



Anúncio de procedimento n.º 11610/2022
Referência interna n.º 69/SGMTSSS/2022

**AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS DE CONSULTORIA PARA A
AVALIAÇÃO EX-POST DA ESTRATÉGIA NACIONAL PARA INTEGRAÇÃO
DE PESSOAS EM SITUAÇÃO DE SEM-ABRIGO (ENIPSSA 2017/2023)**

RELATÓRIO FINAL
16 de junho de 2023



Equipa Técnica

Mariana Rodrigues (coordenação)

António Manuel Figueiredo

Filipa Barreira

Margarida Azevedo

Carlos Fontes

Maria de Lurdes Cunha

Artur Costa

Índice

RESUMO	6
SUMMARY	7
1. APRESENTAÇÃO	8
2. ENTENDIMENTO DO OBJETO E OBJETIVOS DA AVALIAÇÃO	10
3. QUADRO LÓGICO GLOBAL ORIENTADOR DA AVALIAÇÃO	16
4. APRESENTAÇÃO SINTÉTICA DOS TRABALHOS REALIZADOS	20
5. ABORDAGEM ÀS QUESTÕES DE AVALIAÇÃO	23
6. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	46

Índice de Figuras

Figura 1 - Critérios e questões de avaliação	15
Figura 2 – Esquema metodológico da avaliação	16
Figura 3 – Teoria da Mudança da ENIPSSA 2017-2023.....	18
Figura 4 – Órgãos e estruturas da ENIPSSA	28
Figura 5 – Pontos fortes e pontos fracos do modelo de Governação da ENIPSSA	30

Índice de Gráficos

Gráfico 1 - Evolução do n.º de PSSA em Portugal e do n.º de pessoas que saíram da condição	41
--	----

Índice de Tabelas

Tabela 1 - Objetivos e metas da ENIPSSA 2017-2023	12
Tabela 3 – Conclusões e recomendações da avaliação	50

SIGLAS

ABT	Avaliação baseada na Teoria
ACM	Alto Comissariado para as Migrações
ARS, IP	Administração Regional de Saúde
CESIS	Centro de Estudos para a Intervenção Social
CIG	Comissão para a Igualdade de Género
DGE	Direção Geral da Educação
DGPM	Direção Geral da Política Marítima
DGRSP	Direção Geral de Reinserção e Serviços Prisionais
DGS	Direção Geral da Saúde
DGSS	Direção Geral da Segurança Social
EA	Equipa de Avaliação
EAPN PT	Rede Europeia Anti-Pobreza
ELH	Estratégia Local de Habitação
ENIPSSA	Estratégia Nacional para a Integração das Pessoas em Situação de Sem-Abrigo
GIMAE	Grupo de Implementação, Monitorização e Avaliação da Estratégia
GT	Grupo de Trabalho
IEFP	Instituto de Emprego e Formação Profissional
IHRU	Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana
INE	Instituto Nacional de Estatística
ISS	Instituto de Segurança Social
M	Metas
NE	Núcleo Executivo
NPISA	Núcleos de Planeamento e Intervenção Sem-Abrigo
OE	Objetivo Estratégico
PSSA	Pessoas em situação de sem-abrigo
QA	Questão de avaliação
QP	Quaternaire Portugal
RNAIM	Rede Nacional de Apoio à Integração de Migrantes
RF	Relatório Final
SICAD	Serviço de Intervenção nos Comportamentos Aditivos e nas Dependências
SGMTSSS	Secretaria Geral do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social
TdM	Teoria da Mudança
TOCO	Teoria da Mudança online

RESUMO

Este capítulo apresenta o resumo do Relatório Final da Avaliação ex-post da Estratégia Nacional de Integração das Pessoas em Situação de Sem-Abrigo (ENIPSSA) 2017-2023, com informação reportada a 31 de dezembro de 2022, que visa essencialmente dotar a programação de uma nova edição da estratégia de elementos de avaliação relevantes, capitalizando resultados e boas práticas alcançados pela ENIPSSA.

A avaliação foi metodologicamente realizada com recurso a uma metodologia de avaliação baseada na teoria (ABT), envolvendo a co-criação de uma Teoria da Mudança (TdM), com a participação de vários *stakeholders* relevantes para a implementação da ENIPSSA, tendo por referência o complexo quadro lógico de intervenção da Estratégia.

Ainda do ponto de vista metodológico, a avaliação desenvolveu uma análise multimétodo, enquadrada pela TdM mencionada, destacando-se os seguintes processos de recolha e tratamento de informação: (i) a análise documental de diversos materiais disponibilizados pela coordenação da ENIPSSA relativos à operacionalização e implementação da Estratégia, (ii) entrevista semi-diretiva à coordenação da ENIPSSA, (iii) um processo de inquirição à coordenação e entidades parceiras dos NPISA; (iv) quatro painéis de discussão com entidades do GIMAE, com entidades do Núcleo Executivo do GIMAE, com Grupos de Trabalho e com coordenadores e técnicos de NPISA; (v) um workshop com projetos de referência desenvolvidos no quadro da ENIPSSA e (vi) três estudos de caso a NPISA selecionados – Porto, Évora e Leiria. Este quadro metodológico global atravessou a abordagem às quatro questões de avaliação – adequabilidade, eficácia, eficiência e impactos - e contou com a produção de informação primária e secundária.

A avaliação chegou a um conjunto diverso de conclusões, das quais se destacam: (i) a adequabilidade das ações propostas pela ENIPSSA, tendo em consideração as necessidades identificadas, (ii) a elevada importância das ações relacionadas com o conceito de PSSA para promover uma intervenção com princípios e orientações uniformes, embora ainda persistam interpretações distintas; (iii) a relevância do modelo de governança com elevada representatividade setorial mas com necessidade de ajustamentos; (iv) a necessidade de uma aposta na prevenção e na operacionalização de sistemas de alerta; (v) a existência formal de sinergias e complementaridades nos diversos domínios de política pública, embora com uma operacionalização mais complexa; (vi) a falta de respostas para PSSA, sobretudo em matéria de habitação; (vii) a importância dos NPISA para uma intervenção articulada, embora com limitações devido à falta de recursos (humanos e financeiros); (viii) a necessidade de criação de um referencial que permita aferir a eficiência da estratégia e de mecanismos de monitorização e avaliação e (ix) a necessidade da estratégia ter uma dotação própria face à dimensão e complexidade do fenómeno da situação de sem-abrigo.

Com fundamento nas conclusões formuladas, a avaliação apresenta um conjunto de recomendações sobretudo dirigidas à formulação de uma nova edição da ENIPSSA.

SUMMARY

This chapter presents the summary of the Final Report of the Ex-post Evaluation of the National Strategy for the Integration of Homeless Persons (ENIPSSA) 2017-2023, reported to 31 December 2022, targeted essentially at helping the implementation of a strategy's new edition integrating the most relevant evaluation conclusions and recommendations and benefitting from results and good practices achieved by ENIPSSA.

The evaluation has been methodologically elaborated following a theory-based evaluation (TBE), encompassing the co-creation of a Theory of Change (ToC) with the participation of several relevant stakeholders for the ENIPSSA's implementation, considering the complex logical framework of the Strategy intervention.

Also from the methodological point of view, the evaluation developed a multimethod analysis, inspired by the mentioned ToC, highlighting the following information collection and treatment processes: (i) the desk-research of various materials provided by the ENIPSSA's coordination related to its operationalization and implementation, (ii) a semi-directive interview with ENIPSSA's coordination, (iii) an inquiry process to NPISA's coordination and partner entities; (iv) four discussion panels with GIMAE entities, the GIMAE's Executive Nucleus, Working Groups and NPISA coordinators and technical staff members; (v) a workshop with relevant projects developed within the ENIPSSA's framework and (vi) three selected NPISA case studies – Porto, Évora and Leiria. This overall methodological framework has been applied to the four evaluation questions approach – adequacy, effectiveness, efficiency and impacts – and worked on primary and secondary information sources.

The evaluation achieved a set of conclusions, standing out the following ones: (i) the actions proposed by ENIPSSA can be understood as adequate, taking into account the needs identified, (ii) the actions related to the homeless person concept were very important to promote uniform principles and guidelines for the intervention, although still persisting different interpretations; (iii) the relevance of the governance model should be underlined, due principally to the high sectoral representativeness of the entities involved, although needing some adjustments; (iv) there is room for a commitment in prevention and warning systems operationalization; (v) formal synergies and complementarities exist in the various domains of public policy involved in the ENIPSSA, although needing deeper operationalization procedures; (vi) there is a lack of responses to homeless persons, especially in housing; (vii) the NPISAs should be seen as important factors for an articulated intervention, although facing limitations due to the lack of resources (human and financial), (viii) it will be necessary to create a reference framework in order to assess the strategy's efficiency and monitoring and evaluation mechanisms. (ix) it will be crucial to allocate to the strategy a specific budget, given the magnitude and complexity of the homelessness phenomenon.

Based on the conclusions drawn, the evaluation presents a set of recommendations mainly addressed to the formulation of an ENIPSSA's new edition.

1. APRESENTAÇÃO

O presente documento constitui o **Relatório Final da Avaliação (RF) *ex-post* da Estratégia Nacional de Integração de Pessoas em Situação de Sem-abrigo (ENIPSSA) 2017-2023** proposto pela equipa de avaliação à Secretaria-Geral do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (SGMTSSS).

Para uma melhor legibilidade deste documento foi seguida a estrutura tipo, recomendada nas Especificações Técnicas do Caderno de Encargos, relativamente aos conteúdos a considerar no Relatório Final.

O RF integra todos os elementos de informação previstos na preconizada abordagem multi-método, seja explorando ampla base documental reunida, seja trabalhando os resultados do intenso trabalho de terreno, concretizado através das diversas formas de inquirição (entrevistas, *focus group*, estudos de casos e inquérito por questionário *online*) junto dos diversos atores relevantes no âmbito da ENIPSSA.

O processo de inquirição realizado, descrito no Plano de Trabalhos, alargou consideravelmente o campo e a diversidade dos domínios de auscultação, completando a informação documental disponibilizada. Neste RF apresentam-se os resultados finais deste processo de inquirição a NPISA e respetivas entidades parceiras.

Os estudos de caso previstos na metodologia, focados na implementação e operacionalização da ENIPSSA ao nível dos NPISA foram concluídos, com tratamento da vasta auscultação dos diversos intervenientes na ENIPSSA a nível local dos NPISA selecionados (Porto, Leiria e Évora), sendo os seus resultados, igualmente, incorporados neste Relatório.

Importa, ainda, mencionar que o trabalho de avaliação se debateu com lacunas de informação, particularmente ao nível dos indicadores de suporte aos planos de ação. O processo de inquirição desenvolvido, embora mitigue essa lacuna, não a colmata plenamente, pelo que as conclusões de abordagem às questões de avaliação devem ser contextualizadas face a essa realidade de insuficiência de informação.

Para além deste capítulo de apresentação, o documento apresenta a seguinte estrutura:

- O **capítulo 2** descreve o entendimento do **objeto** e dos **objetivos da avaliação**, bem como o seu contexto de implementação;
- O **capítulo 3** retoma o **quadro metodológico global** que orienta a presente avaliação;
- O **capítulo 4** faz uma **apresentação dos principais trabalhos realizados** ao longo do trabalho de avaliação, sinalizando dificuldades e ajustamentos que se revelaram necessários;
- O **capítulo 5** apresenta a abordagem aos **critérios e questões de avaliação**, tendo em consideração as evidências recolhidas;
- O **capítulo 6** apresenta as **principais conclusões recomendações da avaliação**, articuladas entre si e com indicação dos destinatários e ações concretas;

A equipa de avaliação expressa o seu agradecimento a todas as pessoas e entidades auscultadas no âmbito da presente avaliação, quer pela sua disponibilidade para participarem neste trabalho, quer pelos seus contributos valiosos.

2. ENTENDIMENTO DO OBJETO E OBJETIVOS DA AVALIAÇÃO

2.1. Objeto

O **objeto** (âmbito) da avaliação está claramente estabelecido no Caderno de Encargos e corresponde à avaliação *ex-post* da **Estratégia Nacional para Integração de Pessoas em Situação de Sem-Abrigo (ENIPSSA 2017-2023)**.

A primeira **Estratégia Nacional para a Integração de Pessoas Sem-Abrigo (ENIPSA 2009-2015)**¹ surgiu devido a vários fatores:

- Necessidade de tomada de consciência da existência de um problema, complexo, e da falta de conhecimento atualizado sobre o mesmo;
- Reconhecimento de lacunas na resposta ao problema, nomeadamente ao nível da articulação entre as diversas intervenções dinamizadas quer pelo Estado, quer por entidades não governamentais;
- Necessidade de consensualizar uma resposta potenciadora dos recursos, públicos e privados, evitando a sobreposição de respostas e possíveis efeitos perversos, nomeadamente a manutenção e persistência do fenómeno.

A ENIPSA 2009-2015 visou *a criação de condições para que ninguém tivesse de permanecer na rua por falta de alternativas, e, sobretudo, assegurar a existência de condições que garantissem 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*. Para tal, organizou-se em dois eixos de intervenção:

- Eixo 1 – Conhecimento do fenómeno, Informação, Sensibilização e Educação (5 objetivos estratégicos);
- Eixo 2 – Qualificação da Intervenção (7 objetivos estratégicos).

A implementação da ENIPSA 2009-2015 foi interrompida em 2013, tendo sido retomada em 2016, na sequência da Resolução da Assembleia da República n.º 45/2016, de 11 de março e do despacho da Secretária de Estado da Segurança Social de 10 de agosto. Nessa altura, foi solicitada a participação das entidades, que compunham o grupo interministerial, para a apresentação de um relatório de avaliação da ENIPSA 2009-2015, onde constassem recomendações de medidas estratégicas a implementar.

O Relatório de Avaliação da ENIPSA 2009-2015² concluiu que a estratégia teve um papel relevante como “laboratório social”, tratando-se da “1ª Estratégia nacional, no âmbito da problemática das pessoas em situação de sem-abrigo” e a “1ª Estratégia nacional no conjunto dos países do «Sul da Europa»”. A ENIPSA promoveu o envolvimento e participação de diversas entidades (públicas e privadas) ao nível da sua conceção, implementação e monitorização e desempenhou um papel

¹ https://www.seg-social.pt/documents/10152/13334/enipsa_2009_2015

² https://www.seg-social.pt/documents/10152/13334/RA_ENIPSA/f9a37599-3334-4ad3-861e-d3c165349c68

importante na promoção de Núcleos de Planeamento e Intervenção Sem-Abrigo (NPISA), para a dinamização de serviços de proximidade.

Do referido Relatório de Avaliação concluiu-se, ainda, que seria relevante potenciar o trabalho já desenvolvido e daí resultou a **Estratégia Nacional para a Integração das Pessoas em Situação de Sem-Abrigo 2017-2023 (ENIPSSA 2017-2023)**, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 107/2017, de 25 de julho, com redação atual da Resolução do Conselho de Ministros n.º 2/2021 de 21 de janeiro.

A ENIPSSA 2017-2023 definiu como visão *consolidar uma abordagem estratégica e holística de prevenção e intervenção, centrada nas pessoas em situação de sem-abrigo, por forma a que ninguém tenha de permanecer na rua por ausência de alternativas.*

Para alcançar esta visão compreende **três eixos de intervenção** que visam:

- **Eixo 1.** - A promoção do **conhecimento do fenómeno** das pessoas em situação de sem-abrigo - informação, sensibilização e educação – que configura um conjunto de medidas que visam o **conhecimento permanente do fenómeno** a vários níveis, permitindo a troca de informação, a planificação e a tomada de decisões políticas.
São pilares fundamentais deste Eixo:
 - a **utilização de um conceito de pessoa em situação de sem-abrigo comum** a todas as entidades a nível nacional e capaz de refletir a diversidade das necessidades;
 - o levantamento e análise comparada dos **sistemas locais de informação**;
 - a identificação e consensualização dos **indicadores relevantes para a monitorização do fenómeno** e a **monitorização e avaliação da implementação das medidas de intervenção a operacionalizar no âmbito da Rede Social**;
 - medidas que visam a **informação, sensibilização e educação da comunidade em geral para o fenómeno de pessoas em situação de sem-abrigo**;
 - outras medidas que contribuem para a **mudança das representações sociais discriminatórias e estigmatizantes associadas a este problema**.
- **Eixo 2** - O **reforço de uma intervenção** promotora da integração das pessoas em situação de sem-abrigo, de forma a garantir a **qualidade, eficácia e eficiência** em duas vertentes fundamentais:
 - A intervenção técnica, através da **formação dos técnicos e dos dirigentes de respostas sociais e serviços de atendimento dos serviços públicos**, com base na adoção de metodologias de intervenção integrada a partir de modelo específico.
 - O **reconhecimento da qualidade das respostas dirigidas a esta população**.
- **Eixo 3** - A **coordenação, monitorização e avaliação** da ENIPSSA 2017-2023, visando colmatar a **complexidade inerente** à coordenação, monitorização, implementação e avaliação da Estratégia.

O modelo de Intervenção e Acompanhamento, ao longo da implementação da ENIPSSA 2017-2023, pressupõe a adoção de uma abordagem **centrada na pessoa e no seu contexto, valorizando as suas**

potencialidades e expectativas, implicando a **qualificação da intervenção**, bem como a **necessidade de evitar a duplicação de respostas, rentabilizando recursos humanos e financeiros**.

Para a elaboração do Plano de Ação trienal (2017-2023), foi adotada uma metodologia participada, através da auscultação de entidades parceiras, dos NPISA e das pessoas em situação de sem-abrigo – a razão de ser da estratégia. A tabela seguinte apresenta as metas definidas, que servem de base à avaliação, relativas a cada um dos objetivos estratégicos adotados no âmbito dos três eixos da ENIPSSA 2017-2023³.

Tabela 1 - Objetivos e metas da ENIPSSA 2017-2023

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS (OE)	METAS (M)
Eixo 1 - Conhecimento do fenómeno	
OE1 - Promover a utilização de um conceito único de "pessoa em situação de sem-abrigo", a nível nacional	E1.OE1.M1. Utilização do conceito de "pessoa em situação de sem-abrigo" por todas as entidades públicas e privadas com intervenção nesta área
OE2 - Garantir a monitorização do fenómeno	E1.OE2.M1. Utilização dos indicadores da monitorização do fenómeno por todos os CLAS e entidades públicas e privadas com intervenção nesta área
OE3 - Assegurar que os Diagnósticos e os Planos de Desenvolvimento Social (PDS) dos Conselhos Locais de Ação Social (CLAS) incluem indicadores relativos ao fenómeno das pessoas em situação de sem-abrigo	E1.OE3.M1. Utilização dos indicadores relativos ao fenómeno das pessoas em situação de sem-abrigo por todos os CLAS
OE4 - Garantir a atualização permanente do conhecimento tendo em vista prevenir e combater a discriminação	E1.OE4.M1. Aumentar o conhecimento sobre o fenómeno das pessoas em situação de sem-abrigo
OE5 - Garantir a acessibilidade e disponibilização de informação permanentemente atualizada sobre o tema e os recursos existentes	E1.OE5.M1. Disponibilização de informação atualizada no site da Estratégia
Eixo 2 - Reforço da intervenção	
E2.OE1 - Promover a qualidade técnica da intervenção	E2.OE1.M1. Todos os NPISA e parceiros relevantes com formação específica até 2023
E2.OE2 - Garantir eficácia e eficiência na intervenção	E2.OE2.M1. Todos os NPISA utilizam o Modelo de Intervenção e Acompanhamento Integrado, até 2023
	E2.OE2.M2. Todas as entidades com serviço de atendimento utilizam o circuito de referência para prevenir novas situações de sem-abrigo, até 2023
E2.OE3 - Garantir a qualidade das respostas e dos serviços prestados	E2.OE3.M1. Participação das pessoas em situação de sem-abrigo na avaliação das respostas sociais
	E2.OE3.M2. Disponibilização e aplicação de instrumentos e orientações técnicas
E2.OE4 - Assegurar que ninguém é desinstitucionalizado sem que tenham sido ativadas as medidas e apoios para garantir um lugar adequado para viver, sempre que se justifique	E2.OE4.M1. Criar, até 2023, condições para prevenir as situações de sem-abrigo na desinstitucionalização

³ ENIPSSA: <http://www.enipssa.pt/objetivos-estrategicos-e-metas>

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS (OE)	METAS (M)
E2.OE5 - Assegurar que ninguém tenha de permanecer na rua por mais de 24 horas	E2.OE5.M1. Criar condições de Alojamento de Emergência, no prazo de 24 horas, para todas situações
E2.OE6 - Assegurar o apoio técnico à saída de um Alojamento Temporário durante o tempo necessário	E2.OE6.M1. Todas as situações de saída de alojamento temporário com gestor de caso atribuído
E2.7 - Assegurar a existência de condições que garantam a promoção de autonomia através da mobilização e contratualização de todos os recursos disponíveis de acordo com o diagnóstico de necessidades	
E2. OE 7A - Fomentar o aumento de soluções de alojamento para pessoas em situação de sem-abrigo	E2. OE7A.M1. Aumentar as soluções de alojamento para PSSA
E2. OE 7B - Disponibilizar soluções de capacitação, educação, formação profissional e inserção profissional	E2. OE7B.M1. Garantir a disponibilização de respostas de emprego/Formação adequadas ao perfil da PSSA
E2. OE 7C - Assegurar o acesso a medidas de proteção social	E2. OE 7C. Agilização processos de requerimentos de prestações e direitos de proteção social
E2. OE 7D - Assegurar o acesso aos cuidados de saúde	E2. OE7D. M1 Garantir o acesso aos SNS de todas as pessoas em situação de sem abrigo, no âmbito dos cuidados de saúde primários, especializados, continuados e paliativos
E2. OE 7E - Assegurar o acesso a medidas de apoio à integração de migrantes	E2. OE7E.M1 Contribuir para uma comunicação eficaz no atendimento a cidadãos migrantes.
	E2. OE7E.M2 Contribuir para o esclarecimento de informação/dúvidas sobre direitos e deveres dos migrantes (lei de estrangeiros/títulos, acesso à nacionalidade, etc.), bem como encaminhamento para serviços especializados da Rede Nacional de Apoio à Integração de Migrantes (RNAIM), dirigidos à análise e potencial resolução de casos de cidadãos migrantes.
	E2. OE7E. M3 Contribuir para a sinalização, encaminhamento e resolução de casos de migrantes em situação de exclusão social.
Eixo 3 – Coordenação, monitorização e avaliação	
E3.OE1 - Garantir a participação de todas as entidades relevantes para esta temática	E3.OE1.M1 Todas as entidades relevantes para esta temática participam na ENIPSSA
E3.OE2 - Garantir o funcionamento articulado dos órgãos e estruturas ENIPSSA	E3.OE2.M1 Todos os órgãos e estruturas ENIPSSA em funcionamento de forma articulada
E3.OE3 - Assegurar a monitorização e avaliação da ENIPSSA	E3.OE3.M1 Apresentação dos resultados de implementação da ENIPSSA 2017-2023

Em termos temporais, a equipa de avaliação considerou o período de implementação da ENIPSSA 2017-2023, a nível nacional, até ao **final de dezembro de 2022**, sob pena de ter considerado elementos relevantes, nomeadamente de projetos piloto desenvolvidos por alguns NPISA, coligidos até ao final do primeiro trimestre de 2023.

A avaliação externa da ENIPSSA 2017-2023 foi realizada antes do término da execução da estratégia, de forma a preparar, mais atempadamente, uma nova edição da ENIPSSA e para evitar interrupções na persecução das diversas ações contempladas na estratégia.

2.2. Objetivos da avaliação

Segundo o Caderno de Encargos, a presente avaliação tem como finalidade “analisar a ENIPSSA, nomeadamente no que se refere à sua adequabilidade, relevância, eficiência, eficácia e impactos na qualidade de vida das pessoas abrangidas. Pretende-se com a avaliação sistematizar evidências dos resultados gerados pelo modelo de intervenção implementado e aprendizagens tendo por base boas práticas”.

O **objetivo geral** da avaliação consiste, assim, em *avaliar crítica e propositivamente a ENIPSSA, considerando a sua **adequabilidade, eficiência, eficácia** e os **impactos** obtidos com a sua implementação, contribuindo para a melhoria da política pública.*

Além disso, são elencados os **objetivos específicos** que a avaliação deve prosseguir:

- “Aferir os **resultados da ENIPSSA** avaliando o desempenho em cada um dos eixos de intervenção definidos;
- Identificar e analisar as **forças e oportunidades**, bem como os **bloqueios e constrangimentos**, relativos ao **modelo de governança** e à **estrutura e a articulação entre os diferentes atores** da ENIPSSA;
- Identificar **boas práticas na intervenção da ENIPSSA**, com potencial de replicação;
- Apresentar **recomendações que permitam potenciar a ENIPSSA**”.

Os critérios da adequabilidade e eficácia assumem um primeiro nível de protagonismo na avaliação. Avalia-se se a programação é adequada e coerente com os objetivos visados e, complementarmente, se o grau de **eficácia** alcançado corresponde ao projetado e exigível à ENIPSSA. Estamos aqui no plano da aferição da **adequação** da estratégia relativamente ao contexto em que é implementada, tendo em consideração as necessidades diagnosticadas, as metodologias utilizadas, os destinatários, os técnicos e os parceiros envolvidos. A avaliação estende-se ainda à aferição do cumprimento das atividades programadas e, se essas atividades conseguiram atingir os resultados e os objetivos que estavam previstos, para cada um dos eixos de intervenção da ENIPSSA. Naturalmente, a avaliação de **eficácia** incorpora, no seu aprofundamento, a ponderação do **impacto** alcançado pela ENIPSSA, nomeadamente ao nível das mudanças ocorridas a nível individual e coletivo nos principais beneficiários da estratégia e ao nível das boas práticas potenciadas pela implementação da estratégia. A avaliação da **eficácia** e da **adequabilidade** não deixará de analisar o modelo de governança prosseguido pela ENIPSSA, considerando os diferentes atores envolvidos e a respetiva articulação entre os mesmos, avaliando o seu contributo para a coordenação e integração de todos os processos associados aos diferentes eixos da ENIPSSA.

Naturalmente, avaliar e discutir os resultados da ENIPSSA implica a necessidade de olhar para os meios utilizados – os recursos financeiros, recursos humanos e organizacionais, entidades envolvidas, entre outros – utilizados na implementação da ENIPSSA. Neste plano de análise, ressalta a análise da **eficiência**, isto é, se com os recursos financeiros alocados poderiam ter atingido resultados mais vastos ou, o que vem dar ao mesmo, se o que foi alcançado o poderia ter sido com menos recursos, libertando meios para atividades/ações adicionais. Assim, a discussão da **eficiência**

passará por avaliar a relação existente entre os resultados obtidos e os recursos utilizados para os mesmos no tempo previsto. Nesta dimensão da eficiência serão, igualmente, tidas em consideração questões relacionadas com a **eficiência operativa** da ENIPSSA, nomeadamente ao nível dos mecanismos de operacionalização e monitorização da estratégia, cooperação e articulação com as diferentes entidades envolvidas na ENIPSSA, consagrado no seu modelo de governança.

Face aos objetivos e aos critérios de avaliação definidos no Caderno de Encargos, a equipa de avaliação definiu as seguintes questões relativamente às quais procurou recolher evidências suficientes para as fundamentar.

Figura 1 - Critérios e questões de avaliação



3. QUADRO LÓGICO GLOBAL ORIENTADOR DA AVALIAÇÃO

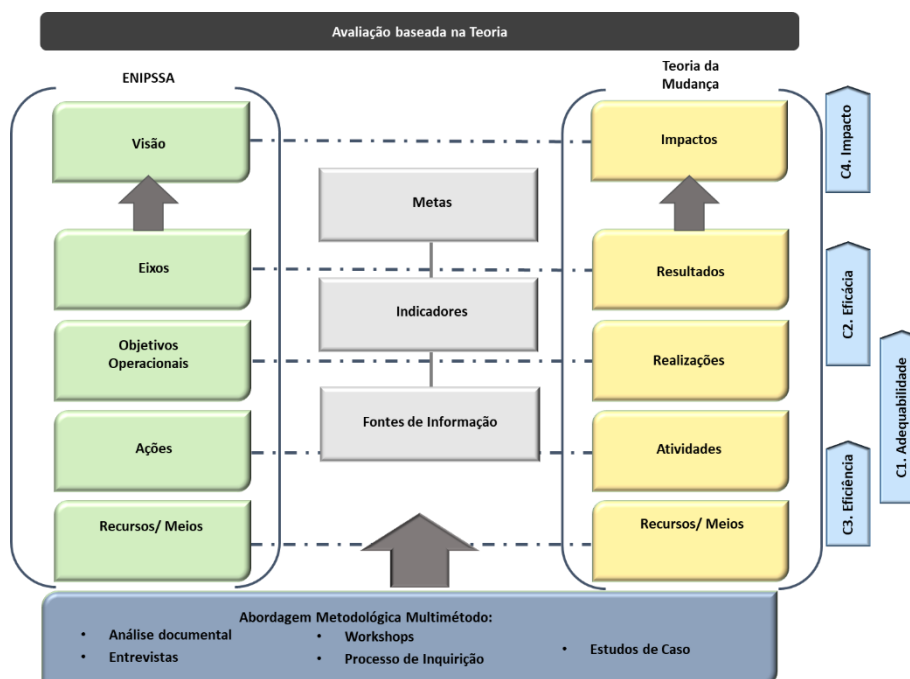
3.1. Princípios metodológicos fundamentais

O quadro metodológico global para a avaliação da ENIPSSA 2017-2023 proposto pela equipa de avaliação QP foi elaborado combinando os seguintes princípios:

- Incorporar os princípios, condições e exigências colocados pelo CE;
- Ponderar o objeto e objetivos da presente avaliação;
- Explicitar a Teoria da Mudança (TdM) que subjaz à ENIPSSA 2017-2023 e avaliar a sua verosimilhança sobretudo do ponto de vista da sua aplicação e demonstração dos efeitos causais esperados;
- Incorporar integralmente os elementos considerados necessários para responder aos critérios de avaliação e respetivas questões de avaliação;
- Combinar os processos e métodos de recolha e tratamento de informação considerados pertinentes e adequados para proporcionar a evidência de fundamentação necessária a todo o trabalho de avaliação;
- Operacionalizar os mecanismos de participação suficientemente consistentes para que a avaliação possa refletir as interpretações dos *stakeholders* mais diretamente relacionados com a ENIPSSA 2017-2023;
- Capitalizar a experiência técnica da equipa de avaliação do ponto de vista da melhor seleção de metodologias disponíveis para atingir os objetivos de avaliação.

A figura seguinte procura traduzir o esquema metodológico que guiou o presente estudo de Avaliação *ex-post* da ENIPSSA 2017-2023.

Figura 2 – Esquema metodológico da avaliação



3.2. A TdM subjacente à intervenção sob avaliação

A equipa de avaliação considerou que uma Avaliação Baseada na Teoria (ABT) é a que servia melhor os objetivos da avaliação, tendo em consideração que seria possível trabalhar o racional de intervenção preconizado pela ENIPSSA 2017-2023 como um conjunto de mudanças e alterações para as quais, ponderando os contextos da sua aplicação e operacionalização, perante determinadas necessidades, se aplicam meios/recursos/medidas para desenvolver atividades e, através da sua concretização (realização), se esperam obter determinados resultados (*outputs*) e contribuir para resultados de mais largo espectro (impactos/*outcomes*). Neste caso, através da intervenção da ENIPSSA 2017-2023 espera-se contribuir para a **“erradicação do fenómeno da situação de sem-abrigo”**. Assim, a TdM atribui especial atenção à sequência causal de transformações que visam alcançar este grande objetivo a partir da mobilização dos recursos/meios necessários e seleção dos *stakeholders* mais capazes de concretizar as atividades/ações previstas na ENIPSSA.

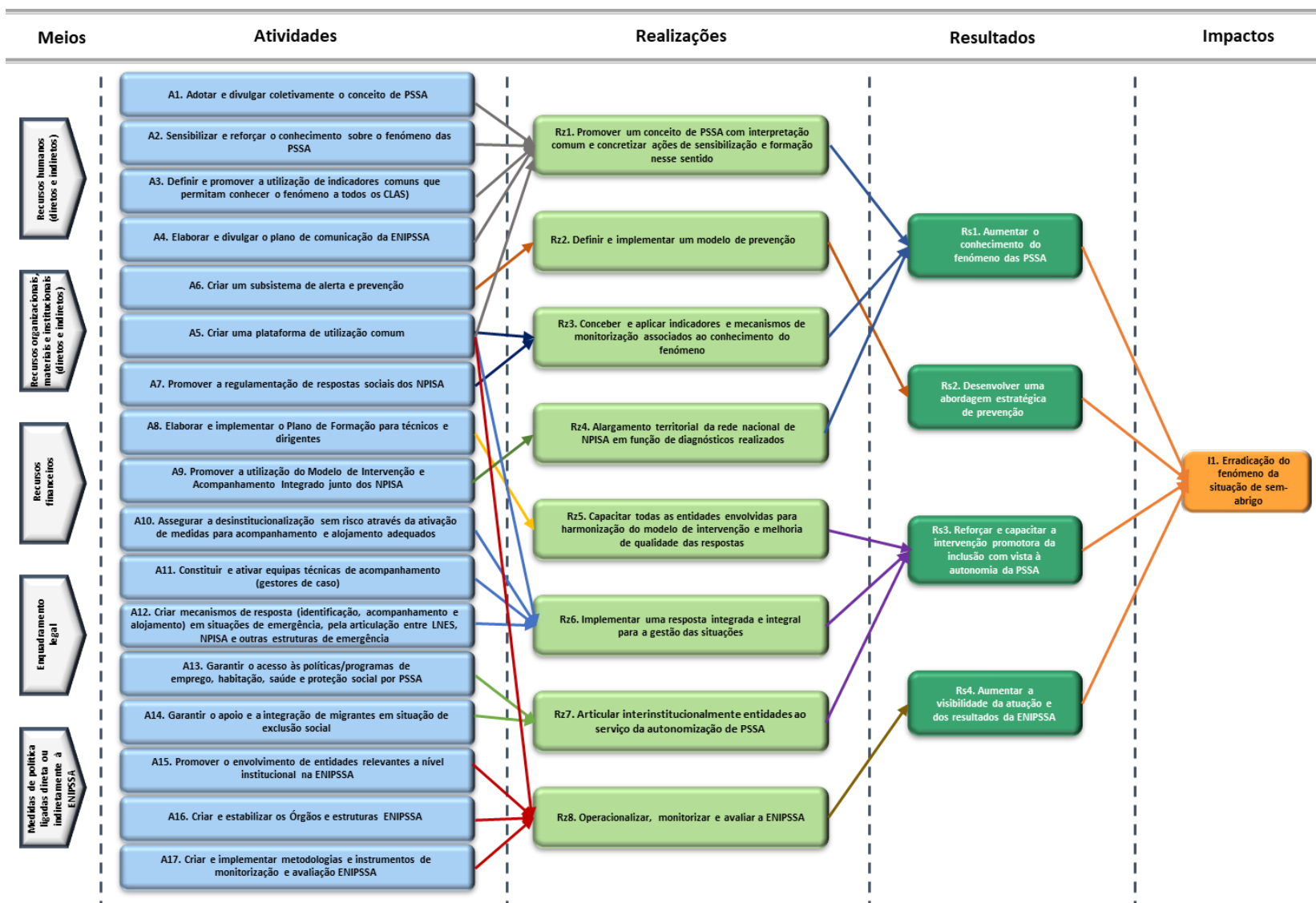
Tal como interpretamos a ENIPSSA, é possível associar ao enunciado dos seus objetivos e às atividades/ações postas em prática para os atingir, uma TdM, testada e validada com o contributo de *stakeholders* envolvidos na sua implementação. Para além disso, esta opção permitiu combinar o recurso a metodologias quantitativas e qualitativas – **abordagem multimétodo** – o que se revestiu de grande importância, proporcionando uma leitura mais integrada das diferentes dimensões da Estratégia e, desse modo, suportar a formulação de um quadro de propostas e recomendações para afinação da mesma.

A formulação e validação participativa da TdM trata-se de um momento importante de base para a progressão do trabalho de avaliação. Nesta medida, foi realizado um *workshop*, em plataforma *on line*, recorrendo ao software TOCO, com a presença de vários *stakeholders* relevantes na implementação da ENIPSSA. Os contributos realizados permitiram chegar à formulação da TdM de suporte à presente avaliação, ensaiada no diagrama seguinte. Este diagrama foi construído a partir dos impactos para as atividades mobilizadas pela ENIPSSA. A sua leitura pode ser realizada da direita para a esquerda.

As setas do esquema representam os elos causais existentes entre os vários níveis da TdM, isto é, que atividades contribuem para uma determinada realização e que realizações permitem a concretização de determinado resultado. Todos os resultados contribuem para o impacto definido na TdM.

O **impacto** para o qual se espera que a ENIPSSA contribua é a **“erradicação do fenómeno da situação em sem-abrigo”**, ou seja, espera-se que a implementação da estratégia contribua para este impacto sistémico, sendo que a sua concretização não se esgota apenas na atuação da ENIPSSA, mas depende de outras políticas/estratégias complementares que contribuam para os resultados desejados, elementos de contexto e fatores críticos que possam condicionar a intervenção.

Figura 3 – Teoria da Mudança da ENIPSSA 2017-2023



A equipa de avaliação considerou que a base de **recursos/meios** com que a ENIPSSA foi dotada para a sua implementação deve ser entendida não como uma atividade, mas antes como uma “infraestrutura” material e imaterial, considerada necessária e adequada para possibilitar as transformações a nível dos resultados e impactos programados. Nessa medida, foram definidos **indicadores** para avaliar as transformações de “atividades” em “realizações”, “realizações” em “resultados” e “resultados” em “impactos”. Esta opção não implica, que a referida infraestrutura material e imaterial de base fique de fora da avaliação. Simplesmente, para não tornar a TdM excessivamente complexa, e na sequência do *workshop* de validação realizado, optou-se por considerar que estes elementos não interferem diretamente na sequência causal que a TdM pretende acolher, constituindo uma espécie de condição necessária e inicial para que todo o processo se desenvolva.

Foram definidos como **recursos/meios**:

- **Recursos humanos** (diretos e indiretos) suficientes, bem capacitados e com o perfil adequado com capacidade de gestão e técnica da ENIPSSA;
- **Recursos organizacionais, materiais e institucionais** que permitam a implementação da ENIPSSA. Ao nível dos **recursos institucionais** consideram-se as entidades envolvidas na Comissão Interministerial e na Comissão Consultiva que têm um envolvimento a montante da operacionalização da ENIPSSA, enquanto ao nível dos recursos materiais e organizacionais são considerados recursos que permitem a operacionalização da ENIPSSA no terreno;
- **Recursos financeiros** suficientes e disponibilizados em tempo útil para permitir a concretização das atividades/ações da ENIPSSA;
- **Enquadramento legislativo** da ENIPSSA que enquadra, estabelece e delimita a atuação da estratégia (como a Resolução do Conselho de Ministros);
- **Medidas de política ligadas direta ou indiretamente à ENIPSSA** que podem complementar, ou pelo contrário, condicionar a atuação da ENIPSSA.

As **atividades** definidas na TdM encontram-se muito próximas das ações a desenvolver pela ENIPSSA, embora se tenha tentado agrupar algumas, por questões de simplificação do quadro lógico global. As **realizações** que as atividades concretizam encontram-se ao nível dos objetivos estratégicos da ENIPSSA e, por fim, os **resultados** esperados estão mais próximos dos eixos de intervenção. Complementam a formulação da TdM, os indicadores que permitem confirmar as diversas transformações produzidas na sequência causal de suporte à avaliação, que serão testados nas diversas questões de avaliação, consoante a fase da cadeia em que se situam.

4. APRESENTAÇÃO SINTÉTICA DOS TRABALHOS REALIZADOS

Ao longo da presente avaliação foram realizados diversos momentos de recolha de informação, utilizando as técnicas e métodos estipulados no Plano de Avaliação e de recolha de dados:

- **Entrevista** presencial com a coordenação da ENIPSSA, realizada a 23 de fevereiro, onde, para além de aplicado o guião de entrevista previamente definido, foram abordadas questões relacionadas com a génese da ENIPSSA e questões relativas à expectativa de uma futura estratégia, que permitiu à equipa de avaliação uma maior contextualização e visão global do objeto em avaliação;
- **4 focus group (online):**
 - No caso do **focus group com entidades do GIMAE**, realizado a 9 de março às 10h, foi realizado um ajustamento das entidades a convidar, para evitar que estivessem elementos distintos da mesma entidade, em *focus group* distintos. Foi um *focus group* muito participado com a presença de 6 das 10 entidades convidadas e, ainda, recebemos um contributo escrito de uma das entidades que não teve oportunidade de estar presente.
 - O **focus group com o Núcleo Executivo**, realizado a 9 de março às 14h30, contou com a presença de 6 das 13 entidades convidadas e foi acrescido de um contributo escrito de uma das entidades. Para reforçar a participação das entidades do Núcleo Executivo foi realizada uma **segunda edição deste focus group**, no dia 18 de maio às 14h30, tendo estado presentes 2 entidades.
 - O **focus group com os Grupos de Trabalho**, realizado a 13 de março às 10h, contou com a presença de elementos do Grupo de Trabalho da Comunicação e da Saúde. Foi igualmente recebido um contributo escrito do Grupo de Trabalho da Monitorização e Avaliação.
 - O **focus group com coordenadores e técnicos de NPISA**, realizado a 13 de março às 14h30, contou com a presença de três núcleos, contudo, devido a problemas técnicos, apenas dois dos NPISA tiveram uma participação ativa (Barreiro e Espinho). No entanto, dada a experiência muito distintas destes dois NPISA, a informação recolhida foi muito rica.
- **Workshop (online) com projetos de referência** no dia 27 de março às 14h30, no qual foi possível conhecer a experiência do projeto Morada Certa dinamizado pela Impulsar (NPISA Leiria) e do projeto Cascais sai à Rua dinamizado pela SER+ (NPISA Cascais). O projeto Legos tinha confirmado a sua presença no *workshop* mas acabou por não estar presente.
- **Inquérito por questionário dirigido aos 33 NPISA** (coordenação e membros/entidades parceiras) lançado a 15 de março. Foi remetido por correio eletrónico o *link* de acesso ao mesmo e solicitou-se à coordenação do NPISA o reencaminhamento do inquérito às entidades/membros parceiros. Para incrementar o número de respostas ao inquérito, foram realizados diversos reforços junto dos NPISA que, nessas datas, ainda não tinham respondido ao inquérito:
 - 28 de março 2023;
 - 20 de abril 2023;

- 3 de maio 2023 (com conhecimento do coordenador da ENIPSSA);
- 9 de maio 2023 (reforço da coordenação).
- O processo de inquirição foi encerrado a 17 de maio de 2023. Obtiveram-se respostas de 30 entidades coordenadoras de NPISA, o que corresponde a uma taxa de resposta de 91%, e de 56 entidades parceiras. A taxa de resposta das entidades parceiras apresenta uma representatividade menos expressiva, atendendo ao número elevado de entidades que fazem parte dos NPISA, embora não exista informação concreta sobre o universo para o qual foi remetido o inquérito.
- Em relação à **análise documental**, foram consultadas as fontes e documentos disponíveis. Quando tal não foi possível foram utilizados outros métodos de recolha de informação.
- Uma vez que uma parte significativa dos **indicadores** da presente avaliação, que permitem validar as transformações da TdM, foram baseados nos indicadores que constam dos planos de ação da ENIPSSA, não tendo tido acesso a elementos da execução destes planos, o seu cálculo fica condicionado. A equipa de avaliação procurou suprir algumas necessidades de informação através da análise de documentos disponíveis no *website* da ENIPSSA, como por exemplo os diversos inquéritos de caracterização das PSSA, o Relatório de Execução do Plano de Ação 2017-2018 e o Relatório de Avaliação do Plano de Ação 2019-2020, ainda que não apresentem os dados de execução mais recentes, pois reportam a dados de 2017 a 2020.
- Na fase final da avaliação foram realizados os **três Estudos de Caso** previstos – Porto, Leiria e Évora – no Plano de Avaliação. No caso do **Porto**, a equipa do NPISA do Porto solicitou a presença da equipa de avaliação na reunião do Núcleo Executivo do NPISA, realizada a 29 de março, para explicitação dos objetivos do estudo de caso, bem como dos elementos que deveriam estar presentes nas reuniões solicitadas, de forma a envolver todas as entidades presentes na reunião. Neste âmbito, realizaram-se as seguintes reuniões:
 - 24 de abril: reunião com a coordenação e entidades do Núcleo Executivo (*online*) e reunião com projeto Plataforma +Emprego (*online*);
 - 26 de abril: reunião com voluntários (*online*);
 - 28 de abril: reunião com o Plenário do NPISA (*online*);
 - 4 de maio: reunião com gestores de caso (*online*);
 - 10 de maio. entrevistas presenciais a PSSA e pessoas que já saíram da condição no Centro de Acolhimento Temporário Joaquim Urbano e na Associação de Albergues Noturnos do Porto
 - 18 de maio. entrevistas presenciais a PSSA e pessoas que já saíram da condição na Santa Casa da Misericórdia do Porto
- No caso de **Évora**, no dia 11 de maio foram realizadas todas as reuniões previstas na metodologia do estudo de caso presencialmente. A equipa de avaliação começou por entrevistar PSSA e pessoas que saíram da condição de sem-abrigo, seguindo uma entrevista com o Núcleo Executivo do NPISA e, por fim, com os gestores de caso.
- No estudo de caso de **Leiria**, no dia 5 de maio foram realizadas reuniões presenciais com PSSA, pessoas que já saíram da condição e com uma voluntária nas instalações da

Impulsar. Posteriormente, no dia 19 de maio, realizaram-se reuniões *online* com o Núcleo Executivo do NPISA e com gestores de caso, tendo assim ficado concluído todo o processo de recolha de informação.

5. ABORDAGEM ÀS QUESTÕES DE AVALIAÇÃO

Neste capítulo é apresentada a resposta aos critérios e questões de avaliação, considerando os seguintes elementos:

- Trata-se de uma avaliação baseada na evidência (*evidence-based evaluation*) que cruza o racional de intervenção preconizado pela ENIPSSA (interpretado segundo um modelo de TdM), o conjunto de mudanças e alterações a atingir e o conjunto de instrumentos através dos quais se estima obter determinados resultados;
- Uma avaliação que privilegia a auscultação, envolvimento e validação dos principais *stakeholders*, envolvendo os órgãos e estruturas da ENIPSSA, entidades parceiras e PSSA;
- Uma avaliação que dedica especial atenção (e análise crítica) aos indicadores utilizados para descrever a situação de partida que se pretende transformar com o racional da programação, bem como os indicadores que propõem medir os resultados das transformações ambicionadas.

1. ADEQUABILIDADE

A configuração da ENIPSSA está a responder de forma adequada e suficiente às necessidades diagnosticadas pelas estruturas e profissionais com atuação na estratégia (a nível de formação, apoio técnico, estruturas de emergência, carências materiais, comunicação com PSSA e entidades parceiras, etc.)?

A implementação da ENIPSSA é coerente com as grandes linhas de política, de intervenção e orientação externa na matéria?

O modelo de governança implementado é adequado à configuração da ENIPSSA?

Entendimento das questões

Para analisar o critério da **adequabilidade**, a equipa de avaliação definiu três níveis de análise distintos:

- Em primeiro lugar, avaliar em que medida a ENIPSSA e as respetivas atividades planeadas e desenvolvidas são adequadas face às necessidades efetivas diagnosticadas junto das estruturas e profissionais que implementam a estratégia, aferindo da relevância destas atividades para alcançar os objetivos definidos e os resultados desejados (metas a alcançar);
- Em segundo lugar, avaliar se a ENIPSSA apresenta coerência com as grandes opções políticas (nacionais e internacionais, como os 'Objetivos de Desenvolvimento Sustentável-Agenda 2030') em matéria de prevenção e de inclusão de PSSA e domínios de intervenção relacionados (ex: habitação, proteção social, emprego, ...);
- Em terceiro lugar, aferir se o modelo de governança definido pela ENIPSSA se encontra ajustado à implementação da ENIPSSA, à sua estrutura e articulação entre os diversos atores envolvidos na ENIPSSA.

Na resposta a este critério de avaliação, assume particular relevância o desenho da TdM implícita à ENIPSSA, na medida em que nela se explicita o racional de intervenção, situando os objetivos e resultados esperados, os pressupostos implícitos na produção desses resultados e as atividades que lhes dão forma.

Abordagem às questões

Adequabilidade face às necessidades

Para desenvolver o trabalho de abordagem a esta questão, a equipa de avaliação optou por cruzar as atividades/ações previstas e desenvolvidas pela ENIPSSA 2017-2023, atividades definidas na TdM, com as necessidades reportadas quer pelos NPISA, quer pelas PSSA no Plano de Ação 2021-2023, de forma a aferir a adequabilidade das ações para a minimização ou suprimimento das mesmas. Persiste, e bem, como traço diferenciador a metodologia participativa implícita na ENIPSSA, sendo a elaboração dos Planos de Ação realizada com a auscultação dos NPISA, valorizando o seu papel de proximidade junto de PSSA e conhecimento gerado na sua experiência de intervenção, e com auscultação de PSSA – objeto da intervenção e principais destinatárias da intervenção. Dada a elevada relação existente entre os critérios da adequabilidade e eficácia, ao longo desta análise podem já ser apontados aspetos mais relacionados com este segundo critério.

Eixo 1

Ao nível do **Eixo 1**, da **promoção do conhecimento do fenómeno**, as evidências recolhidas permitem concluir que a maioria das necessidades referenciadas pelos NPISA estão cobertas pelas atividades desenvolvidas no âmbito da Estratégia. As atividades propostas pela ENIPSSA contribuem e são relevantes para a promoção do conhecimento do fenómeno das PSSA, informação, sensibilização e educação de diversos públicos. Assumem capital importância as ações relacionadas com o **conceito de PSSA**, dada a complexidade evolutiva do fenómeno da situação de sem-abrigo, para permitir uma intervenção com princípios e orientações uniformes, embora ajustada às necessidades específicas dos territórios. Apesar dos esforços realizados para clarificar o conceito de PSSA, os estudos de caso e os *focus group* realizados permitiram verificar a existência de diferentes interpretações do conceito, o que tem implicações na intervenção com PSSA e na prevenção do fenómeno. As evidências da inquirição relevam que a insuficiente uniformização do critério é, ainda, uma barreira ao funcionamento e desenvolvimento das competências atribuídas aos NPISA (10% entidades coordenadoras e 9% entidades parceiras). Associada à questão do conceito de PSSA, importa destacar a pertinência da plataforma *online* de uso comum que criará um sistema de informação nacional sobre PSSA para um melhor acompanhamento, caracterização e monitorização do fenómeno. Importa, ainda, referir que o Plano de Comunicação da ENIPSSA tem um papel muito relevante na disseminação da ENIPSSA, a públicos diversificados, tanto ao nível do conhecimento das atividades propostas e realizadas, como dos resultados atingidos e conhecimento do fenómeno.

Eixo 2

Em relação ao Eixo 2, as necessidades referenciadas pelos NPISA encontram-se em linha com as atividades dinamizadas pela ENIPSSA, nomeadamente em termos das necessidades de formação, melhoria de circuitos de desinstitucionalização e de informação sobre os mesmos, garantia de acesso às diversas políticas/programas dos diversos domínios sociais. Já as necessidades apontadas por PSSA, centram-se ao nível do acesso aos programas/políticas de acesso a habitação, ao emprego, proteção social, apoios sociais e formação. Considera-se que as atividades propostas pela ENIPSSA vão de encontro à generalidade das necessidades apontadas, considerando-se que são atividades relevantes para o reforço da intervenção promotora da integração de PSSA.

A questão da prevenção do fenómeno trata-se de um aspeto relevante, aliás cerca de 62,4% das entidades coordenadoras e entidades parceiras dos NPISA respondentes ao processo de inquirição consideram que a ENIPSSA é muito importante para o desenvolvimento de estratégias de prevenção. Contudo, uma análise objetiva e fundamentada das necessidades de intervenção não pode ficar à margem do reconhecimento que o fenómeno social das PSSA apresenta hoje uma complexidade elevada, que vai progressivamente assumindo novas dimensões e causas. A degradação das condições sociais da sociedade portuguesa, seja pelos resquícios, ainda, não resolvidos da pandemia, seja pelo agravamento da situação económica que, entretanto, a situação de guerra, a inflação anormal e a crise de habitação, vieram intensificar a complexidade do fenómeno da situação de sem abrigo. Aliás, a sociedade portuguesa tem condições favoráveis ao desenvolvimento deste fenómeno - envelhecimento progressivo da população, coexistência do estatuto de idoso isolado com problemas de solvência económica, disseminação de

diferentes formas de disfuncionalidade familiar, comportamentos aditivos, alcoolismo, dificuldade de colocação no terreno de formas de intervenção integrada e multidisciplinares suscetíveis de, ao nível mais descentralizado possível, decidir qual a modalidade de intervenção social reparadora mais conveniente, são condições que multiplicam as origens do problema e dificultam a viabilização de um sistema de alerta suficientemente compreensivo e eficaz, intervencionando sem que o tempo de PSSA sem proteção possa ser significativo. Certamente que continuam a ser possíveis hipóteses de alerta para o fenómeno, em momentos como a saída da prisão, a alta hospitalar observada sem rede de apoio ao doente, informação proveniente das urgências hospitalares às quais as PSSA recorrem frequentemente, informação disseminada pela Rede Social em torno de diferentes modalidades de institucionalização, a informação que chega aos NPISA através das suas entidades parceiras. Porém, obviamente sem deixar cair e até reforçando a redução desse tempo, o objetivo de para cada situação reduzir o mais possível o tempo sem intervenção, a crescente complexidade do fenómeno exigirá sempre níveis elevados de reatividade. A prevenção é obviamente possível e desejável, num contexto de agravamento de complexidade do fenómeno, e a intervenção é crucial para que a proteção à PSSA possa ser iniciada o mais cedo possível e com a maior coerência possível, não só em termos da modalidade da intervenção, mas também da continuidade temporal da mesma.

A legislação deve criar as melhores condições possíveis para as equipas de intervenção criadas no âmbito dos NPISA poderem decidir qual a modalidade mais pertinente de intervenção e, sobretudo, que percurso de proteção será necessário desenvolver. Questões como a proteção na saúde física, na saúde mental, no acompanhamento médico, psicológico e psiquiátrico dos comportamentos aditivos, no isolamento do idoso e economicamente insolvente, na disponibilização de situações habitacionais de emergência são dimensões que devem fazer parte da intervenção necessária a uma sinalização de PSSA mais rápida e eficaz. Com a referida complexidade em crescimento, é provável que surjam causas da passagem ao estatuto de PSSA que escapem às dimensões mais conhecidas e organizadas, mas equipas com elevado grau de experiência e multidisciplinaridade e transportando no seu funcionamento um clima de efetiva colaboração e cooperação de recursos entre entidades parceiras estarão apetrechadas para entender a novidade da causa da passagem ao estatuto de PSSA. Prevenção e intervenção cada vez mais operativa e integrada serão assim as condições favoráveis para dar resposta à crescente complexidade e consequente imprevisibilidade das causas que o podem determinar.

Eixo 3

Por fim, no **Eixo 3**, os NPISA apontaram, no Plano de Ação 2021-23, a necessidade de maior apoio técnico do GIMAE ao funcionamento dos NPISA, contudo as evidências da inquirição realizada apontam que cerca de 66,7% dos NPISA respondentes considera que o apoio técnico do GIMAE é “adequado” e 16,7% considera o apoio “muito adequado”. Neste âmbito, estão previstas atividades para que se desenvolva uma ação interinstitucional articulada entre os diversos domínios das políticas sociais. A diversidade de entidades, públicas e privadas, no GIMAE e no Núcleo Executivo é muito relevante dada a multidimensionalidade do fenómeno de PSSA.

Foi igualmente apontada pelos NPISA a necessidade de uma plataforma comum. Essa plataforma encontra-se em fase de testes, em alguns NPISA, e será uma ferramenta muito

relevante para a criação de uma base de dados comum que permitirá uma melhor implementação da ENIPSSA. Permitirá um melhor conhecimento do fenómeno da situação de sem-abrigo, uma melhor intervenção junto de PSSA e uma monitorização e avaliação mais profícua, pelo que se trata, claramente, de uma atividade muito relevante e muito “reclamada” pelas entidades coordenadoras e entidades parceiras dos NPISA inquiridas, pois, cerca de 42% das entidades respondentes indicam que a inexistência de um sistema de informação comum e partilhado é uma barreira ao funcionamento e desenvolvimento das competências atribuídas aos NPISA.

Coerência com as políticas nacionais e internacionais

A génese da ENIPSSA assenta em princípios estabelecidos e preocupações existentes quer a nível internacional, como a nível nacional, para a mitigação do fenómeno da situação de sem-abrigo. Neste âmbito, pode destacar-se a criação da Plataforma Europeia de Combate à Situação de Sem-Abrigo, lançada, em 2021, pela Presidência Portuguesa do Conselho da União Europeia, que se comprometeu a adotar um conjunto de princípios para combater este fenómeno: (i) que ninguém tenha de dormir na rua por falta de alojamento de emergência acessível, seguro e adequado; (ii) que ninguém tenha de viver num alojamento de emergência ou de transição mais tempo do que o necessário para uma evolução bem-sucedida; (iii) que ninguém saia de nenhuma instituição (seja ela prisão, hospital ou centro de cuidados) sem uma oferta de alojamento adequado; (iv) que ninguém seja despejado sem receber assistência para uma solução de alojamento adequada, quando necessário e (v) que ninguém seja discriminado devido ao seu estatuto de sem-abrigo. Considera-se que o funcionamento desta Plataforma permitirá uma maior coerência entre as orientações e políticas a nível europeu e nacional.

No plano nacional, as preocupações com o fenómeno da situação de sem-abrigo têm sido crescentes o que levou à realização de estudos sobre esta problemática, ao desenvolvimento de grupos de trabalho, que culminou na criação da ENIPSSA 2009-2015 e, após avaliação, na ENIPSSA 2017-2023. Importa mencionar que a problemática do fenómeno da situação de sem abrigo é já contemplada nos programas do Portugal 2020 e do próximo período de programação Portugal 2030, o que indica uma aproximação dos fundos europeus a esta temática e, possivelmente, um maior investimento neste domínio.

As evidências recolhidas através do processo de inquirição apontam para uma coerência da ENIPSSA com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), pois cerca de 85% das entidades coordenadoras e entidades parceiras dos NPISA respondentes consideram as atividades desenvolvidas no âmbito da ENIPSSA “coerentes” ou “muito coerentes” com o objetivo. Já a informação recolhida através dos *focus group* permite concluir que as sinergias e complementaridade entre as diversas áreas de política pública estão criadas, no plano formal, permitindo que as PSSA sejam consideradas em diversos planos delineados na globalidade das condições que determinaram a sua situação. No entanto, alguns dos *stakeholders* auscultados referem que a operacionalização destas sinergias e complementaridades é mais complexa face ao formalmente estipulado, sobretudo porque a intervenção junto de PSSA é pensada e operacionalizada como estando, quase em exclusivo, atribuída à área social, o que dada a complexidade do fenómeno da situação de sem abrigo é manifestamente insuficiente, sendo necessária uma responsabilização coletiva. Observa-se que não existe uma adequação operativa

entre as diversas políticas públicas que deveriam estar envolvidas no combate ao fenómeno, como por exemplo a saúde, habitação, a formação e o emprego. Devido a esta articulação débil, a operacionalização da ENIPSSA debruça-se, sobretudo, sobre a intervenção e a minimização de danos, quando se deveria focar na autonomização das PSSA.

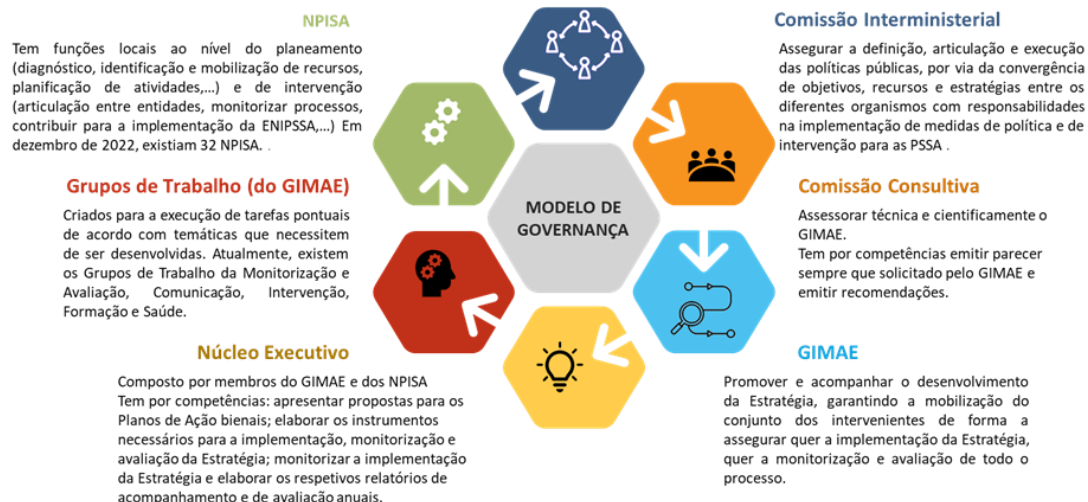
Diversos atores apontam que as políticas de habitação existentes subvertem a implementação da ENIPSSA devido à ausência de soluções habitacionais para PSSA, nomeadamente em muitos territórios esta população não é contemplada nas Estratégias Locais de Habitação (ELH), problema incrementado pelo atual agravamento da crise habitacional. A falta de financiamento integral (equipas e rendas) para soluções habitacionais como o *Housing First* vem mesmo subverter o cumprimento das recomendações das Nações Unidas e do Parlamento Europeu que aponta a eficácia deste modelo de integração de PSSA. Há, igualmente, dissonância nas respostas de acolhimento de PSSA porque muitos centros de acolhimento excluem pessoas com consumos de substâncias aditivas ou acompanhadas de animais de estimação conferindo-lhes uma vulnerabilidade maior, assinalando a necessidade de um leque de respostas diferenciadas ajustado à diversidade de PSSA.

Modelo de governança

Respeitando o CE, neste subponto são identificadas e analisadas as forças e oportunidades e os bloqueios e constrangimentos relativos ao modelo de governança, à estrutura e a articulação entre os diferentes atores da ENIPSSA, bem como algumas sugestões de melhoria.

O modelo de governança da ENIPSSA envolve diversos órgãos e estruturas que desempenham diferentes papéis na prossecução da ENIPSSA.

Figura 4 – Órgãos e estruturas da ENIPSSA



Conforme resulta da figura anterior, o modelo de governança é complexo. De acordo com as evidências recolhidas, este modelo de governança é globalmente pertinente, já que cria condições para uma efetiva partilha de informação e práticas. Envolvendo um grande número de entidades, públicas e privadas, representativas de diversos domínios das políticas sociais, a sua cobertura potencia a integração das intervenções. Trata-se, aliás, de um modelo elogiado a

nível europeu, por se tratar da primeira estratégia concebida por organizações da Administração Central e organizações da sociedade civil. Alguns dos atores auscultados consideram que esta concertação da estratégia veio incrementar o sucesso das respostas propostas.

Mas, como qualquer outro modelo de governação que se desenvolve entre a base e o topo, sabemos que a prática desenvolvida por este modelo pode aproximar-se mais do topo ou da base, carecendo frequentemente de ações e atividades complementares para tornar a proximidade aos NPISA e às PSSA mais efetiva. A efetividade de funcionamento deste modelo depende como é óbvio do desempenho de cada uma das suas unidades, do topo à base, mas também da dinâmica de interação entre as diferentes unidades.

O material de auscultação de *stakeholders* é bastante rico relativamente a esta matéria do modelo de governação. Assim, a intervenção do GIMAE, segundo alguns testemunhos recolhidos, estará ainda longe de cumprir todo o papel que lhe está reservado no modelo. A diversidade institucional aí representada é muito elevada, mas nem todas as representações realizadas são concretizadas com idêntico grau de autonomia, com reflexos no tipo e magnitude de compromissos que essa participação pode assegurar. Diversas entidades sublinharam que a representação dos NPISA no GIMAE não é suficiente, penalizando a disseminação de orientações estratégicas e, sobretudo, reduzindo a capacidade do GIMAE conhecer as dinâmicas de terreno e o importante capital de aprendizagem que decorre do modo como são resolvidos os problemas concretos. Existiram, mesmo, testemunhos que apontaram a necessidade de a composição do GIMAE contemplar a presença de todos os NPISA através de um Conselho Consultivo criado para o efeito.

Uma outra dimensão que consta da auscultação é a reiterada referência à necessidade de profissionalização em algumas estruturas, a começar pelo próprio Núcleo Executivo da ENIPSSA, mas também ao nível dos NPISA em que a exclusividade de funções dos técnicos gestores é entendida como uma condição essencial para um acompanhamento mais eficaz de todos os casos identificados.

A tónica de que os NPISA assumem um papel central na aproximação ao terreno é generalizadamente reconhecida, independentemente do modelo de organização interna assumido e dos recursos à sua disposição. O diálogo entre os NPISA e outras entidades com intervenção relevante no terreno, seja a rede social, sejam entidades mais específicas, como por exemplo, as da saúde, é considerado decisivo para consolidar práticas de intervenção no terreno.

Da avaliação do modelo de governação resulta que será essencial enriquecer a sua estrutura global com condições para uma interação horizontal mais ativa a cada nível das unidades de governação que o integram. É o caso da importância de entre, por exemplo, gestores de caso e entre os próprios NPISA, serem criados espaços de encontro regular e de troca de experiências, como forma de melhor disseminar informação e avaliação de experiências.

Estas evidências mais qualitativas podem ser completadas com elementos quantitativos decorrentes do processo de inquirição. Assim, quando questionados sobre a adequabilidade do modelo de governança face aos objetivos definidos pela ENIPSSA, a maioria das entidades respondentes ao inquérito, entidades coordenadoras e entidades parceiras de NPISA, considera

o modelo de governança “adequado” ou “muito adequado” (71%). Este resultado sugere que as apreciações qualitativas, anteriormente elencadas, podem ser entendidas como propostas de afinamento e melhoria do modelo do ponto de vista da sua dinâmica concreta de funcionamento e, não apenas, do ponto de vista da pertinência da sua estrutura.

A figura seguinte procura traduzir os principais pontos fortes e fracos do modelo de governação existente na ENIPSSA.

Figura 5 – Pontos fortes e pontos fracos do modelo de Governação da ENIPSSA



Nos diversos momentos de auscultação realizados são apontadas algumas sugestões de melhoria relativamente ao modelo de governação atual, que a equipa de avaliação considera pertinentes.

- 1 Criação de uma equipa de apoio à gestão para implementar o dia-a-dia da estratégia e para realizar diversas recolhas e tratamentos de informação a disponibilizar aos Grupos de Trabalho para a posterior reflexão e produção de conhecimento no seu âmbito;
- 2 Criação de um sistema de informação único, para apoio administrativo, que permita realizar a monitorização constante do fenómeno, que reflita as ações desenvolvidas pelas diversas entidades e permita criar uma base para os processos de avaliação da estratégia;
- 3 Reforçar o sistema de comunicação e os mecanismos de participação quer das diferentes entidades e dos Grupos de Trabalho do GIMAE, quer dos órgãos que garantem a operacionalização da estratégia: GIMAE, NPISA e interlocutores locais;
- 4 Criar uma ferramenta para partilha de informação entre as diversas entidades envolvidas na ENIPSSA para valorizar todo o conhecimento produzido no âmbito da

ENIPSSA e para divulgação de boas práticas, práticas promissoras e experiências positivas.

- 5 Contemplar PSSA no modelo de governança na medida em que são uns dos principais implicados na estratégia;
- 6 Criar objetivos claros para os Grupos de Trabalho, com pessoas designadas preparadas para refletir sobre determinados temas, capacidade para decidir e realizar contributos concretos;
- 7 Robustecer técnica e financeiramente os NPISA, de forma a conferir maior estabilidade na sua atuação;
- 8 O GIMAE deve dar orientações nacionais aos NPISA, mas de implementação local, atendendo às especificidades de cada território;
- 9 Criação de momentos de interação direta dos NPISA com o GIMAE para potenciar o conhecimento das atividades realizadas no terreno, bem como das dificuldades e constrangimentos que surgem na implementação e operacionalização da ENIPSSA;
- 10 Promoção de momentos de partilha de informação, troca de experiências e aprendizagem entre os diversos NPISA.

Assim, ao nível da **adequabilidade**, tendo em consideração os principais aspetos acima abordados e analisados, pode concluir-se:

- 1 A análise das atividades propostas no âmbito da ENIPSSA 2017-2023 apresentam potencial para responder às necessidades identificadas quer pelos NPISA, quer por PSSA no Plano de Ação 2017-2023. Neste âmbito, assumem particular relevância as atividades propostas pela ENIPSSA para a promoção do conhecimento do fenómeno das PSSA.
- 2 Observa-se elevada coerência com referenciais internacionais e nacionais e com os diversos domínios de política pública, estando formalmente criadas sinergias e complementaridades, sendo as PSSA consideradas em diversos planos. No entanto, existem dificuldades de operacionalização destas sinergias e complementaridades, pois não há uma adequação funcional entre as diversas políticas públicas que deviam estar envolvidas no combate ao fenómeno (saúde, habitação, a formação e o emprego, ...)
- 3 O modelo de governança da ENIPSSA apresenta uma grande representatividade setorial, tratando-se de uma grande mais-valia para a articulação entre os diferentes domínios de política pública, contudo necessita de afinamento para uma melhor operacionalização e para potenciar resultados da implementação.

2. EFICÁCIA

Os objetivos previstos na ENIPSSA foram, ou têm condições de ser, atingidos?

Qual o contributo da ENIPSSA e como se explica o maior ou menor sucesso no cumprimento desses objetivos?

O modelo de governança prosseguido pela ENIPSSA contribui para o cumprimento dos objetivos?

Entendimento das questões

As primeiras duas questões pretendem confrontar os níveis de realização e de resultado alcançados na implementação da ENIPSSA com os objetivos estratégicos e eixos de intervenção que lhe estão associados. A abordagem considera a necessidade de verificar se as ações implementadas permitiram responder às realizações e resultados esperados, o que implica analisar se os indicadores possibilitam aferir o grau de realização/concretização das ações promovidas, bem como os indicadores sobre o tipo de resultados que foi possível obter.

A terceira dimensão de análise prende-se com a análise da eficácia do modelo de governança, isto é, importa avaliar se o modelo de governança potencia ou condiciona a implementação da ENIPSSA e, como tal, se tem implicações ao nível da concretização das ações previstas e cumprimento de objetivos.

Para responder a esta questão foi analisada a informação disponibilizada pela ENIPSSA relativa às diversas realizações atingidas pela estratégia, assim como os dados qualitativos da entrevista à coordenação, *focus-group*, estudos de caso e os resultados do processo de inquirição.

Abordagem às questões

Na análise da eficácia importa, em primeiro lugar, referir que não foram definidas metas globais a atingir pela ENIPSSA, pois as metas existentes dizem respeito apenas às ações do Plano de Ação. Por outro lado, o facto de não terem sido disponibilizados à equipa de avaliação, os dados mais recentes relativos à execução das ações e ao cumprimento das metas definidas, dificulta a análise crítica da concretização das ações planeadas e a medição do seu contributo para os grandes objetivos da estratégia

Eixo 1

Ao nível do **Eixo 1**, através da análise documental e de testemunhos recolhidos junto de alguns atores envolvidos na ENIPSSA, verifica-se que as **ações de informação e sensibilização** têm sido concretizadas com êxito, quer junto de públicos mais diretamente relacionados com a estratégia, quer de públicos institucionais menos envolvidos e da comunidade em geral. Estas ações têm-se configurado de elevada importância, pois têm incrementado o conhecimento do fenómeno da situação de sem-abrigo, uma maior consciencialização e, até, a mobilização de equipas de voluntários. A título de exemplo, podem referir-se as ações de sensibilização para o fenómeno de PSSA realizadas junto de públicos escolares, que contribuem para os objetivos de uma maior sensibilização e conhecimento do fenómeno, apontando-se a presença da DGE no GIMAE como muito relevante para chegar a estes públicos.

Do inquérito realizado a entidades coordenadoras e parceiras do NPISA, resulta que aproximadamente 41% dos inquiridos referem que no âmbito das iniciativas de divulgação do

fenómeno de PSSA têm realizado ações de informação para a comunidade em geral. A partilha de informação sobre o fenómeno no site das entidades e nas redes sociais são outras das iniciativas mais referidas pelas entidades inquiridas (45,3% e 38,4%, respetivamente).

Não obstante o trabalho de informação e sensibilização já realizado até ao momento, os estudos de caso reforçam a necessidade de dar continuidade ao mesmo, nomeadamente ao nível da sensibilização de entidades que lidam diretamente com o fenómeno como forças de segurança, empregadores, entidades formadoras, entre outras, no sentido de flexibilizarem e ajustarem as suas práticas a esta população.

No que se refere à utilização de um **conceito único de "pessoa em situação de sem-abrigo"**, conforme já referido anteriormente, através da informação recolhida no trabalho de terreno realizado verifica-se que persistem interpretações distintas do conceito e que a aplicação não é uniforme ao nível dos NPISA. O Plano de Ação 2021-23 definiu como meta a atingir, em 2023, a utilização do conceito por 100% dos NPISA e dos CLAS, contudo, persistem interpretações distintas que podem condicionar o cumprimento desta meta. Estas diversas interpretações e aplicações do conceito de PSSA dificultam a caracterização e o conhecimento da realidade do fenómeno e da sua complexidade.

Para melhorar e apoiar a recolha e sistematização de dados está a ser implementada uma plataforma com um **sistema de informação** comum e partilhado. A equipa de avaliação considera que a operacionalização desta plataforma será muito relevante ao nível da eficácia da ENIPSSA, pois permitirá obter um conjunto de informações relevantes quer ao nível do conhecimento do fenómeno, da intervenção, quer, ainda, ao nível da monitorização e avaliação da ENIPSSA. Aliás, como já referido na QA1, a inexistência de um sistema de informação comum e partilhado é apontada, pelos NPISA, como uma barreira ao funcionamento e desenvolvimento das suas competências. Aspeto reforçado nas entrevistas e estudos de caso realizados, que sinalizam a existência da plataforma como instrumento fundamental e facilitador da monitorização do fenómeno e do trabalho de intervenção e, também, de prevenção do fenómeno, por via de um maior grau de conhecimento do mesmo.

No que diz respeito à **prevenção e criação de um sistema de alerta**, o Plano de Ação 2021-2023 apresenta como meta, para 2023, que 100% dos NPISA utilizem indicadores de risco, evidenciado a alteração de paradigma de utilização de “indicadores soltos”. Neste âmbito, foram dinamizados 4 projetos-piloto que trabalharam problemáticas muito específicas que podem configurar risco acrescido de determinadas franjas da população caírem em situação de sem abrigo. O projeto permitiu criar procedimentos e circuitos de referenciação. No entanto, conforme já mencionado no critério de avaliação da adequabilidade, a abordagem estratégica da ENIPSSA ainda se encontra muito alicerçada na intervenção. Embora se considere que o trabalho ao nível da prevenção é muito relevante, haverá que definir prioridades, pois há necessidade de continuar a dar resposta à população que efetivamente já se encontra em situação de sem-abrigo e haverá, igualmente, que orientar a ENIPSSA para as questões da prevenção.

Eixo 2

No âmbito do **Eixo 2** destacam-se as ações relacionadas com a **promoção da qualidade técnica da intervenção**, onde se inclui a dinamização do Plano de Formação e a realização de um encontro nacional. Ao longo da implementação da ENIPSSA (2019-2021), foram dinamizadas 615h de formação com a presença de 378 participantes, estando previstas, em 2023, 195h de formação e 94 participantes. O inquérito realizado às entidades coordenadoras e entidades parceiras de NPISA, indica que 70% das entidades coordenadoras respondentes e 55,4% das entidades parceiras consideram que o plano de formação implementado é adequado às necessidades dos técnicos. De referir que, 37,5% das entidades parceiras não responderam ou não souberam avaliar a adequabilidade do plano de formação, o que pode revelar a necessidade de uma maior divulgação e maior envolvimento destas entidades nas ações de capacitação. Em relação aos encontros de boas práticas, cerca de 87% das entidades coordenadoras de NPISA e 61% das entidades parceiras inquiridas referem ter participado num encontro promovido pela ENIPSSA, entre 2017 e 2021. Destas entidades, que indicam ter participado num encontro, 84,6% das entidades coordenadoras e 67,6% das entidades parceiras avaliam a existência deste tipo de encontros como muito importantes. A necessidade de realização de mais encontros de partilha de informação e experiências, que permita um maior conhecimento da atividade dos diferentes NPISA, foi um aspeto muito mencionado nos três estudos de caso realizados.

Em termos de **garantia da eficácia e eficiência da intervenção**, o Plano de Ação 2021-2023 estabelece como meta, para 2023, que todos os NPISA tenham um plano de ação e fluxograma de sinalização e acompanhamento. A equipa de avaliação considera que essa meta será atingida, com elevada probabilidade, até ao final do ano, na medida em que as respostas das entidades coordenadoras de NPISA ao inquérito realizado revelam que 93% têm este plano (os restantes 6,7% que referem que não sabem ou não respondem). De igual forma, a meta relacionada com a utilização, por todos os NPISA, do circuito de referência ao nível da prevenção e acompanhamento no âmbito da saúde mental, SICAD, DGRSP e ex-combatentes apresenta elevada possibilidade de ser atingida, pois apenas 10% das entidades coordenadoras de NPISA inquiridas referem que não utilizam este circuito de referência. A maioria (70%) das entidades utiliza o circuito no âmbito da saúde mental e SICAD, 40% no âmbito da DGRSP e 20% ex-combatentes.

Os estudos de caso realizados apontam algumas dificuldades ao nível da implementação de uma resposta integrada e integral das situações, motivada pelos seguintes aspetos:

- Por um lado, a **rotatividade ou a descontinuidade do acompanhamento prestado a PSSA por gestores de caso**, motivada pela inexistência de financiamento da ENIPSSA a esta figura. Os gestores de caso existentes são disponibilizados por entidades dos NPISA, ou são financiados, por tempo limitado, no âmbito de projetos financiados por fundos estruturais. Face a estas dificuldades de financiamento dos gestores de caso, os testemunhos recolhidos apontam para uma acumulação de funções dos gestores de caso, o que não possibilita um acompanhamento próximo e eficaz das PSSA. Apesar disso, em 2021, de acordo com os dados do inquérito de caracterização das pessoas em situação de sem-abrigo, 62% das pessoas sem teto e 94% das pessoas sem casa tinham

gestor de caso, valores que necessitam de ser incrementados para se atingir a meta dos 100%.

- Por outro lado, a **falta de respostas de emergência, em centros de acolhimento/alojamento temporário** e, ainda, **de respostas de longa duração**. A falta de vagas disponíveis nos centros de acolhimento/alojamento de emergência e nos centros de acolhimento/alojamento temporário são um dos principais entraves, referidos pelos NPISA auscultados, que põem em causa o acompanhamento de PSSA e uma das principais premissas da ENIPSSA “assegurar que ninguém tenha de permanecer na rua por mais de 24h”. De facto, a carência de respostas de longa duração é um entrave à saída de PSSA dos centros de acolhimento/alojamento de emergência e/ou temporários, onde deveriam permanecer, apenas, um curto espaço de tempo e acabam por permanecer mais tempo face ao estipulado. Esta situação origina um estrangulamento destas respostas, dificultando a entrada de novos casos sinalizados e, consequentemente, leva a que PSSA sinalizadas se mantenham sem teto por períodos prolongados. Testemunhos recolhidos junto de PSSA evidenciam que, em alguns casos, existiu um tempo de espera elevado por uma vaga num centro de acolhimento temporário e, demonstram igualmente, que há casos de PSSA que ficam a residir nestes centros durante vários anos. Em 2021, 51% das PSSA identificadas no inquérito de caracterização das PSSA eram sem teto. De facto, de acordo com os dados da inquirição, cerca de 83% das entidades coordenadoras de NPISA inquiridas e 70% das entidades parceiras consideram que os mecanismos de resposta existentes em situações de emergência não estão adequados às necessidades do território em que a entidade que representam intervém.
- A este nível da escassez de respostas temporárias, e num cenário de escassez de respostas de longo prazo adaptadas a diferentes perfis, pode questionar-se se os tempos definidos para estas soluções de integração estarão ajustados às características dominantes das PSSA, que apresentam percursos de exclusão prolongados com múltiplas carências a nível físico e mental, que dificilmente conseguirão reintegrar-se no curto prazo. Na opinião da equipa de avaliação, poderia discutir-se se esta tipologia de respostas poderia ter um tempo de permanência previsto mais prolongado para permitir uma reintegração mais consistente e efetiva das PSSA.
- Em termos de soluções mais duradouras têm-se feito alguns avanços, nomeadamente, com a implementação de projetos de *Housing First* e de Apartamentos Partilhados, contudo a oferta existente não é suficiente, nem é dinamizada em todos os territórios, sobretudo por questões relacionadas com o financiamento destas soluções, e, além disso, a oferta existente não consegue dar resposta a perfis e necessidades complexas e diversificadas. Neste sentido, importa não só o aumento deste tipo de soluções de alojamento, como a criação de novas soluções de média e longa duração que permitam integrar perfis diversificados, como pessoas com idade avançada ou num estado de degradação sem autonomia, que já não vão integrar o mercado de trabalho. As questões relacionadas com a habitação são, de facto, a dimensão mais débil do processo de inclusão e autonomização das PSSA.

- No inquérito realizado às entidades coordenadoras e entidades parceiras de NPISA, os 3 principais constrangimentos identificados relativamente ao desenvolvimento das suas competências são: escassez de respostas de emergência (67,4%), falta de financiamento para manutenção ou criação de respostas diferenciadoras (66,3%) e a inexistência de um sistema de informação comum e partilhado (41,9%).

É reconhecido de forma unanime, pelas entidades auscultadas no âmbito dos estudos de caso, que a grande mais-valia da ENIPSSA é o facto de ter incrementado o trabalho em rede entre entidades, a convergência de esforços permitiu a criação de circuitos de comunicação mais eficientes e fluentes para a agilização das respostas necessárias. Ainda assim, apesar desta articulação, são identificadas lacunas nas respostas existentes, nomeadamente ao nível do acesso a cuidados de saúde mental e do acompanhamento psicológico, este último, bastante referenciado pelas PSSA entrevistadas.

Eixo 3

Por fim, ao nível do **Eixo 3**, regista-se a estabilização de órgãos e estruturas da ENIPSSA que contribuem para uma ação mais articulada das respostas a PSSA, atendendo à representatividade dos diversos domínios de política pública, embora se registem testemunhos de maior necessidade de sinergias e complementaridade entre estes domínios face à complexidade do fenómeno da situação de sem abrigo.

No que se refere à monitorização, regista-se, como já referido, a importância de um sistema de informação comum e partilhado, apoiado na plataforma administrativa que se encontra em fase de testes, para a produção de informação uniforme e acessível. Cerca de 87% das entidades coordenadoras inquiridas dizem participar sempre nos processos de monitorização avançados pelo GIMAE, sendo que desses metade não têm dificuldades em recolher toda a informação necessária e outra metade sente dificuldades na recolha. A monitorização e avaliação têm de facto de ser melhoradas, por forma a incrementar eficácia na atuação da ENIPSSA e para dar uma maior visibilidade quer ao trabalho desenvolvido, quer aos resultados atingidos. Aspetos para os quais, um Plano de Comunicação e Divulgação mais consistente e constante deve contribuir.

Em suma, ao nível da **eficácia** pode concluir-se:

- 1 As ações de sensibilização e informação têm permitido incrementar o conhecimento relativamente ao fenómeno da situação de sem-abrigo, tratando-se de ações às quais se deve dar continuidade.
- 2 Persistem diversas interpretações na utilização do conceito de PSSA definido em diploma legal, o que condiciona a caracterização do fenómeno.
- 3 A plataforma desenvolvida para a criação de um sistema de informação comum e partilhado é apontada como uma ferramenta essencial para a eficácia da estratégia, por permitir a recolha uniforme de dados das PSSA acompanhadas.
- 4 A dinamização de projetos piloto, que trabalharam problemáticas específicas, para a criação de um subsistema de alerta permitiu um enfoque na estratégia de prevenção, apostando na criação de procedimentos e circuitos de referênciação.
- 5 São apontadas diversas dificuldades na implementação de uma resposta integrada e integral das situações devido a: (i) rotatividade e/ou descontinuidade do

acompanhamento dos gestores de caso a PSSA, (ii) falta de respostas de emergência e de respostas de longa duração, (iii) falta de respostas diferenciadoras.

- 6 A ENIPSSA veio incrementar o trabalho em rede entre entidades no terreno, uma maior convergência de esforços, melhor comunicação e agilização de respostas aos problemas.
- 7 A monitorização e avaliação da estratégia carecem de uma melhoria expressiva para o incremento da eficácia da ENIPSSA.

3. EFICIÊNCIA

Teria sido possível obter melhores resultados ao nível da prevenção e integração de PSSA com as atividades desenvolvidas pela ENIPSSA aplicando os mesmos recursos?

Em que medida os mecanismos de operacionalização potenciaram ou inibiram a eficiência da implementação das atividades desenvolvidas pela ENIPSSA?

Entendimento das questões

O presente critério de avaliação remete para uma dimensão comum na avaliação da operacionalização de programas/estratégias – a análise da eficiência das intervenções e dos recursos mobilizados, por referência às realizações e aos resultados alcançados e estimados. Neste tipo de abordagem, pretende-se aferir se os resultados poderiam ter sido alcançados com menos recursos e, complementarmente, se seria possível ter melhores resultados se os recursos fossem operacionalizados de outra forma.

Este exercício confronta-se com dificuldades de operacionalização relacionadas com a dificuldade em aferir o valor do investimento realizado e/ou em encontrar o referencial comparativo que permita ajuizar com maior critério a razoabilidade dos custos associados a determinada ação/intervenção.

Para além desta questão mais associada a recursos financeiros, caberá analisar os mecanismos de operacionalização, monitorização, cooperação e articulação entre as diversas entidades envolvidas na ENIPSSA, suscitando o tema da eficiência operativa de todo o processo, dada a dotação de recursos.

Estratégia de resposta

Não foi possível responder ao critério de avaliação da eficiência através da informação recolhida junto da ENIPSSA.

A estratégia, ainda, não desenhou os instrumentos necessários de monitorização que permitam uma recolha sistemática de informação, nem definiu o que será o referencial de monitorização adequado e necessário para a medição da sua eficiência. A criação deste referencial trata-se de um domínio de progressão da própria estratégia e deverá passar por um processo evolutivo e gradual, tendo em consideração a experiência de implementação e operacionalização da ENIPSSA.

Além disso, há que referir que a forma como foi construído o próprio modelo de governação da ENIPSSA não favorece a obtenção da informação necessária para a análise crítica da eficiência devido à extensa capilaridade de entidades envolvidas. O referencial de monitorização deverá acautelar a multiplicidade de entidades envolvidas na implementação e operacionalização da estratégia.

Em suma, em relação à **eficiência** pode concluir-se que:

- 1 A ENIPSSA, ainda, não definiu um referencial, e os respetivos instrumentos, que permitam aferir a eficiência da implementação e operacionalização da estratégia, processo que deverá ser realizado de forma progressiva.

4. IMPACTO

Quais são os efeitos globais das ações apoiadas pela ENIPSSA (planeados e não planeados, esperados e não esperados, positivos e negativos)?

Em que medida as ações apoiadas deram resposta às necessidades identificadas de PSSA?

Foram identificadas boas práticas passíveis de replicação?

Entendimento das questões

O critério de avaliação do impacto pretende aferir de que forma as atividades/ações conduzidas contribuem para o impacto sistémico da ENIPSSA, atendendo à visão definida de *consolidar uma abordagem estratégica e holística de prevenção e intervenção, centrada nas pessoas em situação de sem-abrigo, por forma a que ninguém tenha de permanecer na rua por ausência de alternativas*. Centra-se, assim, na análise da forma como a estratégia de promoção do conhecimento das PSSA e do reforço de uma intervenção inclusiva e integrada é capaz de produzir mudanças efetivas na sociedade, nas representações sociais associadas ao problema, na qualidade da intervenção dos serviços e das respostas prestadas pelas instituições e técnicos que operam no terreno e, sobretudo, na vida das PSSA. Como racional de entendimento destas mudanças, entende-se que todas as transformações produzidas procuram dar resposta às necessidades reais das PSSA e contribuem para a sua autonomização e inclusão social. Assim, a equipa de avaliação considerou a identificação não apenas de mudanças pretendidas, esperadas e qualificadas de positivas, como também os efeitos não esperados e negativos que resultaram indiretamente da ação da ENIPSSA.

Com a análise dos impactos da ENIPSSA procurou-se, igualmente, a identificação de boas práticas, com potencial de replicação, ao nível de projetos de referência, de condutas nas formas de ação e na condução das metodologias de prevenção e intervenção.

Abordagem à questão

A resposta ao critério do impacto procura perceber, por eixo estratégico, quais os **efeitos globais das ações apoiadas pela ENIPSSA** e, se estas, deram **respostas às necessidades de PSSA identificadas** e se, consequentemente, estão a **contribuir para a erradicação do fenómeno da situação de sem-abrigo**.

Eixo 1

Observa-se que as medidas apoiadas pela ENIPSSA, com vista à **promoção do conhecimento do fenómeno das PSSA, à informação, à sensibilização e à educação** tiveram um impacto bastante positivo. Por um lado, permitiram uma **melhor sinalização e caracterização das PSSA**, fundamental para o planeamento e definição de medidas de prevenção e de intervenção. Por outro lado, a informação e sensibilização, da comunidade/população em geral, para o fenómeno das PSSA gerou uma **maior abertura e capacidade para a identificação** de pessoas nesta condição.

Contudo, como já referido anteriormente, as entrevistas e os estudos de caso realizados evidenciam que a aplicação do conceito de PSSA **não é uniforme ao nível dos diversos territórios**, permanecendo interpretações distintas do conceito, o que origina situações de contagens

sobredimensionadas ou subdimensionadas do fenómeno, conforme uma aplicação mais lata ou mais restrita do conceito.

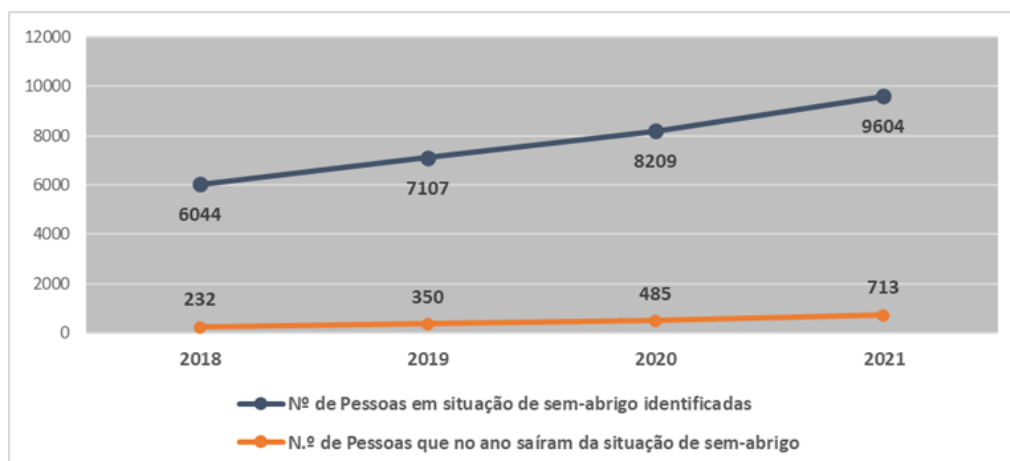
Em termos de **informação e sensibilização da comunidade em geral**, as evidências recolhidas revelam a necessidade de **dar continuidade ao trabalho de desmistificação das representações sociais discriminatórias associadas a PSSA**, nomeadamente junto de empregadores, de formadores e de entidades que prestam apoio direta ou indiretamente a esta população. É fundamental que estas entidades flexibilizem as suas práticas de atuação, atendendo às especificidades das PSSA, de forma a potenciar a sua autonomização e integração na sociedade.

Ainda, no âmbito do Eixo 1, o **maior conhecimento do fenómeno** e das diversas situações que o originam permitiu a criação de um **subsistema de informação de alerta** e uma **qualificação da intervenção ao nível da prevenção**. Conforme já referido anteriormente, com o intuito de desenvolver a intervenção preventiva, face a determinados fatores de risco específicos, foram desenvolvidos projetos piloto dinamizados pelos NPISA de Almada, do Barreiro, de Leiria e pelos 8 NPISA do Algarve.

Regista-se que a intervenção da ENIPSSA está muito centrada na intervenção, tendo pouco enfoque na ação preventiva. Aliás, os resultados do processo de inquirição revelam algum desconhecimento, por parte das entidades parceiras, relativamente aos indicadores do subsistema de informação de alerta, pois cerca de 1/3 dos respondentes não sabe avaliar a clareza, a aplicabilidade e a pertinência destes indicadores. As entidades coordenadoras avaliam os indicadores de forma mais positiva em relação à sua clareza e revelam uma posição mais neutra (não concordam nem discordam) relativamente à facilidade de aplicação e à capacidade de antever situações de risco. Não obstante o menor grau de conhecimento e de aplicação dos indicadores do subsistema de informação de alerta, cerca de 67% das entidades coordenadoras respondentes e 59% das entidades parceiras “concordam totalmente” com a importância da ENIPSSA ao nível do desenvolvimento de estratégias de prevenção.

Seja por via de um **maior conhecimento do fenómeno que potencia a sinalização de PSSA**, por via de uma **abordagem pouco centrada na intervenção precoce** ou, ainda, por via de **fatores externos**, como a degradação das condições de vida da população devido aos efeitos da pandemia, da guerra ou da inflação elevada, os dados coligidos no inquérito de caracterização das pessoas em situação de sem-abrigo apontam que o **número de PSSA identificadas**, entre 2018 e 2021 (a 31 de dezembro de cada ano), tem vindo a **aumentar**. Por outro lado, verifica-se, nos anos em análise, o **aumento de pessoas que saíram da situação de sem-abrigo** (713 pessoas em 2021). No entanto, em termos proporcionais, as pessoas que saíram da situação de sem-abrigo face ao total de PSSA identificadas, representam apenas 7% do total, o que poderá indicar que as ações desenvolvidas pela ENIPSSA estão a ter um contributo, ainda, pouco significativo para impacto esperado da erradicação do fenómeno da situação de sem-abrigo.

Gráfico 1 - Evolução do n.º de PSSA em Portugal e do n.º de pessoas que saíram da condição



Fonte: Grupo de Trabalho para a Monitorização e Avaliação da ENIPSSA | Inquérito Caracterização das Pessoas em Situação de Sem-Abrigo

Eixo 2

As entrevistas e estudos de caso realizados indicam que a implementação da ENIPSSA tem permitido um **reforço de uma intervenção promotora da integração de PSSA**, pois tem incrementado o trabalho em rede, o envolvimento e a vinculação de diversas entidades que realizam intervenção junto de PSSA, nomeadamente na implementação do modelo de intervenção e na promoção da qualidade das respostas adequadas com vista à inclusão e autonomização de PSSA. Ainda assim, **a fragilidade na capacidade das respostas existentes**, em alguns domínios da política pública, **condiciona o contributo de uma intervenção integrada e integral junto de PSSA com vista à erradicação do fenómeno da situação de sem abrigo**. A escassez de respostas de integração pós-emergência, sobretudo ao nível da habitação ou de estruturas residenciais de cariz mais definitivo ajustadas ao perfil das PSSA, limita a capacidade das respostas de emergência e temporárias, bem como a intervenção dos gestores de caso realizada em contexto de respostas transitórias e, por vezes, em contexto de rua, condicionando a inclusão e autonomização plena de PSSA.

Os resultados da inquirição realizada a entidades coordenadoras e parceiras de NPISA confirmam os constrangimentos existentes em diversas respostas sociais promotoras da inclusão de PSSA, por via da sua autonomização, sobretudo ao nível da habitação, domínio referido por 96,5% das entidades respondentes. O domínio da saúde trata-se do segundo constrangimento mais referenciado, 67% das respondentes, seguindo-se o emprego (58% das respondentes), a imigração (23%) e a proteção social (17%).

De facto, conforme cientificamente provado, obter uma solução habitacional é o primeiro elemento de empoderamento de PSSA, no entanto, é, simultaneamente, o principal constrangimento existente à sua integração devido à **falta de soluções habitacionais** motivada pela atual crise habitacional. Os arrendamentos elevados, a escassez de habitações/quartos disponíveis

ou a desconfiança em arrendar habitações/quartos a PSSA são entraves muito significativos na capacidade de respostas dos NPISA à necessidade habitacional de PSSA e, consequentemente, ao contributo para a erradicação do fenómeno da situação de sem-abrigo.

Eixo 3

Em relação ao Eixo 3, a capacidade de monitorizar e avaliar a ENIPSSA é condicionada pela inexistência de um sistema de informação comum, que permita a recolha de dados uniformes das PSSA acompanhadas. De facto, como já mencionado, um sistema de informação comum e partilhado, por todos os NPISA, permitiria uma monitorização regular das dinâmicas desenvolvidas no terreno e possibilitaria a introdução de melhorias no modelo de intervenção da ENIPSSA. Além disso, facilitaria a avaliação de processo da estratégia, não sendo necessário realizar pedidos de informação parcelares, com interpretações distintas por parte dos NPISA, sem comprometer a fiabilidade dos dados.

Por último, importa referir que os resultados da inquirição realizada a entidades coordenadoras e entidades parceiras de NPISA, revelam que cerca de 43% das entidades coordenadoras e 25% das entidades parceiras consideram que a ENIPSSA tem um contributo muito elevado para a erradicação do fenómeno da situação de sem-abrigo.

A equipa da avaliação considera que, de facto, a ENIPSSA aporta contributos para a erradicação do fenómeno da situação de sem-abrigo, quer através da promoção do conhecimento do fenómeno junto de diversos públicos, mais ou menos envolvidos com a estratégia, e de uma maior consciencialização da sociedade civil para a problemática dos PSSA, quer através da implementação de um modelo baseado na criação de NPISA que organizam recursos a nível municipal para uma intervenção integrada e de proximidade. No entanto, o seu campo de contribuição para o impacto definido apresenta uma série de limitações das quais se destacam a falta de recursos (humanos e financeiros) para alargar a sua atuação e a falta de soluções habitacionais para PSSA.

Boas práticas

Ao longo do trabalho de terreno realizado, junto de um leque alargado de interlocutores, foi possível sinalizar alguns projetos e práticas que podem ser consideradas de referência e que apresentam potencial de replicabilidade noutros territórios.

Relativamente às práticas, a mais evidente ressalta do estudo de caso do NPISA do Porto, onde se constata uma coordenação expressiva e uma partilha de recursos das entidades que fazem parte do eixo do Voluntariado.

Eixo do Voluntariado do NPISA Porto

Foi realizado um mapeamento das rotas de distribuição de alimentos (e de outros bens) existentes na cidade do Porto, por dia de semana, assinalando as suas diversas paragens, de forma: (i) a evitar sobreposições, (ii) a alargar as zonas da cidade com resposta e (iii) a respeitar o intervalo de atuação da rede de restaurantes solidários existentes na cidade. Desta forma, é possível realizar um trabalho coordenado, com um aproveitamento máximo dos recursos das diversas entidades, o que gera eficácia e eficiência de atuação a este nível.

Esta articulação em rede das entidades parceiras do NPISA que distribuem refeições no Porto, atendendo aos dados recolhidos junto de 14 entidades, no ano de 2022, permitiu a distribuição de cerca de 250.910 refeições ao longo do ano, que representam um valor de 1,2 milhões de euros (considerando um valor médio por refeição de 4,9€).

Em relação a projetos, apresentamos como exemplo, os dois projetos que estiveram presentes no *workshop* realizado com projetos de referência, sendo certo que existem outros que poderiam ser mencionados a este nível.

Cascais Sai à rua – Porque é possível acabar com as situações de sem-abrigo

Trata-se de um projeto dinamizado pela Câmara Municipal de Cascais e implementado pela SER+ através da constituição de uma equipa multidisciplinar e especializada dedicada exclusivamente à intervenção com PSSA. Foi criada a figura de “gestor de caso especializado” para ajudar as PSSA em todo o seu processo de reintegração e autonomização. Através do projeto, pretende-se a requalificação integral das PSSA, pois para além de um espaço para a realização de higiene e alimentação, as PSSA podem obter acompanhamento mais qualificado a diversos níveis - terapia ocupacional, consultas de psicologia, apoio na procura de formação ou emprego – e desenvolver a suas competências. Considera-se que o projeto tem impacto nas PSSA devido ao acompanhamento sistemático por pessoas com disponibilidade e competências para as acompanhar.

O projeto contribui para os objetivos da ENIPSSA, pois ao desenvolver ações de sensibilização promove o conhecimento do fenómeno da situação de sem-abrigo e toda a intervenção mais profissionalizada contribui para o reforço da intervenção.

Em 2022, tiveram intervenção junto de 71 PSSA. O projeto está a ser alvo de uma avaliação externa.

Morada Certa – Leiria Housing First - Impulsar

O projeto tem como objetivo promover o acesso direto a uma habitação individualizada, estável e integrada na comunidade. É inspirado no modelo “housing first” e destina-se a situações crónicas de sem-abrigo da cidade de Leiria. O projeto iniciou-se em 2020, com o apoio do Município de Leiria e a integração de 3 PSSA. Tendo em consideração os bons resultados do projeto, no final de 2020, foi disseminado e alargado com o apoio do Grupo Lusiaves (empresa privada) e, posteriormente, com a assinatura de um protocolo com o ISS, IP para a constituição de Equipas Técnicas de Suporte e Acompanhamento a Utentes em Contexto Habitacional “Housing First”.

Desde o início o projeto integrou 18 pessoas e, atualmente, acompanham 15.

Os principais resultados do projeto centram-se na diminuição de consumos de substâncias psicoativas, maior adesão a cuidados de saúde, realização de planos individuais para as pessoas apoiadas (inserção profissional e comunitária).

O maior entrave ao alargamento do projeto prende-se com o financiamento a esta tipologia de intervenção.

Ao nível do **impacto** da estratégia, pode concluir-se:





- 1 As medidas de promoção do conhecimento do fenómeno das PSSA, de informação, de sensibilização e de educação tiveram impacto ao nível da melhoria da sinalização e caracterização das PSSA e geraram uma maior abertura à sua identificação, ainda que

a aplicação do conceito definido em diploma legal não seja realizada de forma uniforme.

- 2 A abordagem da ENIPSSA é muito focada na intervenção da situação de sem-abrigo com necessidade de evoluir, futuramente, para uma abordagem com um maior enfoque na prevenção de situações de risco. Ainda assim, foram já dados passos importantes em matéria de prevenção com a definição de um subsistema de alerta e o desenvolvimento de projetos piloto.
- 3 A estratégia tem incrementado o trabalho em rede e a vinculação de diversas entidades, nomeadamente na implementação do modelo de intervenção e na promoção da qualidade das respostas adequadas para a inclusão de PSSA. Contudo a capacidade de resposta de alguns domínios de política pública, nomeadamente em matéria de habitação, prejudica uma intervenção integrada e integral junto de PSSA e condiciona o contributo da ENIPSSA para a erradicação do fenómeno da situação de sem abrigo.

O esquema seguinte faz o elenco dos principais aspetos positivos e negativos que influenciam os diversos critérios de avaliação.

Figura 6 – Aspetos positivos e negativos

 1. ADEQUABILIDADE	 2. EFICÁCIA	 3. EFICIÊNCIA	 4. IMPACTO
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Relevância e contributo positivo das atividades propostas pela ENIPSSA para a promoção do conhecimento do fenómeno das PSSA; ✓ Definição do conceito de PSSA em diploma legal; 😊 Modelo de governança pertinente mas de elevada complexidade; ✗ Não aproveitamento do potencial participativo, baseado no debate e reflexão entre entidades, nas tomadas de decisão conjuntas e respetiva autorresponsabilização; ✗ Inexistência de um sistema comum de recolha de informação; ✗ Inexistência de um sistema comum de partilha de informação; ✓ Constituição dos NPISA que permitem a implementação da ENIPSSA nos diferentes territórios, atendendo às suas especificidades; ✗ Inexistência de alocação de recursos financeiros à ENIPSSA; 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Reconhecida importância das ações de sensibilização e informação; ✗ Persistem diversas interpretações na utilização do conceito de PSSA; ✗ Complexidade do modelo de governança; ✗ Falta de um sistema comum de partilha de informação; 😊 Avanços realizados ao nível da abordagem preventiva com a criação de um subsistema de alerta e a realização de projetos piloto; 😊 Rotatividade e/ou descontinuidade do acompanhamento dos gestores de caso a PSSA dificulta a implementação de uma resposta integrada e integral das situações; ✗ Escassez de respostas de emergência, temporárias e de longa duração, assim como respostas diferenciadoras; ✗ Implementação de projetos de Housing First e de Apartamentos Partilhados permitiram alguns avanços em termos de soluções mais duradouras, mas ainda é uma resposta muito escassa; ✓ Incremento do trabalho em rede entre entidades no terreno. 	<ul style="list-style-type: none"> ✗ Complexidade do modelo de governança; ✗ Inexistência de informação que permita uma análise da eficiência 	<ul style="list-style-type: none"> ✗ Persistem diversas interpretações na utilização do conceito de PSSA; ✗ Inexistência de um sistema comum de recolha de informação; ✗ Complexidade do modelo de governança; 😊 Avanços realizados ao nível da abordagem preventiva com a criação de um subsistema de alerta e a realização de projetos piloto; 😊 Proporção de pessoas que saíram da situação de sem abrigo no total de PSSA identificadas foi relativamente baixo em 2021 (7%); 😊 Abordagem da ENIPSSA muito focada na intervenção/ resolução da situação de sem-abrigo; ✗ Incapacidade de resposta de alguns domínios de política pública, nomeadamente em matéria de habitação; ✓ Incremento do trabalho em rede entre entidades no terreno.

6. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

6.1. Nota preliminar

A formulação das conclusões dos parágrafos seguintes incorpora dados de uma interpretação mais integrada, dos resultados obtidos na aplicação dos diversos critérios em avaliação, que permitem situar a ENPSSA em matérias mais vastas, como a adequabilidade das suas atividades/ações face às necessidades existentes, a eficácia e eficiência geradas pela sua implementação e operacionalização, bem como ao nível do contributo da estratégia para a erradicação do fenómeno da situação de sem-abrigo.

Toda a narrativa do processo de avaliação, com os seus diferentes processos multimétodo de recolha e tratamento de informação e a Teoria da Mudança que enquadra o modelo de avaliação baseada na teoria que foi utilizada, é construída a partir dos resultados de triangulação da vasta informação recolhida junto dos diversos atores envolvidos na ENPSSA.

As conclusões formuladas têm essencialmente três objetivos: (i) promover um balanço relativamente à implementação e operacionalização da ENPSSA 2017-2023; (ii) apoiar o processo de gestação de políticas públicas sociais que de alguma forma têm como público-alvo pessoas em situação de sem-abrigo e (iii) apoiar a uma nova edição da ENPSSA, que irá garantir a continuidade e extensão dos apoios proporcionados no período 2017-2023.

6.2. Conclusões

A ENPSSA 2017-2023 definiu como visão *consolidar uma abordagem estratégica e holística de prevenção e intervenção, centrada nas pessoas em situação de sem-abrigo, por forma a que ninguém tenha de permanecer na rua por ausência de alternativas* através do desenvolvimento de três eixos de intervenção:

- A promoção do conhecimento do fenómeno;
- O reforço de uma intervenção promotora da integração das pessoas em situação de sem-abrigo;
- A coordenação, monitorização e avaliação.

C1. Cada eixo de intervenção contempla uma série de atividades/ações a desenvolver para a prossecução dos objetivos definidos na estratégia. Pela análise das atividades propostas pela ENPSSA 2017-2023, a equipa de avaliação considera que a maioria das atividades cobrem as necessidades identificadas quer pelos NPISA, quer por PSSA no Plano de Ação 2017-2023. Em matéria de coerência com as políticas públicas também se observa uma elevada coerência com referenciais internacionais e nacionais.

C2. Para o conhecimento do fenómeno, têm particular importância ações relacionadas com o conceito de PSSA para permitir uma intervenção com princípios e orientações uniformes, pois, ainda, é notória uma diversidade de interpretações do conceito definido em sede de diploma legal, confundindo-se esta definição com a intervenção a realizar. Estas interpretações distintas sub ou sobre dimensionam o fenómeno das PSSA, o que tem implicações quer ao nível da intervenção e

prevenção, bem como ao nível da caracterização de PSSA. A este respeito, importa referir que o processo atual de caracterização de PSSA, realizado anualmente, apresenta potencial de melhoria através da complementaridade de outros processos de recolha de informação.

C3. O modelo de governança da ENIPSSA tem uma grande representatividade setorial, o que é uma grande mais-valia para a articulação entre os diferentes domínios de política pública, contudo o trabalho de terreno realizado permitiu concluir que são necessárias algumas afinações para uma operacionalização mais profícua e para potenciar os resultados da implementação da estratégia. A referência realizada por alguns *stakeholders* ao caráter burocrático do modelo de governança pode ser explicada, no entender da avaliação externa, pela inexistência de condições mais informais e regulares para a troca e avaliação de experiências (horizontalmente falando entre gestores de caso do mesmo NPISA e entre NPISA, por exemplo). A partilha de informação mais regular e sistemática, assim como, a presença no GIMAE de representantes das entidades com maior autonomia de decisão e com maior envolvimento e compromisso, representaria segundo a avaliação um reforço considerável da pertinência do modelo de governança.

C4. Dada a complexidade evolutiva dos fenómenos que dão origem à entrada na situação de sem-abrigo e considerando a necessidade, também já referida, de equilíbrio entre as lógicas da intervenção e prevenção, o modelo de proximidade e abordagem integradas às situações de PSSA a intervencionar, com capacidade interdisciplinar e autonomia para o fazer, assume uma importância crucial para melhorar a adequação do modelo de governação às necessidades.

C5. A aposta numa abordagem estratégica de prevenção deve centrar-se na intervenção junto de pessoas em risco iminente de situação de sem-abrigo e na operacionalização do sistema de alerta, no sentido de informar os diversos domínios de política pública que devem ter um papel ativo na dinamização de iniciativas estruturais, aplicadas a diversos públicos vulneráveis, com o intuito de reduzir o risco e criar fatores de proteção para esta população. A ENIPSSA deve contribuir e beneficiar de políticas públicas multissetoriais que atuam ao nível da prevenção primária, não devendo centralizar em si todo o processo de prevenção. A aposta numa abordagem de prevenção implica, igualmente, promover respostas de longa duração, nomeadamente soluções de alojamento adequadas às diversas necessidades das PSSA, em detrimento das respostas transitórias e de emergência.

C6. As sinergias e complementaridades ao nível dos vários domínios de política pública estão criadas formalmente, permitindo que as PSSA sejam consideradas ao nível de diversos planos e estratégias referentes à diversidade de situações que determinam a condição, contudo a sua aplicação prática é mais complexa, uma vez que a intervenção junto de PSSA é atribuída, quase em exclusivo, à área social em detrimento de uma intervenção coordenada entre diversos setores de política pública.

C7. Apesar de as necessidades diagnosticadas estarem reconhecidas ao nível das atividades da ENIPSSA, a falta de respostas, sobretudo em matéria de habitação, condiciona a eficácia da intervenção da estratégia junto de PSSA. A escassez de respostas de longa duração condiciona o

tempo de permanência de PSSA em centros de acolhimento temporário, levando ao estrangulamento destas respostas que ficam com a sua capacidade de acolhimento muito limitada. No entanto, pode questionar-se se o tempo de permanência previsto para este tipo de alojamento é o mais indicado para uma população com percursos de exclusão prolongados.

C8. Para além de uma capacidade de acolhimento limitada, e pese embora a distribuição territorial muito diferenciada das PSSA - elevada concentração nas áreas metropolitanas e uma diversidade de municípios com um número reduzido PSSA – que traduz em necessidades distintas a nível territorial, as respostas de emergência e transitórias não cobrem todos os concelhos onde há uma maior concentração de PSSA, multiplicando-se situações em que é necessário encontrar uma resposta alternativa como quartos em pensões, ou, mesmo, casos de PSSA que ficam sem uma resposta, tendo de permanecer na rua por mais de 24 horas.

C9. As evidências recolhidas ao longo do trabalho de avaliação permitem concluir que a ENIPSSA, sobretudo ao nível dos NPISA incrementou a intervenção articulada entre diversas entidades que, direta ou indiretamente, realizam intervenção junto de PSSA, permitiu a congregação de esforços na procura de soluções, tornando a utilização dos recursos existentes (financeiros, humanos, materiais) mais eficaz e eficiente. Contudo, constata-se que os NPISA carecem de um incremento de recursos (humanos e financeiros) para que a sua intervenção seja mais profícua e abrangente face às necessidades dos territórios onde intervêm.

C10. Não foi possível concretizar a análise e reflexão relativamente ao critério da eficiência por falta de informação disponível, na medida em que a ENIPSSA ainda não definiu o referencial que lhe permitirá medir e monitorizar a eficiência da implementação e operacionalização da estratégia, tratando-se de um processo que exige alguma reflexão e maturação em função da experiência de terreno. Para além desta questão, a construção do próprio modelo de governação condiciona o levantamento da informação relevante para a análise da eficiência devido à multiplicidade de entidades envolvidas na ENIPSSA.

C11. Atendendo à complexidade e dimensão atual do fenómeno da situação de sem abrigo, e aos objetivos a que a estratégia se propôs, a equipa de avaliação considera fundamental que exista financiamento público a uma estratégia desta dimensão, podendo este financiamento ser complementado com dotações complementares que as entidades do GIMAE queiram alocar à ENIPSSA.

C12. Em termos de monitorização da estratégia, os mecanismos, atualmente, existentes não permitem fazer uma monitorização eficaz da ENIPSSA, pois não existem indicadores e métricas que permitam avaliar a sua implementação e operacionalização, o que prejudica o conhecimento relativamente aos resultados e impactos, e a partilha de informação entre os diversos *stakeholders* envolvidos na ENIPSSA. A equipa de avaliação considera que a estratégia ainda não acautelou devidamente o seu modelo de monitorização e avaliação.

6.3. Recomendações

Por fim, na tabela da página seguinte, é apresentado um conjunto de recomendações fundamentadas pelas conclusões da avaliação.

Tabela 2 – Conclusões e recomendações da avaliação

CONCLUSÕES	RECOMENDAÇÕES ASSOCIADAS	DESTINATÁRIO DE IMPLEMENTAÇÃO	AÇÕES
C1.	R1. Recomenda-se, no curto espaço temporal, e com vista à preparação de uma nova edição da ENIPSSA, a realização de um diagnóstico aprofundado junto dos NPISA (coordenação e entidades parceiras) e junto de PSSA relativamente às principais necessidades sentidas que possam ser acolhidas pela ENIPSSA.	Coordenação	Realização de um processo de inquirição a NPISA. Promoção de encontros entre a coordenação, NPISA e PSSA. Priorização das necessidades encontradas no terreno.
C2.	R2. Recomenda-se a realização de ações de esclarecimento e informação, junto dos NPISA (coordenação e entidades parceiras, incluindo gestores de caso) relativamente ao conceito de PSSA, para que exista uma interpretação consensual e convergente do mesmo, tendo em consideração o que foi consagrado em diploma legal, e se evitem situações de sobre ou sub dimensionamento do fenómeno. Nestas ações deverá ser sublinhado que a interpretação do conceito é distinta da intervenção/abordagem a realizar que dependerá do grupo em que se insere a PSSA.	Coordenação GT Comunicação	Realização de ações de esclarecimento e informação nos NPISA relativamente ao conceito, Produção de material informativo de apoio relativamente ao conceito.
	R3. Recomenda-se a melhoria e a complementaridade do processo de caracterização de PSSA realizado anualmente. Com a existência da plataforma online de uso comum poderá vir a realizar-se uma recolha do número de PSSA com uma periodicidade mais curta, por exemplo mensal, no último dia de cada mês, o que permitirá obter dados mais atempadamente e mais próximos da realidade. Além disso, poderão ser criadas ferramentas, no âmbito da mesma plataforma que permitam uma caracterização mais completa das PSSA e o acompanhamento dos fluxos e os nexos de causalidades com as respostas utilizadas.	Coordenação GT Monitorização e avaliação	Implementação de um sistema de informação comum aos NPISA que permita um apoio administrativo, nomeadamente na recolha de informação das PSSA que acompanham - ver histórico de PSSA (como a sinalização, entradas, saídas ...), informação de cariz mais qualitativo. Implementação de mecanismos de recolha de informação com uma periodicidade mais regular (ex: mensal).
	R4. Recomenda-se o incremento das ações de informação e sensibilização junto dos diversos públicos, mais ou menos relacionados com a ENIPSSA; e da comunidade em geral para permitir um maior conhecimento sobre o fenómeno de PSSA.	Coordenação GIMAE GT Comunicação	Dinamização de ações junto da comunidade em geral, nas escolas, juntos de entidades com intervenção mais ou menos direta com PSSA. Dinamização do site da ENIPSSA.

CONCLUSÕES	RECOMENDAÇÕES ASSOCIADAS	DESTINATÁRIO DE IMPLEMENTAÇÃO	AÇÕES
			<p>Presença da ENIPSSA nas redes sociais.</p> <p>Envio de press release a órgãos de comunicação social para dar nota de eventos, resultados, ... no âmbito da estratégia.</p> <p>Possibilidade de contratação de assessoria de comunicação.</p>
C3.	<p>R5. Recomenda-se o robustecimento técnico e financeiro da ENIPSSA para incrementar o cumprimento dos objetivos a que a estratégia se propôs. A ENIPSSA deverá ter uma dotação orçamental própria que lhe permita cobrir uma equipa de apoio à gestão, com alguma especialização temática para realizar articulações com diversos domínios de política pública (ex: habitação, saúde, emprego e formação, entre outros) e uma base mínima de apoio aos NPISA e aos Grupos de Trabalho.</p>	ISS Coordenação	<p>Criação de uma equipa especializada de apoio à gestão.</p> <p>Definição de um orçamento próprio para a ENIPSSA.</p>
	<p>R6. Recomenda-se o robustecimento técnico e financeiro dos NPISA para incrementar o cumprimento dos objetivos, com uma base de financiamento mínima garantida a nível nacional pela estratégia, complementada com uma comparticipação municipal, de acordo com as necessidades territoriais e opções a nível político.</p>	Coordenação NPISA	<p>Afetação de técnicos exclusivamente aos NPISA.</p> <p>Alocação de investimento municipal ao NPISA.</p> <p>Financiamento de gestores de caso exclusivamente dedicados aos NPISA.</p>
	<p>R7. Recomenda-se uma maior participação e envolvimento de decisores políticos no GIMAE, de forma a incrementar o compromisso dos diversos domínios de política pública na estratégia.</p>	Coordenação GIMAE	<p>Participação nas reuniões GIMAE.</p> <p>Participação em reuniões com NPISA (por exemplo, 2 reuniões/ano).</p> <p>Alocação de dotação orçamental à ENIPSSA.</p>
	<p>R8. Recomenda-se uma maior interação entre os Grupos de Trabalho e os NPISA, bem como uma maior difusão dos trabalhos dinamizados e produzidos, para que não se perca informação e conhecimento, que poderão ser agregados numa ferramenta de partilha de informação. Além disso, de forma que o trabalho dos Grupos de Trabalho seja mais profícuo e estruturado, recomenda-se que estes grupos tenham mandatos mais específicos e sejam tecnicamente robustecidos.</p>	Coordenação Grupos de Trabalho	<p>Criação de uma ferramenta de partilha de informação, nomeadamente de boas práticas, práticas promissoras, experiências positivas, estudos internacionais, ...</p> <p>Ações de disseminação relativamente aos conhecimentos produzidos.</p>

CONCLUSÕES	RECOMENDAÇÕES ASSOCIADAS	DESTINATÁRIO DE IMPLEMENTAÇÃO	AÇÕES
			Definição de um mandato específico para os diferentes Grupos de Trabalho. Robustecer a estrutura técnica dos Grupos de Trabalho
	R9. Recomenda-se uma maior representatividade dos NPISA no GIMAE, para promover uma maior ligação e interação do GIMAE com as entidades que realizam intervenção junto de PSSA.	Coordenação GIMAE	Integração de um maior número de NPISA no GIMAE. Promoção de reuniões entre NPISA e GIMAE com caráter semestral. Retoma das reuniões entre NPISA (Norte e Sul). Auscultação mais regular aos NPISA
C4.	R10. Recomenda-se a continuidade na aposta na formação dos técnicos de NPISA e de entidades parceiras, mas considerando uma alteração do modelo de formação, de forma a garantir a presença em cada NPISA de um conjunto de formadores locais previamente formados com base num programa definido pela ENIPSSA anualmente.	Coordenação GIMAE GT Formação	Dinamização de ações de formação de formadores. Estabelecimento de parcerias com Centros de Formação, Centros de Formação de Professores. Maior ligação às universidades e politécnicos para produção de conhecimento e apoio na definição dos conteúdos da formação.
	R11. Recomenda-se a continuidade da aposta na promoção de mais encontros para partilha de conhecimento e de práticas com uma presença alargada de entidades do GIMAE e dos NPISA (coordenadores e entidades parceiras)	Coordenação GIMAE GT Formação NPISA	Dinamização de encontros nacionais entre NPISA (coordenação e entidades parceiras). Incentivo à dinamização de encontros no NPISA, com a presença de gestores de caso, para discussão de casos e troca de experiência. Ferramenta comum de partilha de informação e conhecimento.
C5.	R12. Recomenda-se a definição de uma estratégia de prevenção do fenómeno das PSSA assente num “mix de políticas públicas” que exige, necessariamente, a participação e investimento de vários setores, incluindo a habitação, a saúde, o emprego e formação, a justiça, os	Coordenação GIMAE	Definição de subsistemas de alerta atendendo a diversos fatores de risco que informem os vários domínios de política pública.

CONCLUSÕES	RECOMENDAÇÕES ASSOCIADAS	DESTINATÁRIO DE IMPLEMENTAÇÃO	AÇÕES
	serviços sociais e a educação. De facto, tratando-se a situação de sem-abrigo de um problema social complexo, o investimento na sua prevenção necessita de uma congregação de esforços de diversos setores. A prevenção implica uma abordagem mais estrutural e sistémica que funciona ao nível da prevenção primária e que envolve uma multiplicidade de setores públicos e uma prevenção de segundo nível, mais enquadrada no âmbito da ENIPSSA, que apoia aqueles em risco iminente de ficarem sem casa. É, igualmente, importante o trabalho de prevenção após a reintegração para garantir que aqueles que ficaram na condição de sem-abrigo não o voltam a experienciar.		Envolvimento dos representantes dos diversos domínios de política pública (habitação, saúde, proteção social, emprego, justiça, educação, ...). Benchmarking de exemplos nacionais e internacionais com estratégias que priorizam a prevenção (ex. Austrália, Estados-Unidos, Inglaterra...). Implementação de um modelo de integração de sistemas que coordene intervenções de prevenção e de partilha de dados entre setores.
C6.	R13. Recomenda-se uma maior integração e interação com planos e outras estratégias nacionais que complementam e reforçam a atuação da ENIPSSA, nomeadamente ao nível da prevenção (ex. Plano Nacional contra a Violência Doméstica e de Género, Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas, Estratégia Nacional para a Proteção Social e Inclusão Social, Plano Nacional de Saúde Mental, Plano para a Integração de Imigrantes, Estratégia Nacional de Combate à Pobreza, etc.).	Coordenação GIMAE	Articulação com as entidades responsáveis pelos diversos planos/estratégias para garantir que as PSSA são consideradas nos mesmos. Articulação com as entidades responsáveis pelos diversos planos/estratégias para a criação e definição de circuitos e procedimentos de subsistemas de alerta. Reuniões periódicas com responsáveis pelos diversos planos/políticas. Partilha de conhecimento e de práticas.
C7	R14. Recomenda-se o aumento de soluções de alojamento de longa duração, nomeadamente projetos <i>Housing First</i> , apartamentos colaborativos ou apartamentos partilhados, e outras soluções para públicos que não têm uma resposta adequada.	Coordenação GIMAE, nomeadamente IHRU Municípios	Identificação de PSSA nas Estratégias Locais de Habitação. Majoração de PSSA em projetos financiados por fundos estruturais. Reflexão relativamente aos tempos de permanência das respostas existentes, atendendo à fragilidade das PSSA.

CONCLUSÕES	RECOMENDAÇÕES ASSOCIADAS	DESTINATÁRIO DE IMPLEMENTAÇÃO	AÇÕES
C8	R15. Recomenda-se o a diferenciação dos modelos de resposta existentes, de acordo com as necessidades específicas dos diversos territórios. Nomeadamente, nos concelhos onde se revelar pertinente, o alargamento de respostas de emergência e regime transitório, para que se possa cumprir um dos principais desígnios da estratégia, de ninguém ter de permanecer na rua por mais de 24 horas, e se possa minimizar os efeitos associados à situação de sem-abrigo.	Coordenação Municípios	Atualização da informação relativa às PSSA e das possibilidades de respostas no território de intervenção Investimento em centros de emergência e centros de alojamento temporário. Captação de investimento comunitário, nacional e local.
C9.	R16. Recomenda-se o financiamento de abordagens diferenciadas na integração de PSSA, que contemplem o financiamento de gestores de caso para uma intervenção de maior proximidade e completa e que permita o incremento do trabalho em rede das diversas entidades envolvidas na prevenção e intervenção junto de PSSA.	Coordenação NPISA Entidades parceiras	Divulgação de linhas de financiamento. Captação de investidores sociais. Apoio na conceção das candidaturas. Robustecimento técnico e humano dos NPISA. Robustecimento financeiro dos NPISA. Benchmarking de projetos nacionais e internacionais considerados boas práticas ou práticas promissoras.
C10	R17. Face à experiência atual, recomenda-se o alargamento gradual de NPISA aos territórios onde a expressão do fenómeno da situação de sem-abrigo o justifique, de acordo com o diagnóstico que vai sendo realizado, de forma concretizar uma abordagem de maior proximidade e integrada junto de PSSA.	Coordenação Municípios, nomeadamente Rede Social	Ações de sensibilização e informação relativamente ao fenómeno da situação de sem-abrigo Sensibilização das entidades dos municípios e respetivas redes sociais Partilha de boas práticas de intervenção de NPISA já criados
C10 e C11.	Relacionada R5 e R6 R18. Recomenda-se a construção endógena de um referencial que permita medir a eficiência da ENIPSSA, de forma gradual, tendo por base a experiência de implementação e operacionalização da estratégia. A construção deste referencial deverá capitalizar a experiência dos diversos NPISA, em contextos distintos, na operacionalização da estratégia e permitirá ir construindo, de forma progressiva, informação relativa a custos associados à ENIPSSA. Deverão ser tidos em conta casos de	Coordenação GIMAE	Criação de um grupo de trabalho constituído por NPISA para a definição e quantificação de indicadores e de custos de referência da intervenção. Definição de indicadores a considerar. Definição de custos-base para calculo de poupanças, nomeadamente nos custos de acompanhamento, habitação, consultas médicas em

CONCLUSÕES	RECOMENDAÇÕES ASSOCIADAS	DESTINATÁRIO DE IMPLEMENTAÇÃO	AÇÕES
	<p>sucesso na reintegração de PSSA, tentando reconstruir boas práticas, e processos inconsequentes (ex: reincidências) na construção de indicadores a monitorizar e a custos de referência.</p> <p>Trata-se de uma recomendação que exige um grande trabalho de base, pelo que será para uma aplicação progressiva e a médio prazo.</p>		função de experiências bem-sucedidas e outras menos.
C12.	<p>R19. Recomenda-se o incremento das práticas de monitorização e avaliação da ENIPSSA, com vista à melhoria do seu desempenho, e a criação de metas globais para a estratégia.</p>	<p>Coordenação GIMAE GT Avaliação GT Comunicação</p>	<p>Adoção de um sistema de informação comum para facilitação da recolha de informação.</p> <p>Estabelecimento de indicadores, métricas de monitorização e periodicidade de reporte.</p> <p>Definição de metas globais a atingir pela ENIPSSA.</p> <p>Robustecimento do GT Avaliação.</p> <p>Divulgação e partilha dos resultados alcançados.</p>



Matosinhos

R. Tomás Ribeiro, n.º 412 – 2.º
4450-295 Matosinhos, Portugal

Tel (+351) 229 399 150
Fax (+351) 229 399 159

Lisboa

Rua Duque de Palmela, n.º 25 – 2.º
1250-097 Lisboa, Portugal

Tel (+351) 213 513 200
Fax (+351) 213 513 201

geral@quaternaire.pt
www.quaternaire.pt