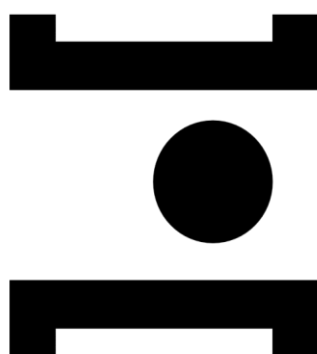


**INSTITUTO POLITÉCNICO DE SANTARÉM**  
**Escola Superior de Gestão e Tecnologia de Santarém**



**POLITÉCNICO  
DE SANTARÉM**

**A GESTÃO DOS CENTROS DE ALOJAMENTO DE  
EMERGÊNCIA SOCIAL (CAES) E A INCLUSÃO SOCIAL DOS  
UTENTES**

**Dissertação**

**Mestrado em Gestão de Organizações de Economia Social**

**Cláudia Isabel Lopes Silva**

**Orientação:**

**Professor Doutor Nuno Francisco Mendes Santos Jorge**

Dezembro, 2022

**(sem) Abrigo**

(Des)abrigo-me dessas pedras construídas por uma sociedade hipócrita e egoísta, quem vos convenceu que eu quero viver numa gaiola preso a despesas fixas, com horários fixos a fazer todos os dias coisas que não gosto? E eu é que sou o errado, o que dá mau ambiente à cidade? E as vossas caras fechadas que se cruzam comigo pela manhã, de olhar fixo no chão, sem olhar o céu, sem dizer bom dia, sem apreciar os pássaros e as flores porque têm um horário a cumprir, para pagar despesas e impostos que não queriam e não pediram... E o errado sou eu?

Sim eu (sem)abrigo, vivo livre, quantos presidentes me quiseram enjaular, inserir-me no mercado de trabalho, prendam-me em Évora, talvez lá seja mais livre que numa jaula de um prédio qualquer de uma avenida escondida da cidade, pagando o que não quero por uma coisa que não pedi, fazendo o que nunca quis... Eu, eu não quero abrigo, as minhas paredes são as pernas, e o meu texto, o céu... Vou onde a vontade me levar...

Januário Maria (Cuddel, s.d.)

## DEDICATÓRIA

A todas as pessoas em situação de sem-abrigo.

A todos os profissionais da área social.

À minha família pelos ensinamentos que me deram, nomeadamente no saber dedicar ao  
outro.

## **AGRADECIMENTOS**

Um trabalho com esta natureza, com um cunho tão pessoal e intenso, que apesar dos inevitáveis momentos de isolamento e solidão só foi possível com a ajuda e contribuição de outras pessoas, que com o seu contributo tornaram este sonho/realidade possível, permitindo que eu fizesse este caminho sempre acompanhada.

Agradeço a todos os que contribuíram para que este trabalho se tornasse possível, nomeadamente:

- Às Instituições que trabalham com as pessoas em situação de sem-abrigo, através das quais, os trabalhadores sociais se dedicam “de corpo e alma” aos outros;
- Às organizações de economia social que se reinventam diariamente, por acreditarem que podem fazer mais e melhor pelos seus utentes e pela comunidade.
- À Santa Casa da Misericórdia por ter proporcionado a minha mudança de funções para a Coordenação Técnica do Centro de Acolhimento e Emergência Social, ensinando que “nos momentos mais difíceis, o amor é o único refúgio.” (Nicholas Sparks, 2012).
- Aos Centros de Alojamento e Emergência Social que colaboram diariamente para a inclusão social dos utentes e em especial aos que participaram na realização deste trabalho.
- Agradeço especialmente a todos os profissionais que se disponibilizaram a participar nas entrevistas, e que o sucesso destes centros, em muito depende deles.
- A todas as pessoas que se encontram na rua e nos Centros de Alojamento Temporário e a cada uma delas em particular, em especial, às que se cruzarem no caminho e partilharam as suas vidas comigo, o meu sincero agradecimento.

Um agradecimento especial... ao professor doutor Nuno Jorge, pela orientação deste trabalho, pela força e incentivo nas horas mais difíceis, fazendo-me sentir acompanhada neste caminho.

Por fim, mas não por último.... aos meus pais, pela pessoa que sou, por me ensinarem a caminhar, permitindo-me crescer enquanto pessoa e enquanto profissional e o significado do que é amar o outro, pelo apoio incondicional e pelo amor imensurável.

A ti, resta-me agradecer a paciência, o companheirismo e sobretudo o amor demonstrado nos piores e nos melhores momentos.

A todos e a todas, muito obrigada.

## ÍNDICE DE ABREVIATURAS, SIGLAS E ACRÓNIMOS

ACIDI, IP	- Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural, Instituto Público
AML	- Area Metropolitana de Lisboa
CAES	- Centros de Alojamento e Emergência Social
CASES	- Cooperativa António Sérgio para a Economia Social
CAT	- Centro de Alojamento Temporário
CLAS	- Conselho Local de Ação Social
CRP	- Constituição da República Portuguesa
EAPN	- European Anti Poverty Network
ECE	- Equipa Central de Emergência
ENIPSA	- Estratégia Nacional para a Integração de Pessoas Sem Abrigo
ENIPSSA	- Estratégia Nacional para a Integração das Pessoas em Situação de Sem-Abrigo
ES	- Emergência Social
ETHOS	- Tipologia europeia de Exclusão relacionada com Habitação
FEANTSA	- Federação Europeia de Organizações Nacionais que trabalham com pessoas sem-abrigo
GIMAE	- Grupo de Implementação, Monitorização e Avaliação da Estratégia Nacional para a Integração das Pessoas em Situação de Sem-Abrigo 2017-2023
IPSS	- Instituição Particular de Solidariedade Social
ISS, I.P.	- Instituto da Segurança Social, Instituto Público
LNES	- Linha Nacional de Emergência Social
NPISA	- Núcleos de Planeamento e Intervenção Sem-Abrigo
PRR	- Plano de Recuperação e Resiliência
PSSA	- Pessoa em Situação de Sem-Abrigo
RRIES	- Rede de Respostas Integrada em Emergência Social
SA	- Sem-Abrigo
SCM	- Santa Casa da Misericórdia

## **RESUMO**

Os Centros de Alojamento de Emergência Social são uma resposta da Segurança Social para pessoas em situação de sem-abrigo, que se encontram numa situação de emergência social ou crise. Esta investigação procurou identificar quais as práticas de gestão dos CAES que têm impacto para a inclusão social dos utentes.

Em termos metodológicos, procedeu-se à realização de um estudo qualitativo, pela recolha de dados através da análise documental e de inquéritos por entrevistas a um Órgão de Gestão da IPSS, a dois Técnicos que trabalham no CAES, a um Técnico Gestor e a dois utentes, para posterior análise de conteúdo.

O modelo de análise teve por objetivo cruzar e correlacionar a dimensão da inclusão social dos utentes com a gestão da IPSS, a intervenção dos técnicos do CAES, a intervenção dos técnicos gestores, a comunidade e o indivíduo/utente do CAES. Neste sentido, foi possível concluir que existe uma forte correlação entre a gestão do CAES e a inclusão social dos utentes, pelas suas repercussões, no trabalho que é desenvolvido pelos técnicos e pela relação de proximidade que é criada com a comunidade.

Estes resultados, para além de contribuírem para o objetivo principal da investigação, permitem aprofundar o conhecimento sobre os Centros de Alojamento e Emergência Social.

**Palavras-chave:** Centros de Alojamento e Emergência Social, Emergência Social, Gestão de IPSS, Pessoas em Situação de Sem-Abrigo.

## **ABSTRACT**

The Social Emergency Shelter Centers (CAES) are a Social Security response for homeless people, or who are in a situation of social emergency or crisis. This investigation sought to identify which CAES management practices have an impact on the social inclusion of users.

In methodological terms, a qualitative study was carried out, by collecting data through document analysis and surveys through interviews with a Management Body of the IPSS, two Technicians who work at CAES, a Manager Technician and two users, and subsequent content analysis.

The analysis model aimed to cross and correlate the dimension of social inclusion of users with IPSS management, the intervention of CAES technicians, the intervention of managers, the community, and the individual/user of CAES. In this sense, it was possible to conclude that there is a strong correlation between the management of CAES and the social inclusion of users, due to its repercussions in the work that is developed by the technicians and the close relationship that is created with the community.

These results contribute to the main objective of the investigation and allow to deepen the knowledge about the Sheltering and Social Emergency Centers.

**Keywords:** Social Emergency Shelter Centers (CAES), Social Emergency, IPSS Management, homeless people

## ÍNDICE

DEDICATÓRIA.....	II
AGRADECIMENTOS .....	III
ÍNDICE DE ABREVIATURAS, SIGLAS E ACRÓNIMOS .....	V
RESUMO .....	VI
ABSTRACT .....	VII
ÍNDICE .....	VIII
LISTA DE TABELAS .....	X
CAPÍTULO 1: INTRODUÇÃO .....	1
CAPÍTULO 2. REVISÃO DA LITERATURA .....	3
2.1. Economia Social.....	3
2.1.1. Formas Jurídicas e Estatuto Jurídico .....	4
2.1.2. Relação entre Estado e IPSS.....	5
2.2. Gestão de IPSS.....	7
2.3. Emergência Social.....	9
2.3.1. Linha Nacional de Emergência Social - LNES.....	9
2.3.2. Técnico Gestor de Caso / Gestor de Processo .....	12
2.4. Pessoa em situação de sem-abrigo.....	13
2.4.1. Conceito de Pessoa em Situação de Sem-abrigo .....	15
2.4.2. Quantificar as Pessoas em Situação de Sem-Abrigo .....	19
2.4.3. O Direito à Habitação / Políticas Públicas .....	21
2.4.4. Respostas Sociais .....	24
2.5. Centros de Alojamento Temporário .....	26
2.5.1. Centros de Alojamento de Emergência Social .....	28
2.6. A Intervenção Social.....	29
2.6.1. Modelos de Intervenção Social .....	32
2.7. Inclusão social.....	37
CAPÍTULO 3. CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS .....	41
CAPÍTULO 4. RESULTADOS .....	48
4.1. Objetivos do CAES.....	49
4.2. Gestão da IPSS.....	50
4.3. Encaminhamento para CAES .....	53
4.4. Público-Alvo .....	54

4.5. Tempo de Permanência no CAES.....	54
4.6. Recursos humanos.....	55
4.7. A Intervenção dos Técnicos Gestores de Caso / Gestores de Processo .....	57
4.8. A Intervenção dos Técnicos do CAES .....	59
CAPÍTULO 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES .....	68
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	71
APÊNDICES .....	81

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Conceito de Pessoas em situação de sem-abrigo .....	17
Tabela 2: Número de pessoas sem teto e sem casa .....	20
Tabela 3: Número de pessoas com gestor de caso .....	21
Tabela 4: Medidas de apoio aos sem-abrigo .....	23
Tabela 5: Intervenção Social: quadro analítico .....	30
Tabela 6: Análise das teorias do trabalho social .....	31
Tabela 8: Modelo de Análise .....	43

## **CAPÍTULO 1: INTRODUÇÃO**

Este trabalho decorre da investigação realizada no âmbito da Dissertação de Mestrado em Gestão de Organizações de Economia Social, sobre a temática da gestão dos CAES - Centros de Alojamento e Emergência Social, mais concretamente, no trabalho que desenvolvem ao nível da inclusão social dos utentes.

O principal objetivo do trabalho foi compreender o impacto que as práticas de gestão do CAES, enquanto resposta social, inserida e gerida por uma Instituição Particular de Solidariedade Social tem ao nível da inclusão social dos utentes.

A escolha da presente temática deveu-se ao facto de a investigadora desenvolver a sua atividade profissional na área, enquanto coordenadora de um CAES, que se confronta diariamente com desafios na intervenção social, nomeadamente por falta de sustentação teórica e prática desta resposta social.

Desta forma, tentámos compreender a problemática da inclusão social dos utentes do CAES, na comunidade envolvente, procurando responder à questão “Quais as práticas de gestão do CAES que promovem a inclusão social dos utentes?”

Conhecendo um pouco da realidade dos profissionais que trabalham nas IPSS, questionámo-nos de que forma poderá ser otimizada a sua intervenção, com vista a um resultado positivo para os utentes e para a comunidade, permitindo assim a inclusão social.

Desta forma, no capítulo II, de Revisão da Literatura, houve a necessidade de alargar a conceptualização e não restringir à temática da Gestão dos Centros de Alojamento de Emergência Social, por escassez ou dificuldade em encontrar fundamentação teórica específica neste campo. Assim, abordámos os conceitos inerentes à Economia Social, nas suas formas e estatuto jurídico, na relação que tem com o Estado; à gestão da IPSS; à emergência social, à função da Linha Nacional de Emergência Social e do Técnico Gestor de Caso / Gestor de Processo. Procurámos, ainda, definir o conceito de Pessoa em situação de sem-abrigo e a sua prevalência em números, o direito à habitação e as respostas sociais existentes nesta área. Apresentamos, em particular, os Centros de Alojamento Temporário, os Centros de Alojamento de Emergência Social, no quadro dos diferentes modelos de intervenção social e de Inclusão Social dos utentes.

No capítulo III, de Considerações Metodológicas, apresenta-se a metodologia adotada na elaboração deste trabalho, sobretudo estudo de caso, que teve como fio condutor a questão de partida e o método qualitativo. Este capítulo apresenta também o modelo de análise, que orienta a realização do inquérito por entrevista, cujos dados obtidos foram sujeitos a análise de conteúdo.

O capítulo IV reserva-se à apresentação e interpretação dos resultados e o Capítulo V, às respetivas considerações finais e conclusões, em resposta à pergunta de partida, recomendações futuras para a gestão, limitações na realização deste trabalho e sugestões para investigação futura.

## **CAPÍTULO 2. REVISÃO DA LITERATURA**

Este capítulo reserva-se à apresentação e fundamentação teórica do objeto de estudo deste trabalho, a gestão dos Centros de Alojamento de Emergência Social e a inclusão social dos utentes, recorrendo à revisão da literatura científica existente, para definir os conceitos que estão inerentes ao tema: Economia Social, Gestão de IPSS, Emergência Social, Pessoas em situação de sem-abrigo, Centros de Alojamento Temporário e Urgente, Modelos de Intervenção Social e Inclusão Social.

### **2.1. Economia Social**

A Economia Social tem assumido um papel de crescente importância na intervenção social, por considerar-se um sector heterogéneo, designado por terceiro sector, faz a distinção da sua forma de atuação, da intervenção privada e da intervenção do Estado (Pereirinha, 2003).

No entanto, este setor encontra-se profundamente enraizado na história portuguesa, por apoiar o Estado na consecução dos seus objetivos, nas suas mais diferentes áreas sociais e de solidariedade, tais como a educação, saúde, habitação, desenvolvimento local, cultura, ambiente, desporto e agricultura.

A Economia Social sentiu a necessidade de clarificar-se, através de um quadro jurídico próprio com princípios norteadores, das diferentes entidades que a integram, do relacionamento com o Estado, e sem prejuízo, das normas específicas aplicáveis às diferentes entidades, definidas em razão da sua própria natureza (Projeto de Lei n.º 68/XII, da Lei de Bases da Economia Social, 2011).

A Economia social define-se como um conjunto de atividades socialmente relevantes, de interesse geral da comunidade e dos seus membros, com carácter económico-social, sendo desenvolvidas por um conjunto de organizações específicas, as quais se encontram identificadas pela Lei de Bases da Economia Social, consagradas na legislação pela Lei n.º 30/2013, sendo apresentadas neste trabalho.

### 2.1.1. Formas Jurídicas e Estatuto Jurídico

Apesar de existirem diferenças entre as várias entidades da Economia Social, existem também muitos fatores comuns, que a Lei de Bases da Economia Social, no seu artigo 4º, clarifica em razão da sua própria natureza, sendo identificadas da seguinte forma:

- **Cooperativas** - aplica-se o Código Cooperativo, aprovado pela Lei nº 119/2015 e alterado pela Lei n.º 66/2017;
- **Associações mutualistas** - o Decreto-lei n.º 59/2018 aprova o Código das associações mutualistas;
- **Misericórdias Portuguesas** - reúnem-se em conjunto, através da União da Misericórdias Portuguesas, que por sua vez representa e integra estruturas como a União Europeia das Misericórdias e a Confederação Internacional das Misericórdias. (União das Misericórdias Portuguesas, 2020);
- **Fundações** - regem-se atualmente pela Lei n.º 24/2012, alterada pela Lei n.º 67/2021;
- **Instituições particulares de solidariedade social** – é considerado um estatuto jurídico, de acordo com o Decreto Lei n.º 172-A/2014;
- **Associações** - com fins altruístas de âmbito cultural, recreativo, do desporto e do desenvolvimento local;
- **Entidades** - abrangidas pelos subsetores comunitário e autogestionário, integrados nos termos da Constituição no sector cooperativo e social;
- **Outras entidades** - dotadas de personalidade jurídica, que respeitem os princípios orientadores.

A Lei n.º 30/2013, Lei de Bases da Economia Social, para além das formas jurídicas consideradas tradicionais (cooperativas, mutualidades, associações e fundações), considera igualmente um estatuto jurídico, de Instituições Particulares de Solidariedade Social, concedido igualmente a outras entidades que preencham três requisitos: personalidade jurídica; respeitem os princípios orientadores da economia social; e que constam da base de dados da economia social.

Namorado (citado por CASES, 2011) considera que a Economia Social se consagrou pelas dinâmicas de entidades que partilhavam uma identidade e objetivos comuns, provenientes de movimentos sociais, que levou a que o Estado legitimasse um espaço jurídico e político às

entidades e reconhecesse o seu interesse público. A Economia Social pode ser o reflexo de uma nova “simbiose” entre o económico e o social, distinta das conceções económicas dominantes do capitalismo, como expressão e defesa do neoliberalismo. Apesar de a Economia Social não ser nominalmente referida na Constituição da República Portuguesa, a sua definição está consagrada, quando o legislador se refere às organizações económico-sociais. Desta forma, e numa perspetiva tripolar, surge como o terceiro setor, cooperativo e social, diferenciando-se da perspetiva dual da economia, que nem está sob a alçada do Estado (público), nem tributário, de interesses privados e exclusivamente de natureza lucrativa (privados).

### **2.1.2. Relação entre Estado e IPSS**

A Lei n.º 4/2007 aprova o sistema de segurança social, que tem por base os princípios gerais da universalidade, igualdade, solidariedade, equidade social, diferenciação positiva, subsidiariedade, inserção social, coesão intergeracional, primado da responsabilidade pública, complementaridade, unidade, descentralização, participação, eficácia, tutela dos direitos adquiridos e dos direitos em formação, garantia judiciária e informação.

Tendo por base o princípio da subsidiariedade, o Estado reconhece nas instituições não públicas, nomeadamente nas IPSS, a consecução dos objetivos da segurança social, ou seja, promove a partilha de responsabilidades de proteção social. Neste sentido, a segurança social tem o objetivo de colmatar as situações de desigualdade e carência económica, exclusão ou vulnerabilidade social, nomeadamente dos mais vulneráveis, promovendo o desenvolvimento pessoal, a coesão social e a inclusão social, de forma coordenada com outras entidades, quer públicas, quer privadas.

O direito de acesso à segurança social encontra-se consagrado no artigo 63º da Constituição da República Portuguesa (1976) com a seguinte redação: “O sistema de segurança social protege os cidadãos na doença, velhice, invalidez, viuvez e orfandade, bem como no desemprego e em todas as outras situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho” (CRP, 1976)

O Estado, através do quadro legislativo, regula o modo de funcionamento das Entidades de Economia Social, definindo a adoção de soluções diferenciadoras, no sentido de uma

discriminação positiva, de âmbito fiscal e no regime da concorrência, contribuindo para estimular o sector, no entanto, não o poderá tutelar. Esta autonomia e independência, levará ao desenvolvimento das respetivas atividades, que necessitem de fundos externos, públicos e privados (Meira, 2013).

O Estado, para além de valorizar as instituições de solidariedade sem carácter lucrativo, também as apoia, o que lhe confere poderes para fiscalização e inspeção, no sentido do cumprimento legal e contratual, nomeadamente consagrados nos acordos e protocolos de cooperação com o Estado, previsto na Lei n.º 4/2007 e no Decreto-Lei n.º 119/83.

No planeamento e desenvolvimento dos sistemas sociais públicos, o Estado contempla pelo princípio da cooperação “a capacidade instalada material, humana e económica das entidades da economia social, bem como os seus níveis de competência técnica e de inserção no tecido económico e social do país” (Lei n.º 30/2013).

A cooperação estabelecida entre as IPSS e o Instituto da Segurança Social, no desenvolvimento de respostas sociais, está contemplada na Portaria n.º 196-A/2015, pela definição de critérios, regras e formas de atuação. Esta cooperação confere uma partilha de objetivos e interesses comuns, com a repartição de obrigações e responsabilidades, no desenvolvimento de respostas sociais, de uma rede de serviços e equipamentos; uma maior eficácia das respostas e recursos; iniciativas e medidas inovadoras de âmbito social, a capacitação das pessoas e comunidades; uma atuação concertada das diferentes entidades na prossecução do interesse público. As formas de cooperação presentes nesta portaria assentam em acordos de cooperação ou de gestão e em protocolos.

Também Jean-Louis Laville, citado por CASES (2011) considera que as Organizações de Economia Social, para além de fomentarem a democracia e a participação ativa dos diferentes agentes, criam relações de proximidade, que devem ser suportadas por diferentes recursos, quer seja pelo voluntariado, donativos, subvenções governamentais ou pela venda de bens e serviços.

As IPSS visam a concessão de bens e a prestação de serviços, sem finalidade lucrativa, de apoio às famílias, crianças, jovens, integração social e comunitária, na proteção da velhice e invalidez, na ausência de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho, nos cuidados de saúde preventiva, curativa e de reabilitação, na educação e formação profissional e nos problemas habitacionais (Decreto-Lei n.º 119/83).

## 2.2. Gestão de IPSS

“Se as pessoas na linha da frente são a chave do nosso sucesso, o trabalho dos gestores consiste em ajudar essas pessoas e as pessoas que elas servem. Isto vai contra a assunção tradicional de que o gestor detém o controlo”

(Robert Haas, citado por Pina e Cunha et al., 2007)

O papel da gestão consiste no “processo de coordenar as atividades dos membros de uma organização, através do planeamento, organização, direção e controlo dos recursos organizacionais, de modo a atingir, de forma eficaz e eficiente, os objetivos estabelecidos” (Mações, 2018).

A gestão das instituições com estatuto de IPSS encontra-se prevista no Decreto-Lei n.º 172-A/2014, sendo da competência do órgão de administração, garantir efetivamente os direitos dos beneficiários e elaborar anualmente o relatório de contas, o orçamento e o programa de ação para o ano seguinte.

Para Leiria et al. (2006: 91), as organizações com carácter empreendedor revelam um evidente “equilíbrio interno entre as variáveis macro-organizacionais (e.g. visão, estratégia de negócio, práticas de gestão dos recursos humanos), por forma a facilitar o desenvolvimento” de relações homogéneas com os trabalhadores.

É fundamental encontrar estratégias que visem a sustentabilidade a médio e longo prazo das organizações de economia social, e que de forma sistemática consigam cumprir a eficiência económica e a equidade em relação a grupos excluídos da população. Azevedo et al. (2010) consideram que uma organização para ser sustentável na perspetiva económica, para além de conhecer os seus números (custos e proveitos) de forma a tomar as melhores decisões, terá de ser simultaneamente eficiente em cumprir a sua missão, na otimização dos seus resultados e no cumprimento do objeto social.

Numa organização sem fins lucrativos, o lucro é apenas o meio para atingir o fim, (Anheier, 2000), ou seja, não é possível desassociar a sustentabilidade de uma organização não lucrativa com a concretização da sua missão (Sontag-Padilla et. al., 2012).

Para Sousa (2013: 8) a sustentabilidade é considerada no “triplo sentido de viabilidade, subsistência e complementaridade. Viabilidade das próprias instituições; subsistência, na solução de problemas de pessoas necessitadas; e complementaridade entre as instituições os grupos de ação social, sem prejuízo da cooperação com outras entidades da sociedade civil e com o Estado”.

Ruwer e Canoas (2009), citados por Nogueira (2014), referem que a cultura organizacional tem uma enorme influência na planificação, adaptação, implementação de práticas de gestão e desempenho, em que a motivação intrínseca é influenciada por fatores como a missão institucional e o reconhecimento do trabalho realizado.

Os dirigentes desempenham um papel fundamental, definidos pelos valores e competências, assim como, por características pessoais e sociais, habilidades, conhecimento, comportamento e interação social entre os demais colaboradores, através de relações de proximidade, sendo fatores fundamentais para a motivação e empenho do capital humano / social da organização. De acordo com Nikolova (2013, citada por Nogueira, 2014: 4), “a gestão de pessoas é influenciada tanto por necessidades e motivações intrínsecas dos colaboradores, como pelos valores, missão e objetivos institucionais”.

Schaffer et al. (2015) consideram que uma organização sem fins lucrativos tem a necessidade de ter um conjunto de atributos organizacionais, práticas e fatores que são estruturantes para o sucesso, os quais são agregados da seguinte forma:

- **“Estratégia:** Qualquer abordagem sistémica para mapear a atividade comercial futura de uma organização;
- **Cultura:** As suposições partilhadas, crenças, valores, expectativas, regras e práticas predominantes mantidas coletivamente por membros de uma organização.;
- **Operações:** Mecanismos associados à administração e prestação de serviços;
- **Pessoas:** Políticas e práticas em torno do envolvimento de uma equipa e voluntários;
- **Modelo de Negócios:** A lógica económica de uma organização” (Schaffer et al., 2015: 5).

Num mundo cada vez mais competitivo, o sucesso de uma organização está intrinsecamente relacionado com a qualidade da sua gestão, porque são os gestores quem preparam a organização para a mudança, que estabelecem objetivos, definem a estratégia e orientam, a

fim de atingir os objetivos. Assim, “o sucesso ou insucesso das organizações depende da qualidade da sua gestão” (Mações, 2018).

## **2.3. Emergência Social**

O termo emergência apareceu inicialmente associado à área hospitalar e à emergência médica (Laidi, 1998), mas nos finais dos anos 80, devido ao aumento no número de acidentes e da sua gravidade, a assistência médica saiu do recinto hospitalar, com o objetivo de prestar socorros de urgência, no sentido de estabilizar a vítima e realizar o transporte para o hospital (Mateus, 2007).

De acordo com Villan (1997), a emergência social e a emergência médica desenvolvem-se pelo estabelecimento sistemático e rápido de um primeiro diagnóstico, da orientação e encaminhamento das situações a intervir e da gestão entre as entidades especializadas.

Nas diferentes conceções de emergência e urgência, Mateus (2007: 18) considera que a diferença é lexical e não funcional, considerando que “as diferentes definições concordam no estabelecimento de prioridades nos cuidados a prestar”.

A emergência social institucionalizou-se na agenda política como ação contemporânea pública, em resposta a um problema específico, mas essencialmente como uma particular forma de intervenção (Damon, 2001).

Brémond et al. (2002: 130) referem que “o surgimento do sector de Emergência Social vem questionar os fundamentos da intervenção social”, porque quando surge o pedido da ajuda é necessário naquele momento assegurar as necessidades básicas de acolhimento, alimentação e higiene. A intervenção realizada pelo técnico na Emergência Social opõe-se às práticas de intervenção social e à criação de um projeto de inserção.

### **2.3.1. Linha Nacional de Emergência Social - LNES**

“Linha emergência 144. Passei por esse processo com a minha filha. Deram-me abrigo temporário e ajuda financeira para recomeçar. Nunca se pôs a hipótese de me tirarem a bebé”.

Era apenas uma mãe sozinha a precisar de “empurrão”.

Só não é ajudado quem não quer...

Testemunho de uma pessoa que recorreu à LNES (Segurança Social, s.d.b)

A Linha Nacional de Emergência Social (LNES) surge com o 1º Plano Nacional de Ação para a Inclusão, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 91/2001, de 6 de agosto, tendo por base o princípio da subsidiariedade, a criação de um serviço de emergência social integrado, através de uma articulação entre os serviços, organismos ou entidades, com o objetivo de realizar o atendimento e posterior encaminhamento, dando a resposta em tempo útil, mais apropriada a cada situação, às necessidades de cada pessoa, ou família, que se encontre numa situação de emergência ou crise e que necessite de uma atuação imediata no âmbito da proteção social.

A Linha Nacional de Emergência Social foi criada em 30 setembro de 2001, como um serviço do Instituto da Segurança Social, I.P., que se encontra disponível através do número telefónico público 144, com caráter gratuito, de âmbito nacional, funcionando continuamente e ininterruptamente, 24 horas por dia, todos os dias do ano, essencialmente à noite, aos feriados e aos fins-de-semana. A LNES “tem como objetivo garantir resposta imediata a situações que necessitem de atuação emergente e urgente no âmbito da proteção social” (Instituto da Segurança Social, I.P., 2017). Sendo uma resposta para situações de emergência ocorridas fora do horário de expediente, visa também a articulação com os Centros Distritais do ISS, I.P. e com outras entidades, de âmbito local ou central, tendo em vista o apoio social subsequente.

A LNES, conforme previsto na Portaria n.º 371/2019, é composta pelas equipas de triagem ou de 1º Linha e pela equipa central de emergência ou de 2ª linha.

1. **A Equipa de Triagem ou de 1ª Linha tem como objetivo:** atender as chamadas realizadas para o número 144; triar as chamadas, avaliar a situação e encaminhar de acordo com as competências de intervenção, no âmbito da atuação da LNES, para a Equipa Central de Emergência (ECE) ou de 2.ª Linha; e encaminhar as chamadas para outras entidades, quando o pedido não se enquadra no âmbito de competência da LNES;

2. **A Equipa de Central de Emergência ou de 2ª Linha tem como objetivo:** diagnosticar e avaliar as situações apresentadas, no âmbito de atuação; apresentar uma resposta imediata, procedendo ao encaminhamento de forma mais adequada possível, para outras entidades que se mostrem habilitadas para a situação a intervir.

O Instituto da Segurança Social, I.P. celebra protocolos ou acordos de cooperação, de modo a assegurar uma resposta imediata de reserva de vagas para as situações de emergência social previstas. Para o efeito devem ser potencializados os recursos locais, tais como serviços ou equipamentos.

A LNES intervém essencialmente em dois tipos de situações, nos termos do artigo 5º da Portaria n.º 371/2019:

- a) **Situações de emergência social**, as situações de vulnerabilidade e desproteção que constituam um perigo real, atual ou iminente, resultantes de não estarem asseguradas as condições mínimas de proteção, e que exijam uma intervenção social imediata;
- b) **Situações de crise**, as situações de vulnerabilidade e desproteção resultantes de não estarem asseguradas, a curto prazo, as condições mínimas de proteção social, pelo que se impõe uma atuação urgente e encaminhamento para os serviços adequados.”

Para recorrer à LNES não existem condições gerais, pois qualquer pessoa que se encontre numa situação de emergência social pode recorrer à LNES. O Instituto da Segurança Social, I.P. (2017) considera os grupos prioritários no encaminhamento, pessoas e/ou famílias em situação de violência em contexto doméstico, ausência ou perda de autonomia; abandono, desalojamento, sem-abrigo e crianças e jovens em situação de perigo. A sinalização à LNES é realizada essencialmente pelo próprio, no entanto, também pode ser referenciada pelas autoridades policiais, instituições ou por outras pessoas.

Em 2020, a LNES interveio em mais de 15 mil situações, que envolveram um total de 20800 pessoas. Até ao final de agosto de 2021, foram sinalizadas na LNES, 10 mil situações, num total de 13600 pessoas.

Os pedidos que chegam à LNES são maioritariamente por fatores relacionados com ausência e perda de autonomia, por motivos de saúde ou económicos, por situações de despejo e desalojamento. Ao nível da caracterização das pessoas, são essencialmente as pessoas em

situação de sem abrigo e as vítimas de violência doméstica. Com referência ao género e idade, são sobretudo mulheres entre os 31 e os 64 anos.

Segundo Ana Mendes Godinho, Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, a criação de uma rede de emergência “é um passo decisivo para a capacidade de resposta personalizada para quem mais precisa, em situações de emergência social, para as quais o 144 está disponível 24 horas por dia e 365 dias no ano” (República Portuguesa, 2021).

Nos distritos de Faro e Braga surgiu um projeto piloto mais abrangente, designado por Rede Integrada em Emergência Social, que pretende reforçar a capacidade na resposta, pela mobilização de uma rede de instituições que intervêm no terreno, através de uma resposta imediata, nomeadamente de alojamento, alimentação ou medicamentos, a qualquer hora do dia e em qualquer dia da semana, indo ao encontro das pessoas. (Segurança Social, s.d.b).

### **2.3.2. Técnico Gestor de Caso / Gestor de Processo**

Os técnicos gestores são responsáveis por acompanhar a pessoa em situação de sem-abrigo, sendo um contacto próximo e privilegiado, com o intuito de delinear as etapas e planear o percurso de inserção, através de ações prioritárias que visam a promoção e articulação com outras entidades. Pretende-se que este contacto seja regular com todos os casos que acompanhem e que vise a mobilização de respostas (Segurança Social, s.d.a).

A diferenciação entre Técnico Gestor de Caso e Técnico Gestor de Processo está relacionada com a terminologia utilizada, e não propriamente com uma diferenciação efetiva de funções. Considera-se Gestor de Processo, o técnico que acompanha o utente, nos termos da legislação em vigor, na elaboração e no acompanhamento do contrato de inserção, de pessoas beneficiárias de prestação do Rendimento Social de Inserção. Considera-se o Técnico Gestor de Caso, o responsável por acompanhar as pessoas em situação de sem-abrigo, com vista à definição e acompanhamento do seu Plano Individual de Intervenção, em articulação com os serviços da Segurança Social, para assegurar a proteção social. O Plano Individual de Intervenção é um documento evolutivo, que com o seu consentimento, contempla um conjunto de ações previstas para a inserção, adequado às características e necessidades de cada pessoa.

A ENIPSSA adota a terminologia de gestor de caso, considerando um mediador e facilitador, entre a pessoa em situação de sem-abrigo e as diferentes entidades/respostas da comunidade (GIMAE, 2018). Em reunião com as entidades parceiras e através de um diagnóstico realizado pela equipa multidisciplinar do centro de emergência ou das equipas de rua especializadas, os Núcleos de Planeamento e Intervenção Sem-Abrigo delineiam a distribuição dos casos pelos respetivos gestores de caso e entidades. Estes técnicos poderão acompanhar entre 15 a 20 casos, de forma a manter um contacto frequente com todos os utentes que acompanham.

A ENIPSSA definiu como objetivos estratégicos para os anos 2021-2023, garantir a eficácia e eficiência na intervenção e assegurar o apoio técnico à saída de um Alojamento Temporário durante o tempo necessário, tendo identificado como metas para os anos 2022/2023, que 100% dos NPISA utilizam o Modelo de Intervenção e Acompanhamento Integrado, que o todos os NPISA tenham Plano de Ação e fluxograma de sinalização e acompanhamento, que todas as PSSA tenham atribuído um técnico gestor e que sejam acompanhadas pelos NPISA quando saem de um alojamento temporário (GIMAE, 2021).

#### **2.4. Pessoa em situação de sem-abrigo**

“As palavras e os conceitos utilizam-se conscientemente para violentar a capacidade cognitiva das grandes massas da população, para confundir as mentes e para, em última instância, impor significados contraditórios com a realidade”.

(Romano, 2008, p.51)

O termo Sem-abrigo é uma designação recente de outras terminologias, como “vagabundo”, “mendigo”, “vadio” e “indigente”, que apesar de fazerem parte do discurso comum, também eram utilizados tecnicamente (Barreto, 2000).

Vagabundo ou Vagamundo (do latim vagari), faz referência à pessoa que corre o mundo, que vagueia e não tem casa, sem rumo fixo e sem finalidade determinada, um ser errante e errático, sem rumo fixo, também caracterizado como inconstante e instável. Vadio, pessoa que não tem ocupação, nem trabalha por opção, é ocioso e mandrião (Barreto, 2000). Mendigo (do latim mendicu) pessoa que é pedinte, que vive de esmolas e da mendicidade; Indigente (latim indigente), pessoa que vive na miséria e na pobreza absoluta, que é muito

pobre. Serge Paugam (1994, citado em Bento & Barreto, 2002) utiliza a designação de “desqualificação social”, por considerar existir um processo de várias fases de exclusão, que se inicia na fragilidade e pode terminar na marginalização.

Alfredo Bruto da Costa (citado por Costa, 1998) utiliza a designação de pobre, como sendo a pessoa que se encontra numa situação de privação de falta de recursos, não tem acesso a sistemas básicos, tais como, o nível económico, social, territorial, institucional e das referências simbólicas.

Na língua inglesa usa-se o termo *houseless*, que significa sem residência física, ou *homeless*, sendo mais abrangente, porque para além da falta de residência, engloba a falta de recursos, o isolamento social ou a desafiliação. “Ou seja, a noção de “homeless” é uma equação de duas partes, em que uma representa a ausência de residência física e a outra a ausência de recursos e laços comunitários que lhe permitam reverter a situação (Bento & Barreto, 2002).

Na língua francesa, a terminologia para designar alguém em situação de sem-abrigo é “*sans-abrisme*”, no entanto e por uma questão jurídica, a expressão mais utilizada é “*sans domicile fixe (SDF)*” que se refere “às pessoas circulando em França sem domicílio nem residência fixa” (Thomas, 1997 citado em Bento e Barreto, 2002:6).

De acordo com Coutinho (2021: 8), ao atribuir a classificação de “Sem-Abrigo” não estamos só a referir-nos às pessoas que vivem na rua, mas sim a atribuir-lhes 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”.

O Conselho da Europa, em 1992, caracterizou os sem-abrigo como “pessoas ou famílias que estão socialmente excluídas de ocupar permanentemente um domicílio adequado e pessoal” (Munoz & Vasques, 1998, citados por Barreto, 2000:8).

### 2.4.1. Conceito de Pessoa em Situação de Sem-abrigo

“Considera-se pessoa sem-abrigo aquela que, independentemente da sua nacionalidade, idade, sexo, condição sócio-económica e condição de saúde física e mental, se encontre sem tecto, vivendo no espaço público, alojada em abrigo de emergência ou com paradeiro em local precário, ou sem casa, encontrando-se em alojamento temporário destinado para o efeito”  
Segurança Social (s.d.c).

A Federação Europeia de Organizações Nacionais que trabalham com pessoas sem-abrigo (FEANTSA) tem tido a preocupação de tornar visível os fatores que abrangem os sem-abrigo, as situações de vulnerabilidade e de risco, tanto no âmbito das políticas de resolução, como na prevenção da problemática (FEANTSA, 2005).

A atual definição conceptual utilizada pela FEANTSA pressupõe “13 categorias operacionais que podem ser usadas para recolher e comparar dados, e é uma ferramenta suficientemente flexível para adaptar-se a diferentes objetivos políticos: para traçar planos do problema dos sem-abrigo (avaliação de necessidades), para desenvolver e monitorizar políticas, e para avaliar políticas” (FEANTSA, 2005).

O conceito proposto pela FEANTSA tem o objetivo de apresentar categorias operacionais da tipologia, de forma a ser utilizado pelos países europeus, a fim de facilitar a sua aplicação e operacionalização. Esta conceptualização considera sem-abrigo as pessoas que se encontram em situação de sem-teto, sendo divergente da conceptualização apresentada por Meert et al. (2004, citado por Miguel et al., 2010) que também consideram sem-abrigo, as pessoas que se encontram em situação de sem casa / sem alojamento, por falta de recursos e suporte à integração profissional.

Esta tipologia teve origem nas 4 categorias identificadas por Meert et al. (2004, citado por Miguel et al., 2010), que fazem referência a situações habitacionais distintas:

- **Sem-teto (rooflessness)** - considera-se a forma mais visível dos sem-abrigo, englobando as pessoas que dormem na rua e que vivem ao ar livre. Esta categoria engloba as pessoas a viver em alojamento de emergência. Corresponde à considerada pior forma de exclusão habitacional.

- **Sem-casa (*houselessness*) / Sem Alojamento** - refere-se a pessoas que se encontram em alojamentos provisórios, para imigrantes, de transição, que de acordo com Meert et al., continuam a ser classificados como sem-abrigo, devido à falta de suporte para a reintegração social.
- **Habitação Insegura/Precária (*insecure housing*)** - inclui as pessoas que se encontram numa situação insegura, partilhas de casa em circunstâncias absurdas, cuja segurança está comprometida, engloba os alojamentos temporários, ou a inacessibilidade de habitação permanente.
- **Habitação/Alojamento Inadequada/o (*inadequate accommodation*)** - “inclui aqueles cujo alojamento é inadequado para habitação, ou é superpopulado, assim como aqueles cujo alojamento é uma caravana ou um barco” (Meert et. al, 2004 citado por Miguel et al, 2010).

Em Portugal considera-se as duas primeiras categorias, pessoas em situação de sem-abrigo, porque as políticas de intervenção e de prevenção não devem ser separadas, sendo o principal motivo para a sua conceptualização ser mais abrangente e envolver as pessoas sem-teto e sem-casa. Esta conceptualização é atualmente a base de intervenção na Estratégia Nacional para a Integração das Pessoas em Situação de Sem-abrigo 2017-2023 (Coutinho, 2021).

A designação de “sem-abrigo” foi também redefinida pela ENIPSSA no período de 2017-2023, para “pessoa em situação de sem abrigo” por não se considerar uma condição de vida de uma pessoa, mas sim, uma situação que se pode alterar, característica de uma determinada fase na vida de uma pessoa, que pode ser transitória (ENIPSSA, 2017).

Assim, o conceito de pessoa em situação de sem-abrigo (sem-teto e sem-casa) é caracterizado pela ENIPSSA 2017-2023 da seguinte forma, fazendo também referência à prevenção e às situações de risco.

Tabela 1: Conceito de Pessoas em situação de sem-abrigo

<b>Conceito de Pessoas em situação de sem-abrigo - Categorias utilizadas no conceito</b>	
<p><b>Sem Teto</b> Que vivem no espaço público, em abrigo de emergência ou num local precário</p>	<p><b>Sem Casa</b> Que se encontram em alojamento temporário.</p>
<p><b>Espaço público:</b> Espaços de utilização pública, como:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Rua;</li> <li>● Jardins;</li> <li>● Estações de metro e de camionagem;</li> <li>● Paragens de autocarro;</li> <li>● Estacionamentos;</li> <li>● Passeios;</li> <li>● Viadutos;</li> <li>● Pontes ou outros</li> </ul> <p><b>Abrigo de emergência:</b> Qualquer equipamento que acolha, de imediato, gratuitamente e por períodos de curta duração, pessoas que não tenham acesso a outro local de pernoita;</p> <p><b>Local precário:</b> É um local que, devido às condições em que se encontra permita uma utilização pública, tais como:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Carros abandonados;</li> <li>● Vãos de escadas;</li> <li>● Entradas de prédios;</li> <li>● Fábricas e prédios abandonados</li> <li>● Casa abandonadas ou outros.</li> </ul>	<p><b>Centros de Alojamento Temporário</b> Visa o acolhimento por um período de tempo de pessoas adultas, tendo em vista o encaminhamento para uma resposta mais adequada;</p> <p><b>Pessoas a viver em albergues,</b> onde a pernoita é limitada / sem acesso a alojamento de longa duração;</p> <p><b>Pessoas a viver em alojamentos específicos para pessoas sem casa / alojamento</b> (ex. apartamentos de transição), onde a pernoita é limitada / sem acesso a alojamento de longa duração;</p> <p><b>Pessoas a viver em pensões ou quartos pagos</b> pelos serviços sociais.</p>
<b>Prevenção - Em Risco</b>	
<p>Pessoas a viver:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Em casa abrigo para vítimas de violência doméstica;</li> <li>● Em instituições de saúde, cuja estadia se prolonga devido à ausência de resposta habitacional prévia ou posterior à institucionalização;</li> <li>● Em estabelecimento prisional em cumprimento de pena ou medida privada da liberdade, sem enquadramento habitacional no exterior ou em risco de o perder;</li> <li>● Noutro tipo de instituição, cuja estadia se prolonga devido a ausência de resposta habitacional prévia ou posterior à institucionalização;</li> <li>● Em habitação não convencional e não adequada (ex: caravana, estrutura precária / provisória), usada como alternativa à falta de habitação, não sendo esta o seu local habitual de residência;</li> <li>● Temporariamente em alojamento convencional com família ou pessoas amigas - como situação de recurso - devido à falta de habitação, não sendo este o local habitual de residência da pessoa;</li> <li>● Em situação habitual insegura, na sequência de receção de aviso de despejo.</li> </ul>	

Fonte: ENIPSSA, 2017.

Neste tipo de Alojamento Temporário, não se incluem os equipamentos que constituem respostas específicas para determinados público-alvo, tais como: Infância e juventude; Pessoas Idosas; Pessoas Adultas com Deficiência; Pessoas Adultas em situação de dependência; Família e Comunidade em Geral; Pessoas Infetadas pelo VIH/Sida; Pessoas com comportamentos aditivos e dependências; Pessoas Vítimas de Violência Doméstica.

Um dos objetivos da ENIPSSA é a adoção, harmonização e uniformização do conceito de pessoas em situação de sem-abrigo por todas as entidades intervenientes com a população, a fim de melhorar o planeamento e intervenção (ENIPSSA, 2017).

O conceito apresentado refere-se às características do espaço, mas Pereira et al. (2001) preferem apresentar o conceito com base na duração, fazendo a distinção desta condição em quatro formas e graus:

---

**O Temporário**

“Mais limitado no tempo que as outras formas, está numa situação de Sem-Abrigo devido a uma situação inesperada, mas a sua capacidade para ter e manter uma casa, mantém-se estável (situação motivada, por exemplo, por um desastre natural, desemprego súbito, doença grave, ou uma mudança de comunidade)”

---

**O Periódico**

“Tem casa mas que a deixa quando a pressão se torna intensa, conduzindo-o para um albergue ou mesmo para a rua, mantendo-se, no entanto, a casa acessível quando as tensões acalmam (incluem-se aqui, entre outros, os trabalhadores migrantes que partem à procura de trabalho sazonal ou mulheres que sofreram violência doméstica);”

---

**O Crónico**

“Encontra-se articulado ao alcoolismo e à toxicod dependência, onde grande parcela da sua vida é passada na rua, tem apenas dinheiro suficiente para uma “pensão barata”, pode manter uma rede de contactos sociais ou formar pequenas comunidades com pessoas na mesma situação”

---

**Total**

“Considerado o mais catastrófico de todos, traumatizado devido ao facto de não ter casa nem manter relação com a comunidade, pode pernoitar num albergue noturno ou nas imediações de uma igreja, mas não tem

---

casa e muito embora as perspectivas futuras dependem de cada indivíduo, o trauma da total devastação dos seus suportes sociais e físicos ameaça seriamente os seus poderes de recuperação.” (Pereira et al. 2001:19)

A ENIPSSA, na elaboração dos diagnósticos e na planificação da intervenção em torno dos diferentes perfis da população em situação de sem-abrigo, tem também como referência a seguinte caracterização:

- a) pessoas recém-chegadas à situação
- b) pessoas que entram e saem da situação sem-abrigo
- c) pessoas em situação de longo prazo, mais de 1 ano em situação de sem-abrigo/sem-teto (GIMAE, 2018)

Os motivos que levam o indivíduo a uma situação de sem-abrigo são diversos, e não podem ser encarados de forma unilateral e igual para todas as pessoas. Se, inicialmente, o fenómeno era associado à falta de condições económicas, que levava a não ter onde morar, atualmente contempla outras visões do problema, como a saúde mental, considerada uma característica recorrente nessa 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, citado por Coutinho, 2021). No entanto, a abordagem mais comum engloba ambas as situações na sua caracterização” (Coutinho, 2021: 9).

#### **2.4.2. Quantificar as Pessoas em Situação de Sem-Abrigo**

Conhecer os números é um dado importante ao nível do impacto que tem na nossa sociedade, de tal forma, que a Estratégia Nacional para a Integração de Pessoas em Situação de Sem Abrigo (2017-2023) procurou, no primeiro eixo de intervenção, a “Promoção do conhecimento do fenómeno das pessoas em situação de sem-abrigo, informação, sensibilização e educação” (ENIPSSA, 2021).

Os dados aqui apresentados são referentes a 31 de dezembro de 2020, e foram obtidos através da articulação de diferentes instituições de intervenção local: Conselhos de Ação Social (CLAS) ou Núcleos de Planeamento e Intervenção Sem-Abrigo (NPISA). Participaram

na recolha de informação 278 concelhos do continente, não tendo sido obtida a resposta apenas dos concelhos de Cantanhede, Santiago do Cacém e Sesimbra.

Num universo de 8209 pessoas em situação de sem-abrigo, 3420 são caracterizadas sem teto e 4789 pessoas sem casa.

A tabela seguinte apresenta os números de pessoas sem teto e pessoas sem casa, para as regiões da Área Metropolitana de Lisboa, Norte, Algarve, Centro e Alentejo.

Tabela 2: Número de pessoas sem teto e sem casa

<b>Pessoas Sem Teto</b>	<b>Pessoas Sem Casa</b>
1121 - AML	3665 - AML
872 - Norte	731 - Norte
543 - Algarve	207 - Centro
489 - Centro	122 - Alentejo
395 - Alentejo	64 - Algarve

Fonte: ENIPSSA, 2021

Os 10 concelhos com maior número de PSSA - Pessoas em Situação de Sem-abrigo - por mil habitantes, são os seguintes: Alvito (11.35), Beja (9.72), Lisboa (7.42), Ílhavo (5.72), Vila Real de Santo António (2.95), Porto (2.72), Lagos (2.05), Faro (1.85), Almodôvar (1.80) e Portimão (1.73).

No total de 8209 pessoas em situação de sem-abrigo, os concelhos com maior número são: Lisboa (3780), Porto (590), Beja (324), Ílhavo (224), Vila Nova de Gaia (185), Cascais (183), Setúbal (166), Coimbra (126), Faro (113), Loulé (110), Portimão (96), Oeiras (86), Braga (80), Loures (80), Amadora (77), Almada (75), Moita (75), Sintra (72), Albufeira (68), Vila do Conde (68).

Maioritariamente, as pessoas em situação de sem-abrigo são do sexo masculino, de nacionalidade portuguesa, com idade compreendida entre os 45 e 64 anos, solteiros, e com o ensino básico, 2º e 3º ciclo e com o rendimento social de inserção.

As principais causas que levam à situação de sem-abrigo são a dependência de álcool ou de substâncias psicoativas (2442), o desemprego ou a precariedade no trabalho (2347), a insuficiência financeira provocada por outros motivos (2017), que exclui a violência doméstica,

a ausência de suporte familiar (1953), problemas de saúde mental (1224), causa desconhecida (808), problemas de saúde de outra natureza (747), proteção social insuficiente (690), despejo ou desalojamento (530) e situação de imigração não regularizada (363).

Relativamente ao acompanhamento realizado pelo gestor de caso às pessoas em situação de sem-abrigo, ele é feito para 60.64% das pessoas sem teto e para 90.56% das pessoas sem casa.

Tabela 3: Número de pessoas com gestor de caso

Pessoas sem Teto	Pessoas Sem Casa
77.75% - Norte	96.72% - Alentejo
75.87% - Centro	94.49% - AML
67.53% - AML	86.96% -Centro
32.66% - Alentejo	76.06% - Norte
25.60% - Algarve	31.25% - Algarve

Fonte: ENIPSSA, 2021

Quanto à situação habitacional das pessoas em situação de sem abrigo, sem casa, 306 encontram-se em Alojamentos Específicos, 1349 em Centros de Alojamento Temporário e 3134 em Quartos Pagos.

A nível percentual, 66% das pessoas em situação de sem-abrigo, sem casa, na região de Lisboa e Algarve encontram-se em Centros de Alojamento Temporário, enquanto essa percentagem é de 58% no Centro (ENIPSSA, 2021).

### 2.4.3. O Direito à Habitação / Políticas Públicas

“Todos têm direito, para si e para a sua família, a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar.” (CRP, 1976)

O Direito à Habitação encontra-se consagrado na Declaração Universal dos Direitos Humanos, art.º 25, nº1 (1948), sendo reforçado com o Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais, artigos 2º, 3º e 11º (1966), através da implementação pelos

Estados-Membros, fazendo referência à habitação como sendo um dos fatores preponderantes para uma vida condigna. (Segurança Social, s.d.a)

Em 1961, a Carta Social Europeia, com a atual redação, no artigo 31.º, refere que os Estados devem:

- “1) Favorecer o acesso à habitação de nível suficiente;
- 2) Prevenir e reduzir o estado de sem-abrigo, com vista à sua eliminação progressiva;
- 3) Tornar o preço da habitação acessível às pessoas que não disponham de recursos suficientes” (Ministério Público, s.d.a).

O fenómeno das pessoas em situação de sem-abrigo teve sempre enfoque na Comissão Europeia, numa perspetiva mais abrangente, por se reconhecer a complexidade e a multidimensionalidade do problema, por envolver aspetos como a habitação, problemas familiares, sociais, económicos, de desemprego ou doença mental.

Na sequência da tomada de medidas para erradicar a pobreza e exclusão social, foram adotadas medidas e definidos objetivos pelo Conselho Europeu de Nice em dezembro de 2000, que passaram a ser definidos nos Planos Nacionais de Ação Social para a Inclusão (PNAI).

Neste sentido, em março de 2006, com a revisão da Estratégia de Lisboa, os Planos começaram a ser implementados em Planos mais abrangentes, da Proteção Social e Inclusão, englobando para além da acessibilidade a serviços de qualidade, também o acesso ao emprego, ao rendimento suficiente, a fim de minimizar a exclusão social.

A Comissão Europeia tem vindo a identificar como prioridade, o fenómeno dos sem-abrigo e as políticas associadas. Em 2007, os sem-abrigo e a exclusão habitacional é considerada um dos principais objetivos no âmbito da proteção social e da inclusão social.

O Parlamento Europeu aprovou uma declaração, em março de 2008, em que os Estados se comprometem até 2015 a solucionar o fenómeno das pessoas sem-teto.

Na 17ª reunião dos Ministros da União Europeia, em novembro de 2008, com a temática da Habitação, faz-se referência ao alojamento das pessoas em situação de vulnerabilidade e o fenómeno dos sem-abrigo, considerando em 2010, o Ano Europeu de Luta contra a Pobreza e Exclusão.

Em 2017, pela Resolução do Parlamento Europeu, de 19 de Janeiro de 2017, o Direito à Habitação e Assistência para os sem-abrigo é um dos 20 princípios do Pilar Europeu dos Direitos Sociais, que importa realçar que “deve ser garantido às pessoas necessitadas o acesso a habitação social ou a uma ajuda à habitação de boa 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” (Parlamento Europeu, 2017).

Considerando a problemática dos sem-abrigo, da pobreza e da exclusão social, em Portugal foram desenvolvidas diversas medidas ao nível das políticas sociais, algumas das quais Viana da Cruz (2018) identifica da seguinte forma:

Tabela 4: Medidas de apoio aos sem-abrigo

<b>Medida</b>		<b>Objetivos Específicos</b>
Programas Nacionais de Luta Contra a Pobreza	Plano Nacional de Ação para a Inclusão (PNAI)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Definir medidas para combater a pobreza e a exclusão / discriminação social;</li> <li>Definir e caracterizar a população SA (PNAI, 2006).</li> </ul>
	Estratégia Nacional para a Integração da Pessoa Sem Abrigo (ENIPSA)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Identificar, acompanhar e integrar os SA, com base nos pilares de respeito pela cidadania universal e direitos humanos;</li> <li>Sensibilizar e educar sobre a problemática;</li> <li>Promover intervenções técnicas qualificadas através da formação dos profissionais que interagem com esta população (ENIPSA, 2009).</li> </ul>
Rendimento Social de Inserção (RSI)		<ul style="list-style-type: none"> <li>Reforçar as competências dos beneficiários (empowerment);</li> <li>Estimular a participação dos beneficiários com vista à autonomização (Bento &amp; Barreto, 2002), pela atribuição de apoio económico que assegura a satisfação das necessidades básicas, e permita a reinserção social, laboral e comunitária (Segurança Social, 2018).</li> </ul>
Mercado Social de Emprego		<ul style="list-style-type: none"> <li>Promover emprego nos grupos sociais desfavorecidos;</li> <li>Cessar a pobreza;</li> <li>Estimular a reinserção (OIT, 2003).</li> </ul>
Planos Nacionais de Emprego		<ul style="list-style-type: none"> <li>Inserção social / profissional dos grupos sociais desfavorecidos (OIT, 2003).</li> </ul>
Redes Sociais Locais		<ul style="list-style-type: none"> <li>Encaminhar os problemas dos indivíduos;</li> <li>Fomentar a articulação entre entidades e intervenções sociais locais (OIT, 2003).</li> </ul>

Fonte: Viana da Cruz (2018: 9-10)

#### 2.4.4. Respostas Sociais

As respostas e apoios sociais aqui identificados são destinados para as pessoas em situação de sem abrigo, nomeadamente ao nível do alojamento:

- **Alojamento específico:** Tipologia utilizada para designar todas as respostas de alojamento específico, para determinado público alvo ou situação.
- **Alojamento não específico:** Designação utilizada para quando não é possível o encaminhamento direto para uma determinada resposta ou área específica, ou seja, é uma resposta mais abrangente em termos de público-alvo e de problemática. Este alojamento privilegia uma satisfação das necessidades básicas, a elaboração do plano individual de inserção, um acompanhamento mais próximo, sendo de duração variável de acordo com a situação. Esta resposta abrange três diferentes tipologias, enquadradas nos Centros de Alojamento Temporário, com características e objetivos específicos:

Centros de Alojamento Temporário:

- a. Centros de Emergência
- b. Apartamentos partilhados
- c. Centros de Alojamento de média duração (Segurança Social, s.d.a).

##### a. Centros de Emergência

O Centro de Emergência é uma das respostas dos Centros de Alojamento Temporário, com características específicas, de resposta imediata. Esta estrutura funciona 24 horas por dia, 365 dias por ano e deve funcionar isoladamente, sem estar acoplado a outros Centros de Alojamento Temporário díspares, para que seja garantida a distinção entre respostas.

“O alojamento em Centro de Emergência deverá ser o mais curto possível, não devendo exceder 1 mês. Objetivos:

- Satisfação das necessidades básicas
- Diagnóstico de necessidades/ triagem e motivação para a inserção
- Contactos com outras entidades para apoio imediato (Centro de Saúde, Hospital, ACIDI, IP, Segurança Social, Família)

- Referenciação das situações para o Núcleo de Planeamento e Intervenção Sem-Abrigo local” (Segurança Social, s.d.a).

#### **b. Apartamentos partilhados**

Destinam-se à partilha de habitação de pessoas com determinadas características e competências, porque o acompanhamento não é constante, sendo realizado regularmente por um técnico (pelo menos uma vez por semana). O objetivo dos apartamentos é permitir um baixo custo do alojamento, sendo possível a partilha com outras pessoas, a nível individual, o objetivo é promover a autonomização, a gestão doméstica, a gestão de conflitos, a partilha e o desenvolvimento de competências. Este alojamento tem carácter temporário, sendo necessário a busca ativa por alojamento próprio.

#### **c. Centros de Alojamento de Média Duração**

Esta resposta tem carácter temporário, por tempo limitado, que pretende acolher as pessoas em situação de carência, com o objetivo de serem encaminhadas para uma resposta mais adequada. O Centro de Alojamento de Média Duração enquadra-se no alojamento temporário, a fim de satisfazer as necessidades básicas e pretende ajudar a delinear um projeto de vida. (Segurança Social, s.d.a).

Para além das respostas sociais em termos de alojamento, existem outras respostas específicas, destinadas para as pessoas em situação de sem-abrigo, nomeadamente: as equipas de rua e o atelier ocupacional.

**Equipas de Rua para pessoas sem-abrigo** - Desenvolvido por uma equipa multidisciplinar, pretende que os serviços cheguem a todas as pessoas, nomeadamente às que não se deslocam aos serviços, no sentido de melhorar as condições de vida desta população. É uma resposta às necessidades básicas, que identifica as situações, realizando um diagnóstico e encaminhamento (Segurança Social, 2021a).

**Equipas de Intervenção direta** - Intervêm junto de pessoas, famílias e comunidades que consomem ou são afetadas pelo consumo de substâncias psicoativas. Os objetivos das equipas são sinalizar as situações consideradas de risco; sensibilização para a mudança de consumo e abandono de drogas; incentivo ao tratamento e reinserção

social; sensibilização e informação da família de todo o processo e encaminhamento para os serviços de apoio.

**Equipas de rua especializadas** - Estas equipas acompanham e encaminham durante todo o tempo necessário as pessoas em situação de sem-abrigo, que não concretizaram até ao momento uma resposta de alojamento, por falta de condições. De acordo com a ENIPSA 2009-2015, deverá haver equipas especializadas ao nível de substâncias psicoativas e da saúde mental, de forma a que o diagnóstico e o encaminhamento das pessoas seja o mais adequado (Segurança Social, s.d.a).

### **Atelier Ocupacional**

Esta resposta social destina-se a pessoas adultas em situação de sem-abrigo, com o intuito de desenvolver competências, tendo em vista a reabilitação. Permite que os programas sejam mais ou menos flexíveis, de acordo com o planificado para cada indivíduo, dependendo da sua disponibilidade e motivação. Os objetivos do atelier ocupacional são: “reabilitar capacidades de trabalho, de socialização e de autonomia; promover a inserção social/profissional; recuperar hábitos de trabalho” (Segurança Social, 2021a).

## **2.5. Centros de Alojamento Temporário**

O Centro de Alojamento Temporário é uma resposta social que tem como objetivo principal o acolhimento, por um período de tempo limitado, de indivíduos que se encontrem numa situação de carência, proporcionando o alojamento temporário, a satisfação das necessidades básicas de sobrevivência e apoiando na definição do projeto de vida (Segurança Social, 2021b).

A inexistência de orientações técnicas e legais referentes aos Centros de Alojamento Temporário torna a definição pouco clara, e muitas vezes confundida com os Centros de Alojamento de Emergência Social, que apesar de terem características comuns, há aspetos que os diferenciam.

No enquadramento do Plano Nacional de Alojamento Urgente e Temporário, as tipologias de alojamento vêm definidas de forma distinta da Segurança Social (s.d.a), fazendo a diferenciação do alojamento urgente, do alojamento temporário.

- **Alojamento Urgente:**

“**Centro de Alojamento Temporário (CAT):** Resposta social, desenvolvida em equipamento, que visa o acolhimento, por um período de tempo limitado, de pessoas adultas em situação de carência, tendo em vista o encaminhamento para a resposta social mais adequada.

**Centro de Alojamento de Emergência Social (CAES):** Alojamento de Emergência, em regra por um período de 72 horas destinado a pessoas ou famílias em qualquer situação aguda e imprevista de perigo e desproteção, decorrentes da ausência de condições mínimas de subsistência e exigindo uma resposta imediata.

**Resposta de Acolhimento de Emergência:** Resposta inovadora dotada de equipa técnica psicossocial, preparada para uma intervenção direta, e permitindo igualmente a intervenção em contexto de rua e/ou na habitação das pessoas ou agregados familiares em situação de vulnerabilidade, bem como o aprofundamento do diagnóstico de emergência e supressão das necessidades de pessoas e/ou agregados familiares.

- **Alojamento Temporário:**

**Apartamento de Transição (AT):** resposta habitacional em apartamento e por período transitório, podendo assumir, entre outras, as formas de apartamento partilhado ou de apartamento de reinserção” (Plano de Recuperação e Resiliência, 2021).

De acordo com o Decreto-Lei n.º 26/2021 que procede à criação da Bolsa Nacional de Alojamento Urgente e Temporário, ficam abrangidas as seguintes situações de risco ou de emergência social:

- a. Pessoas atingidas por catástrofes naturais, incêndios, pandemias, fluxos migratórios não programados, por eventos imprevisíveis ou excepcionais;
- b. Vítimas de violência doméstica ou tráfico de seres humanos;
- c. Pessoas ao abrigo de proteção internacional, nos termos estabelecidos;
- d. Pessoas que estejam sinalizadas pelas entidades competentes em situação de sem-abrigo, por estarem sem teto ou sem casa;

e. pessoas em risco iminente e efetivo de ficarem sem alojamento e em situação de sem-abrigo, para pessoas com deficiência em acolhimento residencial cujo processo de autonomização esteja comprometido por ausência de recursos ou suporte familiar, que sejam necessidades extraordinárias e devidamente fundamentadas de alojamento urgente e temporário.

### **2.5.1. Centros de Alojamento de Emergência Social**

A Portaria n.º 120/2021 define o Alojamento de Emergência, o acolhimento de curta duração, cujo objetivo principal é afastar as pessoas das situações de perigo a que sejam expostas, de forma a encontrar uma resposta habitacional adequada.

De acordo com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), na primeira metade de 2017, mais de 105.000 refugiados e migrantes entraram na Europa, criando a necessidade de apresentar soluções, através do reforço de estruturas de alojamento de emergência. Esta realidade levou à aprovação do Plano de Ação 2019-2020, no âmbito da Estratégia Nacional para a Integração das Pessoas em Situação de Sem-Abrigo (ENIPSSA) 2017-2023 que prevê a criação de estruturas de alojamento de emergência, para integração de pessoas em situação de sem-abrigo e para refugiados, através do reforço da capacidade instalada.

Atualmente, o Instituto da Segurança Social pretende estabelecer novos protocolos com as entidades que manifestem interesse em criar ou assegurar o funcionamento dos CAES, destinados a pessoas em situação de sem-abrigo e face à atual realidade dos refugiados.

Os atuais protocolos estabelecidos com as entidades, de acordo com a legislação, contemplam um valor de comparticipação por vaga/mês de 542,33€. No que concerne ao quadro de pessoal, para 25 utentes, está definido um assistente social, um psicólogo, dois ajudantes de ação direta, um ajudante de ação direta noturno e um ajudante de serviços gerais (Segurança Social, 2019).

A Rede de Serviços e Equipamentos Sociais (RSES), através da Carta Social, disponibiliza a informação das respostas sociais existentes no continente, tuteladas pelo Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (MTSSS), que de acordo com a informação

disponibilizada, existe atualmente um total de 1928 vagas nos Centros de Acolhimento Temporário para pessoas em situação de sem-abrigo, conforme o apêndice C.

O acolhimento em resposta social CAES tem sido o foco principal da conceptualização, no entanto, é igualmente fundamental o processo de desinstitucionalização, que a ENIPSSA 2021-2023 reforça, que ninguém deve sair de uma instituição sem que sejam acionadas todas as medidas e apoios de forma a que a pessoa se encontre em lugar adequado para viver. Assim, pretende-se reforçar e adaptar as soluções de alojamento, promover programas de arrendamento adequado para as PSSA e alojamento de emergência para todas as pessoas referenciadas pela NPISA, prevenindo a permanência na rua por mais de 24 horas e de novas situações de sem-abrigo (GIMAE, 2021).

### **Centro de Alojamento e Emergência Social (CAES) 2.0**

O Centro de Alojamento e Emergência Social 2.0 surge como projeto piloto, previsto para os distritos de Faro e Braga, com o intuito de abranger outros distritos, com maior número de ativações, tendo a finalidade de articular com várias entidades, com o objetivo de oferecer uma resposta adequada às situações de vulnerabilidade, através da criação da Rede de Resposta Integrada em Emergência Social (RRIES), que vai permitir uma maior eficácia e, uma Equipa de Rua com intervenção imediata, designada por “Equipa Outreach”, nomeadamente nos períodos da noite, fins-de-semana e feriados, sempre que ativada pela Equipa Central de Emergência (ECE).

Esta resposta permite um reforço da intervenção no terreno, uma resposta imediata e personalizada, 24h por dia, 7 dias por semana, indo ao encontro das pessoas, onde estas se encontram, permitindo alternativas na resposta (Segurança Social, s.d.d).

## **2.6. A Intervenção Social**

"Pensar e conhecer o social é sempre intervir nele".  
(Ferreira, 2013)

A Intervenção Social é definida por Santos, citado por Ferreira (2012) no contexto social

“como instrumento da prática profissional e como reflexo dos contextos circundantes ao sistema profissional e ao sistema económico, político e ideológico tendo como finalidade a mudança de todas as situações geradoras de tensão e desequilíbrio social ou potenciadoras de exclusão. Permite-nos identificar o propósito da Intervenção Social como um elemento identitário da profissão (...) e simultaneamente refletir sobre as potencialidades e constrangimentos que se afiguram, atualmente, ao seu reconhecimento como metodologia de ação científica e profissional onde uma polissemia de modelos de organização do agir profissional parece resultar no esvaziamento de uma prática consistente com as finalidades evolutivas e políticas” do Trabalho social moderno (Santos: 123).

Para Robertis (2005, citado por Ferreira, 2012) a mudança é a principal finalidade da intervenção social, que pode ocorrer de forma súbita e urgente, através de “transformação”, ou de forma lenta e progressiva, permitindo um “desenvolvimento”. Estas mudanças, transformação e desenvolvimento, ambicionam uma reforma social, no entanto, a diferença prende-se com uma análise no carácter funcional e nos propósitos a alcançar, exigindo uma estreita ligação entre os objetivos previamente determinados, o método e os instrumentos a utilizar.

Clara Cruz Santos (citada por Ferreira, 2012: 123) faz a sistematização do conceito de intervenção social, no quadro seguinte, apresentando a dicotomia na abordagem prática, ou seja, a “congregação como instrumento da prática profissional e simultaneamente como reflexo dos contextos circundantes ao sistema profissional.”

Tabela 5: Intervenção Social: quadro analítico

<b>Conceito</b>	Intervenção Social como Instrumento da Ação profissional	Intervenção Social como Reflexo Ideológico e Processual das configurações Societárias, Políticas e Económicas
<b>Finalidade</b>	Instrumentais Metodológicas Organização da Prática Profissional Mudança e Transformação Coletiva e Individual	Analíticas Intervencionistas Organizadoras da Prática Profissional Mudança Societal
<b>Autores</b>	Robertis (2005); Ranquet (2007) Payne (2000); Adams (2011)	Mouro (2009); Becket (2009); Montano (2007); Thompson (2005)

Fonte: Santos, citado por Ferreira (2012: 125)

A primeira abordagem tem uma natureza endógena, que relaciona a intervenção social com a emergência, com a responsabilidade individual e com o capital de mudança, a segunda abordagem, de carácter exógeno, relaciona a intervenção social aos contextos políticos e sociais que direta ou indiretamente influenciam a prática profissional.

Ao apresentar diferentes abordagens na intervenção social, pretende-se mostrar sucintamente as teorias que lhe estão associadas, dando ênfase aos principais modelos que sustentam diariamente a prática dos técnicos que intervêm nesta área (Santos, citado por Ferreira, 2012).

De acordo com Payne (2002: 391), o trabalho social enquanto teoria surge em “resposta às exigências que lhe são feitas pelo mundo no qual opera e como resposta ao seu próprio processo de desenvolvimento”, assim, ao adotar-se uma perspetiva teórica, os trabalhadores sociais estão simultaneamente a construir e a fazer o trabalho social. Payne (2002) apresenta três visões do trabalho social, reflexiva-terapêutica, socialista-coletivista e individualista-reformista, que podem organizar-se de acordo com diferentes perspetivas, que são consideradas mais exaustivas ou inclusivas. No entanto, refere que as diferentes perspetivas teóricas e os modelos não são estanques, e que “nenhuma teoria pode ser totalmente posicionada dentro de qualquer categoria” (Payne, 2002: 397).

Tabela 6: Análise das teorias do trabalho social

<b>Tipo de Teoria</b>	<b>Reflexiva-terapêutica</b>	<b>Socialista-Coletivista</b>	<b>Individualista-reformista</b>
<b>Perspetiva Exaustiva</b>	Psicodinâmica		Desenvolvimento social
<b>Perspetiva Inclusiva</b>	Humanista	Radical	Sistemas
<b>Teoria</b>	Papel / Comunicação	Anti-opressiva	Cognitiva-comportamental
<b>Modelo</b>	Crise	Capacitação	Centrada em tarefa

Fonte: Payne (2002: 396)

Esta organização de perspetivas e de visão do mundo permite organizar os nossos pensamentos de forma consciente, dando a informação de exemplos possíveis de abordagens da realidade e da intervenção social.

### **2.6.1. Modelos de Intervenção Social**

Utilizando a palavra “teoria” no sentido lato é uma visão do mundo, de acordo com uma perspetiva, que consiste numa informação organizada de orientação para a prática. Uma teoria sustenta-se em provas acerca da realidade e da razão pela qual as pessoas agem, sendo uma explicação sustentada, o modelo sustenta-se pela perspetiva organizada da ação.

Os modelos de intervenção social aqui apresentados emergem de teorias provenientes das Ciências Sociais, no entanto, não podemos descurar que estas abordagens não são estanques, e que um modelo de intervenção social poderá buscar fundamentos em diferentes teorias, de acordo com a perspetiva para ação. Por exemplo, o modelo cognitivo-comportamental, enquadra-se na teoria psicanalítica, pela visão psicodinâmica, que o comportamento advém dos pensamentos e dos sentimentos, como também na teoria behaviorista/comportamental, através da perspetiva que o comportamento advém pela aprendizagem (Payne, 2002).

#### **Modelo Psicodinâmico**

O modelo psicodinâmico busca sustentação na teoria psicanalítica de Sigmund Freud, que segundo Viscarret, citado por Payne (2002: 109) tem por base duas ideias fundamentais:

- “a) Determinismo psíquico: o princípio de que as ações ou os comportamentos surgem dos processos de pensamento das pessoas em lugar de apenas acontecerem;
- b) O inconsciente, a ideia de que algum pensamento e atividade mental estão escondidos no nosso conhecimento.”

O modelo psicodinâmico, de acordo com Payne (1995, citada por Viscarret, 2007), embora não seja o mais predominante na prática profissional do trabalho social, em muito contribui para uma intervenção interessante, de forma isolada ou em combinação com outras teorias, entre os quais se destaca as diferentes abordagens: Abordagem funcional de intervenção, Modelo psicossocial e Modelo de resolução de problemas.

#### **Modelos de Gestão de Casos**

O modelo de gestão de casos é um modelo recente, que surge no trabalho social como resultado de uma preocupação com os recursos sociais disponíveis, com uma intervenção

mais eficiente, eficaz e simultaneamente mais económica. Por este motivo, busca os seus saberes nas teorias relacionadas com a economia, negócios e comércio (Viscarret, s.d.).

O modelo de gestão de casos tem especial atenção à rede de serviços que existe em torno do indivíduo. Responsabiliza um elemento das redes secundárias, de proximidade e com reconhecimento por parte do utente, de forma a apoiar na intervenção, conseguindo trabalhar holisticamente todas as dimensões possíveis (Rubin, 1992 citado por Viscarret, 2007).

### **Modelo de Intervenção em Crise**

O modelo de intervenção em crise tem como objetivo principal, diminuir situações de stress e de pressão, vivenciadas pela pessoa num acontecimento que desestabiliza o seu equilíbrio, através de ajuda na estabilização e reorganização desse equilíbrio, fomentando as suas capacidades adaptativas de resposta (Viscarret, 2007). Segundo este modelo, o trabalho social pretende que o indivíduo crie novas oportunidades, através da maximização do potencial e na minimização dos impactos negativos (Thomson, 1991, citado por Viscarret, 2007).

Golan considera que para o tratamento de crises é necessário a realização de um conjunto de “tarefas”, a fim de atingir a integração, que de acordo com Parad e Parad (1990b:7) restringem-se a tarefas “afetivas, cognitivas e comportamentais” (citado por Payne, 2002: 150).

### **Modelo Cognitivo-Comportamental**

O Modelo Cognitivo-Comportamental vai buscar a sua essência às teorias da aprendizagem e comportamentais e às teorias psicodinâmicas que consideram que o comportamento advém de um processo nas nossas mentes. “A teoria cognitiva, por sua vez, sustenta que o comportamento é afetado pela perceção ou pela interpretação do ambiente durante o processo de aprendizagem. Um comportamento aparentemente inadequado deve, portanto, surgir da má perceção e da má interpretação. A terapia tenta corrigir a má compreensão, de forma a que o nosso comportamento reaja adequadamente ao ambiente” (Payne, 2002: 166).

Os métodos cognitivo-comportamentais pretendem criar mudanças nos pensamentos, sentimentos e conseqüentemente nos comportamentos. Uma intervenção comportamental

engloba diferentes abordagens: condicionamento respondente ou clássico, condicionamento operante, aprendizagem social e terapia cognitiva (Payne, 2002).

### **Modelo centrado na tarefa**

Este modelo baseia-se no trabalho realizado por William Reid e Ann Shyne (citado por Viscarret, 2007), que visa dar resposta prática, breve e eficaz, cujo resultado da intervenção é satisfatório num curto prazo de tempo. Pretende o alcance de objetivos específicos e na realização de algumas tarefas, com o intuito de resolver um determinado problema.

Para Golan (citado por Payne, 2002: 150), o trabalho social centrado em tarefas deve contemplar as seguintes fases: “explorar as várias opções; ajudar a selecionar uma solução; candidatar-se a um serviço; testar o serviço; habituar-se e ganhar qualificações para utilizar o serviço”.

### **Modelo de modificação de conduta**

Esta abordagem comportamental aplicada ao Trabalho Social caracteriza-se principalmente por tentar utilizar de forma sistemática certos princípios próprios da psicologia experimental, com o fim de explicar e modificar diversos problemas de conduta. Isso não implica ligar-se a nenhuma teoria psicológica específica, uma vez que os princípios utilizados podem derivar de muitos campos da psicologia, incluindo a motivação, percepção, cognição, aprendizagem, mudança de atitude e solução de problemas (Jehu, 1979, citado por Viscarret, 2007).

### **Modelo Sistémico**

O modelo de intervenção sistémica prevê a integração de diferentes métodos práticos de intervenção, que permitem analisar, pensar, identificar e apresentar estratégias de atuação, de forma contraditória à análise da linearidade de processos e comportamentos sociais (Viscarret, 2007).

De acordo com Pincus e Minahan (1973 citado por Payne, 2002: 200) as pessoas dependem de sistemas para terem uma vida satisfatória, e neste sentido, o trabalho social concentra-se em três sistemas: “sistemas informais ou naturais (como a família, amigos, os colegas de

trabalho); sistemas formais (como grupos comunitários, sindicatos); sistemas sociais (por exemplo, hospitais, escolas)”.

No trabalho social, a teoria dos sistemas pode diferenciar-se em teoria geral dos sistemas e teoria ecológica dos sistemas. A teoria dos sistemas ecológicos ou “o modelo de vida” desenvolvido por Germain e Gitterman (1982 citado por Payne, 2002), refere-se à constante adaptação e intercâmbio entre as pessoas e o ambiente, numa ação de adaptação recíproca, em que ambos mudam e são mudados pelo ambiente. “Os problemas sociais (tais como a pobreza, a discriminação ou a estigmatização) poluem o ambiente social, reduzindo a possibilidade de uma adaptação recíproca). Os sistemas de vida (individualizados e em grupo) devem tentar manter um bom ajustamento com o seu ambiente. Todos nós precisamos de inputs apropriados (como informação, comida e recursos) para nos mantermos e desenvolvermos” (Payne, 2002: 205).

### **Modelo crítico / radical**

Este modelo engloba um amplo conjunto de fundamentos, que vão desde as “teorias feministas, marxismo, desenvolvimento comunitário, teoria radical da educação (Freire), sociologia radical, teorias críticas da etnicidade e da teologia da libertação” (Healy, 2000, citado por Viscarret, s.d.: 306).

De acordo com os fundamentos teóricos, este modelo sustenta que as pessoas não são culpadas das suas circunstâncias, mas responsabilizam as origens e as estruturas sociais como causa. Com esta abordagem, o trabalho social contempla os modelos precedentes de forma radical e contempla uma intervenção libertadora, que começa na base da mudança dos seus protagonistas, em que através de um processo de tomada de consciência, provocam a mudança individual e social, tornando-se pessoas ativas (Viscarret, s.d.).

### **Modelo humanista-existencial**

Os teóricos humanistas baseiam-se no significado que as pessoas atribuem às suas experiências de vida e ao crescimento positivo, descartando os mecanismos psicológicos e as questões patológicas. De acordo com o modelo, o trabalho social respeita a pessoa, o seu autodesenvolvimento, no cumprimento da sua própria vocação e na vida do homem saudável.

“O Serviço Social Humanístico respeita a diversidade, etnia, cultura, estilos de vida e opiniões, denuncia formas de violência e discriminação, rejeita a padronização e modelagem do ser humano, respeitando a capacidade de ação e eleição deste último, promovendo a cooperação, o trabalho comunitário e a comunicação” (Viscarret, s.d.).

O modelo humanista valoriza a capacidade dos indivíduos enquanto seres livres, consciente nas suas próprias escolhas, ou seja, a prática profissional encara as pessoas com humanidade, valorizando a sua capacidade em participar em conjunto no controle do destino.

O modelo existencialista dirige o seu foco para o significado da existência humana, na capacidade do poder pessoal, em controlarem as suas vidas e em provocarem mudanças na forma como vivem (Payne, 2002).

### **Modelo de Desenvolvimento Social e Comunitário**

De acordo com Paiva (1977), o desenvolvimento social, numa perspetiva individual, envolve a capacidade que os indivíduos têm em trabalharem continuamente para o bem-estar da sociedade. Numa perspetiva mais institucional, Jones e Pandey (citado por Payne, 2002), encaram como a capacidade que as instituições possuem em ir ao encontro das necessidades das pessoas, de forma adequada, através de uma mudança institucional planeada, a fim de enquadrar necessidades, respostas políticas e programas sociais.

Numa abordagem de desenvolvimento humano “sustentável”, o UNDP - United Nations Development Programme (1994) considera “que todos os indivíduos aumentem as suas capacidades humanas ao máximo e apliquem essas capacidades às suas melhores utilizações em todos os campos - económico, social, cultural e político. Também protege as opções das gerações a nascer. Não esgota a base de recursos naturais para sustentar o desenvolvimento futuro” (citado por Payne, 2002: 285).

### **Em Síntese...**

Os modelos de intervenção social permitem conhecer mais facilmente os princípios orientadores aplicáveis à prática profissional, através da compreensão de relações e interações com os clientes (Marques, 2018). Tendo em conta os diferentes perfis da

população em situação de sem-abrigo, a intervenção acarreta características diferentes e deve introduzir fatores diferenciadores que permitam romper com a cadência (GIMAE, 2018).

A intervenção para com as pessoas recém-chegadas à situação deve ter como objetivo “responder de forma tão pronta quanto possível através de soluções de alojamento de emergência pois cada noite vivida na rua aumenta exponencialmente o esforço necessário a reverter a situação” (GIMAE, 2018: 11) A intervenção com pessoas em situação de longo prazo deve contemplar respostas destinadas à especificidade de cada problemática.

A ENIPSSA na elaboração do modelo de intervenção e acompanhamento com a população em situação de sem-abrigo prevê que esta intervenção deva ser comunitária, envolvendo o nível sócio político, o nível organizacional e o nível individual. Considerando que não haja “ninguém na rua por mais de 24 horas” é essencial definir os procedimentos na intervenção de emergência e na intervenção do acompanhamento.

“A intervenção de emergência compreende um conjunto de procedimentos, nomeadamente: sinalização, definição de um gestor de caso, encaminhamento para serviço de atendimento de emergência para triagem e diagnóstico, definição de plano individual de intervenção com objetivos adequados à situação e encaminhamento a resposta adequada à situação, mas que retire a pessoa da condição de sem-teto” (GIMAE, 2018: 9).

A intervenção de acompanhamento visa a inserção do indivíduo, através da elaboração de um Plano Individual de Intervenção (PII), pelas ações que visam a autonomia, as potencialidades e as necessidades diagnosticadas. A “duração deste plano deve ser variável, e adaptada aos diferentes tipos de ações envolvidas” (GIMAE, 2018: 11).

## **2.7. Inclusão social**

“Precisamos vencer a fome, a miséria e a exclusão social.  
Nossa guerra não é matar ninguém - é para salvar vidas”.  
(Lula da Silva, s.d., citado por Bernardo, 2012)

O conceito de inclusão social surge intrinsecamente ligado ao conceito de exclusão social, e como tal, as investigações que surgem em torno de ambos os conceitos traduzem uma

variedade de problemas socioeconómicos. De acordo com Alvino-Borba e Mata-Lima (2011: 220) a exclusão social está “relacionada com a abordagem holística da internacionalização da economia neoliberal que ultrapassa o controlo dos indivíduos, além do carácter multidimensional que se manifesta com as privações de direitos e uma distinção conceitual de pobreza”. O capitalismo envolveu os indivíduos numa dinâmica de condições e fatores, que os afetaram de forma diversa, de acordo com a sua inserção na sociedade em termos da sua relação com o trabalho e produtividade (Dupas, 1999). Rosanvallon (1995) considera que a exclusão social tem um impacto profundo nos indivíduos e para a integração social, inclui os direitos sociais e a inserção. Para tal, os indivíduos que se deparam com situações singulares de vida, devem ser tratados com equidade, através de uma resposta particular.

De acordo com Alvino-Borba e Mata-Lima (2011), a exclusão social tem carácter multidimensional, e a sua minimização depende do conhecimento de todos os fatores, através de uma análise global, para definição de possíveis medidas de combate. Os autores identificam diversos fatores inerentes à inclusão social, tais como: emprego, valorização do capital humano, programas institucionais, solidariedade social, educação, segurança, justiça social, qualificação social, igualdade educacional, acesso a bens e serviços.

## **A Pobreza**

“Cada dia a natureza produz o suficiente para a nossa carência.  
Se cada um tomasse o que lhe fosse necessário,  
não haveria pobreza no mundo e ninguém morreria de fome”.  
(Mahatma Gandhi, s.d., citado por Bernardo, 2012)

Os conceitos de pobreza e exclusão social inicialmente eram considerados indiferenciados, apesar da tradição francesa valorizar sobretudo os aspetos distributivos (pobreza) e a tradição britânica aspetos relacionais (exclusão social). Apesar das suas tradições, Graham Room refere que o conceito de exclusão social é um conceito mais recente (Costa, 1998, citado por Bernardo, 2012).

As Nações Unidas consideram que a pobreza para além de envolver a falta de rendimentos, envolve também a falta de recursos e meios necessários a uma subsistência sustentável. A pobreza traduz-se pelo acesso limitado a serviços básicos, à discriminação, à exclusão social, tal como à falta de participação e tomada de decisão. Desta forma, o conceito de pobreza

associa-se sempre ao conceito de exclusão social, devido à falta de oportunidades e recursos (EAPN, 2021).

A pobreza, de acordo com vários estudos, divide-se em absoluta ou relativa. A pobreza absoluta ou extrema “é uma condição caracterizada pela privação severa das necessidades humanas básicas, incluindo alimentação, água potável, instalações sanitárias, saúde, abrigo, educação e informação” (United Nations, 1995). A pobreza relativa está relacionada com o fenómeno de desigualdade, característico da existência de um rendimento mínimo estipulado, que limita o acesso às oportunidades, aos recursos necessários para a integração de uma pessoa ao nível da sociedade (Bellú, 2005, citado por Savova, 2022).

A condição de pobreza pode conduzir a que ocorram outras situações desfavoráveis, que abrangem diferentes áreas, tais como: cuidados de saúde inadequados, condições precárias de habitação, desemprego, barreiras à aprendizagem e cultura, desporto e lazer. Este impacto poderá privar os envolvidos a participar nas atividades, sociais, económicas e culturais, conduzindo a situações de exclusão e marginalização (Alvino-Borba & Mata-Lima, 2011).

Constata-se que “a condição de pobreza, para além de querer significar estar numa condição de falta de recursos, também sublinha um determinado estilo de vida, com padrões de comportamento próprios, diretamente ligados a estratégias de sobrevivência” (Carmo, 1999: 127). De acordo com o autor, este fenómeno multidimensional não é característico de uma situação de carência, mas como uma cultura de pertença, característico da ausência de cidadania onde surge a exclusão social.

Carmo (1999) considera que um modelo da subcultura de pobreza acarreta as seguintes características:

- Habitação: com características e zonas degradadas, onde pode haver amontoamento e falta de intimidade;
- Carências alimentares: alimentação deficiente quer quantitativamente, quer qualitativamente;
- Saúde precária: elevados indicadores de patologia psicológica e comportamentos desviantes causadores de problemas sociais, tais como alcoolismos, toxicoddependência, prostituição e altas taxas de mortalidade.
- Instrução e formação profissional baixa: com implicação nos rendimentos e consequentemente no agravamento da situação de pobreza.

A intervenção social no fenómeno da pobreza requer uma planificação, sendo necessário programas que identifiquem as fragilidades sociais e que a resolução seja a longo prazo, através de reformas profundas (Tsugumi, 2006, citado por Alvino-Borba & Mata-Lima, 2011). Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável traduzem a preocupação constante por parte das Nações Unidas, em erradicar a pobreza em todas as suas formas, até 2030 (Nações Unidas, s.d.).

O Programa Estratégias e Técnicas contra a Exclusão Social e a Pobreza (2003) contempla o carácter multidimensional e sistémico característico da pobreza e da exclusão social, identificando os possíveis fatores de causalidade, a fim de estabelecer potenciais relações, os quais são: “fatores macro(globais), fatores meso (locais ou sectoriais) e fatores micro (pessoais e familiares)”.

Considerando os fatores macro, temos como exemplo: a globalização económica e financeira, os modelos de desenvolvimento economicistas, a dominação em relação aos países mais pobres, a infoexclusão, a ineficiência do estado-providência, a degradação das condições ambientais, o crescente individualismo, preconceitos dominantes e políticas públicas discriminatórias. Nos fatores meso são considerados exemplos: as atitudes culturais fechadas e os preconceitos, as políticas regionais e locais, as práticas institucionais e as reestruturações setoriais profundas. Nos fatores micro são incluídos elementos como: a dimensão e estatuto da família, através da perpetuação da situação de pobreza, o estado de saúde, a idade e a educação.

## **CAPÍTULO 3. CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS**

“É necessário voltar às coisas simples,  
à capacidade de formular perguntas simples.

Uma pergunta elementar atinge o magma mais profundo  
da nossa perplexidade individual e coletiva, com a transparência técnica de uma fisga”  
(Santos, 1996 citado por Bernardo, 2012: 86)

Antes de iniciar este capítulo considera-se necessária uma reflexão acerca dos conceitos desenvolvidos e que estiveram subjacentes à perspetiva teórica do tema da investigação, no entanto, importa referir, que qualquer definição apresentada é limitada pela multiplicidade de interpretações que os conceitos podem comportar. Após a revisão da literatura, apresenta-se a metodologia adotada no estudo, o método utilizado, os objetivos do estudo, a justificação para a escolha, a amostra, os procedimentos e o modelo de análise, que permitem um melhor entendimento conceptual desenvolvido nesta pesquisa.

A metodologia utilizada na elaboração deste trabalho de investigação, para além de ser um estudo de caso, tem sobretudo uma grande vertente explicativa e exploratória, visto que se trata de um tema pouco estudado, em que há ausência de conhecimento produzido nesta área.

A dissertação visa identificar na realidade atual dos CAES as dimensões que estão inerentes para a inclusão social dos utentes, através do conhecimento da Gestão da IPSS, da intervenção realizada pelos Técnicos que trabalham no CAES, da intervenção efetuada pelos gestores de Caso / Processo, da Comunidade e do utente desta resposta social, que pelo olhar dos diferentes intervenientes, se aprofunda o conhecimento desta problemática. Assim, procurou-se conhecer a perspetiva dos órgãos sociais da IPSS, dos profissionais que trabalham no CAES, dos técnicos gestores de caso / gestores de processo e dos utentes.

A partir do objeto de estudo, pode-se identificar a questão central que norteia a condução deste trabalho.

*“Quais as práticas de gestão dos CAES que promovem a inclusão social dos utentes?”*

A justificação da escolha deste tema deve-se ao facto de a investigadora desempenhar a sua atividade profissional no CAES, conhecendo uma realidade peculiar, cujo conhecimento

pretende aprofundar, através de outras realidades, porque um exemplo não representa todo o universo.

Desta forma, procurou-se buscar a informação junto dos diversos intervenientes desta resposta social, no sentido de clarificar os seus objetivos e especificamente, o impacto que a gestão do CAES tem para o sucesso desta valência, nomeadamente para os utentes, ao nível da sua inclusão social.

A opção metodológica adotada prende-se com a realização de uma investigação qualitativa, através de um processo interativo com os entrevistados, recorrendo a técnicas de análise de conteúdo, para a interpretação dos resultados, tendo também subjacente a análise documental e de imprensa.

“Método é o caminho para se realizar alguma coisa e quando se tem o caminho, torna-se mais fácil realizar viagens sabendo onde se está e onde se quer chegar e como fazê-lo. (...) Os métodos qualitativos são aqueles nos quais é importante a interpretação por parte do pesquisador com suas opiniões sobre o fenômeno em estudo. Neles a coleta de dados muitas vezes ocorre por meio de entrevistas com questões abertas” (Pereira et al., 2018).

Recorreu-se à realização de entrevistas semiestruturadas abertas para a recolha de dados, porque permitem ao entrevistador através da sua experiência, alargar os assuntos em questão, de forma a aprofundar e adquirir maior diversidade relativamente às respostas, fundamentando a informação recolhida com a recolha bibliográfica realizada.

Os métodos qualitativos com recurso a entrevistas têm características que lhes estão associadas, que conforme Ludke e Andre (2013, citado por Pereira et al., 2018, p.67), são:

1. “A pesquisa qualitativa, em geral, ocorre no ambiente natural com coleta direta de dados e o pesquisador é o principal instrumento;
2. Os dados coletados são preferencialmente descritivos;
3. A preocupação do processo é predominantemente em relação à do produto;
4. O “significado” que as pessoas dão às coisas e a sua vida são focos de atenção para o pesquisador e,
5. A análise de dados e informações tende a seguir um processo indutivo.”

## Hipóteses

Diante da questão central da investigação, procurou-se identificar as principais hipóteses que seriam pertinentes aprofundar neste trabalho. Assim pretende-se verificar as seguintes hipóteses:

**H1:** A Gestão da IPSS influencia positivamente a inclusão social dos utentes.

**H2:** O nível de articulação do CAES com os Gestores de Caso / Gestores de Processo influencia positivamente a inclusão social dos utentes.

**H3:** O trabalho em rede com outras entidades influencia positivamente a inclusão social dos utentes.

**H4:** O trabalho desenvolvido pelos técnicos do CAES é promotor do desenvolvimento de competências nos utentes.

## A Construção do Modelo de Análise

A construção do modelo de análise foi realizada à priori à recolha de dados, a qual orientou a elaboração do guião das entrevistas (apêndice A). Com a construção do modelo de análise, pode-se elencar a informação obtida nos indicadores, com a análise das diferentes dimensões da problemática, que são a base de verificação das hipóteses formuladas.

Tabela 8: Modelo de Análise

Conceito	Dimensões	Indicadores
Inclusão Social	A Gestão da IPSS	Objetivos para o CAES
		Imagem preconizada do CAES
	A intervenção dos Técnicos do CAES	O trabalho realizado pelos Técnicos do CAES
		A relação com a rede social
		A relação com os utentes
		A desmistificação do preconceito social dos utentes
	A intervenção dos Técnicos Gestores	O acompanhamento realizado pelos Técnicos Gestores
		A articulação com os técnicos dos CAES
	A Comunidade	A inclusão social
	O indivíduo / utente dos CAES	Competências Pessoais

## **Universo e Amostra**

O universo desta pesquisa é constituído por todos os órgãos sociais e técnicos dos CAES, por todos os técnicos gestores de caso / processo e por todos os utentes desta resposta social. Este estudo teve de colocar de parte o universo, pelo acesso condicionado à informação, por ser uma resposta social de carácter sigiloso, em que a informação não se encontra disponível. No entanto, procurou-se o máximo de diversidade possível, contactando três Instituições diferentes e por inerência três CAES distintos, de âmbito geográfico ao nível nacional, que neste trabalho serão identificados por CAES 1.A, CAES 1.B e CAES 2.0, com o intuito de manter o anonimato dos intervenientes e das respostas sociais. Relativamente à informação recolhida junto dos técnicos gestores de caso / gestores de processo, não existe informação disponibilizada acerca do seu universo.

As entrevistas foram realizadas por amostras distintas, tendo por critério a diversidade dos entrevistados, com a seguinte identificação:

- 1 membro dos órgãos sociais (OS) do CAES 2.0, com o cargo de presidente;
- 1 técnico responsável de CAES (TR) do CAES (1.A), com o cargo de coordenador;
- 1 técnico de CAES, psicólogo (P) do CAES (1.B);
- 1 técnico gestor de processo (TGP), pertencente ao distrito do CAES (1.B)
- 2 utentes do CAES (1.B), uma mulher (UM) e um homem (UH);

Na definição da amostra, não houve preocupação com a sua representatividade, no entanto e devido ao reduzido número de CAES, considerando que existem cinco de acordo com os dados recolhidos, podemos assumir essa representatividade.

## **Inquérito por Entrevista**

Na realização do inquérito por entrevista, foi explicado a todos os intervenientes, os procedimentos, os objetivos principais da investigação e o processo de confidencialidade e de consentimento informado.

Recorreu-se à gravação audiovisual, sempre que possível, com o intuito de ser mais rica, pela recolha de informação não verbal e à gravação áudio, quando presencial, de forma a garantir

posteriormente a transcrição. As entrevistas ocorreram nos dias 27, 28 e 31 de outubro e nos dias 17 e 18 de novembro de 2022.

Posteriormente, procedeu-se à transcrição das entrevistas, com recurso ao software Trint, que permitiu realizar uma análise qualitativa, através da análise de conteúdo de mensagens diversificadas, a qual visa interpretar o significado das interações entre os acontecimentos e os sujeitos. “A Entrevista é uma das técnicas de coleta de dados para dirigir com eficácia um conteúdo sistemático de conhecimentos, de maneira mais completa possível, com o mínimo de esforço de tempo” (Rosa & Arnoldi, 2008 citado por Bernardo, 2012: 84).

Desta forma, e com o objetivo de verificar as hipóteses, a análise de conteúdo dos itens apresentados, pretende formular correspondência entre os indicadores em questão.

H1: A Gestão da IPSS influencia positivamente a inclusão social dos utentes.

Tabela 9: Modelo de Análise - correspondência entre hipóteses e perguntas - H1

<b>Categorização</b>	<b>Sub-categorias</b>	<b>Unidades de registo / Indicadores</b>	<b>Itens</b>
A Gestão da IPSS	Objetivos para o CAES	Ação da direção da Instituição em relação ao CAES	4, 19, 25
		Objetivos futuros da direção/gestão da IPSS para o CAES	4, 19, 25
		Caracterização dos recursos humanos	3
		Nº de utentes	2
		Modelo de Funcionamento	9, 33, 44
	Imagem preconizada do CAES	Imagem preconizada do CAES	18, 56, 58
		Tempo médio de estadia dos utentes	7

H2: O nível de articulação do CAES com os técnicos gestores influencia positivamente a inclusão social dos utentes.

Tabela 10: Modelo de Análise - correspondência entre hipóteses e perguntas - H2

<b>Categorização</b>	<b>Sub-categorias</b>	<b>Unidades de registo / Indicadores</b>	<b>Itens</b>
A intervenção dos técnicos gestores	O acompanhamento realizado pelos técnicos gestores de caso	Intervenção dos técnicos gestores	20, 54
		Relação técnicos gestores – Utentes	22, 39
	A articulação com os técnicos dos CAES	Articulação dos técnicos gestores	21, 31, 32, 40

H3: O trabalho em rede com outras entidades influencia positivamente a inclusão social dos utentes.

Tabela 11: Modelo de Análise - correspondência entre hipóteses e perguntas - H3

<b>Categorização</b>	<b>Sub-categorias</b>	<b>Unidades de registo / Indicadores</b>	<b>Itens</b>
A intervenção dos técnicos do CAES	A relação com a rede social	Objetivo do CAES	9, 12
		Relação com família / amigos	16
		Partilha de informação entre CAES	28
		Articulação do CAES com os serviços	10,11, 38,53
	A desmistificação do preconceito social dos utentes	Práticas para a desmistificação	24
A Comunidade	A inclusão social	Relação utente-comunidade	8, 13, 14, 15, 17, 26, 34, 36, 37, 41, 57

H4: O trabalho desenvolvido pelos técnicos do CAES é promotor do desenvolvimento de competências nos utentes.

Tabela 12: Modelo de Análise - correspondência entre hipóteses e perguntas - H4

<b>Categorização</b>	<b>Sub-categorias</b>	<b>Unidades de registo / Indicadores</b>	<b>Itens</b>
A intervenção dos técnicos do CAES	O trabalho realizado pelos técnicos do CAES	Atividades desenvolvidas no CAES	5, 9, 23, 34, 42, 50, 51, 52, 55
	A relação com os utentes	Trabalho desenvolvido pelo técnico	5
O indivíduo / utente dos CAES	Competências Pessoais	Caracterização dos utentes	6, 23, 27, 35, 43, 45, 46, 47, 48, 49

A entrevista foi o instrumento privilegiado na recolha de dados, no entanto, pretendeu-se enriquecer o trabalho com a recolha de dados documentais, tais como:

- Jornais da região, que não serão identificados neste trabalho, com o objetivo de manter o anonimato e o sigilo das organizações;
- Sites institucionais, que pelo mesmo motivo, não serão identificados, nem apresentados na bibliografia;
- Protocolo de compromisso para prestação de Alojamento de Emergência Social entre ISS e SCM, CAES 1.B;
- Plano de Atividades CAES 2.0, 2021;
- Plano de Atividades CAES 1.A, 2022;
- Orçamento Retificativo 2021 da SCM, CAES 1.B;
- Debate político em rádio local, disponível online;

Os documentos aqui apresentados não constam das referências bibliográficas, com o objetivo de manter o anonimato das Instituições que serviram de base à realização deste trabalho.

## **CAPÍTULO 4. RESULTADOS**

Os resultados apresentados procuram verificar as hipóteses formuladas, sendo a base para a apresentação de conclusões. Numa primeira fase, realizou-se uma revisão da literatura, que fundamenta o olhar do investigador, e a apresentação de um modelo teórico, através do qual, se definem as variáveis e as hipóteses. Procedeu-se à recolha dos dados, definindo-se previamente a amostra e descreveu-se a metodologia adotada para posterior apresentação dos resultados.

Na recolha de dados procurou-se abranger um leque de instituições da Economia Social, com diferentes formas jurídicas, que se regem pelos mesmos princípios orientadores da Lei de Bases da Economia Social, desta forma, realizou-se entrevistas em uma Santa Casa da Misericórdia, em uma Fundação e em uma Associação sem fins lucrativos, que neste trabalho o aspeto comum, é o facto de terem Estatuto Jurídico de IPSS, de acordo com a Lei n.º 30/2013.

Pela voz dos três representantes, conheceu-se a realidade de três instituições e de três CAES distintos. O CAES 1.A iniciou a atividade em 2014, tal como o CAES 1.B, que foi a *“segunda instituição do país a dar esta resposta social”* (Fonte: Jornal regional), respostas com oito anos de existência e um CAES 2.0, considerado a segunda geração dos CAES, que abriu recentemente em setembro deste ano, existindo atualmente *“dois CAES 2.0,(...), que está sediado em Faro (...) e depois em Braga”* (OS).

Estes CAES têm capacidade para cerca de 20 a 25 utentes adultos, ou crianças quando acompanhadas pelos seus progenitores, localizam-se em termos distritais, em várias zonas do país. De acordo com a Carta Social, são identificados três a nível nacional, no entanto e através da pesquisa realizada, considera-se a existência de cinco.

O CAES 1.A tem capacidade para *“25 utentes”* (TR), o CAES 1.B tem *“20 utentes”* (P) e o CAES 2.0. tem *“protocolo para 25”* (OS), apesar de ter *“capacidade para 46 pessoas”* (OS).

#### **4.1. Objetivos do CAES**

Os CAES foram criados através de protocolos de cooperação com o Instituto da Segurança Social e uma IPSS, que de acordo com as bases gerais do sistema de segurança social encontra definido nos seus objetivos, o “desenvolvimento da ação social” e o “apoio direcionado às famílias” (Lei nº4/2007).

Os protocolos são um documento orientador do funcionamento dos CAES, não existindo outra informação técnica disponível para a resposta social, como ocorre noutras valências da segurança social, que têm guiões técnicos, como é o caso do Serviço de Apoio Domiciliário, Centro de Dia ou Estrutura Residencial Para Pessoas Idosas. De acordo com o técnico responsável do CAES 1.A, “*O protocolo é uma coisa mínima*”, mas tem “*a vantagem de dar-te espaço para fazeres algumas coisas*” (TR), nomeadamente, ser mais ou menos criativo na elaboração do programa de ação, na definição dos objetivos e nas atividades a desenvolver em cada CAES.

O protocolo de compromisso entre o ISS e a Santa Casa da Misericórdia tem como objetivos gerais do CAES, uma intervenção “adequada na crise, por forma a criar uma alternativa exequível, em tempo útil, ao alojamento de emergência, tendo em vista o seu posterior encaminhamento para resposta mais adequada à sua efetiva inserção social. Quanto à intervenção de acolhimento importa, também, ter como objetivo estratégico a aquisição de competências, ao nível da organização de vida.” Estes dois objetivos estratégicos visam a inclusão social do utente, e por esse motivo, pretendo analisá-los neste trabalho de uma forma mais criteriosa.

Atualmente, a localização dos CAES está relacionada com os protocolos estabelecidos com os Centros Distritais, não havendo conhecimento de mais de um CAES por distrito. O fator localização foi um dos aspetos englobado neste trabalho, por considerar-se um dado importante na análise da dimensão da comunidade e na correlação ao nível da inclusão social dos utentes.

O CAES 1.A. encontra-se situado numa cidade e por esse motivo, “*tem muito mais pessoas, dilui-se de outra forma, (...) como existem tantas respostas sociais, de tudo, desde idosos até menores e tudo, aí então dilui-se completamente...*” (TR). O CAES 1.B localiza-se “*num sítio pequeno*” (P) e o CAES 2.0 “*fica isolado... fica no meio do mato, por assim dizer, (...) não fica no centro da cidade, fica numa freguesia muito mais afastada...*” (OS).

A data de início de atividade dos CAES é um fator analisado, pelas diferenças funcionais e estruturais do próprio edifício. Os CAES 1.A e CAES 1.B iniciaram em 2014, conforme indicado nos sites institucionais, sendo dos primeiros CAES a abrir no país, em edifícios a precisar de “alguns arranjos, alguns reparos” (UM) e um CAES 2.0 construído num edifício com todas as condições, considerado *“o ex-líbris das respostas sociais. Tem todas as condições de dignidade que qualquer pessoa merece. Este foi o nosso objetivo, nós não quisemos criar uma resposta, nós quisemos criar uma casa... e é assim que funciona...”*, *“o CAES é quase um museu de visitas, porque todas as entidades querem conhecer... querem visitar o CAES...”* (OS), considerado a segunda geração desta resposta social que *“trata-se de um projeto piloto... que a Segurança Social nos propôs. O objetivo era criar um CAES, direcionado para a emergência social e que tivesse aqui um impacto e serviços diferentes, nomeadamente que o CAES fosse constituído aqui em duas modalidades, o CAES típico... de alojamento (...) mas também numa equipa de outreach”* (OS), designada por equipa de rua, *“que a qualquer momento se pode deslocar para o local, pode apoiar naquilo que for necessário, (...) aquilo que chamamos o ambulatório”* (OS). Sendo um projeto piloto, a Segurança Social tem *“o objetivo de espalhar pelo país e fazer com que todos os distritos tenham pelo menos um CAES”* (OS).

## **4.2. Gestão da IPSS**

Os CAES, estando enquadrados como resposta social de uma IPSS, assumem todas as suas características, nomeadamente, enquanto gestão por competência de um órgão de administração, como se encontra definido no Decreto-Lei nº 172-A/2014. Esta investigação procurou verificar a imagem preconizada pela Gestão da IPSS, a ação da direção da Instituição e a definição dos objetivos futuros em relação ao CAES.

Ao analisar o trabalho desenvolvido pela Gestão da IPSS, conhece-se quais as implicações que acarreta na resposta social CAES e conseqüentemente, se influencia a inclusão social dos utentes

Desde o primeiro momento da entrevista, o envolvimento do presidente da direção da instituição do CAES 2.0. é notório, tendo aceite e mostrado toda a disponibilidade em participar neste trabalho, referindo que é *“um presidente atípico” que gosta “do trabalho duro, (...) por amor à camisola, por aquilo que eu quero fazer, (...) é a minha ferramenta para eu dar*

*um bocadinho de mim ao mundo. (...) tive envolvido e ainda estou envolvido em todo o processo.” (OS)*

A gestão tem um papel fundamental na cultura organizacional, porque influencia a planificação, o desempenho e a motivação intrínseca de toda a organização, tal como refere Ruwer e Canoas (2009 citado por Nogueira, 2014). Esta motivação intrínseca de toda a equipa não resulta só no envolvimento, mas, em construir *“tudo de uma forma muito dinâmica”,* considerando que a sua função é *“para além de mediador, motivador... é sempre (...) desafiador”* (OS). São estas relações de equilíbrio entre a cultura organizacional, visão e práticas de gestão de recursos humanos que transformam as organizações em empreendedoras (Leiria et al., 2006).

No sentido de conhecer o trabalho desenvolvido pela gestão da IPSS, procurou-se analisar os objetivos futuros e os planos de atividades das diferentes instituições. A Instituição pretende que o CAES 2.0 vá *“mais além do típico assistencialismo, focando a sua atuação na pessoa, identificando as suas fragilidades e promovendo as suas potencialidades, como um objetivo de contribuir para a sua rápida e eficaz integração”* (Plano de Atividades CAES 2.0, 2021).

No CAES 1.A, a visão que o Técnico responsável do CAES tem acerca do envolvimento dos órgãos de gestão da IPSS é *“bastante positiva (...) tem sido dado um apoio a 200%”* (TS). Os objetivos definidos pela gestão da IPSS do CAES 1.A no seu Plano de Atividades são *“envolver os utentes na dinâmica da casa, incentivando ao desenvolvimento de competências sociais”, as atividades “pressupõe que os residentes da casa possam dividir entre si a gestão da casa de forma autónoma, responsável e equilibrada, sob supervisão da equipa auxiliar” e “contribuir para as estratégias de desenvolvimento pessoal, capacitação e motivação dos utentes.”* “Pretende-se desenvolver e incentivar os utentes para um processo de autonomia na procura de emprego e de habitação”, “trabalhar as competências sociais relacionadas com a procura de trabalho e habitação” através de atividades, na “elaboração de CV de forma autónoma, treino de competências digitais na busca de emprego e de habitação, procura autónoma de emprego e de entidades formativas, habitação” (Plano de Atividades CAES 1.A, 2022).

Uma Organização de Economia Social, para além de cumprir com o seu objeto social, deve igualmente olhar para os seus aspetos económicos. Os CAES não visam o lucro e não são

*“uma empresa, mas quase dá prejuízo ao nível de tudo, que as participações são tão baixas”* (TR), e por esse motivo, Azevedo et al. (2010) consideram fundamental encontrar estratégias que promovam a sustentabilidade, para além de cumprirem com a sua missão. O CAES 1.A., para fazer face às suas dificuldades financeiras, tomou a iniciativa de fazer uma proposta à Segurança Social de *“aumentar a lotação e aí haver (...) um reforço financeiro.”* (TR), enquanto o CAES 2.0 trabalha a *“questão de marketing institucional”* para que *“a comunidade seja uma parte integrante”* e que exista *“um grande reconhecimento pelo nosso trabalho”* (OS).

Estas duas realidades demonstram o esforço que a gestão das IPSS fazem, para fazer face às suas dificuldades, no entanto, a realidade no CAES 1.B é bem diferente, de incerteza na sua continuidade, por haver intenção por parte dos órgãos de gestão, de denúncia do contrato referente ao protocolo, justificando por *“ser experimentado um novo acolhimento de utente”* (Orçamento Retificativo 2021 da SCM). Também a imagem preconizada por parte de um dos órgãos sociais da SCM, num debate de campanha política, foi explícita a intenção em fechar o CAES 1.B, referindo: *“vou dizer em primeira mão, a casa vai ser encerrada em dezembro, temos um contrato de dois anos, que termina em dezembro, não foi mais cedo, porque havia um contrato em vigor e não poderíamos terminá-lo...”* (Radio local), justificado pelos impactos negativos que os utentes criam na comunidade.

Esta imagem preconizada do CAES 1.B por parte da gestão transmite uma incerteza em relação ao seu futuro, na indefinição dos seus objetivos, mas também, pela influência negativa nas *“motivações intrínsecas dos colaboradores”* (Nikolova, 2013, citado por Nogueira, 2014). No entanto, a visão dos técnicos em relação ao CAES é diferente, referindo que a Instituição *“quer fechar o CAES, porque...além de transmitir uma boa imagem, não dá dinheiro”, mas sendo uma resposta “de inclusão social, não é para dar dinheiro... mas não, não me parece que estejam muito interessados em fazer nada”* (P). A Técnica Gestora de Processo, que acompanha os utentes do CAES 1.B refere que apesar de *“uma vontade muito grande...que o CAES vá para frente em X, da parte dos técnicos CAES, mas da parte da comunidade há uma vontade também muito grande para que ele deixe de existir...”* (TGP).

A Gestão da IPSS, sendo o órgão máximo de uma IPSS, interfere em toda a intervenção que é realizada pelos técnicos, pois orienta e influencia a forma como decorre toda a atividade, quer internamente, pelos objetivos, planos de ação e motivação, quer externamente pela imagem que preconiza. Desta forma, vê-se uma realidade oposta entre os órgãos de gestão

do CAES 2.0, que mobilizam toda a comunidade, em comparação com o CAES 1.B que pretende encerrar esta resposta, por considerar o impacto negativo na comunidade.

### **4.3. Encaminhamento para CAES**

O encaminhamento para o CAES é realizado de duas formas *“as pessoas quando necessitam de alojamento, contactam a linha ou contactam aqui a segurança social, a procurar aqui uma solução de emergência”* (TS).

A Linha Nacional de Emergência Social encontra-se disponível pelo número 144, que funciona ininterruptamente, fora do horário de atendimento da Segurança Social e intervém essencialmente nas situações previstas na Portaria n.º 371/2019, referentes a ocorrências de emergência social ou crise. Após a realização do atendimento e avaliação da situação, a LNES ou a Segurança Social fazem o encaminhamento para a resposta social mais adequada, e sempre que a avaliação é feita nesse sentido, e existindo vaga, o encaminhamento é feito para o CAES.

No CAES 1.B estão protocolados 14 alojamentos temporários referenciados através do Centro Distrital e 6 alojamentos provisórios destinados às situações referenciadas através da LNES / Centro Distrital (Protocolo de Compromisso entre ISS e SCM).

No entanto, devido ao número elevado de solicitações de alojamento, porque *“os CAES estão completamente cheios”* (TR), o processo de admissão tem sido diferente, nomeadamente nos CAES 1.A e CAES 2.0, porque *“o percurso que está a ser feito é o seguinte... o utente articula com a linha (...) ou com a equipa local da Segurança Social, procura-se vaga, não existindo vaga é encaminhado para uma unidade hoteleira... e depois, quando abrem vagas nos CAES, os utentes vem das unidades hoteleiras para o CAES”* (TR), ou seja, atualmente os utentes não têm vindo diretamente da rua, mas sim das unidades hoteleiras.

Importa aqui perceber o porquê de haver tantas solicitações para CAES e o porquê desta resposta social encontrar-se sem vagas disponíveis. De acordo, com os dados disponibilizados pela Carta Social e pela pesquisa que se realizou para este trabalho, apontamos a existência de 119 vagas em CAES, que se encontram preenchidas e 1928 vagas em todos os Centros de Acolhimento Temporário. Estas vagas, apesar de não estarem

disponíveis, são em número insuficiente para fazer face às atuais necessidades, das 3420 pessoas sem-teto que vivem no espaço público, abrigos ou local precário (ENIPSSA, 2021).

#### **4.4. Público-Alvo**

Os CAES têm-se adaptado ao longo dos anos, à diversificação do seu público-alvo e às problemáticas existentes. Numa fase inicial acolhia *“pessoa em situação de sem abrigo, típica crónica, que já está há muito tempo na rua”* (OS), ainda muito característico do público-alvo do CAES 1.B., que de acordo com Pereira et al (2001) o seu processo de recuperação é mais difícil, devido aos traumas causados pelo prolongamento dessa situação. Estamos a falar de pessoas que se encontram provavelmente na situação de sem-abrigo / sem-teto há mais de um ano (GIMAE, 2018), *“pessoas que vieram de consumos, que estão transitoriamente à espera de ir para a comunidade”* terapêutica, *“maioritariamente homens (...), situações de rutura familiar (...) e que perderam o emprego”* (OS), *“idosos, (...) indivíduos isolados, (...) faixa etária muito jovem, entre os 19, 20”* (TR) anos, *“saúde mental”* *“uma escolaridade muito baixa”,* (TR) pessoas com *“doenças psiquiátricas, (...) vítimas de violência doméstica, (...) aqui também vêm ter pessoas que deviam ir para outra instituição, para outra resposta social que não é esta”* (P), pessoas com *“problemas de toxicod dependência, que têm problemas de saúde mental não diagnosticado (...) estamos a falar dos excluídos”* (TGP).

Mas, atualmente, a realidade tem sido bem diferente e *“a grande novidade para nós, foi a questão das famílias. Neste momento temos quatro famílias”,* *“temos casais com filhos, temos mães com filhos”* (OS) e *“apenas três homens na casa”* (TR), *“casos de despejo”* por não pagamento da renda e acabam por ser despejados. Esta alteração no público-alvo *“muda completamente a intervenção que se tem com os utentes.”* (TR).

#### **4.5. Tempo de Permanência no CAES**

Os CAES adotam o “modelo de intervenção em crise” (Viscarret, 2007: 130-131), porque foram criados como uma resposta de emergência a situações de crise, “em regra por um período de 72 horas (...) exigindo uma resposta imediata” (PRR, 2021), de forma a trazer algum equilíbrio e estabilidade. No entanto, a prática demonstra que esse acolhimento

prolonga-se no tempo, porque necessitam de *“arranjar um emprego e melhorar a saúde”* (UH) e todo este processo requer tempo, e por vezes “meses” (UH), muito tempo, existindo casos que *“por variadíssimas razões, (...) estão aqui um mês, como outros que estão nove meses”* (P), havendo inclusive um caso que está *“há 4 anos”* (TR) no CAES.

*“O tempo médio está aumentando imenso. No período pré-pandemia, conseguia de certa forma, tê-los cá numa média entre 2 a 3 meses”* (TR), atualmente e com o agravamento do mercado do arrendamento *“anda aqui à volta de cinco, seis meses”* (TR).

#### **4.6. Recursos humanos**

De acordo com o planificado pela Segurança Social, o quadro de recursos humanos engloba: um assistente social, um psicólogo, dois ajudantes de ação direta, um ajudante de ação direta noturno e um ajudante de serviços gerais.

Os recursos humanos do CAES 2.0 *“são três técnicos, sete ajudantes de ação direta de Emergência Social e um auxiliar de serviços gerais”* que contempla a equipa de rua que *“é sempre constituída por um técnico e por um ajudante”* (OS). Estes recursos asseguram o normal funcionamento da resposta social, na *“satisfação das necessidades básicas de sobrevivência”* (Segurança Social, 2021b), nomeadamente, alojamento, alimentação, higiene e serviços de lavandaria e limpeza.

A Psicóloga do CAES 1.B considera importante haver mais um recurso humano, que possa ter *“mais tempo para com eles (...) resolver os problemas deles”*, em termos logísticos, como tratar de um *“Cartão de cidadão (...) ir com eles aos médicos”* (PS).

Estes recursos humanos permitem que a intervenção que tem sido realizada no CAES, cumpra com o primeiro objetivo do protocolo *“uma intervenção adequada na crise, por forma a criar uma alternativa exequível, em tempo útil, ao alojamento de emergência, tendo em vista o seu posterior encaminhamento para resposta mais adequada à sua efetiva inserção social”* (Protocolo de Compromisso entre ISS e SCM).

O presidente da Instituição do CAES 2.0 refere que não tem *“qualquer constrangimento acerca dos recursos humanos (...) nós somos uma equipa... estamos a falar de uma estrutura que tem 50 funcionários (...) e isso faz a diferença, porque se nós tivermos aqui alguma aflição e*

*precisarmos de um apoio, temos outro elemento da equipa que está disponível para apoiar e temos um conjunto de voluntários que está sempre disponível para estar presente” (OS).*

O técnico responsável pelo CAES 1.B considera que os recursos humanos existentes garantem as “escalas”, no entanto, *“seria pertinente ter aqui ou mais recursos humanos para trabalhar aqui algumas questões relacionadas com as competências sociais, com as competências pessoais” (TR)* porque *“neste momento tendo eu mães com filhos,(...) faria todo o sentido trabalhar a parte das competências maternas” (TR).*

Trabalhar as competências, segundo Juan Jesus Viscarret (2017) requer uma abordagem comportamental no sentido de modificação de conduta, sendo o principal objetivo da intervenção social, provocar esta mudança (Robertis, 2005, citado por Ferreira, 2012). Segundo o autor, a mudança pode ocorrer de duas formas, através de transformação ou de desenvolvimento. O CAES sendo uma resposta de emergência, em que o tempo de permanência do utente deve ser provisório, o processo de mudança deve ocorrer de forma súbita e urgente, mas aqui, só estamos a referir aos utentes que ficam pouco tempo no CAES. No entanto, a realidade é bem diferente, porque essa mudança ocorre de forma lenta e progressiva, o que faz com que o tempo de permanência dos utentes no CAES se prolongue. Neste sentido, é importante focarmo-nos no segundo objetivo estratégico do Protocolo de Compromisso para prestação de Alojamento de Emergência Social entre ISS e SCM, que numa “intervenção de acolhimento importa, também, ter como objetivo estratégico a aquisição de competências, ao nível da organização de vida” (Protocolo de Compromisso entre ISS e SCM).

Assim, um dos objetivos do CAES e do trabalho que é desenvolvido pelos técnicos é arranjar estratégias, de forma a que durante a permanência dos utentes nesta resposta social, o tempo seja otimizado, através de atividades que permitam a aquisição ou desenvolvimento das competências pelos utentes.

O Técnico responsável do CAES deve também prestar o acompanhamento, que visa a definição de um projeto de vida e em articulação com os Técnicos Gestores de Caso / Processo, delinear as etapas e planear o percurso de inserção, através dos contratos de inserção, quando recebem RSI ou dos planos individuais de intervenção.

#### **4.7. A Intervenção dos Técnicos Gestores de Caso / Gestores de Processo**

Os Técnicos Gestores de Caso e os Técnicos Gestores de Processo, tal como o nome indica, adotam na sua prática profissional o “modelo de gestão de casos” que, de uma forma holística, trabalha em torno do contexto da pessoa em situação de sem-abrigo (Santos, citado por Ferreira, 2012: 123).

Um dos objetivos estratégicos da ENIPSSA é garantir que todas as PSSA tenham atribuídos um técnico gestor que acompanhe os utentes, designado por Técnico Gestor de Caso, com o objetivo de realizar e acompanhar o Plano Individual de Intervenção ou Técnico Gestor de Processo, quando a pessoa beneficia de RSI, através de contratos de inserção (GIMAE, 2018).

Estes técnicos podem depender diretamente da Segurança Social, ou de uma IPSS, que no caso da Associação é o presidente o responsável por fazer “*o acompanhamento dos gestores de caso*” (OS). Desta forma, existe uma proximidade física e funcional, uma vez que “*o gestor de caso é um colega*” (OS), o que faz com que haja uma “*articulação muito direta*” (OS) e que se consiga “*ir trabalhando o utente diariamente*” (OS). O gestor de caso “*faz a ponte em todos os outros serviços e faz este acompanhamento porquê, porque é aquela pessoa em que o utente confia mais, (...) que lida diariamente com a pessoa, portanto, tem esta relação de proximidade*” (OS).

O presidente deste CAES faz uma conceptualização diferente, entre o técnico gestor de caso e o técnico gestor de processo, da adotada pela ENIPSSA 2017-2023 (GIMAE, 2018), uma vez que considera o técnico gestor de caso “*o técnico com maior proximidade*” (OS) ao utente e o técnico gestor de processo “*o técnico da Segurança Social*” (OS). No caso do CAES 2.0 a proximidade existente com o técnico gestor de caso está relacionada com a existência de SAAS-serviços de atendimento e acompanhamento social nesta IPSS, o que cria uma grande proximidade entre técnicos (Segurança Social, 2021c).

Entre o técnico do CAES 1.A e os técnicos gestores “*é preciso muita persistência de explicar qual é que o papel de cada um... é um trabalho de constante sensibilização...*” (TR), no entanto, o técnico responsável pelo CAES 1.A refere que atualmente, tudo o que faz envolve o técnico gestor, não permitindo ao técnico “*manter-se à parte, mesmo que eles queiram, (...) porque (...) tudo o que nós fazemos aqui, é tudo reportado por escrito, por e-mail, tudo*” (TR).

Salienta que *“tecnicamente e formalmente, não somos nós que acompanhamos os utentes, o acompanhamento técnico, formal é feito pelo técnico da segurança social, isso está a nível de protocolo,(...) nas nossas intervenções é a intervenção técnica necessária (...) mas formalmente são eles, é o técnico da equipa local que tem de fazer este acompanhamento e tem que assumir as suas responsabilidades...”* (TR).

Os CAES têm *“alguma autonomia”* (TR) para realizarem o acompanhamento técnico, no entanto, é fundamental o acompanhamento realizado por parte dos técnicos gestores, uma vez que o CAES é uma resposta em *“regime temporário, e um utente quando sair... (...) quem vai fazer o acompanhamento à pessoa, vai voltar a ser o técnico da segurança social, portanto, não há hipótese do técnico estar aqui a sair deste processo, de certa forma”* (TR).

Muito do sucesso na inclusão social dos utentes está relacionado com o trabalho desenvolvido por ambos os técnicos e pela forma articulada de trabalhar, entre o Técnico Gestor e o Técnico Responsável pelo CAES. Este acompanhamento é essencial para a evolução do processo e autonomização do utente.

A relação com os gestores de caso difere entre instituições e entre técnicos gestores, realidade manifestada pela utente do CAES 1.B que refere que *“há muito tempo que não falo com a minha assistente social”* *“...desde que vim para aqui nunca mais falei com ela (...), mas acho que é do próprio sistema que seja demoroso a resolver as coisas”* (UM).

No CAES 1.B, *“os gestores de caso deviam fazer muito mais e devia de haver muito mais proximidade, (...) E os gestores de casos são pessoas que deveriam acompanhar... e quando eu digo acompanhar é acompanhar em tudo, deviam pelo menos uma vez por mês, reunir-se com eles, reunirem-se fisicamente, falarem com eles, saber o que é que é preciso, o que é que precisam”* (P) *“os gestores de caso, passam o trabalho para cá e não fazem o papel deles, e não deveria ser assim. Para já porque eles conseguem muito mais coisas que qualquer pessoa aqui no CAES possa conseguir”* (P).

A Técnica Gestora de Processo considera que o trabalho do CAES *“é promover essas competências ou tentar... motivá-los a adquiri-las, o que não é fácil”* (TGP) porque *“lidamos com uma franja da população que não tem hábitos de trabalho, que não tem apoio familiar...”* e os técnicos podem conseguir *“minimizar os consumos e integrá-los em comunidades terapêuticas (...) se conseguirmos integrá-los num programa ocupacional, os CEI+... e integrá-*

*los, por exemplo, para Rendimento Social de Inserção, já estamos a conseguir alguma coisa”* (TGP).

A relação que os Técnicos Gestores têm com os Técnicos dos CAES e com o próprio utente tem implicações no trabalho que é desenvolvido no CAES, que interfere diretamente na inclusão social dos utentes.

#### **4.8. A Intervenção dos Técnicos do CAES**

A intervenção social realizada pelos técnicos responsáveis do CAES tem aspetos comuns. No CAES 1.B, os técnicos do CAES ajudam *“com a aquisição de documentação, que poderá estar fora da validade... (...) a requerer o Rendimento Social de Inserção, inscreverem-se no Centro de Emprego, ajudar nestas diligências todas para obtenção de um apoio social... Para mim é fundamental esse trabalho, é fundamental porque é meio caminho andado para que possam se autonomizar fora do CAES”* (TGP), ou seja, uma intervenção muito focada nas tarefas, como referido por Juan Jesus Viscarret (2017), com resultados muito eficazes num curto prazo de tempo.

O CAES 2.0. considera que leva *“muito a sério, a gestão de caso, a metodologia do ENIPSSA, atualmente. Nós não fazemos nada pelos nossos utentes, nós fazemos tudo com os nossos utentes...”*. *“Tentamos logo inculir a autonomia das pessoas, para que não exista (...) aquele assistencialismo antigo...”* (OS). A ENIPSSA, ao adotar o “Modelo de Gestão de Casos”, modelo de intervenção social também partilhada pelos Técnicos Gestores, promove uma conexão do indivíduo com a rede de serviços, de forma a que aquele funcione de forma autónoma. Este modelo de intervenção social, para além de promover a autonomia dos utentes, considera a intervenção dos técnicos como *“intervenientes acidentais, o que é que isso queria dizer, a nossa intervenção é muito localizada no tempo, de uma forma temporária”* (TR), apesar disso, o técnico do CAES tem um papel muito ativo na intervenção com os utentes, nomeadamente ao nível dos diferentes sistemas que envolvem o indivíduo, a fim de obter o máximo de recursos para a sua autonomização, nomeadamente:

**Na relação com a família:** *“tentamos sempre promover... O que é que vemos normalmente, (...) é que os familiares não querem saber deles para nada. Exploramos a possibilidade, dizem... Não querem... E normalmente, quando se vai ver a fundo (...),*

*os motivos são bem diferentes do que aqueles que o utente nos diz” (TR), no entanto, o Técnico do CAES 1.A refere que fala “com o utente e passo essa informação, para ser a técnica a fazer essa articulação com os familiares.”(TR), de forma a que haja sempre uma intervenção por parte dos Técnicos Gestores.*

*Esta situação ocorre porque “as relações familiares são péssimas. Aliás, normalmente estas coisas começam logo no... na família, começam em crianças ...e vê-se que há uma grande exclusão em relação à família, (...) que estão em conflito com as suas famílias (...), viveram em famílias desestruturadas e que por isso (...) não tiveram oportunidade de crescer adequadamente e depois tornam-se os adultos inadaptados...” (P).*

**Na relação com a comunidade:** O CAES 2.0 tem *“uma grande proximidade com todos os municípios, com todas as entidades” (OS) “...porque nós trabalhamos este envolvimento (...) nós envolvemos sempre a comunidade toda e tivemos uma relação de grande proximidade com todos os nossos parceiros (...). Nós promovemos sempre esta relação de proximidade e o X caracteriza-se muito por isso (...) fizemos o primeiro projeto regional com o apoio de todos os municípios...(…) Sentimos uma grande proximidade com o poder político, sentimos um grande apoio, aliás tivemos financiamento da Câmara Municipal de X para as obras, que é o nosso principal parceiro do CAES” (OS).*

O Caes 2.0 adota na intervenção social uma visão socialista-coletivista, desde a conceção do projeto, que de acordo com Payne (2002), provoca uma mudança social, de cooperação e ajuda mútua. Este envolvimento com a comunidade tem implicações, na forma como esta aceita a resposta social e consequentemente com repercussões para os utentes.

O CAES 1.B, por se localizar *“num sítio pequeno, (...) é mais difícil” (P) a inserção dos utentes e aceitação desta valência na comunidade. Um dos aspetos primordiais para a continuidade desta resposta, prende-se com a relação do CAES com o poder político local, porque “querem fechar o CAES. Se querem fechar o CAES é porque não estão interessados numa resposta social, aqui na zona” (P), sendo inclusive, debate de campanha política por parte de um dos órgãos sociais da IPSS, no sentido de encerrar esta resposta social.*

A utente do CAES 1.B refere sobre o papel da comunidade, que *“tanto acolhem muito bem, como são capazes de pôr as pessoas no chão” (UM) e de uma maneira geral, “o CAES não*

*tem boa fama (...) por causa de algumas atitudes, de algumas pessoas” (UM), fazendo referência aos utentes .*

A psicóloga do CAES 1.B considera essencial para o sucesso do CAES estar ligado a *“outras empresas locais”*. Este envolvimento e dinâmica com a comunidade não existe atualmente no CAES 1.B, de forma a que os utentes possam envolver-se em atividades, mesmo em regime de voluntariado, que lhes permita *“abrir outras perspetivas. (...) porque senão estarem só num sítio onde comem, dormem e veem televisão e vão para a rua passear, não... não me parece que seja a melhor maneira para estas pessoas, depois se poderem autonomizar sozinhas, e ter gosto pelas coisas” (P)*.

A Técnica Gestora de Processo considera o CAES 1.B *“uma mais valia na comunidade, apesar de ser algo que causa (...) muita controvérsia” (TGP)*, porque estamos a falar de uma comunidade pequena, que não aceita *“uma miscelânea de populações, de raças, (...) de problemáticas, muito grande, (...) com comportamentos agressivos e aditivos, e ninguém quer ter este tipo de vizinhança... por perto” (TGP)*.

O trabalho que é desenvolvido pelos Técnicos, tanto pela Psicóloga, como pela Coordenadora do CAES 1.B é no sentido de criar laços com a comunidade e da desmistificação do preconceito, sendo feito *“um esforço do CAES para haver uma integração na comunidade”, mas “a comunidade não quer essa integração, não pretende. Penso que a comunidade de X faz de tudo para inviabilizar uma boa articulação entre o CAES” e “um técnico sozinho não consegue mudar mentalidades enraizadas na comunidade” (TGP)*, sendo necessário um envolvimento de toda a equipa, de toda a organização e de toda a comunidade para o sucesso desta resposta.

A Comunidade tem um papel fundamental para a inclusão social dos utentes, no entanto, também pode ser um elemento de exclusão social, sendo díspar nas diferentes localidades, pela sua dimensão e consequentemente pelo impacto que cria, pelo trabalho que é feito pelos técnicos e pela gestão da IPSS para a desmistificação do preconceito existente com os utentes do CAES. Neste estudo, vemos uma comunidade que inclui e é parte integrante da resposta social, no caso do CAES 2.0 e uma comunidade que exclui e que pretende encerrar o CAES 1.B.

A intervenção social que é feita nos CAES tem em conta diferentes abordagens, de natureza endógena ao próprio indivíduo e ao CAES e de natureza exógena, relacionada com os

contextos políticos, sociais e económicos (Ferreira, 2012). Assim, os constrangimentos existentes na inclusão social dos utentes, tanto podem ser ao nível macro, nomeadamente relacionado com o *“mercado de arrendamento, (...) o emprego, que é mal pago e de muitas vezes de forma precária, sem contrato de trabalho (...) creche para os mais pequeninos, para que as mães possam ir trabalhar...”*(OS), como ao nível meso, na integração na comunidade local, porque sendo *“um local muito pequeno”* têm *“alguns preconceitos em relação a pessoas sem abrigo”* (P), ou constrangimentos ao nível micro, por inexistência de relações familiares e em termos pessoais, pelas competências pessoais, sociais e profissionais existentes. A multiplicidade de fatores que envolvem o indivíduo, exige a adoção de um modelo de intervenção sistémico, porque as pessoas dependem de sistemas, tal como Pincus e Minahan (1973 citado por Payne, 2002) referem, de sistemas informais ou naturais, de sistemas formais e de sistemas societais. Estes sistemas, de acordo com o Programa Estratégias e Técnicas contra a Exclusão Social e a Pobreza (2003) são passíveis de causalidade de uma situação de pobreza ou exclusão social, muito característica da população dos CAES.

O CAES 2.0. tem *“uma articulação (...) muito boa... uma grande proximidade entre (...). entidades”, porque trabalham “muito em rede, uns para os outros”* (OS), no sentido de minimizar os constrangimentos causados pela atual conjuntura económica, sendo uma resposta com grande rede de contactos, que sinaliza os utentes aos NPISA, articulando com o concelho vizinho, onde *“tem apartamentos partilhados, (...) Portanto, esta articulação é muito boa, por isso conseguimos ter aqui uma rotatividade...”* (OS).

O CAES 1.A encontra-se situado numa zona que *“trabalha muito bem com esta população, mais social...”, os “utentes são conhecidos, acabam por ser identificados, mas não há aqui aquela questão de exclusão....”* (TR).

No CAES 1.B ainda há um longo trabalho a ser feito no que concerne à relação com a rede de parceiros locais, em que a psicóloga refere que *“é uma rede que se poderia construir para o bem ”* (P) dos utentes, porque as empresas deveriam trabalhar com o CAES, porque *“por si só, não pode trabalhar sozinho”, que apesar de ser uma resposta de “emergência social,(...) quando saem daqui não levam quase mais nada, a não ser aqueles que ficam mais tempo e que conseguem levar já alguma aprendizagem”* (P).

Os Técnicos que trabalham no CAES definem em conjunto com os utentes, o seu projeto de vida, que pode passar pelo *“tratamento, e o projeto de vida desta pessoa é motivação para o*

*tratamento” e como tal, é definido um tempo para a sua execução. Em algumas situações “damos até ao máximo de três, seis meses, para que a pessoa se motive para este tratamento, para que nós possamos trabalhar as pessoas. Isto não é uma casa para as pessoas, e é importante que isto fique logo assente desde o início... (...) é uma alavanca, uma catapulta para a integração social... é uma oportunidade de apoio de terem uma equipa exclusiva a trabalhar para eles, para conseguirem uma vida melhor” (OS).*

Apoiar na definição do projeto de vida é um dos objetivos estratégicos definidos pela Segurança Social (2021 b) para os CAES. O projeto de vida pode passar, por exemplo, pela integração em outra valência, em ERPI, em comunidade terapêutica, na procura de solução habitacional, em formação profissional e em termos de trabalho. Este processo de integração pode ocorrer num curto espaço de tempo, mas como se tem vindo a constatar, a integração é cada vez mais prolongada no tempo, *porque “estamos a falar dos excluídos, e para os excluídos às vezes a inserção social é um... luxo...” (TGP).*

Há fatores de inclusão que dependem da conjuntura macro, mas há outros fatores, que dependem do trabalho que é realizado pelos técnicos e outros que dependem da própria pessoa. Desta forma, para além dos serviços básicos, o CAES 2.0 pretende também, tal como se encontra definido no Plano de Atividades CAES 2.0 (2021): apoiar na definição de um projeto de vida, de forma a facilitar o utente na sua integração familiar, social, escolar e profissional; promover o desenvolvimento e treino de competências pessoais, sociais e profissionais; e apoiar na ligação com os recursos e serviços da comunidade.

No CAES 2.0 criou-se a “*dinâmica de casa*” em que *“toda a gente participa... toda a gente ajuda a lavar a loiça... toda a gente limpa o CAES... toda a gente arruma os seus quartos, toda a gente... ajuda na cozinha. Aquilo que nós temos é quase uma família”, que envolve “um conjunto de voluntários da comunidade civil, que desenvolve imensas atividades... desde jardinagem, desde aulas de ginástica. Vamos ter um professor de dança.... enfim, nós tentámos ao máximo, criar toda esta dinâmica para que as pessoas tenham (...) normalidade, dentro do anormal, (...) ânimo, para lutar por uma vida melhor... para lutar por uma integração plena. (...) Não quisemos ser prestadores de serviços...” (OS).*

Também no CAES 1.A, uma das atividades que desenvolvem é à *“base de Role-plays (...) apoio ao nível de fazer os currículos, ao nível de procura de habitação, dar-lhes ferramentas*

*nesse sentido (...) ao nível da organização da medicação* (TR), no sentido de trabalhar as competências dos utentes para a sua autonomização.

É fundamental a relação que os técnicos criam com os utentes, como refere a Psicóloga, porque *“se a gente não cria relação, não conseguimos nada da outra pessoa. (...) Portanto, é preciso tempo para se criar essa relação de confiança, no fundo, e que as pessoas deixem de estar sempre à defesa e que se abram e que deixem de ser agressivas e que deixem de estar revoltadas, para perceberem, que o bom que elas têm lá dentro, porque elas tem coisas ótimas lá dentro, como todos nós, só que isso tem que se tirar e não se tira à primeira, nem à segunda nem à terceira. É preciso começar a conhecer as pessoas e criar essa relação”* (P).

A relação que o utente cria com os técnicos é essencial para o resultado da intervenção social, no entanto, não podemos esquecer que apesar da equipa técnica ser constituída por um psicólogo, *“somos uma emergência, ou seja, sendo uma emergência, por exemplo, não faz sentido (...) terem um tipo de género de acompanhamento”* (TR). O Técnico Responsável pelo CAES 1.A refere que esta resposta não engloba na sua essência uma intervenção focada num modelo cognitivo-comportamental, sendo importante definir desde o início, qual o objetivo desta resposta social, porque existe resistência e *“chega um momento em que nós temos que dizer... pronto, basta, não conseguimos não é. E esta não é a resposta indicada... porque nós não podemos protelar situações que depois ponham em causa, por exemplo, todos os outros”* (OS).

Mas a intervenção baseada num modelo cognitivo-comportamental difere entre os CAES, porque no CAES 1.B *“é uma resposta que realmente ajuda as pessoas (...). Não é só, cama, mesa e roupa lavada, mas ajuda... ajuda a nível de funcionárias, ajuda a nível da diretora, ajuda-nos inclusive psicologicamente para nós podermos seguir”* (UM).

No CAES 1.B a relação da comunidade com os utentes é mais fechada, e por isso, procura-se adotar uma visão do trabalho social mais reflexiva-terapêutica, que na perspetiva de Payne (2002: 403) *“ajuda as pessoas a conquistar poder para alcançarem os seus objetivos na vida”*.

O técnico responsável do CAES 1.A considera que o encaminhamento para a área da saúde é *“difícilimo, (...) e acho que é grande lacuna nesta área de intervenção com esta população”* (TR), no entanto, os técnicos arranjam estratégias e contactos privilegiados para a realização do encaminhamento e contornam os obstáculos criados pelo próprio sistema, por *“uma política dos governos, e do Serviço Nacional de Saúde. E que se torna bastante complicado*

*para as pessoas, para terem consultas de psiquiatria, consultas...seja do que for” (P). A intervenção dos técnicos em agilizar os processos é fundamental, porque há “bastantes, casos de protocolos de saúde que vêm para cá para cuidados médicos com os filhos e não há, (...) documentação nenhuma, não há números da Segurança Social, não há nada. É um trabalho completamente feito de base” (TR).*

Quando existem utentes com crianças *“a intervenção é completamente diferente. Primeiro que tudo, (...) é arranjar forma de integrar os miúdos em equipamento escolar, porque se eles não tiverem na escola, não é possível a mãe ir trabalhar e se autonomizar” (TR)* e estes fatores não dependem da própria pessoa, mas sim da existência de vagas nos equipamentos escolares.

Outra das intervenções realizadas pelos técnicos do CAES é *“ao nível do emprego, da procura de habitação, porque realmente muitos deles (...) tem dificuldades e nós (...) ajudamos de certa forma a fazer isso” (TR)*. No entanto, este aspeto depende em muito da iniciativa e do trabalho que é feito pelo próprio utente. Um dos fatores que condiciona a integração em termos profissionais, é o facto do CAES se localizar num *“sítio pequeno, e que não há muitas coisas para fazer” (P)* que por se localizar perto da praia o trabalho existente é *“trabalho sazonal” (P)*. Na opinião da psicóloga, *“as parcerias é uma coisa muito importante, para abrir novas portas, novas perspetivas, novas maneiras de ver o mundo, mesmo o falar com outras pessoas, tudo isso, socializar com outras pessoas, tudo isso lhes dá alento e estrutura às pessoas...” (P)*, porque esta escassez de contactos condiciona todo o processo de autonomização dos utentes e conseqüentemente, prolonga o tempo de permanência dos utentes no CAES.

No CAES 1.B *“não há grandes atividades” (P)* para promover ou desenvolver competências nos utentes, para além de *“terem o quarto limpo (...) lavam a cozinha, refeitório, etc., têm que ter tudo impecável. Mas não há mais atividades” (P)*.

De facto, Brémond et al (2002) referem um facto importante na emergência social, que veio questionar “os fundamentos da intervenção social”, porque a intervenção no CAES sendo considerada uma intervenção de emergência, onde é necessário assegurar primeiramente as necessidades básicas de acolhimento, alimentação e higiene, coloca em causa a intervenção no sentido lato do conceito, para a plena integração do indivíduo. Neste sentido, a questão fulcral desta resposta social de emergência com carácter temporário, é se cria as condições

necessárias para a elaboração de um projeto de vida da pessoa, que contemple a sua inclusão social.

O CAES é um *“centro de acolhimento de emergência social, que é uma resposta (...) temporária. Mas depois estão aqui há imenso tempo” (P)*, sendo importante *“quando eles chegam, dar-lhes uma casa, comida, roupa lavada e terem o sossego para eles próprios (...) depois, a partir daí, começarem a incentivá-los a serem ativos e começarem a serem responsáveis pela sua vida” (P)*, com o propósito de criarem condições para o desenvolvimento de competências, essenciais para o processo de autonomização.

A intervenção dos técnicos dos CAES e as atividades que desenvolvem, reflexo dos objetivos estabelecidos pela organização e dos recursos humanos existentes, em número suficiente para as escalas, mas insuficientes para o desenvolvimento de atividades mais específicas, que visem a aquisição de competências pelos utentes. Esta realidade é diferente do CAES 2.0, pela relação de proximidade que estabelece com a comunidade e pelo contributo dos voluntários ou dos recursos humanos da Instituição.

O trabalho dos técnicos do CAES é fundamental, porque agiliza os processos e apoia os utentes na criação de pontes entre estes e os serviços. No entanto, o sucesso só é possível, quando o utente cria com o técnico uma relação de confiança, de forma a que consigam trabalhar em conjunto. Assim, é necessário criar pontes entre os técnicos do CAES e os técnicos gestores, porque às vezes são inexistentes, sendo importante relembrar, que o Técnico Gestor é também responsável pelo utente. Este trabalho nem sempre é fácil, mas cabe a ambos trabalharem em conjunto, porque disso depende muito o sucesso da integração do utente.

São os utentes a peça fundamental deste puzzle, sem os quais não é possível trabalhar a sua inclusão, e neste sentido, as atividades que desenvolvem no CAES devem ser promotoras de desenvolvimento de competências. Os CAES envolvem os utentes nas atividades de vida-diária e de gestão da casa, para além de haver outras atividades realizadas por voluntários ou colaboradores, que também promovem a aquisição de novas competências.

Conhecer esta resposta social pelo olhar dos intervenientes permite compreender os fundamentos desta valência, que visa responder a situações de emergência ou crise, sendo uma resposta com carácter urgente, no sentido de colmatar as necessidades básicas. No entanto, e após estas necessidades estarem suprimidas, os CAES vão para além disso,

porque visam também a inclusão social dos utentes e, como tal, é necessário criar as condições para que isso ocorra. É necessário olhar para os CAES de forma transversal, conhecendo as práticas de gestão que promovem a inclusão social dos utentes, fundamental para o sucesso desta resposta social.

## **CAPÍTULO 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES**

“Não há nada pior para um jovem investigador do que a incapacidade para pôr ponto final no seu trabalho, seja por uma atitude excessivamente autocrítica, seja pela busca de uma perfeição ilusória, seja pelo receio da exposição pública, seja pela mistura de tudo isto” (Nóvoa, 2015: 17).

Este é o momento para refletir sobre todo o processo a que este trabalho conduziu e assumir que tem de ter um fim, mas sempre com a sensação de que seria agora o momento ideal para começar. O trabalho esteve sujeito a muitas curvas, mas sempre com a certeza e motivação para o concluir, culminando assim, na realização de um sonho, em terminar este percurso académico.

A realização deste trabalho permitiu-nos olhar para a nossa atividade profissional, com uma perspetiva positiva e de enriquecimento, apesar de todos os constrangimentos que ocorreram pela mudança de funções, enquanto coordenadora do CAES, acreditámos sempre que podemos fazer diferente e melhor, e foi com este espírito que a investigação tomou este rumo.

A investigação teve como fio condutor a pergunta de partida: “Quais as práticas de gestão dos CAES que promovem a inclusão social dos utentes?”

Neste último capítulo, apresenta-se as principais (in)conclusões desta investigação, resultados, recomendações, limitações do estudo e propostas para investigação futura.

### **Resposta à Questão de Investigação**

Em resposta à pergunta de partida, considera-se os seguintes aspetos de influência direta ou indireta em relação às práticas de gestão:

- Os técnicos do CAES dependem hierarquicamente e diretamente da gestão da IPSS, sendo a sua ação baseada nos objetivos estratégicos e nos planos de atividade estipulados para cada resposta social;
- Algumas das atividades desenvolvidas pelos técnicos do CAES são resultado dos planos de atividades e dos recursos humanos existentes, as quais, promovem o desenvolvimento de competências nos utentes;

- O trabalho desenvolvido pelos técnicos dos CAES tem impacto na articulação com os técnicos gestores e por conseguinte na agilização nos processos dos utentes;
- A imagem preconizada pela gestão da IPSS em relação ao CAES reflete-se no trabalho dos técnicos e nas relações com a comunidade e/ou rede local de serviços;
- A relação que o CAES tem com a comunidade resulta da intervenção da gestão, sendo um dos fatores preponderantes para a inclusão social dos utentes;

### **Recomendações para a Gestão dos CAES**

O presente trabalho permitiu alargar os horizontes e através de outras realidades produzir as seguintes recomendações para a gestão das IPSS e para a gestão dos CAES;

- Adotar práticas de partilha entre os técnicos dos diferentes CAES, promovendo reuniões de trabalho e troca de experiências profissionais com sucesso, ao nível institucional e da inclusão social dos utentes;
- Envolver o poder político na dinâmica e desenvolvimento da resposta social, desde o momento da conceção;
- Promover ações ao nível da gestão da IPSS e dos técnicos, no sentido de trabalhar a imagem da instituição e do CAES na comunidade;
- Envolver a comunidade nas atividades do CAES, através de ações de voluntariado;
- Planificar as atividades do CAES, tendo por objetivos prioritários a inclusão social dos utentes;
- Fortalecer as relações profissionais com outros técnicos da área social e da área da saúde;
- Trabalhar em rede: estabelecer parcerias e protocolos formais ou informais com as organizações locais, regionais ou nacionais;
- Tornar o CAES uma resposta rentável em termos económicos, pela otimização dos recursos existentes, através de atividades realizadas pelos utentes que possam contribuir economicamente para a Instituição;

## **Limitações do Estudo**

No desenvolvimento deste estudo, foi possível identificar algumas limitações, como o facto de a investigadora trabalhar num CAES e, por esse motivo, poder ser fator de inibição por parte dos entrevistados, mesmo com a garantia de confidencialidade que lhes foi dada.

De referir, também, o facto de se ter restringido a investigação ao contexto português, podendo existir outros modelos de alojamento ou contributos não estudados, como também, alargar a análise à perspectiva dos CAT – Centros de Acolhimento Temporários.

Importa ainda alertar para o facto de não se poder generalizar as conclusões, pela reduzida dimensão da amostra, nem aprofundar detalhadamente os casos de sucesso e os fatores que contribuíram para os mesmos.

## **Sugestões para Investigação Futura**

Na elaboração deste trabalho percebeu-se o quanto seria interessante em trabalhos futuros, alargar o leque e abranger todos os CAES do país, que por uma questão temporal, de método e de restrição à informação, não foi possível neste trabalho.

Assim, consideramos que a recolha de informação de todos os CAES, através dos diversos órgãos sociais, dos técnicos responsáveis dos CAES, dos técnicos gestores e dos utentes, seria enriquecida com o contributo dos técnicos da LNES, dos diretores distritais da Segurança Social, como da própria comunidade, porque tornaria a investigação muito mais rica em termos de análise de conteúdo.

Ao realizar este trabalho, surgiram outras temáticas que seria interessante aprofundar, nomeadamente, o impacto que esta resposta social tem na vida dos utentes e a diferença entre um Centro de Alojamento Temporário e um Centro de Alojamento de Emergência Social para a inclusão social dos utentes.

Ao terminar este trabalho de investigação, consideramos que os Centros de Alojamento e Emergência Social se encontram ainda numa fase embrionária e que o futuro reserva o aumento do número de CAES e a necessidade de produção de conhecimento nesta área, mas, como diria António Machado, “o caminho faz-se caminhando”.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alvibo-Borba, A. & Mata-Lima, H. (2011). *Exclusão e inclusão social nas sociedades modernas: um olhar sobre a situação em Portugal e na União Europeia*. Serviço Social & Sociedade. p. 219-240. <https://www.scielo.br/j/sssoc/a/m9myrdnWWqsDjph5WRsRHym/?format=pdf&lang=pt>
- Anheier, H. (2000). *Managing non-profit organisations: Towards a new approach*. Civil Society Working Paper 1. <http://eprints.lse.ac.uk/29022/1/cswp1.pdf>
- Azevedo, C., Campos, R. & Meneses, J. (2010). *Gestão de organizações sem fins lucrativos, o desafio da inovação social*. Porto: Imoedições - Edições Periódicas e Multimédia (Grupo Editorial Vida Económica).
- Barreto, E. (2000). *Vinculação e relações de Objeto dos sem-abrigo: Um estudo exploratório*. [Dissertação do Mestrado em Psicologia Legal. Instituto Superior de Psicologia Aplicada]. <https://repositorio.ispa.pt/bitstream/10400.12/975/1/DM%20BARR-E1.pdf>
- Bento, A (1999). *Sem-abrigo: do açoitador às psicoterapias de rua*. Hospital Júlio de Matos. (p.7-16).[https://www.researchgate.net/publication/326588927\\_SemAbrigo\\_do\\_Acoitar\\_as\\_Psicoterapias\\_de\\_Rua](https://www.researchgate.net/publication/326588927_SemAbrigo_do_Acoitar_as_Psicoterapias_de_Rua)
- Bento, A. & Barreto, E. (2002). *Sem-amor, Sem-abrigo*. Confrontações.
- Berger, B. & Berger, P. (1977). *O que é uma instituição social?* Em J.S. Martins & M.M. Foracchi. *Sociologia e sociedade: leituras de introdução à sociologia*. (pp.193-199). São Paulo: LTC.
- Bernardo, C. (2012). *O conceito de emergência social: estudo de caso - a Linha Nacional de Emergência Social (LNES-144) - Do laboratório ao observatório social*. [Dissertação para obtenção de grau de Mestre em Gestão e Políticas Públicas]. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.<https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/5102/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20FINAL.pdf>

- Brémond, P., Gérardin, E. & Ginestet, J. (2002). *En quoi l'urgence sociale interroge-t-elle les pratiques professionnelles?* EMPAN n° 46 (p.129-135).  
[https://www.cairn.info/load\\_pdf.php?download=1&ID\\_ARTICLE=EMPA\\_046\\_0129](https://www.cairn.info/load_pdf.php?download=1&ID_ARTICLE=EMPA_046_0129)
- Campenhoudt, L. Raymond Quivy, J. (2019). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. Gradiva.
- Carmo, H. (1999). *Desenvolvimento comunitário*. Lisboa: Universidade Aberta.
- CASES (2011). *A economia social: conceito proposto pelo OBESP*. Observatório da Economia Social em Portugal. [https://www.cases.pt/wp-content/uploads/OBESP\\_Conceito\\_de\\_Economia\\_social\\_09\\_DEZ\\_2011.pdf](https://www.cases.pt/wp-content/uploads/OBESP_Conceito_de_Economia_social_09_DEZ_2011.pdf)
- Comissão Europeia. (s.d). *O pilar europeu dos direitos sociais em 20 princípios*.  
[https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles\\_pt](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_pt)
- Constituição da República Portuguesa* (1976). Diário da República, nº86/1976. Série I de 1976-04-10.
- Costa, A. (1998). *Exclusões sociais*. Lisboa: Gradiva.
- Coutinho, S. (2021). *Políticas públicas de intervenção para pessoas em situação de sem-abrigo: Propostas de critérios de avaliação potenciadores da eficácia na prevenção e intervenção junto da população*. [Mestrado em Políticas Públicas. Instituto Universitário de Lisboa]. [https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/24999/1/master\\_seomara\\_valente\\_coutinho.pdf](https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/24999/1/master_seomara_valente_coutinho.pdf)
- Cuddel, A. (s.d.). *(sem) Abrigo*. O poeta e os outros poemas.  
<https://albertocuddel.wordpress.com/2021/04/02/sem-abrigo/>
- Damon, J. (2001). *L'urgence sociale au prisme de sa ligne budgétaire*. Autour du 47.21. *Revue Française des Affaires Sociales*, 55, (p.13-35) França: La Documentation Française.
- Declaração Universal dos Direitos Humanos* (1948). <https://dre.pt/dre/geral/legislacao-relevante/declaracao-universal-direitos-humanos>

*Decreto-lei n.º 26/2021. Procede à criação da Bolsa Nacional de Alojamento Urgente e Temporário.* (2021). Diário da República n.º 63/2021, Série I de 2021-03-31, páginas 8 - 15.

*Decreto-lei n.º 59/2018. Aprova o Código das Associações Mutualistas.* (2018). Diário da República n.º 160/2018, Série I de 2018-08-21, páginas 4287 - 4288.

*Decreto-Lei n.º 119/83. Aprova o Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social.* (1983). Diário da República n.º 46/1983, Série I de 1983-02-25, páginas 643 - 656.

*Decreto-Lei nº 172-A/2014. Procede à quinta alteração ao Decreto-Lei n.º 119/83, de 25 de fevereiro, que aprova o Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social.* (2014). Diário da República n.º 221/2014, 1º Suplemento, Série I de 2014-11-14.

Dupas, G. (1999). *Economia global e exclusão social: pobreza, desemprego, estado e o futuro do capitalismo* (2ª. ed.). Paz & Terra.

ENIPSSA (2017). *Conceito de pessoa em situação de sem-abrigo*. ENIPSSA. <https://www.enipssa.pt/conceito-de-pessoa-em-situacao-de-sem-abrigo>

ENIPSSA (2021). *Inquérito caracterização das pessoas em situação de sem-abrigo - 31 de dezembro 2020*. <http://www.enipssa.pt/documents/10180/11876/Inqu%C3%A9rito+de+caracteriza%C3%A7%C3%A3o+das+pessoas+em+situ%C3%A7%C3%A3o+de+s+em-abrigo+%E2%80%93+31+de+dezembro+2020+%E2%80%93+Dados/f24216a3-476c-4e18-95f4-a8584b741f27>

European Anti Poverty Network (2021). *25 anos de rendimento social de inserção*. EAPN.

FEANTSA (s.d.). *ETHOS Tipologia europeia de exclusão relacionada com habitação*. [https://www.feantsa.org/download/ethos\\_pt\\_final1893132162398804628.pdf](https://www.feantsa.org/download/ethos_pt_final1893132162398804628.pdf)

FEANTSA (2005). *FEANTSA proposal for urban audit 2006*. Brussels. FEANTSA.

Ferreira, J. (2012). *Intervenção social*. nº39. Universidade Lusíada Editora.

Ferreira, M. (2013). *A ética da investigação em Ciências Sociais*. Revista Brasileira de Ciência Política. (pp. 169- 191) <https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/mzyHq5zFKhB5c69S6dPFfQr/?lang=pt>

- Grupo para a implementação, monitorização e avaliação da Estratégia Nacional para a Integração das Pessoas em Situação de Sem-Abrigo 2017-2023. (2018). *Modelo de Intervenção e Acompanhamento Integrado*. ENIPSSA
- Grupo para a implementação, monitorização e avaliação da Estratégia Nacional para a Integração das Pessoas em Situação de Sem-Abrigo 2017-2023. (2021). *Plano de Ação 2021-2023*. ENIPSSA
- Instituto da Segurança Social, I.P. (2017). *Guia prático - Linha Nacional de Emergência Social*. [https://www.seg-social.pt/documents/10152/14960/N38\\_LNES/652c361e-4460-419f-97fd-3dde5ddab962](https://www.seg-social.pt/documents/10152/14960/N38_LNES/652c361e-4460-419f-97fd-3dde5ddab962)
- Laidi, Z. (1998). *L'urgence ou la dévalorization culturelle de l'avenir*. Revue Esprit.
- Lei n.º 4/2007. Aprova as bases gerais do sistema de segurança social*. (2007). Diário da República n.º 11/2007, Série I de 2007-01-16, páginas 345 - 356.
- Lei n.º 24/2012. Aprova a Lei-Quadro das Fundações e altera o Código Civil, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 47344, de 25 de novembro de 1966*. (2012). Diário da República n.º 131/2012, Série I de 2012-07-09, páginas 3550 - 3564.
- Lei n.º 30/2013. Lei de Bases da Economia Social*. (2013). Diário da República n.º 88/2013, Série I de 2013-05-08.
- Lei n.º 66/2017. Primeira alteração à Lei n.º 119/2015, de 31 de agosto, que aprova o Código Cooperativo* (2017). Diário da República, n.º153, Série I de 2017-08-09.
- Lei n.º 67/2021. Alteração à Lei-Quadro das Fundações*. (2021). Diário da República n.º 165/2021, Série I de 2021-08-25, páginas 2 - 30.
- Lei n.º 119/2015. Aprova o Código Cooperativo e revoga a Lei n.º 51/96, de 7 de setembro* (2015). Diário da República, n.º 169, Série I de 2015-08-31.
- Leiria, A., Palma, P. & Cunha, M. (2006). *O contrato psicológico em organizações empreendedoras: perspectivas do empreendedor e da equipa*. Comportamento Organizacional e Gestão. vol.12. nº1 (p. 67-94). <https://scielo.pt/pdf/cog/v12n1/v12n1a05.pdf>

- Lopes, J. (2006). *“Exclusão social” e controle social: estratégias contemporâneas de redução da sujeitidade*. Psicologia & Sociedade. Universidade do Vale do Rio dos Sinos. p. 13-24. <https://www.scielo.br/j/psoc/a/dvGnmB9JHnKR5gf7gFddNKr/?format=pdf&lang=pt>
- Mações, M. (2018). *Manual de Gestão Moderna. Teoria e Prática*. Actual. [https://read.amazon.com/kp/embed?linkCode=kpe&ref\\_=cm\\_sw\\_r\\_kb\\_dp\\_PSGXyb2MC8RPW&asin=B07CJ6FGSN&tag=tpltrs-20&amazonDeviceType=A2CLFWBIMVSE9N&from=Bookcard&preview=newtab&reshareId=TSEPEAX09GSMPTJ5VXT7&reshareChannel=system](https://read.amazon.com/kp/embed?linkCode=kpe&ref_=cm_sw_r_kb_dp_PSGXyb2MC8RPW&asin=B07CJ6FGSN&tag=tpltrs-20&amazonDeviceType=A2CLFWBIMVSE9N&from=Bookcard&preview=newtab&reshareId=TSEPEAX09GSMPTJ5VXT7&reshareChannel=system)
- Marques, D. (2018). *O papel do serviço social em contexto de casa de abrigo para mulheres e crianças vítimas de violência doméstica*. [Dissertação de Mestrado em Serviço Social]. Instituto Universitário de Lisboa.
- Mateus, B. (2007). *Emergência Médica Pré-hospitalar: Que realidade*. Loures. Lusociência/Edições Técnicas e Científicas, Lda.
- Meira, D. (2013). *A Lei de Bases da Economia Social Portuguesa: Do Projeto ao Texto Final*. Revista jurídica. Nº24/2013. [https://recipp.ipp.pt/bitstream/10400.22/5025/1/02\\_Apariciopdf.pdf](https://recipp.ipp.pt/bitstream/10400.22/5025/1/02_Apariciopdf.pdf)
- Miguel, M., Ornelas, J. & Maroco, J. (2010). *Modelo de atitudes face aos sem-abrigo em Portugal*. Análise Psicológica (Vol..28, nº3). [https://scielo.pt/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0870-82312010000300005&lng=pt&nrm=iso?script=sci\\_arttext&pid=S0870-82312010000300005&lng=pt&nrm=iso](https://scielo.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0870-82312010000300005&lng=pt&nrm=iso?script=sci_arttext&pid=S0870-82312010000300005&lng=pt&nrm=iso)
- Ministério Público. (s.d.a). *Carta Social Europeia Revista. Série de Tratados Europeus / 163* [...].[https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/carta\\_social\\_europeia\\_revista.pdf](https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/carta_social_europeia_revista.pdf)
- Ministério Público. (s.d.b). *Pacto internacional sobre os direitos económicos, sociais e culturais*. [https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/pacto\\_internacional\\_sobre\\_os\\_direitos\\_economicos.pdf](https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/pacto_internacional_sobre_os_direitos_economicos.pdf)

Nações Unidas (s.d.). *Pobreza*. Centro regional de Informação para a Europa Ocidental.  
<https://unric.org/pt/eliminar-a-pobreza/>

Nogueira, R. (2014). *O caso das Instituições de Solidariedade Social*. [Dissertação de mestrado, Instituto Superior Miguel Torga, Coimbra]. <https://repositorio.ismt.pt/bitstream/123456789/627/1/Tese%20Gest%C3%A3o%20de%20Recursos%20Humanos%20no%20Terceiro%20Setor.pdf>

Nóvoa, A. (2015). *Carta a um jovem investigador em Educação*. *Investigar em Educação*, nº 2(3). (pp.13-21).

Observatório Nacional (s.d.) *Estratégia nacional para a integração de pessoas sem-abrigo 2009-2015*. Observatório luta contra a pobreza na cidade de Lisboa.  
<https://on.eapn.pt/acontecimento/criacao-da-estrategia-nacional-para-a-integracao-de-pessoas-sem-abrigo-2009-2015/>

Parlamento Europeu. (2017). *Resolução do Parlamento Europeu, de 19 de janeiro de 2017, sobre um Pilar Europeu dos Direitos Sociais*. [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0010\\_PT.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0010_PT.html)

Parlamento Europeu, Conselho da União Europeia & Comissão Europeia. (s.d.). *Pilar Europeu dos Direitos Sociais*. [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)

Payne, M. (2002). *Teoria do trabalho social moderno*. Coimbra. Quarteto.

Pereira, A. (2006). *Há quase 3000 sem-abrigo em Portugal Continental*. Público.  
<https://www.publico.pt/2006/08/04/sociedade/noticia/ha-quase-3000-semabrigo-em-portugal-continental-1266209>

Pereira, A., Barreto, P. & Fernandes, G. (2001). *Análise longitudinal dos sem-abrigo em Lisboa: a situação em 2000: relatório final*. Lisboa. Laboratório Nacional de Engenharia civil e Câmara Municipal

Pereira, A., Shitsuka, D., Parreira, F. & Shitsuka, R. (2018). *Metodologia da pesquisa científica*. Universidade Federal de Santa Maria  
[https://www.ufsm.br/app/uploads/sites/358/2019/02/Metodologia-da-Pesquisa-Cientifica\\_final.pdf](https://www.ufsm.br/app/uploads/sites/358/2019/02/Metodologia-da-Pesquisa-Cientifica_final.pdf)

- Pereirinha, J. (2003). *Economia social e Estado-Providência*. *Intervenção Social*, 27, (p.233–240). <http://revistas.lis.ulusiada.pt/index.php/is/article/view/1082/1206>
- Pina e Cunha, M., Rego, A., Campos e Cunha, R. & Cabral-Cardoso., (2007). *Manual de Comportamento Organizacional e Gestão*. (7ª ed.). Editora RH.
- Plano de Recuperação e Resiliência (2021). *Aviso de manifestação de interesse. Investimento RE-CO2-iO2 - Bolsa Nacional de Alojamento Urgente e Temporário. Aviso nº1/CO2-iO2/2021*. Compete 02-Habituação. Bolsa Nacional de Alojamento Urgente e Temporário. Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana.
- Portaria n.º 120/2021. Define o modelo de funcionamento e de gestão da Bolsa Nacional de Alojamento Urgente e Temporário, criada ao abrigo do Decreto-Lei n.º 26/2021, de 31 de março*. (2021). *Diário da República n.º 110/2021, Série I de 2021-06-08, páginas 13 - 18*.
- Portaria n.º 196-A/2015. Define os critérios, regras e formas em que assenta o modelo específico da cooperação estabelecida entre o Instituto da Segurança Social, I. P. (ISS, I. P.) e as instituições particulares de solidariedade social ou legalmente equiparadas*. (2015). *Diário da República n.º 126/2015, 1º Suplemento, Série I de 2015-07-01, páginas 2 - 12*.
- Portaria n.º 371/2019. Regula os termos de funcionamento da Linha Nacional de Emergência Social, adiante designada LNES*. (2019). *Portaria n.º 371/2019, de 14 de outubro*.
- Programa Estratégias e Técnicas contra a Exclusão Social e a Pobreza (2003). *A luta contra a pobreza e a exclusão social em Portugal. Experiências do programa nacional de luta contra a pobreza*. Genebra. Bureau Internacional do Trabalho. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-lisbon/documents/publication/wcms\\_714557.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-lisbon/documents/publication/wcms_714557.pdf)
- Projecto de Lei n.º 68/XII. Lei de Bases da Economia Social* (2011). Assembleia da República.
- República Portuguesa. (2017). *Estratégia nacional para a integração de pessoas sem-abrigo*. Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social. <https://www.portugal.gov.pt/download->

ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBAAAAB%2bLCAAAAAAABAAzNDc3BgDvciBnBA  
AAAA%3d%3d

República Portuguesa. (2021). *Lançada Rede de Resposta Integrada em Emergência Social*.  
[www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/noticia?i=lancada-rede-de-resposta-  
integrada-em-emergencia-social](http://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/noticia?i=lancada-rede-de-resposta-integrada-em-emergencia-social)

*Resolução da Assembleia da República n.º 167/2017. Recomenda ao Governo a publicação de um relatório de avaliação da política portuguesa de acolhimento de refugiados.* (2017). Diário da República n.º 142, Série I de 2017-07-25.

*Resolução do Conselho de Ministros nº2/2021. Altera a Estratégia Nacional para a Integração das Pessoas em Situação de Sem-Abrigo 2017-2023* (2021). Diário da República n.º 14/2020, Série I de 2020-01-21, páginas 3 - 13.

*Resolução do Conselho de Ministros n.º 91/2001. Aprova o Plano Nacional de Acção para a Inclusão.* (2001). Diário da República n.º 181/2001, Série I-B de 2001-08-06, páginas 4800 - 4848.

*Resolução do Conselho de Ministros nº107/2017. Aprova a Estratégia Nacional para a Integração das Pessoas em Situação de Sem-Abrigo: Prevenção, Intervenção e Acompanhamento, 2017-2023* (2017). Diário da República n.º 142/2017, Série I de 2017-07-25, páginas 3923 - 3931.

*Resolução do Conselho de Ministros n.º 136/2008. Determina a elaboração do Plano Nacional de Acção para a Inclusão 2008-2010.* (2008). Diário da República n.º 174/2008, Série I de 2008-09-09, páginas 6276 - 6277.

*Resolução do Conselho de Ministros n.º 166/2006. Aprova o Plano Nacional de Acção para a Inclusão (PNAI) para o período de 2006-2008.* (2006). Diário da República n.º 240/2006, Série I de 2006-12-15, páginas 8403 - 8456.

*Resolução do Conselho de Ministros n.º 192/2003. Aprova o Plano Nacional de Acção para a Inclusão para 2003-2005.* (2003). Diário da República n.º 295/2003, Série I-B de 2003-12-23, páginas 8576 - 8662.

Rodrigues, F. (s.d.). *Plano Nacional de Acção para a Inclusão 2008-2010*.  
<https://www.fea.pt/files/b376d40274c1579d3816f56c243762d7ecadab97.pdf>

- Romano, V. (2008). *A intoxicação linguística: o uso perverso da língua*. Viseu. Deriva Editores.
- Rosanvallon, P. (1995). *La nouvelle question sociale. repenser l'état providence*. Paris: Seuil.
- Savova, K. (2022). *Revisão Sistemática e meta-análise sobre a relação entre a pobreza e as práticas parentais abusivas e negligentes*. [Dissertação de Mestrado em Psicologia Forense]. Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologia. [https://recil.ensinolusofona.pt/bitstream/10437/13022/1/VP\\_Savova\\_Kristina\\_MPsicologiaForense\\_2022.pdf](https://recil.ensinolusofona.pt/bitstream/10437/13022/1/VP_Savova_Kristina_MPsicologiaForense_2022.pdf)
- Schaffer, S. (2015). *Success Factors for Nonprofit Organizations*. [https://static.squarespace.com/static/524891dce4b031f96a67af99/t/54a5b406e4b07985e3671cfe/1420145670455/PIMG\\_Success\\_Factors\\_for\\_Nonprofit\\_Organizations\\_2015.pdf](https://static.squarespace.com/static/524891dce4b031f96a67af99/t/54a5b406e4b07985e3671cfe/1420145670455/PIMG_Success_Factors_for_Nonprofit_Organizations_2015.pdf)
- Segurança Social (s.d.a). *Estratégia Nacional para a Integração de Pessoas Sem Abrigo. Prevenção, Intervenção e Acompanhamento 2009-2015*. [https://www.seg-social.pt/documents/10152/13334/enipsa\\_2009\\_2015/b8ca2dae-9f65-415b-b2cd-e1fc5db49b5c/b8ca2dae-9f65-415b-b2cd-e1fc5db49b5c](https://www.seg-social.pt/documents/10152/13334/enipsa_2009_2015/b8ca2dae-9f65-415b-b2cd-e1fc5db49b5c/b8ca2dae-9f65-415b-b2cd-e1fc5db49b5c)
- Segurança Social. (s.d.b). *20 anos da Linha Nacional de Emergência Social. Celebrar o Passado e Preparar o Futuro*. Quem Somos, Newsletter Solidária (6ª ed.). <https://www.seg-social.pt/tema-de-capa006>
- Segurança Social (s.d.c). *Conceito de pessoa sem-abrigo*. Departamento de Desenvolvimento Social. <https://www.jpn.up.pt/wp-content/uploads/2018/01/Conceito-Sem-Abrigo.pdf>
- Segurança Social. (s.d.d). *Pessoas e lugares*. Newsletter Solidária (17ª ed.). <https://www.seg-social.pt/pessoas-e-lugares017>
- Segurança Social (2019). *Pedidos para funcionamento de CAES (pessoas em situação de sem-abrigo e refugiados)*. <https://www.seg-social.pt>
- Segurança Social (2021a). *Pessoas em situação de sem abrigo*. <https://www.seg-social.pt/pessoas-em-situacao-sem-abrigo>
- Segurança Social (2021b). *Família e comunidade*. <https://www.seg-social.pt/familia-e-comuni>

dade#

Segurança Social (2021c). *Redes Locais de Intervenção Social (RLIS)*. <https://www.seg-social.pt/redes-locais-de-intervencao-social-rlis>

Sontag-Padilla, L., Staplefoote, L., & Gonzalez Morganti, K. (2012). *Financial Sustainability for Nonprofit Organizations*. Health and Rand Education. file:///C:/Users/SCM/Downloads/RAND\_RR121.pdf

Sousa, S. (2013). *As Instituições Particulares de Solidariedade Social num Contexto de Crise Económica*. <https://www.fea.pt/files/30a83a6e1c7495224ffff10a4287448101c88047.pdf>

Sparks, N. (2012). *Um Porto Seguro*. São Paulo: Novo Conceito Editora.

União das Misericórdias Portuguesas. (2020). *Apresentação*. <https://www.ump.pt/Home/uniao/apresentacao/>

United Nations (1995). *PAWSSD Chapter 2. Department of Economic and Social Affairs Social Inclusion*. <https://www.un.org/development/desa/dspd/world-summit-for-social-development-1995/wssd-1995-agreements/pawssd-chapter-2.html>

Viana da Cruz, M. (2018). *Opinião pública sobre as pessoas sem-abrigo em Portugal*. [Dissertação de Mestrado em Psicologia Aplicada. Escola de Psicologia. Universidade do Minho]. <http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/55897/1/Disserta%c3%a7%c3%a3o%2bde%2bMestrado%2b-%2bMariana%2bCruz.pdf>

Villan, M. (1997). *L'urgence sociale: Nouveau paradigme de l'action sociale*. Revue L'Observatoire, 16. Liège. Dossier Urgence Sociale.

Viscarret, J. (s.d.). *Modelos de intervención en Trabajo Social*. (pp.293-344). <https://juanherrera.files.wordpress.com/2009/09/capitulo-8-modelos-de-intervencion-en-ts.pdf>

Viscarret, J. (2007). *Modelos y métodos de intervención en Trabajo Social*. Política social / Servicios sociales. Alianza Editorial

## **APÊNDICES**

### **Apêndice A: Guião dos Inquéritos por Entrevista Semi-estruturada**

#### **Entrevistas aos Técnicos do CAES**

1. Há quanto tempo trabalha no CAES?
2. Quantos utentes tem?
3. Quantos Recursos Humanos estão afetos ao Projeto? Considera haver necessidade de mais Recursos Humanos? Quais as áreas de formação?
4. Qual é o objetivo deste CAES? E qual a sua importância?
5. Que trabalho desenvolve no CAES? E a relação com os utentes?
6. Como caracteriza os utentes em termos de Género? E de Idade? E de relações familiares? E de Habilitações? E de Consumos? E de Doenças Psiquiátricas?
7. Qual o tempo médio de estadia dos utentes no CAES?
8. Quais os fatores que considera preponderantes para a inclusão social dos utentes?
9. Quais as práticas do CAES que são promotoras da inclusão social dos utentes?
10. Como caracteriza o trabalho do CAES com a rede de parceiros locais?
11. Como avalia a relação dos vários serviços (educativo, saúde, justiça, habitação, outras instituições relacionadas com direitos políticos, cívicos, Integração em Comunidade Terapêutica, Consultas de Psiquiatria) com o CAES / Utes do CAES?
12. Quais as maiores dificuldades com que se defronta na inclusão social dos utentes?
13. Qual a relação existente entre os utentes e a Comunidade Local? Considera que essa relação é promotora de inclusão/exclusão social dos utentes?
14. Há utentes que estão inseridos na comunidade (através do trabalho / grupos)?
15. Os utentes têm acesso a rendimentos? (PSI, RSI, Pensões, etc.)?
16. Promove-se o contacto com a rede de próxima / família / amigos dos utentes?
17. Como avalia a ação do poder político local em relação ao CAES / Utes do CAES?
18. Como avalia a ação da Direção da Instituição em relação ao CAES / Utes do CAES?  
Que imagem é preconizada do CAES?
19. Quais são os objetivos futuros da Direção/Gestão da IPSS para o CAES?
20. Como avalia o acompanhamento realizado pelos Gestores de Caso?
21. Como caracteriza a articulação dos Gestores de Caso com os Técnicos do CAES?

22. Como avalia a relação dos Gestores de Caso com os utentes? Acha que essa relação é importante para a inclusão social dos utentes?
23. Considera que as atividades desenvolvidas no CAES desenvolvem competências nos utentes? Que atividades desenvolvem?
24. Considera existir preconceito da sociedade em relação aos utentes? Qual o motivo? O que se poderia fazer de diferente para a desmistificação do preconceito?
25. Que práticas existentes atualmente considera que são promotoras de inclusão social dos utentes?
26. Que consideraria fazer de diferente, para que os utentes sejam mais facilmente incluídos na sociedade?
27. Considera que os utentes possuem as competências necessárias para a sua inclusão social!?
28. Considera que existe partilha de informação entre os diferentes CAES?
29. Casos de Insucesso de Utentes.
30. Casos de Sucesso de Utentes.

### **Entrevistas aos Gestores de Caso**

31. Trabalha / Já trabalhou com algum CAES / Com quantos? / Quais? (resposta opcional)?
32. Tem ideia de quantos utentes já acompanhou, que estiveram integrados nos CAES?
33. Na sua opinião, qual é o objetivo dos CAES? E qual a sua importância?
34. Considera que os CAES promovem a inclusão social dos utentes? Justifique.
35. Considera que os utentes possuem as competências necessárias para a sua inclusão social?
36. Quais os fatores que considera mais importantes para a inclusão social dos utentes, que estejam inseridos no CAES?
37. Quais as práticas dos CAES que considera serem promotoras da inclusão social dos utentes?
38. Como avalia o trabalho dos CAES com a rede de parceiros locais?
39. Como avalia a relação dos Gestores de Caso com os utentes? Acha que essa relação é importante para a sua inclusão social? Porquê?
40. Como caracteriza a articulação com os Técnicos dos CAES?

41. Como avalia o papel da comunidade em relação à inclusão social dos utentes?
42. Considera que os Técnicos do CAES poderiam intervir para a desmistificação do preconceito social em relação aos utentes?
43. Considera que os CAES desenvolvem competências nos utentes?
44. Para si, qual o modelo ideal de funcionamento dos CAES?

### **Entrevistas aos Utentes**

45. Há quanto tempo se encontra acolhido neste CAES?
46. Qual a sua idade? Estado Civil? Habilitações? Situação Face ao Emprego? Rendimentos? Estado de Saúde?
47. Quais as razões para ter sido acolhido neste CAES?
48. Já esteve anteriormente acolhido em algum CAES, Centro de Acolhimento ou noutra resposta social?
49. O que é que considera importante para melhorar a sua vida pessoal e as suas condições de vida?
50. Qual a importância do CAES na sua vida?
51. Considera que este CAES corresponde às suas expectativas? Porquê?
52. O que considera que este CAES poderia fazer para melhorar as suas condições de vida?
53. Como avalia a articulação do CAES com outras organizações da comunidade?
54. Como avalia a intervenção dos Gestores de Caso?
55. Como avalia a intervenção dos Técnicos do CAES? É promotora de desenvolvimento de competências para a sua vida?
56. O que gostaria que fosse diferente neste CAES?
57. Considera que a comunidade acolhe bem os utentes do CAES? Justifique.
58. O que pensa das Condições do Edifício, Físicas, Recursos Humanos, Organização / Regras de Funcionamento deste CAES?

## **Apêndice B: “Critérios Comuns que Definem Todas as Tipologias de Emergência Social**

(Nota Inicial: Nenhum destes critérios, comuns ou específicos, deve ser tido em conta de forma isolada)

- Não são asseguradas as condições mínimas de sobrevivência (por exemplo, alimentação);
- Ausência de suporte familiar / rede de apoio informal
- Desconhecimento da rede de serviços formais;
- Inacessibilidade às redes de apoio resultante de isolamento geográfico;
- Inexistência / ausência de recursos económicos;
- Existência de dependentes, menores e incapacitados a cargo;
- Situação irregular no país (indocumentados);
- Analfabetismo / iliteracia;
- Manifesta debilidade no discurso;

### **Critérios que definem a tipologia de Emergência Social - Sem Abrigo:**

- Ser o próprio a efetuar o contacto telefónico, durante o dia (aqui considera-se das 8h às 23h) manifestando vontade de alterar a sua situação;
- Inexistência de condições climatéricas adversas;
- Incapacidade / capacidade reduzida de locomoção do próprio;
- Ruturas sucessivas nas relações familiares;
- Afastamento progressivo dos serviços de apoio de ação social;
- Idade: utentes idosos e utentes jovens (entre os 18 e os 21 anos);
- Género do utente;

### **Critérios que definem a tipologia de Emergência Social - Violência Doméstica - Pedido de apoio pela primeira vez:**

- Existência de perigo de vida iminente (ameaças de morte, existência de armas, privação da liberdade, etc.);
- A vítima de violência doméstica (adiante designada VVD) encontra-se na dependência económica do alegado agressor;
- A VVD encontra-se a residir na habitação da família alargada do alegado agressor;
- Má qualidade (relações conflituosas) com rede familiar/rede de apoio;
- Ausência / inadequação dos recursos económicos e habitacionais por parte da rede familiar / rede de apoio na proteção da vítima;
- As agressões ocorrem na presença de menores;
- Existência de patologias psiquiátricas diagnosticadas no alegado agressor;
- Existência de antecedentes criminais do alegado agressor;

- Consumos de álcool e/ou estupefacientes por parte do alegado agressor;
- Fragilidade emocional e psicológica da VVD;
- Hospitalização anteriores da VVD;
- Frequência e gravidade das agressões;
- Existência de agressão física e/ou psicológica recente;

### **Critérios que definem a tipologia de Emergência Social - Violência Doméstica - Pedido de Apoio Reincidente**

- Existência de perigo de vida iminente (ameaças de morte, existência de armas, privação da liberdade, etc.)
- Perigosidade do alegado agressor verificada pelas forças policiais;
- Motivação atual da VVD e intenção de apresentar queixa;
- Gravidade das agressões físicas e sexuais;
- Existência de menores dependentes da VVD;
- As agressões ocorreram na presença de menores;
- Existência de patologias psiquiátricas diagnosticadas no alegado agressor;
- Existência de agressão física e/ou psicológica recente;

### **Critérios que definem a tipologia de Emergência Social - Ausência/Perda de Autonomia:**

- O utente já efetuou diligências para resolver a sua situação, mas não obteve resposta por parte dos serviços que contactou/visitou;
- Caráter provisório da situação em que o utente se encontra;
- O utente não se colocou intencionalmente na situação;
- Ausência temporária de suporte familiar/rede de apoio;
- Idade - utentes idosos e utentes jovens (entre os 18 e os 21 anos);
- Estados de saúde debilitados sem necessidade de recorrer a uma unidade de saúde (por exemplo: diabético / doente renal, tendo sempre em conta o pedido de apoio efetuado.
- Situações de furto em que o utente está numa Esquadra PSP / Posto GNR e já apresentou queixa;
- Idoneidade da entidade solicitante do acolhimento / apoio: PSP, GNR, CNAI, IPSS, etc., e diligências que já efetuaram para resolver a situação;
- Género do utente;

**Critérios que definem a tipologia de Emergência Social - Desalojamento:**

**1. Devido a Incêndio / Inundação / Desmoronamento:**

- Ocorrência de um incidente / catástrofe não causado intencionalmente pelo próprio;
- Verificação objetiva por entidades competentes da impossibilidade de continuar a residir na habitação;
- Inexistência de habitação alternativa;

**2. Despejo:**

- Desalojamento na sequência de desemprego / redução do salário;
- Desconhecimento dos direitos enquanto inquilino e das obrigações do senhorio, no caso de existir contrato de arrendamento;
- Desalojamento na sequência de conflitos entre o senhorio e outros subarrendatários;
- Desalojamento por parte do senhorio na sequência de conflitos sucessivos com o mesmo;
- O utente já efetuou diligências para resolver a sua situação, mas não obteve resposta por parte dos serviços que efetuou;

**3. Rutura Familiar / Co-habitantes:**

- Desalojamento na sequência de conflitos entre o utente e o(s) co-habitante(s);
- Expulsão de casa na sequência de um facto (notícia) não aceite pelos outros elementos da família;
- Não ter sido o próprio a tomar a decisão / iniciativa da saída de casa;
- Caráter atual da rutura;

Fonte: Bernardo, 2012

**Apêndice C: Centros de Alojamento Temporário**

<b>Centros de Alojamento Temporário</b>		
<b>Distrito</b>	<b>Entidade Proprietária / Designação</b>	<b>Capacidade</b>
Aveiro	Cáritas Diocesana de Aveiro	10 (Crianças)
	Fundação CESDA (Centro Social do Distrito de Aveiro)	16 (CAES)
	Equip. Soc. 1 - Cruz Vermelha Portuguesa - Delegação de Águeda	16
Braga	Centro Social João Paulo II	33 (CAES)
	Dr. Francisco Alvim - Cruz Vermelha Portuguesa - Delegação de Braga	47
Bragança	Centro Social e Paroquial Santo Condestável	10
Castelo Branco	Equip. Soc. da Santa Casa da Misericórdia de Castelo Branco	5
Coimbra	Comunidade Juvenil Francisco de Assis Comunidade de Inserção para Mulheres em Risco "Por uma Família Unida"	15 (mulheres em risco)
	Acreditar – Associação de Pais e Amigos de Crianças com Cancro	50 (famílias com crianças com cancro)
	Venerável Ordem Terceira da Penitência de São Francisco "Casa de Abrigo Padre Américo"	30
	Cáritas Diocesana de Coimbra - "O Farol"	145
Évora	Santa Casa da Misericórdia de Borba	7
Faro	Maps - Movimento de Apoio à Problemática da Sida	9
Lisboa	Centro Social do Exército de Salvação	75
	Associação dos Albergues Noturnos de Lisboa (18:00 - 8:30)	55
	AMI - Fundação Assistência Médica Internacional Abrigo Noturno da Graça (16:00 - 9:00)	25
	Santa Casa da Misericórdia de Lisboa Centro de Apoio Social dos Anjos	14
	VITAE - Centro de Acolhimento aos Sem Abrigo	271
	Centro de Alojamento Temporário Mãe D'Água	30 + 16
	Ponto de Luz	25 (CAES)

	JRS - Portugal - Serviço Jesuíta aos Refugiados - Associação Humanitária Centro Pedro Arrupe	25 (migrantes)
	Centro de Acolhimento para Refugiados - CAR Conselho Português para os Refugiados - CPR	34 + 99
	Unidade Operacional de Bruno Reis Ferreira PCI - Paramédicos de Catástrofe Internacional	20 + 40
	Centro Comunitário de Desenvolvimento Social de Lisboa Centro da Praia Azul	15
	Acreditar – Associação de Pais e Amigos de Crianças com Cancro	36 (famílias com crianças com cancro)
	Associação de Doentes com Lúpus	412 (Lúpus)
	Centro de Alojamento Temporário de Tercena	48 (crianças)
Portalegre	Tégua - Associação de Desenvolvimento Regional D'entre Tejo e Guadiana	18
	Liga de Amigos do Hospital de Elvas	13
Porto	AMI - Fundação Assistência Médica Internacional Abrigo do Porto (17:30 - 9:00)	27
	Albergue D. Margarida Sousa Dias Associação dos Albergues Noturnos do Porto	75
	Albergue de Campanhã Associação dos Albergues Noturnos do Porto	22
	Norte Vida - Associação para a Promoção da Saúde	19
	Centro Hospitalar Conde de Ferreira Santa Casa da Misericórdia do Porto	12 (COVID)
	Centro de Alojamento Social D. Manuela Martins Santa Casa da Misericórdia do Porto	40
	Centro de Alojamento de Emergência Social da Santa Casa da Misericórdia de Vila do Conde	24
Santarém	Instituto da Segurança Social - ISS, IP	32
Setúbal	Associação de Beneficência de Amizade e Solidariedade - ABAS	8
Viana do Castelo	Methamorphys - Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Humano	16
Viseu	Cáritas Paroquial de Santa Maria	14

Fonte: Carta Social (site não disponível atualmente)

**Apêndice D: ETHOS Tipologia europeia de Exclusão relacionada com Habitação**

<b>Categoria Conceptual</b>		<b>Categoria Operacional</b>		<b>Definição geral</b>
<b>Sem Abrigo</b>	1	Pessoas que vivem na rua	1.1.	Dormir na rua (sem acesso a alojamento de emergência) / Sem Abrigo
	2	Pessoas em alojamento de emergência	2.1.	Alojamento de emergência
<b>Sem Alojamento</b>	3	Pessoas em lares de alojamento, para pessoas sem domicílio	3.1.	Lar de alojamento em fase de inserção
			3.2.	Alojamento provisório
	4	Pessoas em lar de alojamento para mulheres	4.1.	Lar de alojamento para mulheres
	5	Pessoas em alojamento para imigrantes	5.1.	Alojamento provisório / Centro de Acolhimento (requerente de asilo)
			5.2.	Lar para trabalhadores migrantes
6	Pessoas que saíram de instituições	6.1. 6.2.	Instituição penal Instituição médica	
7	Beneficiários de um acompanhamento em alojamento	7.1.	Instituição de cuidados destinada às pessoas sem domicílio	
		7.2.	Alojamento acompanhado	
		7.3.	Alojamento de transição acompanhado	
		7.4.	Alojamento assistido	
<b>Habitação Precária</b>	8	Pessoas em habitação precária	8.1.	Provisoriamente alojado pela família ou amigos
			8.2.	Sem arrendamento (sob)location
			8.3.	Ocupação ilegal de uma construção
8.4.			Ocupação ilegal de um terreno	
9	Pessoas à beira de despejo	9.1.	Aplicação de uma decisão de expulsão (aluguer)	
		9.2.	Pareceres de apreensão (propriedade)	
10	Pessoas vítimas de violência doméstica	10.1 .	Incidentes registados pela polícia ligada à violências domésticas	
<b>Habitação Inadequada</b>	11	Pessoas que vivem em estruturas provisórias e não se adequam às normas sociais	11.1	Habitação móvel / caravana
			11.2	Construção não conforme com as normas
			11.3	Estrutura provisória
12	Pessoas em alojamento indigno	12.1 .	Habitação (ocupado) declaração inabitável em conformidade com a legislação nacional	
13	Pessoas vivem em condições de sobrepopulação severa	13.1	Normas nacionais mais severas	

Fonte: FEANTSA (s.d.).