

A Intervenção Social com Pessoas em Situação de Sem-Abrigo: O papel das políticas sociais de âmbito nacional e local

Social Intervention with Homeless People: The role of national and local social policies

Adélia Mariana Cancela¹
Ana Paula Caetano²
Mónica Teixeira³
Cristiana Dias de Almeida⁴

Resumo

O fenómeno das pessoas em situação de sem-abrigo apresenta-se como uma problemática que, mesmo nas sociedades com níveis de desenvolvimento socioeconómico mais elevados, tem chamado a atenção política por constituir a mais grave manifestação de exclusão social, o que nos últimos anos proporcionou o delineamento de políticas sociais de âmbito nacional e local. Este artigo resulta das reflexões de um estágio curricular de serviço social e pretende contribuir para uma sistematização dos instrumentos de política social dirigidos a pessoas em situação de sem-abrigo a nível nacional e local. Para o efeito, conceitualizou-se o problema social em análise, identificam-se as abordagens e propostas políticas a nível nacional e local, analisou-se a intervenção dos/as assistentes sociais considerando os principais princípios, modelos e instrumentos e sistematizou-se os contextos de intervenção do serviço social na cidade do Porto. Por fim, reitera-se a necessidade de aprofundar o estudo desta temática, com recurso aos contributos de diferentes áreas disciplinares, com especial enfoque no serviço social, nas suas potencialidade e limitações.

Palavras-chave: Pessoas em situação de sem-abrigo; Políticas sociais; Serviço social; Intervenção social.

Abstract

The homelessness phenomenon presents itself as a problem that, even in societies with higher levels of socioeconomic development, has drawn political attention because it constitutes the most serious manifestation of social exclusion, which has provided the design of national and local social policies in recent years. This article results from the reflections of a curricular internship in Social Work and intends to contribute to the systematization of the social policy instruments aimed at homeless people at the national and local levels. For this purpose, the social problem under analysis was conceptualized, political approaches and proposals at the national and local levels were identified, and the intervention of social workers was analyzed considering the main principles, models and instruments and systematized the intervention contexts of Social Work in the city of Porto. Finally, the necessity to deepen the study of this theme is reiterated, using contributions from different disciplinary areas, with a special focus on Social Work, its potentialities and limitations.

Keywords: Homeless People; Social policies; Social work; Social intervention.

¹ Licenciada de Serviço Social pela Universidade Lusófona – Centro Universitário do Porto (FCESE).

² Professora Assistente na Universidade Lusófona – Centro Universitário do Porto (FCESE); investigadora no Centro de Investigação em Serviço Social e Intervenção Social (CISIS); doutoranda no Programa Interuniversitário em Serviço Social (UC-FPCE & UCP-FCH).

³ Professora Auxiliar na Universidade Lusófona – Centro Universitário do Porto (FCESE); investigadora no Centro de Investigação em Serviço Social e Intervenção Social (CISIS); doutoranda no Programa Interuniversitário em Serviço Social (UC-FPCE & UCP-FCH).

⁴ Professora Auxiliar na Universidade Lusófona – Centro Universitário do Porto (FCESE); investigadora no Centro de Investigação em Serviço Social e Intervenção Social (CISIS).

Introdução

A abordagem ao fenómeno das Pessoas em Situação de Sem-Abrigo (PSSA) é complexa, dada a multiplicidade de perspetivas de análise que têm sido desenvolvidas ao longo do tempo. Numa perspetiva mais alargada, a PSSA é aquela que não tem acesso a habitação, através de uma situação legal vendo-se, assim, forçada a pernoitar em locais ao ar livre, em edifícios devolutos, em locais que recebem por curtos períodos e em casa de amigos ou familiares (Cruz et al., 2006), para além disso, definem-se como pessoas que não têm um espaço e laços com a comunidade onde vivem (Carmo, 1996). Numa perspetiva mais específica, para entender o fenómeno das PSSA, é importante conhecer e analisar as características individuais, entender as suas histórias e trajetórias de vida, as suas escolhas e motivações, as suas verdadeiras necessidades, isto é, os significados que vão impor à sua condição (Costa, 1998).

Como as PSSA são um grupo considerado heterogéneo (Costa, 1998), caracterizam-se essencialmente como um grupo de pessoas com diversas características, relativamente aos seus percursos de vida, o meio em que se inserem e as suas principais necessidades. Este fenómeno torna-se uma realidade complexa, pois não pode ser redutível apenas à ausência de habitação, mas antes extensível a uma multiplicidade e conjugação de fatores. Esta situação é um problema que afeta um amplo leque de pessoas que vivem em condições de precariedade e vulnerabilidade social, em função das características do grupo a que pertencem (Camacho, 2022). Neste sentido, devido à multidimensionalidade deste fenómeno, as causas e os fatores desencadadores são vários e incluem causas e fatores estruturais, como p.e., a falta de habitação a preços acessíveis, o desemprego, as lacunas de cobertura no sistema de proteção social; bem como fatores pessoais.

De acordo com o previsto no ponto 3 da Resolução de Conselho de Ministros nº107/2017, de 25 de julho, a Estratégia Nacional de Integração para as Pessoas em Situação de Sem-Abrigo (ENIPSSA 2017-2023), define a PSSA como “aquela que, independentemente da sua nacionalidade, origem racial ou étnica, religião, idade, sexo, orientação sexual, condição socioeconómica e condição de saúde física e mental” (GIMAE, 2019, p.20). A ENIPSSA distingue entre pessoas sem teto, que são aquelas que vivem no espaço público, estão alojadas em abrigo de emergência ou com paradeiro em local precário; e, sem casa, aquelas que se encontram em alojamento temporário em que se promova a sua inserção.

De acordo com a duração do tempo que permanecem na rua e do nível de vulnerabilidade, os autores Pereira et al. (2000 cit. in Marques & Lúcio, 2019) caracterizam as

PSSA dividindo-as em quatro categorias: (1) crónicos, aqueles que passam muito tempo na rua mas conseguem fazer face aos gastos mínimos, mantendo uma rede de contactos; (2) periódico, possui casa mas por vezes abandona-a, indo residir em albergues ou na rua, mantendo a sua casa acessível; (3) temporário, está em situação de sem-abrigo devido a uma situação inesperada, mas está recetivo à inserção habitacional; e, (4) total, a situação de maior complexidade, não tem casa, pernoita em igrejas, edifícios abandonados e albergues.

A situação de sem-abrigo é marcada por todo um percurso caracterizado por experiências e ausências, ruturas e fragilidades, perdas progressivas onde o tempo tem um forte papel no seu agravamento. O tempo de permanência é seguramente um período em que promove um aumento dos problemas de saúde física e mental, dos processos de estigmatização e de exclusão. Neste sentido, o tempo de permanência em situação de sem-abrigo é fundamental na reinserção social das pessoas, pois as vivências estigmatizantes de que são alvo e a, conseqüente, exteriorização da vulnerabilidade e fragilidade podem constituir barreiras intransponíveis à inversão da situação. À medida que o tempo vai passando a pessoa vai criando uma “nova” identidade, a partir da experiência de rua e vai recriando estratégias de sobrevivência num meio onde a reintegração na sociedade se torna cada vez mais distante.

Da situação de sem-abrigo resulta um processo de ruturas contínuas com os vários sistemas sociais básicos, especificamente, (a) social, pertencente aos grupos, às comunidades e redes locais em que as pessoas se incluem (p.e., família, vizinhança, comunidade local); (b) económico, constituído pelos mercados geradores de recursos, mercados de bens e serviços, sistemas de poupanças, e outros; (c) institucional, engloba as instituições que prestam serviços na área da educação, da justiça, da habitação ou da saúde e as instituições ligadas aos direitos políticos e cívicos; (d) territorial, estipulado no âmbito espacial em que os indivíduos se encontram como por exemplo, bairro, concelho e país; e, (e) referências simbólicas, pertence à parte em que muitas vezes se negam a ter identificação ou perda de dimensões (p.e., autoestima, iniciativa, expectativas, motivações) (Costa, 1998).

A situação de sem-abrigo representa uma violação dos direitos humanos, nomeadamente, no direito à habitação, mas também poderá constituir uma violação de vários direitos civis e políticos, nomeadamente o direito à proteção contra um tratamento desumano e degradante, o direito à vida privada e familiar e, até, em alguns casos, o direito

à vida (Camacho, 2022). Foi exatamente neste sentido que houve uma necessidade de criar estratégias nacionais e locais de combate a este fenómeno.

I. Instrumentos de política social com pessoas em situação de sem-abrigo

I.1. Mínimos sociais para pessoas em situação de sem-abrigo: o rendimento social de inserção

A carência económica destaca-se como uma das principais causas para a situação de sem-abrigo. Para amenizar esse fator de vulnerabilidade, os Técnicos Gestores de Caso (TGC) têm articulado de forma a garantir o acesso das PSSA a prestações sociais/apoios económicos.

A medida de política social criada em Portugal para apoiar pessoas ou famílias que enfrentam uma situação de pobreza extrema é o Rendimento Social de Inserção (RSI). De acordo com a Lei nº 13/2003 de 21 de maio, consiste em medidas de política social ativa, em virtude de os beneficiários cumprirem um contrato de inserção com um conjunto de deveres e direitos com vista à sua integração social e profissional. É de referir que o RSI não se insere nos regimes contributivos, i.e., a sua concessão não está dependente da contribuição prévia para a Segurança Social. Não obstante, considera-se que se trata de uma prestação de valor mínimo que não permite aos beneficiários/as assegurarem as necessidades básicas de vida, nomeadamente a habitação. Em algumas situações, p.e., no período de transição de alojamento de emergência para resposta de quarto os/as beneficiários necessitam que a TGC elabore uma proposta de apoio económico para suportar os valores exigidos no atual mercado de arrendamento. Em resultado, observa-se que muitas vezes os/as beneficiários/as utilizam outras estratégias para a obtenção de rendimento, como mendicidade, aparcamento de veículos na via pública e prática de trabalho sexual.

Esta prestação social, no entanto, revela-se importante para a intervenção social na medida em que são contratualizadas ações de acompanhamento com o/a beneficiário/a com vista à melhoria da sua situação de vida, ou seja, é elaborado o contrato de inserção com o/a assistente social, onde constam ações estabelecidas de acordo com as características do requerente, tendo como objetivo uma gradual inserção social, laboral e comunitária.

Trata-se, portanto, de uma medida, sujeita a condição de recurso que combate a severidade da pobreza, assente numa componente pecuniária e de inserção social (Baptista & Cabrita, 2009), um instrumento de política pública, que embora tenha

cumprido com o objetivo de criar um mínimo social em Portugal, considerando os constrangimentos influenciados por crises económicas e sociais, parece-nos importante que exista uma reflexão sobre os atuais instrumentos de combate à pobreza e à exclusão social, nomeadamente combater a especificidade do fenómeno das PSSA.

1.2. Estratégia Nacional para a Integração de Pessoas em Situação de Sem-Abrigo

No plano Nacional, seguindo as diretrizes europeias, entre 2009 e 2015 foi implementada em Portugal uma estratégia para a integração de PSSA devido à necessidade de sensibilização para a existência do fenómeno e à falta de respostas e articulação das intervenções existentes. O Governo português em 2007, avançou com a constituição de um grupo de trabalho interinstitucional/intersectorial coordenado pelo Instituto da Segurança Social, IP. Este grupo foi responsável pelo desenvolvimento da Estratégia Nacional para a Integração de Pessoas Sem-abrigo: Prevenção, Intervenção e acompanhamento 2009-2015 (ENIPSSA), a primeira estratégia nacional integrada no âmbito da questão das PSSA, e ainda a primeira estratégia em países da Europa do Sul (Domingos, 2022).

A implementação desta estratégia foi baseada no modelo de intervenção e acompanhamento, que incluía uma abordagem multidimensional, tanto no que diz respeito ao diagnóstico, como ao acompanhamento dos casos. A prática deste modelo previa a realização de um diagnóstico local completo onde se encontravam incluídas, não apenas as PSSA, como também pessoas em risco de passar a esta condição.

Este modelo encontrava-se dividido em duas partes: a intervenção em emergência (a partir da sinalização da situação, passando pelo diagnóstico e triagem, até à atribuição do gestor do caso e a orientação para um alojamento) e o acompanhamento depois da emergência (elaboração do plano individual de inserção, identificando quais seriam os recursos fundamentais para a sua realização, sendo que o técnico gestor de caso assume um papel de mediador entre o indivíduo e os diferentes elementos e respostas com as quais este terá contacto durante o processo). De outro modo, a ENIPSA 2009-2015 deu mais destaque às intervenções de carácter mais preventivo, com o objetivo de reduzir a probabilidade de acontecimentos de fatores de risco, pretendendo e desejando a obtenção de resultados a médio e longo prazo.

A ENIPSSA 2017-2023 surge com o objetivo "que ninguém tenha de permanecer na rua por mais de 24 horas" (Cruchinho et al., 2018, p.3), estabelecendo para isso um modelo de intervenção e acompanhamento organizado em três domínios base:

prevenção, intervenção e integração comunitária, cada um deles estruturado a nível sociopolítico, organizacional e individual.

A sua operacionalização encontra-se estruturada em três eixos de intervenção: (1) conhecimento do fenómeno das pessoas em situação de sem-abrigo, informação, sensibilização e educação (composto por 5 objetivos estratégicos); (2) reforço de uma intervenção promotora da integração das pessoas em situação de sem-abrigo de forma a garantir a qualidade, eficácia e eficiência em duas vertentes fundamentais (7 objetivos estratégicos); e, (3) coordenação, monitorização e avaliação da ENIPSSA 2017-2023 (NPISA Porto, 2018b).

Ao nível local, a ENIPSSA estabeleceu como prioridade a intervenção integrada com as PSSA, apresentando um conjunto de orientações e compromissos cuja operacionalização foi implementada no âmbito dos Conselhos Locais de Ação Social, com base numa intervenção articulada entre os diferentes agentes (Baptista, 2009), constituindo assim, sempre que se justificava, os Núcleos de Planeamento e Intervenção Sem-Abrigo (NPISA).

1.2.1. Núcleo de Planeamento e Intervenção com Pessoas em Situação de Sem-Abrigo: exemplo do NPISA Porto

Criado sempre que a dimensão do fenómeno das PSSA o justifique, no âmbito das redes sociais concelhias ou plataformas supraconcelhias, o NPISA é constituído por entidades com intervenção na área que desejem estabelecer um trabalho articulado e integrado, e às quais seja reconhecida competência para tal por todos os outros parceiros.

As competências dos NPISA distribuem-se por 3 níveis de atuação: planeamento, operacionalização e articulação. Na área do planeamento é fundamental o diagnóstico local. Este diagnóstico pode ser feito em conjunto com o diagnóstico da Rede Social, no entanto, deve planificar atividades nesta área. Esta forma de organização é fundamental para a partilha de recursos e para pensar melhor, agir melhor e intervir melhor (Domingos, 2022).

A operacionalização das orientações gerais da ENIPSSA no concelho do Porto traduziu-se na criação, em 2009, do NPISA Porto, coordenado pelo Centro Distrital da Segurança Social. Em 2018, o Município do Porto passa a coordenar o NPISA Porto, cabendo a este elaborar o diagnóstico, o planeamento e ativar as redes de resposta no domínio das PSSA a nível municipal, agilizando o trabalho em rede e constituindo a complementaridade das várias instituições e entidades parceiras. O NPISA Porto está estruturado em 6 eixos de intervenção: (1) acompanhamento social; (2) emprego e

formação; (3) habitação; (4) participação e cidadania; (5) saúde; e, (6) voluntariado (cf. NPISA Porto, 2018a).

O NPISA Porto no sentido de ativar a rede de respostas no âmbito dos sem-abrigo ao nível municipal, potenciando o trabalho em rede e gerando complementaridades entre as diferentes entidades parceiras, integra 63 entidades de natureza pública e privada, de âmbito local e regional.

A Câmara Municipal do Porto, tendo por base os princípios orientadores e o modelo de intervenção e acompanhamento explanado no Plano de Desenvolvimento Social do Porto, que prevê a consolidação das respostas sociais existentes através de medidas de intervenção, inclusão e apoio social, tem vindo a reforçar os recursos existentes, de forma a diminuir o número de PSSA e a melhorar as respostas existentes, em articulação com o NPISA Porto, tendo por base um modelo de intervenção integrado e de carácter pró-ativo.

Nesse sentido, foi elaborada no Porto, a Estratégia Municipal para a Integração de Pessoas em Situação de Sem-Abrigo 2020-2023 que pretende consolidar uma abordagem estratégica e holística de prevenção e intervenção, centrada nas pessoas em situação de sem-abrigo, através do reforço de uma intervenção promotora da integração destas pessoas. A estratégia municipal sugere organizar a sua intervenção em dez eixos, que correspondem a um conjunto de iniciativas complementares em relação ao trabalho já realizado, que não visa a sua substituição, tendo, em alguns domínios, natureza temporária.

2. Contextos práticos da intervenção do Serviço Social com PSSA: o exemplo da cidade do Porto

A ENIPSSA (2022) reportou que nas cidades de Lisboa (3 328) e do Porto (730) se concentravam 42% do total das PSSA sinalizadas a nível nacional. De acordo com o Plano de Desenvolvimento Social do Porto 2019- 2021, o número de PSSA aumentou de forma muito intensa entre dezembro de 2011 e dezembro de 2018. Foram identificadas 696 PSSA no Porto em 2018, constatou-se que a maioria eram sexo masculino (83%), com idades nas faixas etárias entre os 45 e 54 anos (31%). A maior parte eram solteiros/as (64%) ou divorciados/as (23%). No que se refere ao nível de escolaridade, é de referir que em 50% dos casos não existia informação disponível para esse indicador e cerca de 40% das PSSA tinham entre o 1º ciclo e o 2º ciclo de escolaridade. A grande maioria destes indivíduos eram de nacionalidade portuguesa (92%).

A maior parte das PSSA (59%) residia em centros de acolhimento temporário, 14% habitavam na rua e 11% viviam em centro de alojamento de emergência. Os problemas de saúde mental identificados foram a esquizofrenia (33%) e a depressão (29%). O desemprego e o consumo de drogas e álcool foram os principais motivos para se encontrarem em situação de sem-abrigo (68%). Das pessoas identificadas, 25% a 30% dos casos não possuíam acompanhamento regular no centro de saúde e 45% mencionaram ter tido vivências traumáticas na infância, particularmente de abuso físico e violência doméstica.

Atualmente, o concelho do Porto dispõe de diversas respostas sociais para PSSA, sendo que se encontram dispersas pelas várias freguesias da cidade (Oliveira et al., 2022) entre elas destacamos: (1) apoio alimentar, existem 5 sub-tipologias de resposta em funcionamento no concelho: 8 entidades de cabazes, 4 entidades de cantina social, 1 entidade de refeições quentes, 4 entidades de distribuição de bens alimentares/refeições quentes na rua e 3 restaurantes solidários; (2) cuidados de saúde, as respostas na área da saúde abrangem as consultas de psicologia, de psiquiatria e de enfermagem, realização de rastreios VIH e Hepatites, atendimento especializado ao nível dos comportamentos aditivos e dependências, cuidados de saúde adequados ao contexto de rua e cuidados de saúde primários. É de ressaltar que também dispõem da prestação de cuidados de saúde oral e ocular; (3) cuidados de higiene, no qual está incluída a disponibilização de balneário, lavandaria e banco de roupa, assim como a disposição e distribuição de kits de higiene na rua; (4) habitação, nas respostas de alojamento existem 6 sub-tipologias: 1 entidade de apartamentos de longa duração, 5 entidades de centros de alojamentos temporários, 3 entidades de apartamentos de autonomização, 1 entidade de quartos, 1 comunidade de inserção e 1 entidade de centro de alojamento social; (5) apoio psicossocial, neste serviço está incluído o acompanhamento efetuado por TGC, o acompanhamento psicológico, o acompanhamento geral (ao nível de consultas médicas, apoio na documentação e acesso a serviços), apoio na obtenção de apoios sociais, o apoio jurídico, o apoio prestado por equipas de rua e nos serviços de mediação familiar. É de referir que existem 7 equipas de rua e são estas que têm o primeiro contacto com a PSSA e depois fazem a ligação/encaminhamento para os TGC; (6) educação e emprego, existem 2 entidades para a educação de adultos, 3 entidades para a empregabilidade, 3 entidades na área de animação sociocultural, e uma área respetiva a outras atividades de ocupação; (7) repostas na área dos comportamentos aditivos e dependências, 9 entidades de Centro de Respostas Integradas/Tratamento, Comunidade Terapêutica que contém

serviços de Unidade de Alcoologia, Equipas de Rua, serviços móveis de apoio e prevenção de doenças através de Unidades Móveis pela cidade (cf. figura 1).

Figura n.º 1. Respostas/recursos existentes no concelho do Porto por freguesia e tipologia



Fonte: Oliveira et al., 2022, p. 77.

No sentido de promover uma intervenção eficaz para a problemática das PSSA, exige-se aos profissionais que estão no terreno mais uma flexibilidade e capacidade de intervir individualmente para a resolução do problema do grupo (Moniz, 2022), esta solução passa muitas vezes por uma especialização profissional avançada, que integre um maior conhecimento do problema e das estratégias para nele intervir.

3. A intervenção dos/as Assistentes Sociais com pessoas em situação de sem-abrigo: princípios, modelos e instrumentos

Os/as profissionais que intervêm com as PSSA, por natureza, provêm de diferentes áreas de formação: serviço social, enfermagem, psicologia, medicina, etc., mas nenhuma destas áreas, por si só, tem a capacidade de fazer intervenção geral, abstrata e abrangente e, ao mesmo tempo, incisiva na resolução de problemas e de integração comunitária (Moniz, 2022). Neste contexto intervêm-se em questões estruturais e isto implica equipas com meios e especialização avançada.

De acordo com o código de ética nacional dos/as assistentes sociais, os/as profissionais devem colocar os seus objetivos, conhecimentos e experiência ao serviço dos indivíduos, dos grupos, das comunidades e da sociedade, apoiando-as no seu desenvolvimento e na resolução dos seus conflitos (APSS, 2019). Espera-se, assim, que o/a profissional procure o melhor apoio possível, na promoção e respeito pelos direitos humanos, pelo apreço à igualdade e dignidade de todos e pela justiça social, no decurso da promoção do direito à autodeterminação e à participação da pessoa, na sua globalidade e particularidade, de modo a facilitar o seu desenvolvimento salvaguardando os princípios da privacidade e confidencialidade num trabalho de estreita colaboração com os/as seus utentes (APSS, 2019).

O/a assistente social deve reconhecer a responsabilidade de lutar, por uma melhor organização no que diz respeito à qualidade de serviços e das políticas sociais que se encontram ao serviço do cidadão. Na intervenção com PSSA, os/as assistentes sociais enfrentam desafios como: a falta de realização de direitos culturais, sociais, políticos, económicos e civis, promovendo situações de não cidadania; as estratégias de prevenção e reinserção necessitam de uma orientação diferente, no sentido da personalização e flexibilidade das respostas, através do aproveitamento das potencialidades dos seus modos de vida que, podem ser encaminhadas para outros projetos, implicando a criação de compromissos e de acordos sendo eles de partilha, de poder e responsabilidade, para a promoção da cidadania (Silva, 2014).

A promoção da inserção das PSSA requer uma análise verdadeiramente sistémica, que tenha em conta todos os aspetos de vida, a educação e a preparação para o mercado de trabalho, assim como, a formação ao longo da vida, a proteção social, o acesso aos serviços, à habitação, à saúde, à cultura, à dignidade e por fim à cidadania (Capucha, 2005).

Os modelos de intervenção do Serviço Social são um conjunto de métodos relativos a um campo definido por fenómenos ou experiências. São os modelos que permitem interpretar, estruturar a realidade, bem como, o modo de atuação, ou seja, é o próprio modelo que vai permitir ver a realidade com o qual os/as profissionais vão trabalhar (Carvalho & Pinto, 2014). Importa referir que existe um conjunto de diversos modelos teóricos para a prática do Serviço Social, modelos integrados em diversos métodos da profissão quer a nível individual/familiar, quer a nível grupal e comunitário, contudo não é possível identificar, nem evidenciar qual ou quais os modelos com maior eficácia e eficiência. Segundo Carvalho & Pinto (2014), existem oito variáveis que

limitam a seleção da escolha de um modelo para a prática do Serviço Social, sendo elas: (1) o tipo de situação com que intervém, que pretende identificar quais as problemáticas a que modelo se refere; (2) conteúdo conceptual, é utilizado para descrever os problemas, estudá-los, definir objetivos da ação e os princípios de ajuda; (3) natureza de intervenção, esta deve ter em conta conhecer o problema para poder agir, os objetivos que se querem atingir, assim como as técnicas e as estratégias a utilizar; (4) natureza da instituição, é onde o modelo será executado; (5) “sociologia” contida na prática do modelo, refere que qualquer modelo tem por detrás uma teoria que acaba por influenciar o profissional, ou seja, tem algo a dar suporte ao modelo; (6) valores e ética subjacente ao modelo, menciona que o Serviço Social segue determinados valores; (7) conceção da pessoa que sofre do problema, nesta variável determinam as causas dos problemas e identificam a força das capacidades da pessoa para fazer frente aos seus problemas; e por fim, (8) natureza da relação entre o Assistente Social e o Cidadão/ã, é importante haver um distanciamento entre ambos.

Neste estudo, destacamos o Modelo Centrado na Tarefa (MCT) e o Modelo de Gestão de Casos (MGC). O MCT destina-se a intervenções onde o problema tem de se encontrar isolado, bem limitado e conciso, o/a utente tem de reconhecer explicitamente a situação a interceder como um problema e tem de ter vontade de resolvê-lo, e por fim, o problema tem de ser de fácil acesso à ação do/a cidadão/ã. Neste modelo, são aplicados contratos ou acordos de inserção temporários com o utente em questão e

focaliza-se em categorias definidas de problemas, utilizando tarefas práticas para obter mudança nas respostas emocionais das pessoas no que diz respeito aos problemas quotidianos, centrando-se no desempenho de tarefas práticas e acordadas pelo técnico e pelo utente para a resolução de problemas específicos, durante curtos espaços de tempo, que podem ser sequencias (Payne, 2002, p.143).

É de referir que o MCT cria a sua intervenção com mais preocupação no problema do que nas causas do mesmo. Este modelo, como refere Reid (1978), tende a ser eficiente, entre outras, nas seguintes categorias de problemas: conflito interpessoal, insatisfação nas relações sociais, problemas de decisão, recursos inadequados e problemas comportamentais.

Viscarret (2007) dividiu o MCT em 3 fases: (1) fase inicial, resume-se ao esclarecimento dos papéis que cada uma das partes tem, assim como os objetivos propostos para este tipo de intervenção (a principal e inicial tarefa é a seleção do

problema central e sequente eleger outros problemas que consigam ser identificados pelo utente); (2) fase intermédia, serve para a planificação das várias tarefas a desenvolver, quer da parte do/a utente, quer do/a assistente social; e, (3) na fase final, é feita uma revisão a todas as tarefas e comportamentos ao longo da intervenção para que seja possível fazer uma avaliação correta relativamente a planos futuros para o/a utente.

O MCT permite trabalhar casos mais simples, trabalhando com tarefas de modo que o/a utente desenvolva autoestima, para que no futuro seja capaz de o fazer com independência, apesar das dificuldades da situação. Este modelo é aplicado num contexto pragmático facilitando a resolução dos problemas relativos a pessoas com diferentes problemáticas (Du Raquet, 1996, cit. in Viscarret, 2007). Este modelo é aplicado frequentemente pelos/as assistentes sociais, TGC ou técnicos/as de referência, que analisam a situação da PSSA de forma detalhada, sistematizando as “tarefas” necessárias e complementares à intervenção social.

O MGC (casework) é alicerçado no trabalho elaborado por Mary Richmond. Amaro (2015) descreve a presente corrente teórica como “uma perspetiva do Serviço Social de natureza mais individual e centrada na pessoa em sofrimento ou em estado de carência, defendendo com a sua prática que a base da mudança e da intervenção estava no indivíduo e não no meio envolvente” (p.55). Para Mary Richmond, “o Serviço Social de casos individuais é o conjunto de métodos que desenvolvem a personalidade, reajustando consciente e individualmente o sujeito ao seu meio social, como um conjunto de coisas e condições que o rodeiam.” (1962, cit. in García & Romero, 2008, p. 35). Este método defende que a intervenção deve ser centrada na pessoa; o diagnóstico social é visto como um instrumento que permite ao/a assistente social explorar todo o contexto onde a pessoa está agregada, sejam grupos, organizações ou outros tipos de recursos; e por fim, o valor da ligação que é definida, uma vez que desenvolvendo uma relação apoiada no respeito, na compreensão e na empatia recíproca, o/a utente converte-se num membro ativo em toda a intervenção.

NASW (2016) estabelece um conjunto de princípios para uma intervenção baseada no MGC. É de referir que estes princípios englobam características associadas às qualificações dos/as assistentes sociais, como: o/a assistente social deve possuir uma formação que lhe proporcione uma intervenção eficiente; o/a gestor/a de caso tem de utilizar as suas aptidões e habilidades profissionais no sentido de auxiliar nas prioridades dos/as utentes; o/a assistente social tem de garantir que os/as utentes estão incluídos em todas as etapas da intervenção; o/a gestor/a de caso deve assegurar o direito à privacidade

e confidencialidade no caso de as informações serem divulgadas a outros serviços; o/a assistente social sendo gestor/a de caso tem o dever de interferir ao nível do/a cliente, articulando a prestação de serviços diretos; o/a gestor/a de caso deve dominar ao nível dos serviços existentes, de modo a impulsionar o acesso a serviços necessitados; o/a gestor/a de casos deve estar informado/a sobre a acessibilidade dos recursos e os custos dos serviços; o/a assistente social deve envolver-se na participação de atividades de avaliação e qualidade para observar a competência da prestação de serviços no qual funciona a gestão de casos; o/a profissional deve usufruir de uma carga horária que lhe proporcione levar a cabo as suas funções de gestor/a de casos; o/a gestor/a de caso deve manter uma relação com os/as colegas de trabalho de respeito, cordialidade e gentileza, pretendendo obter uma cooperação entre profissionais.

O MGC é alvo de críticas devido à burocratização relacionada com a gestão de recursos, que gera uma focalização excessiva nos critérios de qualidade e orçamento ao invés da capacitação das pessoas. Quanto às vantagens deste modelo, podemos observar o seu potencial para proporcionar a equidade e a justiça social através da distribuição de respostas e soluções adequadas a cada pessoa (García & Romero, 2008 cit. in Carvalho, 2018).

Neste contexto, os instrumentos e técnicas devem ser utilizados de acordo com os objetivos profissionais de cada situação. Para isso, referimos os instrumentos diretos (Brinca, 2022), que são aqueles que proporcionam um contacto frente a frente, como as entrevistas (não- estruturadas) que promovem o conhecimento da realidade dos utentes e serve para realizar as orientações necessários; as visitas domiciliárias, que têm como objetivo conhecer a realidade social dos/as utentes; as conversas informais, em qualquer contacto presencial podem ser utilizadas de forma a obter informações relevantes para a situação social; o atendimento social (atendimento social de primeira linha); o acompanhamento social, um procedimento de carácter continuado, p.e., acompanhamento a consultas médicas, diligências necessárias como levantamento de medicação; e por fim, as reuniões intrainstitucionais e de equipa tem como objetivo intervir e promover uma reflexão crítica sobre determinados assuntos.

Em relação aos instrumentos indiretos (Brinca, 2020), estes consistem em fazer um registo do diálogo realizado nas entrevistas, visitas domiciliárias e atendimentos/acompanhamentos sociais. Os instrumentos indiretos mais utilizados são os relatórios sociais/pareceres que contêm a descrição dos dados recolhidos, das

intervenções realizadas e todas as informações assimiladas; e, as declarações no âmbito da justiça e articulação com outros serviços.

Os/as assistentes sociais são executores, não só no campo da política social, mas também desempenham um papel fundamental no sentido de colocar os problemas sociais na ordem do dia, contribuindo para o agendamento ao nível da ação política (Branco, 2020). Para além disso, são profissionais de primeira linha, com um posicionamento privilegiado, para definir objetivos prioritários, soluções inovadoras e estratégias sustentáveis com base em conhecimentos científicos teórico-práticos.

Conclusão

O foco da intervenção junto de PSSA tem estado centrado na intervenção, sendo disso exemplo as respostas e recursos disponibilizados a nível nacional e local. Tendo este fenómeno um carácter social complexo, o sucesso da intervenção junto de PSSA implica necessariamente uma abordagem multissetorial, ainda que tendo como "chave-mestra" a oferta adequada de habitação e alojamento acessível (Oliveira et al., 2022). A literatura (Baptista & Marlier, 2019; Oliveira et al., 2022) tem apresentado, assim, causas relacionadas com a habitação como as principais causas sistémicas que limitam a saída sustentável e eficaz da situação de sem-abrigo e de exclusão habitacional.

De acordo com Oliveira et al. (2022)

a pobreza, o desemprego, o baixo nível de benefícios sociais, a falta de proteção social e a natureza mutável do trabalho que leva a menos segurança são também mencionadas como causas estruturais importantes. Os fatores organizacionais (falta de informação sobre serviços existentes, barreiras no acesso aos serviços, falta de recursos humanos), os obstáculos legais (falta de documentos, procedimentos de regularização) e causas relacionadas com fatores individuais e familiares (divórcio/ separação, violência familiar, consumo de droga e álcool, problemas de saúde física e mental) são também identificados pelos especialistas (p. 24).

Em Portugal, temos observado nos últimos anos a consolidação da ENIPSSA, o nascimento de NPISAs e de respostas atípicas, como os programas de “Apartamentos Partilhados” e Housing First, sobre os quais existe evidência da sua eficácia na intervenção com PSSA (Baptista & Marlier, 2019; Oliveira et al. 2022). No entanto, os autores Baptista & Marlier (2019) e Oliveira et al. (2022) destacam o facto do nível e a adequação de mecanismos de financiamento serem insuficientes face às necessidades

existentes ou inadequados tendo em conta o impacto limitado para a resolução da situação, como podemos observar na prática profissional com PSSA.

Considera-se que, apesar dos progressos que têm vindo a ser feitos nos diferentes Estados Membros para a prevenção e combate à problemática das PSSA, são necessárias mudanças mais estruturais na elaboração das políticas públicas do direito habitacional.

As dinâmicas inovadoras na elaboração de políticas, que envolvem intervenientes públicos e privados e uma convergência crescente para a adoção de abordagens estratégicas dos problemas sociais, são desenvolvimentos destacadamente positivos. Pleace et al. (2018) destacam a presença de um “mapa” para resolver a problemática como uma resposta comprovadamente eficaz e que “pode ser usada a um nível estratégico, que poderá fazer diminuir o número de PSSA, bem como diminuir o risco de experienciar essa situação e, particularmente, de experienciar essa situação por tempo indeterminado ou repetidamente” (Pleace et al., 2018; Oliveira et al. 2022).

Em suma, o desenvolvimento de abordagens estratégicas integradas e concertadas para a situação de sem-abrigo são a chave para alcançar a mudança necessária para soluções baseadas nos direitos, para combater o fenómeno das PSSA e a situação de exclusão habitacional.

Referências Bibliográficas

Amaro, I. (2015). *Urgências e Emergências do Serviço Social: fundamentos da profissão na contemporaneidade*. Universidade Católica Editora.

Associação dos Profissionais de Serviço Social (APSS) (2019). *Código Deontológico dos Assistentes Sociais em Portugal*. <https://www.ifsw.org/wp-content/uploads/2018/01/CDAS-1.pdf>

Baptista & Marlier (2019). Fighting homelessness and housing exclusion in Europe: A study of national policies. *European Social Policy Network (ESPN)*. <https://data.europa.eu/doi/10.2767/624509>

Baptista, I. (2009). The Drafting of the Portuguese Homeless Strategy: An Insight into the Process from a Governance-Oriented Perspective. *European Journal of Homelessness* 12(1), 95-109. <https://www.feantsaresearch.org/download/feantsa-ejh2009-article-23734351266349685617.pdf>

Baptista, I., & Cabrita, J. (2009). *Regimes de Rendimento Mínimo: um estudo das Políticas Nacionais*. Centro de Estudos para a Intervenção Social. www.peer-review-social-inclusion.eu

Branco, A. S. (2020). *Pessoas em Situação de Sem-Abrigo: políticas e práticas*. In Carvalho, M. I. (Coord.), *Serviço Social em Catástrofes: intervenção em crise e emergência social* (pp. 191-208). Pactor.

Brinca, J. (2020). *O Lugar dos Instrumentos no Serviço Social: volume I –*

Instrumentos indiretos. Edições Esgotadas.

Camacho, S. (2022, junho 14). Lutar contra a situação de Sem-Abrigo: uma prioridade da Europa Social e um compromisso de todos [Conferência]. Rede Europeia Anti-Pobreza, Madeira. https://www.eapn.pt/wp-content/uploads/2023/05/EAPN_ebook_LCSSA017_compressed.pdf

Capucha, L. (2005). *Desafios da pobreza*. Celta editora.

Carmo, H. (1996). Os Sem-abrigo: (sobre)vivências de rua. In Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (Eds.), *Enquadramento Exclusão Social. Rotas de Intervenção* (pp. 23-118). Instituto Ciências Sociais.

Carvalho, A. (2018). *Visões sobre a Prática dos Assistentes Sociais em Portugal* [Dissertação de mestrado, Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Coimbra]. <http://hdl.handle.net/10316/85531>

Carvalho, M. I., & Pinto, C. (2014). *Serviço Social Teorias e Práticas*. Edições Pactor.

Costa, A. B. (1998). *Exclusões Sociais. Cadernos Democráticos 2*. Gradiva Publicações.

Cruchinho, M., Pereira, P., & Saraiva, S. (2018). *Relatório 1º Encontro Nacional dos NPISA. Estratégia Nacional para a Integração das Pessoas em Situação de Sem-Abrigo (ENIPSSA) 2017-2023*. <https://www.enipssa.pt/documents/10180/12517/Relat%C3%B3rio+1%C2%BA+Encontro+Nacional+dos+NPISA/a8155e36-9a22-4a7b-b018-cdb585ace3c6>

Cruz, S., Neves, M.; Quintas, A.; Bastos, V. L. (2006). *Vidas à parte – passado, presente e futuro*. Associação dos Albergues Noturnos do Porto.

Domingos, M. J. (2022, junho 14). Lutar contra a situação de Sem-Abrigo: uma prioridade da Europa Social e um compromisso de todos [Conferência]. Rede Europeia Anti-Pobreza, Madeira. https://www.eapn.pt/wp-content/uploads/2023/05/EAPN_ebook_LCSSA017_compressed.pdf

Estratégia Nacional para a Integração das Pessoas em Situação de Sem-Abrigo (ENIPSSA) 2017-2023. <https://www.enipssa.pt/documents/10180/11876/Relat%C3%B3rio+de+Execu%C3%A7%C3%A3o+do+Plano+de+A%C3%A7%C3%A3o+2017-2018/3245c8d4-87b3-40ad-9911-bbcf8fc6c287>

García, T. & Romero, L. (2014). *Fundamentos teóricos do Serviço Social Individualizado*. In M. I. Carvalho, & C. Pinto (Coord.), *Serviço Social Teorias e Práticas* (pp.243-257). Pactor.

Grupo para a Implementação, Monitorização e Avaliação (GIMAE) (2019). *Relatório de Execução Plano de Ação 2017-2018*.

Marques, F., & Lúcio, J. (2019). *Sem Abrigo em Lisboa: Narrativas num tempo de crise*. Chiado Books.

Moniz, M. J. V. (2022, junho 14). Lutar contra a situação de Sem-Abrigo: uma prioridade da Europa Social e um compromisso de todos [Conferência]. Rede Europeia Anti-Pobreza, Madeira. https://www.eapn.pt/wp-content/uploads/2023/05/EAPN_ebook_LCSSA017_compressed.pdf

National Association of Social Workers (NASW) (2016). *NASW Standards for*

Social Work Case Management.
<https://www.socialworkers.org/LinkClick.aspx?fileticket=acrzqmEfhlo%3d&portalid=0>

Núcleo Planeamento e Intervenção Sem-Abrigo (NPISA) Porto (2018a). *Regulamento Interno do NPISA Porto. Estratégia Nacional para a Integração das Pessoas em Situação de Sem-Abrigo 2017-2023*
<https://www.enipssa.pt/documents/10180/12517/Regulamento+Interno+do+NPISA+do+Porto/403b05a2-0542-4ced-a7db-fad1f434b94c>

Núcleo Planeamento e Intervenção Sem-Abrigo (NPISA) Porto (2018b). *Plano de Ação NPISA Porto 2018-2019. Rede Social do Porto.*
<https://www.enipssa.pt/documents/10180/12517/Plano+A%C3%A7%C3%A3o+NPISA+Porto+18-19/5boa330b-53a7-4ddd-94b8-663511269ffc>

Oliveira et al. (s.d). *Relatório Final: Avaliar os Recursos para a Intervenção Face às Necessidades Identificadas das Pessoas em Situação Sem-abrigo.*
<https://ciencia.ucp.pt/pt/projects/avaliar-os-recursos-para-a-interven%C3%A7%C3%A3o-face-%C3%A0s-necessidades-ident>

Payne, M. (2002). *Teoria do Trabalho Social Moderno*. Quarteto.

Pleace, N., Baptista, I., Benjaminsen, L., & Busch-Geertsema, V. (2018). *Homelessness Services in Europe: EOH Comparative Studies on Homelessness*. FEANTSA.

Reid, W. J. (1978). *The Task-Centered System*. University Press

Silva, P. (2014). *Contributos para a Inovação da Intervenção do Serviço Social na situação de Pessoas Sem-Abrigo*. ([Dissertação de mestrado, Instituto Universitário de Lisboa]. <http://hdl.handle.net/10071/9213>

Viscarret, J. (2007). *Modelos y métodos de intervención de Trabajo Social*. Alianza Editorial.