DIÁLOGOS SETORIAIS UNIÃO EUROPEIA BRASIL

PROJETO APOIO AOS DIÁLOGOS SETORIAIS UNIÃO EUROPEIA - BRASIL

RELATÓRIO

O fenómeno Sem-Abrigo na União Europeia_ Bases e tipologias de uma estratégia

Sérgio Aires – Perito Externo

www.dialogossetoriais.org

União Europeia

DIÁLOGOS SETORIAIS UNIÃO EUROPEIA BRASIL

Ministério do Planejamento

GOVERNO FEDERAL BRASIL PAÍS RICO É PAÍS SEM POBREZA

CONTATOS

Direção Nacional do Projeto

+ 55 61 2020.4906/4928/5082/4134

contato@dialogossetoriais.org

www.dialogossetoriais.org

ÍNDICE

Índice 3

Apresentação 4

1. Contextualização Histórica, Social e Política do fenómeno das pessoas em situação de rua 5

1.1. A importância do fenómeno e as suas consequências sociais e políticas..... 5

1.2. O surgimento do fenómeno 7

1.3. Principais iniciativas estratégicas e prioridades de intervenção 11

2. Os Sem-Abrigo hoje 16

2.1. Transformações mais recentes do fenómeno – os seus públicos ……...16

2.2.Transformações mais recentes do fenómeno – a sua abordagem política de intervenção 19

2.3. Pluralidade do conceito de Sem-Abrigo..... 21

3. O actual momento Europeu: a demanda de uma Estratégia Europeia e o "estado da arte" da mesma….. 16

3.1. A integração na estratégia Europa 2020..... 26

3.2. O fenómeno Sem-Abrigo no Pacote de Investimento Social (2013) 28

3.3. Sistematizando o presente estado da arte..... 31

4. Modelos e Tipologias de Intervenção 33

4.1. O modelo assistencialista..... 34

4.2. O modelo integrado..... 34

4.2.1. Stakeholders a envolver numa abordagem integrada 36

4.2.2. Alguns domínios de intervenção no modelo integrado 37

4.2.3. A transição do modelo integrado de prestação de serviços por etapas para um modelo housing led..... 39

4.3. O modelo Housing First..... 41

4.3.1. O teste do modelo na Europa 41

4.3.2 Diferentes tipologias do modelo Housing First 43

4.3.2. Os limites do modelo Housing First..... 45

6. Bibliografia **47**

APRESENTAÇÃO

Este relatório representa a primeira parte do trabalho produzido pelo perito externo no âmbito da ação "Promoção e Proteção dos Direitos da População em Situação de Rua" promovido pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República do Brasil, e que tem como fim último contribuir para a elaboração de um guia de serviços modelar para a cidade de Brasília.

Tendo como principal objetivo dar a conhecer a realidade da União Europeia sobre esta problemática e, com este conhecimento, de forma instrumental, contribuir para a formulação ou reformulação de políticas públicas no Brasil, o relatório procura apresentar uma descrição histórica e conceptual de enquadramento do fenómeno da Pobreza e da Exclusão Social, com um óbvio enfoque no fenómeno "moradores de rua", na União Europeia (passado recente e atualidade prospetiva), nomeadamente em relação às estratégias europeias destinadas ao seu enfrentamento e erradicação. Para além da perspetiva histórica e de enquadramento, procura-se ainda sistematizar as diferentes tipologias de políticas públicas em discussão na atualidade e as recomendações existentes a nível europeu para a sua concretização. É dado um particular enfoque à progressiva passagem de um modelo meramente assistencialista e de redução / prevenção de riscos para um modelo capaz de produzir integração de políticas e serviços e de promover uma verdadeira inclusão social destes públicos.

Assim, num primeiro capítulo, procura-se contextualizar de forma histórica, social e política o fenómeno dos moradores de rua, desde o seu surgimento, passando pelas diferentes iniciativas, estratégias e prioridades de intervenção. Numa segunda parte, procura-se sistematizar como se encontra o fenómeno na atualidade, dando realce às transformações mais recentes, incluindo uma problematização sobre a consensualização de conceitos enquanto necessidade tática de intervenção e uma caracterização da mudança e da pluralidade atual de públicos. Num terceiro capítulo dá-se conta das orientações atuais ao nível da União Europeia e como as mesmas estão a ser implementadas (ou deverão ser implementadas num futuro próximo) em cada um dos Estados-Membros. Finalmente, num quarto capítulo, procuramos pôr em confronto, sistematizando, as diferentes tipologias de intervenção sublinhando os progressos e as discussões atuais sobre as diferentes tipologias de intervenção que lhes dão corpo em alguns Estados-Membros, com particular enfoque na abordagem housing first ("Casas Primeiro").

1. CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA, SOCIAL E POLÍTICA DO FENÓMENO DAS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA

1.1. A IMPORTÂNCIA DO FENÓMENO E AS SUAS CONSEQUÊNCIAS SOCIAIS E POLÍTICAS

"A situação dos Sem-Abrigo é uma das formas mais extremas de Exclusão Social, por vezes uma das mais visíveis, aquela em que o carácter de privação múltipla é patente e que contrasta fortemente com o meio ambiente em que se apresenta. Não é o Sem-Abrigo que habita a rua é esta que habita o Sem-Abrigo. (Costa, 1999 cit in Martins, 2007

A abordagem do fenómeno da população em situação de rua (Sem-Abrigo) reveste-se de um carácter de intervenção urgente e prioritário, na medida em que se trata de um fenómeno extremo de manifestação de Pobreza e Exclusão Social que resulta, em última instância, numa significativa perda de potencial humano.

De forma paradoxal, a população em situação de rua é desde logo excluída da noção entre público e privado, na medida em que o espaço público é também o seu espaço privado e vice-versa. Neste sentido, abordar a população em situação de rua enquanto um fenómeno de exclusão e de intervenção prioritária é reconhecer a importância de trabalhar com aqueles para quem está longe de ser linear usufruir do que por direito pertence a todos, na precisa medida em que se vêm privados de muitas das condições de acesso ao que é assumido como público.

O ponto de partida para abordar as consequências sociais e políticas do fenómeno das pessoas em situação de rua é assumir que se trata de um fenómeno simultaneamente consequência e causa de diferentes faces da Exclusão Social extrema.

A situação extrema que representa o fenómeno das pessoas em situação de rua tem como principal desafio a dificuldade de (re)integração destas pessoas (de que forma, com que meios, a partir de que tipo de organizações, com que prioridades…) devido às múltiplas deteriorações/privações de que são alvo, sejam elas físicas, mentais, de empregabilidade e de competências sociais. As consequências a longo prazo da vivência deste fenómeno são, em algumas situações, e pelo menos aparentemente, quase irreversíveis. As pessoas em situação de rua na União Europeia apresentam frequentemente uma mais baixa esperança de vida, cerca de 30 anos inferior à da população geral, situando-se nos 40 anos[1]. Os problemas de saúde assumem uma forte ligação com o fenómeno em análise. A exposição à falta de condições de vida básicas, nomeadamente sanitárias e a contextos sobrepovoados torna estas pessoas mais vulneráveis à doença e à violência. Simultaneamente, trata-se de pessoas muitas vezes portadoras de doença mental, distúrbios de personalidade, comportamentos desviantes vários (por vezes ameaçadores para a segurança e integridade dos próprios e dos restantes cidadãos), dificuldades de aprendizagem, vulnerabilidade físicas diversas decorrentes de um envelhecimento precoce, doenças respiratórias e cardiovasculares, dependências de drogas e doenças infeciosas como o HIV Sida, a tuberculose e a hepatite.

[1] Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2010 *cit in* Comissão Europeia, 2013.

Por detrás deste referido conjunto de vulnerabilidades físicas e mentais está, frequentemente, o consumo abusivo de álcool, tabaco e drogas, bem como a má nutrição.

A potencial ou aparente irreversibilidade referida espelha-se igualmente na maior propensão para tentativas de suicídio junto da população em situação de rua[2].

Quando falamos da uma situação extrema de Exclusão Social relativamente às pessoas em situação de rua temos de ter em conta o seu acesso limitado a um conjunto vasto de serviços, desde logo de saúde e sociais.

As pessoas em situação de rua estão assim privadas do exercício de direitos humanos e civis básicos. A sua participação em sociedade é restringida por múltiplas barreiras, pessoais e sociais, que se colocam, desde logo no acesso (ou regresso) ao trabalho. Ao nível pessoal enfrentam vulnerabilidades físicas e mentais já referidas, uma reduzida experiência de trabalho, baixos níveis de literacia e falta de competências relevantes. Ao nível social destaca-se uma falta de recursos de suporte, designadamente laços familiares, amigos e redes de contactos, uma causa e consequência da própria situação de moradores de rua.

O facto de não ter uma morada fixa dificulta o acesso e prática de hábitos normalizados de higiene e os necessários cuidados de imagem essenciais à procura e à manutenção de um emprego, o qual se torna também um objetivo dificultado pelas limitações de acesso a serviços básicos como os de transporte, saúde e cuidados à infância. O desemprego de longa duração é assim uma realidade de muitas das pessoas em situação de rua, cujas únicas fontes de rendimento provêm de apoios sociais, caridade e mendicidade. No fundo, trata-se de um autêntico círculo vicioso, ou seja, ao não sermos capazes de por em marcha abordagens integradas e inter-sectoriais impedimos permanentemente qualquer possibilidade de concretizar uma plena inclusão o que acaba por igualmente em risco de fracasso as iniciativas sectoriais.

Aos custos sociais e humanos de tal fenómeno acrescem ainda os custos económicos[3], uma linguagem predominante nos dias de hoje e que tem constituído um dos elementos para uma certa mudança de paradigma na intervenção social e nas políticas públicas para fazer face a este fenómeno. Alguns estudos apontam, nomeadamente, para os custos ao nível da justiça e saúde. Esta população recorre frequentemente a apoios judiciais complexos e de longa duração e, pela sua vulnerabilidade física, acima referida, são usuários frequentes de apoios de saúde tendencialmente mais dispendiosos como é o caso dos cuidados médicos de emergência. A estas questões acrescem ainda os custos para o Estado de Bem Estar, decorrentes da não participação com impostos dada a não integração destas pessoas no mercado laboral.

---

[2] Embora não seja possível obter dados concretos sobre este assunto devido ao facto de não existirem quaisquer tipos de estatísticas oficiais sobre este assunto.

[3] Um estudo australiano citado no documento de trabalho relativo ao fenómeno Sem-Abrigo do Pacote de Investimento Social, aponta para que uma pessoa em situação de rua custa à sociedade australiana entre

Numa sociedade onde, para concretizar os Direitos Humanos, é fundamental que as pessoas sejam mais do que números, importa atentar num argumento exemplificativo que, sendo expresso em números, revela muito por detrás deles, designadamente a importância de investir em oportunidades para as pessoas em situação de rua. Um estudo alemão apontou para que por cada 1€ investido na prevenção do fenómeno Sem-Abrigo, cerca de 2,2€ são poupados noutros domínios[4].

1.2. O SURGIMENTO DO FENÓMENO

Não é consensual afirmar quando surge este fenómeno. Para marcar historicamente o momento em que ele começou a surgir na Europa, podemos recuar mais ou menos no tempo. Dependendo de qual o conceito que adotarmos, e do contexto em que nos encontremos, podemos recuar até à época da Revolução Industrial e às suas consequências em meados do Século XIX, particularmente na Inglaterra, ou ficarmo-nos por uma origem relativamente mais recente e que remonta a 1973 e às consequências daquela que ficou conhecida como crise petrolífera ou "choque petrolífero".

Seria, hipoteticamente, mais interessante recuar até ao período da Revolução Industrial, até porque nos demonstraria que, apesar de distantes no tempo, não estamos atualmente tão distantes das consequências desse mesmo tempo. No entanto, e porque é na sequência da crise petrolífera que a Europa irá "acordar" para o fenómeno da Pobreza e para a sua presença nesse Continente, importa colocarmos o ponto de partido nesse período, momento a partir do qual se começarão a esboçar e a concretizar ações estratégicas para lhe fazer face.

Como analisamos previamente, podemos assumir que o fenómeno das pessoas em situação de rua é, simultaneamente, uma consequência e uma causa de diferentes faces da Exclusão Social extrema. Koegel *et al.,* (*cit*. por Sousa & Almeida, 2001) argumentam que o aparecimento de pessoas Sem-Abrigo está intrinsecamente ligado às políticas que afetam negativamente o bem-estar das famílias, particularmente das mais pobres. Isto inclui as políticas relacionadas com a distribuição de rendimentos, com a habitação, com o emprego, com a educação, com o abuso de substâncias e com a saúde mental. Assim a prevenção de situações de Sem-Abrigo terá que passar necessariamente por mudanças nessas políticas. Reconhecendo este facto, importa dar a conhecer como surgiu politicamente este fenómeno e as principais iniciativas e prioridades de intervenção que sobre ele politicamente se têm debruçado.

Como analisaremos mais à frente, a prioridade de intervenção neste fenómeno justifica-se atualmente pelo claro crescimento que ele tem vindo a assumir[5], mas importa igualmente conhecer a forma como ele tem vindo a estar presente nas suas abordagens estratégicas e políticas.

$700.000 a $4.5 milhões de dólares. (E. Baldry, L. Dowse, .McCausland and M. Clarence: Report on the lifecourse institutional costs of homelessness for vulnerable groups, Australia, May 2012.)

[4] J. van Leerdam: Cost-benefit analysis of tackling homelessness in the Netherlands. CEBEON, 2011. Estudo citado no documento de trabalho relativo ao fenómeno Sem-Abrigo do Pacote de Investimento Social (Comissão Europeia, 2013).

[5] Confrontar com capítulo 2.

A este nível podemos, em síntese, assumir que o fenómeno das pessoas em situação de rua está presente nas declarações políticas mais universais enquanto direito à habitação até às declarações mais atuais que o compreendem como um fenómeno que implica uma abordagem pluridimensional e integrada, que ultrapassa a questão exclusivamente de ausência de habitação, implicando a definição de estratégias dirigidas especificamente para este fenómeno.

Neste sentido, a Declaração Universal dos Direitos do Homem da ONU reconhece o direito a condições de vida adequadas que incluem o acesso à habitação, à assistência médica e aos serviços sociais.

Por sua vez, a Carta Social Europeia (datada de 1961 e revista em 1996) estabelece, no artigo 31.º, que cada cidadão tem direito à habitação e apela às partes a que se comprometam a tomar medidas destinadas a favorecer o acesso à habitação de nível suficiente, prevenir e reduzir o estado de Sem-Abrigo, com vista à sua eliminação progressiva e a tornar o preço da habitação acessível para as pessoas que não dispõem de recursos suficientes.

Importa então recordar que é no enquadramento do que designamos de crise económica de 70[6] que o Primeiro Programa Europeu de luta contra a Pobreza foi lançado (1975). É um momento importante na História da luta contra a Pobreza na Europa porque é quando pela primeira vez se afirma que este flagelo também atinge este Continente – e para isso muito contribui precisamente o surgimento do fenómeno Sem-Abrigo de forma mais massiva e, sobretudo, visível, particularmente em Inglaterra e França. Este primeiro programa[7], que se estende até 1979, gerará um conjunto de relatórios dos 9 Estados-Membros, financiará mais de 50 projetos pilotos que trabalharão em torno da renovação dos bairros, da adaptação e reorganização dos serviços sociais e da satisfação das necessidades dos diferentes grupos no seio da população desfavorecida. Começa a construir-se a definição do conceito de Pobreza, tendo por base a difícil conjuntura económica que ocorreu após os designados "trinta gloriosos anos" do pós-guerra.

De 1979 a 1985 não houve Programa Europeu, e é sob a Presidência Irlandesa que o Segundo Programa, que durará até 1989, será implementado. O Programa promove 91 projetos que se agrupam em 8 tipos de grupos-alvo com uma perspetiva de investigação-ação. Cada país tem um avaliador, e cada grupo um coordenador. Todos eles se reúnem numa "Clearing House" que detém igualmente as funções de gestão, de informação e documentação. As atividades transnacionais e as aprendizagens que dela derivam são fundamentais e constituem um dos eixos estratégicos. São também realizados alguns estudos estatísticos o que ajudam a medir e a operacionalizar as anteriores definições.

O Terceiro Programa Europeu inicia-se sem qualquer fase de transição e dura desde 1989 a 1994. Aqui a ideia dos grupos-alvo perde o seu protagonismo[8], com a exceção de uma dúzia de projetos que foram considerados inovadores. A atenção agora reside

[6] Quando o mundo foi confrontado com uma séria crise petrolífera, as suas nefastas consequências e impactos sociais e económicos.
[7] Decisão do Conselho de Ministros em 1975.
[8] A ideia do "targeting" começa a desaparecer e o conceito de "mainstreaming" começa a emergir juntamente com as intervenções transversais para todos os grupos.

em 42 projetos territoriais de maior envergadura que dão forma, a título experimental, aos princípios da integralidade, parceria, e participação. À medida que o programa evolui vai-se avançando para uma utilização mais abrangente do conceito de exclusão. A Comissão Europeia está ativamente envolvida e tem a ajuda de uma Unidade Central e de Unidades de Investigação e Desenvolvimento. Reuniões, Workshops temáticos e Seminários marcam a marcha transnacional do Programa. É também aqui que se iniciam e desenvolvem um Observatório Europeu de Políticas Nacionais e algumas investigações específicas.

Tendo em conta os vinte / vinte e cinco milhões de Ecus[9] gastos, respetivamente, no financiamento dos dois primeiros Programas e os cinquenta e cinco milhões de Ecus gastos no terceiro, não se podia aspirar à erradicação da Pobreza na União Europeia, mas sim contribuir e avançar no conhecimento do fenómeno, experimentar alguns dos seus princípios, inovar estratégias e metodologias de intervenção, incidir em políticas nacionais e estimular o debate entre os atores que trabalham ao nível europeu.

Um balanço sintético destes 3 programas revela:

- O progresso em termos de conhecimento quantitativo e estatístico, embora menor no que diz respeito ao conhecimento qualitativo e explicativo da Pobreza e da Exclusão Social.

- O potencial da complementaridade destes dois conceitos e seu progressivo uso em conjunto.

- Também emergiram outros conceitos como “sinergia”, “efeito multiplicador”, “visibilidade” e que vão sendo paulatinamente incorporados na linguagem e nas práticas dos profissionais de muitos países.

- O valor e a importância da experimentação territorial e local e o relativo abandono da análise de certos grupos a favor de uma conceção estrutural e pluridimensional da Pobreza que aspira a superarem o nível da assistência imediata e da caridade individual.
- A aplicação dos princípios da integralidade, parceria e participação que são gerados no seio destes programas e que influencia, às vezes sob diferentes designações, muitos dos outros programas e iniciativas europeias (ainda que não tenham sido implementadas ao mesmo nível em todos os Estados Membros).
- O impacto, ainda que limitado, das metodologias de intervenção socioeconómicas.
- A crescente importância e reforço nos programas das redes transnacionais, do movimento associativo e da economia social.
- A utilização de diversas fórmulas organizacionais no seio dos programas, juntamente com o papel crescente da Comissão, uma certa distância de parte dos Governos e o crescente envolvimento da administração local.
- A influência considerável da evolução do contexto geral, onde se inscrevem estes programas, com os seus altos (1989-1992) e baixos (1979-1984), e as dificuldades de influenciar, salvo raras exceções, as políticas nacionais.

[9] Designação anterior ao Euro.

É precisamente esta dependência relativa à evolução da posição dos Estados Membros e o clima politico geral que explica, pelo menos parcialmente, a lacuna que resulta, depois de 1994, no fim do Terceiro Programa e a não aprovação do quarto. Naquele momento, muitos dos Governos não reconhecem a existência da Pobreza e da exclusão, outros encaram-nas como algo marginal. E existem também aqueles que consideram que as autoridades europeias não deviam lidar com este assunto. O panorama começa novamente a ficar mais nítido com a assinatura do Tratado de Amesterdão (1997) que inclui os artigos que estabelecem uma base legal para que a Comissão promova a cooperação entre os Estados Membros nestes assuntos[10]. Esse mesmo ano é declarado o Ano Europeu contra o Racismo. É o ano em que se realiza a Cimeira do Luxemburgo e se inicia a Estratégia Europeia para o Emprego. O negro Inverno do segundo período de 5 anos da década de 90 começa a retirar-se.

O que provavelmente contribuiu para este "degelo" foi o novo clima político e a clarificação dos papéis dos diferentes organismos da União (nos quais sob a influência do princípio da subsidiariedade, as responsabilidades dos países crescem), a persistência e o agravamento da Pobreza e da exclusão, e o seu reconhecimento por parte de alguns países (Alemanha, Finlândia e Holanda), a elaboração e aprovação de legislação específica (França e Luxemburgo), o prolongamento de planos de âmbito nacional de combate à Pobreza[11] (Portugal e Irlanda), a pressão do movimento associativo e das redes Europeias, do Parlamento e de outros atores institucionais (Comité Social e Económico, Confederação Europeia de Sindicatos, …) e os estudos e publicações que continuam a revelar o "lado mais escuro" da sociedade Europeia.

Na sequência de tudo isto, a Comissão Europeia começa a reconhecer que o fenómeno dos Sem-Abrigo é uma questão complexa, pois não diz respeito exclusivamente a uma ausência de habitação e que muitos dos Sem-Abrigo se debatem com outros múltiplos problemas, que os arrastam para uma espiral de Pobreza. E é isto mesmo que conduzirá a Comissão Europeia a afirmar recentemente que "é essencial não focar apenas nas pessoas que vivem na rua, mas considerar o fenómeno dos Sem-Abrigo numa perspetiva mais abrangente" (Comissão Europeia, 2003 *cit in* Comissão Europeia, 2013).

Esta evolução da abordagem estratégica e política ao fenómeno das pessoas em situação de rua é reveladora da mudança de paradigma e que já não é suficiente providenciar uma solução meramente assistencial e de redução de riscos em que abrigos disponibilizam cama e comida, mas sim uma preocupação de criar estruturas que possam conferir ao ser humano que se encontra nesta situação o exercício pleno da cidadania de acordo com as suas reais capacidades, as quais podem ser alvo de potenciação. Por outras palavras, aquilo que era solução (abrigo e proteção básica) deixa de ser um fim e passa a ser um instrumento.

Após este enquadramento contextualizante do surgimento da abordagem política e estratégica do fenómeno das pessoas em situação de rua importa conhecer as tentativas de concretização desta mesma abordagem através da explicitação de

[10] Nos artigos 136 e 137 foram introduzidas as bases legais para a União renovar o seu envolvimento na luta contra a Exclusão Social.
[11] Uma recomendação da própria Comissão (resultado dos programas europeus), mas que nem todos os Estados Membros cumprem.

algumas das suas principais iniciativas e prioridades de intervenção nos últimos anos em contexto europeu.

1.3. PRINCIPAIS INICIATIVAS ESTRATÉGICAS E PRIORIDADES DE INTERVENÇÃO

No Conselho Europeu de Lisboa, em 2000, sob a égide da Presidência Portuguesa da União Europeia[12], os Estados-Membros da União Europeia aceitaram o desafio de lutar contra a Pobreza e Exclusão Social, como um dos elementos centrais na modernização de uma política social europeia. Os chefes de estado e os governos decidiram tomar medidas para erradicar a Pobreza e definiram objetivos que foram adotados pelo Conselho Europeu de Nice em 2000 (Presidência Francesa da União Europeia). Também ficou decidido que as políticas na luta contra a exclusão se deveriam basear num Método Aberto de Coordenação (MAC), que combinam os planos nacionais de ação para a inclusão e um programa da Comissão Europeia, para encorajar a cooperação transnacional.

Quadro nº 1 – Estudos relativos ao fenómeno Sem-Abrigo

Exemplos de alguns Estudos relativos ao fenómeno Sem-Abrigo que se realizaram no âmbito do MAC e que viriam ter uma relevância bastante decisiva na criação de estratégias nacionais.		
2004	The Rough Sleeping Strategy	Inglaterra
2005	Preventing and Tackling Homelessness	Dinamarca
2006	The National Strategy Pathway to a Permanent Home	Noruega
2009	Counting the Homeless – Improving the Basis for Planning Assistance	Áustria
2010	Building a Comprehensive and Participative Strategy on Homelessness	Portugal
2010	The Finnish National Programme to Reduce Longterm Homelessness	Finlândia

Fonte: FEANTSA, 2012

Na sequência do Conselho Europeu de Nice em 2000, passaram a ser definidos Planos Nacionais de Acão para a Inclusão (PNAI), com o objetivo de "criar políticas destinadas a evitar ruturas de existência suscetíveis de conduzir a situações de Exclusão Social, nomeadamente no que se refere a casos de sobre-endividamento, exclusão escolar ou perda de habitação."[13]

O fenómeno dos Sem-Abrigo foi tratado pela primeira vez como tema prioritário no Relatório Conjunto sobre Proteção Social e Inclusão Social, apresentado em 2005 pela

[12] As presidências da União Europeia são rotativas semestralmente.
[13] *Cit in* Instituto da Segurança Social, IP (2009).

Comissão Europeia. No mesmo ano também o Conselho EPSCO (Conselho Europeu de Ministros do Emprego e Politica Social) considerou o fenómeno como prioritário.

Nos últimos anos (entre 2001 e 2010), os relatórios conjuntos da Comissão Europeia sobre os Planos Nacionais de Ação para a Inclusão, acima referidos, têm vindo a identificar o fenómeno dos Sem-Abrigo e as políticas dirigidas a este, como uma das prioridades em quase todos os países. Destaca-se o relatório de 2007, que identifica o fenómeno Sem-Abrigo e exclusão habitacional como um dos três principais desafios no âmbito da proteção social e da inclusão social. Da mesma forma, o Parlamento Europeu tem reivindicado a adoção de medidas urgentes para abordar o fenómeno, entre as quais se destaca, em Março de 2008, a aprovação de uma declaração escrita, na qual os Estados se comprometiam a criar condições para solucionar a situação das pessoas Sem-Abrigo até 2015.

Em 2009, o Relatório Conjunto da Comissão Europeia e do Conselho para a Proteção e Inclusão Social enfatizou a necessidade de envidar esforços contínuos para resolver o problema das pessoas em situação de rua enquanto fenómeno extremo de Exclusão Social. No final do mesmo ano a rede europeia de peritos independentes na área da inclusão social apresentou um relatório sobre a problemática dos Sem-Abrigo e da Exclusão Social ligada à habitação nos Estados Membros, no qual se apelava a que a situação dos Sem-Abrigo fizesse parte integrante do Método Aberto de Coordenação no domínio social, e que fosse consolidada e a sua ação prosseguida após 2010[14]. Neste sentido, o mesmo Relatório Conjunto acima referido, respeitante ao ano de 2010, apelava à implementação pelos Estados Membros de políticas integradas com vista à erradicação do fenómeno dos Sem-Abrigo através da definição de linhas orientadoras com enfoque na governança, monitorização, análise e definição de objetivos. Este apelo viu-se reforçado por um posicionamento assumido em Outubro de 2010 pelo Comité das Regiões, com a sua proposta à União Europeia de desenvolvimento de uma estratégia integrada de luta contra o fenómeno Sem-Abrigo suportada por enquadramentos políticos de base nacional.

Desta forma, a prevenção e o combate ao fenómeno Sem-Abrigo assume-se como uma competência dos Estados Membros[15], embora com um forte elemento de coordenação europeia. Esta competência enquadra-se na coordenação de políticas europeias que, através do Método Aberto de Coordenação veem as suas intervenções enriquecidas e reforçadas ao nível nacional, regional e local. Neste sentido do enquadramento europeu, importa referir que uma das linhas de intervenção prioritárias é aquela que respeita à educação dos jovens. As recentes políticas educativas europeias têm dado uma crescente atenção ao fenómeno Sem-Abrigo, nomeadamente através dos programas Grundtving[16], Leonardo[17], Comenius[18] e Youth

[14] Trata-se de um elemento importante porque num momento de incerteza sobre o futuro da política social europeia e de recuo no combate à Pobreza, é reforçada, apesar de tudo, esta preocupação.

[15] A nível europeu existem países, tais como a França, a Bélgica, a Dinamarca, o Reino Unido e a Escócia, com algum passado legislativo ao nível dos Sem-Abrigo.

[16] Para mais informações consulte os 3 projetos Grundtvig:
http://www.europeansharedtreasure.eu/detail.php?id_project_base=2009-1-FR1-GRU06-07065 |
http://www.europeansharedtreasure.eu/detail.php?id_project_base=2008-1-GB2-LEO04-00144 |
http://www.europeansharedtreasure.eu/detail.php?id_project_base=2009-1-IT2-GRU06-06393

[17] http://www.europeansharedtreasure.eu/detail.php?id_project_base=2009-1-GB2-LEO04-01281

in Action. Relativamente a este último programa, 170 dos seus projetos desenvolvidos entre 2007-2011 estiveram diretamente envolvidos com o fenómeno dos Sem-Abrigo e sua prevenção.

O ano de 2010, enquanto Ano Europeu de Combate à Pobreza e Exclusão Social, revelou-se de facto um momento estratégico na definição de compromissos políticos pela União Europeia. As referências que acabamos de realçar sobre os posicionamentos assumidos, revelam que este foi um ano que permitiu aos Ministros dos Assuntos Sociais da União Europeia renovarem o seu apelo por uma Estratégia Europeia de combate ao fenómeno Sem-Abrigo, devidamente estruturada por estratégias nacionais. O Conselho da Proteção e Inclusão Social, na sua afirmação de compromisso de redução da Pobreza e Exclusão Social, aponta a necessidade de uma atenção reforçada perante populações de maior vulnerabilidade, como é a situação dos Sem-Abrigo.

As recomendações mais importantes apresentadas em 2010 sobre a situação dos Sem-Abrigo constam das conclusões da Conferência de Consenso, realizada no final do Ano Europeu 2010 de Luta contra a Pobreza e a Exclusão Social, por iniciativa da Comissão Europeia e com o apoio da Presidência belga da UE. Estas conclusões são uma base de importância crucial para o atual estado da definição de uma Estratégia Europeia de Combate ao fenómeno Sem-Abrigo, abordado no terceiro capítulo.

Atualmente o fenómeno dos Sem-Abrigo é visto comumente como um problema multidimensional, que requer uma abordagem integrada e global. No entanto, alguns países ainda tendem a concentrar-se unicamente num ou outro aspeto dos problemas que os Sem-Abrigo enfrentam, definindo-os como prioritários e tentam promover respostas específicas. Mas basear-se num único aspeto é, muitas vezes, ineficaz, a longo termo, impedindo uma verdadeira e completa inclusão social dos Sem-Abrigo.

Numa compilação de dados fornecidos pela FEANTSA[19], alguns países apresentam iniciativas políticas interessantes, que integram vários dos elementos mencionados. Apresentamos em seguida um breve resumo que concretiza elementos estratégicos acima indicados em diferentes países.

* O Reino Unido lançou a iniciativa “Rough Sleepers” para reduzir ao mínimo (próximo do zero) o número de pessoas a dormir sem condições no ano de 2012. A abordagem tem três pedras-pilar: assistência a pessoas vulneráveis; reconstrução das vidas de pessoas que saíram das ruas e prevenção dos Sem-Abrigo nas ruas.

* Na Escócia, uma concentração de esforços foi estabelecida em 1999, de onde emanaram algumas recomendações que resultaram em dois atos do parlamento; o primeiro garante a cada indivíduo Sem-Abrigo um conjunto de direitos mínimos (alojamento temporário, aconselhamento e apoio na procura de alojamento permanente). Cada autoridade local desenvolve uma estratégia na prevenção e erradicação do fenómeno. O segundo Ato do parlamento, conhecido como “Ato Escocês dos Sem-Abrigo” foi adotado em Março de 2003, e irá progressivamente

[18] http://www.europeansharedtreasure.eu/detail.php?id_project_base=2010-1-IT2-COM07-13954
[19] FEANTSA, 2003 *cit in* Martins, 2007.

estender-se aos direitos dos Sem-Abrigo durante 10 anos, até que seja garantido, a cada pessoa, o direito ao alojamento.

* Na Irlanda, o governo também lidou com esta população de uma forma específica. Um documento, de 2000, intitulado “Sem-Abrigo – Uma abordagem integrada”, deu a saber que não se trata apenas de um problema de alojamento, que outras áreas como benefícios fiscais, saúde, educação, aprendizagem e prevenção devem fazer parte do combate ao fenómeno. Decorrente deste documento, o governo lançou uma estratégia para a prevenção do fenómeno em 2002, para assegurar que ninguém é excluído da assistência governamental. De uma forma mais específica, o governo solicitou a todas as autoridades públicas e instituições de saúde, a adoção do Plano de Acão para os Sem-Abrigo em 3 anos, assim como a melhoria da qualidade dos serviços para os Sem-Abrigo. Assim, cada autoridade pública deverá criar um fórum sobre Sem-Abrigo, composto por representantes de autoridades locais, instituições de saúde e organizações voluntárias.

* Na Dinamarca, existe um plano nacional para os Sem-Abrigo desde 2000. Trata-se de uma iniciativa conjunta dos Ministérios da Habitação e Assuntos Urbanos e o dos Assuntos Sociais que permitiu que as autoridades locais e regionais assumissem melhor as suas responsabilidades nesta área.

* Na Bélgica, na região da Valónia, foi criada uma política de realojamento intitulada Operação Sem-Abrigo. Esta regulamentação tem em vista, por um lado, a reabilitação dos prédios insalubres e, por outro, o alojamento de pessoas que não dispõem de recursos para obter ou alugar uma habitação. A Flandres, outra região belga, tem em fase de preparação uma estratégia global contra o fenómeno, com base nos modelos irlandês e inglês.

* Em França, cumpre destacar neste domínio a designada “Loi Besson” aprovada em 1990, a qual enquadra, segundo a FEANTSA, um dos melhores programas para os Sem-Abrigo, inserindo-se numa estratégia mais vasta de combate à Pobreza. Esta regulamentação insere, nos seus estatutos, um plano de ação para o alojamento de pessoas desfavorecidas que inclui: fundos especiais (Les Fonds de Solidarité Logement) que se destinam a facilitarem o pagamento de uma renda inferior ao preço corrente do mercado; financiamento para “ Les Logements d’ Insertion”, uma ação baseada em empréstimos bonificados aos organismos de habitação social; alojamento subsidiado, “ L’ Aide Personnalisée au Logement “ (A.P.L) que versa diretamente os arrendatários, dando o direito ao locatário ao pagamento de um aluguer residual, estendendo-se também às “casas de jovens” trabalhadores e aos que procuram o primeiro emprego (dos 16 aos 25 anos).

* Em Portugal, o reconhecimento da complexidade do fenómeno e da falta de articulação entre as diferentes respostas, reflete-se nas medidas adotadas, que procuram não se basear numa visão redutora do problema, mas abranger a sua multidimensionalidade e responder aos diferentes tipos de causas, de ordem estrutural, conjuntural, socioeconómica, pessoal e institucional. A estratégia nacional (2009-2015), que se concretiza também em estratégias locais, visa a criação de condições para que ninguém tenha de permanecer na rua por falta de alternativas, e,

sobretudo, assegurar a existência de condições que garantam a promoção da autonomia através da mobilização de todos os recursos disponíveis de acordo com o diagnóstico e as necessidades individuais, com vista ao exercício pleno da cidadania. As entidades representadas em diferentes grupos de trabalho interinstitucionais locais estão conscientes de que um fenómeno desta natureza não desaparece e que há, por vezes, a tentação de que, sendo uma permanência social, se adotam procedimentos para o ocultar, invariavelmente não atacando as suas causas mais profundas. Assim sendo, a estratégia adota princípios orientadores que consubstancia o exercício pleno de cidadania e assenta em dois eixos estruturantes:

• O conhecimento do fenómeno e a sua atualização permanente;

• A garantia de qualidade técnica da intervenção e das respostas a todos os níveis.

2. OS SEM-ABRIGO HOJE

2.1.TRANSFORMAÇÕES MAIS RECENTES DO FENÓMENO _OS SEUS PÚBLICOS

Vivemos na União Europeia um tempo de rápidas mudanças a múltiplos níveis a que o fenómeno dos Sem-Abrigo não é alheio.

Traçar o perfil de uma pessoa em situação de Sem-Abrigo é hoje algo muito mais complexo, ultrapassando o perfil que em tempos circunscrevia grande parte dos indivíduos nesta condição. Passamos assim de um perfil predominantemente masculino, de meia-idade, com um percurso extenso de problemáticas sociais, patologias mentais e comportamentos aditivos face ao álcool e drogas que requeriam um apoio intensivo e complexo, para um perfil muito mais abrangente, no qual a recessão económica da Europa tem aumentado o número de pessoas vulneráveis à vivência da situação de Sem-Abrigo. Estas pessoas mais vulneráveis incluem a população imigrante, os jovens, os recém-desempregados, as vítimas de uma agressiva cultura de facilitação do crédito e as pessoas que, na generalidade, auferem baixos rendimentos. As mulheres, as famílias monoparentais e as famílias numerosas, os idosos, as comunidades ciganas e outras minorias vêem-se igualmente ainda mais vulneráveis à situação de Sem-Abrigo.

Sob o ponto de vista das famílias, as suas tendências de desestruturação e as situações de desinstitucionalização sem adequados meios futuros de acompanhamento são fatores de vulnerabilidade relevantes. Nesta ótica, tem-se registado um aumento das famílias com filhos em situação de Sem-Abrigo, estas num contexto de acomodação temporária mais do que de rua e mais recorrente com crianças ciganas e indocumentadas (predominantemente imigrantes).

O fenómeno Sem-Abrigo estende igualmente o seu âmbito etário. Por um lado, afeta cada vez mais jovens dado o incremento do desemprego juvenil e o abandono escolar precoce. Por outro lado, ocorre igualmente de forma crescente junto de pessoas acima dos 50 anos, decorrente de desestruturações familiares, pensões desadequadas e diminuídas e de uma ausência da realidade de carreiras profissionais nas sociedades envelhecidas de hoje (em que um indivíduo com 45 anos e que se encontre numa situação de desemprego só muito dificilmente consegue regressar ao mercado de trabalho).

Um relatório da FEANTSA de 2012[20], com base numa análise de 21 Estados Membros da União Europeia verificou que 15 destes revelaram uma tendência para o aumento do fenómeno Sem-Abrigo[21], fazendo uma referência de destaque acerca dos "new entrants" que caem numa situação de Sem-Abrigo devido à crise financeira e económica dos países repercutindo numa crise do mercado habitacional, vulnerabilizando um número crescente de pessoas que, pela diminuição ou perda dos seus rendimentos, não consegue fazer face aos custos de vida básicos. Sistematizando, os cortes no Estado Social, na habitação, na saúde, nos serviços básicos, na educação e formação revelam-se fatores de agravamento do fenómeno.
Contudo, importa destacar que não é linear estabelecer uma relação causal entre a crise e as medidas de austeridade e o agravamento do fenómeno Sem-Abrigo. A tendência de cortes no Estado Social precede a situação de crise, pelo que o incremento do fenómeno, nomeadamente nos últimos 5 anos, é uma parte de uma tendência de longo curso resultante de fatores estruturais e da ausência de uma política integrada direcionada ao fenómeno.

Neste mesmo contexto, embora a maioria da população Sem-Abrigo se caracterize por cidadãos nacionais, o crescimento do número de imigrantes é notório, dado o fluxo de pessoas que circulam à procura de melhores condições de vida, nomeadamente provenientes de países que aderiram à União Europeia desde 2004[22]. Dependendo da sua situação concreta, estes cidadãos podem encontrar dificuldades em aceder a benefícios sociais nos países de acolhimento, nos quais também não dispõem de qualquer rede de suporte, revelando-se assim extremamente vulneráveis à vivência de uma situação Sem-Abrigo quando não encontram trabalho. Esta situação em particular aponta-nos para a clara importância de uma adequada gestão das políticas de migração e asilo, no sentido do seu não contributo para situações de Sem-Abrigo.
Todas as consequências da crise e de outros efeitos estruturais acima indicados, refletem-se não apenas no aumento do fenómeno Sem-Abrigo, mas igualmente em períodos de vivência mais longos do mesmo

[20] FEANTSA (2012) *On the way home? FEANTSA Monitoring report on Homelessness and Homeless Policies in Europe.* Bruxelas: FEANTSA.

[21] Os resultados deste estudo com 21 Estados Membros apontam assim para o crescimento do fenómeno em 15 (AT, CZ, DE, EL, ES, FR, HU, IE, IT,LT, PL, PT, SI, SW, UK28), o seu decréscimo em 2 (FI, NL), permanecendo estável apenas na Dinamarca.

[22] Processo de alargamento da União Europeia em 2004 em que entraram 10 novos Estados-Membros, quase todos da Central e de Leste.

Durante muito tempo, a natureza das explicações para o surgimento dos Sem-Abrigo, estava centrada apenas nas características individuais dos Sem-Abrigo[23]. No entanto, o seu aparecimento em massa e a seletividade social do fenómeno, bem como a heterogeneidade de situações e de trajetórias que a situação de Sem-Abrigo encerra, colocaram em causa as explicações de carácter individual. Assim, a abordagem mais adequada para a situação de Sem-Abrigo é a que considera a sua complexidade de uma forma contextual, tendo em conta todos os fatores que a podem influenciar, assim como a complementaridade entre diferentes fatores – elementos que ajudam a explicar melhor as causas da Pobreza.

Neste sentido, para lá da evolução recente do perfil dos Sem-Abrigo, importa sublinhar que se trata de um fenómeno despoletado por um conjunto complexo de fatores de ordem estrutural, institucional, relacional e pessoal.

O quadro abaixo (nº2) demonstra-nos que o fenómeno Sem-Abrigo é efetivamente resultante de um conjunto de fatores de vulnerabilidade e não resultante apenas de um fator isolado.

Assumindo um exemplo, o desemprego, as dificuldades financeiras ou o abuso de substâncias – "riscos primários" do fenómeno Sem-Abrigo – podem exercer pressão nas relações pessoais, aumentando o risco da desestruturação familiar.

Quadro nº2 – Fatores de vulnerabilidade do fenómeno

Causa	Fator de Vulnerabilidade	Fator de Risco (trigger)
Estrutural	Processos económicos (Pobreza; desemprego)	Atraso na renda/empréstimo Despejo da habitação Perda de acomodação Mudança de local para procura de emprego
	Mercado Habitacional	
	Proteção social e segurança social	Chegada Recente Perda de estatuto Bloqueio do acesso à proteção social e habitação barata.
	Imigração e cidadania	
Institucional	Diminuição dos serviços gerais adequados e falta de coordenação entre os serviços existentes e as necessidades verificadas.	Quebra no apoio e inadequação do apoio às necessidades emergentes.

[23] O que de resto acontecia em relação à Pobreza em geral.

	Mecanismos de alocação	
	Vivência institucional (Proteção de menores), Prisões, Internamento em hospitais.	Termino da institucionalização. Perda de habitação após a institucionalização.
	Processo institucionais (entrada e saída)	
Relacionamento	Estatuto familiar	Saída da casa de família
	Situação do relacionamento (abuso parental ou conjugal)	Violência doméstica
	Fim do relacionamento (morte, divórcio, separação)	Viver sozinho
Pessoal	Deficiência; Doença prolongada; Problemas Mentais	Episódios de doença. Quebra de apoio ou dificuldade em obter apoio. (Aumento) abuso de substâncias.
	Baixos níveis de escolaridade	
	Dependências (Álcool, drogas, jogo)	

Fonte: *European Review of Statistiques on Homelessness in Europe (Edgar, 2009).*

Numa perspetiva de síntese, podemos assim afirmar que o fenómeno Sem-Abrigo afeta hoje grupos não considerados anteriormente vulneráveis. Trata-se de um fenómeno que não se limita às pessoas que vivem na rua, sendo antes um processo complexo, progressivo e diferenciado, abrangendo uma grande variedade de situações e trajetos. A vivência desta situação é o resultado de um processo contínuo, e não deve ser considerado uma situação excecional, mas antes um facto que revela falhas na totalidade do sistema de proteção social, as quais conduzem a uma degradação progressiva dos recursos.

2.2.Transformações mais recentes do fenómeno – a sua abordagem política de intervenção

As Estatísticas apresentadas no Annual Growth Survey 2012[24] da Comissão Europeia apontam claros sinais do crescimento do número de pessoas em risco de Pobreza, apelando aos Estados Membros por uma aposta prioritária na garantia do acesso sustentável a habitação.

Esta é desde logo uma aposta estratégica na questão dos Sem-Abrigo, fenómeno que é crescentemente integrado na abordagem europeia da recuperação económica

[24] Relatório que dá conta da implementação Europeia da Estratégia Europa 2020 e dos resultados da governação económica europeia.

através da inovação. A agenda emergente da inovação deve cada vez mais ser utilizada para a promoção de uma inovação social devidamente comprovada e com impactos decisivos no campo do fenómeno Sem-Abrigo.

Perante este enquadramento, um número crescente de países europeus tem vindo a desenvolver estratégias integradas na área dos Sem-Abrigo. Estas estratégias são assumidas como um plano de ação com a visão de alcance de objetivos de longo termo, isto é, fornecem um enquadramento de médio/longo prazo para o desenvolvimento e implementação de políticas na área dos Sem-Abrigo que visam uma redução gradual do fenómeno até à sua extinção. Esta lógica de estratégia é cada vez mais priorizada face a uma lógica de políticas que procuram gerir o fenómeno Sem-Abrigo mas não fornecem um enquadramento de longo termo que permita progressos em direção à erradicação do fenómeno. Por outras palavras, a União Europeia encontra-se assim, pelo menos sob o ponto de vista teórico, num processo de rutura em relação ao anterior paradigma assente em políticas e serviços, que enquadrava o apoio às pessoas em situação de Sem-Abrigo num sistema "isolado" e de percurso individual e sectorial.

É importante salientar que assumir esta mudança estratégica não implica negligenciar os alojamentos de emergência e temporários, os quais são elementos cruciais nas estratégias direcionadas aos Sem-Abrigo. Trata-se antes de uma abordagem que pretende analisar até que ponto os Estados Membros e as suas políticas estão a ir mais além desta atribuição provisória de um teto, não anulando a sua fundamental importância na resposta a necessidades básicas das pessoas que enfrentam privação habitacional.

Numa lógica enquadrante, as estratégias que se têm vindo a implementar em alguns dos Estados Membros demonstram a vontade política para criar condições para que ninguém tenha de permanecer na rua por falta de alternativas e, sobretudo, assegurar a existência de condições que garantam a promoção da autonomia, através da mobilização de todos os recursos disponíveis de acordo com o diagnóstico e as necessidades individuais, com vista ao exercício pleno da cidadania.

2.3. Pluralidade do conceito de Sem-Abrigo

> *"(…) there are as many classifications and definitions of homelessness as there are different points of views. A definition of homelessness might refer to a special housing situation, to a special minimum standard, to the duration and the frequency of a stay without shelter, to lifestyle questions, to the use of the welfare system and to the being part of a certain group of the population, to the risk of becoming houseless and to the possibility to move or not if desired.(…)*"
> (Springer, 2000:479).

Não existe uma definição funcional comum dos Sem-Abrigo a nível da UE, pelo que ela varia consideravelmente de país para país. O fenómeno dos Sem-Abrigo é um processo complexo e evolutivo que se caracteriza por uma diversidade de trajetórias de vida dos indivíduos ou grupos em questão, em que as circunstâncias que levam a entrar ou a sair dessa situação são as mais diversas.

As diferenças conceptuais não se verificam apenas entre países. Frequentemente, dentro do mesmo país verifica-se o uso de diferentes definições. Por exemplo, a definição usada pelos órgãos nacionais de estatística é por vezes diferente da utilizada pelas entidades politicas e de prestação de serviços junto dos Sem-Abrigo. Existem igualmente diferenças entre regiões, municípios e organizações não governamentais, diferenças conceptuais que se acentuam quando não existe um enquadramento nacional das estratégias a desenvolver.

Antes mesmo de percebermos as principais evoluções do conceito, importa destacar as consequências da adoção da definição assumida pelo poder politico: *"Em alguns países, como a Inglaterra, o termo Sem-Abrigo está incorporado na legislação e tem uma definição específica ligada ao desenvolvimento de deveres legais. No entanto, as definições baseadas na lei têm tendência a ser muito seletivas, identificando os casos prioritários e deixando de lado importantes segmentos da população que se encontram sem alojamento."* (Edgar, Doherty e Mina-Coull, 1999). Simultaneamente, não podemos deixar de reconhecer que as diferentes utilizações da definição de Sem-Abrigo influenciam igualmente as medidas adotadas pelo poder político. Com efeito, o enfoque em conceitos muito restritos, não só limita uma perspetiva mais compreensiva do fenómeno, "apagando" a diversidade e complexidade das situações e dos mecanismos que conduziram a esta etapa de marginalização extrema, como acaba mesmo por influenciar o delinear das respostas e estratégias de inserção social destas pessoas.

Numa análise contextualizante dos diferentes olhares que incidem sobre a definição de Sem-Abrigo, alguns autores[25] assumem uma divisão entre definições minimalistas e definições estruturalistas. A perspetiva minimalista define o fenómeno Sem-Abrigo de forma fechada e extrema, enquanto uma situação de "sem teto". O problema é assim assumido como minoritário e à margem da vida do cidadão comum. Trata-se de uma perspetiva na qual o fenómeno está muitas vezes associado a patologias do foro pessoal. Por sua vez, a visão estruturalista, assume o fenómeno Sem-Abrigo de forma mais abrangente, enquanto uma necessidade de habitação que tem de ser vista como um problema estrutural que requer políticas abrangentes e uma intervenção estratégica do Estado.

Das múltiplas análises que sobre ele incidem, o conceito de Sem-Abrigo pode afirmar-se como estando sujeito a mudanças em função do tempo e do espaço, sendo um conceito relacional e não absoluto. *"Partindo de uma definição inicial e restritiva de "sem teto", o conceito evoluiu para abranger noções de risco e causalidade e é atualmente assumido como uma face visível da Exclusão Social"* (Edgar, Doherty e Mina-Coull, 1999). Os autores salientam ainda que existem investigadores que definem o Sem-Abrigo em relação às condições de alojamento e outros que consideram que a ausência de alojamento é consequência da ausência de relações e de laços sociais.

Sistematizando os conteúdos de múltiplas definições existentes do fenómeno, podemos, desde logo, apontar a situação habitacional e o tipo de local em que os indivíduos pernoitam, considerando Sem-Abrigo todos aqueles que não têm acesso ao mercado de habitação. Outras definições mais abrangentes refletem, não apenas a crise permanente ou imediata de acomodação e a ausência de uma estrutura, mas também a ideia de que ser Sem-Abrigo significa estar privado dos suportes sociais, psicológicos e económicos, incluindo todos aqueles que têm abrigo, mas que residem em casas sem condições de segurança ou de salubridade. Neste sentido, ser Sem-Abrigo pode significar a perda do direito de voto, de receber apoio de serviços sociais regularmente e de estar ligado a uma comunidade. Inclui a perda de papéis, a perda de relações de vizinhança, de receber visitas, de ter um emprego, uma fonte de abrigo e proteção.

Uma definição compreensiva e de consenso do fenómeno Sem-Abrigo pode contribuir, acima de tudo, para o incremento da capacidade de recolha, comparação e análise de dados. Foi assumindo esta visão que na Conferência Europeia do Consenso em 2010,

[25] HUTSON, Susan, CLAPHAM, David (1999), *HOMELESSNESS, Public Policies and Private Troubles,* London, UK, Continuum, London and New York.

a Comissão Europeia e os stakeholders envolvidos concordaram com a tipologia ETHOS **(**European Typology of Homelessness and Housing Exclusion) como definição do fenómeno Sem-Abrigo e de exclusão habitacional. Esta tipologia foi lançada em 2005 pela FEANTSA enquanto enquadramento partilhado para a definição de Sem-Abrigo.

É entendimento da FEANTSA, e de muitas outras organizações europeias, que a definição desta tipologia é um meio de promover a compreensão e avaliação da situação de Sem-Abrigo na Europa bem como para a promoção de uma linguagem comum. Esta definição é construída em torno do conceito de uma casa. "*A FEANTSA considera que existem três elementos que constituem uma casa, e na falta dos quais se esboça a situação Sem-Abrigo. Ter uma casa pode ser entendido como: ter uma habitação adequada sobre a qual a pessoa e família podem exercer uma posse exclusiva (elemento físico); poder manter a privacidade, conseguir relacionar-se (elemento social) e ter um estatuto legal para ocupação (elemento legal). Isto conduz a quatro principais categorias conceptuais sobre Sem-Abrigo: sem-teto, sem casa, em habitação precária e habitação inadequada".* (Spinnewijn, 2005: 22-23).

Estas categorias estão divididas em 13 subcategorias operacionais, que podem ser utilizadas no âmbito das diversas políticas, por exemplo no que diz respeito ao recenseamento dos problemas dos Sem-Abrigo, bem como à elaboração, ao acompanhamento e à avaliação dessas mesmas políticas. Esta tipologia encontra-se apresentada no quadro nº3 abaixo.

Como já acima se indicou, não existe de facto uma consensualidade no conceito de Sem-Abrigo. No entanto, a tipologia ETHOS aqui apresentada assume uma lógica de enquadramento de muitos dos conceitos assumidos em estratégias nacionais dos Estados Membros, tal como o quadro nº4, abaixo, apresenta.

Nesta lógica de abordagem conceptual do presente capítulo importa ainda destacar que a relevância de se dispor de um conhecimento sistematizado e atualizado sobre a população Sem-Abrigo não se esgota, porém, na caracterização das situações e processos, mas alarga-se à própria possibilidade de monitorização de evolução das situações, e sobretudo da adequação das respostas às necessidades reais das pessoas e aos resultados da intervenção desenvolvida. Neste sentido, importa assegurar não apenas a adoção de um conceito comum, mas também de metodologias de recolha e tratamento de informação.

Quadro nº3 – Tipologia ETHOS

Categoria Conceptual		Categoria Operacional	Sub categoria	Definição
Sem Teto	1	A viver em espaço público	1.1	A dormir na rua
			1.2	Contactado por equipas de rua
	2	Alojado em abrigo de emergência e/ou forçado a passar várias horas por dia num espaço público	2.1	Abrigo noturno de acesso direto
			2.2	Alojamento precário (ex: quarto, pensão barata)
			2.3	Centro de acolhimento temporário (< 3 meses)
Sem Casa	3	Centro de acolhimento temporário /	3.1	Centro de acolhimento temporário para Sem-Abrigo
			3.2	Alojamento temporário (tempo de permanência indefinido)
			3.3	Alojamento temporário (tempo de permanência definido)
			3.4	Alojamento temporário (permanência longa)
	4	Acomodação temporária	4.1	Casas abrigo /centros acolhimento
			4.2	Alojamento apoiado
	5	Casas-abrigo para mulheres vítimas de violência doméstica	5.1	Centros de acolhimento
			5.2	Alojamento para repatriados
			5.3	Centros para trabalhadores imigrantes
	6	Centros de acolhimento para imigrantes e refugiados/ requerentes asilo	6.1	Instituições penais (período definido a nível nacional)
		Instituições de apoio à desinstitucionalização	6.2	Outras instituições (hospitais e unidades de prestação de cuidados)
	7	Alojamento apoiado dirigido especificamente a população Sem-Abrigo	7.1	Habitação assistida (grupo)
			7.2	Habitação assistida (individual)
			7.3	"Foyers"
			7.4	Alojamento para mães/pais adolescentes
Habitação Insegura	8	Sem contrato	8.1	A viver temporariamente com família ou amigos (não por opção)
			8.2	A viver em domicílio sem arrendamento legal (exclui squatters)
	9	Ameaça de despejo	9.1	Com ordem legal de despejo (arrendamento)
			9.2	Com direito de resolução (propriedade)
	10	Violência	10.1	A viver sob ameaça de violência por parte do/a companheiro/a ou família (incidentes registados na polícia)
Habitação Inadequada	11	Estruturas temporárias	11.1	Casa móvel / caravana (excluindo alojamento de férias)
			11.2	Ocupação ilegal de terreno (ex. Ciganos)
			11.3	Ocupação ilegal de prédio
	12	Habitação sem condições	12.1	Alojamentos não adequados para habitação sob legislação nacional
	13	Sobreocupação extrema	13.1	Padrão nacional relativo ao índice de sobreocupação

Quadro nº4 – Definições baseadas na tipologia ETHOS na UE

País	Definição utilizada face à tipologia ETHOS
Reino Unido, Dinamarca, Finlândia, Luxemburgo, Alemanha, Holanda	Definição alargada de Sem-Abrigo segundo a lógica da tipologia ETHOS
França, Hungria, Portugal, Bélgica e Irlanda	Definição mais restrita ao nível das políticas e mais alargada em termos de investigação e estatísticos
Áustria, República Checa, Espanha, Grécia, Itália, Polónia	Definição mais restrita
Bulgária, Chipre, Estónia, Eslováquia, Lituânia, Malta, Roménia e Eslovénia	Não utilizam ainda uma definição estandardizada

***Fonte**: Comissão Europeia, 2013*

3. O ACTUAL MOMENTO EUROPEU: A DEMANDA DE UMA ESTRATÉGIA EUROPEIA E O "ESTADO DA ARTE" DA MESMA

O fenómeno Sem-Abrigo é um tema presente na agenda europeia do combate à Pobreza e Exclusão Social figurando na agenda política de diferentes instituições e entidades europeias. Como vimos, entre 2000 e 2010, o fenómeno Sem-Abrigo tornou-se uma temática prioritária enquadrada pelo Método Aberto de Coordenação Social da União Europeia.

Foi exatamente nesse sentido que o relatório conjunto de Proteção Social e Inclusão de 2010 veio enfatizar a necessidade de estratégias nacionais de combate a este fenómeno, avançando com alguns elementos centrais que deveriam dar corpo a estas estratégias.

Neste sentido, o atual momento europeu de abordagem deste fenómeno é marcado por dois elementos essenciais. Por um lado, a integração do mesmo no âmbito da Estratégia Europa 2020; por outro lado, e numa perspetiva mais operacional, o apelo a uma estratégia europeia de combate ao fenómeno, mais recentemente reforçado na Comunicação da Comissão Europeia designada por "Pacote de Investimento Social", datada de 20 de Fevereiro de 2013, a qual se faz acompanhar por um documento de trabalho da Comissão intitulado "Combater o fenómeno Sem-Abrigo na União Europeia"[26], o qual sublinha um conjunto de questões, com particular destaque para os elementos chave que todas as estratégias de combate ao fenómeno devem conter.

3.1. A INTEGRAÇÃO NA ESTRATÉGIA EUROPA 2020

Como temos vindo a sublinhar ao longo deste relatório, existe um número crescente de Estados Membros da UE a adotarem estratégias integradas de combate ao fenómeno Sem-Abrigo, sejam elas de caracter nacional ou regional[27]. A adoção destas estratégias ajudou a promover uma agenda, melhorou a coordenação, o desenho e a implementação de políticas e facilitou a identificação de mais recursos financeiros em torno do fenómeno Sem-Abrigo.
Por outro lado, e para além destas estratégias políticas nacionais e regionais, as políticas de âmbito europeu podem assumir um impacto significativo na magnitude do fenómeno Sem-Abrigo, ajudando a incrementar o conhecimento do mesmo. É exatamente por essa razão que o fenómeno Sem-Abrigo é atualmente assumido como um dos temas chave no combate mais alargado à Pobreza e Exclusão Social ao nível da União Europeia, integrando a Estratégia Europa 2020.

---

[26] Comissão Europeia (2013) *Social Investment Package - Confronting Homelessness in the European Union* [Comission Staff working document]. Bruxelas.

[27] Mais informação disponível em: http://www.peer-review-social-inclusion.eu/network-of-independent-experts

A Estratégia Europa 2020 é um plano de dez anos que defende um crescimento mais inteligente, inclusivo e sustentável. Trata-se da estratégia europeia que sucede à Estratégia de Lisboa. A sua concretização será assegurada por cinco objetivos[28] principais que a UE deverá atingir até ao fim da presente década e que se centram nos seguintes domínios: emprego, educação, investigação e inovação, inclusão social e redução da Pobreza, clima e energia.
A estratégia integra também sete "iniciativas emblemáticas"[29] que servem de enquadramento para atividades conjuntas da UE e das autoridades nacionais nas seguintes áreas: inovação, digital, emprego, política industrial, Pobreza e eficiência na utilização dos recursos.

No âmbito da Plataforma Europeia de Combate à Pobreza e Exclusão Social (uma das iniciativas emblemáticas da Estratégia Europa 2020) o fenómeno Sem-Abrigo é identificado como uma das formas mais extremas de Pobreza e privação. Esta Plataforma apela assim ao desenvolvimento de respostas adequadas e integradas para o fenómeno, tanto sob o ponto de vista de prevenção do mesmo como da sua integração no contexto mais alargado das políticas de inclusão social europeias.
Paralelamente a esta iniciativa, um dos cinco objetivos centrais da Estratégia Europa 2020 consiste em reduzir, pelo menos, em 20 milhões o número de pessoas em risco ou em situação de Pobreza ou de Exclusão Social. Este objetivo significa um momento de viragem no combate a todos os tipos de Pobreza e Exclusão Social, incluindo os Sem-Abrigo já que é a primeira vez que a União Europeia estabelece uma meta concreta em relação a este assunto.

No enquadramento da Estratégia 2020, importa destacar a relevância da Resolução do Parlamento Europeu sobre uma estratégia da União Europeia para os Sem-Abrigo[30]**,** lançada a 14 de Setembro de 2011, na qual se apela aos Estados Membros que ponham em marcha uma intervenção urgente e tenha como objetivo último a erradicação do fenómeno Sem-Abrigo até 2015, através da elaboração de uma estratégia europeia integrada, assente em estratégias nacionais e regionais, com o objetivo de longo prazo de eliminação do fenómeno num contexto mais abrangente de luta contra a Exclusão Social.
Esta Resolução assenta em abordagens inovadoras baseadas no acesso à habitação, com o apoio de fundos financeiros europeus (Fundos Estruturais) e com base num enquadramento que sirva ao desenvolvimento de estratégias nacionais e regionais. Esta estratégia europeia deverá ser integrada, direcionando-se para domínios plurais desde a habitação até à saúde, passando pelo emprego e questões sociais. Desta forma, a estratégia proposta deverá implicar:

- a existência de uma forte vontade política;
- o desenvolvimento de conhecimento;
- o desenvolvimento de trocas transnacionais e de uma contínua aprendizagem mútua;
- a promoção da inovação e da experimentação social;
- o desenvolvimento de padrões de qualidade comuns;

[28] http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/targets/index_pt.htm
[29] http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/flagship-initiatives/index_pt.htm
[30] http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+MOTION+B7-2011-0475+0+DOC+XML+V0//PT

- o apoio ao desenvolvimento de competências;
- a definição de soluções com base em financiamentos comunitários;
- o equacionamento de soluções de articulação entre países europeus de modo a que a legislação e os direitos sociais assegurem a livre circulação de cidadãos, não falhando na provisão de respostas efetivas de suporte a cidadãos europeus em situações de emergência social.

3.2. O FENÓMENO SEM-ABRIGO NO PACOTE DE INVESTIMENTO SOCIAL (2013)

O Pacote de Investimento Social para a Coesão e o Crescimento, datado de 20 de Fevereiro de 2013, e proposto pela Comissão Europeia, analisa a situação social da Europa e define um conjunto de prioridades sociais para a União Europeia e seus Estados Membros. De entre estas destaca-se a prioridade para o investimento social no sentido da modernização dos estados providência e algumas orientações para uma melhor utilização dos fundos comunitários na concretização dos objetivos delineados.

O fenómeno dos Sem-Abrigo é assumido como um dos investimentos sociais destacados, sendo incentivado o desenvolvimento de uma estratégia "housing led" para o seu combate. Apesar de focado nesta estratégia, a Comissão Europeia enquadra o fenómeno numa abordagem mais global da inclusão social, remetendo-o para um conjunto de fatores. Desde logo, no estabelecimento de linhas orientadoras para a transferência de pessoas em contexto institucional para um contexto de apoio baseado na comunidade. O fenómeno encontra-se igualmente presente na abordagem das estratégias de integração das comunidades ciganas, as quais reconhecem a habitação como uma área prioritária, acompanhada da educação, emprego e saúde. Algumas pessoas em situação de Sem-Abrigo enfrentam situações de discriminação face à sua etnia. A Diretiva para a Igualdade Racial promove a proteção de todos no contexto da União Europeia face a situações de discriminação ética ou racial, nomeadamente nos domínios do emprego, educação, proteção social, cuidados de saúde e aceso a bens e serviços como a habitação.
A par desta abordagem integrada do fenómeno Sem-Abrigo num conjunto vasto de políticas, o documento que se debruça sobre esta realidade no âmbito do Pacote de Investimento Social, sistematiza um conjunto de elementos centrais que todas as estratégias sobre este fenómeno devem incluir, nomeadamente uma estratégia de nível europeu orientadora de estratégias nacionais e regionais.

Estes elementos centrais são três:

1. Mobilizar os Estados Membros e as Políticas Europeias para o combate ao fenómeno Sem-Abrigo;
2. Melhorar os mecanismos de governação, de parcerias e de financiamento no combate ao fenómeno;
3. Medir e monitorizar o fenómeno Sem-Abrigo nos Estados Membros e ao nível europeu.

Ao nível da **mobilização**, os esforços constatam-se na presença recorrente do fenómeno em documentos estratégicos de nível europeu e em iniciativas dinamizadas ao nível dos Estados Membros que, crescentemente, definem estratégias nacionais e regionais de combate ao fenómeno.

No domínio dos **mecanismos de governação, parcerias e financiamentos**, importa destacar que os Fundos Europeus, geridos adequadamente e com base no partenariado podem ser usados para financiar ações de combate a este fenómeno, nomeadamente pelo investimento em infraestruturas como habitação de caráter social, pelo estabelecimento de centros de serviços para Sem-Abrigo e igualmente pelo desenvolvimento de programas de reintegração de orientação individual.

São mais de trinta os projetos financiados pelo Fundo Social Europeu (entre 2007 e 2013) que têm como públicos diretos a população Sem-Abrigo[31]. De resto, e de uma forma geral, o Fundo Social Europeu apoia a inclusão pelo mercado de trabalho de um conjunto de públicos vulneráveis, entre eles os Sem-Abrigo.

Pensando no futuro próximo, a Comissão Europeia propõe, para o quadro de financiamento entre 2014 e 2020, que 25% do financiamento em políticas de coesão esteja concentrado no Fundo Social Europeu e 20% deste valor seja dedicado à inclusão social, nomeadamente em políticas sobre Sem-Abrigo. A agilização do acesso a financiamento por projetos na área dos Sem-Abrigo e o reforço de parcerias com organizações da sociedade civil, nomeadamente as que trabalham este fenómeno, são questões identificadas como elementos chave na melhoria da utilização do Fundo Social Europeu face ao fenómeno Sem-Abrigo.

Ainda ao nível do financiamento, o novo instrumento europeu "Fund for European Aid to the Most Deprived [FEAD]" é assumido como estratégico no combate ao fenómeno Sem-Abrigo, sendo proposto aos Estados Membros a sua utilização em ações concretas e integradas que visem a redução progressiva do fenómeno. Exemplificando, o presente fundo pode ser rentabilizado no apoio à transição de pessoas Sem-Abrigo de albergues para habitações independentes ou apoiadas, fornecendo kits que contenham bens essenciais à dotação de uma casa.

Numa lógica de governação eficiente, os fundos comunitários devem ser potenciados enquanto instrumentos de desenvolvimento de estratégias integradas de redução do fenómeno Sem-Abrigo ao longo do tempo, mais do que numa lógica de mera gestão de repostas de curto prazo a necessidades básicas.

Por último, no que respeita à **monitorização do fenómeno Sem-Abrigo** ao nível da União Europeia, o Comité da Proteção Social e o Eurostat têm vindo a desenvolver processos de recolha de dados e análise do fenómeno, alguns dos quais sintetizados no quadro nº5.

[31] Para conhecimento detalhado deste conjunto de fundos estruturais consulte Comissão Europeia (2013) *Social Investment Package - Confronting Homelessness in the European Union* [Comission Staff working document], páginas 30-35.

A melhoria dos processos de recolha e análise de dados é uma das principais prioridades de muitas das estratégias integradas de combate aos Sem-Abrigo, na medida em que estas assumem que definir e monitorizar objetivos operacionais é um elemento chave do seu sucesso.
Os progressos na redução do fenómeno Sem-Abrigo implicam sistemas de recolha de dados adequados, bem como uma adequada utilização dos dados disponíveis na conceção de objetivos estratégicos mensuráveis. Neste sentido, as políticas de enquadramento do fenómeno devem, elas próprias, refletir o papel determinante de uma gestão responsável de dados.

Quadro nº 5 – Processos de análise e monitorização do fenómeno

Projetos	Área de análise	Saiba mais
Eurohome Impact	Fenómeno Sem-Abrigo e exclusão habitacional	www.iccr-international.org/impact/overview.html
Projeto CUPH	Definições e conceitos relacionados com o fenómeno Sem-Abrigo e com a recolha de dados	www.cuhp.org/
Estudo CSEYHP	Incide nos jovens Sem-Abrigo comparando caminhos de pessoas em situação Sem-Abrigo pertencentes a diferentes grupos étnicos, jovens mulheres e homens migrantes, incidindo igualmente a análise na pesquisa por métodos adequados de reintegração	www.movisie.nl/118836/eng/
Tenlaw	Desenvolvimento da primeira análise europeia de larga escala e comparativa no domínio da lei de propriedade visando o desenvolvimento de uma proposta de melhoria do papel de coordenação da UE ao nível das leis de propriedade e habitação	www.tenlaw.uni-bremen.de/
WILCO	Análise de inovações ao nível dos sistemas de Estado Social (nas áreas de habitação, emprego, família e imigração) no sentido da promoção da inclusão social.	www.wilcoproject.eu

***Fonte**: Comissão Europeia, 2013*

3.3. SISTEMATIZANDO O PRESENTE ESTADO DA ARTE

Numa lógica conclusiva, poderemos afirmar que o contexto político que até aqui temos vindo a descrever permite destacar dois fatores que orientam a agenda politica europeia face ao fenómeno Sem-Abrigo. O primeiro fator aponta para o crescimento do fenómeno num conjunto de países enquanto resultado de um contexto de crise. O segundo fator destaca uma dinâmica europeia em torno das políticas dirigidas ao fenómeno que apela a uma estratégia contínua e de acompanhamento partilhada, coordenada e apoiada. De modo a concretizar esta estratégia, os diferentes instrumentos europeus disponíveis - Fundos Estruturais, Método Aberto de Coordenação, Plataforma Europeia de luta contra a Pobreza e Exclusão Social – devem ser mobilizados num enquadramento integrado capaz de fornecer aos Estados Membros coordenação e apoio às suas políticas. Esta ambição deve ter como pano de fundo políticas objetivamente orientadas para progressos no fenómeno Sem-Abrigo, desenvolvendo, igualmente, mecanismos de monitorização desses mesmos progressos.

Neste sentido, a FEANTSA produziu um kit para o desenho de estratégias integradas de combate ao fenómeno dos Sem-Abrigo[32], o qual sintetiza um conjunto de 10 elementos chave de abordagens desenvolvidas/a desenvolver:

1. Baseada em factos (e não em mitos)
2. Global
3. Multi dimensional
4. Baseada em direitos
5. Participativa
6. Formalmente aceite
7. Sustentável
8. Baseada em necessidades
9. Pragmática
10. Bottom-up

O fenómeno Sem-Abrigo e a capacidade de lhe fazer frente reforçou assim o seu estatuto de clara prioridade para os Estados Membros nomeadamente através da sua inserção enquanto prioridade nos Programas Nacionais de Reforma (2012). Mais de metade dos governos nacionais da UE incluíram nestes programas medidas relacionadas com esta problemática. Ainda neste mesmo contexto, a Comissão Europeia e o Conselho Europeu podem dirigir recomendações aos Estados Membros, recomendações essas que lhes servirão de motivação e ajuda, sobretudo para aqueles que ainda não têm desenvolvida uma estratégia integrada para os Sem-Abrigo, apoiando-os na definição dessas estratégias, especialmente nos contextos em que o fenómeno está a manifestar preocupantes tendências de crescimento.

[32] Pode conusultar o kit, em várias traduções, disponível em http://www.feantsa.org/spip.php?article630&lang=en. No mesmo link é igualmente possível consultar um manual de caracter estratégico que segue as mesmas orientações do kit "Ending Homelessness: A Handbook for Policy Makers"

4. MODELOS E TIPOLOGIAS DE INTERVENÇÃO

Definir modelos e tipologias de intervenção na área dos Sem-Abrigo no contexto da União Europeia é algo que apenas pode ser assumido de um ponto de vista de orientação genérica, na medida em que se verificam diferenças entre Estados Membros muito significativas, bem como, inclusivamente, no interior de cada um dos países.

Tendo presente esta premissa, é possível avançar com o esboço de três modelos de intervenção nesta área, destacando desde logo que não se trata de modelos estanques e com fronteiras exclusivas, sendo possível na realidade verificar a coexistência dos mesmos fatores nos diferentes modelos.

O **primeiro modelo** que podemos designar de "**assistencialista**". Neste revela-se preponderante uma perspetiva individual de resposta ao fenómeno Sem-Abrigo enquanto um problema social "isolado". Trata-se do modelo de intervenção predominante num momento histórico no qual as pessoas em situação de Sem-Abrigo se circunscreviam a um público que se pode afirmar ainda de reduzida dimensão e com um perfil restrito, nomeadamente a classes sociais mais pauperizadas. As respostas ao fenómeno enquadradas neste modelo revelam-se assim, principalmente, intervenções de controlo social e de segurança com elementos culturais caritativos.

O **segundo modelo** podemos designá-lo como **modelo integrado**, surgindo num contexto de aumento do número de pessoas em situação Sem-Abrigo e da diversificação do perfil destas, num contexto em que o fenómeno afeta e chega até às classes médias, confrontadas com o consumo crescente de drogas. Este é um modelo no qual impera uma perspetiva coletiva e integrada, segundo a qual o combate ao fenómeno Sem-Abrigo deve ser envolvido num conjunto alargado de políticas sociais, que resultem em instrumentos de intervenção numa ótica de redução de riscos, dirigindo-se de forma integrada a várias áreas com impacto na inclusão social das pessoas.

Por último, o **terceiro modelo** assenta na metodologia **"Housing First",** sendo um modelo igualmente integrado mas que define a habitação como uma prioridade, mais do que como um resultado final de um trajeto de várias etapas. É um modelo assente no pragmatismo, decorrente da sua origem norte americana e que pode ser assumido como um modelo ainda em experimentação no contexto europeu.

Neste capítulo concentrar-nos-emos, preponderantemente, na análise do segundo e terceiro modelos, dada a sua atual vigência no presente contexto europeu.

4.1. O MODELO ASSISTENCIALISTA

No modelo assistencialista, o fenómeno Sem-Abrigo apenas assume uma posição de problema social identificado, não sendo alvo de iniciativas concretas. Trata-se de um modelo no qual não existem propostas integradas, sejam de nível central ou local, que envolvam os domínios das políticas sociais e habitacionais.
As soluções avançadas por este modelo são respostas de habitação de cariz meramente temporário, por um lado, ou de proteção temporalmente indefinida, por outro, sem perspetivas de autonomização.
A passagem deste modelo para um modelo integrado, vem responder à constatação de que a resolução do fenómeno Sem-Abrigo não passa pela mera atribuição de cama e comida, mas implica antes a criação de estruturas que possam conferir as condições ao exercício pleno da cidadania, nas suas dimensões socioeconómicas, de saúde, educação, cultura, desporto, trabalho e habitação.

4.2. O MODELO INTEGRADO

O modelo integrado surge num contexto já avançado no capítulo dois, de aumento e diversificação dos públicos vulneráveis ao fenómeno Sem-Abrigo.
Na quarta revisão de políticas dirigidas para o problema dos Sem-Abrigo na Europa realizado pelo Observatório on Homelessness e editado pela FEANTSA, em 2006, fala-se no fenómeno social dos Sem-Abrigo como sendo pluridimensional e requerendo uma abordagem complexa. Para que esta seja adequada é necessário recorrer a diferentes medidas de variados domínios políticos - habitação, saúde (particularmente saúde mental), emprego, formação, justiça e proteção social - de modo integrado e inter-relacionado. O leque de medidas a serem integradas é muito vasto, passando pelos serviços ou mecanismos de emergência (acomodação temporária, equipas móveis de rua) a um trabalho em rede entre os cuidados de saúde, psiquiatria e instituições de formação, autoridades públicas, assim como as Organizações Não Governamentais (ONG) e outras que contribuem para a integração social[33].

Esta perspetiva base do modelo integrado que aqui apresentamos pressupõe uma provisão coordenada de um conjunto vasto de serviços. Para além de cuidados de saúde, serviços sociais e habitação, o emprego, a formação, a mediação e aconselhamento assumem um papel determinante na reintegração das pessoas Sem-Abrigo. O quadro nº6 apresenta uma tipologia de serviços identificados enquanto disponíveis para as pessoas Sem-Abrigo.

Tipo de Serviço	Exemplo de serviço
Serviços de prevenção para lares em risco de se tornarem Sem-Abrigo.	Serviços que oferecem mediação em casos de conflitos domésticos, rendas em atraso, etc
Alojamento de emergência para pessoas Sem-Abrigo	Abrigos de emergência
Alojamento temporário para pessoas Sem-Abrigo	Albergues temporários, habitação de transição ou de apoio, abrigos para vítimas de violência doméstica
Serviços não residenciais para pessoas Sem-Abrigo ou ex Sem-Abrigo	Serviços externalizados (helpcenters), centros de dia, serviços de aconselhamento, serviços de saúde, serviços alimentares móveis, apoio ambulatório para pessoas ex Sem-Abrigo com alojamento permanente e serviços de educação, formação e emprego.
Alojamento para outro tipo de utentes que podem ser utilizados por pessoas Sem-Abrigo	Hotéis, Pensões, alojamentos bed and breakfast, apoio especializado e serviços de apoio residencial para pessoas com problemas mentais, dependências de álcool ou drogas.
Serviços generalizados para a população geral que podem ser utilizados por pessoas Sem-Abrigo	Serviços de aconselhamento, serviços municipais, serviços sociais e de saúde
Serviços de apoio especializado para outro tipo de utentes que podem ser utilizados por pessoas Sem-Abrigo	Serviços de aconselhamento psiquiátrico, instituições de desintoxicação, serviços para ex reclusos, serviços para jovens vulneráveis

Quadro nº6 _ Tipologia exemplificativa de serviços disponíveis aos Sem-Abrigo
Fonte: Adaptado de Edgar, 2009:17.

Tal como afirmámos no início deste capítulo, dada a diversidade de tipos e diferentes níveis de provisão de serviços às pessoas Sem-Abrigo entre os países, não é possível definir uma tipologia geral de serviços que possa ser utilizada em diferentes contextos. No entanto, a descrição acima presente (no quadro nº6) assume um caracter exemplificativo e de síntese.

"Services for homeless people reflect, to some degree, the differences in the welfare regimes in which they are embedded. This, in itself, is not sufficient to explain the development and innovation in service provision, nor does it help to understand the convergence we can perceive in recent innovation in the approach and purpose of services to alleviate and prevent homelessness.… This development is evident in a shift from emergency services focused on street homelessness to services aimed at re-settlement and prevention and targeted on an individual basis or on groups of homeless people with specific support needs. That shift is also evident in an increasing diversity in the actors involved and in the roles they perform in service provision. "1 (Edgar et al., 2003 cit in Edgar, 2009:17)

A abordagem integrada do presente modelo passa por um conjunto coordenado de serviços mas também pela consideração de diferentes níveis de intervenção. Neste sentido, os planos de intervenção dirigidos ao fenómeno das pessoas Sem-Abrigo devem ter em consideração três níveis de intervenção: medidas que se dirijam à prevenção junto de grupos de risco; à intervenção em situação de rua e alojamento temporário; e intervenção ao nível do acompanhamento posterior ao alojamento e respetiva inserção (com um enfoque muito especial nas questões da saúde, formação e emprego).
A adoção, por parte das redes sociais locais, enquanto redes que trabalham de forma integrada para intervir sobre este fenómeno, de uma metodologia de planeamento, intervenção e acompanhamento integrados, permite uma maior qualidade das respostas no combate ao mesmo, rentabilizando recursos, evitando duplicação de intervenções e apoios e permitindo um verdadeiro acompanhamento de cada situação com vista à sua inclusão.

A título de exemplo, o Modelo de Intervenção e Acompanhamento utilizado na Estratégia Nacional para a Integração das Pessoas Sem-Abrigo em Portugal[34] é, justamente, um exemplo operativo desta abordagem por níveis de intervenção. O referido modelo assume uma perspetiva multidimensional na elaboração do diagnóstico das situações e no acompanhamento dos casos, com desenho de um projeto de vida com vista à inserção e autonomização face aos serviços de apoio, sempre que possível, construído na relação entre o utente e o gestor de caso com o qual mantém uma relação privilegiada. A integração nesta abordagem dá-se assim pela divisão da estratégia em dois momentos, o da intervenção na emergência e o do acompanhamento após a emergência.

4.2.1. STAKEHOLDERS A ENVOLVER NUMA ABORDAGEM INTEGRADA

A perspetiva integrada deste modelo assume-se desde logo ao nível dos stakeholders que nela participam. Reforçar parcerias e envolver um conjunto vasto de stakeholders no combate ao fenómeno Sem-Abrigo é parte essencial deste modelo. Trata-se assim de incluir ministérios nacionais; autoridades públicas; organizações não governamentais; agentes gestores do espaço público[35] e de domínios como saúde, habitação social e economia social; trabalhadores da área judicial e da segurança[36]; voluntários e investidores privados, financiadores de programas e serviços direcionados para este fenómeno. Apesar de toda a retórica sobre a importância da

[34] Para análise mais detalhada da Estratégia e sua operacionalização consulte online o documento (www1.seg-social.pt/downloads/iss/ENIPSA.html).
[35] Os agentes responsáveis por espaços públicos, como estações de comboios, autocarros e metro, aeroportos e parques de estacionamento são agentes importantes a envolver no desenho de politicas relativas ao fenómeno Sem-Abrigo. Os espaços públicos revelam-se essenciais na promoção de condições de vida da população Sem-Abrigo, garantindo-lhes muitas vezes acesso a condições para cuidados de higiene, acesso a aquecimento e redução da sua condição de isolamento social. Existem projetos desenvolvidos em espaços ferroviários, financiados pela UE, que assumem boas práticas neste fenómeno como sejam o projeto Hope in Stations e Work in Stations.
[36] Em Paris, a polícia criou um departamento especial para apoio à população Sem-Abrigo chamado BAPSA (Assistance Brigade for Homeless People in Paris). Esta brigada especial colabora com organizações fornecendo serviços de apoio aos Sem-Abrigo através de um contacto direto com os trabalhadores sociais.

participação dos principais interessados, na maioria dos países o envolvimento direto das pessoas Sem-Abrigo na definição de políticas não é uma prática recorrente.

Abordagens de cooperação entre serviços de saúde e serviços sociais podem resultar na redução dos custos administrativos dos serviços, tornando-os mais eficazes. Visto que as políticas incidentes no fenómeno Sem-Abrigo têm impactos diretos em políticas, nomeadamente, de prevenção do consumo de drogas e de proteção à infância, as sinergias entre diferentes fornecedores de serviços locais revelam-se cruciais.

Dentro desta abordagem sinérgica e de partilha não deve nuca ser descurada a importância de uma coordenação central e de uma supervisão das políticas essenciais à medição do fenómeno e à análise das suas tendências, incrementando a capacidade de resposta a novos desafios de nível macro que se coloquem, bem como revelando-se essencial numa perspetiva de continuidade, qualidade e cobertura dos serviços em todos os territórios.

A possibilidade de ação dos diferentes agentes acima referidos, nomeadamente numa perspetiva de prestação de serviços contínua e de qualidade, passa necessariamente pelas oportunidades de financiamento dos projetos, sendo de extrema importância o envolvimento de investidores privados. Neste domínio, importa destacar um esquema de financiamento experimental que tem vindo a ser desenvolvido designado "Social Impact Bonds" (SIB's). Trata-se de uma forma de contrato baseado em resultados, no qual comissários do setor público pagam a organizações do setor privado e voluntário de modo a estas fornecerem serviços a populações designadas, como sejam os Sem-Abrigo de longa duração.[37]

4.2.2. ALGUNS DOMÍNIOS DE INTERVENÇÃO NO MODELO INTEGRADO

O desenvolvimento de programas integrados de **emprego** para população Sem-Abrigo têm vindo a revelar-se eficientes[38]. Destes programas importa destacar algumas dimensões transversais. A disponibilização de dados que permitam traçar perfis de competências e necessidades junto da população Sem-Abrigo pode contribuir para o desenvolvimento de políticas de incremento da empregabilidade destas populações. Na definição destas políticas, a disponibilização de serviços de emprego locais, o fornecimento de apoio especializado e individualizado e de mediação, uma rede completa de transportes públicos, uma rede de cuidados à infância acessíveis, são algumas condições de suporte essenciais no apoio à empregabilidade das populações Sem-Abrigo. Podemos assim afirmar que um esquema de incentivos bem desenhado pode motivar as populações Sem-Abrigo na procura de emprego, nomeadamente garantindo que os rendimentos do trabalho excedem benefícios sociais atribuídos, assumindo valores dignos[39] e que permitem a autonomia das pessoas. As empresas

[37] Esta abordagem encontra-se em desenvolvimento no Reino Unido junto de organizações do setor voluntário que recorrem ao mercado privado de aluguer de modo a colocá-lo disponível para as populações Sem-Abrigo. Este projeto é financiado pelo Governo, até 2014, em 10.8 milhões de libras.
[38] Para saber mais consulte: Access to Employment for People Experiencing Homelessness – Recommendations for Member States and the European Union. FEANTSA, May 2009
[39] Employability Starter Kit – How to Develop Employability Initiatives in Homelessness Services? FEANTSA, September 2011.

sociais desempenham um papel chave na introdução das pessoas Sem-Abrigo no mercado laboral. Estas podem ser diretamente geridas por pessoas Sem-Abrigo[40] ou promovidas por empresas privadas[41] que se mobilizem como empregadoras de Sem-Abrigo. De entre as dimensões transversais neste domínio, importa ainda destacar a existência de programas que fundem medidas de empregabilidade com a disponibilização de serviços de habitação.[42]

Ao nível da **saúde**, o fornecimento de cuidados de saúde gerais pode ser adaptado de modo a responder a necessidades da população Sem-Abrigo evitando o uso desnecessário e não rentabilizado de cuidados de emergência. No entanto, o acesso a cuidados de saúde é cada vez mais condicionado, implicando, nomeadamente, dispor de um estatuto de, no mínimo, cidadão residente (situação claramente complicada para imigrantes, refugiados e requerentes de asilo). Neste sentido, a descentralização dos serviços e a aposta em equipas de rua são importantes elementos no sentido de fornecer serviços de saúde às populações Sem-Abrigo. Vão no mesmo sentido, as estratégias dos Estados Membros que permitem aos Sem-Abrigo utilizar as moradas dos seus alojamentos temporários enquanto prova de residência de forma a garantir acesso a cuidados de saúde nos equipamentos públicos destinados para esse efeito. Responder de forma mais adequada às necessidades de saúde das populações Sem-Abrigo passa, nomeadamente, por formar os profissionais de saúde e as equipas de trabalho dos abrigos para o trabalho com estas populações.
Dada a forte conexão (causal ou não) entre o fenómeno Sem-Abrigo e as questões de saúde mental importa destacar a "*Ação Conjunta em Saúde Mental e Bem-Estar*" lançada em 2013. Nesta ação os países participantes da UE e da EFTA[43] irão consensualizar um conjunto de políticas e práticas de melhoria da capacidade dos sistemas de saúde para prevenirem problemas de saúde mental e lidarem com os desafios resultantes de tais problemas, através de parcerias inovadoras com outros setores como o emprego, formação e políticas sociais.

No que diz respeito ao **alojamento de emergência/temporário**, na sua abordagem integrada, importa realçar o incremento da sua acessibilidade e disponibilidade ao nível local, de modo a garantir que a população Sem-Abrigo não tenha que percorrer longas distâncias, dado não dispor de recursos nesse sentido. Trabalhar as condições de acesso aos abrigos de forma flexível e razoável deve, ao mesmo tempo poder garantir a proteção de todos os seus ocupantes. A análise dos abrigos não pode deixar de parte a importância de serviços complementares como sejam processos de desintoxicação / reabilitação, programas de reintegração e trabalho social, bem como

[40] Na Polónia, existem exemplos de população Sem-Abrigo a gerir um Ponto de Serviço de Bicicletas, assim como a dinamizar workshops de reciclagem e limpeza. Saiba mais em: Finding Work: Homelessness and Employment. National Institute of Labour Studies, Flinders University, April 2011.
[41] A título exemplificativo refira-se o projeto "Business Action for the Homeless" dinamizado no Reino Unido.
[42] Por exemplo, na Holanda, o projeto "Amsterdam's Housing & Work" é desenvolvido através da cooperação entre duas organizações abrigo, um jornal de rua e uma organização de reintegração laboral. Em França, a empresa social "Le Chênele" está envolvida na construção ambientalmente sustentável de habitação social, fornecendo simultaneamente formação vocacional (www.chenelet.org).
[43] A EFTA (European Free Trade Association) é uma organização europeia fundada a 4 de Janeiro de 1960 na cidade de Estocolmo, Suécia, pelo Reino Unido, Portugal, Áustria, Dinamarca, Noruega, Suécia e Suíça, países que não tinham aderido à Comunidade Econômica Europeia (CEE). A Finlândia foi admitida em 1961, a Islândia em 1970 e o Liechtenstein em 1991.Hoje a EFTA é apenas constituída por quatro países: Suíça,Liechtenstein, Noruega e Islândia.

uma adequada formação das equipas no sentido do seu trabalho de condução das populações Sem-Abrigo para contextos de alojamento permanentes.[44]

Por último, destacamos ainda o domínio da **participação e empowerment.** Algumas organizações sociais têm vindo a intervir no sentido de aumentar a capacidade dos Sem-Abrigo para fazerem ouvir a sua voz e defender os seus interesses[45]. O desenvolvimento de atividades artísticas e culturais pode contribuir para o aumento da auto-estima dos Sem-Abrigo, promovendo mudanças nas suas capacidades de integração social e laboral. As atividades desportivas, nomeadamente em equipa[46], podem igualmente assumir impactos na saúde e nas aptidões sociais dos Sem-Abrigo, aumentando o seu potencial de participação.

Programas baseados na educação de pares revestem-se de uma importância muito significativa para as pessoas em situação de Sem-Abrigo ou que já experienciaram este fenómeno.
O empoderamento da população Sem-Abrigo revela-se mais efetivo quando lhe são reconhecidos os seus direitos básicos. Ter uma conta bancária, uma morada, acesso a informação[47], um cartão de identificação/passaporte são condições prévias à participação dos Sem-Abrigo na vida económica e social e no exercício dos seus direitos civis de voto e de acesso a serviços.
De forma conclusiva, empoderar a população Sem-Abrigo implica a sua participação ao nível dos serviços e da definição de políticas, assegurando que os seus direitos humanos e civis são respeitados; impedindo a criminalização do fenómeno e disponibilizando programas de pares e atividades artísticas e desportivas.

4.2.3. A TRANSIÇÃO DO MODELO INTEGRADO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS POR ETAPAS PARA UM MODELO HOUSING LED

No modelo integrado que temos vindo a analisar o objetivo das políticas direcionadas aos Sem-Abrigo é o de garantir o acesso a uma habitação permanente. Numa lógica de prestação de serviços por etapas, os Sem-Abrigo devem passar por várias fases até chegarem a esse objetivo final, tratando-se assim de um percurso longo e de passagem por várias situações/alojamentos transitórios, constituindo a habitação permanente o objetivo final do processo de reintegração. As alterações, num sentido

[44] A título exemplificativo registamos o programa "Places of Change", dinamizado no Reino Unido pela Homes and Communities Agency (HCA). Os espaços de alojamento de pessoas em situação de rua estão a ser alterados numa lógica de grandes instituições que dão lugar a pequenos abrigos (os chamados "espaços de mudança"). O objetivo destes espaços é fortalecer o sentido de independência , bem estar e dignidade dos ocupantes, oferecendo-lhes serviços integrados de empowerment, nomeadamente nos dominios da formação e emprego, enconrajando-os a desenvolver competências. Alguns destes espaços desenvolvem oportunidades de trabalho em empresas sociais para as pessoas Sem-Abrigo.
[45] A organização europeia enquadrante HOPE (Homeless People Network for service users in Europe) é essencialmente constituída por Sem-Abrigo.
[46] A Copa Mundial de Sem-Abrigo (www.homelessworldcup.org/about) tem vindo a ser organizada anualmente desde 2003, envolvendo, em termos estimativos, cerca de 1 milhão de jogadores por ano, provenientes de 75 países.
[47] Na Bélgica existem stands informativos disponíveis para a população Sem-Abrigo e uma escola para educadores de pares na área dos Sem-Abrigo. Na Dinamarca a rede SAND gere uma estação de rádio feita para e com Sem-Abrigo.

de uma lógica "housing led[48]", prevalentes no terceiro modelo que de seguida apresentamos, surgem num contexto em que a prestação de serviços por etapas é assumida como estratégia disruptiva e de instabilidade, no sentido em que os Sem-Abrigo são alvo de constantes situações de reajuste a novos ambientes habitacionais, com novas regras e novas equipas de contacto. Alguns autores e técnicos sociais afirmam mesmo que este tipo de intervenção por etapas aumenta o fenómeno dos Sem-Abrigo de longa duração no sentido em que os mantém dentro do sistema Sem-Abrigo, dificultando a saída destes para situações de autonomia e de habitação permanente.

A perspetiva housing led assume a habitação permanente como primeiro objetivo do processo de integração dos Sem-Abrigo e aposta mais no reforço de capacidades em termos de prevenção, destacando assim o papel central das políticas habitacionais. Esta centralidade na habitação, não menospreza ou desvaloriza os outros apoios adequados às necessidades das pessoas realojadas e que são igualmente, e instrumentalmente, indispensáveis.

As políticas com base na estratégia housing led ainda não se encontram totalmente difundidas na Europa mas ganham uma expressão crescente, embora de níveis diferenciados[49]. Um primeiro grupo de países implementa a estratégia tendo como procedimento dominante na sua intervenção garantir o acesso imediato e apoiado a uma habitação (Dinamarca e Finlândia). Um segundo grupo reúne países que adotaram a estratégia housing led como princípio, embora ainda não a tenham operacionalizado na realidade, ou apenas pontualmente no âmbito de projetos protagonizados por ONG's (França, Portugal, Irlanda). O terceiro grupo de países já tem disseminado o modelo de habitação apoiada, mas prevalece a abordagem dos serviços por etapas, designadamente para alguns grupos de pessoas Sem-Abrigo (Reino Unido, Alemanha, Países Baixos, Suécia). Por último, o quarto grupo inclui países nos quais a estratégia housing led ainda não se encontra disseminada, embora esteja presente em algumas iniciativas locais (Áustria, Bélgica, Republica Checa, Espanha, Grécia, Hungria, Polónia, Roménia e Eslovénia).
Para reforçar a forma de transição do segundo para o terceiro modelo que passaremos a apresentar, importa dar conta de um documento adotado em Fevereiro de 2008, e revisitado em 2011, intitulado "The Finnish housing-led homelessness strategy". Este programa inclui como objetivo a conversão dos abrigos de curta estadia em unidades de habitação apoiadas que facilitem a promoção de vidas autónomas[50]. Complementarmente avança também com a criação adicional de 1250 habitações apoiadas direcionadas para Sem-Abrigo de longa duração. Este programa aponta ainda para a atribuição de habitações apoiadas para ex-reclusos e Sem-Abrigo jovens e a prevenção dos despejos através do alargamento de serviços de aconselhamento habitacional.

---

[48] Intervenção orientada para a habitação como principal, e muitas vezes primeiro, objectivo, considerando o mesmo instrumentalmente crucial para o sucesso da inclusão destes públicos.

[49] Análise presente em: Comissão Europeia (2013) *Social Investment Package - Confronting Homelessness in the European Union* [Comission Staff working document]. Bruxelas.

[50] O abrigo mais antigo de Helsínquia, dirigido pelo Exército da Salvação com 236 camas fechou em 2011 no sentido da sua renovação em unidade de habitação apoiada com 80 apartamentos independentes.

4.3. O MODELO HOUSING FIRST

As políticas housing-led inspiram-se no conceito Housing First desenvolvido nos Estados Unidos pela organização Pathways em Nova Iorque no início dos anos 90. Inicialmente foi um modelo concebido para o alojamento de pacientes psiquiátricos com estadias prolongadas em hospitais, bem como para situações de Sem-Abrigo de longa duração, associados a consumos problemáticos de álcool e drogas e a uma saúde física débil.

Desde o estabelecimento do primeiro modelo Housing First pela organização Pathways, diferentes formas do modelo foram surgindo nos Estados Unidos e num conjunto de Estados Membros da União Europeia. Trata-se assim de serviços com filosofias similares mas que podem concretizar o seu objetivo e missão de formas muito distintas.

As intervenções baseadas no modelo Housing First consistem no realojamento dos Sem-Abrigo, predominantemente das tipologias já referidas, provenientes da rua ou de abrigos, em apartamentos / casas autónomos. O acesso à habitação é apoiado por uma lógica de redução de danos, assente num conjunto de medidas de acompanhamento flexível, disponibilizadas por uma equipa multidisciplinar, a qual, numa base predominantemente voluntária, não obrigatória e consoante opção dos Sem-Abrigo, presta apoio ao nível das adições, saúde mental e questões sociais e de emprego.

Podemos assim verificar que, de alguma forma, o modelo Housing First separa a dimensão da habitação da dimensão do apoio. Esta separação pressupõe um acesso imediato à habitação pelos Sem-Abrigo sem requerer necessariamente a sua entrada em processos de tratamento psiquiátrico ou de controlo de dependências de álcool ou drogas, embora incentivando uma orientação no sentido da recuperação nas áreas que geram, prioritariamente, maiores danos a estas pessoas.

Para além desta sucinta descrição, importa acrescentar que o modelo Housing First não é desenhado para substituir nenhum dos diversos tipos de serviços disponibilizados para os Sem-Abrigo, estando, bem pelo contrário, a ser incorporado como parte de um conjunto diversificado de serviços dirigidos a estas populações. Através do suporte ao trabalho de outros serviços dirigidos aos Sem-Abrigo, o serviços enquadrados pelo modelo Housing First podem potenciar a capacidade de resposta, nomeadamente junto de determinados perfis de pessoas Sem-Abrigo.

4.3.1. O TESTE DO MODELO NA EUROPA

Tal como já foi indicado, o modelo Housing First encontra-se em fase de experimentação no contexto europeu, muito decorrente do percurso que as politicas em torno do fenómeno Sem-Abrigo tem vindo a desenvolver como se verificou no capítulo dois. Esta fase de experimentação encontra-se em monitorização, nomeadamente através de um projeto, financiado pelo fundo PROGRESS EU, que

iniciou em Agosto de 2011 e até finais de 2013 irá testar e avaliar o modelo Housing First em cinco cidades europeias[51].

A aplicação do modelo Housing First vem trazer ao fenómeno Sem-Abrigo um papel cada vez mais preponderante das políticas habitacionais, assim como do setor privado e de aluguer. É tendo esta premissa como base que um conjunto de stakeholders procuram maneiras de apoiar a população Sem-Abrigo a viver de forma independente em habitações disponíveis no mercado imobiliário geral.

Neste sentido, mais do que incrementar o acesso a habitação social, os Estados Membros procuram desenvolver alternativas que permitam aos Sem-Abrigo o acesso à habitação. Estas alternativas podem passar por um conjunto distinto de estratégias. Desde logo, a construção de habitação a custos acessíveis através da utilização de fundos disponíveis para intervenções em habitações integradas. Ultrapassando o setor social, uma estratégia inovadora consiste na mobilização dos stocks habitacionais de proprietários privados disponibilizando-os para fins sociais. Esta estratégia implica uma negociação junto dos proprietários privados solicitando alugueres mais baixos em troco de benefícios fiscais. As cooperativas habitacionais podem igualmente constituir uma estratégia assim como o uso de casas desocupadas e espaços livres de propriedade pública e de autoridades locais[52].

A estas medidas operacionais, importa acrescentar a referência a algumas medidas de enquadramento estratégico. Desde logo, a importância das políticas de desenvolvimento e planeamento territorial que se revelam sectores essenciais no domínio da habitação social, nomeadamente fazendo do critério da habitação acessível uma pré-condição para a permissão da construção. Neste domínio assume também papel de destaque o fornecimento de serviços adicionais à habitação social junto de alguns proprietários, nomeadamente através da sensibilização de combate ao preconceito face aos Sem-Abrigo, preconceito esse que, muitas vezes, leva os proprietários a recearem alugar os seus imoveis a pessoas Sem-Abrigo.
Como atores de mediação destacados entre a habitação social e os proprietários privados surge a figura das agências de aluguer social, uma estratégia de inovação social totalmente assente na lógica housing-led, as quais se desenvolveram inicialmente na Flandres entre os anos 80 e 90[53]. Esta estratégia das agências de aluguer social tem vindo a ser desenvolvida em outros países europeus como

[51] Em França está a ser desenvolvido um projeto de experimentação "Un Chez-soi d´abord" para testar a eficácia dos serviços Housing First junto da população Sem-Abrigo com doença mental.

[52] Em Bruxelas, as casas vazias são usadas como acomodações temporárias nomeadamente para aqueles que se encontram em lista de espera para habitações sociais. Estão igualmente disponíveis fundos públicos para proprietários que renovem as suas casas degradadas, arrendando-as a baixo custo a grupos vulneráveis. Pratica-se ainda um imposto adicional junto dos proprietários que detém as suas propriedades vazias e abandonadas, desincentivando-os desta prática (Conheça mais em: www.doulkeridis.be/blog/category/mes-competences/logement/). Conheça também uma experiência no mesmo domínio no Reino Unido (www.homesandcommunities.co.uk/empty-homes-toolkit?page_id=&page=1)

[53] Para uma análise aprofundada da implementação das agências na Flandres consulte: http://www.feantsa.org/spip.php?article428&lang=en.

França[54], Alemanha[55], Reino Unido[56] e Itália. Na medida em que o capital para investimento em habitação social é cada vez mais limitado, estratégias como esta de socializar o setor de aluguer privado através da mediação entre proprietários e públicos vulneráveis são cada vez mais necessárias. No entanto, não podemos deixar de referir as limitações de acessibilidade desta estratégia ao seu público alvo. Estas estratégias apenas funcionam quando os rendimentos, incluindo prestações sociais ligadas aos custos habitacionais, são adequados para cobrir as rendas negociadas.

4.3.2 Diferentes tipologias do modelo Housing First

O modelo Housing First, tal como afirmado anteriormente, tem vindo a ser aplicado de distintas formas e em diferentes contextos. Enquanto filosofia de intervenção, uma das tipologias mais encontradas deste modelo é a que aponta para a sua organização em três tipos[57]:

1) Pathways Housing First (PHF)
2) Communal Housing First (CHF)
3) Housing First Light (HFL)

[54] Em França as Agências são conhecidas por "Agences Immobilière à Vocation Sociale (AIVS)" e têm como objetivo aumento o número de imoveis disponíveis para púbicos vulneráveis, aumentando a qualidade das suas condições. As AIVS são normalmente protagonizadas por ONG's em parceria com entidades locais, operando integradas nas políticas dirigidas aos Sem-Abrigo.

[55] Na Alemanha as agências designam-se por Housing Assistance Agencies e têm dois âmbitos de atividade. O primeiro envolve a questão da gestão do aluguer e a mediação com o proprietário. O segundo envolve o apoio social ambulatório. A necessidade e o tipo de apoios prestados variam consoante os públicos vulneráveis arrendatários, sendo normalmente prestados por uma segunda organização através de parcerias. Estas agências são financiadas por diferentes agentes estatais, por fundos das igrejas e, em menor escala, por donativos e rendimentos próprios.

[56] Real lettings (http://www.reallettings.com/) é um negócio social desenvolvido pela Associação Brodway em Londres, especializada na área dos Sem-Abrigo, o qual oferece aos proprietários garantias de aluguer num sistema de leasing de 3 a 5 anos.

[57] O documento disponível em: www.westvlaanderen.be/kwaliteit/Welzijn/Documents/Housing_First%20-%20Feantsa.pdf (Pleace, 2010), permite uma análise detalhada desta tipologia. Para cada uma das três tipologias identificadas o documento aponta um conjunto de indicadores: os grupos alvo na população Sem-Abrigo para quem se dirigem; quais os objetivos dos serviços prestados; como se acede aos serviços; qual o custo dos serviços e quais os riscos de gestão.

Sintetizando, e remetendo para a análise do documento referenciado, podemos assumir que a primeira tipologia consiste essencialmente na primeira versão do Modelo Housing First. A tipologia Communal Housing First, surge através da difusão da tipologia PHF, filosofia adotada por algumas ONG's mas aplicando-a à estratégia de serviços por etapas do modelo integrado. No fundo, a tipologia CHF consiste na aplicação da filosofia Housing First em serviços partilhados direcionados aos Sem-Abrigo, através da transformação de albergues em unidades residenciais apoiadas por serviços fornecidos na lógica Housing First. Por último, a tipologia Housing First Light, ocorre em momentos de maior autonomização da população Sem-Abrigo, estando ainda circunscrita a sua aplicação aos Estados Unidos. O quadro abaixo (nº7) permite uma análise comparativa das três tipologias no que concerne aos serviços que as definem e que disponibilizam.

Quadro nº 7 – Análise comparativa de tipologias do Modelo Housing First

Serviço disponibilizado	Pathways housing first	Communal housing first	Housing first light
Alojamento com garantia de segurança no sector de aluguer privado ou habitação social assegurada imediatamente (ou o mais rápido possível).	Sim	Não	Sim
Oferece habitação comunitária imediata (quartos ou apartamentos) com garantia de segurança num edifício exclusivamente utilizado por pessoas Sem-Abrigo.	Não	Sim	Não
Pessoas Sem-Abrigo devem deixar de utilizar drogas.	Não	Não	Não
Pessoas Sem-Abrigo devem deixar de consumir álcool.	Não	Não	Não
Pessoas Sem-Abrigo devem utilizar os serviços de saúde mental	Não	Não	Não
Abordagem de redução de risco	Sim	Sim	Sim
Utiliza equipas móveis para assegurar serviços.	Sim	Não	Sim
Oferece diretamente serviços relacionados com álcool e drogas	Sim	Sim	Não
Oferece diretamente serviços médicos e psiquiátricos	Sim	Sim	Não
Utiliza serviços de agência de aluguer?	Sim	Sim	Sim
Oferece apoio na promoção da estabilidade habitacional.	Sim	Não	Sim

Fonte: Pleace, 2010

4.3.3. OS LIMITES DO MODELO HOUSING FIRST

A origem do modelo Housing First no seu contexto norte-americano encontra-se profundamente ligada a lógicas de controlo social, nas quais a atribuição prioritária de uma casa, sendo um ponto de vista de pragmatismo e de satisfação de necessidades prementes, pode igualmente ser vista como uma forma de menor visibilidade do fenómeno nas ruas e como estratégia de "higienização social".
Neste domínio, e extrapolando as limitações do modelo a todo um conjunto de traços de controlo social, importa destacar que, em anos recentes, alguns países e cidades europeias têm vindo a apostar significativamente na regulação dos comportamentos em espaço público, nomeadamente os praticados por mendigos, consumidores de álcool e drogas e pessoas Sem-Abrigo.
Em muitos países a lei de regulação dos espaços públicos não penaliza necessariamente uma pessoa Sem-Abrigo, mas tem efeitos desproporcionais nestes públicos vulneráveis dada a sua maior presença em espaço público. Noutros contextos, emergem mesmo medidas de criminalização dos Sem-Abrigo ou de reforço do seu controlo. Estas medidas refletem as debilidades das políticas direcionadas para o fenómeno Sem-Abrigo na promoção de alternativas face à sua situação. Mesmo quando os serviços prestados aos Sem-Abrigo são de significativa qualidade, a implementação de medidas coercivas revela sempre um retrocesso no processo de reintegração das pessoas Sem-Abrigo.

Este cenário, apesar de tudo, encontra ao mesmo tempo uma maior sensibilidade por parte dos cidadãos que, atualmente, e como consequência da crise financeira e económica, e os seus terríveis impactos, se encontram mais próximos de uma situação de risco de Pobreza, conhecendo ou estando em mais próximo contacto com pessoas que recentemente ficaram numa situação de Sem-Abrigo. À semelhança de outros fenómenos sociais, quando estes, direta ou indiretamente, atingem uma parte significativa das populações, acabam por ganhar relevância política e ser alvo de uma maior atenção e disponibilização de recursos. No entanto, e apesar desta crescente sensibilidade, tipologias como as do housing first, que exigem investimentos financeiros de porte considerável, acabam por ser alvo de muita resistência ao serem comparados com os recursos normalizados, em termos de proteção social, disponibilizados aos cidadãos pelo Estado aos mais variados níveis. É difícil explicar à opinião pública, e ainda mais àqueles que diretamente beneficiam de subvenções ou prestações sociais do Estado que um indivíduo isolado irá de imediato ter acesso a uma habitação individual e a um suporte financeiro para a pagar quando imensas famílias com menores a cargo não conseguem aceder a este tipo de benefício. Quando a emergência social atinge largas camadas da população, surge com facilidade uma representação social que conduz à divisão entre os "bons pobres" (aqueles que trabalhavam e que se esforçavam e que por terem perdido o emprego se encontram em grandes dificuldades) e os "maus pobres" (aqueles que se encontram na situação de carência por sua inteira responsabilidade não merecendo o mesmo tipo de atenção por parte do Estado do que os que se esforçam). Como não é difícil de adivinhar, e apesar do fenómeno Sem-Abrigo atingir hoje um número consideravelmente maior de pessoas e famílias, estes encontram-se frequentemente incluídos no segundo grupo. Este tipo de representação tende a dividir e pôr em confronto beneficiários de políticas públicas, atores de intervenção social e políticas

públicas e seus representantes a diferentes níveis. Ou seja, se por um lado, a abordagem housing first ganha adeptos do ponto de vista teórico e técnico, torna-se de muito difícil implementação política por falta de apoio e compreensão da opinião pública que tende a agir de acordo com o velho ditado “casa onde não há pão, todos ralham e ninguém tem razão”.

6. BIBLIOGRAFIA

Aires, S., Estivill, J., - De Lisboa 2000 a Lisboa 2007: regresso ao futuro (publicação conjunta com outros autores), Ed. REAPN, Porto, 2007

Baldry, E.; Dowse,L.; McCausland; Clarence, M.(2012) - *Report on the lifecourse institutional costs of homelessness for vulnerable groups*, Australia.

Bright, J.(2011) - *Places of Change. Improving Hostel Accommodation*. Presentation on the Seminar on Social Innovation to Tackle Homelessness. European Commission, July 2011.

Comissão Europeia (2010) *Study on Housing Exclusion: Welfare Policies, Housing Provision and Labour Markets.* Bruxelas: Comissão Europeia.

Comissão Europeia (2012) - *First Commission interim report on the implementation of Pilot Projects and Preparatory Actions*. Bruxelas: Comissão Europeia. Dísponivel em: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/budg/dv/2013_com_first_interim_report_/2013_com_first_interim_report_en.pdf. [Acedido em 1 de Maio 2013].

Comissão Europeia (2013) *Social Investment Package - Confronting Homelessness in the European Union* [Comission Staff working document]. Bruxelas.
Comité Económico e Social Europeu (2011) - *Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre "A problemática dos Sem-Abrigo".* Bruxelas*:* Comité Económico e Social Europeu. Disponível em http://www.igfse.pt/upload/docs/2012/Parecer%20-%20A%20problem%C3%A1tica%20dos%20Sem-Abrigos.pdf [Acedido em 1 de Maio 2013].

EAPN (2013) - *Assessment of Country-Specific Recommendations (CSRs) and proposals for Alternative CSRs (National and EO Members).* Position Paper. Bruxelas: EAPN. Disponível em: http://www.eapn.eu/images/stories/docs/EAPN-position-papers-and-reports/2013-EAPN-CSR-Assessment-and-alternative-CSRs-EN.pdf. [Acedido em 1 de Maio 2013].

Edgar, Bill (2009), *European Review of Statistiques on Homelessness in Europe*. Bruxelas: FEANTSA.

Edgar, Bill, Doherthy, Joe, Mina - Coull, Amy (1999), *Services aux Sans-Abri, Innovations et changements au sein de l'Union Européenne,* Bristol, R.U., Policy Press.

FEANTSA (2009) - *Access to Employment for People Experiencing Homelessness – Recommendations for Member States and the European Union*. Bruxelas: FEANTSA.

FEANTSA (2011) - *Housing-led policy approaches – social innovation to end homelessness in Europe.* Bruxelas: FEANTSA. Disponível em: http://www.feantsa.org/spip.php?article428&lang=en. [Acedido em 1 de Maio 2013].

FEANTSA (2011) - *Employability Starter Kit – How to Develop Employability Initiatives in Homelessness Services?* Bruxelas: FEANTSA.
FEANTSA (2012) *On the way home? FEANTSA Monitoring report on Homelessness and Homeless Policies in Europe.* Bruxelas: FEANTSA.

FEANTSA (2012) - *Social Rental Agencies: An Innovative Housing-led Response to Homelessness* - Good Practice Briefing. Bruxelas: FEANTSA. Disponível em: http://www.feantsa.org/spip.php?article428&lang=en. [Acedido em 1 de Maio 2013].

Fernandes, Maria Manuela Dias (2006) *Fechados no Silêncio – os Sem-Abrigo* – Tese de mestrado. Universidade Aberta: Porto.

Hutson, Susan, Clapham, David (1999), *Homelessness, Public Policies and Private Troubles,* London, UK, Continuum, London and New York.

Instituto da Segurança Social, IP (2009) - *Estratégia Nacional para a Integração de Pessoas Sem-Abrigo*. Disponível em http://www1.seg-social.pt/downloads/iss/ENIPSA.html [Acedido em 1 de Maio 2013].

Kaakinen, Juha (2012) – *Long Term Perspectives: from Housing First to ending homelessness*. Em FEANTSA/French Permanent Representation to the EU Seminar "Housing First: a key element of European homelessness strategies"- Bruxelas, 23 de Março de 2012. Disponível em: http://www.slideshare.net/FEANTSA/juha-kaakinen[Acedido em 1 de Maio 2013].

Lúcio, José e Marques, Filomena (2010) - *Inclusão Social – do conceito à estratégia: o caso dos Sem-Abrigo na Cidade de Lisboa.* Em Actas do Seminário Geografias de Inclusão: desafios e oportunidades. Lisboa, 13 de Dezembro 2010. Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa. Disponível em http://www.academia.edu/466730/Inclusao_Social_do_conceito_a_estrategia_o_caso_dos_Sem-Abrigo_na_Cidade_de_Lisboa [Acedido em 1 de Maio 2013].

Martins, Ana Maria Ferreira (2007) *As Sem-Abrigo de Lisboa* – Tese de mestrado. Departamento de Ciências Sociais e Politicas da Universidade Aberta. Lisboa.

National Institute of Labour Studies (2011) - *Finding Work: Homelessness and Employment*. Flinders University

Parlamento Europeu (2007) - *Declaração escrita sobre a resolução do fenómeno dos Sem-Abrigo na rua.* Bruxelas: Parlamento Europeu. Disponível em http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0163+0+DOC+XML+V0//PT. [Acedido em 1 de Maio 2013].

Pleace, Nicholas (2010) *Housing First*. Bruxelas: FEANTSA. Disponível em: http://www.west-vlaanderen.be/kwaliteit/Welzijn/Documents/Housing_First%20-%20Feantsa.pdf. [Acedido em 1 de Maio 2013].

Springer, S. (2000) Homelessness: a proposal for a global definition and Classification. *Habitat International,* 24:475-484.

Spinnewijn, F.(2005) Sem-Abrigo: apelo à ação europeia. *Revista Semestral Rediteia, 36*:22-23.

Sousa e Almeida (2001) E se perguntássemos aos Sem-Abrigo? Satisfação e necessidades percecionadas face aos serviços, num abrigo de Lisboa. *Análise Psicológica*, 19 (2): 299-312.