

MANUAL TÉCNICO *HOUSING FIRST*

DEPARTAMENTO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL

FICHA TÉCNICA

TÍTULO

Manual Técnico *Housing First*

PROPRIEDADE

Instituto da Segurança Social, IP

AUTOR

Departamento de Desenvolvimento Social

Unidade de Cooperação e Respostas sociais

Unidade de Intervenção Social

COLABORAÇÃO

Grupo de Intervenção da ENIPSSA

RESPONSÁVEL

Inês Amaro

Susana Viana

Vanda Santos

MORADA

Av. 5 de Outubro, nº 175 – 10º andar

1069-451 Lisboa

web-seg-social.pt

www.seg-social.pt

DATA DE PUBLICAÇÃO

Junho de 2025

Índice

Enquadramento	6
CAPÍTULO 1	10
Resposta Social <i>Housing First</i>	10
1.1. Conceito	10
1.2. Público Alvo Destinatários.....	10
1.3. Admissão.....	11
1.4. Comparticipação.....	11
1.5. Funcionamento	12
1.6. Recursos Humanos	13
1.7. Capacidade Lotação	14
1.8. Período de Permanência	15
1.9. Implantação Localização.....	15
1.10. Características da Habitação.....	15
1.11. Gestão de Vagas	16
CAPÍTULO 2	17
Modelo de Intervenção	17
2.1. Referenciação	20
2.2. Integração.....	20
2.3. Planeamento & Implementação do PII	21
2.4. Reavaliação	22
2.5. Autonomização	22
CAPÍTULO 3	24
Monitorização da Resposta Social	24
Bibliografia.....	25

Índice de Figuras

Figura 1. Fatores chave no <i>Housing First</i>	19
Figura 2. Modelo de Intervenção Técnica com a PSSA	19
Figura 3. Monitorização & Avaliação	25

Índice de Quadros

Quadro 1. Equipa – <i>Housing First</i>	13
Quadro 2. Áreas de Intervenção	21

Abreviaturas

CDist	–	Centro Distrital, do Instituto da Segurança Social, IP
CI	–	Contrato de Inserção
DDS	–	Departamento de Desenvolvimento Social
ENIPSSA	–	Estratégia Nacional para a Integração das Pessoas em Situação de Sem-Abrigo
GC	–	Gestor de Caso
GPF	–	Gestor de Processo Familiar
HF	–	<i>Housing First</i>
IAS	–	Indexante de Apoio Sociais
HIV+	–	Vírus da Imunodeficiência Humana
IPSS	–	Instituição Particular de Solidariedade Social
ISS, IP	–	Instituto da Segurança Social, Instituto Público
LGBTI+	–	Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transgénero e Intersexo
NE	–	Núcleo Executivo
NLI	–	Núcleo Local de Inserção
NPISA	–	Núcleo de Planeamento e Intervenção Sem-Abrigo
PII	–	Plano Individual de Intervenção
PIP	–	Programa de Integração de Pares
PSSA	–	Pessoa em Situação de Sem-Abrigo
RGPD	–	Regime Geral de Proteção de Dados
RMMG	–	Remuneração mínima mensal garantida
RSI	–	Rendimento Social de Inserção
UE	–	União Europeia

Enquadramento

A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (UE), no seu artigo 34.º, ponto 4, afirma que “a fim de lutar contra a exclusão social e a pobreza, a União reconhece e respeita o direito a uma assistência social e uma ajuda à habitação destinadas a assegurar uma existência condigna a todos aqueles que não disponham de recursos suficientes, de acordo com o direito da União e com as legislações e práticas nacionais”.

Em toda a UE, foi fixado o objetivo de erradicar a situação de sem-abrigo até 2030, através de medidas com caráter prioritário, no âmbito do plano de ação relativo ao Pilar Europeu dos Direitos Sociais de novembro de 2017, em particular os seus princípios, n.º 19 “Habitação e assistência para os sem-abrigo” e n.º 20 “Acesso aos serviços essenciais”.

Por outro lado, a Constituição Portuguesa (1976), preconiza o direito à habitação cf. artigo 65º, nº 1, “Todos têm direito, para si e para a sua família, a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar”.

Nos termos da Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro, na sua atual redação, o Sistema de Segurança Social assenta em determinados princípios gerais, tais como os princípios da subsidiariedade e da complementaridade, estipulados nos seus art.º(s) 11º e 13º, que consagram uma articulação das várias formas de proteção social pública, social e privada, com o objetivo de melhorar a cobertura das situações existentes e de promover a partilha de responsabilidades nos vários patamares de proteção social, bem como reconhecer o papel fundamental das instituições na prossecução dos objetivos da Segurança Social no desenvolvimento da ação social.

Ainda que a Segurança Social não detenha competências em matéria de habitação, compete-lhe a reparação de situações de carência e desigualdade socioeconómica, exclusão ou vulnerabilidade sociais e proteção de grupos mais vulneráveis e em situação de carência económica ou social, bem como a promoção do desenvolvimento pessoal, inclusão e coesão social, de forma direta e coordenada com as outras entidades públicas e privadas, conduzindo ao exercício pleno da cidadania.

De acordo com a supracitada Lei, artigo 31.º “o desenvolvimento da ação social se concretiza, no âmbito da intervenção local, pelo estabelecimento de parcerias, designadamente através da rede social, envolvendo a participação e a colaboração dos diferentes organismos da administração central, das autarquias locais, de instituições públicas e das instituições particulares de solidariedade social e outras instituições privadas de reconhecido interesse público”.

É ainda de referir que em matéria de ação social a Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, estabeleceu o quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais em matéria de ação social, concretizando os princípios da subsidiariedade, da descentralização administrativa e da autonomia do poder local.

O Decreto-Lei n.º 55/2020, de 12 de agosto, na sua atual redação, concretiza essa transferência no domínio da ação social, e integra os princípios em que assentam as bases gerais do sistema de Segurança Social, previstos no artigo 29.º e seguintes, bem como no artigo 2.º da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto.

Nesta sequência, a ação do governo tem procurado potenciar uma atuação concertada dos diversos organismos e entidades envolvidas na prossecução do desenvolvimento sustentado, na qual se tornou fundamental implementar novos mecanismos de atuação e diferentes estratégias de desenvolvimento em resposta às necessidades sociais.

A Nova Estratégia Nacional para a Integração das Pessoas em Situação de Sem-Abrigo 2025-2030 (ENIPSSA), aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 208/2024, de 30 de dezembro, visa dar continuidade a uma abordagem estratégica e holística de prevenção e intervenção, centrada nas pessoas em situação de sem-abrigo (PSSA), por forma a que ninguém tenha de permanecer na rua por ausência de alternativas.

O segundo eixo da NOVA ENIPSSA consubstancia uma intervenção promotora da inclusão social e capacitação das PSSA para uma cidadania plena, especificamente no Objetivo Geral 2 com a promoção do acesso a respostas de habitação (*housing first*, apartamentos partilhados e outras).

Assim, preconiza-se a adoção de uma abordagem de intervenção direcionada para a habitação das pessoas em situação de sem-abrigo, que se traduz num compromisso institucional e financeiro, a nível nacional, para permitir o acesso a soluções de habitação permanente. A promoção e financiamento de projetos de *housing first* enquadra-se no conjunto de respostas de suporte habitacional que estão incluídas como uma medida específica na Estratégia.

A habitação permanente “É uma necessidade fundamental para a qual todas as pessoas precisam de acesso para manter um nível básico de dignidade, e ter uma oportunidade de alcançar todo o seu potencial como seres humanos” (Byrne e Culhane 2011,381).

A situação de sem-abrigo, afeta as sociedades modernas e coloca questões sobre os limites da dignidade humana. Fatores como o desemprego, insuficiência ou ausência de rendimentos, problemas de saúde, do foro mental ou psiquiátrico, comportamentos aditivos, levam a uma situação social de extrema fragilidade e vulnerabilidade.

Sabemos hoje que, mesmo um período reduzido de passagem pela condição de sem-abrigo, pode diminuir a possibilidade de reintegração da pessoa e conduzir a uma rápida degradação da sua saúde física, mental, bem como das competências sociais. Estas consequências a longo prazo, podem ser de difícil reversibilidade.

Tem sido persistente a falta de respostas de acolhimento e habitação, da qual decorre a extrema dificuldade de acesso dos públicos mais vulneráveis a uma habitação condigna, ao mesmo tempo que se verifica um aumento progressivo dos valores praticados no arrendamento. Esta circunstância coloca um grande desafio de acesso à habitação condigna.

Nesta sequência, e com o objetivo de integração das PSSA em habitação permanente, o ISS, IP estabelece protocolos de cooperação com as entidades que manifestam interesse em desenvolver projetos inovadores que promovam a autonomia das PSSA, designadamente projetos de acompanhamento com alojamento individualizado, como é o caso do *Housing First* (HF)¹, com vista ao financiamento das equipas técnicas de suporte à intervenção.

Em Portugal, o primeiro programa *Housing First* foi iniciado em 2009, através de Protocolo celebrado entre o ISS, IP e a Associação para o Estudo e Integração Psicossocial (AEIPS), que teve como objeto implementar o modelo HF, em Lisboa, para pessoas em situação de sem-abrigo com doença mental.

Este modelo foi inicialmente desenvolvido pelo Dr. Sam Tsemberis e pela organização *Pathways to Housing*, nos Estados Unidos, e está atualmente a ser implementado em vários países Europeus.

Não obstante existirem diferenças na implementação dos vários Modelos Europeus, de acordo com o Guia *Housing First* Europa, todos têm como base conceptual, oito princípios fundamentais:

1. A casa é um direito humano;
2. Possibilidade de escolha/decisão dos utilizadores;
3. Separação entre habitação e tratamento;
4. Orientação para a recuperação;
5. Redução de danos;
6. Envolvimento ativo, sem coação;
7. Planeamento centrado na pessoa;
8. Suporte flexível durante o tempo necessário.

De acordo com este modelo, as PSSA podem expressar a sua opinião, escolhas e necessidades, a fim de tomarem as suas próprias decisões na integração em HF.

¹ Estes protocolos são celebrados preferencialmente com entidades que integrem os Núcleos de Planeamento e Intervenção Sem-Abrigo (NPISA) já constituídos, não invalidando que as demais candidaturas possam ser analisadas circunstanciadamente, devendo, não obstante, garantir-se uma articulação da candidatura com a Rede Social.

O modelo HF defende o acesso à **habitação como ponto de partida**, para um percurso de recuperação, autonomia, integração social, participação cívica e tem como objetivos:

- A separação entre o acesso à habitação e o tratamento;
- Autodeterminação das PSSA na escolha da habitação e serviços;
- Habitação independente, dispersa na comunidade;
- Equipa de suporte permanente;
- Suporte individualizado e orientado para a PSSA;
- Apoio no contexto natural e relação colaborativa;
- Articulação com a rede de serviços;
- Gestão da casa;
- Integração comunitária.

Com esta resposta social pretende-se:

- Garantir habitação permanente e individualizada às PSSA;
- Disponibilizar um conjunto diversificado e flexível de serviços de suporte no contexto habitacional;
- Promover o acesso às principais estruturas da rede social, saúde, educação, formação, emprego, proteção jurídica e comunidade;
- Contribuir para o bem-estar biopsicossocial, nomeadamente através da (re)criação de laços sociais;
- Assegurar um conjunto de ações que conduzam e facilitem o processo de inserção social, promovendo e desenvolvendo as competências e autonomia de cada indivíduo;
- Criar condições para a procura de alternativas de alojamento definitivo, que lhe permita uma situação de segurança habitacional e plena integração na comunidade.

O Manual, tem como objetivo definir, especificar e harmonizar procedimentos, funcionamento e Modelo de Intervenção, consubstanciando uma visão ecológica do *Housing First*. Destina-se aos NPISA, Serviços de Ação Social do ISS, IP e dos Municípios, Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) ou equiparadas, bem como outras entidades que desenvolvam atividades de ação social sem finalidade lucrativa junto do público-alvo, ou seja, PSSA.

Este Manual está estruturado em três partes. Após o Enquadramento, no 1º Capítulo são descritas as características do *Housing First*, no 2º Capítulo é feita uma exposição do Modelo de Intervenção e no 3º Capítulo a Monitorização da Resposta Social.

CAPÍTULO 1

Resposta Social *Housing First*

1.1. Conceito

O *Housing First*, consiste numa resposta social de habitação estável, individualizada e integrada em contextos de vizinhança *mainstream* da comunidade², para as PSSA, e tem como objetivo disponibilizar um conjunto diversificado de serviços de suporte no contexto habitacional e de ligação com recursos da comunidade, com o apoio técnico adequado, com vista à promoção da sua participação cívica ativa.

Este modelo trouxe uma mudança de paradigma, pois promove a separação entre a habitação e o tratamento, proporcionando à PSSA o acesso imediato à habitação, não considerando como pré-requisito a participação prévia em programa de tratamento, reabilitação e outros, sendo a habitação o ponto de partida para um percurso de autonomia e integração social, com o objetivo da recuperação e construção da sua identidade.

1.2. Público Alvo | Destinatários

A população a abranger em *Housing First*, é constituída por pessoas em Situação de Sem-abrigo, cuja situação carece de intervenção personalizada, integrada e concertada por parte dos diversos serviços e estruturas de apoio, incluindo nomeadamente a área dos Comportamentos Aditivos, Doença Mental, Deficiência, Ex Combatentes, HIV+, Idosos, LGBTQ+, Minorias Étnicas, Requerentes e Beneficiários de Proteção Internacional, Migrantes Económicos, Tráfico de Pessoas e Violência Doméstica, como forma de combater o estigma e a discriminação.

Com base no conceito ENIPSSA 2017-2023 e que se mantém atual, considera-se pessoa em situação de sem-abrigo (PSSA) aquela que, independentemente da sua nacionalidade, origem racial ou étnica, religião, idade, sexo, orientação sexual, condição socioeconómica e condição de saúde física e mental, se encontre:

- Sem teto - pessoas a viver na rua, noutros espaços públicos (jardins, viadutos, estações de transportes públicos), abrigos de emergência (vagas de emergência em centros de alojamento) ou em locais precários (carros abandonados, vãos de escada, casas abandonadas);

Ou

² A possibilidade de integrar habitação dispersa na comunidade, promove maior envolvimento em atividades significativas, desenvolvimento de contactos sociais e fortalece o sentimento de pertença.

- Sem casa - pessoas a viver em centros de alojamento temporário (Inclui as respostas da Segurança Social ou outras de natureza similar, locais para indivíduos ou famílias onde a pernoita é limitada, sem acesso a alojamento de longa duração), em alojamentos específicos para pessoas “sem casa” (apartamentos de transição, onde a pernoita é limitada, sem acesso a alojamento de longa duração) ou em quartos pagos (total ou parcialmente) pelos serviços sociais ou por outras entidades.

1.3. Admissão

No âmbito do *Housing First*, o único critério de admissão é a pessoa encontrar-se em situação de sem abrigo.

As condições de admissão devem estar de acordo com o Regulamento Interno da Instituição, aprovado pelo ISS, IP, em momento anterior à entrada em funcionamento desta resposta.

O Regulamento Interno, deve conter a organização e o funcionamento do HF, incluindo obrigatoriamente o critério de admissão, as regras de funcionamento, as atividades a desenvolver, serviços a prestar e objetivos previstos, entre outros.

No momento da admissão, a PSSA deve:

- Manifestar expressa vontade de integração em *Housing First*;
- Tomar conhecimento e mostrar concordância com o Regulamento Interno;
- Assinar a Declaração de consentimento | tratamento | partilha de dados, de acordo com o Regulamento Geral de Proteção de Dados (RGPD);
- Assinar Contrato de Prestação de Serviços | Contrato de Arrendamento.

1.4. Comparticipação

As PSSA podem comparticipar nas despesas de funcionamento do serviço, conforme previsto no n.º 2 do artigo 19º da Portaria nº 196-A/2015³, na redação atual, mediante o pagamento de um valor estabelecido em função do serviço prestado, por exemplo consumos de água, eletricidade, gás, etc., e numa lógica de capacitação para a cidadania plena, **até ao limite máximo de 20%**, de acordo com o rendimento per capita⁴. Entende-se que o valor máximo de comparticipação só pode ser solicitado

³ Alterada pela Portaria 218-D/2019 de 15 de julho

⁴ Cf. previsto na Portaria n.º 196-A/2015 de 1 de julho, na redação atual, o rendimento per capita mensal é calculado de acordo com a seguinte fórmula: $RC = \frac{RAF}{12 - D}$

em situações em que o rendimento mensal seja superior à remuneração mínima mensal garantida (RMMG).

O facto das PSSA não deterem rendimentos⁵ não pode impedir o acesso a HF, devendo o Gestor de Caso, apoiar a PSSA no requerimento de todas as prestações sociais a que tenha direito, e articular com os serviços competentes para a atribuição de outros apoios sociais, devendo a situação ser avaliada | atualizada quando houver alterações de rendimento.

Na sequência deste processo, e na perspetiva da PSSA conseguir total autonomia, deixando de beneficiar desta resposta social, o Gestor de Caso deve articular com Entidades Públicas, que permitam à PSSA, ter acesso a Programas de apoio no acesso à habitação⁶.

1.5. Funcionamento

O regulamento interno⁷, deverá estar afixado em local bem visível, e deve ser dado a conhecer à PSSA famílias e outras pessoas significativas, do qual deve constar, designadamente:

- Regras de funcionamento;
- Contacto de apoio telefónico (24h/dia, durante todo o ano);
- Atividades/Serviços prestados;
- Direitos e deveres da Instituição e das PSSA;

A Instituição deverá dispor de um ficheiro de processos individuais das PSSA, conforme a Lei nº 58/2019, de 8 de agosto, Regulamento Geral de Proteção de Dados (RGPD).

Do **processo individual**, deve constar:

- Ficha de Admissão (identificação e residência e telefone de família ou de outra pessoa a contactar);
- Declaração de consentimento | tratamento | partilha de dados, de acordo com o RGPD;
- Contrato de Prestação de Serviços;
- Diagnóstico Social e familiar;
- Plano Individual de Intervenção;

RC = Rendimento per capita mensal, RAF = Rendimento do agregado familiar (anual ou anualizado), D = Despesas mensais fixas, n = Número de elementos do agregado familiar.

⁵ Para efeitos de determinação do montante de rendimento do agregado familiar (RAF), consideram-se os seguintes rendimentos: trabalho dependente; trabalho independente — rendimentos empresariais e profissionais; pensões; prestações sociais (exceto as atribuídas por encargos familiares e por deficiência); Bolsas de estudo e formação (exceto as atribuídas para frequência e conclusão, até ao grau de licenciatura); Prediais; Capitais; Outras fontes de rendimento (exceto os apoios decretados para menores pelo Tribunal, no âmbito das medidas de promoção em meio natural de vida).

⁶ Programa de habitação acessível – Portaria nº 138-C/2021 de 30 junho.

⁷ Qualquer alteração ao Regulamento Interno deverá ser comunicada à Segurança Social, 30 dias antes da sua entrada em vigor.

- Dados clínicos que possam condicionar a convivência com os outros moradores do prédio ou local onde está instalado o HF;
- Avaliação regular do Plano Individual de Intervenção;
- Data do início e termo da intervenção;
- Registo das diligências efetuadas;
- Outras informações consideradas relevantes relativas aos participantes, sua família, ou outras.

Os processos são arquivados em espaço reservado, de acesso restrito e devem ser alvo de numeração/codificação.

1.6. Recursos Humanos

Considera-se que o corpo técnico necessário ao funcionamento do *Housing First*, deverá ser adaptado à real capacidade de cada equipamento. Num quadro de pessoal de referência, definido para 20 PSSA, a equipa deverá ser constituída por:

Quadro 1. Equipa – *Housing First*

EQUIPA DEFINIDA PARA 20 PSSA		QUADRO PESSOAL	
Categoria profissional		Taxa de imputação	Nº efetivos
Técnico Superior - Psicólogo ou Assistente Social ou Terapeuta Ocupacional (gestor de caso)		100%*	1
Monitor ⁸ (preferencialmente Par)		100%	1
TOTAL			2

* a taxa de imputação para cada um dos técnicos e a formação académica deve ter em conta o tipo de intervenção a realizar

Fonte: ISS, IP

A equipa é corresponsável pelo acompanhamento de todo o processo e Plano Individual de Intervenção (PII), sendo responsável pelos contactos privilegiados entre as entidades e serviços necessários à promoção da autonomia da PSSA.

Ao Técnico Superior | Gestor de Caso⁹ compete:

- Proceder à Integração das PSSA em HF;

⁸ O monitor pode ter a categoria profissional de AAD desde que tenha perfil adequado às funções a desempenhar.

⁹ O Técnico Superior da Instituição Protocolada pode ou não ser o Gestor de Caso nomeado pelo NPISA, sendo que as atividades definidas no PII, devem ser realizadas em estreita articulação entre os Técnicos e a PSSA.

- Garantir a assinatura da Declaração de consentimento | tratamento | partilha de dados, de acordo com o RGPD;
- Garantir a assinatura de Contrato de Prestação de Serviços | Arrendamento;
- Acompanhar e orientar as PSSA no processo de integração social, designadamente nas vertentes: da saúde, do emprego, formação profissional, jurídica, escolar, sociocultural, recreativa e desportiva;
- Defender os interesses da PSSA em todas as situações numa perspetiva de “*advocacy*”;
- Articular com o Gestor do Processo Familiar, sempre que necessário;
- Facilitar e mediar o processo de inserção e autonomização, promovendo a ligação com a família e/ou outras pessoas significativas;
- Articular com o Monitor;
- Ter uma abordagem de intervenção em rede e comunitária.

Ao **Monitor** compete, designadamente:

- Acolher as PSSA;
- Promover uma visita guiada pelos serviços essenciais do território (padaria, farmácia, café, lavandaria, etc.);
- Garantir o cumprimento das normas de funcionamento;
- Participar nas reuniões de equipa;
- Orientar no cumprimento das tarefas, responsabilidades e horários;
- Apoiar na promoção das competências;
- Acompanhar as PSSA nas idas e vindas aos hospitais ou outros centros de tratamento, sempre que adequado e solicitado ou combinado pela PSSA;
- Orientar as PSSA na gestão da economia doméstica;
- Apoiar, sempre que solicitado pela PSSA, na compra de vestuário, calçado e outros utensílios de uso comum, tendo em conta as características e necessidade (físicas, psíquicas e sociais), sempre numa perspetiva de progressiva autonomia.

O *Housing First* pode concorrer ao Programa de Integração de Pares, beneficiando de majoração no financiamento pela contratação de trabalhador que tenha sido PSSA.¹⁰

1.7. Capacidade | Lotação

No modelo de HF a ocupação a considerar é de uma (1) pessoa por habitação, sendo permitida a ocupação por casal ou, excecionalmente, no máximo de duas pessoas (2) em coabitação, mediante

¹⁰ Para mais informação, consultar: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.seg-social.pt/documents/10152/28561225/Programa+de+Integra%C3%A7%C3%A3o+de+Pares_2023.pdf/00a6096c-d180-4b70-891e-007c9863b82a

avaliação fundamentada da situação, nomeadamente dos laços relacionais entre ambos e das condições da habitação.

1.8. Período de Permanência

As PSSA poderão manter-se nesta resposta social de forma permanente.

Não devem permanecer no AP as PSSA que:

- Tendo atingido autonomização, não careçam mais desta resposta social;
- Não pretendam manter-se nesta resposta social, por opção/livre arbítrio;
- De forma reiterada e injustificada incumpram os objetivos definidos no PII;
- Careçam de outro tipo de Resposta Social;
- De forma reiterada entrem em incumprimento do regulamento interno

1.9. Implantação | Localização

As habitações devem ser dispersas na comunidade e a sua localização deve ter em consideração:

- Situar-se em zonas habitacionais, com fácil acesso à rede de transportes públicos, e na proximidade de equipamentos de educação, saúde, formação profissional, socioculturais e outros;
- Participação da PSSA no processo de escolha/identificação de habitação, conforme as suas necessidades e preferências;
- Adequação do espaço físico/habitacional - conforto, higiene, habitabilidade e segurança e acessibilidades.

1.10. Características da Habitação

As habitações devem ser individualizadas (preferencialmente tipologia T0 ou T1), ter áreas funcionais específicas, que obedecem a regras de funcionalidade e de conforto, sendo necessário garantir infraestruturas adequadas ao cumprimento dos objetivos, e devem ainda, dispor de habitabilidade, climatização, arejamento e iluminação natural.

Importa garantir/privilegiar que as habitações estejam situadas em locais/prédios que permitam a permanência de animais de estimação.

1.11. Gestão de Vagas

O principal objetivo da gestão de vagas é possibilitar um planejamento e monitorização adequada, na distribuição geográfica das vagas, que permita apoiar o encaminhamento de PSSA, de forma célere e eficaz, para uma integração tão breve quanto possível em HF.

Conforme procedimentos da gestão de vagas, a admissão no HF deve ser realizada pelo NPISA, e na inexistência deste pelo Centro Distrital do ISS, IP (CDist) territorialmente competente.

A Entidade protocolada deve comunicar as **vagas disponíveis**¹¹ aos NPISA e aos CDist do ISS, IP territorialmente competente, através do preenchimento do formulário criado para esse efeito, que por sua vez regista na plataforma da ENIPSSA até ao dia 10 do mês seguinte.

¹¹ Através do envio de dados de Monitorização de Frequências.

CAPÍTULO 2

Modelo de Intervenção

O *Housing First*, tem como filosofia a separação entre a habitação permanente, integrada na comunidade, e o tratamento da PSSA, proporcionando acesso imediato à habitação, sem que haja pré-condição de tratamento e/ou reabilitação.

A estratégia de intervenção, no HF passa por dinamizar os recursos da comunidade envolvente, facilitando o acesso a programas de recuperação/integração adequados à condição e necessidades da PSSA.

O modelo *Housing First*, comparativamente com os modelos de integração já existentes, permite a oportunidade de viver na comunidade e ser valorizado(a) pelas suas capacidades únicas.

Para uma plena integração comunitária, deve ter-se em consideração elementos individuais das PSSA, nomeadamente competências básicas, como os “seus talentos”, permitindo a oportunidade de viver em comunidade, com direitos e deveres, participação ativa (cidadania plena) e acesso a recursos/serviços da rede social.

Assim, pressupõe-se um processo colaborativo de prestação de serviços, que visa responder às necessidades e objetivos das PSSA e que assenta no desenvolvimento de estratégias flexíveis de comunicação e na coordenação/otimização dos recursos disponíveis.

Com o objetivo de harmonizar procedimentos, propõe-se um Modelo de Intervenção, que tem por base a filosofia do HF e os fundamentos | princípios definidos na ENIPSSA, e que permite um circuito de articulação | intervenção entre os Serviços e as Instituições.

O modelo apresentado tem como foco central a Pessoa como um todo e no seu contexto de vida. Este Modelo, que se pretende integrado e integral, preconiza a prevenção de novas situações, mediante um acompanhamento de proximidade e o desenvolvimento de uma relação de ajuda. Tem subjacente uma premissa de qualificação e rentabilização de recursos humanos e financeiros, nomeadamente para evitar duplicação de respostas.

Trata-se de um modelo aberto, de acordo com os requisitos definidos no conceito de PSSA¹², baseado na prevenção, intervenção e integração comunitária¹³, implica a construção de um

¹² Conforme pág.10.

¹³ Os indicadores de base da prevenção referenciados no Modelo de Intervenção e Acompanhamento Integrado encontram-se estruturados nos seguintes níveis: sociopolítico - contemplam medidas de planeamento e monitorização de políticas de combate e prevenção do fenómeno (a nível local e nacional); organizacional - englobam parcerias locais articuladas (NPISA, CLAS, ou outros intervenientes locais) e medidas preventivas associadas à saúde, à desinstitucionalização, aos procedimentos de saída de estabelecimentos prisionais e ainda aos diversos processos conducentes à perda de habitação.

Diagnóstico participado, pela PSSA, Técnicos e serviços interventores, a fim “de disponibilizar todos os recursos e as soluções que podemos, mas deixar-lhes a dignidade de escolher por si próprios” (BARRETO et al.,20), permitindo identificar prioridades no percurso de inserção, de acordo com os interesses, as necessidades/vulnerabilidades e potencialidades identificadas.

Nesta perspetiva, pressupõe-se uma abordagem multidimensional na elaboração do diagnóstico social e no acompanhamento dos casos, com desenho de um projeto de vida individual com vista à inserção e autonomização face aos serviços.

Sustenta-se esta abordagem na teoria das forças que aponta para um processo de intervenção técnica que permite apoiar as PSSA a alcançar os objetivos que traçam para si mesmas, sendo papel da equipa técnica fomentar nos utentes o reconhecimento e valorização das suas próprias forças e recursos, facilitando um processo de reaquisição e de autorreconhecimento do poder sobre as suas vidas (Oliveira, 2016: 213). Para tal é essencial o estabelecimento de relações de ajuda, empáticas e promotoras do *empowerment* dos indivíduos.

Um dos princípios desta abordagem é a integração participativa, da PSSA, na vida diária da comunidade, com o objetivo de promover o sentimento de pertença.

Assim, de acordo com o Modelo, as ações a definir com vista à inserção da PSSA, são traduzidas num **Plano Individual de Intervenção (PII)**, por um **período de 6 meses**¹⁴, cuja elaboração é da responsabilidade do Gestor de Caso, com a colaboração do Gestor do Processo Familiar e da PSSA.

O PII é definido em conjunto com a PSSA, contratualizando ações com vista à autonomia, adequadas às suas expetativas, bem como às potencialidades e necessidades diagnosticadas em cada momento de avaliação. À semelhança do Diagnóstico Social que lhe dá origem, deve ser alvo de revisão cíclica ou sempre que se justifique.

No caso da PSSA beneficiar de Rendimento Social de Inserção, as ações definidas no PII são complementares às do Contrato de Inserção (CI). No entanto, o incumprimento do CI não pode ser utilizado como justificação para determinar a exclusão do HF.

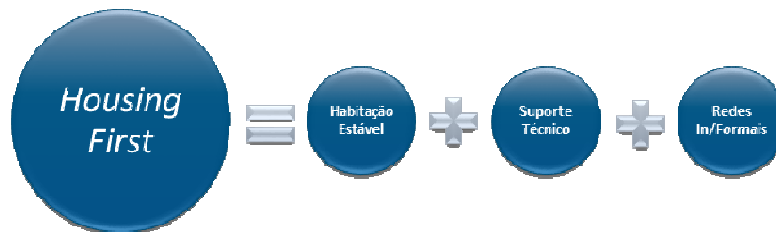
Todos as PSSA, têm um Gestor de Processo familiar, seja este Técnico designado pelo Município ou pelo CDist territorialmente competente, atuando próximo da pessoa, avaliando as necessidades a nível global, e desenvolvendo a atividade numa **dupla vertente**:

- **Suporte direto ao utente** - assente na avaliação e planeamento individualizado da intervenção;

¹⁴ O PII é definido para 6 meses. Findo este período, é efetuada uma avaliação | revisão das atividades planeadas inicialmente, ou sempre que se justifique.

- **Coordenação das redes in/formais** - no acesso e articulação de um conjunto de outros serviços geralmente fragmentados.

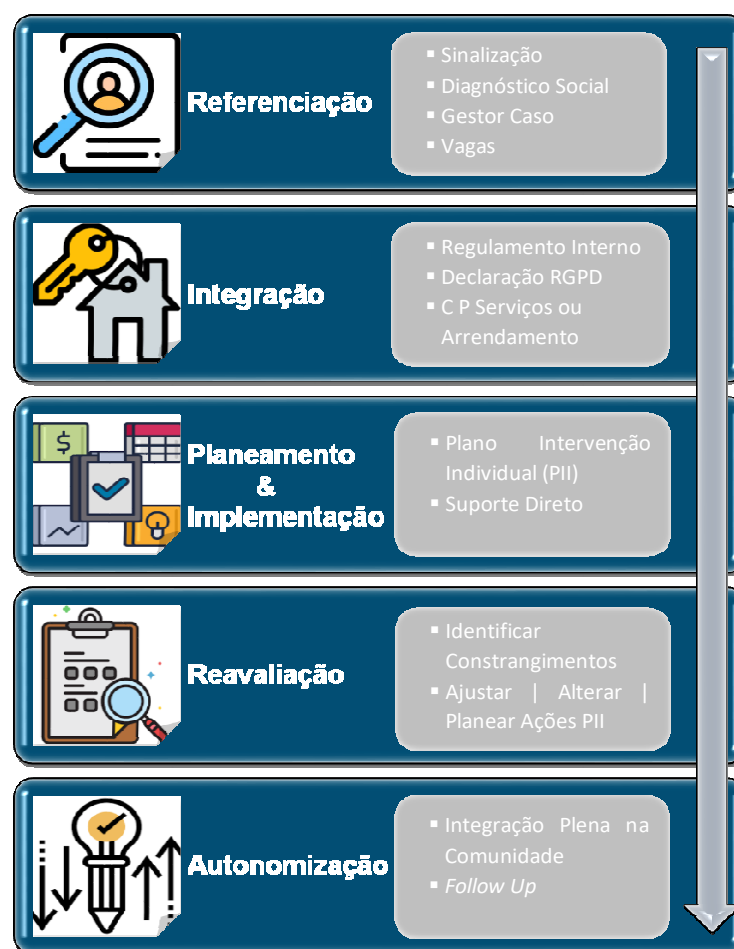
Figura 1. Fatores chave no *Housing First*



Fonte: Elaborado pelo ISS, IP | DDS | UIS, com base na Filosofia do *Housing First*

Nesta sequência, apresenta-se a **metodologia a implementar**, pelo Gestor de Caso e Gestor do Processo familiar, na Intervenção com a PSSA:

Figura 2. Modelo de Intervenção Técnica com a PSSA



Fonte: Elaborado pelo ISS, IP | DDS | UIS, com base na Filosofia do HF e Modelo de Intervenção e Acompanhamento Integrado, preconizado pela ENIPSSA

2.1. Referenciação

Qualquer Entidade ou cidadão pode efetuar a Sinalização para o NPISA | Município ou CDist, sendo estes responsáveis pela elaboração do diagnóstico social.

O diagnóstico social inicial da situação (avaliação)¹⁵ deve identificar, analisar e fazer uma síntese dos interesses, das necessidades e das potencialidades, tendo em consideração informações sobre a situação atual, percurso de vida, saúde, económica, grau de autonomia, contexto familiar, grau de ensino, entre outras, que o Técnico considere pertinentes para uma correta avaliação.

A Referenciação para HF, deverá ser efetuada em consonância com o diagnóstico social, por parte do NPISA | Município ou CDist, por forma a aferir se a PSSA preenche os critérios para integrar o AP

Assim, conforme os procedimentos internos do NPISA, verifica-se as vagas disponíveis¹⁶. Na sequência do diagnóstico social, e de acordo com as características da PSSA, o GPF estabelece a ligação com a Instituição responsável pelo HF, a fim de promover a integração.

2.2. Integração

Havendo disponibilidade de vagas, o GPF informa a PSSA da possibilidade de integrar esta resposta social e transmite as normas (direitos e deveres) e funcionamento, e desenvolve os procedimentos necessários para a admissão da PSSA, iniciando o processo, preferencialmente com o Gestor de Caso, com a assinatura da Declaração de consentimento | tratamento | partilha de dados, de acordo com o RGPD e do Contrato de Prestação de Serviços.

A habitação disponibilizada deve ser adequada ao cumprimento dos objetivos e dispor de boas condições de habitabilidade, climatização, arejamento e iluminação natural. O Gestor de Caso assegura que a habitação dispõe de equipamentos, mobiliário e eletrodomésticos, assim como, numa primeira fase, alguns bens de primeira necessidade.

¹⁵ O diagnóstico social corresponde à análise da realidade social num determinado contexto social, espacial e temporal, respeitante a uma ou várias situações problemáticas.” (PROFISSS, 1999, Unidade Modular N.º 45 Diagnóstico Social). A identificação, análise e síntese das necessidades, dos problemas, das capacidades e dos recursos dos indivíduos e das famílias é a base do plano de inserção.

¹⁶ Cf. Ponto 1.11. Gestão de Vagas.

2.3. Planeamento & Implementação do PII

Nesta fase, o GC e a restante Equipa Técnica¹⁷ em conjunto com a PSSA, avaliam as necessidades e potencialidades, com o objetivo de elaborar o Plano Individual de Intervenção (PII), **para um período de 6 meses**. O PII é elaborado mediante um processo colaborativo, que assenta no desenvolvimento de estratégias flexíveis de comunicação e na coordenação e otimização dos recursos disponíveis, possibilitando o acesso a uma ampla gama de serviços, assim como: inscrição nos serviços de Saúde locais, serviços comunitários envolventes, etc.

Com o objetivo de garantir dignidade e respeito pelas particularidades de cada um, apresenta-se o quadro de referência com as áreas e capacidades, que serve como orientação para a avaliação técnica individualizada das necessidades | potencialidades | capacitação, da PSSA, aquando da definição do PII, pelos Técnicos de Acompanhamento.

Quadro 2. Áreas de Intervenção

Áreas	Capacidades	Descrição
Bem-Estar & Direitos	Vida	Capacidade de viver com qualidade de vida
	Saúde	Saúde, alimentação saudável, rotinas, habitação condigna
	Integridade	Liberdade de movimento, escolha, segurança, sexual e reprodutiva
Liberdade & Oportunidades	Sentidos	Liberdade de imaginação, pensamentos, criatividade e expressão
	Emoções	Relacionamento interpessoal e desenvolvimento emocional
	Razão	Reflexão crítica, planeamento, envolvimento em papéis sociais significativos
Aspirações Pessoais, Sociais & Políticas	Participação	Viver em sociedade, bases sociais de auto-respeito, não humilhação e não discriminação
	Lazer	Aceder a atividades lúdicas, culturais, recreativas e desportivas
	Natureza	Viver uma relação próxima com animais, plantas e natureza
	Controlo	Participação ativa nas escolhas políticas, controlo da sua própria vida e gestão dos seus bens materiais

Fonte: Elaborado pelo ISS, IP | DDS | UIS, adaptado de Amartya Sen (2000) e Martha Nussbaum (2013)

¹⁷ Cf. Ponto 1.6. Recursos Humanos, Quadro 1. Equipa Técnica – *Housing First*

Definidas as ações no PII, o GC¹⁸ e a restante Equipa Técnica, devem prestar suporte direto, no planeamento e concretização das mesmas, e ter um **papel facilitador** no acesso aos serviços | recursos:

- Apoio à PSSA e elementos da sua rede informal;
- Efetuar encaminhamentos para outros serviços (consoante as necessidades e interesses identificados);
- Apoiar e orientar na execução das atividades definidas;
- Negociar e representar a PSSA, sempre que necessário e solicitado pela mesma;
- Acompanhar/monitorizar e valorizar os progressos;
- Ou outras ações não identificadas acima, mas necessárias ou solicitadas pela PSSA.

Este suporte pressupõe que a Equipa Técnica **reúna com a PSSA, regularmente**, com a frequência considerada necessária, preferencialmente com periodicidade **semanal** ou **quinzenal**, em função dos progressos e identificação de fatores bloqueadores, no sentido da valorização do seu percurso/conquistas e suporte na superação dos constrangimentos identificados.

Deste acompanhamento pode resultar, a todo o tempo a revisão do PII.

2.4. Reavaliação

Chegando ao término do período de vigência do PII, o Gestor de Caso e a PSSA, procedem a uma reavaliação diagnóstica. Face ao grau de concretização das ações, aos impactos esperados e resultados obtidos, proceder-se-á ao ajuste | alteração | planeamento de novas ações.

O PII é um documento aberto, podendo ser adaptado à evolução do progresso da PSSA, podendo ser ajustado, quando houver alterações do diagnóstico social, ou sempre que se justifique, sempre visando a autonomização da PSSA.

2.5. Autonomização

Em *Housing First*, o principal objetivo é a integração plena da PSSA na comunidade.

A intervenção técnica realizada junto das PSSA, com o acompanhamento adequado | promovido | desenvolvido pela Equipa, promove o fortalecimento de competências e recursos que permitem à pessoa assegurar autonomamente a sua própria “solução” habitacional.

¹⁸ O Gestor de Caso é responsável pela definição e acompanhamento das ações definidas no PII.

No entanto, a saída do HF deve ser planeada (tempo em que acontece e recursos a alocar) mantendo o Gestor de Caso o acompanhamento à pessoa pelo período considerado adequado face à sua situação (mesmo após saída do AP), numa lógica de *Follow Up*, a fim de reforçar as competências e prevenir retrocesso.

Nesta fase, é ainda fundamental fazer um balanço, no qual se deve aferir aspetos positivos e | ou que carecem de melhoria, tendo a PSSA uma voz ativa, relativamente aos serviços contratualizados.

CAPÍTULO 3

Monitorização da Resposta Social

Conforme previsto no artigo 31º, da Portaria n.º 196-A/2015 de 1 de julho, na redação atual, compete ao ISS, IP monitorizar e avaliar os Protocolos, nomeadamente ao nível:

- a. Cumprimento dos objetivos estabelecidos;
- b. Qualidade do serviço prestado;
- c. Intervenção técnica realizada;
- d. Medidas inovadoras implementadas.

Nesta sequência, o CDist assume a responsabilidade de monitorizar e avaliar os Protocolos, através de:

- a. Criação de sistema de comunicação com as Entidades responsáveis pelos AP do seu território que garanta o conhecimento da existência de vaga, no máximo de 48 horas seguintes após a ocorrência da mesma;
- b. Registo pelo Centro Distrital dos formulários de frequências preenchidos e enviados pelas Entidades responsáveis pelos AP do seu território na plataforma da ENIPSSA;
- c. Visita de Acompanhamento Técnico **semestral**, às Entidade responsáveis pelo HF¹⁹;
- d. Relatório de Atividades, enviado pelas Entidades responsáveis pelo HF, **120 dias antes do seu termo**.

Os Protocolos HF têm duração máxima de 24 meses, podendo ser renovados, por igual período, mediante avaliação positiva realizada até **120 dias** antes do termo do prazo inicial.

¹⁹ Ficha de Acompanhamento Técnico

Figura 3. Monitorização & Avaliação



Fonte: Elaborado pelo ISS, IP | DDS | UIS

Bibliografia

Baptista, I. (2018) The New Portuguese Homelessness Strategy: Recent Developments. *European Journal of Homelessness* _Volume, 12

Baptista, I., Marlier, E. (2019) Fighting homelessness and housing exclusion in Europe: A study of national policies, European Social Policy Network (ESPN), Brussels: European Commission

Barreto, Elias et al. (2019) Dignidade e Bem-Estar: Trocar para mudar (Projeto), Abordagens Práticas para trabalhar com pessoas em situação de sem-abrigo e Problemas de Saúde Mental, Lisboa, Co-funded by the Erasmus+ Programme of the European Union

Boletim Informativo, Departamento de Desenvolvimento Social, nº 23 de 30 de junho 2014

Boletim Informativo, Departamento de Desenvolvimento Social, nº 6 de 10 de novembro 2016

De Matos, M. G., Ornelas, J., Vargas-Moniz, M., Goulão, J., Capucha, L., & Calado, P. (2018) Transformative community mental health: perspectives from Portugal and Europe. *Transformative community mental health: perspectives from Portugal and Europe*

Declaração de Retificação n.º 958/2019 de 09 de dezembro, Retificação do sumário do Despacho n.º 11199/2019, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 229, de 28 de novembro de 2019

Decreto-Lei n.º 90/2017, de 28 de julho, altera o regime jurídico do rendimento social de inserção

Decreto-Lei n.º 37/2018, de 4 de maio, estabelece o 1.º Direito - Programa de Apoio ao Acesso à Habitação, que visa a promoção de soluções habitacionais para pessoas que vivem em condições habitacionais indignas e que não dispõem de capacidade financeira para suportar o custo do acesso a uma habitação adequada, Alterado por: Decreto-Lei n.º 84/2019, de 28 de junho (art. 184º) e Decreto-Lei n.º 81/2020, de 2 de outubro

Decreto-Lei n.º 55/2020 de 12 de agosto, concretiza a transferência de competências para os órgãos municipais e para as entidades intermunicipais no domínio da ação social

Despacho n.º 1810/2004 (2.ª série), de 27 de janeiro, determina que os núcleos locais de inserção (NLI) previstos no Decreto-Lei n.º 283/2003, de 8 de novembro

Despacho n.º 11199/2019 de 28 de novembro, Elegibilidade das pessoas em situação de sem-abrigo inscritas no IEFP, IP, como desempregadas, sendo as mesmas equiparadas aos desempregados para efeitos de integração na medida Contrato-Emprego

Direcção-Geral da Solidariedade e Segurança Social (2004) Guião Técnico Comunidade de Inserção

ENIPSSA (2017-2023), Plano de Ação 2019-2020

ENIPSSA (2018), Estratégia Nacional para a Integração de Pessoas em Situação Sem Abrigo

ENIPSSA (2018), GIMAE - Grupo para a Implementação, Monitorização e Avaliação da Estratégia Nacional para a Integração das Pessoas em Situação de Sem-Abrigo 2017-2023, Modelo de Intervenção e Acompanhamento

Housing, Theory and Society ISSN: (Print) (Online) Journal homepage: <https://www.tandfonline.com/loi/shou20> Home as a Base for a Well-Lived Life: Comparing the Capabilities of Homeless Service Users in Housing First and the Staircase of Transition in Europe

https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_pt

<http://www.europarl.europa.eu/portal/en>

<https://op.europa.eu/webpub/com/carta-dos-direitos-fundamentais/pt/>

<http://www.feantsa.org>

ISS, IP, Departamento de Desenvolvimento Social e Programas (2012), Apartamento de Reinserção Social, Área | Pessoas Toxicodependentes

Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro, alterada pela Lei n.º 83-A/2013 de 30 de dezembro, As Bases Gerais do Sistema de Segurança Social

Modelo de Intervenção e Acompanhamento (2018), GIMAE - Grupo para a Implementação, Monitorização e Avaliação da Estratégia Nacional para a Integração das Pessoas em Situação de Sem-Abrigo 2017-2023

NUSSBAUM, Martha C. (2013) Fronteiras da justiça: deficiência, nacionalidade, pertencimento a espécie, São Paulo, Editora WMF Martins Fontes

OLIVEIRA, Ana Maria da Costa (2016) A Teoria das Forças, um referencial para a prática na intervenção social, Universidade Católica Editora

Petit J, Loubiere S, Tinland A, Vargas, Moniz M, Spinnewijn F, Manning R, et al. (2019) European public perceptions of homelessness: A knowledge, attitudes and practices survey. PLoS ONE 14(9)

Portaria n.º 137/2015, de 19 de maio, primeira alteração da Portaria n.º 188/2014, de 18 de setembro que regulamentou as condições de organização e de funcionamento do Serviço de Atendimento e Acompanhamento Social, adiante designado por SAAS

Portaria n.º 196-A/2015, de 1 de julho, na redação atual, que define os critérios, regras e formas em que assenta o modelo específico da cooperação estabelecida entre o Instituto da Segurança Social, I. P., e as instituições particulares de solidariedade social ou legalmente equiparadas, para o desenvolvimento de respostas sociais, em conformidade com o subsistema de ação social

Portaria n.º 253/2017 de 8 de agosto, alteração da Portaria n.º 257/2012, de 27 de agosto, alterada pelos Decretos-Leis n.º 13/2013, de 25 de janeiro, e 1/2016, de 6 de janeiro, e pela Portaria n.º 5/2017, de 3 de janeiro, relativa à atribuição do rendimento social de inserção (RSI)

Portaria n.º 230/ 2018, de 17 de agosto, regulamenta o Decreto-Lei n.º 37/2018, de 4 de junho, e, em execução do n.º 4 do artigo 63.º desse decreto-lei, define o modelo e os elementos essenciais para efeito da apresentação ao Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I. P. (IHRU, I. P.), das candidaturas à concessão de apoios ao abrigo desse programa, Alterada pela Portaria n.º 41/2021, de 22 de fevereiro

Portaria 218-A-D/2019, de 15 de julho, que procede à segunda alteração à Portaria n.º 196-A/2015, de 1 de julho, que define os critérios, regras e formas em que assenta o modelo específico da cooperação estabelecida entre o Instituto da Segurança Social, I. P., e as instituições particulares de solidariedade social ou legalmente equiparadas, para o desenvolvimento de respostas sociais, em conformidade com o subsistema de ação social

Portaria n.º 138-C/2021, de 30 de junho, define o modelo e os elementos complementares a que devem obedecer as candidaturas, para financiar o Programa de Apoio ao Acesso à Habitação e a Bolsa Nacional de Alojamento Urgente e Temporário

Resolução do Conselho de Ministros n.º 107/2017 de 25 de julho, aprovação da Estratégia Nacional para a Integração de Pessoas em Situação de Sem-Abrigo

Resolução do Conselho de Ministros n.º 50-A/2018 de 02 de maio, Nova Geração de Políticas de Habitação

Resolução do Conselho de Ministros n.º 2/2020 de 21 de janeiro, alteração à Estratégia Nacional para a Integração de Pessoas em Situação de Sem-Abrigo

Resolução do Conselho de Ministros n.º 208/2024 de 30 de dezembro, aprova a Nova Estratégia para a Integração das Pessoas em Situação de Sem-Abrigo 2025-2030 e o respetivo Plano de Ação para os anos de 2025-2026.

SEN, Amartya (2000) Desenvolvimento como liberdade, São Paulo, Companhia das Letras