

Entre a Política e a Prática: Estudo de Caso das Perceções de Profissionais e Utentes sobre as Políticas para Pessoas em Situação de Sem-Abrigo em Portugal

Between Policy and Practice: A Case Study on the Perceptions of Professionals and Service Users Regarding Policies for Homeless People in Portugal

Sónia Fernandes Felgueiras^{*}
Ana Paula Caetano^{**}
Mónica Teixeira^{***}
Cristiana Almeida^{****}

Resumo: Nos últimos anos, tem-se verificado um aumento significativo no número de pessoas em situação de sem-abrigo em Portugal. Este estudo tem como objetivo analisar as perceções de profissionais de Serviço Social e utentes sobre as políticas sociais destinadas a esta população, através de um estudo de caso numa organização na cidade do Porto. Recorreu-se a uma metodologia qualitativa, incluindo entrevistas semiestruturadas com três profissionais da equipa multidisciplinar e cinco utentes em situação de sem-abrigo da organização. Os resultados evidenciam que, apesar das políticas nacionais e locais estarem alinhadas nas diretrizes para a intervenção, existem lacunas na sua implementação prática. Os/as profissionais destacam a importância do trabalho em rede e a necessidade de recursos adequados, especialmente no âmbito da habitação e da saúde mental. Os/as utentes reconhecem o apoio das organizações, mas apontam dificuldades na sua reintegração social. Conclui-se que é fundamental fortalecer a articulação entre políticas e práticas, investindo em estratégias que equilibrem prevenção, intervenção e integração

^{*} Doutoranda no Programa Interuniversitário em Serviço Social (Universidade de Coimbra-FPCE e a Universidade Católica Portuguesa-FCH). Licenciada em Serviço Social na Universidade Lusófona. Porto, Portugal. E-mail: soniamfernandes@gmail.com

^{**} Doutoranda no Programa Interuniversitário em Serviço Social (Universidade de Coimbra-FPCE e a Universidade Católica Portuguesa-FCH). Licenciada em Serviço Social, mestre em Psicologia. Professora na Universidade Lusófona, membro do Intrepid Lab e do CLISSIS. Porto, Portugal. Email: paula.caetano@ulusofona.pt.

^{***} Doutorada em Gerontologia (Universidade de Aveiro/Instituto Superior Abel Salazar do Porto). Mestre em Gerontologia e licenciada em Serviço Social. Professora Auxiliar na Universidade Lusófona e membro do Intrepid Lab e do CLISSIS. Porto, Portugal. E-mail: monica.teixeira@ulusofona.pt.

^{****} Doutorada pelo Programa Interuniversitário em Serviço Social (Universidade de Coimbra-FPCE e a Universidade Católica Portuguesa-FCH). Professora Auxiliar / Diretora da Licenciatura em Serviço Social na Universidade Lusófona - Centro Universitário do Porto, e membro do Intrepid Lab, Porto, Portugal. E-mail: cristiana.almeida@ulusofona.pt.



This content is licensed under a Creative Commons attribution-type BY

comunitária. As implicações deste estudo sugerem que os/as assistentes sociais desempenham um papel crucial na mediação entre as políticas e as necessidades reais das pessoas em situação de sem-abrigo, contribuindo para garantir os seus direitos sociais.

Palavras-chave: Pessoas em Situação de Sem-Abrigo. Políticas Sociais. Integração Social. Serviço Social. Portugal.

Abstract: In recent years, there has been a significant increase in the number of people experiencing homelessness in Portugal. This study aims to analyze the perceptions of Social Work professionals and service users regarding the social policies intended for this population, through a case study in an organization in Porto. A qualitative methodology was employed, including semi-structured interviews with three professionals from the multidisciplinary team and five homeless service users of the organization. The results show that, although national and local policies are aligned with intervention guidelines, there are gaps in their practical implementation. The professionals highlight the importance of networking and the need for adequate resources, especially in the areas of housing and mental health. The service users acknowledge the support of organizations but point out difficulties in their social reintegration. It is concluded that it is essential to strengthen the articulation between policies and practices, investing in strategies that balance prevention, intervention, and community integration. The implications of this study suggest that social workers play a crucial role in mediating between policies and the real needs of people experiencing homelessness, contributing to guaranteeing their social rights.

Keywords: People in a Homeless Situation. Social Policies. Social Integration. Social Work. Portugal.

Recebido em 23/03/2024. Aceito em 23/10/2024.

INTRODUÇÃO

Ao longo das últimas décadas, o fenómeno das pessoas em situação de sem-abrigo em Portugal tem sido interpretado de diferentes formas, frequentemente associado a estigmas e preconceitos desfavoráveis em relação àqueles que se encontram nesta situação (Capucha, 1998; Costa, 1998). Inicialmente, este fenómeno era compreendido numa perspetiva que culpabilizava os pobres, associando-os à indolência e à falta de vontade de mudar, e por vezes a problemas físicos ou mentais, indigência ou mendicidade.

Segundo Boyle (2021), a jornada da falta de habitação começa, em muitos casos, antes da própria situação de sem-abrigo, e está frequentemente relacionada com necessidades individuais ligadas aos fatores que desencadearam a situação e às barreiras para sair dela e permanecer num alojamento permanente.

De acordo com a literatura (Aldeia, 2013; Costa, 1998; Oliveira & Martins, 2022), não existe uma definição unânime e consensual de pessoa em situação de sem-abrigo, sendo este conceito abrangente e incluindo um espectro de condições que têm em comum a falta de meios, laços sociais, saúde física e mental, entre outros, para aceder a habitações dignas.

Desde o início dos anos 2000, o conceito evoluiu para se tornar mais amplo. A Federação Europeia de Organizações Nacionais que Trabalham com as Pessoas Sem-Abrigo (FEANTSA) propôs a adoção de uma definição mais homogénea, chamada Tipologia Europeia sobre Sem-Abrigo e Exclusão Habitacional (ETHOS), que procura integrar as diferentes realidades desta população em toda a Europa (FEANTSA, 2017). Esta tipologia divide a população em quatro grandes grupos: (1) Sem-teto; (2) Sem-casa; (3) Vivendo em habitação insegura; e (4) Vivendo em habitação inadequada.

Em Portugal, o uso da terminologia “sem-abrigo” tem sido debatido e refletido, procurando desvincular-se de uma visão centrada em características individuais e aproximando-se de uma compreensão que considera as causas estruturais da exclusão social (Baptista, 2004; Bento & Barreto, 2002). Esta mudança alinha-se com tendências internacionais que enfatizam os fatores estruturais na compreensão do fenómeno do sem-abrigo (Fitzpatrick et al., 2013; Benjaminsen & Andrade, 2015). Fitzpatrick et al. (2013) argumentam que a falta de habitação é resultado de uma combinação complexa de fatores estruturais, institucionais e individuais, não podendo ser atribuída apenas a características pessoais. Se, em tempos, a falta de habitação era considerada apenas em função das condições pessoais, como comportamento desviante, doença mental, abuso de substâncias ou baixa escolaridade, atualmente é vista numa dimensão social e estrutural, incluindo fatores como a falta de apoio familiar, a rutura de laços sociais, o desemprego, a fragilidade económica e a inadequação de respostas sociais (Capucha, 2005; Branco, 2017). O’Sullivan (2020) destaca que a globalização económica e as políticas de austeridade têm contribuído para o aumento da vulnerabilidade habitacional em diversos países europeus, incluindo Portugal.

Atualmente, a pobreza e a exclusão social são reconhecidas como fenómenos complexos e interligados, que contribuem para a vulnerabilidade associada à situação de sem-abrigo (Costa & Costa, 2003). A Organização das Nações Unidas (ONU, 2015) e a União Europeia têm promovido abordagens baseadas nos direitos humanos para enfrentar o problema do sem-abrigo, enfatizando a necessidade de políticas integradas e centradas na pessoa (Busch-Geertsema et al., 2010).

Neste contexto, a União Europeia tem desenvolvido políticas para combater a pobreza e a exclusão social, incluindo a Estratégia Europa 2020 (Comissão Europeia, 2010), que estabeleceu metas para reduzir o número de pessoas em risco de pobreza ou exclusão social. Além disso, a Declaração de Lisboa sobre o Sem-Abrigo (European Federation of National Organisations Working with the Homeless [FEANTSA], 2020) reforça o compromisso dos Estados-Membros em erradicar o sem-abrigo até 2030, promovendo soluções habitacionais sustentáveis e acesso a serviços de apoio.

As políticas de combate à falta de habitação são consideradas uma prioridade em muitos países. Em Portugal, surgiu a Estratégia Nacional para a Integração das Pessoas em Situação de Sem-Abrigo (ENIPSSA) 2017-2023, que pretende harmonizar o conceito de sem-abrigo e implementar respostas sociais integradas (GIMAE, 2017). No processo de redefinição, considerou-se que a designação de “sem-abrigo” deveria ser substituída por “pessoas em situação de sem-abrigo”, assumindo que esta é uma fase transitória na vida da pessoa.

De acordo com os resultados obtidos em 2022 pela ENIPSSA 2017-2023, publicados no Relatório Anual do GIMAE (GIMAE, 2022), existe um total de 9.604 pessoas em situação de sem-abrigo em Portugal, das quais 4.873 em situação de sem-teto e 4.731 em situação de sem-casa.

Estes números evidenciam a dispersão do fenómeno por todo o território nacional, com maior concentração nas cidades de Lisboa e Porto.

Face a este panorama, torna-se relevante analisar como as políticas nacionais e locais estão a ser implementadas e percebidas pelos profissionais e utentes envolvidos na intervenção social com esta população.

MÉTODOS

Os dados empíricos deste artigo resultaram da investigação no âmbito de um estágio em Serviço Social, realizado na cidade do Porto, Portugal. Este estudo tem como objetivo analisar as perceções de profissionais e utentes sobre as políticas sociais destinadas às pessoas em situação de sem-abrigo em Portugal, através de um estudo de caso numa Instituição Particular de Solidariedade Social na cidade do Porto.

Participantes

Este estudo contou com a participação de três profissionais da equipa de atendimento e acompanhamento de pessoas em situação de sem-abrigo da organização e cinco utentes em situação de sem-abrigo acompanhados por essa mesma organização.

Os/as participantes profissionais incluíram um/a coordenador de projeto, um/a assistente social e um/a psicólogo. Os critérios de seleção dos profissionais basearam-se na sua experiência direta com pessoas em situação de sem-abrigo e no seu envolvimento nas práticas de intervenção da organização.

Os cinco utentes eram pessoas em situação de sem-abrigo que utilizavam os serviços da organização. A seleção dos/as utentes foi realizada através de uma amostragem intencional, considerando a diversidade de sexo, idade e tempo de acompanhamento pela instituição.

Instrumentos

O desenho metodológico foi baseado numa abordagem exploratória e multi-método, de natureza descritiva e participativa, utilizando diferentes fontes de informação e o uso de diferentes instrumentos, para garantir a recolha de dados quantitativos e qualitativos. Os métodos utilizados para a recolha de informações foram:

- Guiões de entrevistas semiestruturadas: utilizadas para conduzir entrevistas com três profissionais da equipa da organização (assistente social, psicólogo, coordenador de projeto), abordando temas como perceções sobre as políticas sociais, práticas de intervenção e desafios enfrentados. Essas entrevistas foram preparadas utilizando um guião de perguntas (Rubin & Rubin, 2012).
- Guiões de entrevistas biográficas/histórias de vida: utilizadas para entrevistas com cinco pessoas em situação de sem-abrigo, permitindo explorar as suas experiências pessoais, trajetórias de vida e perceções sobre o apoio recebido (Atkinson, 1998; Plummer, 2001; Thomson, 2016).

Procedimentos

A recolha de dados decorreu entre março e junho de 2022. Antes da realização das entrevistas, foram obtidos consentimentos informados por escrito de todos/as os/as participantes, garantindo a confidencialidade e o anonimato das informações partilhadas. O estudo seguiu as orientações éticas para a investigação em ciências sociais, assegurando a voluntariedade da participação, o direito a desistir a qualquer momento e a proteção dos dados pessoais.

O processo de recolha e análise crítica das informações obtidas foi baseado num modelo de análise centrado na interseção de dados (teóricos e empíricos) e foi direcionado pelos objetivos de pesquisa.

Análise de Dados

As entrevistas foram transcritas na íntegra e sistematizadas utilizando uma tabela de análise de conteúdo (Fontana & Frey, 2005). Foi realizada uma análise de conteúdo temática, identificando categorias e subcategorias emergentes, o que permitiu uma compreensão aprofundada das percepções dos participantes (Bardin, 2016).

RESULTADOS

Percepções de Profissionais sobre a Implementação das Políticas Locais

A entidade privada em análise é representada por uma equipa multidisciplinar: um assistente social, um psicólogo, um sociólogo, um enfermeiro, um coordenador e um assistente operacional, que trabalham articuladamente em estreita colaboração. No presente estudo, entrevistámos o coordenador do projeto, o psicólogo e o assistente social para obter testemunhos mais extensos e aprofundados sobre a percepção da implementação das políticas locais para a população em situação de sem-abrigo.

Através das entrevistas semiestruturadas com estes três profissionais, emergiram várias categorias relacionadas com a percepção das políticas sociais e a sua implementação prática.

Categorias emergentes da análise de conteúdo:

1. Reconhecimento da Importância das Políticas Nacionais e Locais

Consensualmente, a opinião dos profissionais entrevistados é favorável às diretrizes da ENIPSSA 2017-2023 e da EMIPSSA Porto 2020-2023. Eles consideram que a estratégia representa um claro reconhecimento político da necessidade de encontrar soluções integradas para um problema emergente e persistente. “Foi um claro sinal de reconhecimento da necessidade de encontrar soluções integradas para a situação da população em situação de rua” (E2). Os profissionais concordam que a estratégia nacional é um instrumento fundamental para definir diretrizes e medidas concretas para intervenção nas áreas de prevenção, monitorização e integração das pessoas em situação de sem-abrigo, orientando a sua intervenção. “A estratégia nacional é um instrumento fundamental para orientar a nossa intervenção” (E2).

2. Importância do Trabalho em Rede

Outra força da ENIPSSA 2017-2023 destacada por todos os/as entrevistados/as é a rede de contatos, a relevância da articulação entre as diferentes entidades e a necessidade de uma coordenação eficaz. Os/as elementos da equipa apresentavam experiência de trabalho com pessoas em situação de sem-abrigo, um dos elementos com um histórico de mais de 20 anos de intervenções diversas. Assim, estes/as profissionais desenvolvem a sua intervenção numa atuação colaborativa e participativa dentro e fora da equipa e em prol da melhoria das condições de vida dos seus/suas utentes. De acordo com as perceções destas/as profissionais, trabalhar ao longo do tempo com questões tão diversas e complexas tornou-se mais eficaz, uma vez que permite um trabalho mais articulado e colaborativo. “Na minha perspetiva, é crucial coordenar os esforços das várias entidades e instituições envolvidas no apoio a esta população” (E3). Os profissionais destacam que o trabalho em parceria é essencial para oferecer respostas integradas, conforme preconizado pelas estratégias nacionais e locais. “O trabalho em parceria é essencial para oferecer respostas integradas” (E3).

3. Desafios na Implementação Prática

No entanto, prevalece o sentimento comum de que, independentemente do compromisso da ENIPSSA 2017-2023 em melhorar as condições de vida dos mais vulneráveis e excluídos, a disponibilidade de recursos adequados continua escassa e insuficiente. Os profissionais identificam lacunas na aplicação das políticas, nomeadamente na insuficiência de recursos e na burocratização dos processos. A questão da habitação é apontada pelos profissionais entrevistados como o recurso mais deficiente disponível para a intervenção. “Apesar das políticas bem-intencionadas, enfrentamos dificuldades práticas, como a falta de habitação adequada” (E1). “Não há casas ou quartos com dignidade e a preços aceitáveis para poder retirar a população da rua” (E2). Além disso, as respostas no contexto do problema de saúde mental também são indicadas como deficientes. “Acho muito difícil encontrar respostas para estruturas de acompanhamento em termos de saúde mental. É um verdadeiro drama!” (E3).

4. Papel Crucial dos/as Assistentes Sociais

O modelo de intervenção da estratégia nacional e municipal é baseado no princípio da otimização de recursos, com base numa intervenção e ação integradas e consistentes centradas nos direitos, dignidade e igualdade das pessoas em situação de sem-abrigo. Esse modelo foi verificado nas práticas diárias da intervenção da entidade em estudo, pois são baseadas no princípio de trabalho articulado e colaborativo, na individualização dos beneficiários e na centralidade nas suas necessidades, recursos e desafios reais. “A equipa profissional realiza avaliações individuais constantes aos seus utentes para entender as suas necessidades, recursos e desafios, bem como a identificação de possíveis problemas de saúde física ou mental” (E1). Os profissionais reconhecem o papel dos/as assistentes sociais na mediação entre as políticas e as necessidades reais das pessoas, atuando como facilitadores que asseguram que os direitos das pessoas sejam respeitados. “O assistente social é um facilitador que assegura que os direitos das pessoas sejam respeitados” (E2). “Ouço com empatia, forneço apoio emocional, orientação e encaminhamento” (E2).

5. Assimilação de Boas Práticas

Um dos objetivos básicos da ENIPSSA 2017-2023 é garantir o uso de um conceito harmonizado de pessoa em situação de sem-abrigo, por todos aqueles que trabalham com esta população. Durante o estágio e em contato direto com os profissionais, pudemos observar e verificar que o

conceito de pessoa em situação de sem-abrigo está devidamente internalizado e enraizado na linguagem e na comunicação institucional, o que é um indicador da assimilação de boas práticas.

Percepções de Utentes sobre as Políticas e Serviços Disponíveis

A organização em estudo acompanhou, entre março e junho de 2022, 20 pessoas em situação de sem-abrigo, das quais 11 são mulheres (55%). Em relação à idade, há uma diversidade significativa ($M = 43$), com idades entre os 23 e os 67 anos. Quanto à naturalidade, 13 utentes nasceram no Porto. Aproximadamente 50% são solteiros/as, seguidos pelos/as divorciados/as, que representam 40% do total da amostra. Em relação à situação ocupacional, 16 não possuem nenhuma atividade e 2 identificam-se como trabalhadores/as. A principal fonte de rendimento para esta população é o rendimento social de inserção (85%), assim como outros benefícios sociais pontuais.

Em relação à prevalência de doenças mentais, 15 participantes têm patologia psíquica/mental (75%). A esquizofrenia é o diagnóstico mais comum (30%), seguida pela depressão (25%) e ansiedade (15%). Quanto ao abuso de substâncias, 13 pessoas são consumidoras de substâncias psicoativas. Em termos de apoio social, 70% são acompanhadas por um/a assistente social. Em relação à rede de suporte social (e.g., família, amigos), constatou-se que a maioria dos/as utentes não possui nenhum apoio social (75%), ou encontra esse apoio em instituições ou serviços (20%).

Devido à limitação das informações disponíveis nos processos individuais, optou-se por complementar esta investigação com entrevistas de história de vida. Estas entrevistas permitiram explicar as variações que não foram possíveis de alcançar nas proporções estatísticas, incluindo as dimensões individuais e subjetivas das narrativas biográficas.

Para sistematizar e interpretar os dados recolhidos nas entrevistas biográficas, foi realizada uma análise de conteúdo, que permitiu identificar categorias e subcategorias emergentes das falas dos participantes (Bardin, 2016). Neste contexto, as categorias principais foram organizadas de forma a refletir os fatores de risco determinantes, as experiências de exclusão social e marginalização, bem como o reconhecimento dos apoios recebidos e as dificuldades na reintegração social. A Tabela 1 apresenta uma síntese das categorias e subcategorias identificadas, ilustradas com excertos representativos das falas dos/as participantes, que exemplificam as dinâmicas subjacentes à situação de sem-abrigo.

Tabela 1 - Sistematização da análise de conteúdo das entrevistas de história de vida

Categoria	Subcategoria	Segmento do discurso
Fatores de risco múltiplos e determinantes: contabilização de uma pluralidade de fatores que desencadearam a situação	<ul style="list-style-type: none"> - História de abuso de substâncias - Rutura de relações familiares e sociais - Situações financeiras precárias, resultantes de pobreza estrutural e exclusão social - Abandono, negligência e maus-tratos na infância - Problemas de saúde mental e/ou doenças físicas 	<p>E5: “Comecei a usar heroína aos 18 anos e nunca mais parei.”</p> <p>E6: “Custa muito ser abandonado pela minha mãe e não ter ninguém para cuidar de mim e me amar.”</p> <p>E4: “(...) infância pobre, mas feliz”, “acabei por viver na rua, no frio, na chuva e com todos os perigos.”</p> <p>E8: “(...) comíamos e dormíamos no porão da casa. Não tínhamos banheiro e fazíamos tudo no chão. Dormíamos em colchões sujos e todas as manhãs, a senhora lavava o chão do porão com uma mangueira de água fria e nos banhava assim.”</p> <p>E7: “Eu tenho esquizofrenia, HIV, osteoporose, dislipidemia...”</p>
Exclusão social e marginalização	<ul style="list-style-type: none"> - A orientação sexual incitou discriminação e hostilidade social, e até mesmo a perda de laços familiares 	<p>E4: “Desde muito jovem, senti atração por outros meninos, mas na época era vergonhoso assumir o que sentia e por isso eu estava reprimindo e negando. Mesmo assim, sempre fui alvo de chacota e posto de lado por ter esse jeito mais feminino de ser.”</p>
Situação indesejada	<ul style="list-style-type: none"> - A experiência de ser sem-teto é considerada negativa, instável e difícil, com o impacto negativo que teve sobre eles e suas vidas sendo perceptível. - A mudança é definida como um objetivo para a maioria dos/as entrevistados/as - Restauração de relacionamentos 	<p>E4: “Viver um dia de cada vez até ser possível e Deus permitir”</p> <p>E6: “Tenho três grandes desejos para o futuro: ter uma casa, estar com boa saúde e ser feliz”</p> <p>E6: “Sinto pena de não conseguir arranjar um cantinho para mim, sem tralha e limpo.”</p> <p>E8: “O maior sonho da minha vida é encontrar a minha mãe e poder abraçá-la. Sabe, gosto de sentir que ela me ama.”</p>
O apoio dos serviços como um fator protetor	<ul style="list-style-type: none"> - O apoio das organizações e profissionais como importante em algum momento do seu percurso - Satisfação com a intervenção da organização 	<p>E8: “Tenho muito a agradecer”</p> <p>E7: “(...) eles são as únicas pessoas que tenho”.</p>

Fonte: Elaborado pelas autoras com base nos resultados da análise de conteúdo das entrevistas efetuadas.

A análise destas narrativas permitiu identificar as seguintes categorias emergentes:

1. Fatores de Risco Múltiplos e Determinantes

Os utentes relataram múltiplos fatores que contribuíram para a sua situação, como história de abuso de substâncias, rutura de relações familiares e sociais, situações financeiras precárias resultantes de pobreza estrutural e exclusão social, abandono, negligência e maus-tratos na infância, e problemas de saúde mental e/ou doenças físicas. “Comecei a usar heroína aos 18 anos e nunca mais parei” (E5). “Tenho esquizofrenia, HIV, osteoporose, dislipidemia...” (E7).

A exclusão social e marginalização também foram evidenciadas, incluindo a orientação sexual que incitou discriminação e hostilidade social, levando à perda de laços familiares. “Desde muito jovem, senti atração por outros meninos, mas na época era vergonhoso assumir o que sentia e, por isso, eu estava reprimindo e negando” (E4).

2. Situação Indesejada e Desejo de Mudança

A experiência de ser sem-abrigo é considerada negativa, instável e difícil, com impacto significativo nas suas vidas. A mudança é definida como um objetivo para a maioria dos entrevistados, incluindo a restauração de relacionamentos. “Tenho três grandes desejos para o futuro: ter uma casa, estar com boa saúde e ser feliz” (E6). “O maior sonho da minha vida é encontrar a minha mãe e poder abraçá-la” (E8).

3. Reconhecimento do Apoio Recebido

Demonstraram satisfação com os serviços prestados pela organização, reconhecendo o apoio na melhoria das suas condições de vida. O apoio das organizações e profissionais é visto como um fator protetor importante no seu percurso. “Tenho muito a agradecer” (E8). “(...) eles são as únicas pessoas que tenho” (E7).

4. Dificuldades na Reintegração Social

Apontaram obstáculos na transição para a autonomia, como a falta de habitação acessível e oportunidades de emprego. “Quero trabalhar e ter a minha casa, mas não é fácil” (E5). “Sinto pena de não conseguir arranjar um cantinho para mim, sem tralha e limpo” (E6).

A rutura dos laços familiares, os percursos marcados pelo abuso de substâncias psicoativas, a prevalência de doenças mentais, a exclusão e marginalização, bem como a pobreza estrutural, são considerados causas significativas neste contexto. A prevalência de doenças mentais é alta entre as pessoas em situação de sem-abrigo, aumentando a complexidade do problema e a necessidade de apoio profissional (Tabela 1).

DISCUSSÃO

O presente estudo teve como objetivo analisar as percepções de profissionais e utentes sobre as políticas sociais destinadas às pessoas em situação de sem-abrigo em Portugal, através de um estudo de caso numa organização na cidade do Porto. Os resultados obtidos evidenciam a complexidade do fenómeno do sem-abrigo e as lacunas existentes entre as políticas públicas e a sua implementação prática.

Em primeiro lugar, os/as profissionais reconheceram a importância das políticas nacionais e locais, nomeadamente a ENIPSSA 2017-2023 e a EMIPSSA Porto 2020-2023, como instrumentos fundamentais para orientar a intervenção social com pessoas em situação de sem-abrigo. Este reconhecimento está em consonância com o que foi apontado por Baptista (2004) e Baptista e Marlier (2019), que destacam a relevância de estratégias políticas claras para abordar a problemática do sem-abrigo.

No entanto, os/as profissionais também identificaram desafios significativos na implementação prática destas políticas. A insuficiência de recursos, especialmente no âmbito da habitação e da saúde mental, foi destacada como um dos principais obstáculos. Esta assunção reflete as observações de Benjaminsen e Andrade (2015) e O’Sullivan (2020), que enfatizam que

as políticas, embora bem-intencionadas, muitas vezes falham em traduzir-se em ações efetivas devido a limitações estruturais e económicas.

A questão da habitação, em particular, foi apontada como crítica. A falta de habitações acessíveis e adequadas impede a transição das pessoas em situação de sem-abrigo para a autonomia e integração social. Esta problemática é consistente com os estudos de Fitzpatrick et al. (2013), que argumentam que a falta de habitação é resultado de uma combinação complexa de fatores estruturais, institucionais e individuais.

Os/as profissionais destacaram ainda a importância do trabalho em rede e da articulação entre as diferentes entidades. A cooperação interinstitucional é essencial para oferecer respostas integradas e eficazes, conforme enfatizado por Busch-Geertsema et al. (2010). A experiência positiva relatada pelos/as profissionais em relação ao trabalho colaborativo indica que a implementação de políticas que promovam parcerias pode ser um caminho promissor para melhorar a intervenção com esta população.

O papel dos/as assistentes sociais emergiu como crucial na mediação entre as políticas e as necessidades reais das pessoas em situação de sem-abrigo. Como apontado por Branco (2017), o Serviço Social desempenha um papel substantivo na implementação das políticas sociais, promovendo a defesa dos direitos e a justiça social. Os/as assistentes sociais atuam como facilitadores, assegurando que as políticas sejam efetivamente aplicadas e que os/as utentes recebam o apoio necessário.

Por outro lado, as perceções de utentes revelaram a existência de múltiplos fatores que contribuem para a sua situação de sem-abrigo, incluindo problemas de saúde mental, abuso de substâncias, rutura de laços familiares e exclusão social. Estes resultados corroboram a literatura que reconhece a complexidade e multifatorialidade do fenómeno (Aldeia, 2013; Costa & Costa, 2003). A elevada prevalência de doenças mentais entre os/as utentes evidencia a necessidade de respostas específicas neste domínio, conforme destacado por Capucha (2005) e Baptista e Marlier (2019).

Os/as utentes expressaram satisfação com o apoio recebido pela organização, mas também apontaram dificuldades na reintegração social, especialmente no acesso à habitação e ao emprego. Isto sugere que, apesar dos esforços das organizações e de profissionais, persistem barreiras estruturais que impedem a plena integração destas pessoas na sociedade.

A discrepância entre as políticas e a prática reflete um desfasamento que necessita de ser abordado. Conforme indicado pela FEANTSA (2020) na Declaração de Lisboa sobre o Sem-Abrigo, é fundamental que os Estados-Membros reforcem o compromisso em erradicar o sem-abrigo até 2030, promovendo soluções habitacionais sustentáveis e acesso a serviços de apoio.

Além disso, a abordagem centrada nos direitos humanos, promovida pela ONU (2015) e pela União Europeia, enfatiza a necessidade de políticas integradas e centradas na pessoa. A implementação destas políticas requer não apenas diretrizes claras, mas também recursos adequados e uma coordenação eficaz entre as diversas entidades envolvidas.

Este estudo evidencia a necessidade de investir em estratégias que equilibrem prevenção, intervenção e integração comunitária. A promoção de políticas habitacionais eficazes, o reforço dos serviços de saúde mental e a criação de oportunidades de emprego são essenciais para intervir diretamente nas causas das situações de sem-abrigo, prevenindo-as.

Apesar das contribuições deste estudo, existem algumas limitações que devem ser consideradas. A investigação foi realizada numa única organização e com um número limitado de

participantes, o que pode restringir a generalização dos resultados. Além disso, as percepções recolhidas baseiam-se em relatos subjetivos, o que pode introduzir vieses. Futuros estudos poderiam ampliar a amostra e incluir uma variedade maior de organizações e contextos para aprofundar a compreensão deste fenómeno.

O papel do Serviço Social é central na operacionalização das políticas sociais e na promoção da justiça social. Os/as assistentes sociais, ao atuarem diretamente com as pessoas em situação de sem-abrigo, estão numa posição privilegiada para identificar as necessidades reais, defender os direitos de utentes e influenciar a implementação eficaz das políticas. Este estudo reforça a importância da formação contínua de profissionais e da necessidade de políticas que apoiem o seu trabalho, permitindo-lhes enfrentar os desafios complexos que esta população apresenta.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo contribuiu para uma compreensão aprofundada das percepções de profissionais e utentes sobre as políticas sociais destinadas às pessoas em situação de sem-abrigo em Portugal, evidenciando as lacunas entre a formulação das políticas e a sua implementação prática.

Os resultados indicam que, apesar das políticas nacionais e locais estarem alinhadas e apresentarem diretrizes claras para a intervenção, existem desafios significativos na sua aplicação efetiva, especialmente devido à insuficiência de recursos e à complexidade das necessidades das pessoas em situação de sem-abrigo.

O papel do Serviço Social revelou-se fundamental neste contexto. Os/as assistentes sociais atuam como mediadores críticos entre as políticas sociais e as necessidades reais dos/as utentes, promovendo a defesa dos direitos sociais e contribuindo para a eficácia da intervenção. Esta mediação é essencial para garantir que as políticas não se limitem a orientações teóricas, mas que se traduzam em ações concretas que impactam positivamente a vida das pessoas.

A articulação entre políticas e práticas requer um enfoque no equilíbrio entre prevenção, intervenção e integração comunitária. Estratégias que promovam a autonomia, como o acesso a habitação adequada, oportunidades de emprego e apoio à saúde mental, são cruciais para uma reintegração social bem-sucedida.

Este estudo reforça a importância de fortalecer o trabalho em rede e a coordenação entre as diversas entidades envolvidas, bem como de assegurar o investimento necessário em recursos e infraestruturas. Além disso, destaca-se a necessidade de envolver ativamente as pessoas em situação de sem-abrigo no processo de construção das políticas e das respostas de intervenção, valorizando as suas experiências e perspetivas.

Em suma, para que as políticas sociais atinjam o seu pleno potencial, é imperativo que haja uma sintonia entre a teoria e a prática, onde o Serviço Social desempenha um papel chave na operacionalização das estratégias e na promoção da justiça social. Os/as assistentes sociais, enquanto agentes de mudança, têm o potencial de desafiar as práticas tradicionais e promover intervenções que visem a transformação social. Através de uma perspetiva crítica, podem identificar e confrontar as injustiças sistémicas que contribuem para a vulnerabilidade das pessoas em situação de sem-abrigo. Isto implica ir além da intervenção individual, envolvendo-se na advocacia política, na promoção dos direitos humanos e na participação ativa na elaboração e implementação de políticas mais justas e inclusivas.

REFERÊNCIAS

- ALDEIA, João. *Investigar o fenómeno da falta de moradia em defesa de uma política ontológica declarada e preocupada*. *Revista Crítica de Ciências Sociais, Coimbra, n. 5, p. 64-83, 2013*. Disponível em: <https://doi.org/10.4000/rccsar.483>. Acesso em: 22 abr. 2023.
- ATKINSON, Robert. *The Life Story Interview*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 1998.
- BAPTISTA, Isabel. Pessoas em situação de rua no imaginário institucional. In: BARROS, Carlos; SANTOS, João (Coords.). **Habitação e Reinserção Social em Portugal**. Lisboa: Editora Vulgata, 2004. p. 185-195.
- BAPTISTA, Isabel; MARLIER, Eric. **Fighting Homelessness and Housing Exclusion in Europe: A Study of National Policies**. Brussels: European Commission – European Social Policy Network, 2019.
- BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 2016.
- BENJAMINSEN, Lars; ANDRADE, Stefan B. Testing a typology of homelessness across welfare regimes: shelter use in Denmark and the USA. **Housing Studies, Abingdon**, v. 30, n. 6, p. 858–876, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/02673037.2014.982517>. Acesso em: [data de acesso].
- BENTO, António; BARRETO, Elisabete. **Sem amor, sem-abrigo**. Lisboa: Climepsi Editores, 2002.
- BOYLE, Fionnuala. **Homelessness service user journeys**. Belfast: Northern Ireland Housing Executive, 2021.
- BRANCO, Francisco. O serviço social como elemento substantivo para implementação da política social. In: NEVES, Maria Irene; FÉLIX, Ana Paula (Orgs.). **Ética aplicada: proteção social**. Lisboa: Edições 70, 2017. p. 49-72.
- BUSCH-GEERTSEMA, Volker; CULHANE, Dennis; FITZPATRICK, Suzanne. Developing a global framework for conceptualising and measuring homelessness. **Habitat International**, Amsterdam, v. 34, n. 2, p. 15–125, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2009.08.002>. Acesso em: [data de acesso].
- CAPUCHA, Luís. Pobreza, exclusão social e marginalidade. In: VEIGA, José; COSTA, António Firmino da (Orgs.). **Portugal, que modernidade?** Oeiras: Celta Editora, 1998. p. 209-242.
- COMISSÃO EUROPEIA. **Europa 2020: uma estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo**. Bruxelas: Comissão Europeia, 2010.
- COSTA, António Firmino da. **Exclusão social**. Lisboa: Gradiva, 1998.
- COSTA, António Firmino da; COSTA, José Machado Pais da. **A rua é uma casa: cultura de rua e extrema pobreza em Portugal**. Porto: Edições Afrontamento, 2003.
- EMIPSSA – **Estratégia Municipal para a Integração de Pessoas em Situação de Sem-Abrigo Porto**. Porto: Câmara Municipal do Porto, 2020-2023. Disponível em: <https://coesaosocial.cm-porto.pt/files/uploads/cms/coesaosocial/3/files/1641902855-vV96CF2TkE.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2023.
- ENIPSSA – **Estratégia Nacional para a Integração das Pessoas em Situação de Sem-Abrigo**. Lisboa: Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, 2017-2023. Disponível em: <http://www.enipssa.pt/objetivos-estrategicos-e-metas>. Acesso em: 27 abr. 2023.
- EUROPEAN FEDERATION OF NATIONAL ORGANISATIONS WORKING WITH THE HOMELESS (FEANTSA). **ETHOS – European Typology on Homelessness and Housing Exclusion**. Brussels: FEANTSA, 2017.

Disponível em: <https://www.feantsa.org/download/ethos2484215748748239888.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2023.

EUROPEAN FEDERATION OF NATIONAL ORGANISATIONS WORKING WITH THE HOMELESS (FEANTSA). **Declaração de Lisboa sobre o sem-abrigo**. Brussels: FEANTSA, 2020. Disponível em: <https://www.feantsa.org/pt/news/2021/06/21/lisbon-declaration-on-the-european-platform-on-combatting-homelessness>. Acesso em: 24 abr. 2023.

FITZPATRICK, Suzanne et al. **The homelessness monitor**: Great Britain 2013. London: Crisis, 2013.

FONTANA, Andrea; FREY, James H. A entrevista: das perguntas estruturadas às negociações. In: DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvonna S. (Orgs.). **O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens**. Porto Alegre: Artmed, 2006. p. 81-100.

GIMAE – Grupo de Implementação, Monitorização e Avaliação da ENIPSSA. Sumário executivo. Lisboa: GIMAE, 2018. Disponível em: <http://www.enipssa.pt/documents/10180/11876/ENIPSSA+20172023+%E2%80%93+Sum%C3%A1rio+Executivo/4d02c057-6a26-4fa3-9b43-f1b7f77ae3c>. Acesso em: 27 abr. 2023.

GIMAE – Grupo de Implementação, Monitorização e Avaliação da ENIPSSA. **Relatório anual ENIPSSA 2021**. Lisboa: GIMAE, 2022. Disponível em: [inserir link atualizado]. Acesso em: [data de acesso].

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION (ILO). **Objetivos de pobreza da Agenda 2030**. Brasília: ILO, 2016. Disponível em: https://www.ilo.org/brasilia/noticias/WCMS_482511/lang--pt/index.htm. Acesso em: 24 abr. 2023.

KVALE, Steinar; BRINKMANN, Svend. **Interviews: learning the craft of qualitative research interviewing**. 2. ed. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 2009.

O’SULLIVAN, Eoin. **Ending homelessness: why we haven’t, how we can**. Bristol: Policy Press, 2020.

OLIVEIRA, Ana Rita; MARTINS, Maria João. **Relatório final: avaliar os recursos para a intervenção face às necessidades identificadas das pessoas em situação de sem-abrigo**. Lisboa: Universidade Católica Portuguesa, 2022. Disponível em: <https://ciencia.ucp.pt/pt/projects/avaliar-os-recursos-para-a-intervencao-face-as-necessidades-ident>. Acesso em: 22 abr. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Transformando o nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. Nova Iorque: ONU, 2015. Disponível em: <https://sdgs.un.org/2030agenda>. Acesso em: 27 abr. 2023.

PLEACE, Nicholas et al. **Homelessness services in Europe**. Brussels: FEANTSA, 2018. Disponível em: https://www.feantsaresearch.org/download/feantsa-studies_08_web3386127540064828686.pdf. Acesso em: 23 abr. 2023.

PLUMMER, Ken. **Documents of life 2: an invitation to a critical humanism**. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 2001.

RUBIN, Herbert J.; RUBIN, Irene S. **Qualitative interviewing: the art of hearing data**. 3. ed. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 2012.

THOMSON, Rachel. Unstructured and semi-structured interviewing. In: SILVERMAN, David (Ed.). **Qualitative research**. 4. ed. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 2016. p. 77-94.