

MANUAL TÉCNICO PARA SAAS

SERVIÇO DE ATENDIMENTO/ACOMPANHAMENTO SOCIAL

100
ANOS
DE MONTEURO
1916 - 2016



REPÚBLICA
PORTUGUESA
TRABALHO, SOLIDARIEDADE
E SEGURANÇA SOCIAL



SEGURANÇA SOCIAL

iss

INSTITUTO DA SEGURANÇA SOCIAL, I.P.

B. SAAS - Serviço de Atendimento e de Acompanhamento Social

1. Medidas de Política

Em Portugal, o direito constitucional¹³ à Segurança Social e Solidariedade é universalista e os princípios da igualdade, equidade social e diferenciação positiva, entre outros, alicerçam as medidas de política social orientadas para a inserção das pessoas e famílias em situação de maior vulnerabilidade social e para o reforço da coesão social.

Considerando as bases gerais do sistema da segurança social¹⁴, “a prevenção e reparação das situações de carência e desigualdade sociais, bem como de dependência, de disfunção ou exclusão”¹⁵, tem saído reforçado o princípio da complementaridade da responsabilidade social dos diferentes agentes locais.

No contexto da proteção social, o atendimento social e o acompanhamento social têm sido¹⁶, e são, respostas basilares no exercício da ação social (subsistema de ação social¹⁷), bem como importantes vetores no combate à pobreza e/ou à exclusão que apoiam, na proximidade, as pessoas que vivenciam essas situações. Aliada a esta intervenção pressupõe-se a ação de desenvolvimento dos e nos territórios tendo em vista, especificamente, criar condições facilitadoras da inclusão e coesão sociais.

A RLIS e o SAAS são medidas de política, potencialmente, convergentes e inter atuantes.

A RLIS, plataforma colaborativa local de intervenção social, deverá ser constituída como um “instrumento privilegiado na articulação entre as várias entidades multisectoriais representadas nas estruturas locais com responsabilidades no desenvolvimento de serviços da ação social”¹⁸. São objetivos¹⁹ da RLIS:

- a) Potenciar a concertação da atuação dos diversos organismos e entidades envolvidos;
- b) Assegurar a coordenação eficiente de todos os agentes, meios e recursos;
- c) Promover o desenvolvimento de mecanismos e estratégias no âmbito da intervenção social;
- d) Reforçar a plataforma de colaboração estabelecida com as entidades que localmente prestam serviços no âmbito da ação social;

¹³ Consultar Artigo 63.º da CRP – VII REVISÃO CONSTITUCIONAL [2005]

in <http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx#art63> [on line]; cons. outubro2014]

¹⁴ Consultar Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro (bases gerais do sistema de segurança social) republicada pela Lei n.º 83-A/2013 de 30 de dezembro.

¹⁵ Consultar Plataforma Europeia contra a Pobreza e a Exclusão Social @ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=967&langId=pt> [on line]; cons. outubro2014]. Esta Plataforma é uma das sete iniciativas emblemáticas da [estratégia Europa 2020](#) para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo.

¹⁶ Consultar Carta Social <http://www.cartasocial.pt/conceitos.php#q42> [on line]; cons. outubro2014]

¹⁷ O sistema de segurança social abrange o sistema previdencial, o sistema complementar e o sistema de proteção social de cidadania. Neste último, o subsistema de ação social: tem por objetivos fundamentais a prevenção e reparação de situações de carência e desigualdade socioeconómica, de dependência, de disfunção, exclusão ou vulnerabilidade sociais, bem como a integração e promoção comunitárias das pessoas e o desenvolvimento das respetivas capacidades; assegura ainda

especial proteção aos grupos mais vulneráveis, nomeadamente crianças, jovens, pessoas com deficiência e idosos, bem como as outras pessoas em situação de carência económica ou social. A ação social deve ainda ser conjugada com outras políticas sociais públicas, bem como ser articulada com a atividade de instituições não públicas. (Artigos 23.º e 29.º da Lei n.º 83-A/2013 de 30 de dezembro).

¹⁸ Preâmbulo do Despacho n.º 5/43/2015 de 29 de maio.

¹⁹ Art.º 4.º do Despacho n.º 116/5/2014 de 18 de setembro.

MANUAL TÉCNICO PARA SAAS

SERVIÇO DE ATENDIMENTO/ACOMPANHAMENTO SOCIAL

- e) Promover plataformas de colaboração com as entidades com intervenção em áreas complementares ao âmbito da ação social, previamente consensualizadas em sede de Comissão Nacional de Avaliação e Acompanhamento dos Protocolos e Acordos de Cooperação (CNAAPAC);
- f) Assegurar o acompanhamento social das situações de vulnerabilidade, nomeadamente através da gestão, a nível local, dos programas criados para esse efeito;
- g) Assegurar os recursos necessários para fazer face às situações de crise e ou emergência social, bem como de comprovada carência económica;
- h) Promover iniciativas de experimentação social que se constituam como novas abordagens de resposta a problemas emergentes identificados nos territórios.

A alteração do Despacho n.º 11675/2014, de 18 de setembro, concretizada através da publicação do Despacho n.º 5149/2015, de 18 de maio, alargou o âmbito de atuação da RLIS, possibilitando uma articulação mais estreita quer com o Conselho Local de Ação Social²⁰, quer com as Comissões de Proteção de Crianças e Jovens²¹.

O quadro normativo recente²² definiu SAAS como um serviço que assegura o atendimento e o acompanhamento de pessoas e famílias em situação de vulnerabilidade e exclusão social, bem como de emergência social (com exceção de catástrofes naturais, calamidades públicas ou outras ocorrências cobertas por legislação específica). As entidades promotoras²³ de SAAS, e respetivas atividades, são: a) Instituições da administração pública central e local; b) Instituições Particulares de Solidariedade Social e equiparadas; c) Santa Casa da Misericórdia de Lisboa.

Constituem objetivos²⁴ do SAAS:

- a) Informar, aconselhar e encaminhar para respostas, serviços ou prestações sociais adequados a cada situação;
- b) Apoiar em situações de vulnerabilidade social;
- c) Prevenir situações de pobreza e de exclusão social;
- d) Contribuir para a aquisição e ou fortalecimento das competências das pessoas e famílias, promovendo a sua autonomia e fortalecendo as redes de suporte familiar e social;
- e) Assegurar o acompanhamento social no percurso de inserção social;
- f) Mobilizar os recursos da comunidade adequados à progressiva autonomia pessoal, social e profissional.

“Atendimento social”²⁵ e “Acompanhamento social” podem ser associados a diversas atividades como informação, orientação, articulação, encaminhamento. Como práticas profissionais são, amiúde, consideradas estratégicas por profissionais e decisores/as, seja pelo efeito direto junto das pessoas e famílias utilizadoras seja pela pluralidade dos conhecimentos, processos e meios inerentes à intervenção

²⁰ A Rede Social é um programa que incentiva os organismos do setor público (serviços desconcentrados e autarquias locais), instituições solidárias e outras entidades que trabalham na área da ação social a conjugarem os seus esforços para prevenir, atenuar ou erradicar situações de pobreza e exclusão e promover o desenvolvimento social local através de um trabalho em parceria. A Rede Social tem plataformas de planeamento e coordenação da intervenção social a nível das freguesias (Comissões Sociais de Freguesia e/ou Interfreguesia - CSF/CSIF) e dos concelhos (Conselhos Locais de Ação Social - CLAS). Mais informação ver: portal da Segurança Social <http://www4.scc-social.pt/a-rede-social> [on line; cons. agosto2015]

²¹ As Comissões de Proteção de Crianças e Jovens (CPCJ) como instituições oficiais não judiciais com autonomia funcional que visam promover os direitos da criança e do jovem e reverter ou pôr termo a situações suscetíveis de afetar a sua segurança, saúde, formação, educação ou desenvolvimento integral. Mais informação ver: Comissão Nacional de Proteção das Crianças e Jovens em Risco <http://www.cnpcjr.pt/left.asp?14.01> [on line; cons. agosto2015].

²² Art.º 2.º da Portaria n.º 13 //2015 de 19 de maio.

²³ Art.º 5.º da Portaria n.º 13 //2015 de 19 de maio.

²⁴ Art.º 3.º da Portaria n.º 13 //2015 de 19 de maio.

²⁵ Refere-se a “atendimento social” e não a outros tipos de atendimento classificáveis como “atendimento informativo geral”, nem é confundível com o uso corrente de expressões como “vou para atendimento”, “marcar um atendimento” sendo percebido, neste documento, como uma atividade ou tipo de intervenção nuclear do SAAS e como uma atividade profissional e não uma técnica/instrumento de trabalho.

MANUAL TÉCNICO PARA SAAS

SERVIÇO DE ATENDIMENTO/ACOMPANHAMENTO SOCIAL

técnica e à prestação dos serviços. Note-se, por exemplo, que uma situação de vulnerabilidade social, que não é sinónima de pobreza embora possa ser agravada por esta, é geralmente complexa nas causas e multifacetada nos efeitos. Tal exige uma análise técnica capaz de apreender na singularidade da pessoa/família e de a contextualizar na dinâmica coletiva em termos de diagnóstico ou de respostas de inserção social e comunitária.

Os serviços prestados de atendimento social e ou de acompanhamento social em SAAS são concretizados através da intervenção social — junto de pessoas, famílias, comunidades e territórios — por profissionais com formação de nível superior adequada aos objetivos do SAAS sendo que as atividades decorrentes:

- Assentam na relação (de confiança e dialogante) construída entre técnica/o e pessoas/famílias e na intervenção colaborativa nas comunidades;
- Têm sido desenvolvidas em, pelo menos, quatro bases de ordenação, a saber, mobilização social, supervisão e coordenação de serviços, orientação e encaminhamento²⁶;
- Estão fundamentadas em eixos axiológicos, diretrizes teórico-metodológicas e conhecimento baseado em evidências sobre o território e as pessoas/famílias ali residentes.

O atendimento e acompanhamento sociais são áreas-nobre da intervenção social por, designadamente, oferecerem uma oportunidade de apoio personalizado, facilitarem o acesso à proteção social e criarem proximidade perante a população.

2. Atividades

Um SAAS dinamiza, na ótica das pessoas e famílias que vivenciam situações de vulnerabilidade social, atividades de atendimento social e de acompanhamento social — sob a forma de prestação de serviços classificáveis no âmbito dos serviços sociais de interesse geral²⁷ — conforme as situações com que as quais a equipa técnica se depara, analisa e avalia em diálogo com a(s) pessoa(s) e as entidades implicadas.

O SAAS consiste num atendimento de primeira linha que responde eficazmente às situações de crise e ou de emergência sociais, bem como num acompanhamento social destinado a assegurar o apoio técnico, tendo em vista a prevenção e resolução de problemas sociais²⁸ desenvolvendo, para tal, as seguintes atividades²⁹:

- a) Atendimento, informação e orientação de cada pessoa e família, tendo em conta os seus direitos, deveres e responsabilidades, bem como dos serviços adequados à situação e respetivo encaminhamento, caso se justifique;
- b) Acompanhamento, de modo a assegurar apoio técnico, tendo em vista a prevenção e resolução de problemas sociais de cada pessoa e família;
- c) Informação detalhada sobre a forma de acesso a recursos, equipamentos e serviços sociais que permitam às pessoas e famílias o exercício dos direitos de cidadania e de participação social;

²⁶ Souza, Maria Luiza de, 1989, *Questões Teórico-Práticas do Serviço Social*. Cortez Editora, São Paulo.

²⁷ Consultar European Commission/Social services of general interest <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=794&langId=en> [on line; cons. agosto 2015]

²⁸ N.º 1 do Art.º 6.º da Portaria n.º 13//2015 de 19 de maio.

²⁹ N.º 2 do Art.º 6.º da Portaria n.º 13//2015 de 19 de maio.

MANUAL TÉCNICO PARA SAAS

SERVIÇO DE ATENDIMENTO/ACOMPANHAMENTO SOCIAL

- d) Atribuição de prestações de carácter eventual com a finalidade de colmatar situações de emergência social e de comprovada carência económica;
- e) Planeamento e organização da intervenção social;
- f) Contratualização no âmbito da intervenção social;
- g) Coordenação e avaliação da execução das ações contratualizadas.

Sempre que se justifique uma intervenção complementar, devem ser acionadas, em parceria, outras entidades ou setores da comunidade vocacionadas para a prestação dos apoios mais adequados, designadamente da saúde, educação, justiça, emprego e formação profissional.

O acesso ao SAAS pode ser acionado pela própria pessoa (procura espontânea ou sistemática) e ou pela comunidade informal (ex. vizinhança) ou institucional (ex. encaminhamento pela Segurança Social ou por outros setores). Exemplificando, a admissão de uma pessoa/família pode decorrer: da abertura de processo individual/familiar por decisão técnica no primeiro contacto da pessoa/família com o SAAS; ou da transferência de um processo individual/familiar por outro serviço de atendimento/acompanhamento social; ou ainda por encaminhamento de outra entidade, em particular por intermédio da interlocução do Centro Distrital do ISS, I.P..

O Atendimento Social é, geralmente, vinculado a uma intervenção social imediata, e até pontual, de suporte às necessidades humanas, incluindo a preservação da integridade física e dignidade humana, todavia não se poderá restringir à resolução simplista de “casos” ou do “problema”, isto é, tendo em vista os objetivos e fins do SAAS, exige-se uma abordagem contextual, relacional e existencial das pessoas e das famílias. A identificação da pessoa/família, a auscultação do “pedido/problema” e a decifração da situação de vulnerabilidade social, das dificuldades e capacidades pessoais e familiares e dos direitos aplicáveis e recursos comunitários, são constitutivas da conversação (num primeiro contacto e, se necessário, nos seguintes).

O grau de complexidade da intervenção social proveniente da avaliação diagnóstica (ex. situação de vulnerabilidade social com múltiplas/os causas e efeitos, persistente e generalizada aos elementos do agregado familiar) e ou do acordo de intervenção social (ex. objetivos de inserção social com ações de médio ou longo prazo e com multiplicidade de parcerias envolvidas), entre outros fatores, pode conduzir à passagem do processo individual/familiar para Acompanhamento Social dentro daquele SAAS ou para outra entidade prestadora.

O Acompanhamento Social obriga à «contratualização para inserção»³⁰ – com o/a titular e elementos do agregado familiar implicados e parceiros envolvidos – traduzida num compromisso escrito (também designado por Acordo de Intervenção Social) que articula um conjunto de ações de inserção social, com vista a:

- . Promover a autonomia pessoal, social e profissional, passando pelo fortalecimento das suas redes de suporte familiar e social; e
- . Favorecer a responsividade e o desenvolvimento social dos contextos de vida, gerando dinâmicas proativas e preventivas de condições de vulnerabilidade e exclusão sociais.

³⁰ Art.º 10.º da Portaria n.º 137/2015 de 19 de maio.

MANUAL TÉCNICO PARA SAAS

SERVIÇO DE ATENDIMENTO/ACOMPANHAMENTO SOCIAL

Destriçar se a situação que é apresentada é elegível em SAAS e se se adequa ao tipo de serviço prestado (atendimento/acompanhamento social) é condição prévia à prossecução da intervenção. Sendo que, nesta fase, caso se detete uma situação de emergência social (designadamente, vítimas de violência doméstica e criança ou jovem em perigo) exige-se uma atuação imediata.

São elegíveis, no âmbito da competência de um SAAS, as matérias que decorrem do alcance dos objetivos normalizados deste serviço e que são relativas à promoção da melhoria das condições de vida e bem-estar das pessoas e famílias, incluindo o exercício da cidadania em termos de acesso a direitos (civis, políticos, sociais, culturais), salvaguardando a complementaridade e prioridade da ação de outras equipas ou serviços.

A não elegibilidade do pedido para as competências do SAAS pode conduzir a cessação do percurso de intervenção naquele SAAS.

De forma a veicular um efetivo «padrão de serviço» em SAAS, são definidos vários elementos que formam dois conjuntos de componentes específicos – o de intervenção técnica e o de organização e funcionamento – que interagem entre si e com elementos que lhes são comuns.

3. Componentes

A prestação de serviços em SAAS implica a dinamização de componentes com elementos relativos ao funcionamento e organização do serviço (como o pessoal, as instalações e a identidade) que garantirão as condições mínimas à intervenção técnica a qual, por sua vez, exige elementos relativos, entre outros, às abordagens metodológicas e à gestão da informação dos processos individuais/familiares.

A figura abaixo ilustra, resumidamente, os dois conjuntos de componentes que contêm elementos – coexistentes e interdependentes conforme estabelecido neste Manual – em que:

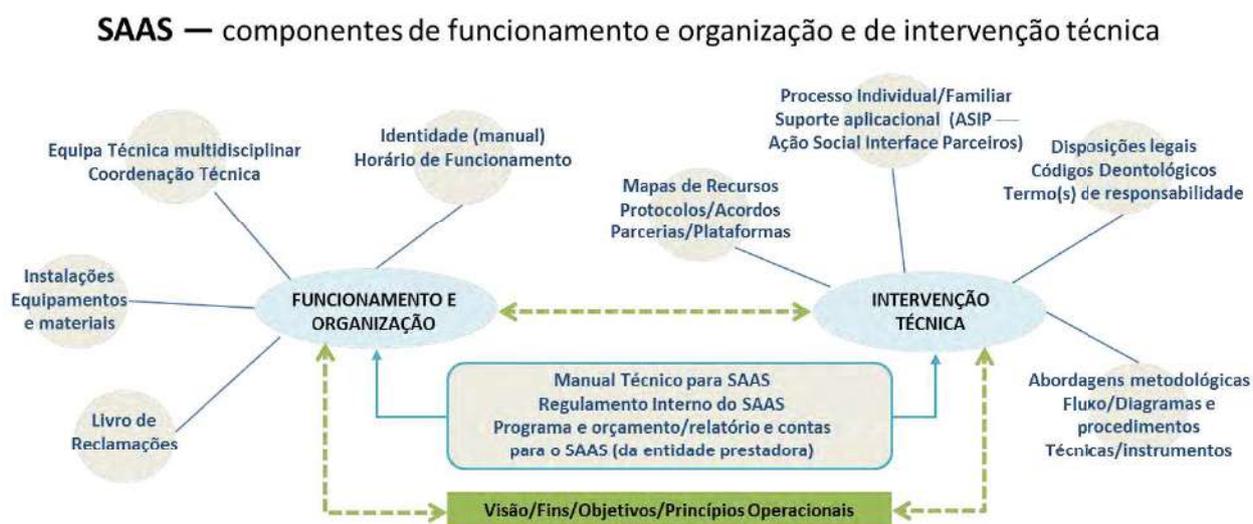
- Os elementos “Manual Técnico para SAAS”, “Regulamento Interno SAAS” e “programa e orçamento/relatório e contas para o SAAS (da entidade prestadora)” são elementos comuns aos dois conjuntos de componentes por serem estruturantes não só da base contratual entre a entidade financiadora e as entidades prestadoras de SAAS mas também do compromisso social entre a instituição prestadora, a equipa técnica, as pessoas/famílias e as comunidades do território;
- Os outros elementos de funcionamento e organização de um SAAS, designadamente o Livro de Reclamações e a Identidade [Manual] são apresentados no capítulo D. deste Manual;
- O elemento “Códigos Deontológicos” decorre do perfil profissional de cada elemento das equipas técnicas e a sua aplicação, conforme previsto no Regulamento, a situações concretas deve ser alvo de reflexão interdisciplinar regular no SAAS;
- O elemento “Termo(s) de Responsabilidade” decorre da permissão, acesso e uso da ferramenta informática, e respetivas aplicações;
- Os elementos “Mapas de Recursos”, “Protocolos/Acordos” e “Parcerias/Plataformas” demarcam a posição que cada SAAS constrói enquanto serviço e parceiro no território de abrangência;

MANUAL TÉCNICO PARA SAAS

SERVIÇO DE ATENDIMENTO/ACOMPANHAMENTO SOCIAL

- O elemento “Disposições legais” referem-se às que são aplicáveis ao SAAS abrangendo os vários dispositivos do ordenamento jurídico português e comunitário e as orientações técnico-normativas e procedimentais definidas pela tutela;
- Os elementos “Processo Individual/Familiar” e “ASIP” (especificados mais adiante);
- Os elementos “Abordagens metodológicas”, “Fluxo/Diagramas e procedimentos” e “Técnicas/instrumentos” explicitam os fundamentos e dinâmicas da intervenção social para as atividade de atendimento social e de acompanhamento social em SAAS.

Figura 1. SAAS: componentes de funcionamento e organização e de intervenção técnica



Diz-se-ia então *grosso modo* que sem os componentes de funcionamento e de organização não haverá um serviço, mas sem a intervenção técnica não se presta um serviço, sendo que a visão e fins, os princípios operacionais e os objetivos concertam todos os elementos para que resultem num SAAS eficiente, eficaz e relevante para as pessoas/famílias e para o território de intervenção social.

MANUAL TÉCNICO PARA SAAS

SERVIÇO DE ATENDIMENTO/ACOMPANHAMENTO SOCIAL

4. Visão e fins

Segundo a Comissão Europeia³¹, a inovação social baseada em dados concretos, em especial sob a forma de «experimentação social», pode ser uma ferramenta útil para orientar as reformas estruturais que serão necessárias para implementar a visão da estratégia Europa 2020, que preconiza um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo.

A experimentação social refere-se a projetos em pequena escala destinados a testar inovações políticas (ou reformas) antes de estas serem adotadas a nível geral.³² Até 2020³³, o apoio à experimentação de políticas sociais terá por objetivo o alargamento das inovações sociais que oferecem respostas inovadoras às necessidades sociais ao nível dos Estados-Membros³⁴.

Nesta senda enseja-se a visão e os fins à qual/aos quais cada SAAS deverá pautar-se e ambicionar:

VISÃO

Dinamizar uma intervenção social, multi-nível e concertada, para a melhoria das condições de vida e bem-estar das populações que facilitem a sua inclusão social e reforcem a coesão social.

FINS (a longo termo)

Pessoas, no respeito e exercício pleno dos seus direitos, com competências reforçadas para uma progressiva autonomia pessoal, profissional/de trabalho e social.

Famílias com melhores condições de vida, bem-estar e efetiva participação cívica.

Territórios desenvolvidos, sustentados e coesos que disponibilizam serviços sociais de proximidade articulados e que se adequam às necessidades e capacidades das populações.

5. Princípios operacionais

O SAAS poderá aderir à RLIS que abranja o seu território de atuação.

A RLIS pretende potenciar uma atuação concertada, para a coesão social, entre os serviços descentralizados da segurança social, as instituições e os demais agentes da comunidade na prossecução do interesse público sob os pressupostos de intervenção³⁵: modelo de contratualização; cultura de direitos e obrigações; transversalidade; intervenção de proximidade; e inovação social.

³¹ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões. Plataforma Europeia contra a Pobreza e a Exclusão Social: um quadro europeu para a coesão social e territorial (União Europeia, 2011) Consultar <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=1003&langId=pt> [on line; cons. outubro2014]

³² Idem.

³³ A Resolução da Assembleia da República n.º 126/2013, de 3 de agosto (Orientações relativas à negociação do Acordo de Parceria a celebrar entre Portugal e a Comissão Europeia no âmbito do Quadro Estratégico Comum Europeu 2014-2020) identifica entre os desafios mais prementes que Portugal enfrenta "combater o desemprego e integrar as pessoas em risco de pobreza e de exclusão social".

³⁴ Consultar EaSI – Novo programa conjunto da União Europeia abrangendo o emprego e a política social (União Europeia, 2014) <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=11158&langId=pt> [on line; cons. outubro2014]

Consultar Programa Operacional Inclusão Social e Emprego (POISE) <http://www.igfsc.pt/content.asp?startAt=2&categoryId=909&offset=51> [on line; cons. janeiro2015].

³⁵ Art.º 4.º do Despacho n.º 12154/2013 de 24 de setembro. Atentar ao aditamento ao Regulamento Específico que estabelece o modelo de organização e funcionamento da Rede Local de Intervenção Social, aprovado pelo Despacho n.º 116/5/2014 de 18 de setembro, resultando nos artigos 6.º-A e 8.º-A.

MANUAL TÉCNICO PARA SAAS

SERVIÇO DE ATENDIMENTO/ACOMPANHAMENTO SOCIAL

Os pressupostos da RLIS deverão seguir os princípios gerais do sistema de Segurança Social³⁶ (unificado e descentralizado) e podem abonar os princípios orientadores do SAAS.

Um SAAS obedece, designadamente, aos seguintes princípios orientadores³⁷:

- a) Promoção da inserção social e comunitária;
- b) Contratualização para a inserção, como instrumento mobilizador da corresponsabilização dos diferentes intervenientes;
- c) Personalização, seletividade e flexibilidade de apoios sociais;
- d) Intervenção prioritária das entidades mais próximas dos cidadãos;
- e) Valorização das parcerias para uma atuação integrada;
- f) Intervenção mínima, imediata e oportuna.

Esta intervenção do SAAS é de cariz técnico e assegurada por uma equipa multidisciplinar organizada em função das especificidades de intervenção e de acordo com referenciais médios do número de pessoas e famílias atendidas e ou acompanhadas³⁸.

São passíveis de transversalidade as orientações³⁹ para:

- . garantir uma uniformização de procedimentos ao nível das regras orientadoras da atuação das diferentes atividades de intervenção;
- . a flexibilização e adaptação do SAAS às necessidades dos utentes,
- . a prossecução de níveis adequados de qualidade na prestação de ações de desenvolvimento social, com vista à prevenção e resolução de situações de crise e ou de emergência sociais.

Os princípios explanados — designadamente, conforme a “Tabela 1. SAAS: princípios gerais e orientadores normativos e princípios operacionais na ótica das pessoas/famílias” (vide pág. seguinte) — orientam a intervenção social com as pessoas/famílias e a gestão do SAAS na medida em que são exigidos meios, inclusive formativos, de supervisão e logísticos, para proporcionar o(s) serviço(s) de atendimento social e ou acompanhamento social conforme o padrão exigido⁴⁰.

³⁶ Consultar Evolução do sistema de Segurança Social <http://www4.seg-social.pt/evolucao-do-sistema-de-seguranca-social> [on line; cons. setembro 2015].

³⁷ Art.º 4.º da Portaria n.º 13//2015 de 19 de maio.

³⁸ Art.º 11.º da Portaria n.º 13//2015 de 19 de maio.

³⁹ Ver Preâmbulo do Despacho n.º 5149/2015 de 18 de maio.

⁴⁰ Consultar Anexo 2 “Modelo de Regulamento Interno do SAAS”.

MANUAL TÉCNICO PARA SAAS

SERVIÇO DE ATENDIMENTO SOCIAL E/OU DE ACOMPANHAMENTO SOCIAL

Tabela 1. SAAS: princípios gerais e orientadores normativos e princípios operacionais na ótica das pessoas/famílias

<p>Considerando os princípios gerais do sistema da Segurança Social⁴¹, são particularmente relevantes para o SAAS:</p> <p>Artigo 7.º: O princípio da igualdade consiste na não discriminação dos beneficiários, designadamente em razão do sexo e da nacionalidade, sem prejuízo, quanto a esta, de condições de residência e de reciprocidade.</p> <p>Artigo 9.º: O princípio da equidade social traduz-se no tratamento igual de situações iguais e no tratamento diferenciado de situações desiguais.</p> <p>Artigo 11.º: O princípio da subsidiariedade assenta no reconhecimento do papel essencial das pessoas, das famílias e de outras instituições não públicas na prossecução dos objetivos da segurança social, designadamente no desenvolvimento da ação social.</p> <p>Artigo 12.º: O princípio da inserção social caracteriza-se pela natureza ativa, preventiva e personalizada das ações desenvolvidas no âmbito do sistema, com vista a eliminar as causas de marginalização e exclusão social e a promover a dignificação humana.</p> <p>Artigo 17.º: O princípio da descentralização manifesta-se pela autonomia das instituições, tendo em vista uma maior aproximação às populações, no quadro da organização e planeamento do sistema e das normas e orientações de âmbito nacional, bem como das funções de supervisão e fiscalização das autoridades públicas.</p> <p>Artigo 18.º: O princípio da participação envolve a responsabilização dos interessados na definição, no planeamento e gestão do sistema e no acompanhamento e avaliação do seu funcionamento.</p> <p>Artigo 22.º: O princípio da informação consiste na divulgação a todas as pessoas, quer dos seus direitos e deveres, quer da sua situação perante o sistema e no seu atendimento personalizado.</p>	<p>O SAAS obedece, designadamente, aos seguintes princípios orientadores:</p> <p>a) Promoção da inserção social e comunitária;</p> <p>b) Contratualização para a inserção, como instrumento mobilizador da responsabilização dos diferentes intervenientes;</p> <p>c) Personalização, seletividade e flexibilidade de apoios sociais;</p> <p>d) Intervenção prioritária das entidades mais próximas dos cidadãos;</p> <p>e) Valorização das parcerias para uma atuação integrada;</p> <p>f) Intervenção mínima, imediata e oportuna.</p>	<p>Na ótica das pessoas/famílias utilizadoras de um SAAS, os princípios operacionais deverão traduzir-se em evidências⁴² sobre um serviço onde as pessoas e famílias em situação de vulnerabilidade e exclusão social, bem como de emergência social, são:</p> <p>a) Atendidas a tempo útil e a título gratuito;</p> <p>b) Ajudadas a enquadrar a situação que originou a auto ou hetero referência;</p> <p>c) Apoiadas no conhecimento e exercício de direitos;</p> <p>d) Orientadas para ter acesso a serviços e outros recursos locais;</p> <p>e) Acompanhadas nos percursos de inserção não só no “gabinete” mas também, quando é preciso e aceite, noutro meio institucional ou em meio doméstico (familiar);</p> <p>f) Reconhecidas as necessidades e as capacidades da família, e de cada pessoa que a constitui;</p> <p>g) Promovidas as competências, por aquisição ou reforço, de cariz pessoal/familiar, profissional/de trabalho e social;</p> <p>h) Envolvidas e comprometidas na definição e efetivação da sua inserção social e comunitária;</p> <p>i) Estimuladas a conhecer e a participar na vida da comunidade de referência;</p> <p>j) Atendidas através da prestação de intervenção imediata, incluindo encaminhamento para os serviços adequados, se se encontrarem em situação de grande vulnerabilidade e perigo à integridade física, psíquica e emocional;</p> <p>k) Dialogantes com a equipa do SAAS a qual na articulação com serviços e outros recursos locais, cumpre deveres de privacidade e de confidencialidade no uso responsável da informação;</p> <p>l) Respeitadas, e respeitadoras, ao longo da intervenção social, da identidade, intimidade, ao bom nome e a outros direitos pessoais inalienáveis.</p>
--	--	---

⁴¹ Artigo 5.º da Lei n.º 83-A/2013 de 30 de dezembro.

⁴² Elementos a considerar para os instrumentos de avaliação sistemática do SAAS, promovendo a participação de todos/as os/as intervenientes, designadamente técnicos/as e as pessoas/famílias utilizadoras do SAAS, conforme previsto no Artigo 15.º da Portaria n.º 13/2015 de 18 de maio

5.1. Direitos e deveres das pessoas utilizadoras de SAAS

Um SAAS, no que respeita ao funcionamento e à organização⁴³, possui obrigatoriamente regulamento interno — modelo em anexo a este Manual — do qual deve constar, designadamente: horário de funcionamento; constituição da equipa técnica; os direitos e deveres dos/as utilizadores/as do serviço.

São direitos da pessoa, e conseqüentemente de cada um e de todos os elementos de uma família, atendida/o(s) e ou acompanhada/o(s), ou ainda denominado “utilizador(es)”, “utilizadora(s)”, “pessoa utilizadora”, no âmbito do SAAS:

- a) Ser respeitada pela sua identidade pessoal e reserva da sua vida privada e familiar;
- b) Ver garantida a confidencialidade da informação prestada no âmbito do atendimento social e do acompanhamento social;
- c) A celebrar um compromisso sob a forma de acordo de intervenção social, e a ser apoiada na articulação e no acesso aos recursos mobilizados para a sua progressiva autonomia pessoal, social e profissional;
- d) Participar no seu processo de inserção social, designadamente na negociação, celebração, avaliação do plano de inserção formalizado num acordo de intervenção social;
- e) Ser informada sobre os direitos e deveres que lhe advêm da celebração do acordo de intervenção social, bem como das diligências realizadas no âmbito do atendimento social ou do acompanhamento social;
- f) Ter acesso a uma cópia do acordo de intervenção social, subscrito nos termos do Artigo 10.º da Portaria n.º 137/2015 de 19 de maio;
- g) Ter a prerrogativa de, por motivos devidamente fundamentados, solicitar junto dos serviços a cessação do compromisso/acordo de intervenção social e da intervenção da equipa do SAAS;
- h) Ter acesso ao Regulamento Interno do SAAS e ao Livro de Reclamações, nos termos da legislação em vigor.

São deveres da pessoa utilizadora do SAAS:

- a) Tratar com respeito e dignidade qualquer profissional do SAAS;
- b) Celebrar no âmbito do acompanhamento social um compromisso sob a forma de um acordo de intervenção social, nos termos do disposto no Artigo 10.º da Portaria n.º 137/2015 de 19 de maio;
- c) Informar-se, junto da equipa técnica do SAAS, das diligências e decisões tomadas durante o processo de negociação, celebração, execução e avaliação do plano de inserção formalizado num acordo de intervenção social;
- d) Comunicar as alterações que se verifiquem durante o processo de acompanhamento social e que sejam relevantes para a alteração ou manutenção das ações previstas no compromisso/acordo de intervenção social;
- i) Cumprir as regras de funcionamento do serviço previstas no Regulamento Interno.

⁴³ Art.º 8.º da Portaria n.º 137/2015 de 19 de maio.

C. Intervenção Social em SAAS

A prestação de serviços em SAAS implica a dinamização de componentes relativos à intervenção técnica, a saber, “Abordagens metodológicas”, “Fluxo/Diagramas e procedimentos” e “Técnicas/instrumentos” os quais serão, em última análise, objeto da decisão da equipa técnica de SAAS. Porém constam do Manual as formas que o ISS, I.P. considera adequadas para concretizar os objetivos de um SAAS atenta-se, entre outros fatores, a fins de cidadania, inclusão social e desenvolvimento dos territórios, a uma perspetiva de intervenção social que responde a necessidades e promove capacidades das pessoas e famílias e que enseja práticas colaborativas e a pluridisciplinaridade (dentro da equipa e com os parceiros).

6. Elementos da Intervenção Técnica

6.1. Abordagens Metodológicas

A realidade atual e emergente determina que a intervenção social desenvolva novas abordagens ajustadas à heterogeneidade dos públicos e multidimensionalidade das problemáticas sociais. O exercício da ação social é desafiado a lidar com situações de crescente complexidade na intervenção, em termos de avaliação diagnóstica, de prevenção, de resolução e também de análise da própria intervenção.

Num modelo de intervenção social em permanente construção, impõe-se às/aos profissionais o refinamento de capacidades reflexivas (incluindo elementos epistemológicos) e interpretativas da realidade social e o reforço de competências pragmáticas fundadas em conhecimentos teórico-axiológicos e metodológicos.

A intervenção social é, portanto, um tipo de prática profissional que apela à síntese dos *saber fazer, saber aprender, saber viver com os outros e saber ser*⁴⁴. Da “Intervenção Social” decorrerá a *pretensão de transformar um determinado contexto de partida* e aquela deve pautar-se pelo domínio de conhecimentos teóricos, de métodos e de técnicas, algumas delas inerentes a cada área profissional⁴⁵. As políticas sociais concretizam-se também através da instrumentalidade⁴⁶ de profissões de intervenção social, isto é, “(...) uma profissão fundamentalmente Interventiva (...) visa produzir mudanças no cotidiano da vida social das populações atendidas (...)” (Sousa: 2009)⁴⁷. A intervenção social, conceito que tem sido ensaiado desde o princípio do século XX⁴⁸, implica uma ação com propósito ou intencional que não se confunde com rotinas casuísticas e que usa abordagens e métodos que tornem inteligíveis e manejáveis a complexidade e a diversidade das interações entre seres humanos em contexto de vida.

⁴⁴ Consultar http://www.ibe.unesco.org/cops/Competencies/PillarsI_earningZhou.pdf [on line; cons. novembro2014]

⁴⁵ Consultar Cardoso, Ana Paula e Silva, Ana Paula. s.d. Intervenção Social: de A a Z. CESIS, Lisboa

@http://www.cesis.org/admin/modulo_news/ficheiros_noticias/20130306110928-1intervencao_social_az.pdf [on line; cons. outubro2014]

⁴⁶ Instrumentalidade não entendida como um conjunto de instrumentos e técnicas ou manipulação de uma profissão (instrumentalismo) mas no sentido de uma propriedade e/ou capacidade que a profissão vai adquirindo na medida em que concretiza objetivos (vide Guerra, Yolanda. 2000:2007. A instrumentalidade no trabalho do assistente social. CRESS. Brasil @<http://www.cedcops.com.br/wp-content/uploads/2009/06/Yolanda-Guerra.pdf> [on line; cons. outubro2014]

⁴⁷ Consultar Sousa, Charles Toniolo. A prática do assistente social: conhecimento, instrumentalidade e intervenção profissional. Emancipação, Vol. 8, No 1 (2008) in <http://www.revistas2.uccg.br/index.php/emancipacao/article/view/119> [on line; cons. outubro2014]

⁴⁸ Conforme definido por Richmond, intervir é uma *purposeful action*. (Richmond, Mary Ellen.1922. What is Social Case Work?: An Introductory Description. Social work series Russell Sage Foundation. New York).

6.1.1. INTERVENÇÃO SOCIAL COM AS PESSOAS

i) Do(s) indivíduo(s) e família(s)

Trabalhar com *a pessoa*, classificada como titular do processo familiar/individual em SAAS, implica interagir com ela e, caso se aplique, com cada pessoa envolvida da família e considerar também esta família como um todo. Tal obrigará, entre outras práticas ou atividades profissionais, a realizar visitas domiciliárias e reuniões familiares. Estas práticas que dirigem o diálogo e sistematizam a recolha e o registo de informação podem servir para: partilhar o entendimento das situações de vulnerabilidade e mal-estar; traçar rotas de vida e de intervenção espelhadas num compromisso escrito; e evidenciar os ganhos de autonomia e bem-estar que indicam bons resultados para as pessoas/famílias.

A *abordagem familiar* tomará expressão, por exemplo, no «pré-diagnóstico social» (ex. perceber “problema/pedido” na perspetiva individual e familiar ou «auto-diagnóstico») durante o acolhimento no SAAS, mas também na contratualização estabelecida através do acordo de intervenção social no acompanhamento social (ex. compromissos de ações de inserção social que consideram os projetos de vida das pessoas em contexto familiar e comunitário).

ii) Recentrar o papel das famílias na intervenção social, incrementando ações colaborativas

A forma mais eficaz de promover a participação e a integração das pessoas é colocá-las no *centro* das estratégias de intervenção social, reconhecendo a sua dignidade intrínseca e potenciando as suas competências desde os primeiros contactos com o SAAS. A *reconstrução da biografia social* — garantindo a coerência da intervenção social, a comunicação/articulação inter institucionais e a construção de uma relação de confiança com as pessoas/famílias — exige que haja um único processo individual/familiar que contenha toda a informação relativa à trajetória de inserção e permita delinear o mapa da intervenção com a família, evitando-se, por exemplo, a sua exposição a sucessivas reconstituições de histórias de vida e a sobreposição da atuação de serviços.

A intervenção social colaborativa com a pessoa/família, através do seu envolvimento na definição, planeamento e avaliação das ações de inserção, ambiciona percursos de inserção participados, autonomizantes e sustentáveis. As ações colaborativas requerem — por parte dos/as interventores/as sociais — a assunção de papéis de facilitação e de mediação que mobilizem as pessoas/famílias para o reconhecimento e a utilização das suas capacidades e recursos e para a autodeterminação nos seus próprios projetos de vida. Assim, as pessoas/famílias assumem uma forte participação na reformulação do(s) pedido(s)/problema(s), na definição dos objetivos e ações de inserção social, na identificação de estratégias e mobilização de recursos, mas também na avaliação e discussão dos resultados e efeitos alcançados.

iii) Das necessidades e capacidades; dos direitos e recursos.

As “necessidades humanas podem ser definidas, de forma simplificada, como um conjunto de elementos interagentes que motivam cada ser humano a viver.”⁴⁹ Na intervenção social a perceção do perfil de necessidades e o reconhecimento das capacidades da pessoa são condição basilar não só para a avaliação (diagnóstico) das situações vivenciadas mas também para o planeamento do percurso de inserção social. São características das necessidades (o que é preciso receber) e capacidades (o que é possível dar):

- a pluridimensionalidade, abrangendo as diferentes vertentes constituintes do ser humano e da vida em sociedade, designadamente, os pólos intelectual (ex. compreender, perceber, construir),

⁴⁹ in MTSS, 2002, Prevenir a violência contra as pessoas idosas e/ou em situação de dependência(...), MTSS/IDS, Lisboa, p.18

MANUAL TÉCNICO PARA SAAS

SERVIÇO DE ATENDIMENTO/ACOMPANHAMENTO SOCIAL

social (ex. integrar, pertencer, acolher), espiritual (ex. sentido à vida, confiança nas pessoas, realização idiossincrática), físico (ex. conforto fisiológico, autonomia física, contacto), afetivo (ex. gostar, ser ouvido e escutar, reconhecimento da unicidade); · a co-existência, mesmo que seja premente a satisfação/ativação de um dos pólos, os outros mantêm-se igualmente importantes para o bem-estar integral da pessoa porque os pólos não se excluem mutuamente; · a permanência e a mutabilidade, isto é, perduram ao longo de toda a vida embora com diferentes premências e temporalidades que resultam num perfil (por exemplo, ainda que, em dado momento, haja uma família com uma premência forte na satisfação da privação alimentar (pólo físico), a capacidade de cuidar "dos seus" (pólos intelectual e afetivo) pode ser também premente)⁵⁰.

A intervenção social, assim entendida, identifica a situação de vulnerabilidade social mas não se focaliza nos problemas, fazendo-se uma análise amplificada sobre os fatores causais (estruturais e contextuais) desses problemas e integrando elementos relativos à identidade e biografia social, direitos e responsabilidades, aspirações e expectativas e condições de vida. Precise-se ainda que, na intervenção social com as pessoas, as situações de vulnerabilidade causadas, designadamente, por pobreza e exclusão social podem ser pontos de partida (ou do que se reveste o «pedido/problema» de prestação de SAAS), mas os pontos de chegada serão o bem-estar e a inserção social das pessoas e das famílias.

Figura 2. SAAS: abordagens de intervenção social (holística e compreensividade)⁵¹



À perspetiva holística das pessoas alia-se uma abordagem compreensiva dos fenómenos assim como dos recursos para a concretização da visão do SAAS.

A intervenção social no atendimento/acompanhamento social parte da pessoa/família e implica um conhecimento amplo de direitos, de tendência universalista (ex. prestações sociais), de benefícios e serviços de emanação local (ex. autárquicos) ou ainda de ações que ultrapassam a esfera dos serviços

⁵⁰ *Idem* (adaptado).

⁵¹ *Idem* (adaptado).

públicos e respetivas entidades subsidiárias (ex. iniciativas de vizinhança). Portanto, o necessário «mapeamento de recursos» surge não só, da avaliação técnica (personalizada e atualizada) sobre o conjunto de necessidades, capacidades, direitos e obrigações das pessoas e sobre a situação relatada e vivenciada, mas também do estudo do território de proximidade (proximidade, na perspetiva da pessoa, é onde vive e se movimenta; proximidade, na perspetiva do SAAS, é onde e com quem *interage*).

Sublinha-se que uma família, incluindo as unipessoais, não obstante as carências e problemas vivenciados é detentora de recursos pessoais e familiares considerando-se, assim, que identificar e reforçar esses recursos é parte integrante da intervenção técnica em SAAS conforme decorre dos objetivos deste tipo de serviço.

A intervenção social — desde a avaliação diagnóstica (inicial e aprofundada) à deteção, agilização e criação de recursos — tem por referência a qualidade de vida e bem-estar das pessoas e das famílias e o desenvolvimento e a coesão sociais dos territórios.

6.1.2. INTERVENÇÃO SOCIAL NOS TERRITÓRIOS

i) Pensar localmente e agir personalizadamente

A intervenção social em SAAS exige trabalhar com a noção de “território” que consiste na comunidade de vida das pessoas utilizadoras de SAAS e o conjunto de entidades, eventualmente parceiras, que, designadamente, promovem o exercício a direitos e o acesso a benefícios e garantias e ou providenciam bens e serviços sociais de interesse geral.

O SAAS, na linha do trabalho que tem sido desenvolvido no âmbito de equipas multidisciplinares de intervenção junto de famílias em exclusão social⁵², pretende prestar serviços personalizados de acordo com necessidades, capacidades, aspirações e expectativas das pessoas que os utilizam, ajudando-as a serem membros ativos na comunidade. Entende-se aqui por “comunidade” como uma fonte de recursos das famílias e um espaço de investimento pelas pessoas, famílias, instituições e demais agentes.

A prestação de serviços de atendimento/accompanhamento social opera também na articulação entre os serviços e as equipas técnicas de proximidade. Tal exige um constante reordenamento espacial e social da intervenção, ao nível do planeamento, da execução e da avaliação para garantir a sequencialidade e concertação das atuações evitando, por exemplo, a repetição de procedimentos já realizados e de ações de inserção sem efeitos positivos.

A articulação em SAAS é, portanto, estratégica e decorre da intervenção direta com as pessoas e famílias mas implica também a intervenção com entidades úteis para a inserção social e comunitária. Ou seja, é no interesse superior das pessoas e famílias utilizadoras de SAAS que se interage com outros/as profissionais e representantes de serviços e entidades em que exemplificando:

- no atendimento social esta articulação pode resultar em encaminhamento social o qual implica, pelo menos, a perceção das necessidades e capacidades a partir da análise do «pedido/problema»/«auto-diagnóstico», a conferência com a pessoa/família sobre as possibilidades de ação aferidas e o encaminhamento (se necessário) que exige o contacto direto com os recursos considerados necessários e a clarificação (informação detalhada com identificação de interlocutor/a) sobre o acesso aos mesmos;

⁵² Por exemplo, no âmbito da Equipas do Rendimento Social de Inserção. Vide ISS, I.P. 2014, Guia Prático – Rendimento Social de Inserção (8001 – v4.33) @ http://www4.scs-social.pt/documents/10152/15010/rendimento_social_insercao [on line; cons. outubro2014]

MANUAL TÉCNICO PARA SAAS

SERVIÇO DE ATENDIMENTO/ACOMPANHAMENTO SOCIAL

- . no acompanhamento social a articulação é formalizada, obrigatoriamente, através da «contratualização» para a inserção, sob a forma de acordo de intervenção social escrito e assinado («compromisso») pelas partes interessadas, incluindo entidades ou serviços da comunidade cuja intervenção seja necessária à execução do referido compromisso.

Resumindo, a “articulação” é uma atividade técnica que pode ser suportada em parcerias formais através, por exemplo, da RLIS, ou em práticas colaborativas informais e transparentes entre entidades locais.

Cada SAAS pode integrar-se numa RLIS, em que o ISS, I.P., sem prejuízo das suas atribuições e competências de superintendência e tutela aplicáveis, se constitui como entidade aderente a essa Rede e como prestador de um serviço público para as pessoas e famílias utilizadoras. Cada RLIS visará, designadamente, dar uma resposta de atendimento/acompanhamento social, em determinado âmbito territorial, pretendendo garantir⁵³ uma intervenção articulada e integrada de entidades com responsabilidades no desenvolvimento da ação social.

Como já referido, a potencial articulação com a CPCJ territorialmente competente na área de intervenção do SAAS e entre as instituições que integram a RLIS e o CLAS do respetivo território foi reforçada pelo Despacho n.º 5149/2015 de 18 de maio.

As entidades protocoladas no âmbito da RLIS deverão ainda considerar o NLI⁵⁴. Ao nível local da RLIS, compete às entidades aderentes articular com os NLI, no âmbito das competências legalmente previstas, e cooperar com outras entidades, serviços ou setores que se revelem estratégicos para a prossecução dos objetivos da inserção. O SAAS poderá integrar ainda outras plataformas de solidariedade, desenvolvimento local e intervenção social que considere adequadas à sua visão e às finalidades previstas nas disposições técnico-normativas aplicáveis.

ii) A dimensão comunitária da intervenção social

A dimensão comunitária da intervenção social pode surgir secundarizada perante alguma tendência para enfatizar o indivíduo mas destacando-o do contexto de vida. Entre os desafios contemporâneos que se colocam à intervenção social está a concretização de abordagens de intervenção comunitária que contextualizem as vivências pessoais e familiares, incentivando à participação das pessoas, das famílias e das instituições locais na resolução dos seus problemas e no alcance do tipo de comunidade que visionam.

O reforço e a construção de parcerias *in loco* têm-se demonstrado determinantes para promover respostas integradas e coordenadas a situações de vulnerabilidade e exclusão sociais, eventualmente cada vez mais complexas (que exigem atuações individualizadas mas também coletivas), para gerar dinâmicas de bem-estar e de desenvolvimento social.

No âmbito dos objetivos do SAAS, evidencia-se que a prevenção das situações de pobreza e de exclusão sociais aplica-se não só, no âmbito da intervenção direta com as pessoas evitando, por exemplo, fenómenos de prevalência geracional de pobreza, mas também, no âmbito da intervenção nos territórios, por exemplo, reforçando as solidariedades familiares, vicinais e comunitárias e o desenvolvimento económico das comunidades.

⁵³ À luz do Artigo 14.º da Portaria n.º 1377/2015 de 19 de maio.

⁵⁴ Os Núcleos Locais de Inserção (NLI) são os órgãos locais a quem compete a gestão processual continuada dos percursos de inserção dos/as beneficiários/as do Rendimento Social de Inserção. Vide http://www4.ssq-social.pt/documents/10152/13010/rendimento_social_insercao [on line; cons. novembro 2014]

iii) Equipas multidisciplinares

O SAAS preconiza, para a intervenção social, a multidisciplinaridade das equipas técnicas como forma de intervir numa realidade social cada vez mais multiforme para garantir serviços ajustados às pessoas/famílias e às comunidades/territórios. Esta multidisciplinaridade deve ambicionar a transdisciplinaridade, indicador de qualidade na intervenção compreensiva e articulada em situações complexas.

Aos/Às interventores/as sociais das equipas de SAAS compete-lhes não se limitarem a dar respostas imediatistas a «pedidos/problemas» e: reconhecerem nas pessoas/famílias o maior recurso em intervenção social e facilitar percursos de inserção realistas e impactes mensuráveis de bem-estar; assumirem uma posição não só de perscrutores/as mas também criadores/as de recursos e promotores/as de efeitos mensuráveis de desenvolvimento social.

6.1.3. COMPLEMENTARIDADE E PRIORIDADE

i) «Pessoas e famílias em situação de vulnerabilidade social»

A população utilizadora, por definição normativa, de um SAAS abrange pessoas e famílias em situação de vulnerabilidade e exclusão social⁵⁵ em estado de emergência social ou de crise social.

Entende-se por *estado de emergência social* a que evidencia vulnerabilidade social e desproteção, por não estarem asseguradas as condições mínimas de sobrevivência, e que constitui um perigo real (atual ou iminente) para a integridade física e psíquica da pessoa, necessitando de intervenção direta e imediata. São exemplos (não os esgotando): adultos/as e crianças em situação de perigo (incluindo abandono, negligência, maus-tratos ou abuso); desalojamento (ex. por despejo por ação judicial); sem-abrigo (sem-teto e sem-casa); carência alimentar e/ou material; situação de dependência sem acesso a cuidados. Estas situações obrigam a uma intervenção *imediata* acionando-se os procedimentos específicos de emergência social.

Um *estado de crise* [social] evidencia-se pela vulnerabilidade e desproteção, resultante de não estarem asseguradas, a breve prazo, as condições mínimas de sobrevivência da pessoa, pelo que, se impõe uma intervenção *urgente* e encaminhamento para o serviço/resposta que se revele mais adequada ao atendimento social ou ao acompanhamento social da situação.

A classificação de emergência social ou crise da situação de vulnerabilidade social é de cariz técnico. Isto é, uma pessoa com processo individual/familiar em acompanhamento social, classificado genericamente de “risco social”, poderá ficar numa situação de emergência social (ex. família na qual ocorre episódio de violência doméstica, um situação de despejo súbito, alteração da disponibilidade de cuidadora informal de adulto em situação de dependência), exigindo do SAAS uma intervenção imediata e adequada.

A condição de “vulnerabilidade social” não se limitará, portanto, a situações de carência económica, privação material e de perigo, abrangendo outras que resultarão, por exemplo, do não acesso a

⁵⁵ Excetuam-se as situações devidas a catástrofes naturais, calamidades naturais, calamidades públicas ou outras ocorrências cobertas por legislação específica. Vide Artigo 6.º da Portaria n.º 13//2015 de 19 de maio.

MANUAL TÉCNICO PARA SAAS

SERVIÇO DE ATENDIMENTO/ACOMPANHAMENTO SOCIAL

informação sobre benefícios e garantias e recursos da comunidade e outras situações de risco emergentes como, por exemplo, o sobre-endividamento.

ii) Co-produção em intervenção social

Considerando que o SAAS será implementado em âmbitos geográficos com programas, projetos e ações de intervenção social vigentes e alguns complementares, são relevantes as questões relativas à partilha e balizamento da intervenção.

Sobre a co-produção importa pontuar que “A produção é um conceito ativo e toda ação é um lugar de produção de sentido (...) no qual se efetivam as negociações e se visualiza o processo interativo, oferecendo possibilidades de intervenção social por parte dos envolvidos na ação”⁵⁶.

O SAAS inclui elementos da co-produção, evidenciados na seguinte tabela, seja no que se refere à intervenção direta com as pessoas, seja na intervenção no/pelo território.

Tabela 2. Alguns elementos da co-produção em intervenção social⁵⁷

REGRAS OPERATIVAS	PERSPECTIVAS DA PRÁTICA	REFLEXO NO SAAS (EXEMPLOS)
As pessoas que contam com os serviços estão envolvidas na definição do problema assim como em desenvolver e implementar soluções	Reconhecimento de que as pessoas assumem posições diferentes quanto a: interpretação das situações; valores; investimento nas soluções. A tônica está mais no compromisso partilhado para intervir do que forçar a uma única resposta.	Apreensão da perspectiva das pessoas e famílias sobre a sua situação (ex. co-análise de pedido; consenso sobre acordo de intervenção social). Valorização das parcerias para uma atuação integrada com diferentes/diversos <i>inputs</i> . Avaliação sistemática, promovendo a participação de todos os intervenientes.
As tensões e as diferenças entre as partes envolvidas são discutidas abertamente.	Reconhecimento que os interesses dos profissionais e das entidades não são idênticos aos das pessoas/famílias utilizadoras. Coerência entre o que se conversa, regista e é divulgado.	Compromisso entre as pessoas (utilizadoras do SAAS) e os/as técnicos/as do SAAS e as várias entidades e agentes envolvidos. Direito das pessoas/famílias à consulta da informação sobre si constante no processo individual/familiar. Regras claras sobre confidencialidade no Regulamento Interno.
Focar em questões de qualidade de vida e capacidades não apenas problemas e carências	Humildade sobre o papel dos serviços na vida das pessoas e consciência honesta da qualidade e limitações do serviço que é prestado. Acreditar que cada pessoa tem algo para “oferecer” à sociedade.	Identificação («diagnóstico») dos/as principais problemas, vulnerabilidades, potencialidades, capacidades, dinâmicas familiares, aspirações e projetos de vida das pessoas envolvidas e da respetiva família. Identificação de estratégias e metodologias de trabalho inovadoras. Contribuição para a aquisição e ou fortalecimento das competências das pessoas e famílias, promovendo a sua autonomia e fortalecendo as redes de suporte familiar e social.
Uso estratégico de linguagem acessível e atitudes assertivas	Reconhecimento de que todas as pessoas e partes envolvidas detêm conhecimentos e recursos próprios.	Informação para o exercício dos direitos de cidadania, incluindo o de participação social. Intervenção não-discriminatória e pela igualdade (ex. códigos deontológicos). Interlocação e promoção das relações interinstitucionais, com responsabilidades sociais no território.
Envolvimento da comunidade alargada, vista não como uma ameaça mas como uma oportunidade	Procurar o que há “lá fora para dentro” mas também saber o que se pode oferecer “de dentro para fora”.	Intervenção prioritária das entidades mais próximas das/dos cidadãos/ãos (onde se inclui o próprio SAAS). Integração possível na RLIS no sentido de providenciar, concertada e articuladamente, um serviço de atendimento/accompanhamento social. Cooperação e articulação, designadamente para encaminhamento, com outras entidades e serviços da comunidade que sejam estratégicos para a inserção.

⁵⁶ Schmidt, Beatriz, “Interação e práticas sociais” in Revista Comunicação & Educação, Ano X, Número 1, jan/abr 2005
@ <http://200.144.189.47/ojs/index.php/comeduc/article/viewFile/4915/4/29> [on line; cons. outubro2014]

⁵⁷ Adapt. de Hunter, Susan et Ritchie, Pete, 2007, Co-Production and Personalisation in Social Care: Changing Relationships in the Provision of Social Care (Google eBook), Jessica Kingsley Publishers, pp.17

6.2. Recomendações gerais

Sistematizam-se algumas recomendações gerais (refletidas ao longo deste Manual) para a operacionalização e alcance dos objetivos de SAAS:

- . As pessoas são sujeitos de direitos e protagonistas do seu percurso de inserção social, constituindo-se as pessoas e as famílias como unidades de intervenção social;
- . Os territórios não são um mapa estático de recursos mas um espaço de concertação de agentes — incluindo as pessoas/famílias e o SAAS — para um mesmo fim (consensualizado em sede de plataforma/s de ação local colaborativa), ainda que com diferentes estratégias e contributos;
- . A “articulação” é um dos objetivos de um SAAS sendo que o mapeamento de recursos serve não só para os localizar em termos dos bens e serviços disponíveis para as pessoas/famílias, mas também para perceber as possibilidades de interação institucional e os limites da atuação do SAAS;
- . O vínculo entre técnico/a e pessoa/família é estruturante da intervenção técnica cabendo aos/às profissionais zelar pela relação de confiança eliminando, por exemplo, o uso de termos discriminatórios ou a emissão de juízos de valor negativo/corretivo sobre as pessoas/famílias;
- . As equipas técnicas de SAAS devem aplicar estratégias para a participação das pessoas/famílias, designadamente na clarificação do «pedido/problema» e na identificação, agilização e criação de recursos e na avaliação dos serviços prestados e do percurso de inserção social;
- . As equipas técnicas deverão aprimorar-se no carácter preventivo do SAAS em que a partir das necessidades e potencialidades identificadas nos territórios, proativamente, são geradas condições favoráveis aos percursos individuais e familiares de inserção social e de bem estar;
- . Na intervenção social as boas práticas surgem da avaliação dos sucessos (ex. resultados de inclusão social) e das dificuldades (ex. ausência/insuficiência/desarticulação de recursos) e sequente reflexão em equipa multidisciplinar sobre as soluções ensaiadas;
- . Sem prejuízo de trabalho colaborativo, não é da atribuição do SAAS ou da competência da respetiva equipa técnica assumir o papel e/ou funções, exclusivas ou prioritárias, designadamente, de determinadas equipas intersectoriais (ex. EMAT - Equipas Multidisciplinares de Assessoria aos Tribunais) ou de outros serviços especializados no âmbito, por exemplo, da Segurança Pública (ex. Salas de Atendimento e Apoio às Vítimas de Crime da Polícia de Segurança Pública), Justiça (ex. Equipas de Reinserção), Educação (Ex. Ação Social Escolar e Gabinetes de Orientação Educativa e Profissional), Saúde (ex. cuidados de saúde mental), Segurança Social (ex. representação do ISS, I.P. em plataformas de ação social; emissão de declarações e requerimentos para acesso a prestações sociais) ou de outros setores como a Habitação (ex. equipas de Programas Municipais de Habitação Social);
- . O uso do suporte aplicacional ASIP (Ação Social Interface Parceiros), nos termos definidos pelo ISS, I.P., é obrigatório no âmbito do desenvolvimento das atividades de registo pela equipa técnica de um SAAS porém não podem ficar prejudicadas a relação profissional com a

MANUAL TÉCNICO PARA SAAS

SERVIÇO DE ATENDIMENTO/ACOMPANHAMENTO SOCIAL

pessoa/família pela utilização dessa tecnologia (ex. a consulta prévia da informação registada diminui a necessidade de utilização do computador durante o contacto com a pessoa/famílias) nem a coerência da intervenção social (ex. garantir a atualização regular e a redação cuidada da informação relativa à caracterização, diagnósticos, diligências/contactos e ações de inserção);

- É assinado um termo de responsabilidade, para os devidos e legais efeitos, por cada profissional na qualidade de técnico/a de SAAS através do qual, entre outras cláusulas, toma conhecimento que, no âmbito das funções a desempenhar, deterá acesso de consulta/registo/alteração à aplicação ASIP.

6.2.1. ORGANIZAÇÃO DO PROCESSO INDIVIDUAL/FAMILIAR

Num SAAS é obrigatória a organização de processo individual⁵⁸, do qual deve constar:

- a) Caracterização individual e familiar;
- b) Diagnóstico social e familiar;
- c) Contratualização para a inserção;
- d) Relatórios sobre o processo de evolução da situação familiar;
- e) Data do início e do termo da intervenção;
- f) Avaliação da intervenção;
- g) Registo das diligências efetuadas.

Determinou-se⁵⁹ ainda que nas situações em que se verifique exclusivamente atendimento social, o processo individual é constituído apenas pela caracterização da situação e diagnóstico social e familiar.

O processo individual/familiar é um instrumento técnico cujos conteúdos deverão ser permanentemente atualizados, designadamente, registando informação quanto à caracterização da pessoa/família, aos diagnósticos sociais, à avaliação e à execução das ações contratualizadas e registadas no acordo de intervenção social e outras informações relevantes.

A organização, incluindo registo de dados e informação, de um processo individual/familiar⁶⁰ de cada pessoa/família («AF - agregado familiar») utilizadora de SAAS é obrigatória que seja feita através da aplicação informática ASIP, sem prejuízo do uso de suporte de papel. Isto é, o processo individual/familiar, em suporte informático, não dispensará a coexistência de outro processo em suporte físico, com o mesmo número mecanográfico atribuído automaticamente por ASIP, para efeitos de arquivo de documentação probatória que se considere relevante para o processo individual/familiar. Será eficiente que os processos individuais/familiares em suporte de papel incluam, pelo menos, entradas de informação úteis para os dados de preenchimento obrigatório aquando do uso do suporte aplicacional.

Cada processo individual/familiar é de acesso restrito e natureza confidencial, e deverá ser arquivado em condições de segurança, nos termos da legislação em vigor.

⁵⁸ Artigo 9.º da Portaria n.º 13//2015 de 19 de maio.

⁵⁹ *Idem*.

⁶⁰ A Portaria 13//2015, de 19 de maio refere-se a "processo individual" e as aplicações informáticas usam a terminologia "processo familiar", sendo que neste Manual "processo individual/familiar" refere-se ao processo, em suporte informático e ou de papel, para registo (e agregação e documentação relevante) de dados de caracterização individual/familiar e de informação decorrente da intervenção social com cada pessoa, e respetivo agregado familiar, considerada/o na prestação de SAAS nas atividades de atendimento social e de acompanhamento social.

MANUAL TÉCNICO PARA SAAS

SERVIÇO DE ATENDIMENTO/ACOMPANHAMENTO SOCIAL

A manutenção e o arquivo do processo individual/familiar deverão obedecer à legislação em vigor⁶¹ e enquadrando o designado «processo de atendimento e acompanhamento social» no âmbito do Regulamento Arquivístico do ISS, I.P., proferem-se os seguintes procedimentos:

1. O «processo de atendimento e acompanhamento social»⁶² cujo destino final é de conservação parcial permanente (CPP), significa que o processo em si não pode ser eliminado, apenas pode ser expurgado dos documentos que se considere deixarem de ter valor arquivístico;
2. O «processo de atendimento e acompanhamento social» deve ser transferido para arquivo central, após permanecer 3 anos inativo. Antes da transferência o serviço produtor deve efetuar o expurgo funcional do processo, deixando no mesmo, somente os documentos de conservação;
3. A formalização da transferência dos «processos de atendimento e acompanhamento social» obriga à emissão de uma guia de remessa pelo serviço produtor;
4. Os documentos a conservar, após expurgo funcional, são a “caracterização individual e familiar” do/a titular e do agregado familiar implicado;
5. No arquivo local os «processos de atendimento e acompanhamento social» devem ser organizados e arquivados em pastas ou caixas de arquivo por equipa ou instituição de solidariedade social e por número de processo ou NISS do/a beneficiário/a;
6. O «processo de atendimento e acompanhamento social» deve ser organizado por ordem cronológica, relativamente aos documentos necessários para instruir esse processo, e na continuidade do mesmo, em avaliações subsequentes, sendo o documento mais antigo aquele que dá origem à abertura do processo (registo do atendimento) e o documento final aquele que confere o último ato administrativo.

O acesso à aplicação informática ASIP por parte dos/as técnicos/as do SAAS, devidamente autorizados/as para o efeito, é efetuado, através de um código de utilizador/a e de uma palavra passe, pessoal e intransmissível.

O acesso à informação e o perfil atribuído a cada utilizador/a é efetivado mediante a assinatura de Termo de Responsabilidade e de acordo com a política de acessos definida pelo ISS, I.P. O acesso a ASIP é efetuado via web permitindo a consulta dos módulos de IDQ (Identificação e Qualificação), RSI (Rendimento Social de Inserção), AF (Agregados Familiares) e AS-AAS (Ação Social Atendimento/Acompanhamento Social), assim como operações de registo/ alteração em AF e AS-AAS, nos termos definidos no Termo de Responsabilidade acima referido.

De acordo com o previsto nos Artigos 14.º e 15.º da Lei n.º 67/98, de 26 de outubro, são adotadas e periodicamente atualizadas medidas de segurança de tratamento de dados pessoais em causa, pelo que, todos os acessos são registados em base de dados para efeitos de auditoria, identificando o/a utilizador/a, operação e data/hora da alteração.

No âmbito do uso da ferramenta aplicacional, a atividade de Atendimento [social] obriga à organização de um processo individual/familiar do qual deve constar, genericamente, a seguinte informação:

- Caracterização individual e familiar;
- Diagnóstico social e familiar;
- Avaliação da intervenção;

⁶¹ Nomeadamente as normas previstas na Portaria n.º 1383/2009, de 4 de novembro.

⁶² Série documental n.º 210 da tabela de seleção da Portaria n.º 1383/2009, de 4 de novembro.

MANUAL TÉCNICO PARA SAAS

SERVIÇO DE ATENDIMENTO/ACOMPANHAMENTO SOCIAL

- Registo das diligências e contactos efetuados e consequentes para esse processo;
- Registo, se aplicável, do(s) encaminhamento(s) para serviços e agentes doutros setores da comunidade úteis e consequentes⁶³ para a situação da pessoa/família;
- Registo, se aplicável, da transferência (opção “Acompanhamento Social” no “Tipo de Encaminhamento”) do processo individual/familiar para a serviço/atividade nuclear de Acompanhamento Social de SAAS ou para outras entidades/serviços estratégicas/os para a inserção social.

No âmbito do uso da ferramenta aplicacional, a atividade de Acompanhamento Social obriga à organização de um processo individual/familiar do qual deve constar obrigatoriamente a seguinte informação:

- Caracterização individual e familiar;
- Diagnóstico social e familiar;
- Data de início e termo da intervenção;
- Contratualização para a inserção;
- Relatórios sobre a evolução da situação familiar;
- Registo das diligências e contatos efetuados;
- Avaliação da intervenção.

Além de outros parâmetros de consulta e registo nos suportes aplicacionais que constam adiante dos procedimentos técnico-operativos que complementam os fluxogramas, note-se que nos casos em que o processo individual/familiar está atribuído:

- A outro/a técnico/a da sua equipa, o/a técnico/a tem acesso integral ao processo e pode consultar, fazer registos e alterações em todas as partes constituintes do mesmo;
- A um/a técnico/a de outra equipa, o/a técnico/a apenas pode consultar a “capa” desse processo (onde é visível o nome da equipa e de «técnico gestor do processo») e registar (no ecrã “Gestão de Atendimentos”) o tipo de contacto, o auto-diagnóstico, o encaminhamento(s) efetuado(s) e no campo de observações, de preenchimento livre, pode redigir informação que considere pertinente e não possa ser incluída nos outros campos, nomeadamente, a referência ao nome do/a técnico/a que realizou o atendimento e uma síntese do contacto efetuado atentando a critérios de sensibilidade e confidencialidade da informação até porque a operação atendimentos de um processo individual/familiar pode ser acedida por qualquer técnico/a do país independentemente do PF ser da sua responsabilidade ou doutro elemento da sua equipa (para um PF poder ser da responsabilidade de um/a técnico/a tem de estar primeiro atribuído à equipa onde se insere esse/a técnico/a).

A organização do processo individual/familiar através do suporte aplicacional poderá beneficiar a intervenção técnica em termos de método de trabalho e dos objetivos de:

- Manter o registo da informação com uma determinada sequência; e
- Permitir que a/o técnica/o possa ir registando, progressivamente, a informação do processo individual/familiar sem ter de recolher, de uma só vez, toda a informação para todas as pessoas que compõem o agregado familiar.

⁶³ Sempre que o/a técnico/a regista um encaminhamento para outro setor, significa que a situação problema apresentada é da responsabilidade de outro setor. Pelo que não se trata de identificar as respostas idealmente adequadas à situação/problema mas sim o setor a que a pessoa/família se deverá dirigir para apresentar o problema e ir ao encontro de soluções.

A aplicação informática ASIP contém um conjunto de etapas processuais (comuns às atividades nucleares do SAAS) as quais foram construídas com as seguintes condições automatizadas de passagem para as etapas:

1. Etapa de abertura do processo individual/familiar – pressupõe a identificação de todos os elementos do agregado no módulo de IDQ (Identificação e Qualificação) e a existência dum Agregado Familiar AS (módulo Agregados Familiares);
2. Etapa de Atendimento — para aceder a esta etapa é necessário, previamente, proceder à abertura do processo individual/familiar, caso este ainda não exista para nenhum dos elementos do agregado.
3. Etapa da Caracterização Individual — pressupõe o registo completo do Atendimento com base no qual é efetuada a caracterização, tendo que conter, pelo menos, um Autodiagnóstico (problema e ou pedido) e um Encaminhamento;
4. Etapa da Caracterização Familiar — pressupõe o registo completo do Atendimento com base no qual é efetuada a caracterização, tendo que conter, pelo menos, um Autodiagnóstico (problema e ou pedido registado para um atendimento) e um Encaminhamento;
5. Etapas do Diagnóstico — têm de estar registadas a Caracterização Individual para cada um dos elementos do agregado.

Esta sequência de trabalho inclusa nas aplicações informáticas orienta a intervenção social no sentido de conhecer as pessoas/famílias, as circunstâncias vivenciadas e os recursos antes de agir, identificar percursos de vida e de intervenção profissional e institucional, aprender com o que foi feito e *passar o testemunho* nas melhores condições.

7. Atendimento Social

No âmbito do SAAS, entende-se por “atendimento social”, o atendimento de uma pessoa e ou família se dirige ao serviço a fim de apresentar um problema e/ou obter uma resposta para a sua situação de vida.

O Atendimento Social (AtS), da prestação de serviços em SAAS, constitui-se por várias fases que estão sistematizadas no fluxograma seguinte e respetivos procedimentos. O seu cumprimento pretende conferir à intervenção as condições mínimas de qualidade da prestação de serviços.

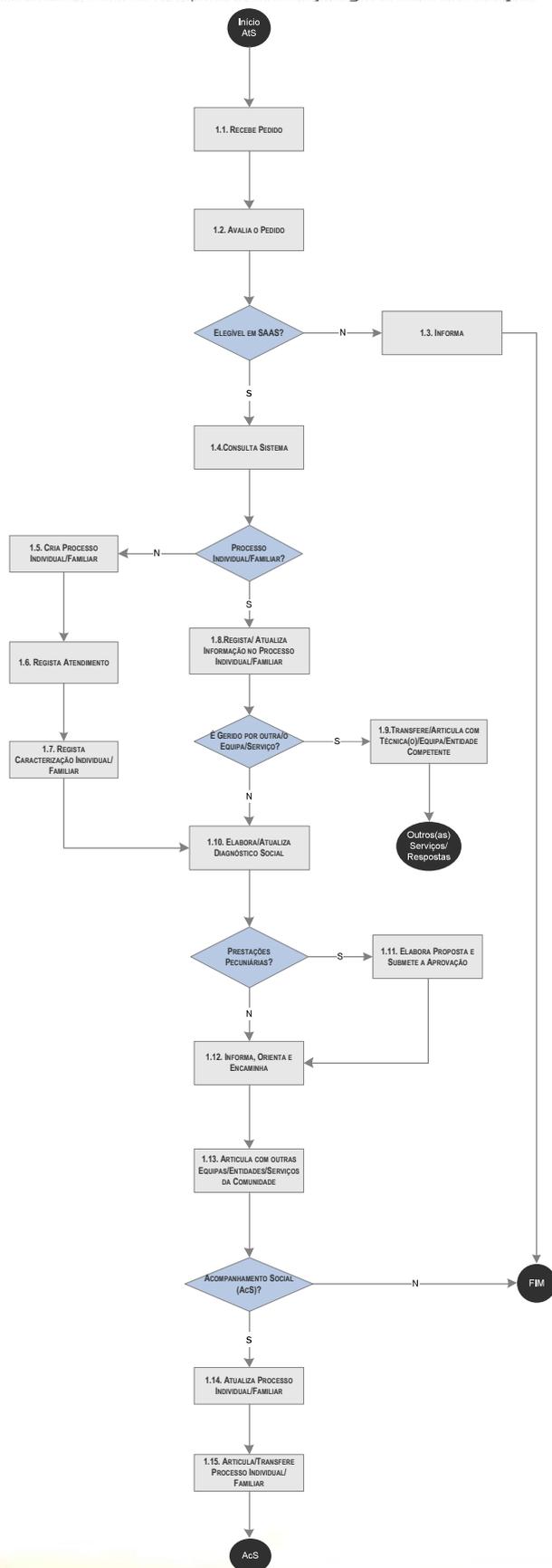
As várias atividades⁶⁴ de AtS são repetíveis ao longo de um processo individual/familiar.

Como um tipo de intervenção nuclear de um SAAS as várias circunstâncias de vida das pessoas e famílias, como de emergência social, podem acrescentar especificidades à intervenção.

⁶⁴Ver o n.º 2 do Art.º 6.º da Portaria n.º 13//2015 de 19 de maio.

7.1. Operacionalização geral da intervenção em SAAS/AtS

Fluxograma 1. SAAS/Atendimento Social (SAAS/AtS): operacionalização geral da intervenção



8. Acompanhamento Social

No âmbito do SAAS, “Acompanhamento Social” é uma das atividades nucleares do SAAS e consiste em apoio técnico para a prevenção e resolução de problemas sociais de cada pessoa e família.

Uma das abordagens técnicas previstas⁶⁵, e obrigatória na intervenção social, é a “Contratualização para a inserção” em que no âmbito do acompanhamento é estabelecido um compromisso, reduzido a escrito, entre os agregados familiares e os/as técnicos/as do SAAS, onde se definem as ações a desenvolver, os apoios sociais a atribuir e as responsabilidades e obrigações das partes, assim como os objetivos a atingir.

Como no AtS, o Acompanhamento Social (AcS), da prestação de serviços em SAAS, constitui-se por várias fases que estão sistematizadas no fluxograma seguinte e respetivos procedimentos. O seu cumprimento pretende conferir à intervenção as condições mínimas de qualidade da prestação de serviços.

As várias atividades de AcS são repetíveis ao longo de um processo individual/familiar.

Como um tipo de intervenção nuclear de um SAAS as várias circunstâncias de vida das pessoas e famílias, como de emergência social, podem acrescentar especificidades à intervenção.

⁶⁵Ver o Art.º 10.º da Portaria n.º 137/2015 de 19 de maio.

8.1. Operacionalização geral da intervenção em SAAS/AcS

Fluxograma 2. SAAS/Acompanhamento Social (SAAS/AcS): operacionalização geral da intervenção

