

DESTAQUES DO
**CONJUNTO DE FERRAMENTAS
DA OCDE PARA O COMBATE
À SITUAÇÃO SEM-ABRIGO**





Cofinanciado pela
União Europeia



Este estudo foi publicado sob a responsabilidade do Secretário-Geral da OCDE. As opiniões expressas e os argumentos utilizados não refletem necessariamente as opiniões oficiais dos países membros da OCDE.

Esta publicação foi produzida com o apoio financeiro da União Europeia. As opiniões aqui expressas não podem, de forma alguma, ser consideradas como reflectindo a opinião oficial da União Europeia.

Este documento e qualquer dados em anexo aqui incluídos foram elaborados sem prejuízo do status ou soberania de qualquer território, da delimitação de limites e fronteiras internacionais e do nome do território, cidade ou área.

© OCDE 2025

Esta tradução foi encomendada pela Direcção do Emprego, Trabalho e Assuntos Sociais da OCDE e a sua exactidão não pode ser garantida pela OCDE. As únicas versões oficiais são os textos em inglês e/ou francês.



Atribuição 4.0 Internacional (CC BY 4.0)

Este trabalho é disponibilizado sob a licença Creative Commons Attribution 4.0 International. Ao utilizar esta obra, você aceita estar vinculado aos termos desta licença (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

Atribuição – você deve citar a obra.

Traduções – você deve citar o trabalho original, identificar as alterações no original e adicionar o texto a seguir: No caso de qualquer discrepância entre a obra original e a tradução, somente o texto da obra original deverá ser considerado válido.

Adaptações – você deve citar a obra original e acrescentar o seguinte texto: Esta é uma adaptação de um trabalho original da OCDE. As opiniões expressas e os argumentos empregados nesta adaptação não devem ser relatados como representando as opiniões oficiais da OCDE ou de seus países membros.

Material de terceiros – a licença não se aplica ao material de terceiros contido na obra. Se usar esse material, você é responsável por obter permissão do terceiro e por quaisquer reclamações de violação. Você não deve usar o logotipo da OCDE, a identidade visual ou a imagem da capa sem permissão expressa nem sugerir que a OCDE aprove a sua utilização do documento.

Qualquer contestação que surja em relação a esta licença será resolvida por arbitragem de acordo com as Regras de Arbitragem do Tribunal Permanente de Arbitragem (PCA) de 2012. A sede da arbitragem será Paris (França). O número de árbitros será um.



UM DESAFIO POLÍTICO COMPLEXO, PERSISTENTE E PROFUNDAMENTE HUMANO

Encontrar-se em situação de sem-abrigo afeta mais de dois milhões de pessoas nos países da OCDE e da UE.

Em 2024, mais de dois milhões de pessoas nos países da OCDE e da UE encontravam-se em situação de sem-abrigo, com diferenças consideráveis entre países (OCDE, OECD Affordable Housing Database, 2024). A atenção a esta questão foi renovada com a crise da COVID-19 e a pressão está a aumentar para que os governos melhorem a avaliação e a resposta ao problema das pessoas em situação sem-abrigo. Nos países da OCDE e da UE, as autoridades nacionais e locais estão a aperfeiçoar os instrumentos de medição e avaliação e, ao mesmo tempo, a implementar estratégias focadas na prevenção das

situações de sem-abrigo e abordagens “Housing First”, que disponibilizam de forma imediata uma habitação de longa duração a estas pessoas, bem como o acesso aos serviços de apoio necessários. Os problemas de habitação em termos gerais e das pessoas em situação de sem-abrigo em particular estão cada vez mais no topo da lista de preocupações da população em geral (OCDE, 2022 OECD Risks that Matter Survey, 2023). Em junho de 2021, todos os Estados-Membros da UE assinaram a Declaração de Lisboa para lançar a Plataforma Europeia de Combate à Situação de Sem-Abrigo (EPOCH), comprometendo-se assim a trabalhar para acabar com o problema até 2030 e, especialmente, para garantir que ninguém fica na rua (Comissão Europeia, 2021).

OUTROS RECURSOS DA OCDE SOBRE AS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE SEM-ABRIGO

- Consulte a [OECD Affordable Housing Database](#) para obter os dados internacionais mais recentes sobre a população em situação de sem-abrigo, as taxas de despejo, as estratégias nacionais para resolver o problema das pessoas em situação de sem-abrigo e muito mais.
- Em [OECD Country Notes on Homelessness Data](#) inclui-se um resumo detalhado dos dados sobre as pessoas em situação de sem-abrigo e as abordagens para a recolha deste tipo de dados em 40 países da OCDE e da UE.
- Por favor, consulte [OECD Monitoring Framework: Measuring Homelessness in OECD and EU countries](#).
- Reveja o Relatório sobre Políticas da OCDE, [Better Data and Policies to Fight Homelessness in the OECD](#).
- Leia mais sobre os serviços sociais integrados, [Integrating Social Services for Vulnerable Groups](#).



Em 2024, mais de dois milhões de pessoas nos países da OCDE e da UE encontravam-se em situação de sem-abrigo.

ORIENTAÇÕES E BOAS PRÁTICAS: O CONJUNTO DE FERRAMENTAS DA OCDE PARA COMBATER A SITUAÇÃO DE SEM-ABRIGO

O conjunto de ferramentas da OCDE para combater a situação de sem-abrigo fornece orientações aos decisores políticos para evitar que as pessoas fiquem nesta condição, apoiar as pessoas que vivem em situação de sem-abrigo e proporcionar vias sustentáveis para que possam sair desta situação.

Os nove blocos para a luta contra a situação de sem-abrigo.

O conjunto de ferramentas está estruturado em nove blocos que, em conjunto, ajudam os decisores políticos a conceber estratégias *Housing Led* integradas e orientadas para as pessoas (Figura 1). Em conjunto, os blocos oferecem aconselhamento para as diferentes fases do processo de decisão política e estão organizados com base em três temas principais:

- **Conceção de políticas:** Abordar os pontos críticos do processo de elaboração de políticas, isto é, o aconselhamento estratégico, o envolvimento das partes interessadas e o desenvolvimento de políticas (Bloco 1), o fortalecimento das medidas e a avaliação das situações de sem-abrigo (Bloco 2) e a inclusão da monitorização e da avaliação sistemáticas na elaboração de políticas (Bloco 3).
- **Ênfase nas políticas:** Centrar a atenção nas principais prioridades políticas, que devem passar da orientação atual baseada na resposta a situações de emergência e crise para dar prioridade à prevenção (Bloco 4), assegurar soluções de habitação de longa duração e generalizar as abordagens *Housing Led* e *Housing First* (Bloco 5), e prestar

serviços de apoio e acompanhamento personalizados e facilmente acessíveis (Bloco 6).

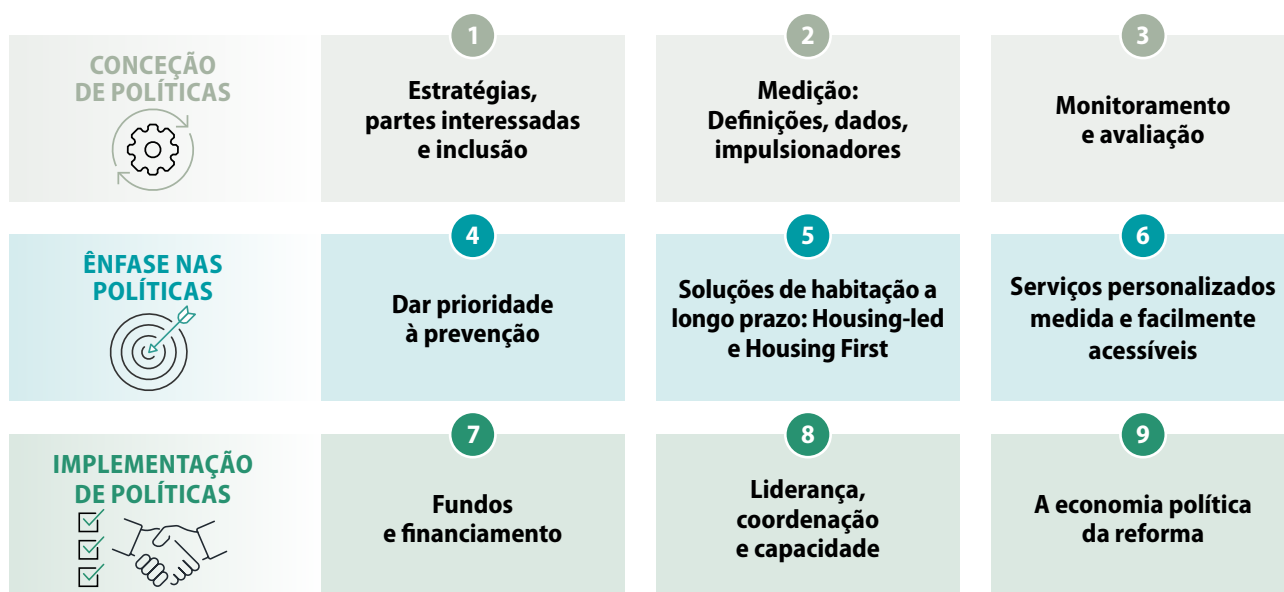
- **Implementação das políticas:** Reconhecer a importância de dispor de estruturas, sistemas e comunicações eficazes para implementar as políticas públicas, incluindo a forma de mobilizar a disponibilização de fundos e o financiamento, e alinhar as estruturas de incentivos (Bloco 7) e gerir a política económica para pôr termo funcionalmente às situações de sem-abrigo (Bloco 9).

Não é necessário que os decisores políticos abordem todos os blocos ao mesmo tempo. Dependendo do contexto de cada país, podem concentrar-se em primeiro lugar nas prioridades mais prementes.

A quem se destina este conjunto de ferramentas?

Estes instrumentos destinam-se principalmente aos decisores políticos e profissionais nacionais, regionais e locais que trabalham nos âmbitos da situação de sem-abrigo, da política social, da habitação e de questões conexas. No entanto, uma vez que as políticas eficazes de combate às situações de sem-abrigo transcendem o âmbito político e envolvem indivíduos e instituições de diferentes níveis de governo e do setor privado, este conjunto de ferramentas visa também outras partes interessadas: agências de estatística; representantes de organizações não governamentais (ONG); prestadores de serviços e organizações sem fins lucrativos; promotores e agentes imobiliários; fundações, instituições particulares de solidariedade social, e o setor comercial.

FIGURA 1. Os nove blocos de boas práticas políticas para combater a situação de sem-abrigo





BLOCO 1

ESTRATÉGIAS, PARTES INTERESSADAS E INCLUSÃO

O desenvolvimento de orientações estratégicas – que podem assumir a forma de uma estratégia nacional para as pessoas em situação de sem-abrigo, de um quadro de políticas nacional ou de um plano de ação – é frequentemente um primeiro passo importante para ajudar os governos a definir prioridades, determinar objetivos claros e mensuráveis e as ações e recursos correspondentes para os alcançar, e reunir os intervenientes relevantes para definir e tentar alcançar um objetivo comum. Mais de 60 % dos países da OCDE e da UE têm em vigor políticas nacionais para combater o fenómeno da situação de sem-abrigo, mas menos de metade dos países que dispõem de uma estratégia nacional incluem um compromisso explícito para a sua eliminação. A natureza transversal do fenómeno da situação de sem-abrigo exige a colaboração de diversas partes interessadas e instituições, bem como de pessoas que tenham vivido o problema em primeira mão e que possam ajudar a conceber e melhorar a prestação de serviços e soluções de habitação, bem como a identificar potenciais estrangulamentos com base em experiências do mundo real. Na realidade, a inclusão deveria ser um princípio central tanto no desenvolvimento de políticas como na conceção e prestação de serviços e soluções de habitação para as pessoas em situação de sem-abrigo. Os nove blocos deste conjunto de ferramentas podem fornecer uma estrutura útil para isso.

BASES PARA O SUCESSO:

- Desenvolver uma estratégia para acabar com o fenómeno da situação de sem-abrigo que defina e valorize a escala e o âmbito do problema; determinar prioridades básicas e objetivos mensuráveis; identificar as ações propostas; envolver os responsáveis desde o início; estabelecer ligações com outras políticas pertinentes (por exemplo, habitação e proteção social) e incluir um acompanhamento e uma avaliação sistemáticos.
- Identificar e envolver diferentes partes interessadas com o objetivo de resolver o problema das pessoas em situação de sem-abrigo, incluindo pessoas e instituições dentro e fora do governo e que contem com uma vasta gama de experiências políticas, experiências práticas e perspetivas.
- Envolver as pessoas com experiência direta no âmbito do fenómeno de forma significativa e sistemática em todas as fases (estratégia, conceção e execução dos programas) do ciclo político, incluindo a criação de estruturas de incentivo adequadas (Caixa 1).
- Desenvolver estratégias e políticas públicas que promovam a inclusão e salvaguardem os direitos das pessoas em situação de sem-abrigo.

CAIXA 1. Envolver as pessoas com experiência direta no âmbito da situação de sem-abrigo na conceção e implementação de políticas, garantindo:

- Cocriação de estratégias, instrumentos, políticas e programas para as pessoas em situação de sem-abrigo.
- A parceria, desde o início, para a conceção e implementação das intervenções *Housing Led* e *Housing First*.
- Participação na conceção e prestação de serviços a pessoas em situação de sem-abrigo, especialmente em termos de identificação e superação de estrangulamentos no acesso aos serviços.
- Apoio entre pares a pessoas em situação de sem-abrigo e divulgação de informação.
- Assistência no desenvolvimento de estruturas de medição da situação de sem-abrigo.
- Participação em exercícios periódicos de monitorização e avaliação para determinar a eficácia das intervenções políticas na perspetiva dos utilizadores ou beneficiários.
- Ser contratado como membro do quadro de pessoal.



BLOCO 2

MEDIÇÃO: DEFINIÇÕES, DADOS, IMPULSIONADORES

A existência de políticas eficazes para as pessoas em situação de sem-abrigo baseia-se numa avaliação regular da dimensão e do âmbito do desafio, bem como numa compreensão aprofundada das suas causas mais comuns num determinado contexto. No entanto, na prática, os desafios e limitações metodológicas dificultam a avaliação da dimensão do fenómeno e complicam as comparações entre países. Não existe uma experiência única da situação de sem-abrigo e esta nem sempre é “visível” nas estatísticas governamentais (Caixa 2). As pessoas entram em situação de sem-abrigo devido a vários fatores (Caixa 3) e a sua experiência pode ser breve ou temporária, ou prolongar-se durante períodos longos. Por conseguinte, não existe uma definição internacionalmente acordada de situação de sem-abrigo. Embora as definições nas estatísticas nacionais variem, muitos países utilizam a [ETHOS Light Typology](#) para avaliar e comparar o fenómeno da situação de sem-abrigo com base em diferentes situações de vida.

A vasta gama de métodos utilizados para recolher dados sobre as pessoas em situação de sem-abrigo tendo em vista a elaboração de estatísticas governamentais oficiais (incluindo, por exemplo, métodos baseados em inquéritos e dados administrativos) coloca desafios adicionais à medição e comparação entre países. Cada um desses métodos apresenta pontos fortes e fracos, e pode subestimar ou “ignorar” alguns grupos sociodemográficos (por exemplo, mulheres, jovens ou crianças, pessoas que se identificam como LGBTI; minorias étnicas e raciais, migrantes). O documento complementar *OECD Monitoring Framework: Measuring Homelessness in OECD and EU countries* apresenta recomendações adicionais para melhorar a recolha de dados, a comunicação de informações e o acompanhamento.

BASES PARA O SUCESSO:

- Assegurar que a recolha de dados sobre as pessoas em situação de sem-abrigo é relevante em termos de políticas, isto é, que é concebida e implementada com um objetivo estratégico claro. O alinhamento dos esforços de recolha de dados com um compromisso político mensurável e claro para acabar com a situação de sem-abrigo (ou tipos específicos de situação sem-abrigo) pode ser particularmente útil.
- Desenvolver uma definição estatística clara e coerente das situações de sem-abrigo na qual se baseiam os esforços de recolha de dados, sustentada pela ETHOS Light Typology.
- Recolher dados desagregados por diferentes tipos de situação de sem-abrigo (por exemplo, ETHOS Light Typology) e características demográficas fundamentais que sejam relevantes num determinado contexto nacional, a fim de facilitar avaliações aprofundadas e desenvolver intervenções adaptadas.

CAIXA 2. As situações de sem-abrigo são sempre visíveis?

Em muitos países, apenas uma pequena percentagem das pessoas em situação de sem-abrigo dorme ao relento em espaços públicos e/ou pode estar numa situação crónica. Por outro lado, a percentagem de pessoas que entram e saem de uma situação de sem-abrigo é mais elevada, podendo passar mais “despercebidas” pelas estatísticas públicas e oficiais do governo (OCDE, Integrating Social Services for Vulnerable Groups, 2015; OCDE, Better data and policies to fight homelessness in the OECD, 2020; OCDE, Affordable Housing Database, 2024). Estas diferentes experiências podem incluir pessoas que vivem em habitações não convencionais (por exemplo, *caravanas* ou estruturas temporárias) ou que vivem temporariamente com familiares ou amigos. Por exemplo, na **Austrália**, as pessoas que dormiam ao relento em 2021 representavam apenas 6 % de todas as pessoas em situação de sem-abrigo, ao passo que a percentagem de indivíduos que viviam com a família ou amigos era de 14 % (OECD Country Notes on Homelessness Data, 2024). Embora a experiência das “pessoas em situação de sem-abrigo invisíveis” seja difícil de captar nas estatísticas oficiais, existem formas de aumentar a cobertura dos dados de modo a refletir um leque mais diversificado de situações de vida (analisadas mais pormenorizadamente no *OECD Monitoring Framework: Measuring Homelessness in OECD and EU countries*). E, por sua vez, mais dados globais podem melhorar a resposta das instituições públicas às pessoas em situação de sem-abrigo.

Observação. Uma desagregação pormenorizada das estatísticas nacionais sobre pessoas em situação de sem-abrigo comunicadas pela OCDE e pelos governos da UE pode ser consultada em *OECD Country Notes on Homelessness Data* (OECD, 2024) e em *OECD Affordable Housing Database* (OCDE, 2024).

- Tentar (nomeadamente através de parcerias com ONG e centros de investigação relevantes) avaliar as causas estruturais, sistémicas ou individuais do fenómeno em cada país, cidade ou comunidade, a fim de melhorar a capacidade de prevenir as situações de sem-abrigo e ajudar as pessoas a sair delas.
- Estabelecer um sistema normalizado e coerente de recolha e acompanhamento de dados que possa basear-se em diferentes abordagens para a recolha de dados e melhorar a cobertura de dados de grupos de difícil acesso (incluindo a recolha de dados junto de um vasto leque de prestadores de serviços, por exemplo, albergues e alojamento temporário para pessoas em situação de sem-abrigo).

CAIXA 3. Porque é que se chega a uma situação de sem-abrigo? Existem muitos caminhos diferentes.

A investigação demonstrou que uma variedade de *fatores estruturais, falhas institucionais e sistémicas e circunstâncias individuais* (ou uma combinação dos mesmos) podem contribuir para que uma pessoa acabe por ficar em situação de sem-abrigo (OCDE, Better data and policies to fight homelessness in the OECD, 2020). Dependendo do país, alguns fatores podem ser mais ou menos relevantes:

- **Fatores estruturais**, que incluem um mercado imobiliário complicado, mudanças no mercado de trabalho, pobreza, enfraquecimento da rede de segurança social e políticas migratórias ou reduções nos programas de ajuda à habitação. As investigações identificaram uma estreita correlação entre as situações de sem-abrigo e o aumento dos custos da habitação; outros estudos têm apontado para uma ligação entre os níveis da situação de sem-abrigo e a taxa de pobreza agregada mais elevada (Baptista, et al., 2019; Quigley, et al., 2002).
- **Falhas institucionais e sistémicas**, que se referem ao aumento do risco de instabilidade residencial entre as pessoas que saem de instituições (por exemplo, jovens em instituições de acolhimento públicas ou acolhimento familiar, sistema penal, instalações militares, hospitais ou instituições de saúde mental). Outros fatores podem incluir o racismo (ver, por exemplo, Olivet, et al. [2021]; [2019]), discriminação de género (ver um debate sobre as dimensões de género nas situações de sem-abrigo em Bretherton [2017]), homofobia e transfobia (ver, por exemplo, Ecker, et al. [2019]).
- **Circunstâncias individuais**, incluindo acontecimentos traumáticos como despejos ou perda de emprego, crises pessoais (rutura familiar ou violência entre parceiros íntimos), pobreza infantil e problemas de saúde (saúde mental ou dependências). Todos estes fatores também estão correlacionados com as situações de sem-abrigo (ver, por exemplo, Johnson, et al. [2015]; Ministry of Housing [2019]; [2014]). A violência por parceiro íntimo (VPI) é uma das principais causas de situações de sem-abrigo nas mulheres (OCDE, Supporting Lives Free from Intimate Partner Violence, 2023; Sullivan, et al., 2023).



As pessoas entram em situação de sem-abrigo devido a vários fatores e a sua experiência pode ser breve ou temporária, ou prolongar-se por longos períodos.



BLOCO 3

MONITORIZAÇÃO E AVALIAÇÃO

Evidências fiáveis e credíveis geradas por processos de monitorização e avaliação (M&E) facilitam a tomada de decisões baseadas em evidências e ajudam os governos a demonstrar que o uso de recursos públicos e as decisões que tomam se traduzem nos resultados desejados. No entanto, a monitorização e avaliação sistemática no âmbito das situações de sem-abrigo são, infelizmente, escassas. Poucos países estabeleceram enquadramentos M&E para avaliar as políticas relativas às situações de sem-abrigo e, em termos gerais, o financiamento destinado a M&E é insuficiente ou inexistente. As avaliações dos programas *Housing First* são uma exceção notável. Estes tipos de avaliações têm servido para demonstrar a eficácia das intervenções *Housing Led* (em comparação com outros tipos de intervenções) e para ajudar a corrigir o processo quando necessário (Baptista, et al., 2019).

BASES PARA O SUCESSO:

- Monitorizar e avaliar rigorosamente os programas, identificando objetivos estratégicos, indicadores e o contexto de referência nas fases iniciais da conceção de políticas e realizar avaliações com as partes interessadas em fases predeterminadas do desenvolvimento das políticas. Isto pode ser apoiado pela implementação inicial de um quadro de resultados e a criação de um grupo de M&E para realizar uma supervisão eficaz.
- Identificar desde o início os dados e provas a recolher, tanto *ex ante* como *ex post*, bem como os recursos necessários para recolher e analisar os dados.
- Técnicas internas de monitorização e avaliação, incluindo a capacidade de recolher e analisar dados qualitativos e quantitativos, criar ou gerir orçamentos e avaliar resultados através de programas de formação regulares e a colaboração com os meios académicos e o setor privado.
- Criar incentivos para avaliar as políticas e alocar recursos exclusivos para estabelecer e manter uma forte monitorização e avaliação das políticas e dos programas ao longo do ciclo de vida das políticas, bem como determinar se a avaliação deve ser interna, externa ou mista.
- Incorporar os resultados das avaliações nos processos de elaboração de políticas e adaptar as medidas de acordo com essas evidências, sempre que for necessário, com o objetivo de melhorar o impacto das intervenções.



Avaliações regulares utilizando um conjunto de indicadores predefinidos permitem aos países refinar políticas e expandir programas bem-sucedidos.

BLOCO 4

DAR PRIORIDADE À PREVENÇÃO

A prevenção é um dos instrumentos mais eficazes para gerir as situações de sem-abrigo, mas, muitas vezes, carece dos recursos necessários e é implementada de forma insuficiente. Muitas medidas de prevenção demonstraram ser mais eficazes (e mais rentáveis) do que as intervenções que fornecem apoio *depois* dos indivíduos chegarem a uma situação de sem-abrigo (Fitzpatrick, et al., 2021; Culhane, et al., 2011). A maioria dos esforços de prevenção centra-se na prevenção de crises e emergências e visa evitar a perda iminente de habitação (inclusive como resultado de despejos) ou ter de dormir ao relento. O alcance dos programas de prevenção universal (por exemplo, o sistema de proteção social mais amplo e a habitação social a preços acessíveis) varia consideravelmente de país para país. Estes tipos de programas não são sistematicamente considerados como um instrumento principal para prevenir as situações de sem-abrigo. É necessário um maior esforço para melhorar a prevenção, abordando as falhas sistémicas e chegando aos grupos de risco. Estão a ser realizados projetos-piloto que utilizam novas tecnologias e *Big Data* para identificar as pessoas em maior risco de ficar em situação de sem-abrigo e permitir que as autoridades locais planeiem um apoio personalizado.

BASES PARA O SUCESSO:

- Tirar partido das políticas sociais e dos regimes de apoio à habitação existentes para reduzir o risco das situações de sem-abrigo, incluindo programas de proteção social e o acesso à habitação social e a preços acessíveis.
- Assegurar um equilíbrio entre os direitos e a proteção dos proprietários e os direitos e a proteção dos inquilinos nos contratos de arrendamento e leis associadas.

- Prestar apoio atempado e personalizado aos indivíduos que saem de qualquer tipo de instituição (por exemplo, prisões, hospitais, famílias ou instituições de acolhimento, etc.), a fim de assegurar um alojamento adequado e prestar, sempre que for necessário, serviços personalizados abrangentes destinados a satisfazer as suas necessidades específicas e facilitar a sua integração social (Bloco 6).
- Prestar ajuda personalizada a pessoas que enfrentam a perda iminente da sua habitação (por exemplo, pessoas em risco de despejo, vítimas ou sobreviventes de violência entre parceiros íntimos, etc.) para os ajudar a encontrar uma solução de habitação adequada.
- Garantir o acesso a um alojamento de emergência seguro e de qualidade, sem grandes obstáculos iniciais, a fim de evitar que as pessoas durmam ao relento e garantir que os serviços sejam atrativos e seguros para todos.
- Avaliar *ex ante* as necessidades e os recursos específicos necessários para ligar as pessoas em situação de sem-abrigo como consequência de catástrofes naturais ou eventos climáticos de grande escala com soluções de habitação.
- Explorar novas abordagens relacionadas com a prevenção (se for caso disso), incluindo sistemas de alerta rápido, utilizando a tecnologia *Big Data*. Para facilitar isso, os governos podem considerar maneiras de padronizar, na medida do possível, a recolha de dados entre os sistemas.



Prevenir a situação de sem-abrigo é mais eficaz e custo-efetivo do que intervir apenas quando as pessoas já estão nessa situação.



BLOCO 5 SOLUÇÕES DE HABITAÇÃO DE LONGA DURAÇÃO: Housing Led e Housing First

Os programas *Housing Led* e *Housing First* (que fornecem às pessoas em situação de sem-abrigo uma solução de habitação sem condições e de longa duração e, quando necessário, serviços globais relevantes) são fundamentais para a mudança de paradigma na habitação de emergência. Estas abordagens diferem dos tradicionais “modelos de escada” que fazem depender o acesso a uma habitação à realização de programas de aconselhamento e tratamento. Os modelos **Housing First** prestam apoio intensivo e personalizado a pessoas que vivem em situação de sem-abrigo e que necessitam de muitos serviços ou serviços complexos, fornecendo uma solução de alojamento imediata e de longa duração e o controlo dos seus serviços de apoio. Ao mesmo tempo, os modelos **Housing Led** enfatizam a oferta de soluções de habitação imediatas e de longa duração, mas, geralmente, destinam-se a pessoas que necessitam de muito pouco ou nenhum serviço. Existe um amplo consenso e fortes indícios de que este tipo de soluções são uma forma eficaz e eficiente em termos de recursos para a estabilidade habitacional numa grande variedade de contextos, mesmo que existam custos a curto prazo para garantir uma habitação de longa duração (Caixa 4). Embora as abordagens *Housing Led* estejam a ganhar terreno e, nalguns países, constituam a base das políticas governamentais, ainda há margem para aumentar a sua implementação.

BASES PARA O SUCESSO:

- Implementar programas *Housing Led* e *Housing First* como uma política-chave para fornecer soluções de habitação, juntamente com serviços abrangentes adaptados às necessidades de apoio de cada pessoa.
- Facilitar uma transição rápida para um alojamento adequado de longa duração, utilizando uma avaliação detalhada das necessidades e uma abordagem *Housing Led* das pessoas com necessidades de apoio baixas ou moderadas.
- Aproveitar o sistema de proteção social e de habitação existente para facilitar soluções de habitação de longa duração, incluindo programas de arrendamento social, acordos de cooperação com fornecedores de habitação social e outras oportunidades para mobilizar habitações no setor privado.
- Adaptar os programas *Housing Led* e *Housing First* às necessidades dos grupos sociodemográficos, por exemplo, jovens, LGBTI, mulheres, pessoas idosas, grupos indígenas e migrantes, garantindo a inclusão, soluções de habitação adequadas e um apoio personalizado.
- Acompanhar o progresso e a eficácia dos programas *Housing Led* e *Housing First* através de uma monitorização e avaliação sistemáticas e de uma investigação rigorosa.
- Expandir os programas *Housing Led* e *Housing First* para acabar com as situações de sem-abrigo, recorrendo também aos serviços sociais para facilitar a preservação da habitação; estabelecer objetivos regionais; utilizar a investigação e a avaliação para monitorizar os resultados e as poupanças de custos e defender uma mudança de todo o sistema nas políticas relativas às pessoas em situação de sem-abrigo.



Os modelos Housing First e outros baseados na habitação representam uma mudança de paradigma em relação à oferta de alojamento temporário e de emergência para pessoas em situação de sem-abrigo, mostrando-se eficazes.



CAIXA 4. Modelos Housing First: O que nos dizem as evidências?

O programa Housing First é eficaz quando se trata de proporcionar uma habitação estável a pessoas em situação de sem-abrigo?

Sim. O Housing First é eficaz no momento de proporcionar uma habitação estável a um conjunto diversificado de indivíduos numa vasta gama de contextos nacionais. Os estudos têm demonstrado que os participantes dos programas Housing First atingem taxas mais altas de estabilidade habitacional em comparação com as abordagens tradicionais (Baxter, et al., 2019; Pleace, et al., 2019; Jacob, et al., 2022). No entanto, a base factual tem de ser alargada de modo a incluir resultados de um grupo mais diversificado de países, a fim de reforçar a validade externa.

O Housing First melhora os resultados de saúde?

As provas são inconclusivas. Alguns participantes dos programas Housing First mostraram um impacto positivo na sua saúde, como a melhoria da saúde mental e a diminuição das visitas aos serviços de urgências. Há estudos que indicam que uma habitação estável pode criar a base necessária para que as pessoas possam gerir mais eficazmente os seus problemas de saúde. No entanto, nem todos os participantes registam uma melhoria significativa na saúde. Alguns estudos sugerem que, quando a estabilidade habitacional aumenta, as mudanças nos resultados de saúde podem ser menos pronunciadas ou levar mais tempo a manifestar-se. Portanto, embora o Housing First tenha o potencial de melhorar os resultados de saúde, os efeitos podem variar de pessoa para pessoa, e os serviços de apoio contínuos são cruciais para dar resposta a necessidades de saúde específicas (Keenan, et al., 2021; Roggenbuck, 2022; Tsai, 2020; Baxter, et al., 2019).

O Housing First é rentável?

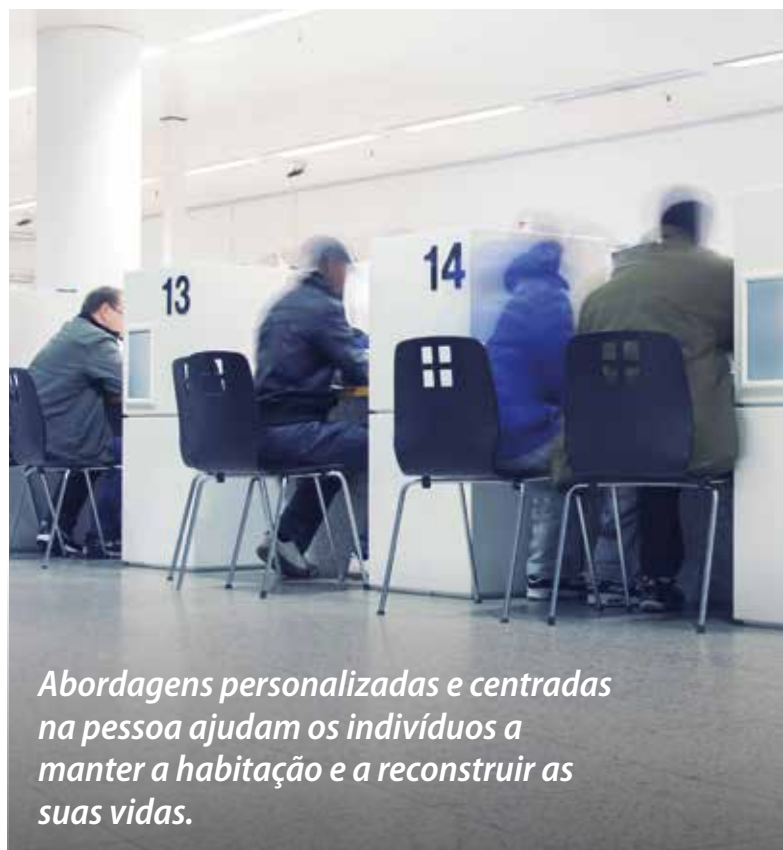
Sim. A evidência atual sugere que o Housing First é uma intervenção eficaz que utiliza os recursos de forma eficiente a médio e longo prazo. Apesar de poderem existir custos de curto prazo para expandir a oferta de habitação social e acessível, a implementação de modelos Housing First pode levar a uma poupança significativa de custos em diferentes políticas, graças a um menor uso de serviços de urgências, hospitalizações e interações com o sistema de justiça criminal. Isto já foi demonstrado nos **Estados Unidos, França, Reino Unido, Canadá e Holanda** (no caso dos jovens), onde as intervenções Housing First geraram poupanças de custos significativas que compensaram ou excederam os custos do programa (DIHAL, 2024; Albanese, 2019; CEBEON, 2023).

SERVIÇOS PERSONALIZADOS DE FÁCIL ACESSO

Existem grandes diferenças no tipo e na intensidade da necessidade de serviços de saúde e sociais para as pessoas em situação de sem-abrigo (Pleace, 2023). Algumas podem receber um grande apoio, ajudando-as a obter habitação estável e de longa duração. Outras têm mais necessidades, ou necessidades mais complexas (para além da habitação), e beneficiariam igualmente de uma maior intensidade nos serviços de saúde, sociais e de emprego. Na prática, isto significa eliminar os estrangulamentos administrativos, logísticos e sociais mais comuns à prestação de serviços a pessoas que podem enfrentar (ou se espera que enfrentem) estigma, discriminação ou rejeição por parte dos principais prestadores de serviços; podem não ter a documentação administrativa pertinente para aceder aos serviços e podem ser sujeitas a deslocações frequentes e instabilidade habitacional e, por conseguinte, sofrer interrupções nos seus tratamentos (Pleace, 2023). Neste tipo de casos, ficou demonstrado que a prestação de serviços simplificados melhora o acesso aos serviços básicos de saúde (Lynch, et al., 2022; Barile, et al., 2020). As competências dos prestadores de serviços em matéria de género podem ser reforçadas para garantir um apoio mais eficaz às pessoas que sofrem violência por parceiro íntimo (VPI) ou outros traumas ou que possam ter necessidades relacionadas com crianças.

BASES PARA O SUCESSO:

- Realizar uma avaliação das necessidades em tempo útil para identificar as necessidades e circunstâncias individuais das pessoas que estão ou se encontram em risco de ficar em situação de sem-abrigo (incluindo as pessoas que saem de instituições) e garantir que as pessoas com grandes necessidades recebem o apoio de que necessitam.
- Eliminar os obstáculos administrativos, logísticos e sociais para o acesso aos serviços, incluindo a formação dos principais prestadores de serviços.
- Coordenar e, sempre que possível, colocar em espaço comum os serviços de saúde e sociais, a fim de facilitar o tratamento e os cuidados existentes e satisfazer as necessidades das pessoas para além do problema da habitação.
- Facilitar o acesso a serviços médicos básicos, tais como unidades de prevenção de overdose, medicina de rua e serviços de saúde mental.
- Reforçar o acesso a oportunidades de emprego para pessoas que têm capacidade para trabalhar através de formação e apoio sustentado.



Abordagens personalizadas e centradas na pessoa ajudam os indivíduos a manter a habitação e a reconstruir as suas vidas.

BLOQUE 7

FUNDOS E FINANCIAMENTO

O fenómeno das pessoas em situação de sem-abrigo acarreta custos humanos e financeiros elevados. Em primeiro lugar e acima de tudo, os custos humanos são elevados em termos de redução da esperança de vida; aumento do risco de doença; problemas de saúde mental e de abuso de substâncias, com piores resultados em termos de saúde associados às pessoas que vivem sem-abrigo em comparação com a população em geral (OCDE, Better data and policies to fight homelessness in the OECD, 2020). Este problema é também oneroso para os orçamentos públicos (Caixa 5). As autoridades nacionais e regionais envolvidas no problema da situação de sem-abrigo desempenham frequentemente um duplo papel: podem *financiar* intervenções relacionadas com as pessoas em situação de sem-abrigo por parte de outros intervenientes (por exemplo, níveis governamentais locais, ONGs) ou podem *procurar financiamento* (por exemplo, de entidades supranacionais, filantrópicas ou privadas) para programas de habitação e eliminação das situações de sem-abrigo. Na maioria dos países, a maior parte da despesa pública para a intervenção com pessoas em situação de sem-abrigo é direcionada para alojamento de emergência e não para medidas de prevenção ou soluções *Housing Led* de longa duração, apesar do crescente reconhecimento da sua eficácia. Os decisores políticos devem não só procurar formas de expandir os recursos financeiros disponíveis para programas e políticas para as pessoas em situação de sem-abrigo, mas também repensar criticamente a forma como os recursos são atribuídos e em que medida podem ser utilizados da melhor maneira para apoiar a mudança na resposta à crise para centrar-se em políticas governamentais que deem prioridade ao fim deste fenómeno.

BASES PARA O SUCESSO:**Para os financiadores:**

- Identificar e comunicar os objetivos estratégicos a atingir e alinhar as estruturas de incentivo e financiamento em conformidade.

- Eliminar os estrangulamentos no financiamento de projetos integrados de longo prazo que combinem elementos de habitação e serviços de suporte e apoio.
- Exigir enquadramentos para a monitorização e a avaliação (M&E) da qualidade como parte das obrigações de financiamento.
- Assegurar a transparência nas decisões de financiamento e nas dotações orçamentais associadas às pessoas em situação de sem-abrigo.
- Lançar as bases para o financiamento e a disponibilização de fundos a longo prazo para habitação social e a preços acessíveis, incluindo regimes de fundos rotativos, assim como soluções sistémicas para aumentar as soluções *Housing Led* e *Housing First*.

Para os angariadores de fundos:

- Mapear potenciais fontes de financiamento (supranacionais, nacionais e privadas), juntamente com as necessidades de assistência técnica.
- Desenvolver um portfólio de projetos prontos para financiamento, incluindo projetos escaláveis.
- Dar resposta às necessidades de assistência técnica do sector dos serviços às pessoas em situação de sem-abrigo, a fim de desenvolver técnicas de angariação e gestão de fundos.

E, de um modo mais geral:

- Adaptar as lições retiradas dos programas de angariação de fundos e de financiamento da luta contra as alterações climáticas e do setor da energia ao setor das políticas sociais e de combate à situação de sem-abrigo.
- Comunicar eficazmente as razões, a importância e os benefícios sociais e económicos do financiamento dos programas *Housing First* à população em geral.

CAIXA 5. Avaliação dos custos associados ao fenómeno da situação sem-abrigo.

Não existe uma abordagem normalizada para avaliar os custos financeiros associados ao fenómeno das pessoas em situação de sem-abrigo. Tais cálculos apresentam desafios metodológicos consideráveis, dado que diferentes níveis de governo e uma vasta gama de agências setoriais, prestadores de serviços e recursos orçamentais são frequentemente mobilizados para impedir que as pessoas fiquem sem-abrigo e para apoiar as pessoas que já encontram em situação. Além disso, os custos diretos relacionados com a habitação e a prestação de serviços variam consideravelmente de um indivíduo (ou família) para outro, dependendo da amplitude e intensidade das necessidades, do tipo de alojamento ou habitação e dos serviços de apoio prestados (e por quem), bem como do período de tempo de acesso aos serviços. Devem ser tidos em conta tanto os custos indiretos da situação de sem-abrigo (por exemplo, custos incorridos pelos sectores da saúde e da justiça) como os custos diretos (prestação de serviços e de habitação às pessoas em situação de sem-abrigo). Normalmente, esses custos distribuem-se por vários ministérios, níveis de governo e prestadores de serviços, tornando difícil captar na sua totalidade quanto gasta o governo em total com as pessoas em situação de sem-abrigo. Além disso, esta distribuição pode complicar os esforços de reforma, uma vez que as poupanças globais podem não ser equitativamente partilhadas entre os intervenientes envolvidos.



BLOCO 8 LIDERANÇA, COORDENAÇÃO E CAPACIDADE

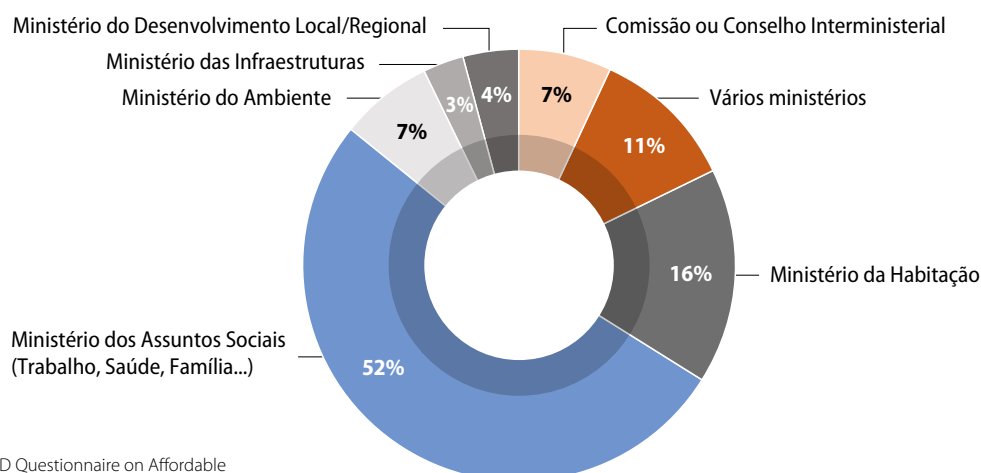
A gestão da intervenção na situação de sem-abrigo abrange diferentes domínios políticos e envolve muitos intervenientes, tanto governamentais como não governamentais. No entanto, os serviços tendem a estar fragmentados e a não contar com recursos suficientes. Em termos de liderança, a agência responsável para abordar o fenómeno da situação de sem-abrigo varia de país para país (Figura 2). Nos países da OCDE, os sistemas de saúde e sociais (básicos para a prestação de serviços às pessoas em situação de sem-abrigo) empregam atualmente mais trabalhadores do que em qualquer outro momento da história. Em 2021, mais de um décimo dos empregos encontravam-se no âmbito da saúde ou da assistência social e a grande maioria desses trabalhadores eram mulheres (OCDE, Health at a Glance 2023, 2023). Mas, em

muitos países, os serviços para as pessoas em situação de sem-abrigo não dispõem dos recursos necessários, estão fragmentados e carecem de pessoal operacional e de cuidados diretos. Muitas vezes, as agências e os prestadores de serviços não têm capacidade para promover práticas mais inovadoras ou eficientes, o que pode levar a lacunas nos serviços, desigualdades entre as populações e incapacidade para concentrar-se no objetivo de prevenção (Mosley, 2021; Gaetz, 2020).

BASES PARA O SUCESSO:

- Desenvolver uma política clara para a intervenção com pessoas em situação de sem-abrigo e clarificar os papéis e as responsabilidades dos diferentes intervenientes (prestadores, financiadores, reguladores), assegurando que a entidade dispõe dos poderes, capacidades e recursos necessários.
- Reforçar a coordenação horizontal e vertical – e, sempre que possível, incentivar a integração – de serviços essenciais para as pessoas em situação de sem-abrigo.
- Incentivar a divulgação de informação e a aprendizagem mútua nos diferentes níveis de governo e autoridades relevantes, as ONGs e o setor privado, nomeadamente através de redes nacionais tais como os centros *Housing First*.
- Envolver uma série de partes interessadas relevantes nas redes de serviços de apoio e discutir com elas a prestação de serviços às pessoas em situação de sem-abrigo.
- Melhorar as condições e desenvolver as capacidades e a formação necessárias para os governos locais e o pessoal de intervenção direta no âmbito da situação de sem-abrigo.

FIGURA 2. Nos países da OCDE, os responsáveis por elaborar as políticas relativas às pessoas em situação de sem-abrigo são diferentes entidades públicas



Fonte: 2023 OECD Questionnaire on Affordable and Social Housing (QuASH)

BLOQUE 9

A ECONOMIA POLÍTICA DA REFORMA

A abordagem ao fenómeno da situação de sem-abrigo é uma área que necessita urgentemente de ser reformada. Existe um interesse público crescente na reforma das políticas de habitação e da abordagem à situação de sem-abrigo, e esta questão cria frequentemente tensões políticas graves. Embora o eleitorado possa desempenhar um papel importante na inclusão da questão das pessoas em situação de sem-abrigo na agenda política, a comunidade muitas vezes não compreende o problema nem as formas mais eficazes de o abordar. A nível nacional, os governos podem melhorar os dados concretos para facilitar uma melhor compreensão do alcance, das causas e das potenciais soluções para o problema. Os governos podem também tentar mobilizar apoio para um maior investimento em soluções de habitação social e acessível de longa duração, com base em provas da correlação positiva entre o investimento em soluções de habitação para prevenir e combater o problema da situação de sem-abrigo e o aumento das poupanças na despesa pública (Gaetz, 2012; Dellar, 2022; Pomeroy, 2005; Palermo, et al., 2006; Patterson, et al., 2008). Além disso, é importante assegurar a continuidade das políticas ao longo dos diferentes ciclos eleitorais através do envolvimento e suporte às entidades com boas práticas no combate à situação de sem-abrigo, especialmente as ONG, que podem dar apoio a todo este processo tirando partido da sua experiência e reforçando a continuidade das políticas.

Os governos podem reforçar a base de evidência para promover uma melhor compreensão da dimensão, causas e potenciais soluções para abordar a situação de sem-abrigo.

BASES PARA O SUCESSO:

- Incluir a questão das pessoas em situação de sem-abrigo na agenda política, aplicando uma abordagem *Housing Led* baseada em dados concretos.
- Criar coligações alargadas para despolitizar o problema das pessoas em situação de sem-abrigo.
- Envolver, informar e mobilizar o público para apoiar a mudança na abordagem ao problema das pessoas em situação de sem-abrigo, incluindo instrumentos de comunicação estratégicos e baseados em dados concretos que aumentem a sensibilização do público em relação “ao que funciona” com base em intervenções rigorosamente avaliadas.
- Comunicar regularmente dados sobre as pessoas que vivem em situação de sem-abrigo, divulgar publicamente indicadores-chave para facilitar a investigação e o desenvolvimento de políticas e promover a transparência e a responsabilização.
- Rever regularmente os progressos do governo em relação aos objetivos estratégicos, bem como as provas, a fim de fundamentar a tomada de decisões políticas e fazer ajustamentos quando necessário.
- Identificar, envolver e apoiar potenciais empresários e entidades com boas práticas no âmbito do combate à situação de sem-abrigo (incluindo as não governamentais), a fim de aproveitar a sua experiência e reforçar a continuidade das políticas ao longo dos diferentes ciclos eleitorais.



UM RECURSO E UM ROTEIRO PARA OS GOVERNOS

O problema das pessoas em situação de sem-abrigo continua a ser um desafio social persistente e multidimensional, que resulta de uma interação complexa de diversos fatores estruturais, falhas institucionais e circunstâncias individuais. Em resumo, trata-se de um problema tanto de habitação como de pobreza e, por isso, exige uma resposta que englobe os âmbitos da habitação, da saúde, da proteção social e do trabalho. As evidências, experiências práticas e orientações descritas neste conjunto de ferramentas fornecem aos governos uma abordagem *Housing Led* integrada e orientada para as pessoas para acabar com o problema da situação de sem-abrigo. Este conjunto de ferramentas é simultaneamente um recurso e um roteiro para o grande número de instituições e indivíduos envolvidos na prevenção do problema, no apoio às pessoas que vivem sem-abrigo e na facilitação de vias sustentáveis para sair desta situação. A partir de agora, os esforços dos governos devem concentrar-se na melhoria das evidências e na mudança de paradigmas das atuais políticas baseadas em medidas de emergência para outras destinadas a prevenir e proporcionar soluções habitacionais de longa duração.

REFERÊNCIAS

Para aceder à lista completa de referências citadas neste documento, ver OCDE (2024), *OECD Toolkit to Combat Homelessness*, Publicações da OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/0fec780e-en>.



Para mais informações:



Willem Adema (Willem.Adema@oecd.org)

Marissa Plouin (Marissa.Plouin@oecd.org)

Ali Bargu (Ali.Bargu@oecd.org)



<https://www.oecd.org/en/topics/sub-issues/affordable-housing/homelessness>



OECD-Social



@OECD_Social

As contribuições de Alexandre Lloyd, Pablo Minondo Canto, Szymon Jezewski, Santiago Mendía e Sophie Bandarkar são reconhecidas com gratidão.

© OCDE 2025



Cofinanciado pela
União Europeia