrigo 2016-2018
<b><u>Legislação</u></b>	
Administração Interna e Saúde	Despacho nº 3298-B/2020
Presidência do Conselho de Ministros	Decreto nº2-A/2020
Presidente da República	Decreto do Presidente da República nº14-A/2020
Presidente da República	Decreto nº 2-A/2020
Presidência do Conselho de Ministros	Resolução do Conselho de Ministros nº53-A/2020
Presidência do Conselho de Ministros	Resolução do Conselho de Ministros nº2/2020

## **Anexo II: Guião de Entrevista**

### **Entrevista Teresa Bispo.**

**Tema:** Pavilhão do Casal Vistoso – a resposta para as pessoas em situação de sem-abrigo durante a pandemia COVID-19

**Método Qualitativo:** Técnica – Entrevista Semi-Estruturada

#### **Objetivos:**

Perceber o desenho e implementação da retirada de pessoas em situação de sem-abrigo da rua durante a pandemia COVID-19

- Como foi feita a prevenção pré-estado de emergência;
- Perceber quais os principais desafios durante o desenho do projeto dos Centros de Emergência;
- Perceber quais foram os objetivos primários e a longo-prazo;
- Perceber como funcionaram os centros de emergência durante o período de coordenação da Câmara Municipal de Lisboa;
- Perceber qual a longevidade do projeto e se o mesmo terá impacto no desenho de futuras respostas.

**Entrevistador:** Seomara Valente Coutinho

Esta entrevista terá como objetivo um aprofundamento relativamente às respostas dadas, durante a pandemia COVID-19, a indivíduos em situação de sem-abrigo. O projeto a abordar é o dos Centros de Emergência para Pessoas em Situação de Sem-Abrigo. Dada a falta de longevidade desde a implementação deste projeto existe alguma dificuldade em aceder a relatórios que nos permitam refletir sobre o trabalho desenvolvido pelas equipas parceiras da Câmara de Lisboa durante 9 meses. Por esse motivo, proponho a realização desta entrevista à coordenadora de um dos centros de forma que a implementação desta política pública possa a vir ser analisada.

### **1: Políticas Públicas de intervenção a pessoas em situação de sem-abrigo**

1. Antes de abordarmos o projeto dos centros de emergência, gostaria de lhe pedir para fazer uma breve introdução relativamente ao investimento feito pela Câmara Municipal de Lisboa (no caso em concreto, o Pelouro dos Direitos Sociais) no sentido de retirar as pessoas da rua?
2. Podia apresentar-nos os principais objetivos do Plano Municipal apresentado em 2017?
3. Que tipo de respostas já existiam na cidade de Lisboa que tinham como finalidade a retirada de pessoas da rua?

### **2: Período Pré-Estado de Emergência.**

1. Como sabemos, hoje, em janeiro de 2020 iniciaram o desenho de um plano de emergência que visava responder à expansão da doença COVID-19. Poderia explicar como funcionou a preparação e de que modo, na altura, conseguiram prever quais poderiam vir a ser as necessidades das pessoas em situação de sem-abrigo?
2. Havendo a necessidade de recorrer a diferentes pelouros e instituições poderia aprofundar como foi feito o processo de articulação?
3. Poderia explicar o processo de retirada das pessoas da rua? A articulação que existia com as diferentes equipas de rua?

### **3: Período de Estado de Emergência**

4. Em março de 2020, foi confirmada a necessidade de retirar as pessoas da rua, como foi feito esse processo? Poderia falar um pouco sobre os primeiros dias de abertura do pavilhão?
5. Após os primeiros dias da abertura do pavilhão, perceberam que existiria a necessidade de manter o centro aberto durante 24h. Como foi feita essa alteração ao nível do planeamento?
6. Ao nível das dificuldades ultrapassadas ao longo dos meses tanto ao nível da legislação que quase todos os dias era publicada, pode desenvolver como foi o processo de adaptação?

### **4: Caracterização da população**

7. No quotidiano fala-se muitas vezes dos “crónicos”, consegue explicar o que significa esta expressão e o porquê de estes representarem um dos maiores desafios do(s) programa(s)?
8. A permanência nos espaços acabava muitas vezes por ser um desafio. Pode desenvolver o porquê de ser tão desafiante e como é que a equipa conseguiu responder ao mesmo?

#### **5: Constituição das equipas de apoio**

9. Em maio entrou uma equipa de cerca de 50 técnicos que viriam a ser distribuídos pelos diferentes espaços. Como coordenadora do espaço e do projeto, poderia desenvolver como foi organizado o processo de integração da equipa de técnicos?
10. Apesar de uma equipa de técnicos, na sua maioria sem experiência profissional em lidar com esta população, o espaço acabou muitas vezes por ser gerido pelos mesmos. Quais são as principais razões que considera estarem ligadas à boa gestão?
11. Considera que a formação superior dos trabalhadores foi um fator importante na forma inovadora como o projeto funcionou?
12. Para além da equipa de técnicos estavam presentes no espaço outras equipas, pode falar um pouco sobre o papel de cada uma?
13. Considera que a equipa foi capaz de prestar um acompanhamento a cada um dos utentes de modo a alterar positivamente os seus comportamentos (ao nível das questões clínicas, perante as adições, relacionamentos pessoais e para com as diversas equipas)

#### **6: Centros de Emergência como resposta inovadora**

14. Se tivesse de indicar 3 fatores que distingam esta resposta das restantes já existentes na cidade Lisboa quais seriam?
15. As construções das regras do pavilhão foram diárias, no entanto, previamente haviam sido definidas algumas que por si já eram distintas dos diversos espaços em Lisboa. Considera que estas regras tiveram um papel principal na adesão da população ao centro? Porquê?
16. Ao nível da saúde, consegue explicar a importância que teve a presença de uma equipa de enfermeiros que para além dos cuidados primários articulavam as questões de saúde com outras instituições e hospitais?
17. Quais considera terem sido os principais desafios do projeto? Considera que houve uma boa adesão ao pavilhão por parte dos utentes? E porquê?
18. Consegue indicar ao nível numérico a taxa de sucesso do projeto?

19. Considera que este modelo poderá a vir a servir de exemplo para o futuro das diversas respostas direcionadas a pessoas em situação de sem-abrigo?

### **Anexo III: Transcrição da entrevista**

**Seomara Coutinho:** Olá Teresa!

**Teresa Bispo:** Olá!

**Seomara Coutinho:** Antes de mais queria agradecer-lhe pelo tempo que arranjou para estarmos aqui. E sem mais demoras vou dar início à entrevista. Esta entrevista terá como objetivo um aprofundamento relativamente às respostas dadas, durante a pandemia COVID-19, a indivíduos em situação de sem-abrigo. O projeto a abordar é o dos Centros de Emergência para Pessoas em Situação de Sem-Abrigo. Dada a falta de longevidade desde a implementação deste projeto existe alguma dificuldade em aceder a relatórios que nos permitam refletir sobre o trabalho desenvolvido pelas equipas parceiras da Câmara de Lisboa durante 9 meses. Por esse motivo, proponho a realização desta entrevista à coordenadora de um dos centros de forma que a implementação desta política pública possa a vir ser analisada. Antes de abordarmos o projeto dos centros de emergência, gostaria de lhe pedir para fazer uma breve introdução relativamente ao investimento feito pela Câmara Municipal de Lisboa (no caso em concreto, o Pelouro dos Direitos Sociais) no sentido de retirar as pessoas da rua?

**Teresa Bispo:** Bom, até 2017, final de 2017, o que estava vigente era um programa municipal realizado entre 2016 e 2018, e o que se fez foi, olhar para as pssa e perceber que há uma série de carências e problemáticas que precisavam de ter alguma resposta, não só de programas de alojamento, mas também de programas como empregabilidade e programas complementares pelo que foi construído um plano municipal. A diferença entre um plano municipal e um programa municipal é que o programa municipal vai à assembleia municipal e é definido como uma prioridade e tem de ser cumprido e ele aumentou para 14 milhões e meio só para as pssa para estas respostas que se iriam estender entre 2019 e 2023.

**Seomara Coutinho:** Podia apresentar-nos os principais objetivos do Plano de Ação do NPISA apresentado em 2020-2021?

**Teresa Bispo:** Portanto há uma parte, que é digamos, que é do procedimento e da gestão que tem a ver com a otimização das dinâmicas institucionais e funcionamento do NPISA, depois temos os planos de contingência para as vagas de frio, temos também as campanhas de vacinação de abrigo sazonal, depois também organização de documentos, instrumentos de

trabalho que possam trazer análise e dados para que a definição das políticas públicas estejam assentes não em perceções mas em realidades e daí a monitorização do fenómeno que é também uma responsabilidade do NPISA de Lisboa e que responde à estratégia nacional. Depois há eixos como o da Santa Casa da Misericórdia que tem haver com um eixo de intervenção social, em que a SCM – porque a Santa Casa coordena o eixo de intervenção – e aquilo que a SCM substitui e tem relação de competências da segurança social. Mas também, o eixo da saúde que tem um olhar e traz para dentro de si não só a ARSLVT, mas também todas as associações que têm uma área mais direta de intervenção na saúde, as equipas técnicas de rua em que há uma escala de 365 dias em que temos equipas a responder a necessidades das pessoas que estão em rua, sejam as mais variadas. Também o olhar sob o alojamento e sob a empregabilidade de onde se trouxe o IEFP para que a capacitação esteja muito bem em consonância com aquilo que é a realidade e a necessidade. O olhar não sou os programas do *housing first* mas também aquilo que são as residências solidárias, os apartamentos partilhados e toda essa lógica para que se possa adaptar o melhor possível às realidades atuais de uma cidade, de muita gente que chega à cidade de outros concelhos mas também daquilo que continua a ser as causas para as pessoas em situação de sem abrigo que tem haver com fraturas familiares, com adições, doenças mentais, mas também com a perda de emprego, o despejo etc etc. É uma realidade que é complexa porque é normalmente cumulativa de vários fatores e estas pessoas eu costumo dizer que o denominador comum destas pessoas independentemente de terem esta ou aquela problemática e/ou várias problemáticas associadas, esta é uma pobreza.

**Seomara Coutinho:** O que é que distingue o Plano de Ação do NPISA de 2018-2019 do novo Plano de 2019-2020? Portanto quais é que foram aqui os grandes fatores de mudança ou de melhoria?

**Teresa Bispo:** Até 2019, ou seja, até ao final de 2018 o Plano de Ação do NPISA era constituído pelo trabalho relacionado com o Programa Municipal que não fazia sentido, porque o programa municipal tem de ter a gestão do município. Portanto é só a partir dessa altura que há um Plano de Ação dirigido aos parceiros, às necessidades que os parceiros evocam – como a formação – também contemplando as novas entidades que entram na área da saúde, na área da policia municipal, na área do comando metropolitano, do IEFP, e trazemos também a representação da Segurança Social para dentro que já estava como entidade que integra a comissão tripartida e como parceiro que existia mas que não tinha um representante por exemplo nas reuniões do núcleo executivo. E portanto, o que se pretende com o Plano de Ação do NPISA é articular os 37 parceiros que existem hoje que na sua adesão ao NPISA trazem e disponibilizam recursos, os

que são possíveis e o que cada entidade deseja, e o que nós fazemos é a gestão desses recursos em articulação com as respostas que existem na cidade, ou por via do Plano Municipal que é da Câmara ou por via da SCM ou por via do ISS ou por via dos instrumentos e possibilidades que as entidades que são parceiras disponibilizam – há entidades que disponibilizam uma equipa técnica de rua, há entidades que disponibilizam gestores de caso, há entidades que disponibilizam, por exemplo, as vacinas como é a ARSLVT. Há entidades que disponibilizam, por exemplo, a distribuição alimentar, há outras que disponibilizam, e isto é importante também, de capacitação como o IEFP, mas a última entidade que entrou como foi o Ministério Público, a comarca de Lisboa em que encetamos este ano um relacionamento que tem duas vias, uma que é a aplicação em ministério público – em tribunal – da lei da saúde mental e a outra que é a área do pequeno crime, da pequena criminalidade. E isto significa que se pode uniformizar os procedimentos e torná-los mais justos e equitativos e por outro lado evitar que a acumulação de duas ou três penas, que depois a uma pessoa traz um agravamento muito grande, possa ser substituída, por exemplo, por serviço comunitário. Ou seja, o que nós fazemos direcionar os recursos que são disponibilizados para um melhor trabalho com as pssa para lhes trazer a autonomia, enfim, no fim de linha, mas que começa com um trabalho de encaminhamento e de projeto de vida para uma mudança de ciclo.

**Seomara Coutinho:** Como sabemos, hoje, em fevereiro de 2020 iniciaram o desenho de um plano de emergência que visava responder à expansão da doença COVID-19. Poderia explicar como funcionou a preparação e de que modo, na altura, conseguiram prever quais poderiam vir a ser as necessidades das pessoas em situação de sem-abrigo?

**Teresa Bispo:** Bom, nós primeiro tivemos reuniões com a ARSLVT, com a Saúde Pública, depois também com a Direção Geral de Saúde através da Estratégia Nacional para perceber quais é que eram as condições que nós tínhamos de assegurar. Não só nos recursos que tínhamos e que tínhamos de cumprir no sentido dos equipamentos de proteção individual, mas também o que cada entidade, cada espaço, tinha que garantir. Portanto, o distanciamento social, as salas de isolamento, as salas de confinamento profilático. Portanto precisamos de perceber muito bem isto e trabalharmos muito diretamente com a saúde, para depois fazermos um Plano de Contingência único com todos os parceiros do NPISA, e quando digo todos aqui, digo, essencialmente aqueles que tinham centros de alojamento, e depois para montar os novos equipamentos. E, portanto, houve um plano de contingência único que implicou a adaptação dos espaços, a diminuição de pessoas dentro de cada equipamento e o passar a uma resposta 24h porque muitas destas respostas não são a 24h ou praticamente nenhuma era a 24h e

passaram todas a ser, neste período. E abrimos quatro equipamentos onde o Casal Vistoso era o centro de operações de onde efetivamente tudo partia e tudo chegava, e era aquele que tinha uma resposta mais completa na medida em que tínhamos homens, mulheres, LGBTI, pessoas com animais, pessoas com mobilidade reduzida... com um modelo que era novo e que foi implementado em que, a única restrição era não haver vaga, de resto as pessoas entravam. O primeiro momento era um momento de triagem de saúde, que não era apenas feito relativamente ao COVID, mas que tinha uma abordagem um bocadinho mais completa que era feita todos os dias. Este modelo traz à cidade de Lisboa um maior limiar de exigência da participação dos técnicos e um menor limiar de exigência dos utentes. E que consequência é que isto tem? É preciso mais técnicos e é preciso que estes técnicos estejam permanentemente em relacionamento com os utentes, é o tratar o utente como um único, é não haver castigos, é não haver revistas, as pessoas podiam ter tudo na sua posse desde que não utilizassem, e foi paulatinamente, e conforme se foi prolongando a pandemia, trazer para dentro deste espaço todas as respostas, as respostas para a saúde mental, as respostas para a saúde ou para o tratamento da doença física – pondo assim esta divisão que é um bocadinho artificial – o encaminhamento social, o apoio psicossocial, portanto e ter lá dentro tudo aquilo que era necessário, desde a alimentação, à higiene, à roupa, mas também ao médico, ao acesso à saúde, seja por consulta etc, ou acesso às soluções dos problemas com a segurança social, portanto e todos os apoios que pudessem, dentro deste período, captar estas pessoas, iniciar uma mudança de ciclo para que nas respostas depois de encaminhamento daquilo que era sequencial pudesse haver aqui, já, uma estrutura organizativa base de cada pessoa, um projeto de vida, para que estas pessoas tivessem maior sucesso e não abandonassem as respostas.

**Seomara Coutinho:** Muito obrigada. A Teresa já respondeu a algumas questões, mas poderia explicar, portanto, como foi o processo de articulação entre os diferentes pelouros e instituições? Uma vez que existiu uma necessidade que diferentes pelouros trabalhassem em conjunto para o bom funcionamento da resposta.

**Teresa Bispo:** Pronto, da Câmara Municipal de Lisboa e das responsabilidades que são da câmara municipal, nós já estávamos muito habituados e muito articulados a trabalhar com a proteção civil. Portanto, em tempo de pandemia, é entre o Pelouro dos Direitos Sociais e a Proteção Civil, cujo vereador é o mesmo do desporto, e, portanto, a captação de um pavilhão desportivo vem nesta base. E, portanto, havia aqui coisas que correspondiam a nós Direitos Sociais e havia coisas que correspondiam à proteção civil. Com estes dois pelouros vieram outras coisas, manteve-se a equipa de limpeza, manteve-se a vigilância do espaço e manteve-se a equipa da Polícia

Municipal. Mas veio uma equipa de motoristas, a proteção civil garantia coisas como os computadores, os telemóveis, etc etc. E depois mais tarde, inclusivamente, a água potável e muitas outras circunstâncias que eram necessárias, e portanto a câmara nesta circunstância abraça este recurso e estes instrumentos de resposta ao COVID quase na sua totalidade, ou seja, todos os pelouros e todos os serviços que foram precisos de entrar para apoiar esta iniciativa entraram, os que não entraram foram os que não havia necessidade e portanto toda a gente estava a trabalhar nesta matéria, mas também todos os parceiros do NPISA porque quando isto foi montado abria só durante a noite mas depois não fazia sentido exatamente porque o COVID, a pandemia e o confinamento exigiram um confinamento de maior exigência e portanto passamos a abrir – cerca de uma semana depois do dia 17 de março – 24h ininterruptamente. E, portanto, o que aconteceu foi que as equipas técnicas de rua iam buscar e tentavam trazer todas as pessoas que assim quisessem para ocupar os vários espaços, estando os espaços completos as equipas técnicas ficavam dentro dos espaços porque era preciso muitos técnicos para garantir uma série de postos. É nestes postos onde existe um relacionamento muito próximo entre os técnicos e os utentes, entre alguns pares que também estão dentro do espaço e que vieram por via das entidades.

**Seomara Coutinho:** Pronto, a minha próxima pergunta estava relacionada com o processo de retirada das pessoas da rua e a articulação que existiu com as equipas de rua. Mas como a Teresa explicou, basicamente, os parceiros que já trabalhavam com o NPISA continuaram a executar essa tarefa de retirada das pessoas, portanto, o acompanhamento na rua, e depois acabavam também por as levar para o pavilhão e trabalhar diretamente com essas pessoas. E por isso vou então passar esta pergunta à frente, uma vez que já foi respondida. A Teresa já introduziu este tema, mas vou reforçá-lo na mesma, portanto, em março de 2020, foi confirmada a necessidade de retirar as pessoas da rua, como foi feito esse processo? Poderia falar um pouco sobre os primeiros dias de abertura do pavilhão? Ou seja, antes do mesmo estar aberto 24h, aqueles primeiros dias de abertura.

**Teresa Bispo:** Portanto, as pessoas eram avisadas e eram sensibilizadas através das equipas técnicas de rua, porque isso foi tudo preparado previamente e as pessoas dirigiam-se ao pavilhão, que abria a partir das 17h mais coisa menos coisa e que depois as pessoas tinham de sair a seguir ao pequeno-almoço. Havia filas, e nós questionávamo-nos se contexto do COVID não fazia sentido que as pessoas estivessem as 24h mais a mais porque nós tínhamos o plano de contingência com todos os parceiros do NPISA para 24h. Mas também é verdade que toda esta preparação é assente de uma logística fortíssima de n serviços e de n respostas e, portanto,

isso também permitiu naqueles dias conseguir testar e perceber as dificuldades para conseguir garantir a resposta a 24h. E a resposta a 24h significava o que? Significava que o banco de roupa tinha de ser mais robusto, significava que tínhamos de ter pequeno-almoço, almoço, lanche, jantar e ceia, significava que nós tínhamos que ter roupa para as camas, cobertores e etc de forma a que nós conseguíssemos fazer cumprir as regras de higiene, significava que tínhamos de ter uma equipa de saúde, e que passamos a ter, das 14h às 22h, todos os dias, sábados, domingos, feriados; técnicos três turnos, portanto da meia noite às oito da manhã, das oito às quatro da tarde, e das quatro à meia noite; e portanto, para além de termos equipa de limpeza permanentemente que também depois tinha-se de esticar até mais tarde, os próprios vigilantes e a polícia municipal, tudo tinha de ser articulado de forma minuciosa. Também tínhamos de articular e garantir que as refeições.... porque nós não tínhamos confeção lá, tínhamos uma copa e alguns frigoríficos que depois acabamos por ter de garantir mais arcas frigorificas etc, com também do armazenamento com aquilo que depois vieram a ser uma série de perorações na área alimentar não para confeccionar, mas para distribuir e isso era um trabalho que era feito, também, com muitos voluntários. Isto era perante, no caso do Vistoso, tínhamos entre as 70 e as 100 pessoas, e depois havia os outros equipamentos que chegavam uma serie de coisas ao vistoso e que eram distribuídas para os diferentes equipamentos, que também estavam a funcionar 24h sobre 24h.

**Seomara Coutinho:** Após os primeiros dias da abertura do pavilhão, perceberam que existiria a necessidade de manter o centro aberto durante 24h. Como foi feita essa alteração ao nível do planeamento?

**Teresa Bispo:** Nós já suspeitávamos que iria ser necessário. Nós é que.... a montagem de quatro equipamentos deste teor com um novo modelo garantido única e exclusivamente pela coordenação da Câmara mesmo com a participação de todos os parceiros significava uma experiência que nós só tínhamos tido em tempos de vagas de frio que eram três ou quatro dias. E parte dessa logística era garantida pela proteção civil que neste momento em tempo de covid não podia garantir porque a proteção civil estava a garantir n espaços, n situações, na cidade de Lisboa. E, portanto, foi uma experiência completamente nova para nós e para o NPISA, que tinha a experiência das vagas de frio mas que por exemplo havia coisas que não tinha preocupação, nomeadamente a questão alimentar. E portanto, era preciso garantir todos os procedimentos para que nada falhasse em nenhum dos segmentos.

**Seomara Coutinho:** Certo. Agora, ao nível das dificuldades ultrapassadas ao longo dos meses tanto ao nível da legislação que quase todos os dias era publicada, pode desenvolver como foi o processo de adaptação? Portanto, nomeadamente, das diretivas que iam saindo ao longo do tempo, com as medidas de afastamento social e utilização de máscara...

**Teresa Bispo:** Numa primeira fase, o que a saúde nos tinha dito era que as máscaras eram apenas para ser utilizadas em determinadas circunstâncias, tal como as luvas, e assim era feito... e a parte do álcool gel. Depois, quando foi obrigatório, usarmos máscaras permanentemente foi também através da proteção civil que nós conseguimos ter as máscaras, o álcool gel etc. É obvio que num espaço que não era um espaço dedicado ao alojamento das pessoas, mas sim um pavilhão desportivo criou-nos uma série de dificuldades... que foram sendo ultrapassadas, algumas não foram, por exemplo o estabelecimento dos percursos dentro do espaço só foi feito pelas fitas autocolantes em determinados espaços porque noutros não havia capacidade de termos de um momento para o outro, e numa situação em que tudo estava a acontecer na cidade de Lisboa e que desde de ter de se abrir os “covidários” como teve de fazer a proteção civil e por ai fora, não havia recursos suficientes para podermos compara cerca de 800 metros lineares de um momento para o outro para termos fitas que definissem os espaços de entrada de saída e de circulação. Tínhamos nalguns espaços e não tínhamos noutros, essa foi uma das dificuldades. De resto, acho que fomos conseguindo adaptar tudo, nomeadamente aquilo que eram as condições quer de armazenamento quer até da questão da parte da copa e da parte das comidas, com distinção das coisas que devem estar num congelador, das coisas que devem estar no frigorífico... toda a etiquetagem de prazos de validade, etc etc.

**Seomara Coutinho:** Em agosto de 2020, ainda nesta ótica de alguns entraves ou dificuldades que nós passamos para responder à legislação, em agosto de 2020 foi proibido o consumo de álcool na rua. Como é que foi feita esta gestão tendo em conta, aqui, alguns comportamentos que existem por parte desta população, nomeadamente relacionados com a dependência do álcool.

**Teresa Bispo:** Bom... foi complicado. Não era possível consumir no espaço publico, acho que a lei já foi revogada e voltou a ser permitido. Mas acontece que uma das regras.... eram poucas as regras que existiam no espaço, mas uma das regras era: as pessoas podiam ter tudo consigo, mas não podiam consumir dentro dos espaços. E, é possível consumir, enfim, substâncias psicoativas, fora, no espaço publico. Mas deixou de ser possível consumir o álcool, isso significou que muitas vezes a polícia intersetava estas pessoas, implicava uma coima cerca de 600 euros,

coima essa que as pessoas não tinham dinheiro para pagar. Portanto, isto também, envolveu uma grande articulação com a PSP, uma grande articulação com a Polícia Municipal. E aconteceu algumas vezes que a própria PSP quando encontrava pessoas nestas circunstâncias e sabia que estavam, por exemplo, no Casal Vistoso traziam-nos para o Casal Vistoso. Mas havia articulação direta entre nós e as várias polícias na cidade. Entretanto, quando tivemos de fazer uma mudança para o Pavilhão da Polícia Municipal, porque tivemos de fazer uma desinfestação, e fomos por três quatro dias, e estávamos dentro das instalações da PM foi colocada uma tenda para consumo do álcool com determinadas regras e com... tendo a preocupação com a envolvente e com os espaços comerciais na envolvente e com as regras e também o mérito, o trabalho e o papel da polícia municipal, essa tenda foi colocada durante esses três dias, 24 horas, com determinadas regras... temos um relatório disso. Não criou qualquer constrangimento, e até já foi apresentada ao DICAD pois foi uma experiência que foi muito interessante e que... a tenda só tinha a preocupação de ter um espaço de consumo minimamente controlado. Não tinha preocupações mais complexas e mais completas como deve ter uma *wet house*, não houve problemas nenhuns, nomeadamente porque houve acompanhamento técnico e dos pares, não trouxe problemas à envolvente, não trouxe problemas aos utentes, não trouxe problemas à gestão do espaço, e não trouxe tensões entre nenhuma das pessoas ou dos profissionais.

**Seomara Coutinho:** Relativamente à caracterização da população. No quotidiano fala-se muitas vezes dos “crónicos”, consegue explicar o que significa esta expressão e o porquê de estes representarem um dos maiores desafios não só deste programa, mas da grande maioria dos programas de intervenção social junto destas populações?

**Teresa Bispo:** Bom... há alguns mitos urbanos que precisam de ser desconstruídos. Ouvimos muitas vezes as pessoas a dizer, ah eles não querem sair da rua, e normalmente ouvimo-las a dizer a pessoas que já estão há muito tempo na rua. Porque elas já experimentaram várias respostas, já tiveram as piores experiências e, portanto, é como se fosse uma porta giratória, entram, saem, entram, saem. E acontece que ouvimo-las dizer que não querem sair mais da rua, isto o que quer dizer é que nós já desistimos, eu já desisti, portanto o que eu quero é que me deixem em paz, me deixem viver e morrer sossegado. Quando, e neste modelo, assentava na criação e estabelecimento de relações de confiança e uma destas pessoas que está há mais de 10, 20 ou 30 anos na rua como aconteceu no Vistoso, entram num espaço destes e há uma série de trabalho para que esta pessoa se mantenha, esta pessoa ganha outra vez esperança, confia outra vez ligeiramente no sistema – e nós não sabemos se é a última vez que confia – e se é a última vez que tem esperança. Pelo que, há que estabelecer aqui uma série de relacionamentos

e comportamentos para que esta pessoa não se desiluda e possa finalmente aderir a uma resposta social e a um acompanhamento social... e isso aconteceu, portanto eu acho que se tivermos que... há muitos critérios por onde se pode medir o sucesso de uma resposta mas se tivéssemos de medir apenas com um critério podíamos medir pelo critério de quantas pessoas consideradas “crónicas” – que também não deixa de ser um rotulo -, entraram no Vistoso, mantiveram-se no Vistoso e tiveram resposta no Vistoso.

**Seomara Coutinho:** Relativamente à permanência nos espaços acabava muitas vezes por ser um desafio. Pode desenvolver o porquê de ser tão desafiante e como é que a equipa conseguiu responder ao mesmo? Nomeadamente, no caso dos “crónicos”, que já perderam a esperança de muitas das respostas por onde já passaram e como acabou de dizer, nós conseguimos talvez recuperar um bocadinho da esperança que eles têm no sistema e fazê-los acreditar que afinal ainda existe outro caminho que eles podem seguir.

Teresa Bispo: Bom, nós tivemos dois corpos de técnicos. Um que, inicialmente, vinha das equipas técnicas de rua e de pares, e outro que vinha de um conjunto de técnicos do que eram oriundos do ISCTE. Esses técnicos foram formados por nós, dia a dia, e o que acontece aqui, o Pavilhão Desportivo do Casal Vistoso, tinha dois pavilhões, um dedicado só aos casais e às mulheres e outro que era só para os homens, e nesses pavilhões as camas eram “burros de mato”, pouco confortáveis, portanto como se pode imaginar o conforto era o possível, não era exatamente um hotel, uma residencial etc. Mas, o acolhimento e o acompanhamento de cada pessoa que entrava lá era de facto 5 estrelas. As pessoas eram todas conhecidas pelo nome, eram acompanhadas diariamente por vários técnicos que estabeleciam relações de confiança, eram acompanhadas na dificuldade da comida, eram acompanhadas na área da saúde, tinham o acompanhamento psicossocial e um trabalho para o encaminhamento, e havia um relacionamento diário em todos os momentos: o da refeição, o do acordar, o do lanche, o da higiene, o da hora do deitar, ou quando a pessoa... havia uma hora de deitar, mas havia pessoas que se deitavam e depois acordavam e vinham cá fora, e às vezes algumas pediam para ir fora e era permitido ir fora porque às vezes algumas precisavam de consumir. E, portanto, havia aqui, um cuidado muito grande com a individualidade e a necessidade de cada um. Porque cada um era conhecido por todos nós, e era muito bem conhecido, e como vos digo, é este corpo de técnicos que foi formado diariamente *on job* através de muitas práticas, que estabeleceu também e que acrescentou ao relacionamento que já existia connosco mais valias que tem haver com a diferença de personalidade de cada um. Em que cada utente também se identificava mais com esta técnica ou com aquele técnico, mas na realidade era um acompanhamento 24 horas

com equipas de 8 em 8 horas, mas que conheciam as pessoas pelo nome. Que conheciam inclusivamente os dramas de cada pessoa, porque as pessoas queriam contar e os técnicos ouviam e que tentavam juntamente com a equipa que estava a dar uma resposta no plano do encaminhamento social, traziam muita informação, tratavam essa informação com a maior delicadeza e com o maior respeito, e que se tentava ir para além daquilo que às vezes é o óbvio ou o necessário.

**Seomara Coutinho:** Obrigada. Relativamente à constituição das equipas de apoio em maio de 2020 entrou equipa de cerca de 50 técnicos que viriam a ser distribuídos pelos diferentes espaços. Como coordenadora do espaço e do projeto, poderia desenvolver como foi organizado o processo de integração da equipa de técnicos?

**Teresa Bispo:** Bom...era necessário que estes técnicos viessem substituir os técnicos que iriam retomar as suas funções na rua. Houve logo duas reuniões iniciais e foi-lhes dada a escolha os locais para onde queriam ir, dentro aqui, enfim, de tentarmos fazermos uma distribuição minimamente equilibrada e proporcional entre o número de rapazes e o número de raparigas, sem qualquer outro tipo de seleção. O Casal Vistoso, pela sua escala, era o maior, era o que tinha todas as circunstâncias, e que teve dificuldades acrescidas em termos logísticos, era por si só um selecionador, havia aqui uma seleção natural. Houve dois ou três técnicos que não gostaram do casal vistoso e foram para outros espaços mais pequenos, e depois houve aqui uma preparação muito intensa de todos estes técnicos. Como é que era feita essa preparação? Fez-se de duas maneiras. Uma, era através dos *briefings*, estes não eram apenas momentos de passagem de turno, mas eram também momentos em que se tiravam dúvidas, momentos em que se esclareciam as regras, momentos em que se falava das dificuldades, dos obstáculos ou daquela pessoa ou da outra. Mas também, momentos em que se explicavam todas as regras, os porquês das regras, as regras não eram um objetivo, as regras eram um instrumento pedagógico. E, portanto, era preciso saber gerir estes instrumentos, e através dos *briefings* – que eram três vezes por dia – houve este impacto, nós acompanhávamos muito os técnicos. Por outro lado, nós acompanhávamos muito os técnicos e por outro lado, depois, pela complexidade e pelo tempo de existência do Casal Vistoso enquanto uma resposta a esta população, foi também necessário formar coordenadores, de um grupo restrito, que... esta formação de coordenadores era também para nós pudermos desmultiplicarmo-nos, mas também eles eram, digamos que, um eco junto dos outros técnicos para... com uma desconstrução dos instrumentos como o conhecimento da caracterização destas pessoas, as dificuldades, formas táticas de resolver questões... não sei se posso dar um exemplo... por exemplo, nós tínhamos

uma regra que era: ao fim de três dias de uma pessoa não regressar ao espaço perdia a vaga. Mas também tínhamos uma regra que era: as mulheres não ficavam na rua, os velhotes também não podiam ficar na rua e por aí fora... e como a regra era um instrumento pedagógico, muitas vezes o que acontecia era: havia um utente que tinha já estado quatro dias fora, mas aparecia-nos à porta, e às vezes até já estávamos cheios, mas o risco de uma mulher estar na rua, o risco de uma pessoa que já esteve ali e que estava a iniciar um processo... e depois largar essa mudança de ciclo por não poder entrar, tinha consequências para nós que eram graves. E o que é que nós fazíamos? Nós muitas vezes tínhamos o lugar. Mas nós não podíamos incorrer na regra, então o que nós fazíamos era: havia uma conversa com ela ou com ele, dizendo “já tiveste fora três dias, não sabemos se temos lugar, mas aguarda um bocadinho” ... e muitas vezes nós tínhamos ou conseguíamos esse lugar, e o que é que estava combinado com os técnicos?! Vamos mudar a cama de lugar, para a pessoa perceber que afinal não é o mesmo sítio para onde vai voltar. Não fica na rua, deu oportunidade de termos uma conversa e da pessoa perceber melhor o risco de perder o lugar e de perder a continuidade do projeto, mas nós tínhamos o lugar. Mas mudávamos a cama de sítio, mudávamos as coisas de sítio para que essa pessoa também percebesse que era importante ter ali uma assiduidade.

**Seomara Coutinho:** Obrigada! Apesar de uma equipa de técnicos, na sua maioria sem experiência profissional em lidar com esta população, o espaço acabou muitas vezes por ser gerido pelos mesmos. Quais são as principais razões que considera estarem ligadas à boa gestão?

**Teresa Bispo:** Bom, quem esteve lá sabe que nós todos praticamente vivíamos lá. Eram poucas as horas que vínhamos a casa, muitas vezes só para tomar banho e descansar duas horas... folgas, embora tivéssemos, sábados e domingos, nós não os cumpríamos porque achávamos que era necessário. Portanto, todos estes técnicos foram muito acompanhados... e foram acompanhados em várias dimensões, foram acompanhados na dimensão técnica, foram acompanhados na dimensão pessoal – todos eram diferentes, tínhamos alguns muito novinhos e outros com mais alguma experiência, mais maduros, tínhamos técnicos que também tinham algumas dificuldades, às vezes de horário até porque também tínhamos técnicos com alguma fragilidade de saúde, mas... nós conseguíamos também dentro do *briefing* criar uma única equipa e que se entreadajava. E toda a gente respeitava o papel, ou seja, a equipa da limpeza ajudava muitas vezes os técnicos, e os técnicos ajudavam a equipa da limpeza, mas a parte da limpeza, limpeza era da equipa da limpeza, há um determinado tipo de intervenção técnica que era da equipa técnica. Mas se acontecia alguma coisa que era excepcional, e que às vezes era

dramática, porque havia entupimentos etc, todas as pessoas acorriam lá, desde o vigilante, ao empregado da limpeza ou ao técnico. E, portanto, havia aqui, uma união das equipas muito grande. Isso foi muito acompanhado por nós, sempre, não digo 24h sobre 24h mas se calhar eram 20h sobre 20h, mas também quer a formação que era dada nos *briefings* três vezes por dia, como aquela que nós preparamos para os coordenadores foi para que estes coordenadores pudessem de alguma maneira, num turno ou outro, permitir que alguns descansassem um bocadinho mais e que possibilitasse também haver aqui uma substituição de alguma parte do papel da coordenação feito por nós, exatamente porque a coordenação tinha que ter 20 olhos, estar em todos os sítios, estar sobretudo à porta, mas também a gerir e a aperceber-se pela leitura do corpo das tensões que estavam a emergir para que elas não acontecessem, e se atuasse ainda antes de acontecerem. E a grande maioria das vezes conseguimos agir ainda antes de alguma coisa rebentar.

**Seomara Coutinho:** Portanto, ainda neste seguimento, considera que a formação superior dos trabalhadores foi um fator importante na forma inovadora como o projeto funcionou?

**Teresa Bispo:** Sim! Porque embora eles tivessem várias formações académicas, nós tínhamos, portanto... técnicos de sociologia, antropologia, psicologia, comunicação... técnicos de serviço social, psicólogos, técnicos de administração pública, e até tivemos técnicos juristas. Portanto, a formação dos técnicos era muito diversificada embora fosse toda muito na área das ciências sociais. Estes técnicos tinham de alguma maneira uma predisposição de personalidade, e por isso aguentaram lá, para uma humanização do sistema. E, eram uma tela em branco. Portanto, formados, jovens, vindos com conhecimentos adquiridos na academia, com pouca ou nenhuma experiência no terreno, mas nesta matéria nenhuma, mas eram uma tela em branco. E, portanto, foi puxar um bocadinho... porque nós não precisávamos só de conhecer os utentes, individualmente, nós precisamos de conhecer muito rapidamente cada técnico que tínhamos ali... cada estrutura de personalidade e trabalhar com esse técnico a sua estrutura de personalidade, ele sentir que estava apoiado, ele sentir que podia falar connosco, tirar as dúvidas... não havia coisas certas nem erradas, havia coisas adequadas ou menos adequadas, mas sobretudo havia um modelo que se queria implementar em função do melhor estar das pessoas, dos utentes, e em função da promoção de uma mudança de ciclo. Isso é que nós queríamos. E, portanto, era por isso que as regras eram um instrumento e era por isso que também nós precisávamos de conhecer cada técnico e eles a nós e estabelecermos, aqui, patamares de denominadores comuns para que a atuação não fosse: um técnico que fizesse de uma maneira, e outro técnico fizesse de outra, fosse uniformizada, com grande respeito por

estas pessoas e é muito bom ouvir quando as pessoas nos dizem que foi o primeiro sítio em que foram tratadas como pessoas.

**Seomara Coutinho:** Acho que esta pergunta já foi respondida, mas considera que a equipa foi capaz de prestar um acompanhamento a cada um dos utentes de modo a alterar positivamente os seus comportamentos (ao nível das questões clínicas, perante as adições, relacionamentos pessoais e para com as diversas equipas)?

**Teresa Bispo:** Sim, estes técnicos tinham um horário, como todas as outras equipas. Digamos que os horários que eram mais bem cumpridos, também por regras... por exemplo, a polícia municipal, tínhamos sempre dois, mas que mudavam de 4 em 4 horas, isto não tinha alternativa possível. Os motoristas também eram escalonados, os motoristas também tinham turnos mais fixos, assim como as senhoras da limpeza. Mas na maioria dos casos, as senhoras da limpeza... havia muitas delas que ficavam mais tempo, os motoristas ficavam mais tempo, enquanto não vissem as coisas, enfim, resolvidas e fechadas, eles não saíam à meia-noite, nós tínhamos várias equipas de motoristas ao longo do dia que acabavam também por dar apoio técnico e serem, também, cúmplices deste projeto, cúmplices no melhor que possa a ver. Mas estes técnicos, voltando a estes técnicos, que tinham um horário, que tinham folgas etc etc, eles tinham uma grande disponibilidade interior, e se viam que era necessário, estavam lá. Vinham na folga, estavam lá até mais tarde, muitas vezes estávamos lá nós a dizer – vai-te embora, vai descansar -, mas muitas vezes, eles também assistiam, nós, que já lá tínhamos estado 18h tínhamos acabado de chegar a casa e tínhamos de voltar para o equipamento, e nós não queríamos que eles fizessem isso, mas na realidade, às tantas, e se há alguma coisa que nós perdemos um bocadinho o controle, foi das horas deles. Havia uma dedicação muito grande destes técnicos e eu acho que essa dedicação foi ao modelo, mas mais do que o modelo, e mais do que o modelo – e ainda bem que foi assim -, foi a cada pessoa que lá estava, e eram muitas, e conforme elas iam sendo encaminhadas, entravam outras e portanto houve aqui uma relação de confiança muito honesta e uma dedicação muito grande destes técnicos que com esta formação, com os instrumentos que lhes foram passados, com o conhecimento de que estas pessoas quando estão em rua perdem a retórica, têm baixa tolerância às dificuldades e por aí fora... todas estas coisas que nós lhes fomos ensinando em conjunto com outros instrumentos que vêm das ciências sociais, o que é certo é que estes técnicos acabaram por abraçar o projeto da mesma forma que nós abraçamos e com uma grande dedicação e respeito por cada pessoa que lá estava.

**Seomara Coutinho:** Se tivesse de indicar 3 fatores que distingam esta resposta das restantes já existentes na cidade Lisboa quais seriam?

**Teresa Bispo:** Uma é que todas as pessoas eram conhecidas *per si*, e que sabíamos a sua personalidade, o seu feitio e sabíamos como dialogar. Ou seja, conhecer cada pessoa como única e pelo nome é importante. A outra é porque as pessoas tinham espaço de reclamação, e tinham assembleias, onde reclamavam, onde se explicava, e quando se errava também se dizia que se errava. Depois, porque... as regras eram poucas, as pessoas podiam ter tudo, as pessoas não eram castigadas, nunca foram castigadas, nunca foram revistas. Também acho que é importante que este limiar de exigência maior dos técnicos e menor dos utentes. Já estou a dizer mais do que três, mas estas regras parecem-me ser fundamentais. Depois porque, nós antecipávamos, na grande maioria das vezes, as tensões, havia algumas que ainda vinham do tempo da rua... e, portanto, isso fez com que se evitassem expulsões, e evitávamos as expulsões a todo o custo porque uma expulsão significava que as pessoas não iam ter a resposta que estava a ser criada ali dentro. Eu acho que é importante haver poucas regras. Para resumir... é importante haver poucas regras, as regras serem, primeiro que tudo, instrumentos pedagógicos, e haver um apoio e uma abordagem holística de cada pessoa, e haver um acompanhamento muito próximo entre o técnico e o utente.

**Seomara Coutinho:** Relativamente à construção das regras do pavilhão que já foi referido que não eram muitas, mas que existiam. E que já só por si eram diferentes das respostas já existentes em Lisboa, considera que estas regras tiveram um papel principal na adesão da população ao centro? Porquê?

**Teresa Bispo:** Bom... A adesão ao centro inicialmente também veio através do medo que as pessoas tinham da pandemia, e nós fomos, conforme as coisas iam acontecendo, fomos adaptando as regras às realidades... mas sim, as regras foram sendo trabalhadas com esta população, havia assembleias gerais uma vez por mês, e estas regras eram essencialmente... havia alguns horários que por vezes foram extensíveis ou não, horários alargados para as refeições portanto se uma pessoa trabalhava e chegava mais tarde obviamente que comia, se uma pessoa não se tinha sentido bem e precisava de comer..., portanto as regras tinham todas que ser utilizadas com bom senso. Como as regras por exemplo das tomadas dos duches, funcionavam de manhã e à noite, mas depois havia pessoas que trabalhavam, e havia pessoas que tinham outras necessidades, ou que eram incontinentes, portanto todas estas coisas têm de ser geridas com bom senso. Não há nenhuma regra que funcione, dentro deste tipo de regras e de quadro, levada no fio da navalha. E uma outra coisa que era interessante, e que não disse à bocado, é que nós, que estávamos ali praticamente as 24h, uns 16, outros 18, outros 20, outros

enfim, nós comíamos com eles, no sentido em que comíamos as mesmas refeições que eles, e portanto isso ajuda quando alguma coisa não vem bem na comida, quando algum deles está a reclamar nós podemos mostrar no telemóvel que já tínhamos reclamado, portanto, não havia uma comida para os técnicos, uma comida para os voluntários, uma comida para os utentes... era a mesma comida, e portanto, isto, aproxima as pessoas, faz com que estejamos todos a partilhar circunstâncias comuns, faz com que as pessoas se encontrem em determinados momentos no mesmo grupo de pertença, faz com que nós conheçamos o espaço, as dificuldades, os constrangimentos e até as coisas fantásticas e maravilhosas; faz com que as pessoas por iniciativa própria dos técnicos vão fazer salada de fruta com as senhoras da limpeza, ou significa que as maçãs que são muito difíceis para comer conseguimos que uma entidade nos assasse, porque eles têm dificuldades na dentição... ou quando as bananas estão a ficar muito velhas, há voluntários que levam e as mulheres fazem bolos, e que se distribuem na ceia, fazendo com que todas as pessoas se envolvessem, com que todas as pessoas colaborassem, os utentes quisessem por iniciativa própria partilhar e ajudar e serem colaborante... faz com que aquele espaço fosse exatamente o que os utentes nos diziam “olhe pode-me emprestar o telefone da casa”, aquela era a casa deles... e também nossa de alguma maneira.

**Seomara Coutinho:** Ainda em relação às regras, havia mais espaços em Lisboa que permitiam ter animais de companhia?

**Teresa Bispo:** Não. Houve um espaço há uns anos atrás que recebia animais, mas era um espaço que tinha uma lotação muito pequena. Mas haver um espaço que recebesse homens, mulheres, casais, LGBTI, pessoas com dificuldades de mobilidade, pessoas com animais – que eram gatos, cães, etc.... pombos... não. Este modelo quer da sua construção organizativa, quer em termos da exigência técnica, quer da exigência dos utentes, quer em termos das regras que existiam, quer em termos daquilo que era o simples acesso que só bastava haver vaga, não havia uma triagem previa do “ah este é muito complicado não entra” ... foi único na cidade de Lisboa.

**Seomara Coutinho:** Ao nível da saúde, consegue explicar a importância que teve a presença de uma equipa de enfermeiros que para além dos cuidados primários articulavam as questões de saúde com outras instituições e hospitais?

**Teresa Bispo:** Bom, esta equipa de enfermeiros dos médicos do mundo, era também uma equipa que andava na rua, portanto, pela cidade toda... havia muitas pessoas que já eram conhecidas e que já eram acompanhadas. E é muito importante e porque muitas destas pessoas têm

medicação e têm de arranjar a medicação, e em tempo de COVID foi complicadíssimo, e, portanto, garantia-se a medicação quer com os médicos do mundo quer com a Ares do Pinhal que também entrou no espaço. Garantia-se através das duas entidades, de várias maneiras, ou as consultas médicas, ou a ida aos hospitais ou a ida ao centro de saúde. Garantia-se também com a Áres do Pinhal a questão da metadona, a sala de consumo assistido etc. Portanto, havia aqui... nós fomos trazendo, todos, o NPISA com a Câmara, com o Gabinete do Vereador, o maior numero de respostas para que a abordagem holística, de facto, fosse consistente e efetiva... também a presença de termos médicos psiquiátricos a irem ao espaço... significou que as pessoas estavam medicadas, se conseguia a medicação, conseguia-se responder a pessoas que queriam entrar em abstinência, e estávamos a dar respostas a coisas que eram complexas, quer do foro mental quer do foro das adições, quer do foro, até, da violência doméstica, quer do foro do assédio sexual por parte familiares. E, portanto, nós recebemos lá toda a gente e mais alguns, portanto não havia nenhuma triagem, no sentido de havia vaga, entrava. Também recebemos ex-reclusos, recebemos pessoas que vieram dos campos de trabalho do Alentejo, tínhamos também muitos estrangeiros. E, portanto, todas as pessoas foram recebidas, e para todas as pessoas se tentou arranjar uma resposta.

**Seomara Coutinho:** Aqui, ainda ao nível da saúde importa também referir que relativamente à medicação, que a sua gestão era feita, na sua grande maioria, feita pelos técnicos.

**Teresa Bispo:** sim, sim, sim. Portanto... até porque alguns tinham de ser lembrados, outros tinham alguma resistência e tinham de ser convencidos... e tínhamos este controle... até porque alguma desta medicação... havia dois tipos de medicação, uma para os problemas da doença e do foro mental, outra que tinha haver com questões, digamos, mais físicas como a diabetes, ou como problemas de pele, ou como HIV por aí fora. Inicialmente era gerido por um grupo restrito ligado aos enfermeiros, mas depois, dada a dimensão da coisa, havia um técnico ou dois que geria isso ao longo do seu turno, nas horas que eram necessárias para que se garantissem todas as coisas e que toda a prescrição era cumprida.

**Seomara Coutinho:** Agora uma pergunta ligeiramente mais global, mas quais considera terem sido os principais desafios do projeto? Considera que houve uma boa adesão ao pavilhão por parte dos utentes? E porquê?

(risos)

**Teresa Bispo:** Foram tantas...

(risos)

**Teresa Bispo:** Bom... um grande desafio do projeto que não se contava, mas era termos ficado inibidos das casas de banho e sem água potável; termos tido uma série de pragas a que tivemos de dar resposta com todos os constrangimentos; outro dia, era para ter sido 15 dias a um mês e tivemos 9 meses neste equipamento, equipamento esse que depois o NPISA sai e entra com a coordenação só da Câmara Municipal, com o gabinete do vereador naturalmente, e com uma entidade diferente para cada espaço. Portanto tentou-se manter esta resposta, ainda hoje, e é importante dizer-se que abriu o centro de Santa Barbara que é para replicar este modelo e é para manter este modelo existente na cidade de Lisboa. Mas estávamos a falar dos desafios... o grande desafio era conseguir que estas pessoas aderissem a uma resposta e que este processo não constituísse mais uma frustração, mais uma desilusão e isso acho que nós todos transportamos nos ombros... nós inicialmente, depois os vários técnicos... acho que essa foi uma responsabilidade que teve nos ombros de todos nós... a responsabilidade de sermos pessoas de confiança e poder ser a ultima vez que cada uma destas pessoas podia confiar no sistema e aderir a uma resposta... esse é um grande desafio! Depois os desafios foram muito logísticos... e foram de uma grande intensidade, obrigou a um esforço físico e mental muito grande de cada um de nós. Mas como à pouco eu conversava com a mestrandia Seomara, de facto as pessoas iam para o trabalho felizes, e às vezes as horas eram muitas mas a gente não dava bem por elas. E, depois, também há uma coisa curiosa... fomos muito acarinhados pelos utentes... também os acarinhámos muito. Lembro-me de quando eles começaram a sair para respostas *housing first* com aquilo que tínhamos, que era pouco, nós arranjávamos um pequeno enxoval. E as pessoas saíam de lá com algumas coisas suas e.... portanto... recebíamos as prendas mais inimagináveis. Mas por exemplo, lembro-me inicialmente que houve uma doação de bombons e como era ao jantar que nós tínhamos o maior número de pessoas, nós resolvemos dar ao jantar... grande parte das pessoas guardaram os bombons para nos dar a nós... como acontecia com outras coisas, às vezes transformavam uma garrafa de água, com um buraco, apanhavam umas flores silvestres e vinham-nos dar... para além dos abraços... não sei se se pode dizer isto, mas nós demos sempre muitos abraços do início da pandemia até ao último dia... mas era impossível virar as costas a cada uma destas pessoas que tinham momentos de grande fragilidade e que vinham em direção a nós e nos abraçava... era impossível. E acho que nenhum de nós recusou um abraço. Também nenhum de nós teve COVID.

**Seomara Coutinho:** É verdade! Era isso que ia dizer. Houve o quê? Um caso?

**Teresa Bispo:** Houve um caso que foi imediatamente para uma das respostas para o COVID. E foi logo no segundo ou no terceiro dia após a abertura do pavilhão. De resto, não houve casos no Casal Vistoso.

**Seomara Coutinho:** Agora, a penúltima pergunta, que não sei se será possível responder. Ao nível numérico, se é que já existe, qual foi a taxa de sucesso?

**Teresa Bispo:** Agora não sei de cor, não sei se posso partilhar mais tarde. Mas, as taxas de sucesso... não é em absoluto. Se falarmos nas pessoas que tinham uma permanência muito grande na rua, aquelas que entraram e aquelas que se mantiveram e aquelas que tiveram resposta, a taxa é elevada. Se falarmos de todo o número de pessoas que passou por lá, em relação a respostas sociais, há de facto uma taxa elevada, mas por vezes esta taxa de resposta elevada algumas delas... muitas delas continuam, grande parte delas continuam, mas algumas não continuaram. Mas isto é um processo, porque com estas pessoas em situação de sem-abrigo o que interessa é não desistir, que é outra coisa que estes técnicos também aprenderam, nós nunca podemos desistir de nenhum deles. Temos de dar sempre o benefício da dúvida, pode ser desta vez!

**Seomara Coutinho:** E a última pergunta é: considera que este modelo poderá a vir a servir de exemplo para o futuro das diversas respostas direcionadas a pessoas em situação de sem-abrigo?

**Teresa Bispo:** Eu acho que sim. Será um longo caminho como todas estas coisas das mudanças implicam. Nós, o mundo, a humanidade, já fez um longo caminho nesta matéria. Já saiu, há bastantes anos, daquilo que eram políticas caritativas, depois avançou para políticas assistencialistas, e destas políticas assistencialistas houve já grandes evoluções. Mas muitas vezes, o próprio sistema não está atualizado. Os próprios técnicos precisam de outra formação, e há aqui uma coisa que é preciso dizer claramente: todos os instrumentos que nós temos, quer por via da nossa formação académica, quer por via da nossa personalidade, não funcionam como filtro, como instrumentos, para com estas pessoas. Estas pessoas vivem permanentemente no trauma e, portanto, nós temos de saber que elas perderam a retórica, e quando elas perdem a retórica a forma de dizer que não quero isto, ou que estou zangado com aquilo, ou que a comida veio mal confeccionada, é a mesma, é bater com os pés no chão ou partir uma cadeira. A perda de tolerância às dificuldades... por isso é que há um maior limiar de

exigência dos técnicos... porque os técnicos sabem construir o discurso, a retórica, a narrativa, que chega àquela pessoa que não chega da mesma maneira a outra. A desconfiança que estas pessoas têm do sistema e dos técnicos é elevada, com razões para isso. Estas pessoas já foram violadas, já foram espancadas... já lhes aconteceu de tudo. Quer na rua, quer por vezes nos espaços principalmente aqueles que já têm muitos anos de rua. Portanto, há uma serie de características que quando olhamos para uma pessoa em frente esperamos o mesmo que esperamos de nós que reagimos às mesmas coisas da mesma maneira. Nenhum de nós sabe o que é perder a vergonha, e perder a vergonha é defecar no meio da rua. Ah mas porque é que defecam no meio da rua?! Quantas casas de banho publicas existem 24h por dia na cidade? As pessoas não sabem que algumas destas pessoas pagam 50 cêntimos por uma folhinha de papel higiénico. A maior parte das pessoas não sabem o que é que estas pessoas têm de fazer para sobreviver na rua. É por isso que nós descobrimos que há mais mulheres na rua do que julgávamos, porque elas desaparecem ao final do dia. É por isso que estas mulheres, por vezes, têm 3 e 4 homens em *standby*, porque já aprenderam que ter um companheiro as ajuda a sobreviver e eventualmente a não serem violadas. É por isso que estes homens têm cães, a relação deles é simbiótica e se as pessoas não perceberem esta relação... é claro que não há nenhum homem em situação de sem-abrigo que abandone o seu cão, porque o seu cão faz parte da sua sobrevivência. Esta experiência no Casal Vistoso é, uma experiência como se fosse em campanha, em terreno de campanha, em campo de guerra. Porque teve todas as dificuldades, mas tínhamos um edificado que nos dava teto, mas todas estas dificuldades, mais todas as dificuldades que é relacionarmo-nos com pessoas que vivem num trauma, porque estar na rua destrói as pessoas. E o perder da vergonha é uma coisa que não se fala, é traumatizante e é desorganizador. É perder, também, um bocadinho o respeito por si próprio. E tudo isto faz com que os instrumentos que nós temos não servem, têm de ser outros instrumentos em função da caracterização daquelas pessoas, portanto o castigo não funciona... o subir por sistema de escada não funciona, porque depois não acontece e a pessoa desce as escadas todas... e isto é a porta giratória, é através de outro procedimento. Precisamos de conhecer as pessoas pelo nome, conhecer a sua personalidade e adequar o discurso e os recursos, aquilo que é aquela pessoa enquanto pessoa com a sua personalidade própria, mas aquilo que é a caracterização de alguém que está há muito tempo em situação de sem-abrigo. As pessoas em situação de sem-abrigo não são todas iguais, aquele que chegou ontem é uma pessoa, aquele que está há 30 anos é outra. E são estas dinâmicas que é preciso ter atenção, e são estas dinâmicas que o sistema tem que absorver e que o sistema tem de formar técnicos especialistas nestas matérias.

**Seomara Coutinho:** Obrigada!

## Anexo IV: Plano de Ação do NPISA 2021-2022

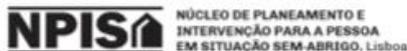
Objetivo Geral	Objetivo Específico	Responsável	Medidas	Atividades	Calendarização
Optimizar as dinâmicas institucionais e de funcionamento interno do NPISA	Implementar o Plano de Comunicação do NPISA	Coordenadora do NPISA	Difundir o Plano Comunicação do NPISA	Difusão pelas redes Sociais e outros materiais de divulgação. News letter, realização de filme/documentário, entre outros	2021- 2022
	Articular institucionalmente o NPISA com os parceiros e/ou entidades, bem como com o Grupo dos NPISA Sul e outros NPISAS nacionais		Promover o relacionamento com outros NPISAS	Continuação do trabalho para a criação de uma estratégia de intervenção conjunta com o Grupo dos NPISA Sul. Integração neste Grupo do novo NPISA (Portugal); Promoção de reuniões técnicas com os NPISAS Centro e Norte	2021-2022
Planos de Contingência para PSSA com SMPC e DDS	Plano de Contingência para a PSSA perante o tempo frio e ações de prevenção para as vagas de calor	Coordenadora do NPISA, Coordenador do Eixo do Planeamento e Monitorização e Coordenadora do Sub-Eixo da Divulgação e Sensibilização	Atualização do Plano de Contingência perante tempo frio e quente	Criação, em conjunto com o SMPC, do documento final de operacionalização 2021-2022	2021-2022
Definir dinâmicas de sensibilização para a realidade das situações de sem-abrigo da cidade de Lisboa	Planear formação/sensibilização. Produzir instrumentos de sensibilização e/ou de divulgação.	Coordenadora do Eixo do Planeamento e Monitorização e Coordenadora do Sub-Eixo da Divulgação e Sensibilização	Promover ações de sensibilização para a população em geral	Criação e implementação de campanha de sensibilização para a população da cidade de Lisboa	2021-2022
			Atualização do folheto NPISA e do folheto PSSA	Revisão de conteúdos em português e inglês c/ atualização da informação para design gráfico	2021
Monitorizar a população em situação sem abrigo, os recursos e as respostas sociais	Garantir a monitorização do fenómeno	Coordenador do Eixo do Planeamento e Monitorização e Coordenadora do Sub-Eixo do Atendimento - UAPSA	Elaboração de relatório semestral de monitorização	Recolha da informação dos parceiros através de instrumentos próprios; Análise e cruzamento dos dados, com recursos à plataforma informática PRSA	2021-2022
Organização e elaboração de documentos de natureza técnica	Conversão para produtos editoriais de natureza técnica	Coordenadora do NPISA Eixo do Planeamento e Monitorização e Coordenadora do Sub-Eixo da Divulgação e Sensibilização	Modelo Housing First Diagnóstico da Saúde Novo Modelo de Alojamento Temporário	Realização do trabalho através de parcerias. Organização dos conteúdos. Revisão de texto. Preparação do miolo para design gráfico.	2021 - 2022

Objetivo Geral	Objetivo Específico	Responsável	Medidas	Atividades	Calendarização
Promover a qualidade técnica da intervenção	Promoção de formação especializada e contínua para os técnicos das entidades que integram os NPISA	Eixo da Intervenção	Promover Ações de Formação	Ação formação dirigida aos profissionais gestores de caso no âmbito da política social Rendimento Social de Inserção	2021-2022
				Reuniões bimensais para aferição de procedimentos e estudo de casos	2021-2022
Garantir a eficácia e eficiência na Intervenção	Garantir o Atendimento Social às pessoas em situação de sem-abrigo com domicílio instável ou em trânsito na cidade de Lisboa e que se encontram em situação de emergência ou risco social.	Eixo da Intervenção	Garantir o atendimento social	Atendimento social dirigido às pessoas em situação de sem-abrigo (atendimento de triagem e gestão de casos) na UAPSA todos os dias úteis das 9h às 18h30m.	2021-2022
				Promover a existência de gestores de caso; Garantir a gestão da bolsa de gestores de caso.	Sempre que possível e de acordo com a disponibilidade dos parceiros, atribuir um gestor de caso a cada PSSA
Garantir a monitorização do fenómeno	Garantir a recolha dos indicadores da monitorização do fenómeno das pessoas em situação de sem-abrigo	Eixo da Intervenção	Registrar os indicadores da atividade	Utilização e preenchimento dos indicadores na aplicação informática PRSA	2021-2022
Assegurar que ninguém é desinstitucionalizado sem que tenham sido ativadas as medidas e apoios para garantir um lugar adequado para viver, sempre que se justifique.	Garantir circuitos de referência de situações de risco	Eixo da Intervenção (medidas de prevenção)	Assegurar que ninguém é desinstitucionalizado sem uma alternativa habitacional	Plataforma de Avaliação Conjunta de Apoio à Inserção - Avaliação e encaminhamento das situações sinalizadas pelos Centros Hospitalares de Lisboa dos indivíduos em situação de sem-abrigo ou de grande instabilidade habitacional, com a problemática de saúde física e/ou mental	2021-2022
			Assegurar que ninguém é desinstitucionalizado sem uma alternativa habitacional	Equipa técnica da Casa de Transição - realização de visitas aos reclusos nos Estabelecimentos Prisionais com antecedência de 6 meses de término da pena para elaboração de diagnóstico social, avaliação dos critérios e de encaminhamento para a resposta habitacional mais adequada	2021-2022
			Assegurar que ninguém é desinstitucionalizado sem uma alternativa habitacional	Comunidades Terapêuticas - Avaliação das situações com previsão de alta em sede da Comunidade. Este procedimento permite garantir não só a resposta habitacional como igualmente, a continuidade do acompanhamento terapêutico e social em contexto de ambulatório	2021-2022

Objetivo Geral	Objetivo Específico	Responsável	Medidas	Atividades	Calendarização
Identificar as características de saúde (mental e física) das PSSA	Diagnóstico de saúde mental e física	<b>Eixo da Saúde</b>	Conclusão do Diagnóstico de Saúde	Análise dos dados, elaboração e edição do documento denominado "Diagnóstico de Saúde Física e Mental das Pessoas em Situação Sem-Abriço da Cidade de Lisboa"	2021
Agilizar as respostas de saúde	Promover convergências entre os parceiros da Saúde para a PSSA da Cidade de Lisboa		Estruturação da prática das convergências	Concertação entre os parceiros da área da saúde. Elaboração de protocolos de actuação	2021-2022
Organização de documentos de planeamento em saúde	Conversão para produto editorial do Plano de Saúde		"Plano de Saúde para a População em Situação de Sem-Abriço da Cidade de Lisboa"	Revisão de conteúdos. Criação de ficha técnica. Preparação do miolo para design gráfico	2021
Colaborar nas respostas estratégicas de saúde em colaboração com a ARSLVT	Campanha de vacinação contra a gripe sazonal e outras ações de saúde		Co-Organização da implementação da Campanha de Vacinação para o biénio, com os parceiros NPISA	Promoção da formação aos profissionais de saúde relativa à operacionalidade da Campanha. Organização de calendário na articulação dos postos fixos e móveis. Criação de folheto e cartaz. Divulgação/Informação; Elaboração de relatório final. Produtos de divulgação	2021-2022
Colaborar nas respostas estratégicas de saúde em colaboração com a ARSLVT e o SMPC	Campanha de vacinação COVID 19		Co-organização da implementação da vacinação COVID 19 com os parceiros NPISA	Co-organização de calendário e procedimentos em conformidade com o Plano Nacional de Vacinação COVID19.	2021-2022

Objetivo Geral	Objetivo Específico	Responsável	Medidas	Atividades	Calendarização	
Melhorar e otimizar a intervenção a nível local	Reforçar o conhecimento sobre conceitos/programas de alojamento com vista à definição de políticas públicas em termos de alojamento	<b>Eixo do Alojamento e Empregabilidade</b>	Promover o conhecimento sobre modelos de resposta de alojamento	Conceito de apartamento partilhado; Residências Sociais entre outros	2021 - 2022	
	Criar respostas de empregabilidade			Criar e implementar equipas técnicas de atendimento conjunto para as PSSA		2021 - 2022
				Conhecer e potenciar os projetos de empregabilidade desenvolvidos por parceiros do NPISA, ou outras intervenções neste âmbito com as PSSA, nacionais e internacionais		2021 - 2022
				Promover a integração das Pessoas em Situação de Sem-abrigo (PSSA) em conformidade com a singularidade e os respetivos processos de reestruturação	Promover um espaço de reflexão e debate conjunto com as PSSA para partilha das dificuldades e expectativas, bem como nas eventuais propostas para uma maior eficácia do projeto	2021 - 2022
					Definir as figuras de tutor e mediador para a procura, e acompanhamento do processo de empregabilidade, bem como de acompanhamento e apoio do empregador	2021-2012
					Definir estratégias para promover relações de confiança que a disponibilidade e contexto pessoal para a integração	2021-2022
		Promover ações de sensibilização/formação junto dos técnicos NPISA e outros que atuam junto das PSSA	Implementação de dois cursos de formação de técnicos (sensibilização) prevendo, entre outras, nomenclaturas inclusivas	2021-2022		
Efemérides e iniciativas colectivas	Evocação de momentos de memória colectiva	<b>Coordenadora do NPISA</b>	Aniversário do NPISA	Comemoração do aniversário NPISA	2022	
			Dia Internacional pela Erradicação da Pobreza	Evocação com PSSA	2022	
	Formação e Cidadania	<b>Coordenadora do NPISA e Eixo do Planeamento e Monitorização</b>	Encontro de Pessoas em Situação de Sem-Abriço	Organização de workshops temáticos		

## Anexo V: Tenda de consumo de álcool no Espaço Público



### TENDA NO ESPAÇO PÚBLICO PARA CONSUMO DE ÁLCOOL

Jardim da Amnistia Internacional

No âmbito da transferência provisória de espaço e das pessoas em situação de sem-abrigo nele acolhidas (Complexo Desportivo do Casal Vistoso para o Pavilhão Desportivo da Polícia Municipal), no contexto da resposta de emergência COVID 19, tornou-se um imperativo disponibilizar um local para a adição de álcool, já que recentemente tinha sido legislada a proibição do consumo de álcool no espaço público. Desta forma e apenas para uso entre o final do dia 9 de Outubro e a hora de almoço do dia 13 do mesmo mês, foi montada uma tenda disponível 24h, apetrechada de 4 cadeiras, uma em cada canto.

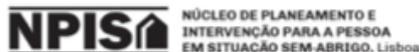
Sempre com supervisão exterior, foi montada a poente do tardo do edificado das instalações da Polícia Municipal, no designado Jardim da Amnistia Internacional, área da Junta de Freguesia de Campolide. Na tenda mencionada as únicas limitações configuravam o número de pessoas em simultâneo (máximo 4, com cadeiras disponíveis) e a inibição de ter ali outros consumos. Do registo simples de dados como número de entradas e tempo usado em cada entrada foi possível apurar o seguinte:

#### 1. NÚMERO DE UTILIZAÇÕES

- Dia 1 22 entradas
- Dia 2 18 entradas
- Dia 3 25 entradas
- Dia 4 35 entradas

#### 2. TEMPO DE UTILIZAÇÃO

- 02h15m em 9 entradas (15min por entrada)
- 01h56m em 7 entradas (17min por entrada)
- 00h40m em 2 entradas (20min por entrada)
- 10h45m em 21 entradas (31min por entrada)

**Leitura dos dados:**

- Nos 4 dias registou-se um total de 100 entradas;
- Por dia a tenda foi utilizada em média 25 vezes;
- O tempo médio por utilização foi de 22m e 40s;
- Apesar de a amostra ser reduzida, foi possível constatar ao longo dos dias um aumento gradual da utilização da tenda;
- Verificou-se igualmente ao longo dos dias um aumento gradual do tempo de utilização.

**Breve conclusão:**

A colocação na tenda no espaço público – Jardim da Amnistia Internacional – não criou constrangimentos, reclamações, perguntas nem nos transeuntes que praticavam desporto ao longo do dia, nem qualquer interpelação negativa por parte proprietário e/ou clientes do quiosque-café *Verde Lima*. Colocada estrategicamente com a entrada voltada a sudoeste (área afastada dos circuitos de manutenção e passeio, voltada para um muro do edificado e rodeada de pinheiros) foi disponibilizada 24h para o consumo de álcool e dimensionada para o máximo de 4 pessoas em simultâneo. De entrada aberta, garantiu-se a presença permanente de um técnico e de um mediador. Não houve tensões, nem actos ou palavras consequência dos consumos.

Foi possível verificar um aumento gradual da afluência de utilização, assim como tempos de permanência cada vez maiores. Tal circunstância pode ser explicada pelo facto desta possibilidade nunca ter estado disponível e cujo uso decorreu da informação/descoberta deste serviço.

Importa evidenciar que apesar do período curto de uso deste equipamento/instrumento colheu grande aceitação por parte dos utentes com consumo e dos que não tinham consumo de álcool. Verificou-se ser um instrumento discreto, revestido de alguma privacidade e a sua utilização foi tranquila e natural.

A Coordenadora do NPISA,

Maria Teresa Bispo

