



INSTITUTO
UNIVERSITÁRIO
DE LISBOA

A participação das ONGs no processo político – Estudo de caso com ONGs/IPSSs que trabalham com pessoas em situação de sem-abrigo na cidade de Lisboa

Sofia Alexandra Rodrigues Antunes

Mestrado em Estudos de Desenvolvimento

Orientador:

Professor Doutor Tiago Miguel Lopes Carvalho, Professor Auxiliar
Convidado do Departamento de Economia Política, Iscte-IUL

Setembro, 2025

Departamento de Economia Política

A participação das ONGs no processo político – Estudo de caso com ONGs/IPSSs que trabalham com pessoas em situação de sem-abrigo na cidade de Lisboa

Sofia Alexandra Rodrigues Antunes

Mestrado em Estudos de Desenvolvimento

Orientador:

Professor Doutor Tiago Miguel Lopes Carvalho, Professor Auxiliar
Convidado do Departamento de Economia Política, Iscte-IUL

Setembro, 2025

AGRADECIMENTOS

No culminar desta etapa, são muito os agradecimentos que gostaria de fazer. Em primeiro lugar, ao meu orientador, professor Tiago Carvalho, por me ter ajudado a levar esta dissertação a bom porto. Por me ter acolhido na sua UC, após o seu início, que foi fundamental para a realização da dissertação. Por todos os ensinamentos partilhados, apoio, acompanhamento e incentivo à realização da dissertação.

Ao Diretor do Mestrado em Estudos de Desenvolvimento, professor Luís Mah, por toda a preocupação e atenção demonstradas pelos alunos. Pela orientação na fase inicial da dissertação e acompanhamento ao longo do percurso, que foi fundamental.

Às ONGs/IPSSs que aceitaram participar, através das entrevistas concedidas. O meu profundo agradecimento aos entrevistados, por se terem, tão prontamente, disponibilizado em participar. Por terem partilhado os seus conhecimentos, os seus pontos de vista e aprendizagens, através dos quais pude conhecer melhor a realidade em que operam e quais os desafios. Sem a sua participação, esta dissertação não teria sido possível. O papel que desempenham é essencial para a sociedade e para a vida política.

Ao Iscte, por me ter permitido realizar o Mestrado no âmbito da formação profissional. Foi um apoio essencial, sem o qual não teria sido possível realizar o Mestrado.

Aos meus colegas do Serviço de Relações Internacionais, em particular, à Vanessa, ao Fernando, à Joana Jordão, à Vera e ao Bernardo. Obrigada pelo vosso apoio diário, pelo incentivo, pela preocupação e por todos os momentos partilhados.

À Dra. Alejandra Ortiz, Diretora do SRI, por me ter sempre incentivado a realizar o Mestrado, pela preocupação e apoio constantes.

À minha querida Joana Afonso, que desde cedo me incentivou a realizar o Mestrado e que sempre me apoiou. Obrigada por todos os momentos, sinto-me privilegiada por ter trabalhado contigo e por ter aprendido tanto a nível pessoal e profissional.

À minha amiga Susana, que está e estará sempre presente na minha vida e que é um exemplo de resiliência, força e boa-disposição. Ao pé de ti, tudo se torna mais fácil.

Ao Pedro, pela (enorme) paciência, disponibilidade, preocupação, apoio, carinho, amor e amizade. É um exemplo de perseverança e de generosidade. À Carolina, por me ter permitido fazer parte da sua vida, pelos momentos partilhados, pelo apoio.

Aos meus irmãos, Pedro e Ana, aos meus cunhados, Sofia e Luís, às minhas sobrinhas e sobrinho, Catarina, Carolina, Leonor, Mónica, Miguel e Madalena, ao meu tio, Zé. São e serão sempre o meu porto de abrigo.

E, acima de tudo, aos meus Pais, Fernando e Aida, por tudo o que me transmitiram e ensinaram, por estarem sempre presentes, por me apoiarem e incentivarem, por se preocuparem, pelos conselhos e orientação. Obrigada pelo carinho, pelo amor, pela generosidade. Este trabalho é-lhes inteiramente dedicado.

RESUMO

A presente dissertação tem como objetivo aprofundar o papel das Organizações Não-Governamentais (ONGs) no processo político, em particular as ONGs que trabalham com pessoas em situação de sem-abrigo (PSSA) na cidade de Lisboa. Procuraremos perceber como influenciam as políticas públicas, qual a perceção do impacto das políticas públicas e quais as estratégias de *advocacy* que utilizam.

Nos últimos anos temos assistido ao aumento do número de PSSA, com especial incidência em Lisboa e Porto. Neste âmbito, as ONGs são atores cruciais no plano político, uma vez que atuam no terreno junto das populações, conhecem a realidade, implementam as políticas públicas, contribuem para o seu desenvolvimento e monitorização, podendo também influenciar os decisores políticos.

Através da metodologia de Estudo de Caso, com recurso a análise documental e à realização de entrevistas semiestruturadas a cinco ONGs/IPSSs (Instituições Particulares de Solidariedade Social) que trabalham com PSSA na cidade de Lisboa, procuraremos responder à principal questão de pesquisa: De que forma as ONGs/IPSSs, que trabalham com pessoas em situação de sem-abrigo na cidade de Lisboa, participam na elaboração e implementação das políticas públicas?

Os dados foram analisados através do preenchimento de uma grelha comparativa de análise e do software MAXQDA 24 para codificação dos temas em análise. Os resultados apontam para uma relação de proximidade entre as ONGs/IPSSs e o poder local, a existência de parcerias interorganizacionais, a existência de características que ONGs/IPSSs devem possuir para participam no processo político, assim como a realização de ações de *advocacy* formais e informais.

Palavras-chave: ONGs, IPSSs, Políticas Públicas, *Advocacy*, Impacto social, Pessoas em situação de sem-abrigo

ABSTRACT

This dissertation aims to deepen the role of Non-Governmental Organizations (NGOs) in the political process, in particular NGOs that work with homeless people in the city of Lisbon. We will try to understand how they influence public policies, what is the perception of the impact of public policies and what *advocacy* strategies they use.

In recent years, we have seen an increase in the number of homeless people, particularly in Lisbon and Porto. In this context, NGOs are crucial actors in the political arena, as they work on the ground with the population, understand the reality, implement public policies, contribute to their development and monitoring, and can also influence political decision-makers.

Through the Case Study methodology, using documentary analysis and semi-structured interviews with five NGOs/IPSSs (Private Social Solidarity Institutions) that work with homeless people in the city of Lisbon, we will seek to answer the main research question: How do NGOs/IPSSs, who work with homeless people in the city of Lisbon, participate in the elaboration and implementation of public policies?

The data was analyzed by completing a comparative analysis grid and using MAXQDA 24 software to code the themes under analysis. The results point to a close relationship between NGOs/IPSSs and local authorities, the existence of inter-organisational partnerships, the existence of characteristics that NGOs/IPSSs must possess in order to participate in the political process, as well as the implementation of formal and informal advocacy actions.

Keywords: NGOs, IPSSs, Public Policies, *Advocacy*, Social Impact, Homeless People

ÍNDICE

AGRADECIMENTOS	iii
RESUMO	v
ABSTRACT	vii
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	xi
1. INTRODUÇÃO	1
2. AS ONGS NO PROCESSO POLÍTICO	5
2.1 O papel das ONGs nas diferentes etapas do ciclo político	7
2.2 Definição do problema e agendamento	9
2.3 Formulação da medida política e legitimação da decisão	10
2.4 Implementação	11
2.5 Avaliação e mudança (reformulação)	11
3. ESTRUTURA, TIPOLOGIA E RECURSOS DAS ONGS	13
3.1 Profissionalização dos recursos humanos	13
3.2 Autonomia e apoio financeiro	15
3.3 Interação com o poder político	17
3.4 Redes de trabalho e comunicação	18
4. <i>ADVOCACY</i> NAS ONGS	21
4.1 Estratégias de advocacy	21
4.2 Impacto da gestão interna e recursos das ONGs na estratégia de advocacy	24
5. AS POLÍTICAS PÚBLICAS NA ÁREA DAS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE SEM-ABRIGO	25
5.1 O Conceito de sem-abrigo na governação do fenómeno	26
5.2 O papel do Estado e das ONGs	27
6. METODOLOGIA	29
6.1 Público-alvo	31
6.2 Recolha de dados e tratamento da informação	31
6.3 Limitações do estudo	33
7. APRESENTAÇÃO DE RESULTADOS	33
7.1 Caracterização das ONGs/IPSSs e dos Entrevistados	34
7.2 Estrutura, recursos e governação	36
7.2.1 Recursos humanos e financeiros	36
7.2.2 Redes de trabalho: poder local e interorganizacionais	38
7.2.3 Governação e processos de auscultação	40
7.3 Desenho e implementação das Políticas Públicas – o caso do Plano Municipal para a Pessoa em Situação de Sem-abrigo 2019-2023	42

7.3.1 Contribuição para o PMPSSA 2019-2023	43
7.3.2 Percepção do impacto na ONG/IPSS do PMPSSA 2019-2023	45
7.3.3 Diferenças na negociação entre PMPSSA 2019 e PMPSSA 2024	46
7.3.4 A ONG/IPSS têm impacto na definição das políticas públicas	47
7.3.5 Percepção positiva da auscultação do setor social pelo Estado na elaboração das Políticas Públicas	49
7.4 Advocacy e participação no processo político	50
7.4.1 Realização de ações que visam influenciar as políticas públicas	52
7.4.2 Mecanismos/Ações	53
7.4.2.1 Realização de ações junto da comunidade (sociedade civil)	54
7.4.2.2 Participação em redes de trabalho nacionais e internacionais	55
7.4.2.3 Utilização de meios de redes sociais e comunicação social	56
7.4.3 Estratégia, recursos humanos e financiamento dedicados às atividades de advocacy	57
8. CONCLUSÃO	59
9. FUTURAS LINHAS DE INVESTIGAÇÃO	63
10. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	65
11. ANEXOS	69
Anexo A - Guião de entrevista	69
Anexo B – Consentimento Informado	71
Anexo C – Grelha de análise	73

ÍNDICE DE QUADROS E FIGURAS

Figura 1.1 - Estrutura da dissertação	3
Quadro 2.1 - O papel das ONGs nas diferentes etapas do ciclo político	8
Quadro 6.1 - Estrutura de perguntas do guião de entrevista	29
Quadro 6.2 - Entrevistas e análise documental	32
Quadro 7.1 – Temas e Sub-temas	34
Quadro 7.2 – Tipologia de resposta habitacional por ONG/IPSS	35
Quadro 7.3 - Análise sobre o tema “Desenho e implementação de políticas públicas”	43
Quadro 7.4 - Análise sobre o tema “ <i>Advocacy</i> e participação no processo político”	51

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- AE – Acolhimento de Emergência
- AP – Apartamentos Partilhados
- AT – Apartamentos de Transição
- CLAS - Conselhos Locais de Ação Social
- CML – Câmara Municipal de Lisboa
- ENIPSSA – Estratégia Nacional para a Integração das Pessoas em Situação de Sem-Abrigo
- HF – Housing First
- NPISA - Núcleos de Planeamento e Intervenção Sem-Abrigo
- ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
- ONG – Organização Não-Governamental
- ONGs/IPSSs – Organizações Não-Governamentais/Instituições Particulares de Solidariedade Social
- PMPSSA 2019-2023 – Plano Municipal para a Pessoa em Situação de Sem-Abrigo 2019-2023
- PMPSSA 2024-2030 – Plano Municipal para a Pessoa em Situação de Sem-Abrigo 2024-2030
- PSSA – Pessoa em Situação de Sem-Abrigo

INTRODUÇÃO

De acordo com os dados oficiais, temos assistido nos últimos anos a um aumento do número de pessoas em situação de sem-abrigo (PSSA): a 31 de dezembro 2022, identificaram-se 10.773 PSSA em Portugal, face às 6.044 registadas em 2018, o que se traduz num aumento de 78% (Bastos *et al*, 2023). Relativamente a 2023, de acordo com o Inquérito Caracterização das Pessoas em Situação de Sem-Abrigo elaborado pela Estratégia Nacional de Intervenção para as Pessoas em Situação de Sem-Abrigo (ENIPSSA), existiam em Portugal 13.128 PSSA, das quais 7.705 com teto e 5.423 sem casa, representando um novo aumento face a 2022.

Segundo o Relatório Anual de 2022 da Associação de Apoio aos Sem-Abrigo (ASA), Lisboa e Porto são as cidades mais afetadas pela situação das pessoas sem-abrigo, concentrando a maioria dos casos registados (Vital, 2024). Neste sentido, de acordo com os dados do Plano Municipal para a Pessoa em Situação de Sem-Abrigo 2024-2030 de Lisboa (PMPSSA 2024-2030), à data de 31 de dezembro de 2022, em Lisboa, foram contabilizadas 3.138 pessoas em situação de sem abrigo, das quais 394 na condição de sem teto¹ e 2.744 na condição de sem casa². Face a 2021 verifica-se um aumento no número de pessoas na condição de sem teto – mais 87 pessoas. Já no final de 2023, foram identificadas em Lisboa 3.378 pessoas em situação de sem abrigo, das quais 594 a dormir na rua, ou seja, mais 200 pessoas (sem teto) do que em 2022 (Jornal Público, 2024). Em 2024 verificou-se um ligeiro decréscimo no número de PSSA, passando para 3122, das quais 439 sem teto e 2.683 sem casa (Jornal Expresso, 2025).

O aumento do número de pessoas em situação de sem-abrigo colide de forma direta com os ODS: 1 – Erradicar a Pobreza; 10 – Reduzir as desigualdades e 11 – Cidades e Comunidades Sustentáveis. Neste contexto, é essencial perceber o papel das Organizações Não-Governamentais (ONGs) que trabalham com PSSA no cumprimento dos planos e das políticas públicas, quais as estratégias de *advocacy* que adotam e como influenciam as políticas públicas.

De acordo com Fowler (2000), existem pelo menos 5 ações complementares em que as ONGs podem atuar: 1- Ação cívica primária – criar os elementos fundacionais na sociedade civil, mobilizando os cidadãos; 2- Ação cívica secundária – criação de capacidades de apoio aos atores cívicos primários, tais como as organizações intermediárias, com fontes de informação, canais de comunicação e sistemas de informação pública; 3- Ação relacional – facilitar a ligação horizontal entre os atores primários, assim como relações verticais para formar ligações entre associações de segundo nível e formar alianças com diferentes atores da sociedade civil no sentido de trabalharem em agendas comuns; 4- Ação política – atuar ou facilitar para que outros adotem papéis de *advocacy* a diferentes níveis políticos, tornar a tomada de decisões públicas mais inclusiva, aumentar a sensibilização para a cidadania, direitos cívicos

¹ Sem teto - sem qualquer tipo de abrigo, a dormir na rua

² Sem casa - com local para dormir, mas temporariamente em instituições ou abrigos

e responsabilidades e reconhecer a forma e os métodos para chamar a atenção para as decisões políticas e 5 - Ação institucional – atividades que promovam ou fortaleçam a aceitação pública e a valorização da iniciativa cidadã e das associações; criar ambientes que fortaleçam os valores e a legislação; criar e reconhecer espaços de diálogos entre a sociedade civil e o estado.

As ONGs têm, portanto, um papel fundamental na mobilização da sociedade, promovendo a democracia, o sentido cívico dos cidadãos, facilitando o diálogo e a cooperação entre as estruturas governativas e a sociedade civil. As ONGs têm também o papel de dar a conhecer as necessidades e os problemas na sociedade, atuando junto dos atores políticos com o objetivo de influenciar as políticas públicas, com vista a atuar nos problemas e nas necessidades identificadas.

No contexto português, no que se refere ao papel das ONGs na sociedade, identificamos diferentes paradigmas, antes e após o 25 de abril. No Estado Novo, as ONGs eram vistas com desconfiança, em particular as mutualidades e as cooperativas que eram tidas como organizações de orientação coletivista. As ONGs tinham um papel mais assistencialista e a cargo da Igreja. Após o 25 de abril, a participação cívica ganha um maior dinamismo, o que se traduziu num maior envolvimento em coletividades sindicais, solidárias, humanitárias e culturais. Com a entrada de Portugal na, então, Comunidade Económica Europeia (CEE), houve um enorme aumento do número de organizações, nomeadamente associações e cooperativas (Franco, 2015). As ONGs em Portugal passaram a ter um papel mais interventivo na sociedade civil, menos assistencialista, trabalhando em função das necessidades das populações, reivindicando alterações, novas políticas e atuando em diferentes contextos e paradigmas (defesa do ambiente, do consumidor, dos direitos da mulher, de ensino e educação especial, do apoio à terceira idade e ao consumo de substâncias psicoativas).

Com a presente dissertação iremos analisar de que forma cinco ONGs/IPSSs³, que trabalham com PSSA na cidade de Lisboa, atuam no processo político. Utilizaremos a metodologia de Estudo de Caso, com recurso a entrevistas semiestruturadas e a análise documental. Os dados serão analisados através do software MAXQDA 24 para codificação das entrevistas. Será também produzida uma grelha de análise para melhor comparação entre as ONGs/IPSSs, cuja identidade será anonimizada.

Os objetivos que nos propomos alcançar são: (a) comparar ONGs/IPSSs, com diferentes estratégias de intervenção, relativamente à forma como participam no processo político; (b) analisar as oportunidades e as barreiras experienciadas pelas ONGs/IPSSs no processo político; (c) perceber qual a perceção das ONGs/IPSSs sobre o impacto que têm na elaboração de políticas públicas e sobre a auscultação do poder político; (d) perceber o impacto que as políticas públicas têm nas próprias

³ Para facilitar a leitura e normalizar a nomenclatura nesta dissertação, passaremos a referir-nos às organizações não governamentais que participaram na dissertação através da sigla ONG/IPSS (organização não governamental/Instituição Particular de Solidariedade Social), uma vez que as organizações em causa são não-governamentais e com estatuto de IPSS. A sigla ONG será utilizada apenas quando são referidas todas as organizações não governamentais na sua forma mais lata e transversal.

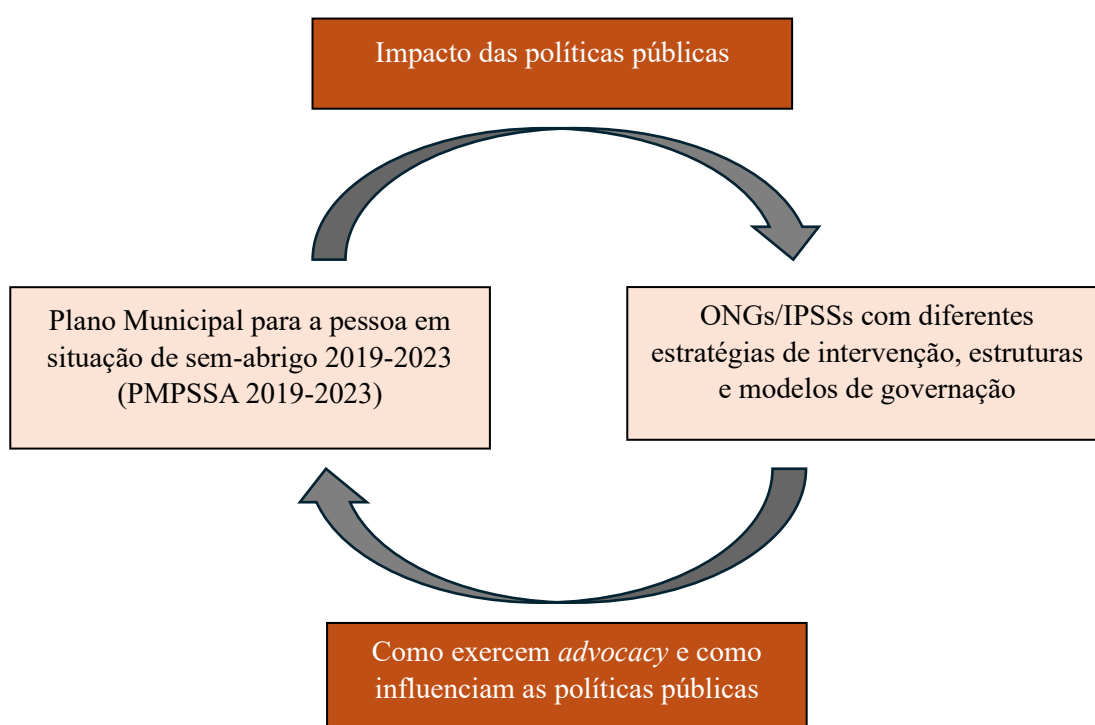
ONGs/IPSSs e (d) conhecer que estratégias de *advocacy* utilizam para influenciar as políticas públicas e como implementam estas ações.

Para ir ao encontro dos objetivos estabelecidos, foram formuladas as seguintes questões de pesquisa:

- Principal questão de pesquisa: De que forma as ONGs/IPSSs, que trabalham com pessoas em situação de sem-abrigo na cidade de Lisboa, participam na elaboração e implementação das políticas públicas?
- Sub-questões: (a) Como e porque é que a estrutura, governança, tipologia e as estratégias de intervenção das ONGs/IPSSs afetam a forma como interagem com o poder político? (b) Como é que as ONGs/IPSSs participaram na elaboração do PMPSSA 2019-2023; (c) Qual foi o impacto do PMPSSA 2019-2023 nas ONGs/IPSSs? (d) Existiram diferenças na negociação entre PMPSSA 2019-2023 e o PMPSSA 2024-2030? (e) As ONGs/IPSSs têm impacto na definição das políticas públicas? (f) O poder político ausculta as organizações sociais? (g) Quais estratégias de *advocacy* que utilizam?

Utilizaremos o Plano Municipal para a pessoa em situação de sem-abrigo 2019-2023 (PMPSSA 2019-2023), como exemplo de política pública cujo ciclo político está concluído, para analisar a intervenção na sua elaboração e impacto do mesmo nas ONGs/IPSSs. Em baixo apresentamos a estrutura conceptual da dissertação, onde podemos verificar os tópicos em análise.

Figura 1.1 - Estrutura da dissertação



As ONGs/IPSSs participantes fazem parte do Núcleo de Planeamento e Intervenção Sem-Abrigo (NPISA) de Lisboa. Os núcleos NPISA são criados sempre que a dimensão do fenómeno das pessoas em situação de sem-abrigo no município o justifique e têm a seu cargo o (1) Planeamento: monitorização, planificação e relatórios das atividades, mobilização e identificação de recursos e necessidades e a (2) Intervenção: promoção e articulação entre as entidades que os constituem, monitorização dos processos, promoção de ações de sensibilização e assegurar a implementação e monitorização da ENIPSSA. Cada núcleo deve ser constituído por um representante da câmara municipal e das entidades ou organismos do sector público nas áreas do emprego, segurança social, educação, saúde, justiça, administração interna, obras públicas e ambiente, cidadania e igualdade e por todas as entidades com intervenção na área, nomeadamente organizações não-governamentais (ENIPSSA, 2025).

Atualmente estão em funcionamento 32 NPISA em todo o país. O NPISA de Lisboa, constituído em 2015, é composto por 34 entidades, coordenado pela Câmara Municipal de Lisboa (CML) e integra quatro eixos de intervenção: Planeamento e Monitorização, Intervenção, Saúde e Alojamento e Empregabilidade.

Todas as organizações são também parceiras da CML na elaboração e implementação dos Planos Municipais para as Pessoas em Situação de Sem-Abrigo. Os planos municipais estão em linha com as orientações da ENIPSSA e são desenvolvidos pelos parceiros dos NPISA. Em Lisboa foi implementado o PMPSSA 2019-2023 e encontra-se em execução o PMPSSA 2024-2030. Como referido, nesta dissertação, enquanto exemplo de política pública, centrámo-nos na conceção e impactos do PMPSSA 2019-2023 nas ONGs/IPSSs.

Os resultados encontrados indicam-nos que existe um forte trabalho de cooperação entre as ONGs/IPSSs e o poder local, bem como entre as próprias organizações, apoiando-se no desenvolvimento da estratégia que partilham. As ONGs/IPSSs sentem que têm impacto ao nível do desenvolvimento das políticas públicas, mas que existem determinadas características que têm de deter para o poderem fazer, nomeadamente, capacidade de resiliência, capacidade de diálogo, de estabelecer pontes entre as estruturas governativas e outros parceiros, existência de recursos humanos profissionalizados, recursos financeiros e a existência de processos que conduzem a uma boa governação. As ONGs/IPSSs tiveram impacto na construção e desenvolvimento do PMPSSA 2019-2023, mas a pandemia Covid-19 possibilitou um momento de “janela política”, ao ter potenciado o desenvolvimento e diversificação de respostas habitacionais, que não constavam inicialmente do Plano. As ONGs/IPSSs desenvolvem atividades de *advocacy*, mas a maioria não o faz de forma profissionalizada, ou seja, as atividades de *advocacy* surgem de forma mais informal, possivelmente pela proximidade existente com o poder local, fazendo com as ONGs/IPSSs optem por desenvolver e dotar financeiramente outras áreas estratégicas.

Com esta dissertação pretendemos contribuir para uma melhor compreensão relativamente à forma como as ONGs participam no processo político, em particular as ONGs/IPSSs que trabalham com as

peessoas em situação de sem abrigo em Lisboa. Sendo um fenómeno que, por múltiplas razões, tem vindo ao aumentar, torna-se fundamental perceber qual o papel das organizações que trabalham no terreno sobre a forma como influenciam as políticas publicas e, por outro lado, se as políticas públicas têm impacto nas organizações e se criam respostas para as necessidades identificadas.

Este trabalho contribui assim para o ODS 16 – Paz, Justiça e Instituições Eficazes, na medida em que favorece o conhecimento sobre a gestão e práticas das organizações e qual a relação existente entre as organizações e as estruturas governativas.

A dissertação encontra-se dividida em sete capítulos. Após a introdução, do segundo ao quinto capítulo, faremos a revisão de literatura, onde forcaremos, primeiramente, as etapas do ciclo político e a participação das ONGs em cada uma das etapas, posteriormente abordaremos a importância e o impacto dos recursos das ONGs, das redes de trabalho, da autonomia e da comunicação para a participação no processo político. De seguida abordaremos o tópico sobre o *advocacy* e, finalmente, falaremos sobre as políticas públicas na área das pessoas em situação de sem-abrigo no contexto português, onde abordaremos também o papel do Estado. O sexto capítulo da dissertação é referente à explicação da metodologia utilizada e o sétimo é dedicado à análise e discussão de resultados. No final faremos a conclusão e apresentamos também algumas pistas para futuras investigações, com base nas evidências recolhidas.

CAPÍTULO 2

AS ONGS NO PROCESSO POLÍTICO

O importante papel que as ONGs têm no desenvolvimento de políticas públicas é sobejamente reconhecido pelo Conselho da Europa e os seus Estados-Membros (Golubović, 2021). A participação da sociedade civil nos processos políticos é um ato democrático que promove o sentimento de pertença à comunidade, o sentido de apropriação na condução dos processos que afetam diretamente a vida das populações, promove o *empowerment*, possibilitando o desenvolvimento mais participativo e sustentável das comunidades. Ao utilizar as várias formas de participação cívica, os governos obtêm melhores resultados, porque se tornam mais transparentes, mais responsáveis, adquirem maior legitimidade e melhoram a qualidade e a eficácia das decisões adotadas (Bulgarian Center for Not-for-Profit Law, 2008).

As ONGs formam um componente crucial de participação numa sociedade aberta e democrática, envolvendo um elevado número de cidadãos. As ONGs podem trazer conhecimento e *expertise* independente ao processo de tomada de decisão, o que tem levado a que governos a todos os níveis (local e central) a recorrer à experiência e competência das ONGs no apoio ao desenvolvimento e implementação de políticas (Conselho da Europa, 2009).

Clayton (2004) indica que existem duas dimensões através das quais as ONGs podem tornar a democracia mais forte através da sociedade civil: (1) tornando o processo político mais inclusivo, aumentando o nível de envolvimento e interesse da sociedade civil na participação nos sistemas políticos. Isto é possível através da construção e aumento dos níveis de cidadania e uma maior compreensão dos direitos e deveres. A segunda dimensão (2) refere-se a tornar os membros dos órgãos de governação mais responsáveis pelos seus comportamentos e *performances*. Normalmente esta competência advém de uma sociedade civil mais consciente das suas ações, o que faz com que tenham também uma noção mais clara sobre como querem que o governo, que os representa, se manifeste e atue.

Todos estes elementos agrupam-se no conceito e prática de *empowerment*. Por outras palavras, são necessárias estratégias para aumentar o sentido cívico, a sensibilização, o interesse, a participação e a capacidade de questionar comportamentos e atitudes. Num contexto global, cada vez mais desafiante, dinâmico, complexo e exigente é fundamental que toda a comunidade desenvolva uma crescente sensibilidade para os problemas sociais e que a democracia não se esgote na organização dos partidos políticos (Franco, 2015).

Na Terceira Cimeira dos Chefes de Estado e de Governo dos Estados-membros do Conselho da Europa, em 2005, que originou a Declaração de Varsóvia, foi declarado que “a democracia efetiva e a boa governação a todos os níveis são essenciais para prevenir conflitos, promover a estabilidade, facilitar o progresso económico e social e, consequentemente, criar comunidades sustentáveis onde as pessoas queiram viver e trabalhar, agora e no futuro. Isto só pode ser conseguido através do envolvimento ativo dos cidadãos e da sociedade civil.” (p.2). A democracia não é a única característica de uma boa governação, deve também fazer parte a sociedade civil e dos seus elementos constitutivos (Clayton 2004).

De acordo com Bolleyer (2021), as organizações da sociedade civil que não se envolvem de forma regular nos processos políticos, têm menor propensão para “dar voz” às exigências da sociedade civil. Tortajada (2016), enfatiza indicando que a participação pública é valiosa, mas que por si só não conduzirá a uma elaboração mais eficaz das políticas. Para que um processo participativo seja significativo, deve ser um meio para atingir um fim, sendo o fim o estabelecimento de um mecanismo através do qual as diferentes partes possam partilhar os seus pontos de vista, preocupações e valores e chegar a um entendimento comum sobre como proceder em qualquer processo em que estejam envolvidos, mesmo quando os pontos de vista são diferentes e contraditórios. Os processos participativos têm o potencial de desencadear múltiplos ganhos tanto para os governos como para a sociedade. As ONGs podem assim tornar-se importantes fontes de conhecimento, informação e mobilização, em vez de serem obstáculos à governação ou forças que impõem os seus próprios pontos de vista.

No presente tópico para além de percebermos de que forma as ONGs interagem com o poder político, como participam na sua construção, implementação e desenvolvimento das políticas públicas,

abordaremos também a importância do papel do Estado na promoção do envolvimento e participação da sociedade civil.

2.1 O papel das ONGs nas diferentes etapas do ciclo político

Antes de nos debruçarmos sobre a intervenção e o papel das ONGs no processo político, faremos uma breve descrição das diferentes etapas que compõem o ciclo político, ou seja, desde o agendamento de uma medida política, à formulação, implementação e avaliação. Para o efeito descrevemos o modelo das etapas, que desagrega as políticas públicas nas suas diferentes fases, permitindo uma melhor compreensão das mesmas. De acordo com Rodrigues (2014), o ciclo político divide-se em 4 etapas:

- 1.^a Etapa – Definição do problema e agendamento – Existe uma perceção do problema, identificam-se possíveis causas e a necessidade de intervenção pública. O problema identificado passa a figurar na agenda política.
- 2.^a Etapa – Formulação das medidas políticas e legitimação da decisão – são definidas soluções e instrumentos de ação adaptados ao problema
- 3.^a Etapa – Implementação - Aplicação das soluções selecionadas e ação dos agentes administrativos responsáveis pela implementação da medida política
- 4.^a Etapa – Avaliação e mudança (reformulação) - Determinação dos possíveis efeitos da política. Avaliação da eficácia, da eficiência, da relevância do trabalho realizado em relação ao problema inicial

Segundo Golubović (2021), as ONGs devem ser consultadas em todas as fases da elaboração das políticas. Independentemente do tipo de participação e dos instrumentos e métodos utilizados, a consulta das ONGs deve iniciar quando a agenda política está a ser formulada, facilitando assim ao governo o processo de tomada de decisão sobre as prioridades políticas. Idealmente, as ONGs devem ter a possibilidade de dar a conhecer as suas reações às propostas do governo apresentadas nos planos legislativos anuais, bem como serem auscultadas durante a preparação da avaliação de impacto das propostas, para além de serem consultadas durante o desenho das medidas políticas. Assim, as ONGs podem ter uma participação em qualquer uma das etapas do ciclo político, aliás é desejável que assim aconteça, assegurando a participação democrática⁴ da sociedade civil no processo político (Conselho da Europa, 2017).

No processo de desenvolvimento das políticas, a participação democrática contribui para a democracia representativa⁵ de diferentes formas: (1) proporciona oportunidades e cria as condições

⁴ A participação democrática, baseada no direito de procurar determinar ou influenciar o exercício dos poderes e responsabilidades de uma autoridade pública, contribui para a democracia representativa e direta. O direito à participação civil na tomada de decisões políticas deve ser assegurado aos indivíduos, às organizações não governamentais (ONG) e à sociedade civil em geral (Conselho da Europa, 2017)

⁵ A democracia representativa é o principal mecanismo através do qual os cidadãos podem influenciar diretamente os processos de tomada de decisão através do sufrágio universal. A democracia participativa é complementar a

necessárias para que os indivíduos, as ONGs e a sociedade civil em geral participem regularmente na vida política, não apenas durante as eleições; (2) cria um quadro que permite às partes interessadas defender os seus direitos e interesses legítimos, contribuindo assim para o desenvolvimento de uma sociedade democrática mais dinâmica; (3) torna o trabalho das autoridades públicas mais transparente e mais próximo dos seus círculos eleitorais; (4) contribui para a qualidade das políticas públicas adotadas e para a sua implementação eficaz em termos custo-benefício e (5) facilita o papel de controlo das ONGs na aplicação das políticas (Golubović, 2021).

Quadro 2.1 - O papel das ONGs nas diferentes etapas do ciclo político

Definição do problema e agendamento	Formulação das medidas de política e legitimação da decisão	Implementação	Avaliação e mudança (reformulação)
- Levantar questões e preocupações de um grupo ou grupos específicos, para as quais não exista ainda legislação - Informação e sensibilização da sociedade para um determinado assunto - Providenciar conhecimentos especializados e aconselhamento	- Participação na definição de políticas - Acompanhar o processo de redação da política pública, para garantir que abarca as necessidades identificadas - Providenciar conhecimentos especializados e aconselhamento - Desenvolvimento de novas soluções e abordagens (inovação)	- Sensibilização da sociedade civil, sobre impacto da medida política - Implementação e execução das iniciativas políticas - Avaliar e assegurar que a política é aplicada como o previsto	- Acompanhar e verificar se a iniciativa política chegou aos beneficiários pretendidos ou se é necessário implementar alterações - Recolher evidências sobre o impacto da política e eventuais lacunas - Acompanhar os efeitos da medida política para garantir que os objetivos pretendidos são alcançados - Propor novas iniciativas e abordagens, se necessário - Identificar obstáculos e recolher novas necessidades

(Adaptado do Conselho da Europa, Code of Good Practice for civil participation in the decision-making process, 2009)

este processo, servindo de instrumento para permitir que os representantes locais e regionais desempenhem efetivamente o papel para o qual foram eleitos (Resolução n. 326 de 2011 do Congresso dos Poderes Locais e Regionais do Conselho da Europa, como citado por Golubović, 2021)

De acordo com o Golubović (2021), os seguintes princípios devem ser tidos em conta de forma a facilitar a participação das ONGs no processo político:

- (1) Participação aberta e inclusiva – refere-se à importância das ONGs e outros stakeholders de terem acesso às informações relevantes em todas as fases do desenvolvimento das políticas; tratando-se de uma condição prévia essencial para um diálogo informado entre as ONGs, o governo e as restantes partes interessadas.
- (2) Confiança - O desenvolvimento de políticas requer uma interação de confiança e honesta entre as partes interessadas. Embora as ONGs e as autoridades públicas desempenhem diferentes papéis no processo político, os objetivos comuns só podem ser alcançados se houver confiança mútua entre as partes e respeito pelas respetivas posições perante as questões políticas em questão.
- (3) Responsabilidade e transparência - A participação no desenvolvimento de políticas exige responsabilidade tanto das ONGs como das autoridades públicas, bem como transparência em todas as fases do desenvolvimento de políticas.
- (4) Independência - As ONGs devem ser reconhecidas como entidades livres e independentes no que se refere aos seus objetivos, decisões e atividades. Têm o direito de atuar de forma independente e de defender posições diferentes das autoridades com as quais estão ou podem cooperar.
- (5) Participação nas fases iniciais e fundamentais do desenvolvimento de políticas e da sua implementação – Como referido anteriormente, a participação das ONGs nas fases iniciais do desenvolvimento das medidas políticas facilita a tomada de decisão sobre prioridades políticas e minimiza o risco de desenvolvimento de medidas menos bem conseguidas, que mais tarde serão mais difíceis de alterar.
- (6) Proporcionalidade – De forma a garantir a participação efetiva das ONGs, considera-se fundamental que os esforços e os recursos globais investidos pelas autoridades públicas sejam proporcionais ao(s) objetivo(s) que as consultas públicas pretendem atingir, bem como à natureza das questões em causa.
- (7) Criação de um ambiente propício para as ONGs – O desenvolvimento de um ambiente jurídico e institucional favorável às ONGs e a sua aplicação justa e coerente são considerados essenciais para que as ONGs possam desempenhar um papel eficaz no desenvolvimento das políticas.

2.2 Definição do problema e agendamento

Na primeira fase do ciclo político - definição do problema e agendamento, as ONGs são muitas vezes responsáveis por trazer para o debate público temas que preocupam a sociedade civil e que têm pouca visibilidade ou que ainda não têm a relevância necessária para figurar no agendamento político (Giurcanu *et al*, 2021). Ao serem temas reconhecidos pela opinião pública, com cada vez mais preponderância, eventualmente, entram na agenda política, tornam-se alvo de debate político e de procura de soluções para os colmatar, nomeadamente, através da implementação de medidas políticas.

Joachim (2007), indica-nos que as ONGs mobilizam os apoios para os problemas e soluções que identificam através de um processo designado por “processo de enquadramento” (*framing process*⁶), que se refere aos “esforços estratégicos conscientes por parte de grupos de pessoas para criar entendimentos comuns do mundo e de si próprios que legitimem e motivem a ação coletiva” (p.6) (McAdam, McCarthy e Zald, como citado por Joachim, 2007).

Joachim (2007) indica também que a mobilização e apoio para novas ideias envolvem três formas diferentes de enquadramento: (1) enquadramento de diagnóstico, que fornece uma explicação sistemática para o problema em questão; (2) enquadramento de prognóstico, que envolve a existência de propostas alternativas de ação e o (3) enquadramento motivacional, que se trata de uma chamada para a ação. Assim, as ONGs, enquanto atores da sociedade civil, dão voz aos cidadãos e às comunidades, trazendo para esfera pública e política temas que carecem de maior atenção por parte do poder político.

Contudo, nem todos os temas passam a figurar no agendamento político, para tal é necessário que surja uma janela de oportunidade política⁷, que se refere à existência de determinados fatores que convergem permitindo a entrada de um tema na agenda política e a procura de soluções: “um problema é reconhecido, uma solução é desenvolvida e está disponível no espectro das políticas, uma mudança política torna o momento certo para a mudança das políticas e os potenciais constrangimentos não são graves” (Kingdon, 2014, p. 165).

2.3 Formulação da medida política e legitimação da decisão

No que se refere à segunda etapa - formulação das medidas de política e legitimação da decisão, as ONGs poderão intervir, apoiando a definição da medida política, juntamente com outros atores. De acordo com Golubović (2021), alguns requisitos devem ser tidos em conta para assegurar a participação das ONGs na formulação das medidas políticas, nomeadamente, garantir que o processo de consulta é aberto e que toda a informação pertinente está acessível de forma rápida e adequada. Este requisito facilita o diálogo informado e baseado em dados concretos sobre as questões pertinentes para as ONGs, as autoridades públicas e outras partes interessadas. A participação no processo político deve também ser inclusiva e aberta a todos os atores: ONGs, sociedade civil, indivíduos e empresas. Nesta etapa são relevantes os processos de consulta pública dos projetos, leis e regulamentos, permitindo que as ONGs e a sociedade civil se pronunciem antes dos mesmos serem implementados.

De acordo com o Conselho da Europa (2017), a consulta pública deve permitir que as autoridades públicas recolham os pontos de vista dos indivíduos, das ONGs e da sociedade civil sobre uma política ou um tema específico no âmbito de um procedimento oficial. A consulta pode ser efetuada através de vários meios e instrumentos, tais como reuniões, audições públicas, grupos de reflexão, inquéritos,

⁶ Framing process – termo cunhado pelo sociólogo Goffman em 1974 e utilizado em estudos sobre os movimentos sociais por Snow e Benford (1988) e outros.

⁷ A janela de oportunidade política, surge quando convergem três fluxos de variáveis: a perceção pública dos problemas (fluxo dos problemas), o conhecimento de soluções políticas e técnicas adequadas aos valores dominantes (fluxo das políticas) e as condições de governação (fluxo da política) (Araújo *et al*, 2017).

questionários e instrumentos digitais e as autoridades públicas devem fornecer ao público informações sobre os resultados das consultas, nomeadamente, as informações que justifiquem as decisões finalmente adotadas. Esta tem vindo a ser uma metodologia aplicada pelo Governo português em várias matérias, nomeadamente, na Estratégia Nacional para a pessoa em Situação de Sem-abrigo (2017-2023 e 2025-2030) ou na elaboração do Plano de Ação trianual (2017-2023), que foram alvo de consulta pública.

2.4 Implementação

A implementação da medida política, refere-se à adoção da medida política pelos diversos atores envolvidos e é especialmente importante uma vez que assegura que o resultado pretendido nas fases anteriores é efetivamente alcançado. Esta é a etapa do ciclo político em que a grande maioria das ONGs se encontra mais ativa. Neste campo, as ONGs ativam os recursos necessários para implementar as diretrizes emanadas pelas políticas públicas, consolidando a relação com o poder institucional. Os recursos poderão ser de ordem técnica, humanos ou financeiros. Desejavelmente, nesta etapa, os governos deverão criar os mecanismos necessários à implementação das medidas políticas, nomeadamente, abertura de linhas de financiamento, oportunidades de capacitação das equipas, disponibilização de recursos físicos e materiais. Deverão igualmente estabelecer canais de comunicação adequados, providenciar informações sobre as estratégias de implementação da medida política, estabelecer regras e regulamentos e estarem disponíveis para suprir qualquer necessidade de surja e que possa colocar em causa a implementação da medida política.

De acordo com o Código de Boas Práticas da Conferência das Organizações Não-Governamentais Internacionais (INGO), do Conselho da Europa, aprovado em 2009, nesta etapa, as ONGs podem atuar na: (1) Informação e sensibilização: focada principalmente na sensibilização da sociedade civil, sobre a explicação dos benefícios ou desvantagens do impacto da medida política; (2) Prestação de serviços: enquanto atores-chave na implementação das iniciativas políticas, sendo frequentemente o principal responsável pela sua execução e (3) Vigilância: para avaliar e garantir que a política é aplicada como previsto, sem efeitos secundários prejudiciais.

2.5 Avaliação e mudança (reformulação)

A quarta etapa refere-se à avaliação da medida política e à sua eventual mudança (reformulação). Nesta etapa, o papel das ONGs é monitorizar e avaliar o impacto da política pública implementada. Para que tal aconteça é necessário que exista um plano de avaliação efetivo e transparente que assegure que a medida política alcança o efeito desejado. Acoplada a esta avaliação, há que ter em conta a evolução das necessidades da sociedade, que frequentemente originam reformulações das medidas políticas.

Quer a monitorização, quer a reformulação da política, devem estar assentes em oportunidades de discussão e de diálogo entre os interlocutores - ONGs e Estado, de forma a identificar novas necessidades e iniciativas. Nesta etapa, o Estado deve: (1) manter canais de comunicação ativos de forma

a providenciar informações sobre o estado atual da medida política e a possibilidades da sua renovação; (2) escutar e reagir sobre pontos específicos levantados pelas ONGs e sociedade civil; (3) criar processos claros e transparentes que possibilitem a participação e (4) promover a participação ativa da sociedade civil (Conselho da Europa, 2009).

CAPÍTULO 3

ESTRUTURA, TIPOLOGIA E RECURSOS DAS ONGs

As ONGs interagem com os seus pares, com o mercado e com o Estado. Na natureza política do seu trabalho tentam impulsionar mudanças sociais em determinadas áreas ligadas aos grupos-alvos com que trabalham. Trata-se de um ato político onde têm de ter em conta as políticas governamentais e, por vezes, podem entrar em conflito com o Estado (Clayton, 2004).

Tal como todas as organizações, as ONG não são homogêneas; variam na sua estrutura e recursos, valores e princípios e na forma como a liderança interna e a governação respondem aos desafios externos. Estas variações influenciam as decisões das ONGs de se concentrarem na implementação de políticas públicas ou de agirem como defensoras de políticas, ou mesmo de assumirem ambos os papéis em função dos seus recursos e dos seus próprios objetivos (Marquez, 2016). Assim, para perceber o papel e posicionamento das ONGs no processo político é necessário olharmos também para como a sua estrutura, tipologia e recursos disponíveis impactam a forma como se posicionam neste processo e interagem com as estruturas governativas.

De acordo com Marquez (2016), a estrutura organizacional das ONGs é um fator determinante no papel que desempenham no âmbito das políticas públicas, assumindo diferentes papéis, mesmo quando partilham o mesmo contexto institucional. Scott (2008) define um conjunto de dimensões que influenciam a capacidade de interação das ONGs no processo político: os recursos (humanos e financeiros), a dimensão reguladora (governação e distribuição do poder) e a dimensão normativa (os princípios fundamentais, a ética e as principais convicções que constituem a identidade de uma ONG).

Lelieveldt *et al* (2007) indicam que, por vezes, existe uma distribuição desigual da capacidade de influência entre os diferentes grupos, contribuindo, naturalmente, para diferentes níveis de acesso e de influência junto do processo político. Alguns grupos conseguem organizar-se mais facilmente do que outros, devido a disporem de melhores recursos, o que facilita o acesso a importantes decisores políticos.

3.1 Profissionalização dos recursos humanos

Newton (1976, como citado por Lelieveldt *et al*, 2007), indica-nos que o associativismo, a receita (*income*) e os recursos humanos são os recursos organizacionais mais importantes para manter um elevado nível de atividade política. Contudo, Lelieveldt *et al* (2007) consideram que a receita não tem um impacto tão direto na atividade da organização, contrariamente ao impacto que o associativismo, os recursos humanos e a relação com outras organizações têm. O associativismo, refere-se ao número de membros ativos e não ativos da associação. Segundo os autores, quanto maior for a massa associativa, maior a força e o impacto para chegar ao poder político. Por outro lado, um maior número de associados, exerce maior pressão para a associação conseguir contactar com o poder político, de forma a resolverem os temas que os preocupam ou à associação, no geral.

Relativamente aos recursos humanos, Lelieveldt *et al* (2007) referem que a existência de *staff* profissionalizado é um recurso muito importante pois assegura a manutenção da organização, permitindo uma maior divisão de tarefas entre os membros, aumentando a possibilidade de contacto com o poder político. Se existirem pessoas que possam assegurar as tarefas diárias da associação, os dirigentes poderão dedicar-se a representar os interesses da organização, com a ajuda de pessoal especializado nessa área.

Bolleyer (2021) enfatiza também a importância dos recursos humanos das organizações, indicando-nos que existem duas categorias de associação que impactam a forma como se posicionam no espectro político, são elas: as “associações voluntárias”, geridas por indivíduos e voluntários e as “agências voluntárias” ou organizações sem fins lucrativos, geridos por recursos humanos profissionalizados. De acordo com o autor, as “associações voluntárias”, geridas por voluntários, enfrentam pressões dos seus membros no que concerne às causas pelas quais lutam, sendo confrontadas com exigências diversas (por vezes dispendiosas) por parte dos seus membros, o que faz com que se reduzam os recursos externos orientados para as atividades políticas. Ou seja, nestes casos, as associações podem prosseguir as agendas dos seus próprios membros, em detrimento de agendas políticas mais abrangentes. Quando as tarefas principais de gestão da organização são realizadas por voluntários, o interesse dos próprios membros condiciona o dia-a-dia da organização, incluindo o envolvimento em acontecimentos internos e externos. Por outro lado, as “agências voluntárias”, contrastam com as “associações voluntárias” no tipo de governança e causas que abraçam. Nestas organizações existe uma maior preocupação com a profissionalização e especialização dos recursos humanos, sendo que a contratação de profissionais é um aspeto crítico para garantir o seu *status* e identidade.

Maloney (2012, como citado por Marquez, 2016) argumenta que as ONGs profissionalizadas são caracterizadas por: (1) pessoal profissionalizado que desempenha tarefas especializadas, tais como fazer campanhas, gerar informação e angariar dinheiro através de donativos de apoiantes e pedidos de financiamento (a partir de patrocínio institucional público, o que significa ter acesso a subsídios de governos e fundações privadas); (2) tomada de decisões centralizadas sobre estratégias, táticas e políticas e (3) existirem apoiantes que não participam diretamente na governação da organização e que são em grande parte desconhecidos uns dos outros. Em suma, segundo o autor existem três variáveis internas da estrutura organizacional que definem uma ONG profissionalizada: (a) pessoal especializado que pode gerar rendimentos e informações ao mesmo tempo, (b) governação centralizada que segue uma abordagem tecnocrática e científica para a manutenção organizacional e influência sobre os resultados das políticas e (c) filiação passiva.

A profissionalização dos recursos humanos das organizações fortalece a capacidade de lidarem com conflitos internos e externos e aumenta a capacidade de se envolverem em diferentes tipos de atividades, aumentando o envolvimento nas causas políticas. Assim, podemos encontrar uma relação entre o aumento das competências, a especialização dos recursos humanos e a diminuição da centralidade nos interesses dos membros das associações, a um maior peso dado às decisões tomadas pelas equipas

contratadas e profissionalizadas das associações (Pain, *et al*, 2006, como citado por Bolleyer, 2021). Bolleyer (2021) corrobora assim a tese de Lelieveldt *et al* (2007), quando referem que a profissionalização dos recursos humanos é um recurso fundamental para a participação das organizações no processo político.

Beyers (2008), refere também a importância da autonomia das organizações no debate e na negociação política: “A autonomia organizacional diz respeito ao grau de dependência de uma organização em relação aos seus constituintes no que se refere ao rumo de ação escolhido, às suas posições políticas e à necessidade de fazer concessões durante as negociações. As organizações menos autônomas são aquelas em que os membros podem mudar constantemente as posições da organização e, por isso, limitam permanentemente a capacidade de manobra dos seus representantes” (p.1203). Esta afirmação vai ao encontro do indicado por Bolleyer (2021), quando indica que as organizações que são geridas por profissionais, sendo por isso mais independentes, são mais eficazes no processo político e passíveis de integrar temas mais abrangentes que respondem às necessidades da sociedade civil. Não obstante, as organizações geridas por voluntários, podendo ser menos politizadas, não deixam de responder às necessidades dos seus membros e por isso representam também as necessidades abrangentes da sociedade.

Marquez (2016) salienta ainda que, para garantirem a sua permanência no setor, as organizações são levadas a desenvolverem modelos de profissionalização que visam maximizar a eficiência das suas operações, corroborando assim o indicado por Bolleyer (2021) e Lelieveldt *et al* (2007). Neste sentido, é interessante constatar o indicado por Edgar (2004, como citado por Busch-Geertsema *et al*, 2010), que refere que as organizações que trabalham com pessoas em situação de sem abrigo na Europa têm registado um “aumento do número de pessoal profissionalmente qualificado e remunerado (pelo menos nos serviços de alojamento)” (p. 45).

3.2 Autonomia e apoio financeiro

Relativamente ao apoio financeiro, as “associações voluntárias”, referidas por Bolleyer (2021), são mais dependentes do financiamento estatal, assegurando um financiamento mais fiável e consistente do que o financiamento privado, nomeadamente, através do mecenato. Enquanto alguns autores consideram que o financiamento estatal restringe a participação política das associações (Bloodgood e Tremblay-Boire, 2017, como citados por Bolleyer, 2021), outros referem que os acessos aos recursos estatais ajudam as organizações a adquirirem maior autonomia dos seus membros, procurando atuar sobre temas mais abrangentes (Schmitter’s e Streeck, 1999, como citados por Bolleyer, 2021).

No estudo realizado por Clément *et al* (2022) sobre o financiamento estatal em duas associações de Vancouver, no Canadá, os autores referem que as associações que são maioritariamente financiadas pelo governo ficam dependentes dos setores que os governos consideram como prioritários e que os municípios preferem apoiar atividades relacionadas com a prestação de serviços do que atividades de *advocacy*. Clément *et al* (2022) indicam também que o financiamento estatal pode fomentar a

concorrência entre as associações, dificultar a existência de uma base de financiamento sustentável e previsível, privilegiar algumas associações em detrimento de outras (se não estiverem alinhadas com as suas prioridades), incentivar as associações a alinharem os seus objetivos com as prioridades do governo e utilizar o financiamento para legitimar as reivindicações de alguns atores sociais em detrimento de outros. Tortajada (2016) corrobora, indicando que “As ONGs financiadas pelo governo enfrentam frequentemente desincentivos e constrangimentos que são contrários a uma ajuda corretamente orientada, tais como a conformidade com as políticas de ajuda de um país específico, com prioridades que variam ao longo do tempo e entre doadores” (p. 268).

Por outro lado, Lelieveldt *et al* (2007), referem que as associações dependentes financeiramente do Estado estão, obrigatoriamente, em permanente contacto com este. As associações que recebem financiamento para a implementação das atividades podem alargar o seu envolvimento com o poder político, pois para além da relação financiador-beneficiário, têm também maiores oportunidades de influenciar as políticas públicas, através da necessidade de mais momentos de contacto (reuniões de trabalho, grupos e redes em que estejam presentes, etc.).

Busch-Geertsema *et al* (2010) indicam também que a gestão do sector público tem vindo a desenvolver abordagens mais aproximadas ao sector privado, manifestando-se em concursos para financiamento que são cada vez mais complexos e competitivos. A contratação de serviços às ONGs pode ter as seguintes implicações para as próprias organizações:

- Maior controlo sobre a prestação de serviços por parte das autoridades locais/regionais, uma vez que podem optar por contratos a curto e médio prazo que podem ser reformulados ou anulados
- Inovação e melhor relação custo-eficácia resultantes da concorrência entre ONGs para obterem financiamento público
- Incerteza para as ONG, impactando a sua capacidade de planear o futuro e de inovar, desenvolver e testar novos serviços
- A dependência da angariação contínua de fundos e a alteração das opções de financiamento condicionam a prestação de serviços a grupos-alvo específicos, podendo perder o acesso aos apoios existentes
- Maior necessidade de os financiadores controlarem os serviços das ONGs, para garantir que o dinheiro público está a ser corretamente utilizado e para evitar abusos, etc.; criando assim um encargo administrativo para o financiador e para as ONGs.
- Esforços acrescidos por parte das ONGs para comercializar e promover os seus serviços
- Possível enfraquecimento de um trabalho conjunto eficaz e da partilha de conhecimentos, porque os prestadores de serviços são concorrentes ou porque as ONGs podem não querer questionar as políticas da entidade adjudicante
- A dependência dos contratos pode atenuar a voz das ONGs no que diz respeito às suas atividades de *advocacy* que chamam a atenção para os problemas políticos.

3.3 Interação com o poder político

A manutenção das relações com o poder político é essencial para garantir a sobrevivência das ONGs, seja devido ao financiamento, seja para influenciar o poder político. É essencial a definição de políticas públicas e quadros legislativos integrados, adequados e desenvolvidos com a participação ativa de quem atua no terreno, sendo por isso fundamental a existência de uma interação salutar com o poder político (Franco, 2015).

Nguyen (2023) reforça, indicando que a parceria entre o governo e as ONGs não pode funcionar sem que exista confiança e responsabilidade e que parcerias saudáveis requerem um forte envolvimento no desenvolvimento de políticas. Bullain (2005) acrescenta, indicando que, para esta parceria ser bem-sucedida, tem de existir confiança e respeito pelo papel e missão de cada uma das partes. As relações duradouras entre Estado e atores privados (onde se incluem as ONGs) requerem a partilha de riscos e responsabilidades entre os vários atores. Neste sentido, é essencial que exista um acordo de parceria que estabeleça o compromisso a longo prazo entre os atores. A confiança é um elemento-chave e facilita a partilha de responsabilidades, o empenho e a vontade nas parcerias entre o governo e as ONGs. Os governos e as ONGs conhecerem mutuamente o trabalho que cada um desenvolve é fundamental para desenvolver a confiança e estabelecer parcerias eficazes. Quando as ONGs compreendem as operações do governo, podem colaborar com os departamentos corretos, associar-se aos parceiros adequados, obter financiamento para projetos e cumprir as políticas governamentais (Nguyen, 2023).

Na relação entre ONGs e Estado, Najam (2000, como citado por Sidor *et al*, 2021) apresenta-nos o modelo 4C que, segundo o autor, trata-se de um quadro conceptual que permite compreender as interações entre as entidades governamentais e não-governamentais, distinguindo entre quatro possíveis cenários de interação que dependem dos objetivos e estratégias (meios) existentes, são eles: (1) Cooperação - ocorre quando o Estado e as ONGs têm objetivos semelhantes e escolhem meios semelhantes; (2) Complementaridade - ocorre quando o Estado e as ONGs têm objetivos semelhantes mas preferem escolher diferentes meios para os atingir, (3) Co-optação - quando ambas as partes têm estratégias semelhantes, mas objetivos diferentes, e (4) Confronto - ocorre quando tanto os objetivos como as estratégias (meios) diferem entre o Estado e as ONGs. As quatro propostas de interação não são estanques, ou seja, uma pode levar a outra e os objetivos e estratégias de ambos os atores pode mudar, o que faz com que possam adotar diferentes posturas e formas de interação ao longo do processo.

Sidor *et al* (2021) reconhecem a importância deste modelo, contudo referem que o mesmo não inclui alguns indicadores que são igualmente relevantes na relação Estado-ONGs, sobre os quais também já nos debruçamos, nomeadamente, os recursos humanos, os recursos financeiros e a natureza do trabalho das ONGs.

Tortajada (2016), indica-nos que, uma vez que as ONGs são estruturas mais pequenas do que os governos, assume-se que sejam mais eficientes, mais flexíveis na tomada de decisões, tenham custos de prestação de serviços mais baixos, trabalhem melhor com as populações mais desfavorecidas e incentivem a sua participação direta. No entanto, estas características entendidas como possíveis

vantagens para alcançar aqueles a quem a ajuda se destina, têm sido cada vez mais contestadas devido às intenções e objetivos dos doadores, influência do governo, limitações organizacionais e agendas internas. Neste sentido, torna-se cada vez mais importante assegurar a transparência e o *accountability* das organizações bem como processos participativos e de tomada de decisão mais inclusivos, contando com o contributo de múltiplos atores, ou seja, garantindo o que se entende como processo que conduzem a uma “boa governação”. Desta forma, para as organizações manterem a sua preponderância no processo político, assegurando a representatividade da sociedade civil, é necessário que sejam reconhecidas pela mesma, como atores que verdadeiramente os representem.

3.4 Redes de trabalho e comunicação

Lelieveldt *et al* (2007), salienta também outro recurso importante que as organizações dispõem, trata-se de um “recurso social” que é a posição que ocupam nas redes interorganizacionais. Estas conexões são análogas às redes sociais individuais, que demonstraram ter efeitos positivos ao nível da participação política. A conexão entre organizações pode constituir-se como um indicador do capital social das organizações. Segundo os autores, estas relações são importantes e têm impacto no processo político por três aspetos: (1) pertencer a redes de trabalho com várias organizações irá levar a um fluxo mais eficiente de informação, conhecimento e possíveis mudanças; (2) as redes são importantes para uma maior mobilização para a ação política e a possibilidade de mobilizar outras e (3) as organizações que têm um papel mais central na rede funcionam como “solucionadores de problemas” nas comunidades locais, em grande parte devido às relações que estabelecem com outras organizações permitindo fomentar relações de confiança mútua entre os vários atores envolvidos. Os autores indicam também que a participação política e social das organizações tem consequências para a sua visibilidade. As organizações que estão “socialmente isoladas” não compensam essa característica se aumentarem os contactos com o governo.

Franco (2015) reforça a importância das redes, indicando que: “O desenvolvimento do trabalho em rede e em parceria é crucial na partilha de boas práticas (nacionais ou europeias), na promoção de sinergias, no aproveitamento de complementaridades e na partilha de recursos, no alargamento da experiência e do conhecimento na área, bem como na melhoria da qualidade do serviço.” (p.39)

Os meios de comunicação social são também determinantes no desenvolvimento do trabalho das ONGs e impactam a forma como se apresentam e comunicam com o exterior, nomeadamente com o poder político. As ONGs podem tirar partido das plataformas digitais e dos meios de comunicação para aumentar a sensibilização para as suas causas, estabelecer contacto com o público-alvo, veicular mensagens sobre o seu posicionamento político, inspirar novas ações e estabelecer/fortalecer relações com os doadores, voluntários e apoiantes. A promoção da imagem das ONGs, a sua divulgação e reconhecimento pela comunidade pode ter impactos positivos na capacidade de angariação de fundos e na sua sustentabilidade (Franco, 2015).

De acordo com a plataforma Funds for NGOs (2025), as redes sociais desempenham um papel crucial para as ONGs nas suas estratégias porque:

- Permitem um maior alcance: As redes sociais oferecem às ONGs uma oportunidade para atingir um público mais vasto e alargar o alcance para além dos métodos tradicionais de comunicação (offline)
- Promovem a sensibilização e o *advocacy*: as redes sociais permitem às ONGs sensibilizar a sociedade civil para as causas que abraçam. Através da partilha de histórias, imagens, vídeos e conteúdos relevantes, as ONGs podem educar e envolver os seus seguidores, inspirando-os a agir e a tornarem-se defensores da sua causa
- Angariação de fundos: as redes sociais fornecem às ONGs uma ferramenta importante para a angariação de fundos, por exemplo, partilhando links de donativos, realizar campanhas de *crowdfunding* e organizar eventos virtuais para atrair apoio financeiro
- Promover o envolvimento da comunidade: As ONGs podem criar e alimentar comunidades online através de plataformas de redes sociais. Podem criar grupos, organizar debates e interagir com os seus seguidores em tempo real. Este envolvimento promove um sentimento de pertença, incentiva a participação ativa e reforça as relações com apoiantes, voluntários e beneficiários
- Comunicação em tempo real: as redes sociais permitem às ONGs comunicar e responder rapidamente às partes interessadas
- Colaboração e parcerias: As ONGs podem usar as plataformas digitais para estabelecerem ligações e colaborar com organizações, indivíduos, podendo unir forças, partilhar recursos e ampliar seu impacto através de parcerias e alianças
- Feedback e aprendizagem: as redes sociais permitem às ONGs recolher feedback, conhecimentos e ideias dos seus seguidores e partes interessadas
- *Advocacy* e influência política: as redes sociais são uma ferramenta relevante para as ONGs defenderem mudanças políticas e influenciarem os decisores. Podem utilizar as plataformas para partilhar investigação, dados e tomadas de posição, mobilizando o apoio do público e pressionando as autoridades para abordar questões críticas
- Custo-eficácia: Em comparação com os métodos tradicionais de marketing e divulgação, as redes sociais oferecem um meio económico para as ONGs promoverem a sua causa, alcançarem um público mais vasto e interagirem com os apoiantes.

Em suma, existem diferentes espectros de estruturas, tipologias, formas de atuação e de governação nas ONGs e essas diferenças fazem com que integrem o processo político de forma diferente e em diferentes etapas, conforme os seus objetivos, assim como influencia a forma como interagem com o poder político central e local. Num Estado em que as organizações da sociedade civil podem contribuir ativamente para a definição das políticas públicas, as necessidades e prioridades indicadas pelas mesmas (que representam as reivindicações da sociedade civil), estão patentes na agenda política. Assim, o financiamento estatal terá de ser direcionado para essas prioridades e, portanto, numa situação ideal, os

objetivos quer das associações, quer dos governos estão em sintonia, não existindo a necessidade de as associações alinharem os seus objetivos e agendas com os do governo, para assegurarem o seu apoio. Por isso, é tão necessária a participação política da sociedade civil, para que as suas reivindicações figurem nos programas governamentais.

CAPÍTULO 4

ADVOCACY NAS ONGs

Segundo Collinson (2022), *advocacy* trata-se da realização de ações destinadas a influenciar públicos-alvo, governos, grupos privados ou outras instituições, com o objetivo de alcançar uma determinada prática, mudança social ou política desejada em prol de grupos específicos. A autora define *advocacy* como “ações destinadas a influenciar pessoas, governos, empresas privadas ou outras instituições selecionadas, a fim de alcançar uma mudança desejada em termos de políticas, práticas, sociais ou políticas que beneficiem grupos específicos.” (p.4)

De acordo com Pekkanen *et al* (2014, como citado em Irimieș *et al*, 2023), as ações de *advocacy* podem ser tomadas a nível federal, estatal, local e internacional e podem ter intenções diversas, de acordo com o objetivo com que se está a atuar e o público-alvo que se abrange. O mesmo autor indica-nos também que as ONGs que trabalham com pessoas em situação de sem abrigo, tendem a direcionar as suas ações para promover alterações nas políticas públicas. Esta afirmação está em consonância com os testemunhos recolhidos, conforme descreveremos mais adiante, na discussão dos resultados.

As ações de *advocacy* não são realizadas exclusivamente por ONGs, os grupos privados podem também fazê-lo, mas com interesses distintos (Irimieș *et al*, 2023, Alliance for Justice, 2008).

Segundo Collinson (2022), as atividades de *advocacy* podem-se traduzir nas seguintes ações:

- Envolvimento direto com *stakeholders* relevantes que se pretende influenciar. O envolvimento direto é muitas vezes com os decisores políticos (ou seja, políticos ou funcionários públicos na administração local ou nacional ou no parlamento), mas também líderes comunitários ou religiosos. Pequenos *briefings* ou relatórios políticos dirigidos a estes atores podem reforçar o seu envolvimento direto
- Campanhas públicas - Inclui a mobilização dos cidadãos para exercerem pressão sobre os *stakeholders* relevantes através, por exemplo, da assinatura de petições ou da participação em marchas, vigílias ou manifestações
- Utilização dos meios de comunicação social e das redes sociais para influenciar os *stakeholders* relevantes - por exemplo, persuadir os jornalistas a fazerem uma reportagem sobre a questão ou escrever para um jornal ou publicar mensagens e conteúdos sobre a questão nas redes sociais
- Litígio - quando os responsáveis políticos não cumprem as suas próprias leis, uma alternativa é exigir que cumpram as suas leis através de uma ação judicial

4.1 Estratégias de *advocacy*

Clayton (2004) refere que o *advocacy* implica diferentes estratégias com o objetivo de influenciar as decisões políticas, em concreto: quem decide; o que é decidido; como é decidido e o que é implementado. As políticas e as decisões contribuem para resolver problemas. As estratégias de

advocacy requerem um conhecimento e uma análise aprofundada de um problema concreto e a proposta coerente de soluções. Para influenciar as políticas públicas, as ONGs têm de estar munidas de todos os elementos necessários para avaliar corretamente as causas e consequências de um problema. No entanto, por vezes, esta situação não se verifica, uma vez que algumas ONGs respondem maioritariamente perante os seus financiadores do que propriamente perante as comunidades com quem trabalham, o que se traduz muitas vezes na emergência de projetos que respondem à mudança de paradigma de financiamento do que propriamente ao contexto e às necessidades que vão emergindo na comunidade.

Collinson (2022) apresenta-nos dez etapas para o desenvolvimento de uma estratégia eficaz de *advocacy*:

1. Analisar e investigar o problema que se pretende resolver, de modo a conhecer claramente as causas profundas do problema e os obstáculos à mudança
2. Ter uma visão da mudança a longo prazo do que se deseja ver - o objetivo a longo prazo
3. Analisar todas as mudanças necessárias para garantir o objetivo a longo prazo e as ligações entre essas mudanças
4. Selecionar qual(is) desta(s) mudança(s) se vai procurar assegurar através do *advocacy*. Este é o objetivo principal
5. Analisar o contexto externo no qual vai realizar o *advocacy* - ou seja, as pessoas, o poder, as políticas, a política. Analisar também as oportunidades e ameaças futuras
6. Analisar o contexto interno dentro da organização ou coligação - por exemplo, capacidade de *advocacy*, conhecimentos especializados sobre a questão, etc.
7. Identificar a sua abordagem e táticas gerais (com base na sua análise do contexto interno e externo)
8. Identificar a sequência de ações e resultados que se vai procurar no caminho para conseguir o(s) objetivo(s) do *advocacy*. Definir indicadores para o ajudar a medir o seu progresso para assegurar os resultados
9. Desenvolver as mensagens chave de *advocacy* e as “tarefas” para aqueles que se está a tentar influenciar - por exemplo, recomendações políticas
10. Monitorizar (regularmente) a estratégia de *advocacy*. Pode ser necessário alterar a estratégia à medida que o contexto muda e dependendo dos resultados que se observam.

Irimieș *et al* (2023) acrescentam que existem três práticas recomendadas nas estratégias de projetos de *advocacy* com o objetivo de influenciar as políticas públicas para grupos vulneráveis: (1) colocar sempre um grupo local no centro do projeto - Os atores locais são muito importantes quando se trata de formar redes sociais, reunindo os parceiros relevantes para intervenções destinadas a prestar serviços e provocar mudanças; (2) trazer parceiros externos ou mentores que possam trazer competências de *advocacy* para o projeto – sendo muito importante envolver parceiros e atores que tenham já tido experiência em projetos de *advocacy*, que por vezes se pode traduzir numa atividade bastante complexa e (3) procurar outros resultados positivos, suplementares, que normalmente tendem a surgir no trabalho

com grupos vulneráveis - um projeto destinado a um grupo vulnerável pode produzir múltiplos resultados positivos, mesmo que não tenham sido planeados. Collinson (2022) reforça, indicando que é importante envolver desde a fase de planeamento da estratégia de *advocacy* as pessoas afetadas pela problemática porque: têm conhecimentos especializados sobre a questão ou o problema; podem sugerir soluções viáveis com base na experiência direta do problema; estão frequentemente muito motivados, são diretamente afetados pela questão; os indivíduos e grupos afetados vão adquirir mais capacidades e confiança na sua ação - por isso o processo de desenvolver uma estratégia de *advocacy* e depois participar de forma direta na estratégia pode ser uma maneira de começar a transferir o poder para estes grupos mais vulneráveis, promovendo o *empowerment*. É por esta razão que o trabalho das organizações que trabalham na área do *advocacy* com grupos vulneráveis é tão importante e precisa de ser encorajado. Aumentar a visibilidade e a representação destes grupos em relação às autoridades e ao público não só melhorará a perspetiva para estes grupos, como também abrirá novas vias, por vezes inesperadas, para o desenvolvimento de projetos futuros.

Collinson (2022) acrescenta também que para as atividades de *advocacy* terem sucesso as organizações devem: (1) Trabalhar em coligações e alianças com outros parceiros para conseguir um maior impacto; (2) Investigar e analisar o problema que se está a abordar e as soluções - para apoiar a narrativa a favor da mudança e (3) Monitorizar de forma constante para compreender como a questão está a ser abordada nos fóruns políticos, como os parlamentos e os governos, e nos meios de comunicação social.

Irimieș *et al* (2023) referem que o sucesso das atividades de *advocacy* pode ser medido de três formas: (1) Grau na mudança na legislação e nas perspetivas das políticas públicas, quer a curto quer a longo prazo. Este indicador é o mais previsível, uma vez que o *advocacy*, consiste em influenciar o sector público e as políticas públicas de modo a obter os melhores resultados para um determinado grupo; (2) Mudar as crenças e perceções em relação ao grupo específico que as ONGs estão a defender. Isto é especialmente importante porque o sector público pode estar a conceber políticas ou a agir em relação a determinados grupos com base em ideias desatualizadas ou completamente erradas sobre o grupo em questão, pelo que mudá-las é fundamental e (3) Aumentar o nível de mobilização, capacitação e envolvimento em questões políticas do grupo vulnerável que a organização está a defender. Certificar-se que a voz do grupo marginalizado está a ser ouvida é repetidamente mencionado pelas organizações como um dos principais resultados das várias campanhas de *advocacy* em nome dos grupos vulneráveis.

Clayton (2004) acrescenta também que a estratégia de *advocacy* é bem-sucedida na influência das políticas públicas se: (1) transformar ou educar líderes, decisores políticos e desenvolver as políticas públicas; (2) reformar as políticas, leis e orçamentos, desenvolvendo novos programas; (3) transformar os processos de decisão política e procedimentos, tornando-os mais transparentes, democráticos e responsáveis.

4.2 Impacto da gestão interna e recursos das ONGs na estratégia de *advocacy*

O estudo realizado por MacIndoe (2014) conclui que a concorrência e a especialização têm efeitos positivos diretos no envolvimento das ONGs na defesa de causas e na utilização de táticas formais de base ou “grassroot”. O autor diferencia estratégias “internas” e “externas” em matéria de *advocacy*. Estratégias “internas” visam as elites políticas que estão posicionadas de forma direta para influenciar as políticas públicas. As estratégias “externas” mobilizam outros atores sociais para influenciar as elites políticas, são as denominadas táticas formais de base ou “grassroot”, enfatizando as suas origens como não pertencentes às elites políticas.

Segundo Tuckman (1998, como citado por MacIndoe, 2014) as ONGs que competem por recursos financeiros (doações, financiamentos) e recursos humanos (*staff*, membros da direção, voluntários) pode levar a dois cenários: (1) melhorarem as suas estratégias de *advocacy*, aproximando-se do poder local e central ou (2) dispersarem-se, uma vez que se focam na competição pelos recursos face às outras organizações e no mercado em que operam e não em fazer *advocacy* pelos grupos com os quais trabalham.

As organizações podem então ser tendencialmente mais generalistas ou especializadas em determinados grupos-alvo e operarem em contextos mais ou menos competitivos. MacIndoe (2014), através do seu estudo, indica-nos que as ONGs que servem populações especializadas e que operam em contextos mais competitivos têm maiores probabilidades de participar no processo político e de utilizar um leque mais variado de estratégias formais e informais do que as organizações sem fins lucrativos que servem a população em geral. São organizações mais ativas em atividades de *advocacy*, de forma a manterem as relações com financiadores e a participar/influenciar a regulamentação de diretrizes que têm impacto na prestação dos seus serviços. Em particular, as organizações sem fins lucrativos que servem populações especializadas, como imigrantes, pessoas em sem-abrigo ou com doença mental, têm maior probabilidade de se envolver na defesa de políticas (De Graauw 2008; Mosley 2013; Vaughan e Arsneault 2008, como citados por MacIndoe, 2014).

Relativamente à profissionalização dos recursos humanos, como discutido anteriormente enquanto um recurso fundamental para a gestão das organizações, Berry et al, 2003, Guo e Saxton, 2010 (como citados por MacIndoe, 2014) indicam que as ONGs que incorporem recursos humanos profissionalizados, são mais suscetíveis de realizarem tarefas relacionadas com *advocacy*. Marquez (2016), diz-nos também que a profissionalização é uma condição para o *advocacy*, uma vez que esta é uma função política que exige conhecimentos técnicos especializados sobre causas políticas específicas e porque a investigação e o fornecimento de informações relevantes aos decisores políticos, trata-se de uma tarefa complexa e exigente. O trabalho de *advocacy* requer *experts* em relações públicas, ciência política, marketing e sociologia.

No que se refere aos recursos financeiros, Bass et al (2007) indica-nos também que quanto maior o financiamento disponível das organizações e quanto mais variadas forem as fontes de financiamento, mais facilmente empregam pessoas dedicadas à realização de atividades de *advocacy* e também mais

investem nessa área. No que se refere à dependência do financiamento do Estado, alguns autores argumentam que as organizações que dependem financeiramente do Estado não investem tanto em atividades de *advocacy* com receio de perderem os apoios que têm ou alguns benefícios fiscais (Guo and Saxton 2010; Kerlin and Reid 2010; Schmid, Bar, and Nirel 2008, como citados por MacIndoe, 2014). Contudo, outros autores (Chaves, Stephens, and Galaskiewicz 2004; Donaldson 2007; LeRoux 2007; Mosley 2010, 2012, como citados por MacIndoe, 2014) argumentam precisamente o contrário, que a dependência financeira pode fazer com que se envolvam de forma proativa em atividades de *advocacy*, de forma a salvaguardarem o financiamento existente ou para identificar novas fontes de apoio público.

O *advocacy* é uma atividade inerente ao trabalho realizado pelas ONGs, com vista a chamar a atenção para uma determinada problemática e influenciar os decisores políticos para criarem melhores condições e estruturas para os grupos-alvo que acompanham. O *advocacy* pode ser feito de forma mais ou menos intencional e de forma mais ou menos profissional, mas é uma atividade que se encontra na génese da maioria das ONGs. Alguns fatores influenciam a forma como esta atividade é desenvolvida, tais como a própria estrutura organizativa e estratégia de intervenção das ONGs, bem como o contexto político e social em que operam. Em contextos mais abertos, democráticos e colaborativos, as ONGs, sentirão maior abertura para chamar a atenção para os problemas existentes, no sentido de influenciar as políticas públicas e informar os decisores políticos. Em contextos mais repressivos, a atividade de *advocacy*, deverá envolver também o contexto internacional, de forma de trazer mais força à causa e também maior proteção às ONGs.

CAPÍTULO 5

AS POLÍTICAS PÚBLICAS NA ÁREA DAS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE SEM-ABRIGO

O fenómeno de “sem-abrigo” em Portugal passou a ter maior visibilidade e a figurar de forma mais proeminente na agenda política em virtude dos discursos e das intervenções do Presidente da República, Marcelo Rebelo de Sousa, que desde que assumiu a Presidência chamou a atenção para a problemática: “Desde 2016, ano em que assumiu a chefia do Estado, Marcelo Rebelo de Sousa elegeu como causa a integração das pessoas em situação de sem-abrigo e esteve sucessivas vezes nas ruas e em centros de acolhimento, sobretudo durante o inverno, acompanhado por jornalistas, para chamar a atenção para este tema. Além disso, promoveu reuniões entre instituições que prestam apoio a pessoas em situação de sem-abrigo e o Governo, para pressionar a atuação das autoridades públicas nesta matéria. Em 2017, definiu como meta a erradicação deste problema até 2023. No entanto, com o surgimento da pandemia Covid-19, em 2020, considerou improvável que se cumprisse essa meta” (SIC Notícias, Lusa, 2024).

Este contributo foi corroborado por um dos entrevistados: *“É claro que na altura, e já dando aqui uma achega às questões políticas, na altura, deve saber que o Marcelo Rebelo de Sousa era muito apologista, falava muito na situação de sem abrigo, chamava muita atenção para a situação dos sem abrigo e isso fez com que, de facto, fosse desenhado este plano de intervenção para a pessoa em situação de sem abrigo, que foi agora renovado.”* (Org.3).

Em diversos momentos, o Presidente da República reforçou a necessidade de se encontrarem medidas, melhorar os meios e reforçar as políticas existentes de forma a mitigar o fenómeno. A relevância dada a este tema ajudou a implementação das Estratégias Nacionais para a Pessoa em Situação de Sem-abrigo (2017 e 2025) e dos Planos Municipais, tendo como principais atores para a sua implementação não só o poder local e central, como também as organizações não governamentais que trabalham com pessoas em situação de vulnerabilidade e que têm a capacidade, a competência e o *know-how* necessários para a execução das medidas emanadas pelas políticas públicas.

5.1 O Conceito de sem-abrigo na governação do fenómeno

O impulso dado pelo Presidente da República na altura a este tema, moldou a agenda política, consistindo no que Sahlin (2010) definiu como uma das formas de “governação” do Estado em relação ao fenómeno de sem-abrigo através do “controlo do discurso sobre os sem-abrigo”. Segundo a autora “Quando o Estado central determina definições e levanta questões que delimitam ou expandem o significado de conceitos como “sem-abrigo” e “habitação” na produção de conhecimento sobre os sem-abrigo, implica e indica a natureza deste fenómeno - neste caso, as suas causas e soluções - governa através do discurso. Tal como a política é o tópico, o resultado e a implicação do discurso um meio, um objetivo e uma consequência da política” (p. 349). Isto é, o Estado pode também direccionar as políticas através da imposição da definição do conceito de “sem-abrigo” com impacto na produção de conhecimento e no desenvolvimento das ações que financia, assim como define o que entra ou não na agenda política.

Corroborando Sahlin (2010), podemos afirmar que a existência de uma conceptualização de sem-abrigo desenvolvida pela FEANTSA⁸ através da tipologia Europeia ETHOS - European Typology of Homelessness and Housing Exclusion⁹, ajudou a melhorar a compreensão e o acompanhamento do

⁸ A FEANTSA é a Federação Europeia das Organizações Nacionais que Trabalham com os Sem-Abrigo. É a única ONG europeia que se dedica exclusivamente à luta contra o fenómeno dos sem-abrigo.

⁹ Em 2005, a FEANTSA desenvolveu a conceptualização de sem-abrigo através da tipologia Europeia ETHOS - European Typology of Homelessness and Housing Exclusion, como forma de melhorar a compreensão e o acompanhamento do fenómeno de sem-abrigo na Europa, não obstante de cada país manter a sua própria definição. A tipologia ETHOS permite abranger pessoas em situação de vulnerabilidade ou em risco de passarem para uma situação de sem-abrigo e define quatro tipos gerais de vulnerabilidade relacionados com a habitação: (1) sem teto - sem qualquer tipo de abrigo, a dormir na rua; (2) sem casa - com local para dormir, mas temporariamente em instituições ou abrigos, (3) habitação precária - ameaça de exclusão grave devido a arrendamento precário, despejo, violência doméstica; (4) habitação inadequadas - em caravanas em parques de campismo ilegais, em habitações impróprias, em situação de sobrelotação extrema. Em Portugal, foram adotadas as primeiras duas tipologias: sem teto e sem casa.

fenómeno de sem-abrigo na Europa, sendo que cada país pode manter a sua própria definição, uniformizou o conceito e permitiu o desenvolvimento de políticas e iniciativas com base nessa formulação. A definição do conceito permitiu implementar medidas que olham para o fenómeno como complexo e com fatores que são individuais, estruturais, institucionais e relacionais (Busch-Geertsema *et al*, 2010).

Sobre este tema importa também realçar o estudo realizado por Busch-Geertsema *et al* (2008), sobre o conceito de pessoa em situação de sem-abrigo na implementação de políticas de prevenção na Alemanha e Inglaterra, salientando o impacto que as diferenças conceptuais e institucionais têm, entre países, na compreensão do fenómeno de sem-abrigo e na forma como implementam medidas na área da prevenção do fenómeno. Os autores alertam também para os perigos de comparações internacionais que podem não ter em conta as especificidades dos contextos nacionais. Inglaterra integra uma definição mais abrangente do conceito, quando comparado com a Alemanha. As medidas de prevenção em Inglaterra abrangiam, por exemplo, pessoas que estariam em risco de vir a ficar desalojadas por divergências familiares, o que não acontecia na Alemanha.

Sahlin (2010) especifica que o Estado, para além de gerir o fenómeno de “sem-abrigo” através do controlo do discurso, como verificámos anteriormente, pode gerir o fenómeno de mais duas formas distintas: (i) moldar projetos locais e (ii) impedir a mudança através de não-decisões. No que se refere a moldar projetos locais, a autora indica que muitas vezes os financiamentos são atribuídos a projetos que possam atrair mais visibilidade e, portanto, maior vantagem política, em detrimento de projetos que possam implementar mudanças estruturais importantes. Por outro lado, o Estado pode intervir influenciando o decurso dos projetos, através da supervisão ou imposição de regulamentações ou recomendações, moldando desta forma o decurso dos projetos. Quanto ao impedimento da mudança através da não-decisão, a autora identificou as seguintes formas que retratam formas de não-atuação do Estado: (i) afetar as sugestões, remetendo-as para outras instâncias; (ii) “esperar para ver”, adiando sugestões ou decisões formais, muitas vezes com a retórica do “acompanhamento da questão” ou da “necessidade de mais conhecimentos”; (iii) decisões de rejeição, ou seja, decisões explícitas de recusa de colocar uma questão na ordem de trabalhos; (iv) meias-decisões, o que significa aceitar partes da reivindicação e excluir a questão das futuras ordens de trabalhos; (v) não-decisões, que se tratam de casos limite em que a questão é efetivamente submetida a uma decisão e os seus argumentos são considerados, mas a proposta é rejeitada.

5.2 O papel do Estado e das ONGs

Busch-Geertsema *et al* (2010) salientam a importância do Estado-providência (*welfare state*) no combate ao fenómeno de sem abrigo, indicando que, apesar de os dados não serem ainda suficientemente robustos para se fazerem generalizações, os sistemas de segurança social mais inclusivos oferecem um maior leque de proteções para aqueles que estão em risco de ficar em situação de sem abrigo, ou que estão efetivamente em situação de sem abrigo, do que os regimes com menor proteção social. Os autores

indicam também que embora as despesas com a proteção social não tenham, em média, diminuído na última década nos países da UE, os mecanismos para restringir o acesso aos serviços de proteção social particularmente para cidadãos imigrantes, aumentaram, fazendo com que mais facilmente possam vir a ficar em situação de sem-abrigo. Para os autores, o desenvolvimento de estratégias para as pessoas em situação de sem-abrigo em vários países provou ser razoavelmente eficaz para dar uma resposta coordenada a este fenómeno. Os autores reforçam também que “O desenvolvimento e a aplicação de políticas eficazes para prevenir e resolver o problema dos sem-abrigo envolvem diferentes ministérios, autoridades centrais e locais, bem como ONGs que prestam serviços aos sem-abrigo. Por conseguinte, é essencial que haja um entendimento comum da natureza do fenómeno dos sem-abrigo e uma abordagem comum da recolha de dados na EU” (p. 21). Neste aspeto salientamos que, quer a Estratégia Nacional, quer os Planos Municipais, vão ao encontro desta visão, apresentando-se como uma estratégia coordenada entre o poder central, local e as organizações no terreno.

Zubrzycka-Czarnecka (2020) identifica três potenciais barreiras ao desenvolvimento de medidas políticas de habitação destinadas a reduzir o número de pessoas sem-abrigo, que impedem os atores sociais de participar no processo de criação e implementação da política de habitação: (i) barreiras financeiras, (ii) barreiras formais e legais e (iii) barreiras “relacionais”. As barreiras financeiras referem-se à dependência perante os decisores políticos para a obtenção de apoios financeiros. Este facto tende não só a diminuir a expressão de opiniões críticas sobre a política dos governos locais e centrais, mas também pode restringir a transferência de conhecimento que ocorre entre os profissionais e os decisores políticos. A dependência financeira limita a independência da investigação das instituições que coordenam a participação. Quanto às barreiras formais e legais, referem-se à complexidade burocrática e processual que as organizações enfrentam para participar ativamente nos processos políticos. Uma abordagem muito formal e pouco flexível pode impedir que algumas organizações intervenham ou sintam que têm espaço para tal. A autora salienta que, quando a estrutura política e administrativa de uma cidade ou região é demasiado complexa, a participação é limitada. No caso das barreiras relacionais, a participação das ONGs no processo político de habitação pode ser limitada pela posição mais forte de uma organização, que assume o poder de liderança, em detrimento das restantes. Essa organização pode dominar a relação entre o sector não governamental e o poder local. As outras organizações ficam numa posição mais limitada no que se refere à sua influência no processo político de habitação.

CAPÍTULO 6

METODOLOGIA

Para a realização da dissertação e tendo em conta os seus objetivos, considerámos que a metodologia de Estudo de Caso seria a mais adequada. Quando falamos em Estudo de Caso, primeiramente temos de definir o que se entende por “caso”. Segundo Gerring (2006), “caso” “designa um fenómeno espacialmente delimitado (uma unidade) observado num único momento ou durante um determinado período de tempo”. (p. 19). No nosso estudo, o “caso”, serão as ONGs/IPSSs que iremos analisar e comparar, mantendo o seu anonimato.

Ragin (2000, como citado por Vennesson, 2008), define também a metodologia de estudo de caso como “uma estratégia de investigação baseada na análise empírica aprofundada de um pequeno número de fenómenos, a fim de explorar a configuração de cada caso e elucidar as características de uma classe mais vasta de fenómenos (semelhantes), desenvolvendo e avaliando explicações teóricas” (p. 226). Della Porta *et al* (2008) dizem-nos que “Os estudos de caso são frequentemente considerados mais fortes na construção de hipóteses do que no teste de hipóteses e na lógica da descoberta mais do que na lógica de testar teorias. São importantes na investigação etnográfica, que procura a compreensão e não a explicação” (p.348).

Yin (2014) indica-nos também que, nos estudos de caso em que o investigador tenha pouco controlo sobre os eventos e que esteja a analisar fenómenos contemporâneos, adequam-se questões de pesquisa sobre “como” e “porquê”.

No nosso estudo esta interpretação adequa-se, tendo em conta a questão de pesquisa principal e as respetivas sub-questões:

Quadro 6.1 - Estrutura de perguntas do guião de entrevista

Questão principal de pesquisa	
De que forma as ONGs/IPSSs, que trabalham com pessoas em situação de sem-abrigo na cidade de Lisboa, participam na elaboração e implementação das políticas públicas?	
Sub-questões de Pesquisa	Questões no formulário de entrevista
- Como e porque é que a estrutura, governança, tipologia e as estratégias de intervenção das ONGs/IPSSs afetam a forma como interagem com o poder político?	Descrição da organização - Objetivos - Público-alvo e número de beneficiários abrangidos - Filosofia e metodologia de intervenção - Projetos em curso - Há quanto tempo fazem parte do NPISA Lisboa?
	Governança e gestão de equipas - Como é feita a gestão das equipas? Como se organizam? - São realizadas regularmente reuniões de equipa?

Questão principal de pesquisa	
De que forma as ONGs/IPSSs, que trabalham com pessoas em situação de sem-abrigo na cidade de Lisboa, participam na elaboração e implementação das políticas públicas?	
Sub-questões de Pesquisa	Questões no formulário de entrevista
	- Como decorrem os processos de tomada de decisão? p.e., existe auscultação das equipas e dos beneficiários?
- Como é que as ONGs/IPSSs participaram na elaboração do PMPSSA 2019-2023; - Qual foi o impacto do PMPSSA 2019-2023 nas ONGs/IPSSs? - Existiram diferenças na negociação entre PMPSSA 2019-2023 e o PMPSSA 2024-2030 - As ONGs/IPSSs têm impacto na definição das políticas públicas? - O poder político ausculta as organizações sociais?	Desenho e Implementação de Políticas Públicas - Existiu participação na elaboração do PMPSSA 2019-2023? Se sim, de que forma? - O PMPSSA 2019-2023 teve impacto na estratégia de intervenção da organização? - Que alterações aconteceram no seio da organização para acolher as diretrizes do PMPSSA 2019-2023? - Existiram diferenças na negociação face ao PMPSSA 2019-2023 e o PMPSSA 2025-2030? Se sim, consegue indicar quais? - Considera que a organização tem impacto na definição das políticas públicas? - Considera que o poder político ausculta as organizações do setor social?
- Quais estratégias de <i>advocacy</i> utilizam?	Estratégia utilizadas para influenciar as políticas públicas (<i>advocacy</i>) - Que estratégias de <i>advocacy</i> normalmente utilizam? - Existe algum departamento da organização dedicado a esta área? - A organização tem delineada uma estratégia de <i>advocacy</i>? - Existe alocação de financiamento para atividades de <i>advocacy</i>?

Gerring (2006), refere também que “A investigação de estudo de caso pode incorporar vários casos, ou seja, estudos de casos múltiplos” (p.20), o que se aplica ao estudo a desenvolver, dado que iremos realizar uma análise comparativa entre cinco instituições (múltiplos casos) e comparar diferentes temas e sub-temas, que detalharemos mais à frente.

Della Porta *et al* (2008), indicam-nos que existem análises comparativas direcionadas para as variáveis “*variable-oriented*” ou direcionadas para os casos em si “*case-oriented*”. Os diferentes métodos são aplicados de acordo com o que se pretende analisar e os resultados que se pretendem obter. Vejamos, na análise *variable-oriented*, o número de casos (*N*) é elevado e o objetivo é analisar as contribuições das diferentes variáveis para um determinado fenómeno, obtendo generalizações ao partir dos resultados. No método *case-oriented*, o número de casos é baixo e procura-se contrastar diversas dimensões. Ou seja, um número reduzido de casos é analisado e comparado com base num número elevado de características. A análise é aprofundada e não se pretendem obter generalizações. Gerring (2006), indica-nos também que o método comparativo envolve uma análise aprofundada do caso (*within-case*) e uma comparação com outros casos, através de variáveis que são observáveis. A análise

pode ser sincrónica, se envolver vários casos ao mesmo tempo ou diacrónica, se envolver um ou mais casos ao longo do tempo.

Tendo por base o enquadramento teórico apresentado, a nossa análise será então comparativa, *case-oriented* e sincrónica, na medida em que se irá comparar um número reduzido de casos (cinco) que decorrem ao mesmo espaço temporal, para perceber que diferenças existem nos temas e sub-temas em análise. Não procuraremos fazer generalizações a partir deste estudo, mas sim conduzir uma análise exaustiva e aprofundada da participação das ONGs no processo político, desde a integração das diretrizes das políticas públicas, até às estratégias de *advocacy* que utilizam. Procuraremos também compreender se as diferentes tipologias de organização e de intervenção das ONGs/IPSSs impactam a forma como participam no processo político.

6.1 Público-alvo

Para a realização deste estudo foram selecionadas cinco ONGs/IPSSs, que constituem o nosso objeto de análise (*case*), por terem aspetos que as diferenciam, tais como: diferentes modelos e estratégias de intervenção, objetivos, estruturas, formas de organização e modelos de governação, mas também por terem aspetos que partilham, tais como: estarem integradas no NPISA de Lisboa, participarem na elaboração de políticas públicas e por terem respostas habitacionais para intervir junto da população em situação sem-abrigo, nomeadamente: housing first, acolhimento de emergência, apartamentos partilhados e apartamentos de transição.

As ONGs/IPSSs estão, portanto, diretamente envolvidas na elaboração e implementação de políticas públicas, nomeadamente a Estratégia Nacional e os Planos Municipais para pessoas em situação de sem-abrigo, em concreto o PMPSSA 2019-2023, que será alvo de uma análise mais detalhada, enquanto exemplo de política pública finalizada, com ciclo político completo.

6.2 Recolha de dados e tratamento da informação

Como referido, optou-se pela recolha de dados através de entrevistas e da análise documental (relatórios de contas e de atividade¹⁰), pois consideramos serem os métodos mais adequados para o estudo em causa, na medida em que permitiu uma análise aprofundada de cada ONG/IPSSA, a recolha de testemunhos diretos dos dirigentes associativos e técnicos superiores e esclarecer dúvidas.

De acordo com Yin (2009), existem seis formas de recolha de informação: documentação, registo de arquivos, entrevistas, observação direta, observação participante e artefactos físicos. O autor lista um conjunto de pontos fracos e fortes para cada um dos métodos, de onde destacamos os relativos às entrevistas e análise documental:

¹⁰ De forma a garantirmos o anonimato das ONGs/IPSSs, não incluiremos os relatórios de contas e de atividade na bibliografia

Quadro 6.2 - Entrevistas e análise documental

	Pontos fortes	Pontos fracos
Entrevistas	- Focalizam-se diretamente nos tópicos do caso em estudo; - Fornecem inferências causais percecionadas.	- Questões pouco estruturadas podem ser tendenciosas; - As respostas também podem ser tendenciosas; - Falta de precisão associada à não memorização; - O entrevistado pode responder o que entrevistador quer ouvir.
Análise documental	- Podem ser revistos várias vezes; - Não é o resultado de um estudo de caso; - Contém dados exatos: nomes, referência, detalhes de acontecimentos; - Podem ter uma ampla cobertura temporal, de acontecimentos e contextos.	- Podem ser difíceis de encontrar; - A análise pode ser tendenciosa, se a documentação não estiver completa; - Pode refletir uma tendência do autor; - A documentação pode ser deliberadamente retida.

(adaptado de Yin, 2009)

Della Porta *et al* (2008), indicam-nos que “as entrevistas servem para aprofundar o conhecimento interno da comunidade estudada” (p.309). A análise aprofundada (*within-case analysis*) de cada ONGs/IPSSs centrou-se na recolha dos seguintes elementos: história, estrutura, organização, métodos e filosofia de intervenção, equipas, governação, projetos a decorrer, principais fontes de financiamento e intervenção e posicionamento no processo político. Estes dados foram recolhidos, numa primeira fase, através da análise documental, nomeadamente, estatutos das organizações, relatórios de atividades e de contas e, posteriormente, através das entrevistas semiestruturadas. O guião de entrevista foi preparado e organizado com base na revisão de literatura efetuada, contemplando os tópicos relevantes para os objetivos do estudo (Anexo A). A recolha destes elementos permitiu obter uma visão aprofundada das ONGs/IPSSs, através da qual pudemos traçar o seu perfil, por exemplo, se a abordagem de intervenção era mais ou menos assistencialista, se tinham uma estrutura mais ou menos hierarquizada, qual a sua forma de organização e gestão das equipas, como se financiam e como interagem com o poder político. Garantiu-se o anonimato das ONGs/IPSSs.

A análise comparativa entre as ONGs/IPSSs incidiu nos seguintes temas em análise: (1) Estrutura, Recursos e Governação; (2) Desenho e implementação das Políticas Públicas – o caso do Plano Municipal para a Pessoa em Situação de Sem-abrigo 2019-2023 e (3) *Advocacy* e participação no processo político, que se desagregam em 11 sub-temas, como veremos mais adiante. A recolha destas informações possibilitou a comparação dos temas em estudo e, portanto, adequou-se à investigação que pretendíamos desenvolver.

As ONGs/IPSSs foram contactadas por email através da lista disponibilizada pelo NPISA no website dedicado, tendo sido devidamente explicados os objetivos do estudo, a metodologia e o que se

pretendia com a sua participação. Aos participantes foi enviado o consentimento informado (Anexo B) que posteriormente foi assinado. Antes da entrevista foi feito o *debriefing* e lembrados os objetivos do estudo, metodologia e direitos dos entrevistados. As entrevistas foram realizadas online, via zoom, entre fevereiro e março de 2025 e tiveram uma duração média de 1 hora. O conteúdo foi posteriormente transcrito e enviado para as respetivas instituições, para validação.

Recolhidos os dados, os mesmos foram codificados através do software MAXQDA 24 e preenchida a grelha de análise (Anexo C), para ser efetuada a respetiva comparação e interpretação dos resultados, à luz da revisão de literatura efetuada, procurando desta forma responder às questões de pesquisa.

A utilização do software MAXQDA 24 permitiu a codificação das cinco entrevistas, nos temas em análise, descritos acima. Por conseguinte, conseguimos de forma mais eficaz analisar os conteúdos das entrevistas, perceber de que forma as ONGs/IPSSs responderam aos diferentes temas, encontrar padrões de frequência, perceber as diferentes formas de atuação de cada ONGs/IPSSs e as perceções dos entrevistados. O MAXQDA 24, possibilitou assim a produção de mapas visuais, indicando que ONGs/IPSSs responderam positivamente ou negativamente às diferentes dimensões se análise, identificando conexões, diferenças e semelhanças entre as ONGs/IPSSs.

6.3 Limitações do estudo

Embora o estudo tenha cumprido os principais objetivos da pesquisa, podemos identificar alguns desafios que surgiram no processo. O principal desafio prende-se com o facto de alguns dos entrevistados não pertencerem à direção das ONGs/IPSSs, limitando por isso o acesso a algumas informações no que se refere à estratégia global das ONGs/IPSSs. Contudo, todos os testemunhos recolhidos foram utilizados no estudo, em diferentes aspetos, com limitações nos temas que implicavam uma visão mais global e abrangente da estratégia de algumas ONGs/IPSSs. Por outro lado, se a realização das entrevistas online facilitou a sua realização do ponto de vista logístico, pode não ter contribuído para aprofundar a relação entrevistado/entrevistador. Apesar de não ter comprometido a recolha dos dados, poderia talvez ter sido possível aprofundar alguns tópicos.

CAPÍTULO 7

APRESENTAÇÃO DE RESULTADOS

O presente capítulo apresenta uma análise dos resultados de acordo com as entrevistas realizadas e a sua ligação com a revisão de literatura efetuada. Iremos analisar de que forma as diferentes variáveis influenciam a participação das ONGs/IPSSs no processo político. Os vários pontos serão analisados através de uma análise temática, como abordagem metodológica.

Como indicado, os dados foram agregados em 3 temas e em 11 sub-temas, conforme descrevemos na tabela abaixo:

Quadro 7.1 – Temas e Sub-temas

Temas	Sub-temas
Estrutura, Recursos e Governação	- Recursos Humanos e Financeiros - Redes de trabalho: poder local e interorganizacionais - Governação e processos de auscultação
Desenho e implementação das Políticas Públicas – o caso do Plano Municipal para a Pessoa em Situação de Sem-abrigo 2019-2023	- Contribuição para o PMPSSA 2019-2023 - Perceção do impacto na ONG/IPSS do PMPSSA 2019-2023 - Diferenças na negociação entre PMPSSA 2019-2023 e PMPSSA 2024-2030 - A ONG/IPSS tem impacto na definição das políticas públicas - Perceção positiva da auscultação do setor social pelo Estado na elaboração das Políticas Públicas
<i>Advocacy</i> e participação no processo político	- Realização de ações que visam influenciar as políticas públicas - Mecanismos/Ações: - o Realização de ações junto da comunidade - o Participação em redes de trabalho nacionais e internacionais - o Utilização de meios de redes sociais e comunicação social - Recursos humanos e financeiros alocados na área do <i>advocacy</i>

Os resultados encontrados derivam: (1) da análise das entrevistas, (2) da análise dos relatórios de contas e de atividades de cada ONG/IPSS, do (3) do preenchimento da grelha de análise para maior perceção dos resultados comparativos entre cada uma das ONGs/IPSSs e (4) da codificação através do software MAXQDA 24 que nos permitiu identificar a prevalência de determinados sub-temas entre as ONGs/IPSSs.

Cada tema e sub-temas são discutidos e apresentados os respetivos resultados, confrontando com a revisão de literatura efetuada. Iniciamos este capítulo com uma breve caracterização das ONGs/IPSSs para depois passarmos para a análise dos temas e sub-temas.

7.1 Caracterização das ONGs/IPSSs e dos Entrevistados

A recolha de dados para esta dissertação foi feita através da realização online de cinco entrevistas semiestruturadas anónimas, a técnicos superiores e dirigentes associativos das ONG/IPSS que: (1) atuam na área de Lisboa, (3) com a população em situação de sem-abrigo, (3) integram o NPISA de Lisboa e (4) estão diretamente envolvidos na elaboração de políticas públicas.

Quatro das ONGs/IPSSs fazem parte do NPISA Lisboa desde a sua constituição (2015) e uma das ONGs/IPSSs aderiu ao NPISA Lisboa há menos de 5 anos.

Para além de outras respostas existentes para a população com a qual trabalham, possuem também respostas habitacionais distintas¹¹, que passamos a descrever:

- Apartamentos de transição (AT) – Resposta de alojamento temporário, em apartamentos com diferentes tipologias, para pessoas em situação de abrigo que reúnam condições para uma reintegração plena na sociedade ao nível, pessoal, social e profissional. (Resposta habitacional existente na Org.1 e Org.3)
- Apartamentos partilhados (AP) - Resposta que visa proporcionar uma habitação partilhada, para pessoas em situação de sem abrigo que foram encaminhadas por estruturas de tratamento ou sociais e com as quais já existe um trabalho prévio de avaliação e reinserção. Pretende-se que os beneficiários ganhem competências sociais e de partilha, das suas vivências, com os restantes residentes. (Resposta habitacional existente na Org.5)
- Alojamento de emergência (AE) – Resposta social que possibilita a entrada imediata, na existência de vaga, de uma pessoa, independentemente da problemática apresentada por esta, nos quais se estabelece sempre um plano individual com vista à autonomização, que passa necessariamente pela resolução de questões prementes. (Resposta habitacional existente na Org.1 e Org.5)
- Housing first (HF) – Resposta de alojamento, orientada para a recuperação, não visando apenas a resolução de sintomatologias psiquiátricas ou adições de substâncias psicoativas. Este modelo promove o acesso direto à habitação individualizada, estável e integrada, disponibilizando um conjunto diversificado de serviços de suporte no contexto habitacional e de ligação com outros recursos da comunidade. A intervenção é definida de acordo com o beneficiário, com enfoque na melhoria das condições de vida, aumento dos laços sociais, melhoria das condições de saúde, sendo os apoios e serviços de tratamento assegurados pelas respostas existentes na comunidade, contribuindo para promover o sentimento de pertença e autodeterminação, potenciando a reinserção dos beneficiários na comunidade. (Resposta habitacional existente na Org.1, Org.2 e Org.4)

Quadro 7.2 – Tipologia de resposta habitacional por ONG/IPSS

Org1	Org2	Org3	Org4	Org5
- Acolhimento de emergência - Housing first - Apartamentos de transição	- Housing First	- Apartamentos de transição - Alojamento de Emergência (gestão não direta)	- Housing First	- Apartamentos partilhados - Alojamento de emergência

Algumas das ONGs/IPSSs integram mais do que uma resposta habitacional, existindo uma prevalência na metodologia de Housing First, como podemos constatar no quadro acima.

¹¹ Definições extraídas do Plano Municipal para a Pessoa em Situação de Sem Abrigo 2024-2030

Foram assim recolhidas informações de ONGs/IPSSs que atuam na mesma área geográfica, que trabalham com a mesma população, mas que têm estruturas e metodologias de intervenção diferenciadas. Como referido, todas as ONGs/IPSSs têm estatuto de IPSS, sendo que duas são de base comunitária, ou seja, foram constituídas por pessoas afetadas pela problemática na qual a ONG/IPSS intervém. Uma das ONG/IPSS é de génese católica.

Relativamente aos entrevistados, tivemos a representação de quatro dirigentes associativos ou que pertenciam aos quadros da direção de três ONGs/IPSSs (numa das organizações participaram dois dirigentes), tivemos também o testemunho da coordenadora técnica de uma resposta habitacional de uma das ONGs/IPSSs e a participação da investigadora comunitária de uma das respostas existentes de outra das ONGs/IPSSs, que atua na intervenção direta com a população. No total foram entrevistadas 6 participantes para 5 ONGs/IPSSs. Foram as ONGs/IPSSs que determinaram quem das equipas iria participar na entrevista. A maioria dos entrevistados (4) trabalha na ONGs/IPSSs há mais de 10 anos.

As ONGs/IPSSs participantes são parceiras da Câmara Municipal de Lisboa em diversas iniciativas, nomeadamente nos Planos Municipais para as Pessoas em Situação de Sem Abrigo. Os Planos Municipais derivam da Estratégia Nacional para a Pessoa em Situação de Sem abrigo, respondem às diretrizes aí indicadas, mas com incidência nas necessidades do município. Nos Planos Municipais estão consagrados objetivos, metas e a estratégia municipal no que concerne à necessidade de intervenção junto das pessoas em situação de sem-abrigo. Os Planos Municipais são elaborados e implementados através de uma estreita parceria entre o Município de Lisboa e as organizações que constituem o NPISA, onde se incluem organizações da sociedade civil: *“A Autarquia pretende que esta seja uma estratégia de cidade em que todos os atores (Administração Central, Administração Local, Organizações da Sociedade Civil, Entidades com competência e responsabilidade nesta área e Cidadãos) se sintam como atores centrais e parte integrante da intervenção.”* (PMPSSA 2024-2030).

7.2 Estrutura, recursos e governação

No presente tópico apresentaremos os resultados relativos aos recursos humanos e financeiros, redes de trabalho, processos de governação e auscultação de beneficiários e equipa. Faremos uma apresentação de cada um dos tópicos, com base nos dados recolhidos e na revisão de literatura efetuada.

7.2.1 Recursos humanos e financeiros

Relativamente aos recursos humanos nas ONGs/IPSSs, verifica-se que todas as ONGs/IPSSs têm um corpo robusto de recursos humanos profissionalizado, que é responsável pelo desenvolvimento dos projetos, bem como pelas tarefas transversais (gestão, logística, comunicação, recursos humanos, serviços financeiros). O número de funcionários situa-se entre os 50 e os 170.

Como vimos, de acordo com Bolleyer (2021), existem duas categorias de instituições que impactam a forma como se posicionam no espectro político: as “associações voluntárias”, geridas por indivíduos

e voluntários e as “agências voluntárias” geridos por recursos humanos profissionalizados. Neste caso em particular, devido à prevalência de recursos humanos profissionalizados nas ONGs/IPSSs, podemos afirmar que as ONGs/IPSSs em análise enquadram-se na categoria de “agências voluntárias”. Nestas organizações existe uma maior preocupação com a profissionalização e especialização dos recursos humanos, sendo que a contratação de profissionais é um aspeto crítico para garantir o seu *status* e identidade. A profissionalização dos recursos humanos assegura a manutenção da organização, permite uma maior divisão de tarefas entre os membros, aumenta a capacidade de se envolverem em diferentes tipos de atividades e o envolvimento nas causas políticas.

Uma das ONGs/IPSSs referiu também a importância do trabalho dos voluntários para assegurar a distribuição diária de ceias às pessoas em situação de sem abrigo, sendo que o acompanhamento técnico de cada caso é posteriormente efetuado pelos técnicos da ONG/IPSS:

“Nós em termos de recursos humanos, temos cerca de 150 profissionais no quadro, mais 20 em regime de avença, falamos dos médicos, enfermeiros e tudo mais e falamos de mais de 600 voluntários.” (Org.5, resposta habitacional AE e AP).

Algumas ONGs/IPSSs mencionam também a necessidade da contratação de mais profissionais para conseguirem responder às necessidades que são cada vez maiores.

“O que pedíamos mesmo era reforço das equipas em si (...) Não estou a falar só das equipas de resposta de alojamento, por exemplo, colegas que estão a acompanhar mais de 50 pessoas, não é possível ter um acompanhamento contínuo com tanta gente. Mas, as equipas de rua, por exemplo, que trabalham mesmo na emergência, temos cerca de 126 utentes. Como é que nós conseguimos com 3/4 pessoas, a fazer parte da equipa, conseguir dar resposta e acompanhar de forma efetiva estas pessoas?” (Org.1, resposta habitacional AE, AT e HF)

“As equipas têm de se reestruturar, as equipas precisam de dar resposta e não têm muitas vezes os recursos, diminui a qualidade da intervenção e tem sido uma realidade.” (Org5, resposta habitacional AE e AP)

Quanto aos recursos financeiros das ONGs/IPSSs, verifica-se que são maioritariamente públicos (Ministério da Saúde, Segurança Social, Câmara Municipal de Lisboa e outros municípios). Segundo Tortajada (2016) e Clément *et al* (2022), a prevalência de financiamento estatal pode limitar a autonomia das ONGs/IPSSs face à sua intervenção, pois pode restringir a capacidade operativa das instituições e o seu funcionamento, devido à disponibilização de fundos por parte do Estado, caso a intervenção das ONGs vá ou não ao encontro das estratégias governativas. O financiamento estatal pode também promover a concorrência entre as ONGs, privilegiando algumas ONGs em detrimento de outras, se não estiverem alinhadas com os objetivos governamentais.

Por outro lado, Lelieveldt *et al* (2007), indica-nos também que a prevalência de financiamento por parte do Estado pode contribuir para uma maior proximidade entre os atores, pois implica maior diálogo, maior capacidade de negociação, maior possibilidade de interação, pela via de reuniões e outros momentos de contacto. Das entrevistas realizadas denota-se que existe efetivamente uma proximidade

entre o poder local e as ONGs/IPSSs, que está assente numa intervenção planeada em cooperação entre todos os atores e que conta com o apoio técnico e financeiro por parte do governo local e central, indo ao encontro do indicado por Lelieveldt *et al* (2007).

Uma das ONGs/IPSSs refere que 50% do seu financiamento é público e 50% é privado. É interessante verificar que esta ONG/IPSS, há cerca de 2 anos, profissionalizou os setores da Comunicação, Angariação de Fundos e Voluntariado Empresarial, por ter reconhecido a competitividade que existe entre as organizações no que se refere ao financiamento.

“Nós temos vindo a profissionalizar mesmo a área da angariação de fundos que não tínhamos, portanto, foi profissionalizada o ano passado, portanto, em 2023, que começámos a criar essa área e colocamos uma pessoa mesmo responsável por essa área, porque a concorrência é imensa, as necessidades são muitas e precisamos, de facto, de conseguir aqui ser criativos. Temos também agora aqui, o departamento mais virado para o voluntariado empresarial, temos muitas empresas a quererem fazer ações connosco, ações de voluntariado, ações de team building, tudo isto acaba, não é só a intervenção nos 3 eixos, não é? Portanto, é muito mais. E a outra área importantíssima é a comunicação. Nós aí já apostamos há, portanto, já profissionalizamos há mais anos e temos 2 pessoas nessa área, porque de facto, aqui a questão da visibilidade também podemos dar à instituição pode-nos efetivamente trazer o retorno não só de respostas para as pessoas, não é?”
(Org5, resposta habitacional AE e AP)

Esta estratégia vai ao encontro do referido por Marquez (2016) salientando que, para garantirem a sua permanência no setor, as organizações são levadas a desenvolverem modelos de profissionalização que visam maximizar a eficiência das suas operações.

Podemos, portanto, inferir que a estratégia de profissionalização dos setores acima indicados pode ter contribuído para que, atualmente, 50% do seu financiamento não seja apenas estatal, mas também privado. Outro aspeto que também pode contribuir para a diversificação do financiamento pode estar relacionado com o facto de esta ONGs/IPSSs ser de génese católica, tendo também acesso a outras fontes de financiamento, como está espelhado no seu relatório de contas de 2024.

7.2.2 Redes de trabalho: poder local e interorganizacionais

A manutenção de relações positivas com o poder político é essencial para a sobrevivência das organizações, quer do ponto de vista do financiamento, quer na influência que podem exercer junto das estruturas governativas. Como verificado, Nguyen (2023) e Bullain (2005) referem que para assegurar uma parceria profícua entre as estruturas governativas e a sociedade civil é necessário que exista um conhecimento mútuo, confiança e respeito entre os intervenientes, o que parece prevalecer através das entrevistas realizadas e das informações que nos foram fornecidas.

Considera-se que entre a Câmara Municipal de Lisboa e as organizações pertencentes ao NPISA, existe uma relação de proximidade, com estratégias comuns de ação, tendo a maioria das ONGs/IPSSs confirmado esta proximidade. Trata-se de uma relação de interdependência, em que o Município

necessita das ONGs/IPSSs para implementar a Estratégia Nacional e os Planos Municipais, através do desenvolvimento dos projetos e das iniciativas aí inscritas e, por outro lado, as ONGs/IPSSs necessitam do Município para desenvolver o Plano, dotar financeiramente as atividades e acompanhar o desenvolvimento dos projetos.

“E uma das mais importantes foi as visitas ao próprio projeto, os decisores políticos poderem ir visitar o projeto, poderem conversar com as pessoas que tinham beneficiado do projeto. Isto aconteceu com a CML, que foi quem nos apoiou e foi, digamos, a entidade que essencialmente nos apoiou nesse momento e que nós convidamos a visitar e dissemos até às pessoas da Câmara “escolham, vocês que conheceram tantas pessoas que viram na rua ao longo dos anos, podem selecionar algo, lembrem-se, digam-nos nome.” (Org4, resposta habitacional HF)

“(…), estamos efetivamente bastante integrados e temos este plano que terminou em 2023, portanto, ele teve início com o alargamento da própria equipa do plano municipal, não é? E sentimos esta equipa também muito ela envolvida, portanto, a equipa que vai ao terreno, esta equipa do plano municipal vai ao terreno. Agora sabemos também que muitas vezes as decisões também são, não é? não conseguem ter outro tipo de decisões, não depende, não depende deles.” (Org5, resposta habitacional AE e AP)

“É muito este trabalho no concreto, nós trabalhamos muito com a Câmara. A Câmara não é só uma entidade que nos financia. Nós procuramos muito também envolvê-los na parte da intervenção.” (Org4, resposta habitacional HF)

No entanto, as ONGs/IPSSs reconheçam e estão conscientes que o poder local tem limitações e nem sempre consegue atender às suas reivindicações, fruto das limitações orçamentais existentes e de questões políticas. Isto faz com que muitas necessidades estejam identificadas, mas as respostas e soluções políticas muitas vezes tardem, ou não se cheguem a concretizar.

“Porque eles vão adiando, empurrando com a barriga, etc, etc. Mas há um momento em que as coisas já estão num estado e nós estamos a chegar a vários estados de desconforto em relação a muitas matérias, naquilo que é vulnerabilidade da cidade e isso vai obrigar a tomar decisões. Agora demora? demora, demora e temos que lutar muito. É uma chatice claro.” (Org3, resposta habitacional AT)

“Sim, é claro, se me perguntar assim, eu gostava que estivessem lá mais respostas [no plano], gostava, gostava muito, agora não quer dizer que a gente possa ter tudo de facto e fazer pontes e parcerias é importantíssimo, importantíssimo.” (Org3, resposta habitacional AT)

As ONGs/IPSSs, juntamente com o Município de Lisboa, a Segurança Social e a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, estão integradas na mesma estratégia de intervenção, junto da população em situação de sem-abrigo, através do NPISA, da Estratégia Nacional e dos Planos Municipais. Esta organização concertada entre as organizações permite uma gestão mais eficaz dos recursos ao nível da intervenção. As respostas de intervenção são geridas e implementadas de acordo com as necessidades

identificadas, com disponibilidade e abertura por partes dos decisores políticos e atendendo ao *know-how* e disponibilidade das ONGs/IPSSs para integrarem as respostas.

De acordo com o modelo 4C apresentado por Najam (2000), podemos considerar que, neste caso e concreto, a relação entre o poder local e as ONGs/IPSSs enquadra-se no quadro de interação de “Complementaridade”, em que o Estado e as ONGs têm objetivos semelhantes, mas escolhem diferentes meios para os atingir. Ou seja, os objetivos são discutidos e estão plasmados nos vários instrumentos, mas, naturalmente, os diferentes atores têm formas de atuação distintas. As ONGs/IPSSs operacionalizam os Planos inscritos através dos meios técnicos, equipas e *know-how* do terreno, contando com o apoio técnico e financeiro do Município para o desenvolvimento dos mesmos.

Entre as próprias ONGs/IPSSs, verifica-se que existe também um trabalho colaborativo, trabalhando em rede para encaminhar os beneficiários para as respostas existentes ou para criar respostas conjuntas o que, do ponto de vista de Lelieveldt *et al* (2007), tem impactos positivos ao nível da participação política, pois a partilha de conhecimentos, potencia novas respostas e iniciativas.

“Ainda esta semana nós tivemos uma reunião que Sra. Vereadora porque há interesse em envolver as equipas técnicas das 4 instituições que atuam em Lisboa para poderem dinamizar aqui outro tipo de resposta. Portanto, tem havido aqui efetivamente o envolvimento.” (Org5, resposta habitacional AE e AP)

“Pronto, nós vamos sempre participando e nós colaboramos muito com todas as organizações, no sentido de eles ajudarem a identificar pessoas que vão vendo nas equipas de rua. Nós procuramos muito este trabalho, porque este trabalho também é disseminar o modelo. Também é ajudar a consolidar, portanto, não é uma coisa isolada, até porque no início nós vínhamos quase de um mundo diferente da área dos sem abrigo, não éramos uma organização que trabalhasse na área, aparecemos, mas trazíamos a parte da saúde mental, que era uma parte que na área dos sem abrigo, tínhamos uma lacuna, uma dificuldade. Entrosamo-nos e conseguimos e esta influência que continuamos a fazer tem muito a ver com base nos resultados que nós somos capazes de apresentar.” (Org4, resposta habitacional HF)

“Acho que tanto uma como outra [respostas] têm cerca de 20 ou 26 vagas. É assim mesmo. Tudo seguido e os espaços são todos individuais, portanto, a pessoa pode ter privacidade pode não ser um choque, não é? As duas são geridas pela Associação [X] mas, sinceramente, nós sentimos como nossas também. Pronto é uma coisa que resultou de um trabalho de auscultação às pessoas.” (Org1, resposta habitacional AE, AT e HF)

7.2.3 Governação e processos de auscultação

De acordo com Stankowska (2014), não existe uma definição exaustiva para “boa governação”, o termo é utilizado com grande flexibilidade e abrangência. A governação é um processo de tomada de decisão e a forma como as decisões são implementadas. Não se trata apenas de tomar decisões “corretas”, mas da escolha do melhor processo possível para tomar essas decisões. A boa governação é aplicada em

muitos sectores e áreas de atividades, para descrever as interações entre diferentes grupos da sociedade. De acordo com o website NGOConnect.net (2011), no contexto das ONGs, a “boa governação” refere-se geralmente à partilha da autoridade de tomada de decisões, para que o poder e os recursos não estejam concentrados nas mãos de um único indivíduo ou grupo. De acordo com Franco (2015) “o sucesso do cumprimento da missão das ONG está fortemente dependente do envolvimento ativo e participativo de todos os que participam na vida da instituição (Direção, colaboradores remunerados, voluntários, beneficiários e respetivas famílias...).” (p.39). A boa governação é exercida através de um sistema interno de controlo e equilíbrios que divide o poder e a autoridade entre a direção e um órgão de gestão para garantir que o interesse público é servido.

Como vimos anteriormente, a transparência nos processos, o *accountability*, os processos de tomada de decisões participativos e a forma como as ONGs estão organizadas são elementos essenciais para assegurar uma boa governação. Este critério é cada vez mais importante no que se refere à forma como as organizações participam no processo político, constituindo-se numa das dimensões das organizações indicadas Scott (2008), que influenciam a capacidade de interação com o poder político: a dimensão reguladora - governação e distribuição do poder. As organizações têm de ser credíveis, têm de ter processos claros e transparentes, têm de assegurar a representatividade da sociedade civil e ser reconhecida por este e pelos atores políticos. Esta questão foi precisamente mencionada por uma das ONGs/IPSSs:

“O impacto da nossa intervenção, portanto, nos diferentes eixos ou o impacto que temos (...) estamos a acrescentar, às pessoas, à sociedade. Acho que isso também cada vez mais é determinante e é determinante até para conseguirmos, porque nós temos uma prática que é sermos muito transparentes. Nós temos no nosso site todos os planos, os relatórios. Procuramos mostrar tudo, mas sabemos que cada vez mais para conseguirmos angariar, financiadores que nos ajudem a concretizar projetos que nós, enquanto instituição, não temos recursos financeiros para fazer, precisamos de lhes mostrar e por isso é muito importante medir o impacto do que estamos a fazer.”
(Org5, resposta habitacional AE e AP)

No que se refere aos processos de tomada de decisão, quatro das ONGs/IPSSs mencionaram que existem processos de auscultação de equipas. Uma das ONGs/IPSSs não mencionou esta questão. Três das ONGs/IPSSs mencionaram também a existência de processos de auscultação de beneficiários, uma ONG/IPSS mencionou que, por norma, não o faziam e outra ONG/IPSS não mencionou esta questão.

“Porque nós somos uma organização não-governamental, as pessoas são sócias, portanto, têm voto na matéria. Não é direção que decide tudo. A direção dá um sim ou não final ponto. Ou pode ou pode centrar-se, por exemplo, em fazer as contas e ver é pá, isto tem pernas para andar ou não tem? Se não tem, não vamos fragilizar a associação se tem, então tudo bem.” (Org3, resposta habitacional AT)

"Os utentes, as famílias, procuramos que todos sejam envolvidos. Cada vez mais nós queremos ter a participação dos nossos utentes, dos nossos beneficiários e, portanto, nos centros funciona muito assim." (Org5, resposta habitacional AE e AP)

"Nós temos a supervisão individual e de grupo, fazemos por serviço. Por exemplo, refeitório, têm reunião semanal às quartas ou às quintas, equipa técnica. Depois temos uma reunião por mês que é a multidisciplinar, de toda a gente, onde é passada informação. Os utentes também têm, nós chamamos reuniões de família, fazem todos os meses também uma." (Org1, resposta habitacional AE, AT e HF)

No cômputo geral, verifica-se que as ONGs/IPSSs têm processos que conduzem a uma "boa governação", nomeadamente: Corpos sociais devidamente estabelecidos, equipas especializadas a operarem em diferentes projetos, publicação no website de relatórios de atividade e de contas, planeamento estratégico e processos de auscultação junto das equipas e dos beneficiários, este último, de forma menos sistematizada. Estas características são determinantes para assegurar uma melhor participação no processo político. A existência de processos de "boa governação" nas organizações contribui para que exista maior confiança por parte das estruturas governativas e fomenta parcerias mais saudáveis, o que de acordo com Nguyen (2023) é essencial para um forte envolvimento no desenvolvimento de políticas.

7.3 Desenho e implementação das Políticas Públicas – o caso do Plano Municipal para a Pessoa em Situação de Sem-abrigo 2019-2023

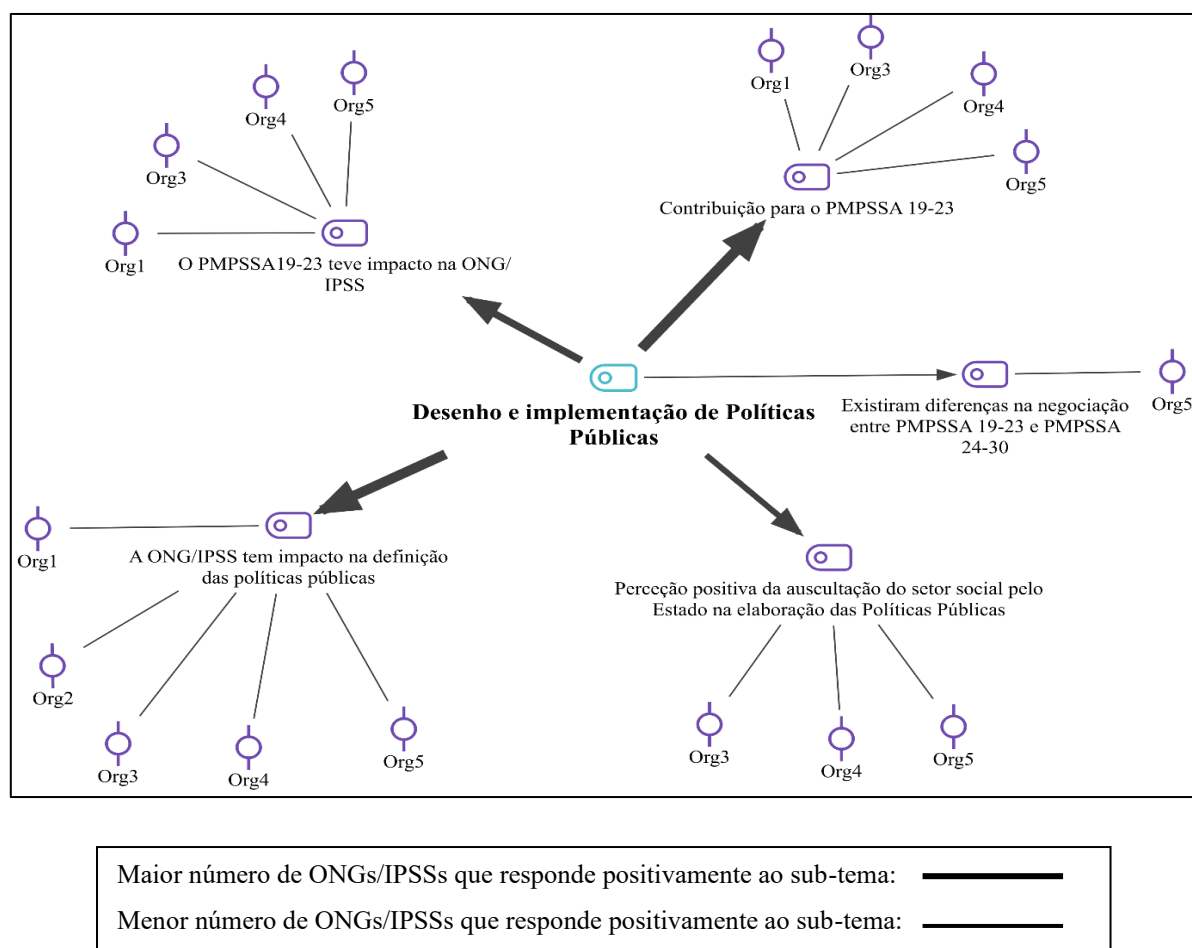
Como vimos anteriormente, as ONGs/IPSSs podem participar em qualquer uma das etapas do ciclo político: Definição do problema e agendamento; Formulação das medidas de política e legitimação da decisão; Implementação e Avaliação e mudança (reformulação). A sua participação é altamente desejável para contribuir para uma sociedade mais democrática, aberta, participativa e justa. A participação das ONGs/IPSSs no processo político permite "dar voz" às exigências da sociedade civil.

Como indicado por Tortajada (2016), a participação pública é valiosa, mas por si só não conduzirá a uma elaboração mais eficaz das políticas. Para que tenha impacto, o ambiente para esta participação tem de ser providenciado pelas várias estruturas governativas, devendo ser criados momentos de auscultação das organizações e sociedade civil e implementados os mecanismos que permitem a participação das ONGs, nomeadamente através da formação de recursos humanos e da existência de recursos físicos e financeiros. As próprias ONGs têm também de se conseguir posicionar no processo político, de se conseguirem fazer ouvir, tornando-se atores imprescindíveis nestes processos. Esta participação é conseguida não só através da correta implementação e gestão orçamental dos projetos, como também do aporte técnico, *expertise*, *know-how*, da experiência consolidada e da existência de processos de governação claros e transparentes, como vimos anteriormente.

Segundo Golubović (2021), existem sete princípios que devem ser tidos em conta de forma a facilitar a participação das ONGs no processo político: Participação aberta e inclusiva; Confiança; Responsabilidade e Transparência; Independência; Participação nas fases iniciais e fundamentais do desenvolvimento de políticas e da sua implementação; Proporcionalidade e Criação de um ambiente propício para as ONGs.

Nesta dissertação foi analisada a participação relativamente ao tema “Desenho e Implementação de Políticas Públicas”, através de cinco diferentes sub-temas: a Contribuição das instituições para o desenvolvimento e implementação do Plano Municipal para a Pessoa em Situação de Sem-abrigo 2019-2023; o Impacto do mesmo nas Instituições; Diferenças na negociação entre o PMPSSA 2019-2023 e PMPSSA 2024-2030; Perceção do impacto das organizações sociais na definição das políticas públicas e a Auscultação do setor social por parte das estruturas governativas.

Quadro 7.3 - Análise sobre o tema “Desenho e implementação de políticas públicas”



7.3.1 Contribuição para o PMPSSA 2019-2023

Este sub-tema diz respeito à segunda etapa do ciclo político: Formulação das medidas de política e legitimação da decisão. Nesta etapa, as ONGs intervêm, apoiando a definição da medida política,

juntamente com outros atores. Deverá ser garantido que o processo de consulta é aberto e que toda a informação pertinente está acessível de forma rápida e adequada. Os atores deverão poder dialogar, apresentar as suas ideias e propostas.

Como referido pelo Conselho da Europa (2009), nesta etapa, as contribuições das ONGs devem passar por: advogar para garantir que as necessidades do público-alvo estão explanadas na medida política; informar os membros e as restantes partes interessadas sobre o desenho da política pública; providenciar *expertise* e aconselhamento; fazer o seguimento do processo de tomada de decisão, garantindo que é um processo democrático, transparente e eficiente. Os mecanismos poderão passar por fazer companhia e *lobbying*, para influenciar o processo de tomada de decisão; sessões plenárias ou comités e processos de tomada de decisão conjuntos.

Das entrevistas realizadas verificamos que a maioria das ONGs/IPSSs confirmam que participaram e que foram consultadas durante a conceção do PMPSSA 2019-2023, vendo muitas das necessidades identificadas, explanadas no Plano.

“Nós fomos identificando as nossas necessidades, por exemplo, ao nível da saúde mental, como é que estão as coisas ao nível do alcoolismo, ao nível das dependências, ao nível do desemprego, ao nível da rutura familiar. Tudo isso foi avaliado e do plano nasceram respostas.” (Org3, resposta habitacional AT)

“Não, o plano foi construído com opinião das equipas que trabalham com as pessoas em situação de sem-abrigo, eu senti-me ouvida. A minha organização foi ouvida. Não acho que a gente tenha dito, precisamos de alhos e eles foram sugerir bugalhos. Isso não, não aconteceu. O plano resultou do nosso trabalho.” (Org3, resposta habitacional AT)

“Nós participámos não só na análise do plano anterior municipal, fomos ouvidos, como também demos contributos para este plano municipal.” (Org5, resposta habitacional AT e AE)

As ONGs/IPSSs identificaram também os métodos e instrumentos que foram utilizados para a construção do PMPSSA 2019-2023:

“Sim, para além de partilharem sempre o plano e pedirem sugestões, fazem encontros onde toda a gente é convidada a participar e a refletir em conjunto, usando brainstorming, para nós debatermos ideias, sim.” (Org1, resposta habitacional AE, AT e HF)

“Então no plano, este plano foi construído com todas as instituições. Houve várias metodologias, desde entrevista individual, também foi consultada, até focus group, foram utilizados os modelos world café, foram feitas várias abordagens às equipas para perceber quais eram as necessidades e qual era o diagnóstico que tínhamos em mãos em relação às populações em situação de sem abrigo na altura.” (Org3, resposta habitacional AT)

“Nós fazemos parte da NPISA, são aqueles núcleos de planeamento, que reúnem todas as organizações e, portanto, houve reuniões com as várias entidades, no sentido de sugerirem. Havia umas dinâmicas no sentido de perceber que medidas eram prioritárias.” (Org4, resposta habitacional HF)

Estas afirmações confirmam a existência de um processo político que foi participativo e inclusivo, o que beneficia a participação das ONGs e sociedade civil, num tema identificado como prioritário.

7.3.2 Perceção do impacto na ONG/IPSS do PMPSSA 2019-2023

No que se refere à perceção do impacto nas ONGs/IPSSs do PMPSSA 2019-2023, a maioria refere que o Plano teve efetivamente impacto na sua ONG/IPSS. Na maioria dos casos, o impacto traduziu-se na diversificação das respostas habitacionais, formação das equipas e redefinição da estratégia de intervenção, no caso de uma das ONGs/IPSSs.

“Nós estamos a fazer a reestruturação do centro de acolhimento e como o centro é um é um edifício camarário, teve que partir da Câmara a candidatura ao PRR.” (Org1, resposta habitacional AE, AT e HF)

“Trouxe, abriu algumas. Sim, sim, tem aberto essas respostas, abrem porque vamos sempre atualizando o diagnóstico (...) Não, teve. Agora vamos ser muito francas, teve um enorme impacto para a associação.” (Org3, resposta habitacional AT)

“(...) aproveito para também dizer que teve um impacto grande na própria organização (...) Ou seja, ao ponto que a área habitacional é a área de predominante de toda a nossa organização neste momento e quando nós iniciamos a área, talvez fosse emprego apoiado, o emprego. Atualmente é sem dúvida nenhuma, as questões habitacionais.” (Org4, resposta habitacional HF)

“Sim. Connosco foi colocado na medida em que, como referi há pouco, nós fizemos a renovação de protocolo, por exemplo, da equipa técnica de rua, fizemos a renovação do Protocolo do COID, criámos esta unidade integrativa, tivemos o acompanhamento sempre da equipa do plano municipal. Mas pronto, ou seja, conseguimos até no fundo concorrer alguns dos avisos que estavam para ser lançados e que foram durante este plano municipal e até conseguimos.” (Org5, resposta habitacional AT e AE)

No entanto, existem também algumas críticas à operacionalidade do Plano, na medida em que algumas das necessidades identificadas e estratégias descritas não foram colocadas em prática com a celeridade necessária, ou não foram implementadas de todo.

“Sim, eles dão algumas formações sim, em que as equipas vão necessitando. O que pedíamos mesmo era reforço das equipas em si.” (Org1, resposta habitacional AE, AT e HF)

“Sabemos que a Câmara Municipal tem em sua posse, isto no caso de Lisboa tem em sua posse identificadas as necessidades para as populações que nós temos na nossa mão. Agora se vão abrir essas respostas ou não? Não sei (...) Não quer dizer que isto resulte em resposta, porque às vezes nem resulta. Porque nós já dissemos a toda a gente que precisamos que as verbas sejam atualizadas e, no entanto, nunca foram.” (Org3, resposta habitacional AT)

As ONGs/IPSSs consideram que muitas das ideias e estratégias identificadas no Plano não seriam colocadas em prática caso a pandemia não tivesse acontecido. As ONGs/IPSSs reconhecem que a pandemia covid-19 impulsionou o desenvolvimento e a diversificação de respostas habitacionais, pois

devido ao confinamento, ao facto de as pessoas não poderem permanecer nas ruas, a CML definiu um plano de intervenção com as ONGs para apoiar as pessoas em situação de sem abrigo, permitindo que fossem alojadas em centros de emergência, em alojamentos partilhados ou em respostas mais individualizadas, como o *housing first*.

Podemos afirmar que a pandemia foi um momento de “janela de oportunidade política”, pois permitiu a criação e implementação de novas e diversificadas respostas de intervenção, que, de acordo com as ONGs/IPSSs, já estariam planeadas, mas que não teriam sido implementadas com a rapidez com que foram colocadas em prática. Algumas ONGs/IPSSs passaram a integrar novas respostas de intervenção que permaneceram sob a sua coordenação após a pandemia.

“Eu sei que na altura da pandemia estávamos a ter as primeiras casas. Na pandemia de 2020, estávamos a ter as primeiras casas, no âmbito desse projeto.” (Org2, resposta habitacional HF)

“Agora, eu não acredito que o plano tivesse aberto estas respostas se não fosse o covid, não acredito, mas foi obrigado a abrir, mas depois uma coisa puxa a outra e houve uma onda de solidariedade institucional que fez com que estes 4 apartamentos e depois acho que até houve mais, depois até apareceram outros também, estes 4 apartamentos, que vieram da Vereação da Habitação vieram por solidariedade, já também. Tudo isto é uma construção social.” (Org3, resposta habitacional AT)

“Também houve o momento da pandemia, que também foi um momento de grande crescimento. Já estava um bocadinho previsto no âmbito da Câmara, haver esse aumento, mas a pandemia de repente, parece que trouxe bem visível a necessidade desta resposta, porque as pessoas tinham de estar em casa, apelava-se ao confinamento e à individualização. Então a Câmara pediu-nos para alargarmos o projeto naquele momento e nós triplicamos o nosso projeto no tempo da pandemia.” (Org4, resposta habitacional HF)

“Portanto, nestas respostas de primeira linha, esta unidade, os apartamentos e alguns dos projetos com os outros municípios surgiram em pandemia ou pós pandemia.” (Org5, resposta habitacional AT e AE)

7.3.3 Diferenças na negociação entre PMPSSA 2019 e PMPSSA 2024

Foi também questionado às ONGs/IPSSs se as negociações para o PMPSSA 2019-2023 e PMPSSA 2024-2030 tinham sido diferentes, uma vez que existiu uma alteração no executivo municipal entre um Plano e o outro. Esta alteração poderia ter tido alguma influência no processo de negociação dos Planos, contudo apenas uma ONG/IPSS identificou que com o novo executivo municipal, existiu um maior envolvimento na negociação do PMPSSA 2024-2030,

“É assim neste, nós acabamos por ser mais envolvidos também, porque aí está porque criámos outras respostas, não é? Desde a unidade integrativa, à questão da equipa técnica de rua, que houve aqui também um aumento do reforço da própria equipa e das outras que existem.” (Org5, resposta habitacional AT e AE)

Outras ONGs/IPSSs não identificaram diferenças.

“Eu acho que correu de forma similar; mas pronto eu também não estou nesse processo. Normalmente ia às reuniões e a nossa diretora geral. Para este plano foram novamente enviadas as respostas e sugestões, mas não, não vi nenhuma alteração.” (Org1, resposta habitacional AE, AT e HF)

“Não, usaram as mesmas metodologias e depois também decidiram da mesma maneira como tinham decidido em que depois há uma decisão política no fundo. Apareceram, por exemplo, respostas que não existiam no plano anterior. Algumas das quais a gente não acha que vão adiantar muito, mas continua lá o housing first” (Org4, resposta habitacional HF)

7.3.4 A ONG/IPSS têm impacto na definição das políticas públicas

Das entrevistas realizadas, verifica-se que todas as ONGs/IPSSs consideram que têm impacto na definição das políticas públicas e que o fazem através de diferentes mecanismos e instrumentos, como veremos na análise relativa às estratégias de *advocacy*.

“Nós participamos, por exemplo, neste último no NPISA. Nós participámos no Grupo de Alojamento, focamo-nos muito nestas questões da participação ativa das pessoas que estão em situação de sem abrigo e surgiu a aqui várias hipóteses, a UMEA da e a UMPA, surgiram desta reflexão.” (Org1, resposta habitacional AE, AT e HF)

“Neste novo plano percebemos claramente que já aqui, portanto, já preveem avisos ou projetos diferentes, não é? Vai um bocadinho ao encontro daquilo que nós, a instituição e outras também fomos, por exemplo, a questão da equipa para trabalhar com os migrantes, que era algo que nós referimos, que era um obstáculo a questão da língua, que era muito difícil. Portanto, já vimos explanado que vai existir aqui uma equipa direcionada mais para trabalhar com a população migrante. A questão da doença mental estar mais latente também, que existem muito poucas respostas, também houve um reforço.” (Org5, resposta habitacional AT e AE).

Algumas ONGs/IPSSs referiram que contribuir para a redefinição das políticas públicas está precisamente na sua génese, reside na razão para a qual foram criadas. Esta característica foi mencionada pelas organizações de base comunitária, que são organizações que procuram construir um poder coletivo a partir de ideias com aqueles que estão intimamente ligados ao motivo para a qual o grupo está a trabalhar, com o objetivo de alcançar melhorias (Adewunmi, 2025). Neste sentido, estas organizações são, na sua origem, politicamente ativas.

“A Associação foi constituída precisamente com este objetivo político de influenciar as políticas (...) O objetivo na altura era mudar as políticas na área da saúde mental, porque em Portugal não existia e, portanto, a Associação foi constituída para criar os primeiros serviços na comunidade, que possibilitassem a concretização de uma política de desinstitucionalização para as pessoas poderem sair e viver na comunidade de forma integrada.” (Org4, resposta habitacional HF)

“Agora, depois pode haver situações muito específicas de coisas que foram conseguidas ao longo do tempo pela organização, em termos de alteração das políticas.” (Org2, resposta habitacional HF)

Também foram referidas algumas dificuldades por parte das ONGs/IPSSs para assegurarem o seu impacto no processo político, nomeadamente a necessidade de ser um processo de “luta” constante e persistente, de procura de contacto contínuo com as estruturas governativas e importantes *stakeholders*. Foram igualmente identificadas algumas características que deverão fazer parte das ONGs/IPSSs de forma a favorecer o seu impacto na definição das políticas públicas, nomeadamente: capacidade de resiliência, capacidade de diálogo e de estabelecer pontes entre as estruturas governativas e outros parceiros, recursos humanos profissionalizados e especializados, estratégia de ação devidamente delineada, recursos financeiros, bom conhecimento do terreno, *know-how* na implementação de projetos, boa relação entre as ONGs/IPSSs e as estruturas governativas.

“Zangamo-nos muito até ver uma resposta, zangamo-nos muito, muito, muito, muito, temos que lutar muito para ter as coisas, mas as coisas depois acabam por ter que aparecer. Acabam por ter tempo, olhe, a sala de consumo, é um exemplo claro disso. Foi uma longa batalha, mas tem que acabar por acontecer. Já há muitos anos, não há como eles não podem continuar a fugir.” (Org3, resposta habitacional AT)

“Apresentamos sempre as nossas dificuldades, integramos plataformas de outras instituições, ou seja, que nos unimos para conseguirmos chegar. Mas tem sido muito difícil de facto (...) Ou seja, estamos aqui sempre constantemente em grandes desafios, em grandes lutas. Nós na Associação, não desistimos e estamos constantemente a pedir aos poderes políticos que se responsabilizem, que exista aqui uma intervenção.” (Org5, resposta habitacional AT e AE)

“Ou seja, às vezes nós não utilizamos todos os instrumentos que temos e que podem influenciar, porque como isto é um momento de viragem, como as decisões públicas começaram a perceber que já não tinham conhecimento científico e técnico para fazer política a abriram muitas portas às nossas sugestões. E então aí, quando isso acontece, devemos dar materiais, manuais, tudo que eles querem. Eles têm uma apetência e uma necessidade enorme, então devoram aquilo tudo e assim também é uma forma de influenciar. Isto foi antes um projeto científico.” (Org4, resposta habitacional HF)

Estas características vão ao encontro do indicado por autores como: Scott (2008), que refere a importância dos recursos humanos e financeiros e da dimensão normativa das organizações (princípios fundamentais, a ética e as principais convicções que constituem a identidade de uma ONG), que influenciam a capacidade de interação das ONGs no processo político; Lelieveldt *et al* (2007) que referem também a importância de recursos humanos profissionalizados e a relação com outras organizações, na interação com o processo político e Nguyen (2023) que salienta também a necessidade de uma parceria profícua entre os governos e as ONGs, de forma a participarem no desenvolvimento de medidas políticas.

7.3.5 Perceção positiva da auscultação do setor social pelo Estado na elaboração das Políticas Públicas

A par da perceção do impacto das ONGs/IPSSs no processo político, foi igualmente questionada qual a perceção da auscultação do setor social pelo Estado na elaboração das políticas públicas. Neste caso, três das ONGs/IPSSs responderam que sentiam que existia essa auscultação por parte das estruturas governativas.

“Também somos ouvidos, também somos ouvidos, sim, por exemplo, as propostas em relação à ao poder local, as propostas que vão à Câmara Municipal para serem aprovadas, geralmente os outros partidos da oposição costumam consultar-nos para saber se é exatamente aquilo que nós queríamos se é aquela necessidade, se precisávamos de mais alguma coisa e nós dizemos. Ninguém nos manda calar (...) Não quer dizer o que lhe posso dizer é que nos últimos anos a classe política, eu acho que é justo dizermos, nos últimos anos, a classe política habituou-se a ouvir as organizações não-governamentais. Tornou-se um bocadinho até dependente da opinião das organizações não-governamentais, o que é uma coisa ótima. Mesmo que lá está, mesmo que a resposta não surja nesse ano ou no ano a seguir ou no ano seguinte. Há uma construção dessa resposta com quem está na organização, na Comunidade e é isso, acho que tem vindo a ser um enorme crescimento no nosso país. E há que reconhecer isso. As respostas demoram, não vão ser de 1 dia para o outro. As organizações são todas diferentes, mas eu acho que o diálogo é diferente. E eles precisam muito mais de nós hoje. Eu não tenho dúvida nenhuma. Um trabalho nosso foi colocá-los dependentes de nós.” (Org3, resposta habitacional AT)

“Portanto, foi assim um bocadinho de fora para dentro, mas depois houve esta perceção de que este era um excelente projeto para começar a nossa estratégia e, portanto, houve toda essa abertura e esse acolhimento, mas fomos nós que apresentámos, ou seja, não foram eles que nos vieram pedir para fazermos um projeto de housing first, mas fomos nós que apresentámos esta ideia e foi logo acolhida.” (Org4, resposta habitacional HF)

“(...) quando este Governo tomou posse, chamaram algumas instituições e nós também fomos chamados para abordarmos a temática da migração, também quiseram perceber, quiseram ouvir-nos.” (Org5, resposta habitacional AT e AE)

No entanto, outra ONG/IPSS referiu que sentia que a auscultação era feita mais em momento de campanha eleitoral

“No tempo das eleições? Sim. Agora temos mesmo toda a gente a solicitar-nos querer falar connosco e eu acho que há uma grande incidência nestas alturas. Alguns preocupam-se realmente com o evoluir da situação, mas a maior parte das vezes eu acho que nós não somos tidos em conta, é tudo resolvido noutros patamares.” (Org1, resposta habitacional AE, AT e HF).

Algumas ONGs/IPSSs corroboraram, referindo que em momentos eleitorais os processos de auscultação são mais frequentes, o que não se traduz necessariamente em propostas políticas concretas, mas sim, numa avaliação da situação.

Outra ONG/IPSS referiu problemas ao nível da operacionalização dos planos, no geral, não especificamente no caso dos planos direcionados para as pessoas em situação de sem-abrigo

“Fazem-se planos e é só isso, é um bocado de papel. Não há uma operacionalização nem há porque, e é isto que eu critico, não é só nesta área das pessoas em situação de sem abrigo, que já tive em diversos destes planos e depois já lhe explico como é que eu vi isto. Faz-se um plano, mas não se faz um plano operacional nem se dota financeiramente. Eu penso que agora tem vindo a ser alterado.” (Org2, resposta habitacional HF)

Podemos desta forma constatar uma maior prevalência na perceção do impacto das ONGs/IPSSs no desenho das políticas públicas do que na perceção positiva da auscultação por parte do poder político às organizações do setor social. Este dado vai ao encontro das características evidenciadas pelas ONGs/IPSSs que são necessárias para poderem impactar as políticas públicas, nomeadamente a capacidade de resiliência, a procura constante pelo contacto com as estruturas governativas, a importância de uma boa relação com o poder político, a capacidade de diálogo e a capacidade de criar e de estabelecer pontes e parcerias. Existe, portanto, um longo caminho entre a auscultação das organizações por parte do poder político e o impacto efetivo que as organizações têm na influência que exercem em relação às políticas públicas.

7.4 Advocacy e participação no processo político

Relativamente ao tema “*Advocacy* e participação no processo político”, o mesmo foi desagregado em três sub-temas: Realização de ações que visam influenciar as políticas públicas; Mecanismos/Ações e Existência de estratégia, recursos humanos e financiamento dedicados ao *advocacy*.

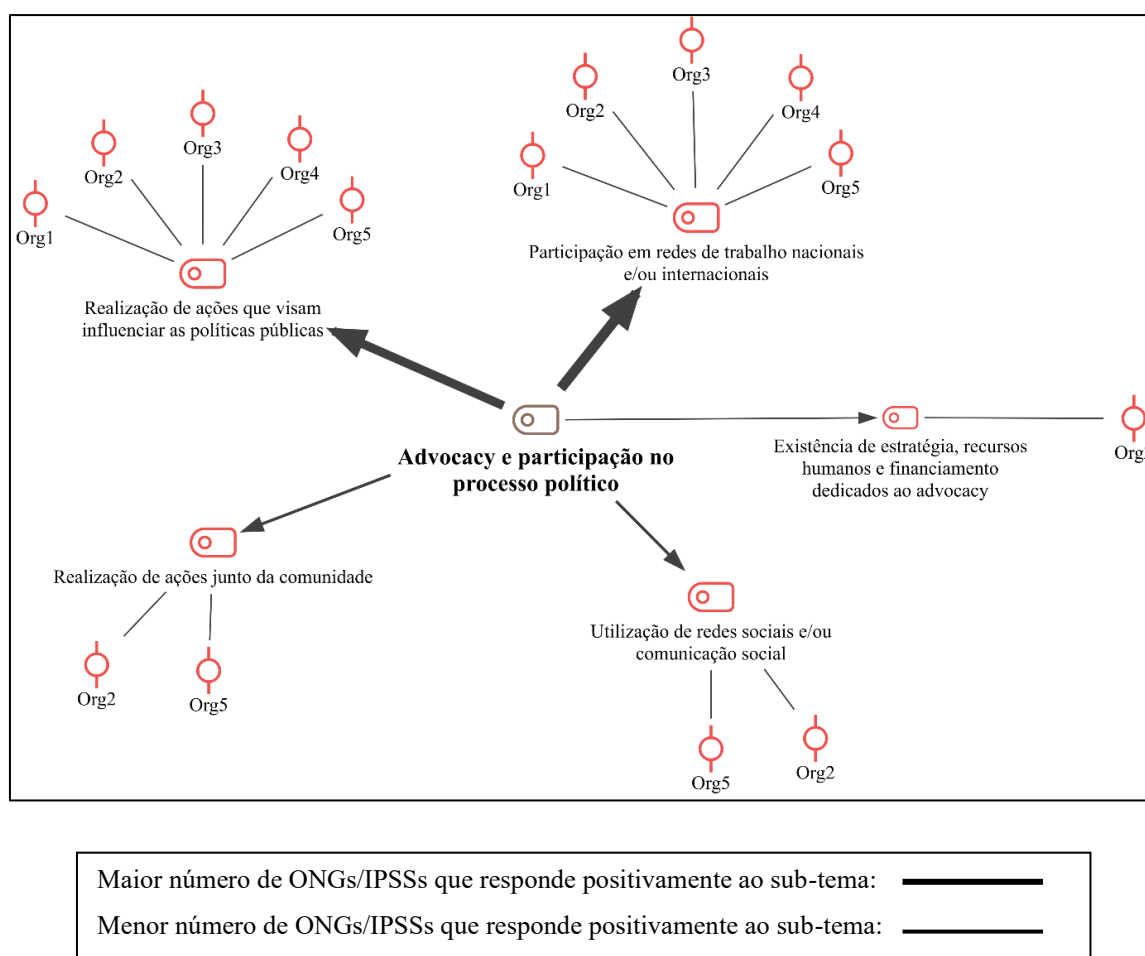
Como indicado por Fowler (2000), umas das cinco ações que podem ser desenvolvidas pelas ONGs é a Ação Política, que visa atuar ou facilitar para que outros adotem papéis de *advocacy* a diferentes níveis políticos, tornando a tomada de decisões públicas mais inclusiva, aumentar a sensibilização para a cidadania, direitos cívicos e responsabilidade; reconhecer a forma e os métodos para chamar a atenção para as decisões políticas. As estratégias de *advocacy* das ONGs visam não só chamar a atenção para temas e necessidade identificadas, para que estas passem a figurar na agenda política, como também procurar influenciar as medidas políticas, junto das estruturas governativas, para que possam contribuir para colmatar as necessidades identificadas. A atividade de *advocacy* é, portanto, uma tarefa inerente ao trabalho realizado pelas ONGs, com o objetivo de chamar a atenção para uma determinada problemática e influenciar os decisores políticos para criarem melhores condições e estruturas para os grupos-alvo que acompanham. Desta forma, o sucesso das atividades de *advocacy* pode ser medido pelo grau de mudança na legislação e nas políticas públicas; pela mudança de crenças e perceções face ao grupo-alvo em causa; pelo aumento do nível de envolvimento e da motivação do grupo para o qual se está a

desenvolver a estratégia de *advocacy* e pela transformação dos processos de tomada de decisão, tornando-os mais transparentes, democráticos e representativos (Irimieș *et al*, 2023; Clayton, 2024).

Existem diferentes mecanismos e atividades que se podem desenvolver no âmbito da estratégia de *advocacy*, nomeadamente, envolvimento direto com os *stakeholders* que se pretende influenciar, realização de campanhas públicas e utilização de meios de comunicação social (Collinson, 2022). Collinson (2022) refere igualmente a necessidade de se envolverem, desde o início, as pessoas para as quais são desenvolvidas as estratégias de *advocacy* porque, para além de ser uma forma de *empowerment*, são as pessoas afetadas pela problemática que têm conhecimento do problema em concreto, podem sugerir ações viáveis para os problemas e estão frequentemente motivados.

Outras questões mais relacionadas com a gestão interna das próprias organizações podem também contribuir para o seu posicionamento e a forma como desenvolvem as suas estratégias de *advocacy*, nomeadamente, o grupo-alvo para o qual trabalham (se é muito abrangente ou mais especializado), a existência de recursos humanos profissionalizados, os recursos financeiros, a participação em redes de trabalho e a utilização da comunicação social e de redes sociais (Tuckman, 1998; MacIndoe, 2014; Bass, 2007; Marquez, 2016). Estes são alguns dos tópicos que iremos analisar de seguida.

Quadro 7.4 - Análise sobre o tema “*Advocacy* e participação no processo político”



7.4.1 Realização de ações que visam influenciar as políticas públicas

Das entrevistas realizadas, verificamos que todas as ONGs/IPSSs realizam ações e atividades com o objetivo de influenciar as políticas públicas. Este facto confirma o referido por MacIndoe (2014) que indica que as organizações que operam em ambientes mais competitivos e com públicos-alvo específicos (no caso, pessoas em situação de sem-abrigo), são mais ativas em atividades de *advocacy*, de forma a manter as relações com financiadores importantes e a participar/influenciar a regulamentação de diretrizes que têm impacto na prestação dos seus serviços. Estas ações são realizadas através de diferentes mecanismos e ações.

A existência de atividades que visem influenciar as políticas públicas (*advocacy*) está intimamente ligada ao sub-tema sobre se as ONGs/IPSSs sentem que têm impacto na definição das políticas pública, descrito no tema anterior, “Desenho e implementação de políticas públicas”, sendo que todas referiram que sentiam esse impacto. Desta forma, podemos constatar que, nesta amostra, a realização de ações de *advocacy* efetivamente contribui para que as ONGs/IPSSs tenham impacto na definição das políticas públicas, pese embora estes processos sejam longos e requeiram capacidade de resiliência, diálogo e estratégia por parte das equipas, como também verificado na análise do sub-tema sobre a perceção em relação à auscultação das organizações por parte do poder político.

“Há aqui uma coisa que é assim, as organizações não-governamentais para se poderem representar politicamente têm que ter essa energia de ir atrás. Ou seja, nós somos chamados a participar quando temos projetos com uma intervenção ativa em determinado problema. Por exemplo, aqui na questão dos sem abrigo, voltando a esse exemplo, nós somos chamados porque nós estamos com um problema na mão. Portanto, nós estamos sempre a gritar, que precisamos disto, não é? E a Câmara Municipal de Lisboa e as forças políticas que a representam são obrigadas a ouvir-nos? E ouvem, têm que ouvir, mesmo que não respondam àquilo que nós queremos.” (Org3, resposta habitacional AT)

“Ou seja, estamos aqui sempre constantemente em grandes desafios, em grandes lutas. Nós, na Associação, não desistimos e estamos constantemente a pedir aos poderes políticos que se responsabilizem, que exista aqui uma intervenção. Que se foca muito na prevenção das situações, a prevenção da questão das pessoas em situação de sem abrigo é determinante.” (Org5, resposta habitacional AP e AE)

“Mas o advocacy depois também é constante porque não é só na Câmara. Nós temos de fazer o advocacy destas pessoas em muitos contextos na área da saúde para eles se inscreverem nos centros de saúde. Porque há muita discriminação, na área da saúde mental, trabalho que temos que fazer também com os profissionais na área da saúde mental.” (Org4, resposta habitacional HF)

As duas ONGs/IPSSs de base comunitária referiam que influenciar as políticas públicas é mesmo uma das suas principais missões, sendo uma das razões pela qual foram constituídas.

7.4.2 Mecanismos/Ações

Como vimos, os mecanismos/ações para influenciar as políticas públicas podem ser diversos conforme indicado por autores como Collinson (2022); Clayton (2004) ou Irimieș *et al* (2023). Nas ONGs/IPSSs entrevistadas, as ações passam essencialmente por reuniões junto de estruturas governativas, envio de relatórios, procura de envolvimento direto por parte dos representantes governativos nas ações que realizam, participação em redes de trabalho e realização de trabalho científico.

“Nós tentamos sempre através de reuniões, não é? através das nossas equipas de acompanhamento fazer esse feedback, mas isso nós tentamos localmente, por exemplo, o centro reúne mensalmente com várias associações, por exemplo, agora tentamos fazer esse trabalho com as câmaras no sentido de sensibilizar.” (Org1, resposta habitacional AE, AT e HF)

“Sim, reunimos com o poder local, nacional, participamos em redes de trabalho, existe uma questão estratégica (...).” (Org2, resposta habitacional HF)

“Fazemos através de muitas coisas, pedimos reuniões diretamente aos secretários de estado, porque depois também é a nossa sobrevivência que está em causa e é o nosso bem-estar aqui, o nosso bem-estar institucional e põe em causa também a qualidade da resposta (...) Pedimos reuniões às forças policiais, pedimos reuniões ao poder central às várias forças políticas e às tantas já começamos a ter uma rede de contactos que já são eles a contactarem-nos a nós, porque a política quer sempre é alimentar-se daquilo que existe para poder fazer política, e nós queremos aproveitar essa oportunidade para fazer ver olhe que “é preciso isto, isto e isto”.” (Org3, resposta habitacional AT)

“É muito este trabalho no concreto, nós trabalhamos muito com a Câmara. A Câmara não é só uma entidade que nos financia. Nós procuramos muito também envolvê-los na parte da intervenção (...) Ou seja, não é um advocacy no abstrato, mas é sempre estes momentos são muito mais importantes do que muitas reuniões em se nós estivéssemos a falar, portanto, pronto muda muito. Depois há muitos técnicos da Câmara que intervêm e que vão conhecendo e isto vai ajudando a consolidar de facto. (...) Mas aí foi muito importante a Câmara ter participado, ter visto depois os resultados a irem surgindo e isso também lhes deu muita segurança nesse processo, eu acho que nós vamos utilizando tudo, a investigação, os artigos também escritos por outros, o advocacy, os testemunhos, as visitas, o trabalho no dia a dia. E depois é fácil, porque realmente nós não estamos a inventar. Isto não é uma questão de marketing, nós estamos mesmo a mostrar como será que funciona, mas que funciona mesmo.” (Org4, resposta habitacional HF)

“(...) procuramos ir ao encontro das pessoas responsáveis, Presidente da Câmara, Presidente da República, possam perto estar connosco nesses dias para que possam escutar as pessoas, os verdadeiros problemas. (...) ao longo do ano também fomos pedindo reuniões para continuarmos a apresentar, por um lado, as necessidades que as pessoas apresentam e por outro

lado, também procuramos aqui encontrar respostas para essas necessidades e para procurarmos diminuir a problemática, não é?” (Org5, resposta habitacional AP e AE)

É importante denotar que algumas ONGs/IPSSs focam também a importância da investigação científica e de apresentarem dados empíricos como parte da sua estratégia para influenciar as políticas públicas. Verifica-se, portanto, que existe a necessidade de demonstrar, com dados concretos, os resultados das atividades das ONGs/IPSSs, de forma a credibilizar o seu trabalho e a intervenção, para obterem o reconhecimento necessário e tornem-se atores relevantes no processo político.

“Portanto, houve esta solidez que ajudou muito porque a investigação, quando nós fazemos projetos novos e inovadores, é muito importante também estarmos aliados com investigação a avaliação, para sermos capazes de demonstrar porque é que esta solução funciona e que funciona melhor do que as outras e por isso deve ser generalizada e apoiada. Portanto, haver esta componente, intervenção e investigação aliadas é fundamental para depois disseminarmos estas inovações.” (Org4, resposta habitacional HF)

“(…) tentamos ter uma representação eventos científicos, porque isso também é uma forma de partilhar o trabalho que é feito e de credibilizar o trabalho, porque o trabalho depois acaba por ser validado entre pares. O trabalho científico serve também para fundamentar o nosso trabalho, tanto em termos de pedidos de financiamento como no facto de a organização ter ganho uma série de prémios de reconhecimento do seu trabalho.” (Org2, resposta habitacional HF)

“Nós usamos muito os nossos relatórios. Por exemplo, temos de apresentar às nossas entidades financiadoras. Para fazer as recomendações do que é que nós achamos que poderia ser melhorado ou em que é que poderíamos rentabilizar mais o projeto. Agora também temos um gabinete de investigação e mediação académica que estamos a começar a dar os primeiros passos.” (Org1, resposta habitacional AE, AT e HF)

7.4.2.1 Realização de ações junto da comunidade (sociedade civil)

Relativamente às ações junto da comunidade, algumas ONGs/IPSSs fazem-no, através de ações na vizinhança ou através do voluntariado empresarial, que é também uma das formas de sensibilizar a sociedade civil.

“É assim, ao longo dos anos foi-se fazendo imensa coisa desde ações de rua, celebração de dias específicos. Ainda agora vai haver o dia do preservativo. Há sempre ações de rua públicas dirigidas à Comunidade em geral. Neste momento, temos reuniões regulares com os vizinhos, que é uma Assembleia de Vizinhos, que as pessoas que moram nas redondezas podem ir falar e discutir sobre problemas existentes, soluções, etc. Há uma abertura grande à Comunidade e depois a relação obviamente com a Junta de Freguesia com outras associações na mesma freguesia, articulação com parceiros que não estando na freguesia também intervêm de alguma maneira ali, há as reuniões do Grupo de Segurança.” (Org2, resposta habitacional HF)

“Temos também agora aqui, o departamento mais virado para o voluntariado empresarial, temos muitas empresas a quererem fazer ações connosco, ações de voluntariado, ações de team building.” (Org5, resposta habitacional AP e AE)

Outra ONG/IPSS referiu que gostariam de realizar mais ações junto da comunidade.

“Não tanto quanto gostaríamos. Estamos também a trabalhar nesse sentido e estamos a utilizar os nossos negócios sociais. Nós agora temos uma lavandaria a funcionar e estamos a tentar também promover através daí alguns esclarecimentos a que as pessoas às vezes podem não estar sensibilizadas.” (Org1, resposta habitacional AE, AT e HF)

É interessante verificar que uma das ONG/IPSS considera que pode ser contraproducente realizar ações junto da comunidade, uma vez que pode ter o efeito contrário ao desejado.

“Não. Nós sabemos que a comunidade, o abstrato até pode ter o efeito contrário. Que é as pessoas começarem a reagir com algum receio e, portanto, nós também sempre fizemos esta estratégia, que é nós alugamos as casas, as casas também estão muito dispersas na cidade de Lisboa.” (Org4, resposta habitacional HF)

7.4.2.2 Participação em redes de trabalho nacionais e internacionais

Para além de fazerem parte do NPISA, as ONGs/IPSSs estão integradas em redes de trabalho nacionais e locais como os Conselhos Locais de Ação Social (CLAS) ou as Comissões Sociais de Freguesia, além de integrarem outras redes de trabalho consoante as suas áreas de intervenção.

“A única coisa são os CLAS que nós participamos, as Comissões de Freguesia. Temos presença ativa nas freguesias onde estamos, não é? Assim, em termos de influenciar, não?” (Org1, resposta habitacional AE, AT e HF)

“A nível nacional, nacional. É uma rede de instituições que atuam na área das dependências das adições, portanto, nós a criamos na altura, olhe durante a pandemia, porque aí está porque estavam a surgir aqui imensos constrangimentos para as comunidades terapêuticas e para a admissão das pessoas. (...). Na estratégia nós também temos integrado um grupo de instituições que atuam a nível nacional, instituições do Norte ao Sul e também é um grupo que nós integramos há pouco tempo e em que desse grupo elegemos uma pessoa que nos representasse também para poder estar em algumas reuniões, a da estratégia em que pudesse levar também aquilo que é o nosso contributo e as nossas preocupações e as necessidades e tudo isso. (...) Acompanhamos os trabalhos, acompanhamos alguns congressos, mas não aderimos à própria FEANTSA. Mas é algo que tem estado aqui em cima da mesa. Agora acompanhamos as medidas, o que vai acontecer nos outros países, não é?” (Org5, resposta habitacional AP e AE)

É interessante verificar também que as ONGs/IPSSs de base comunitária integram também redes de trabalho internacionais.

“Fazemos também parte de outras organizações chapéu, a [X] que é uma organização chapéu na área do VIH, é uma organização global, mas tem uma plataforma Europa que agrega vários países europeus, mas estamos noutras organizações.” (Org2, resposta habitacional HF)

“E nacional e nós também fizemos esse movimento a nível nacional, o que sentimos é que se queremos influenciar as políticas e criar uma política não pode ser só para apoiar o projeto Associação. (...) Outra estratégia que nós utilizámos, só muito breve, foi não ficarmos isolados em Portugal. Imediatamente começamos a trabalhar a nível europeu, da União Europeia e começamos a fazer conferências sobre housing first na Europa (...) fomos criando um movimento, um network europeu, isso foi fundamental. Quase que nem se vê trabalho comunitário, tem coisas que não são visíveis, não são tangíveis, que nós não vemos, não podemos tocar, mas que são fundamentais.” (Org4, resposta habitacional HF)

A participação em redes de trabalho é fundamental não só para partilhar e disseminar conhecimento, bem como perceber os constrangimentos sentidos pelas organizações, conhecer novas práticas e ideias, bem como desenvolver estratégias para influenciar o poder político.

Collinson (2022) e Irimieș *et al* (2023) referem que uma das estratégias de *advocacy* passa por trabalhar em coligações e alianças com outros parceiros para conseguir um maior impacto e também por procurar outros resultados positivos, suplementares, que normalmente tendem a surgir no trabalho com grupos vulneráveis, de forma a partilhar com o poder político. Neste sentido, as redes de trabalho proporcionam esta oportunidade. Uma das ONG/IPSS referiu precisamente esta questão, tendo apresentado uma nova estratégia habitacional (housing first) para as pessoas em situação de sem-abrigo, que teve boa aceitação, com base em experiências já realizadas no âmbito de uma rede europeia.

“E não é por acaso que aquando da apresentação pública, a primeira apresentação pública da estratégia para as pessoas em situação de sem abrigo, foi no Auditório do Alto dos Moinhos e foi aí que foi a apresentação, com o Ministro e com os Secretários de Estado, foi convidado o Professor O. para ir apresentar este projeto que ia começar, no âmbito da estratégia de housing first, ou seja, eles perceberam que estavam a construir uma estratégia um bocado impelidos porque era uma coisa Europeia, era quase uma diretiva Europeia. Todos os países tinham de ter uma estratégia nesta área.” (Org4, resposta habitacional HF)

7.4.2.3 Utilização de meios de redes sociais e comunicação social

Como vimos anteriormente, a utilização de redes sociais e da comunicação social é fundamental para as ONGs no desenvolvimento do seu trabalho e impactam a forma como se apresentam e comunicam com o exterior, nomeadamente com o poder político. De acordo com a plataforma Funds for NGOs (2025), as redes sociais desempenham um papel crucial para as ONGs, entre outros para a realização de ações de *advocacy* e de influência política, tratando-se de ferramentas relevantes para as ONGs defenderem mudanças políticas e influenciarem os decisores. Podem utilizar as plataformas para partilhar

investigação, dados e tomadas de posição, mobilizando o apoio da sociedade civil e pressionando as autoridades para abordar questões críticas.

Apesar da importância deste mecanismo, apenas duas ONGs/IPSSs utilizam de forma sistemática as redes sociais, a comunicação social e eventos específicos de forma a veicular mensagens políticas.

“Estamos constantemente a apelar e também muitas vezes manifestamo-nos na comunicação social, somos muitas vezes questionados e obviamente que temos referir o que é que está a acontecer, por exemplo, olhe neste momento só para ter uma ideia, isto parece que estamos a recuar na altura da pandemia. (...) Muito a comunicação social, press releases, campanhas que fazemos na altura da festa de Natal e em momentos, não é?” (Org5, resposta habitacional AP e AE)

“Dar visibilidade, eventos, redes sociais. Quer dizer, tudo pode contribuir para fazer um trabalho político, não é?” (Org2, resposta habitacional HF)

Algumas ONGs/IPSSs referem que não utilizam as redes sociais, sendo uma das áreas que, reconhecidamente, carece de maior desenvolvimento.

“A única coisa que nós temos é o website da instituição, que ainda está muito rudimentar. E agora criamos um gabinete de comunicação. E ainda estamos aqui na fase de fazer um vídeo institucional. (...) Não, não temos nada de instragarms nem essas coisas.” (Org.1, resposta habitacional AE, AT e HF)

“Nas redes sociais, nós somos péssimos nas redes sociais. Outras organizações são melhores nessa comunicação das redes. Nós temos usado outro tipo de comunicações. Agora temos aqui uns colegas mais jovens que agora estão a desenvolver.” (Org4, resposta habitacional HF)

7.4.3 Estratégia, recursos humanos e financiamento dedicados às atividades de *advocacy*

Como vimos anteriormente, algumas questões internas da gestão das organizações são importantes e determinam a forma como influenciam as políticas públicas, tais como:

(1) a existência de recursos humanos profissionalizados, que torna as organizações mais suscetíveis de realizarem tarefas relacionadas com o *advocacy* (Berry *et al*, 2003, Guo e Saxton, 2010 (como citados por MacIndoe, 2014), pois exigem recursos com conhecimentos técnicos especializados sobre causas políticas (Marquez, 2016);

(2) os recursos financeiros que, segundo Bass (2007), quanto mais variadas forem as fontes de financiamento, mais facilmente empregam pessoas dedicadas à realização de atividades de *advocacy* e também mais investem nessa área;

(3) a dependência do financiamento do Estado, alguns autores argumentam que as organizações que dependem financeiramente do Estado não investem tanto em atividades de *advocacy* com receio de perderem os apoios que têm ou benefícios fiscais (Guo and Saxton 2010; Kerlin and Reid 2010; Schmid, Bar, and Nirel 2008, como citados por MacIndoe, 2014). No entanto, outros autores argumentam precisamente o oposto, que a dependência financeira pode fazer com que se envolvam de forma proativa

em atividades de *advocacy*, de forma a salvaguardarem o financiamento existente ou para identificar novas fontes de apoio público (Chaves, Stephens, and Galaskiewicz 2004; Donaldson 2007; LeRoux 2007; Mosley 2010, 2012, como citados por MacIndoe, 2014).

Das entrevistas realizadas verificamos que apenas uma das ONGs/IPSSs indicou ter uma estratégia de *advocacy* e recursos humanos especializados para a desenvolver. Trata-se de uma das ONGs/IPSSs de base comunitária.

“Portanto, a organização tem uma estratégia, não especifica apenas para o Centro da organização em Lisboa, para a área da política de drogas, existindo uma série de reivindicações ao longo dos anos (...) Isso está diria que há muito estabelecido desde 2000, provavelmente desde 2014, quando fizemos uma conferência na Assembleia da República, também envolvendo os partidos políticos e foi publicado na altura, um position paper ou um policy paper.” (Org2, resposta habitacional HF)

Esta mesma ONG/IPSS refere a dificuldade na obtenção de financiamento para este tipo de atividade.

“Que eu saiba, não há e é muito difícil ter financiamento para advocacy e esta é também é uma das nossas as reivindicações ao longo dos anos.(...) As restantes instituições indicam não ter uma estratégia de advocacy devidamente definida, nem recursos humanos e financeiros afetos a esta atividade.” (Org2, resposta habitacional HF)

É interessante verificar esta questão, pois apesar de considerarem uma área fundamental para influenciar as políticas públicas, as ONGs/IPSSs ainda não profissionalizaram este setor, dando prevalência a outras áreas, que são também fundamentais, como a gestão e implementação de projetos ou a comunicação e a angariação de fundos, no caso de uma das ONGs/IPSSs em concreto, como vimos anteriormente.

“Será o departamento de investigação que irá fazer.” (Org.1, resposta habitacional AE, AT e HF)

“Depois não temos um departamento Internacional, nem de advocacy, nem de coisa nenhuma. O que temos é profissionais muito interessados e muito empenhados que gostam do que fazem e que advogam o trabalho que fazem.” (Org3, resposta habitacional AT)

“Não, estas atividades fazem parte do nosso dia-a-dia. Ou seja, todos nós temos muito essa ideia na Associação. As pessoas que vão fazer o advocacy, todos nós e, portanto, temos esse papel e, portanto, temos de ter essa noção e essa responsabilidade, todo o nosso contato com os nossos participantes, com as famílias, com as pessoas, com os outros stakeholder da comunidade. Nós estamos sempre a fazer esse trabalho e temos de ter a noção, que tudo o que fazemos tem impacto. Se fizermos uma coisa mal feita, isso vai prejudicar todo o trabalho. Por exemplo, no housing first nós vamos pôr, por exemplo, um senhorio contra o housing first, ou a vizinhança, portanto, todos nós somos advocaters.” (Org4, resposta habitacional HF)

“Não existe [estratégia de advocacy], é assim, portanto, nós temos um plano estratégico que acompanha normalmente o mandato da direção.” (Org5, resposta habitacional AP e AE)

Na maioria das ONGs/IPSSs não existe também financiamento dedicado a esta atividade, como indicado por uma das ONGs/IPSSs:

“Não, o financiamento tem que ser distribuído para tudo e chegar a tudo.” (Org3, resposta habitacional AT)

Apesar de reconhecerem a importância desta área e realizarem ações de *advocacy*, podemos supor que esta área não está devidamente profissionalizada uma vez que existe uma proximidade grande com o poder local, facilitando o contacto e a existência de reuniões frequentes no âmbito do NPISA e da elaboração e monitorização dos Planos Municipais. As ONGs/IPSSs chegam mais facilmente ao contacto com o poder local e central, fazem parte de uma rede de trabalho estruturada, pelo que podemos inferir que seja talvez por este aspeto que esta área não esteja ainda profissionalizada, porque não existe esta necessidade.

Também não encontramos evidências de que a dependência do financiamento do Estado possa impedir as ONGs/IPSSs de realizarem atividades de *advocacy*. As atividades de *advocacy* acontecem, mas de forma mais informal.

CONCLUSÃO

A presente dissertação tinha como propósito perceber de que forma as ONGs/IPSSs, que trabalham com pessoas em situação de sem-abrigo na cidade de Lisboa, participam no processo político, nomeadamente no desenvolvimento e implementação de políticas públicas, utilizando como exemplo de política pública, o PMPSSA 2019-2013, cujo ciclo político foi já finalizado.

Os objetivos propostos e que consideramos terem sido alcançados eram: (a) comparar ONGs/IPSSs, com diferentes estratégias de intervenção, relativamente à forma como participam no processo político; (b) analisar as oportunidades e as barreiras experienciadas pelas ONGs/IPSSs no processo político; (c) perceber qual a perceção das ONGs/IPSSs sobre o impacto que têm na elaboração de políticas públicas e sobre a auscultação do poder político; (d) perceber o impacto que as políticas públicas têm nas próprias ONGs/IPSSs e (e) conhecer que estratégias de *advocacy* utilizam para influenciar as políticas públicas e como implementam estas ações.

Para o efeito, foi utilizada a metodologia de Estudo de Caso, com recurso a análise documental e à realização de cinco entrevistas semiestruturadas, anónimas, a dirigentes associativos, coordenadores e técnicos de intervenção.

Através da realização das entrevistas e da análise documental pretendeu-se responder à principal pergunta de pesquisa: De que forma as ONGs/IPSSs, que trabalham com pessoas em situação de sem-abrigo na cidade de Lisboa, participam na elaboração e implementação das políticas públicas? Assim

como às respetivas sub-questões: (a) Como e porque é que a estrutura, governança, tipologia e as estratégias de intervenção das ONGs/IPSSs afetam a forma como interagem com o poder político? (b) Como é que as ONGs/IPSSs participaram na elaboração do PMPSSA 2019-2023; (c) Qual foi o impacto do PMPSSA 2019-2023 nas ONGs/IPSSs? (d) Existiram diferenças na negociação entre PMPSSA 2019-2023 e o PMPSSA 2024-2030? (e) As ONGs/IPSSs têm impacto na definição das políticas públicas? (f) O poder político ausculta as organizações sociais? (g) Quais estratégias de *advocacy* que utilizam?

As ONGs são importantes atores no processo político, na medida em que promovem a participação da sociedade civil, são responsáveis por dar a conhecer e evidenciar situações que carecem de atuação política e são responsáveis por implementar e dar visibilidade às medidas políticas adotadas pelos governos. Estas organizações asseguram a manutenção da democracia e a participação democrática, contribuindo para o seu fortalecimento.

A presente dissertação envolveu diferentes tipologias de ONGs/IPSSs, nomeadamente organizações de base comunitária, criadas por pessoas diretamente afetadas pela problemática para a qual a organização trabalha, organizações de génese católica e ONGs criadas por pessoas que decidiram criar respostas para determinadas problemáticas, reconhecendo o seu papel enquanto cidadãos ativos na sociedade civil. Todas as ONGs/IPSSs estão amplamente envolvidas nas causas que abraçam, em particular junto das pessoas em situação de sem abrigo. As ONGs/IPSSs fazem parte do NPISA, que é gerido pela CML, participam na Estratégia Nacional para a Pessoas em Situação de Sem-abrigo e nos Planos Municipais para a Pessoa em Situação de Sem-abrigo da cidade de Lisboa.

A realização deste estudo permitiu perceber que existe um forte trabalho de parceria quer entre as ONGs/IPSSs e a CML, quer entre as próprias ONGs/IPSSs, que trabalham em conjunto com todas as organizações pertencentes ao NPISA. O trabalho em rede é fomentado pela CML, através dos diversos momentos de contacto com as ONGs/IPSSs e nas reuniões entre parceiros. Deste trabalho em rede resultam respostas conjuntas, como nos foi referido por uma das ONGs/IPSSs. As próprias ONGs/IPSSs referem a necessidade de contacto entre os seus pares com o objetivo de partilha de ideias, conhecimento, boas práticas e metodologias.

Relativamente à participação no processo político, a maioria das ONGs/IPSSs referem que têm impacto na definição de medidas políticas e que se sentem ouvidas pelas estruturas governativas, evidenciando que o processo de auscultação tem vindo a ser aprofundado e sistematizado ao longo dos anos e que existe uma relação de interdependência entre o poder local e as ONGs/IPSSs. Por um lado, as estruturas governativas possibilitam a criação de políticas públicas, enquanto resposta às necessidades identificadas, dotando-as financeiramente e, por outro lado, as ONGs/IPSSs asseguram a sua correta implementação, acompanhamento e avaliação.

Contudo, as ONGs/IPSSs referem que, apesar do processo de auscultação existir, o impacto efetivo deste processo pode não ter os efeitos imediatos na alteração das políticas, conforme desejado pelas ONGs/IPSSs. As ONGs/IPSSs reconhecem que o poder político nem sempre tem disponíveis os recursos

necessários para desenvolver as políticas necessárias, nos *timings* desejados e é notório que existe um longo percurso entre a auscultação das ONGs e o seu impacto efetivo nas políticas públicas.

Nesta dissertação foram identificadas também algumas características que as ONGs/IPSSs devem deter para participar de forma mais eficaz no processo político, influenciando as políticas públicas, nomeadamente, capacidade de resiliência, capacidade de diálogo, de estabelecer pontes entre as estruturas governativas e outros parceiros, existência de recursos humanos profissionalizados e especializados, estratégia de ação devidamente delineada e recursos financeiros. É também importante possuir um bom conhecimento do terreno, *know-how* na implementação de projetos e uma boa relação entre as ONGs/IPSSs, as estruturas governativas e a sociedade.

Verifica-se também que, para além da capacidade de resiliência e da capacidade de diálogo e de interação, a estrutura e a forma de gestão das ONGs/IPSSs tem também impacto no processo político. Ou seja, as ONGs/IPSSs devem ter processos de gestão claros, transparentes e adotar princípios de boa governação (partilha de autoridade na tomada de decisões, auscultação das equipas, disponibilização de relatórios de atividades de contas, etc.). A existência de recursos humanos profissionalizados é também fundamental para garantir a boa gestão das ONGs/IPSSs e a correta implementação dos projetos e do financiamento atribuído. Estas características credibilizam as ONGs quer junto da sociedade civil, quer junto do poder político. ONGs/IPSSs com maior credibilidade têm maior possibilidade de influenciar o poder político, sendo reconhecidas pelos seus pares e entidades financiadoras. As ONGs/IPSSs entrevistadas apresentam características de boa governação, contando com pessoal especializado para a implementação dos projetos e realização das tarefas transversais. As próprias ONGs/IPSSs reconhecem a importância de processos de gestão claros e transparentes, que credibilizam o trabalho que desenvolvem.

Relativamente ao PMPSSA 2019-2023, as ONGs/IPSSs referiram que contribuíram para a sua elaboração e desenho e que o mesmo permitiu a abertura de novas respostas, nomeadamente respostas habitacionais, tendo, por isso, tido um impacto positivo na maioria das ONGs/IPSSs.

Contudo, as ONGs/IPSSs referiram também que a pandemia Covid-19 foi um momento muito importante pois permitiu a criação, em tempo *record*, de novas e diversificadas respostas habitacionais, que eram necessárias e que permanecem atualmente como respostas permanentes nas ONGs/IPSSs. As ONGs/IPSSs referiram que, provavelmente, se a pandemia não tivesse acontecido, não teria existido o aumento e a diversidade nas respostas habitacionais que hoje existe e que estas respostas não teriam ficado inscritas nos planos municipais. Assim, podemos afirmar que a pandemia foi um momento de “janela política”, possibilitando a criação de novas respostas, respondendo a algumas das necessidades identificadas junto das pessoas em situação de sem-abrigo.

No que se refere às atividades de *advocacy*, todas as ONGs/IPSSs exercem atividades que visam influenciar as políticas públicas, no entanto, apenas uma das ONGs/IPSSs fá-lo de forma profissionalizada, existindo uma estratégia concreta, sendo esta uma atividade chave para a ONG/IPSS. Verifica-se que as duas ONGs/IPSSs de base comunitária, referem que o *advocacy* é uma atividade

central das suas atividades, pese embora, apenas uma delas o faça de forma mais sistemática, com alocação de recursos humanos e estratégia definida, como indicado anteriormente.

A utilização de redes sociais não é uma ferramenta privilegiada em matéria de *advocacy* para a maioria das ONGs/IPSSs. Algumas ONGs/IPSSs realizam ações junto da comunidade e uma ONGs/IPSSs referiu também que recorria à comunicação social de forma mais sistemática. É também interessante salientar que as ONGs/IPSSs mencionaram a importância da realização de trabalho científico, de forma a credibilizar o seu trabalho, dando a conhecer os resultados da sua ação e dos projetos que desenvolvem, sendo esta também uma forma de *advocacy*. Desta forma, algumas das ONGs/IPSSs participam em redes de trabalho internacionais com vista a produzir trabalho científico, apresentar dados empíricos, envolvendo-se também na realização de projetos de investigação em parceria com universidades e parceiros internacionais.

Na maior parte das ONGs/IPSSs entrevistadas, as ações de *advocacy* são realizadas de forma mais informal, decorrendo durante as reuniões com o poder local e central, muitas vezes organizadas pelas próprias estruturas governativas, ou através de reuniões solicitadas pelas próprias ONGs/IPSSs. Verifica-se que, na maioria das ONGs/IPSSs, não existe tanto a necessidade de profissionalizar a área do *advocacy*, como outras áreas. Podemos inferir que tal acontece porque atuam num quadro muito específico, integradas no âmbito do NPISA e da Estratégia Nacional e dos Planos Municipais para as Pessoas em Situação de Sem-abrigo, tendo por isso uma grande proximidade com o poder local, não sendo, por isso, necessárias ações de *advocacy* muito estruturadas ou profissionalizadas. A proximidade com o poder local facilita o diálogo, a partilha de ideias, a explanação dos problemas que vão surgindo, as dificuldades sentidas pelas ONGs/IPSSs e as mudanças que vão existindo no público-alvo, bem como a necessidade de revisão ou implementação de novas medidas políticas.

Não se encontrou também ligação entre as diferentes respostas habitacionais desenvolvidas pelas ONGs/IPSSs e a forma como participam no processo político. Ou seja, as ONGs/IPSSs têm diferentes repostas habitacionais para a população com a qual trabalham, sendo que as mesmas são desenvolvidas e implementadas através de concursos que são lançados pela CML aos quais as ONGs/IPSSs concorrem. As ONGs/IPSSs concorrem aos concursos para os quais estão mais vocacionados. Por exemplo, uma das ONGs/IPSSs referiu que não tinha equipa ou o *know-how* necessários para desenvolver respostas habitacionais de emergência, delegando esta oportunidade a ONGs/IPSSs já com mais experiência nesta tipologia de resposta habitacional. Outra ONG/IPSS referiu que a resposta habitacional que desenvolvem está relacionada com a génese da organização, no caso em concreto, com a desinstitucionalização das pessoas. Assim, e de acordo com a estratégia definida a nível municipal, as diferentes respostas habitacionais são distribuídas pelas diversas ONGs/IPSSs, de acordo com o seu perfil. O mais importante é que as respostas sejam diversas e que sejam implementadas por entidades com experiência, de forma a ir ao encontro das necessidades das pessoas. Nem todas as respostas habitacionais servem a todas as pessoas nem a todas as necessidades. As diferentes respostas

habitacionais desenvolvidas pelas ONGs/IPSSs não condicionam a forma como participam no processo político.

A existência de um Estado social forte é fundamental para assegurar o desenvolvimento de respostas que atuem junto da população em situação de vulnerabilidade, para que possam ultrapassar essa situação e voltar a integrar as suas comunidades, com todas as condições necessárias. Desta forma, expandir e fortalecer o papel da sociedade civil na promoção de governos que atuem, requer mais do que competências mecânicas ou um bom planeamento. A mudança política é baseada em valores, por isso, é fundamental que a sociedade civil e as ONGs/IPSSs avaliem o seu próprio contexto, definam conceitos políticos para si próprios e produzam os seus próprios conhecimentos políticos e visões que desejam para a mudança. As ONGs/IPSSs e os grupos da sociedade civil podem ser apoiados na procura de soluções que transformem a sua realidade. As competências e as organizações têm de ser acopladas com um envolvimento político consciente e coerente, com uma visão para a mudança social de forma a garantir impacto político duradouro. As estruturas democráticas não podem assegurar a democracia sem uma sociedade civil fortalecida. Por contraponto à tendência generalizada de concentração de poder e de controle, os cidadãos têm de garantir o seu envolvimento através de organizações fortalecidas. As organizações da sociedade civil devem, de forma continuada, trabalhar com o Estado, de forma a garantir um sistema político que reaja e que mantenha o estado democrático ativo e salutar (Clayton, 2004). ONGs ativas a nível político são fundamentais para garantir a existência de um estado democrático e participativo.

Espera-se com esta dissertação ter contribuído para um melhor entendimento e conhecimento sobre as ONGs/IPSSs que trabalham com pessoas em situação de sem abrigo na cidade de Lisboa, relativamente à forma como participam no processo político, quais as suas perceções sobre a influência que têm a nível político, que ferramentas utilizam e qual a sua visão sobre a auscultação por parte das estruturas governativas. Espera-se também ter contribuído para identificar algumas das características que são necessárias para que as ONGs/IPSSs possam participar de forma proativa no processo político e refletir sobre qual o papel do Estado na promoção da participação da sociedade civil a nível político, fortalecendo o estado democrático e instituições fortes e eficazes, contribuindo desta forma para o ODS 16.

FUTURAS LINHAS DE INVESTIGAÇÃO

Com base na dissertação realizada e nos resultados encontrados, propomos algumas ideias para futuras linhas de investigações:

- Analisar as ONGs/IPSSs que pertencem aos diferentes NPISA existentes em Portugal

A presente dissertação debruçou-se sobre o contexto específico das ONGs/IPSSs, com diferentes respostas habitacionais, do NPISA Lisboa. Trata-se de uma realidade bastante distinta entre os restantes NPISA em todo o país, sendo que Lisboa e Porto reúnem o maior número de pessoas em situação de sem abrigo. Seria interessante perceber a dinâmica das ONGs dos restantes NPISA, sobre como participam no processo político, qual o grau e tipo de interação com o poder local e central, qual a perceção que têm sobre a auscultação das organizações do setor social por parte das estruturas governativas e quais as estratégias de *advocacy* utilizam.

- Aprofundar como é gerido o apoio financeiro do Estado e qual o impacto nas atividades das ONGs
Seria interessante aprofundar como é distribuído o financiamento entre as diferentes ONGs. Pese embora, tenhamos tido informações relativamente à existência de concursos e linhas de financiamento que são abertos para que as ONGs/IPSSs possam concorrer, seria importante perceber como o apoio financeiro é efetivamente atribuído, como decorre o processo e quais as condições. Da mesma forma, seria relevante perceber se as ONGs/IPSSs incorporam diferentes projetos e estratégias face ao financiamento disponível.

- Obter a perspetiva do poder local

A perspetiva do poder local face à gestão dos NPISA e a forma como desenvolvem e implementam as políticas públicas, seria muito importante para complementar a informação obtida junto das ONGs. Desta forma, seria possível obter informação sobre diferentes perspetivas em relação ao mesmo tema, obtendo uma visão conjunta de todo o processo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Adeunmi, Y. (2025). *What Is a Grassroots Organization?* Plural. <https://pluralpolicy.com/blog/what-is-a-grassroots-organization/> [Acedido em maio de 2025]
- Alliance for Justice. (2008). *What is Advocacy? Definitions and Examples*. Disponível em: https://mffh.org/wp-content/uploads/2016/04/AFJ_what-is-advocacy.pdf
- Alliance for Justice. (2023). *The Advocacy Capacity Tool (ACT!)*. Disponível em: <https://afj.org/resource/advocacy-capacity-tool-act/>
- Araújo, L.; Rodrigues, M.L (2017). *Modelos de análise das políticas públicas*. Sociologia, problemas e práticas, n.º 83, 2017, pp. 11-35. DOI: [10.7458/SPP2017839969](https://doi.org/10.7458/SPP2017839969)
- Bass, G. D., D. F. Arons, K. Guinane, and M. F. Carter (2007). *Seen but Not Heard: Strengthening Nonprofit Advocacy*. Washington, DC: The Aspen Institute.
- Bastos, J.P; Moleiro, R. (2023). *Os sem-abrigo aumentaram 78% em quatro anos: são mais de 10 mil, entre homens, mulheres, jovens, idosos, estrangeiros, famílias inteiras*. Disponível em: <https://expresso.pt/sociedade/2023-10-19-Os-sem-abrigo-aumentaram-78-em-quatro-anos-sao-mais-de-10-mil-entre-homens-mulheres-jovens-idosos-estrangeiros-familias-inteiras-e109bfba> [Acedido em março de 2025]
- Benford, R. D., & Snow, D. A. (2000). *Framing Processes and Social Movements: An Overview and Assessment*. Annual Review of Sociology, 26, 611–639. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/223459>
- Beyers, J. (2008) *Policy Issues, Organisational Format and the Political Strategies of Interest Organisations*, West European Politics, 31:6, 1188-1211, DOI: [10.1080/01402380802372654](https://doi.org/10.1080/01402380802372654)
- Bolleyer, N. (2021). *Civil society – Politically engaged or member-serving? A governance perspective*. European Union Politics. Vol. 22(3) 495–520. DOI: [10.1177/1465116521100043](https://doi.org/10.1177/1465116521100043)
- Bulgarian Center for Not-for-Profit Law. (2008). *Participation of NGOs in the Process of Policy and Law Making. A Comparative Analysis*. Disponível em: https://www.icnl.org/wp-content/uploads/cfr_partngo.pdf
- Bullain, N.; Toftisova, R. (2005). *A Comparative Analysis of European Policies and Practices of NGO-Government Cooperation*. The International Journal of Not-for-Profit Law. Vol. 7, Issue 4. Disponível em: <https://www.icnl.org/resources/research/ijnl/a-comparative-analysis-of-european-policies-and-practices-of-ngo-government-cooperation-2>
- Busch-Geertsema, V.; Edgar, W.; O’Sullivan, E.; Pleace, N. (2010). *Homelessness and Homeless Policies in Europe: Lessons from Research*. European Consensus Conference on Homelessness
- Busch-Geertsema, V.; Fitzpatrick, S. (2008) *Effective Homelessness Prevention? Explaining Reductions in Homelessness in Germany and England*. European Journal of Homelessness. Vol. 2
- Câmara Municipal de Lisboa. (2019). *Plano Municipal para a pessoa em situação de sem abrigo 2019-2023*. Disponível em: [plano-municipal-para-a-pessoa-em-situacao-de-sem-abrigo-2019-2023](https://www.cm-lisboa.pt/pt/planos-e-programas/plano-municipal-para-a-pessoa-em-situacao-de-sem-abrigo-2019-2023)
- Câmara Municipal de Lisboa. (2024). *Plano Municipal para a pessoa em situação de sem abrigo 2024-2030*. Disponível em: [PMPSSA 2024 2030 APROVADO 28 05 2024.pdf](https://www.cm-lisboa.pt/pt/planos-e-programas/plano-municipal-para-a-pessoa-em-situacao-de-sem-abrigo-2024-2030)
- Clayton, A. (2004). *NGOs, Civil Society and the State. Building Democracy in Transitional Societies*. INTRAC NGO Management and Policy Series N. 5. INTRACT
- Clément, D.; Ketchell, T.; Arkinstall, M. (2022). *Municipalities Matter: Public Funding for the Nonprofit Sector*. BC Studies, n. 213, p.1960–2017
- Collinson, H. (2022). *Advocacy - A toolkit for small NGOs*. INTRAC programme. Disponível em: <https://www.intrac.org/resources/advocacy-a-toolkit-for-small-ngos/>
- Conselho da Europa (2009). *Code of Good Practice for civil participation in the decision-making process*. Conference of INGOs of the Council of Europe. CONF/PLE(2009)CODE1
- Conselho da Europa (2017). *Guidelines for Civil Participation in Political Decision Making*. Adopted by the Committee of Ministers on 27 September 2017 at the 1295th meeting of the Ministers’ Deputies
- Conselho da Europa (2005). *Declaração de Varsóvia*. Disponível em: https://www.cvce.eu/en/obj/final_declaration_of_the_third_council_of_europe_summit_warsaw_16_and_17_may_2005-en-54168ce8-3e8d-435c-94f4-efd3b3b90ca6.html [Acedido em janeiro de 2025]
- Della Porta, D. and Keating, M. (2008). *How many approaches in the social sciences? An epistemological introduction*, in Della Porta, D. and Keating, M. (eds) *Approaches and Methodologies in the Social*

- Sciences: A Pluralist Perspective. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 19–39. DOI: [10.1017/CBO9780511801938.012](https://doi.org/10.1017/CBO9780511801938.012)
- Della Porta, D. (2008). *Comparative analysis: case-oriented versus variable-oriented research*, in Della Porta, D. and Keating, M. (eds) *Approaches and Methodologies in the Social Sciences: A Pluralist Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 198–222. DOI: [10.1017/CBO9780511801938.012](https://doi.org/10.1017/CBO9780511801938.012)
- ENIPSSA. (2025). *Inquérito Caracterização das Pessoas em Situação de Sem-Abrigo - 31 de dezembro 2023* – Quadros. Disponível em: <https://www.enipssa.pt/documents/10180/11876/Inqu%C3%A9rito+Caracteriza%C3%A7%C3%A3o+das+Pessoas+em+Situa%C3%A7%C3%A3o+de+Sem-Abrigo+-+31+de+dezembro+2023+-+Quadros/bc4e2eb8-31ba-4aa4-984b-dbbeccaaddf22> [Acedido em fevereiro de 2025]
- ENIPSSA. (2025). *Objetivos Estratégicos e Metas*. Disponível em: <http://www.enipssa.pt/objetivos-estrategicos-e-metas> [Acedido em fevereiro de 2025]
- ENIPSSA. (2025). *Eixos de Intervenção*. Disponível em: <https://www.enipssa.pt/eixos-de-intervencao> [Acedido em fevereiro de 2025]
- ENIPSSA. (2025). *NPISA* Lisboa: https://www.enipssa.pt/documents/10180/15182/Lisboa_Agosto_2018_Caracterizacao_NPISA_Site_ENIPSSA.pdf/287bcf08-4530-430f-a841-996f0dbb32a6 [Acedido em março de 2025]
- ENIPSSA. (2025). *NPISA*: <https://www.enipssa.pt/npisa> [Acedido em março de 2025]
- FEANTSA (2025). *ETHOS - European Typology on Homelessness and Housing Exclusion*. Disponível em: <https://www.feantsa.org/en/toolkit/2005/04/01/ethos-typology-on-homelessness-and-housing-exclusion> [Acedido em janeiro de 2025]
- Fowler, F. (2000). *Civil Society, NGOs and Social Development: Changing the Rules of the Game*. United Nations Research Institute for Social Development. Disponível em: <https://m.rojasdatabank.info/ngofowler.pdf>
- Franco, R. C. (2015). *Diagnóstico das ONG em Portugal*. Fundação Calouste Gulbenkian. Disponível em: https://cdn.gulbenkian.pt/wp-content/uploads/2021/05/82Est_PCA_Diagnostico_ONGPortugal2015.pdf
- Funds for NGOs (2025). *Role of Social Media in NGO Development*. Disponível em: <https://www.fundsforngos.org/proposals/role-of-social-media-in-ngo-development/> [Acedido em abril de 2025]
- Gerring, J. (2006) *Case Study Research: Principles and Practices*. Cambridge: Cambridge University Press. (1st edition)
- Giurcanu, M., & Kostadinova, P. (2021). *A responsive relationship? setting the political agenda in the European Union*. *Journal of European Public Policy*, 29(9), 1474–1492. <https://doi.org/10.1080/13501763.2021.1953113>
- Golubović, D. (2021). *European practices related to participation of NGOs in policy development*. Expert Council on NGO law of the Conference of INGOs of the Council of Europe. CONF/EXP 2
- Irimieș, I.M, Irimieș, C., Mesaroș, E.M (2023). *Romanian NGOs efforts to advocate on behalf of marginalized groups and prevent social turbulence*. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, Special Issue 2023, pp. 66–84. DOI: 10.24193/tras.SI2023.4
- Joachim, J. (2007). *Agenda Setting, the Un, and NGOs: Gender Violence and Reproductive Rights*. Georgetown University Press
- Jornal Expresso (2025). *Lisboa tinha 3122 pessoas em situação de sem-abrigo no final de 2024, menos que no ano anterior, diz a autarquia*. <https://expresso.pt/sociedade/2025-05-21-lisboa-tinha-3122-pessoas-em-situacao-de-sem-abrigo-no-final-de-2024-menos-que-no-ano-anterior-diz-a-autarquia-8cc3b58c> [Acedido em junho de 2025]
- Jornal Público (2024). *Lisboa tem 594 pessoas em situação de sem abrigo a dormir na rua, mais 200 do que em 2022*. <https://www.publico.pt/2024/07/17/local/noticia/lisboa-594-pessoas-situacao-abrigo-dormir-rua-200-2022-2097958> [Acedido em abril de 2025]
- Kingdon, J. W. (2014). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 2nd edition. Longman
- Lelieveldt, H. T., & Caiani, M. (2007). *The political role of associations*. In W. A. Maloney, & S. Roßteutscher (Eds.), *Social Capital and Associations in European Democracies - A comparative analysis* (pp. 175-191). (Routledge research in comparative politics; No. 16). Routledge.

- MacIndoe, H. (2014). *How Competition and Specialization Shape Nonprofit Engagement in Policy Advocacy*. Nonprofit Policy Forum; 5(2): 307 – 333. DOI [10.1515/npf-2013-0021](https://doi.org/10.1515/npf-2013-0021)
- Marquez, L.M., (2016). *The Relevance of Organizational Structure to NGOs' Approaches to the Policy Process*. International Society for Third-Sector Research and The Johns Hopkins University. 27:465–486. DOI [10.1007/s11266-015-9555-5](https://doi.org/10.1007/s11266-015-9555-5)
- NGOConnect.net. (2011). NGO Tips, a legacy of strong NGOs and Network. <https://www.ngoconnect.net/sites/default/files/resources/NGOTips%20-%20Fostering%20Effective%20NGO%20Governance.pdf> [Acedido em março de 2025]
- Nguyen, H. (2023). *Government-NGO relationship: regulatory constraints and uncertain policy implementation in Vietnam*. SN Soc Sci. 3:100. <https://doi.org/10.1007/s43545-023-00686-8>
- Rodrigues, M.L. (coord.) (2014). *Exercícios de Análise de Políticas Públicas*, Lisboa, INCM
- Sahlin, I. (2010) *Central state and homelessness policies in Sweden: new ways of governing*. European Journal of Housing Policy, 4:3, 345-367, DOI:10.1080/1461671042000307297a
- Scott, W. R. (2008). *Institutions and organizations: Ideas and interests*. London: Sage Publications.
- Thelen, K., & Steinmo, S. (Eds.). (1992). *Historical institutionalism in comparative politics*. Cambridge: Cambridge University Press
- SIC Notícias e Lusa (2024). *Marcelo visitou sem-abrigo e “inteirou-se” do apoio em dias de muito frio em Lisboa*. <https://sicnoticias.pt/pais/2024-01-11-Marcelo-visitou-sem-abrigo-e-inteirou-se-do-apoio-em-dias-de-muito-frio-em-Lisboa-781a9044> [Acedido em janeiro de 2025]
- Sidor, M.; Abdelhafez, D. (2021). *NGO–Public Administration Relationships in Tackling the Homelessness Problem in the Czech Republic and Poland*. Administrative Sciences DOI:[11:24.https://doi.org/10.3390/admsci11010024](https://doi.org/10.3390/admsci11010024)
- Stankowska, M. (2014). Good governance and the Non-Governmental Organizations. International Journal of Governmental Financial Management - Vol. XIV, No 1
- Tortajada, C. (2016). *Nongovernmental Organizations and Influence on Global Public Policy*. Asia & the Pacific Policy Studies, vol. 3, no. 2, pp. 266 – 274; DOI: [10.1002/app5.134](https://doi.org/10.1002/app5.134)
- Vennesson, P. (2008). *Case studies and process tracing: theories and practices*, in Della Porta, D. and Keating, M. (eds) *Approaches and Methodologies in the Social Sciences: A Pluralist Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 223–239
- Vital, F. F. (2024). *Pessoas. Sem Abrigo*. <https://expresso.pt/sustentabilidade/2024-04-02-Pessoas.-Sem-Abrigo-b2f9f089> [Acedido em janeiro de 2025]
- Yin, R. (2009). *Case Study Research Design and Methods (4th ed.)*. Applied Social research Methods Series, V. 5. Sage
- Yin, R. (2014). *Case Study Research Design and Methods (5th ed.)*. Thousand Oaks, CA: Sage
- Zubrzycka-Czarnecka, A. (2020). *Barriers to the involvement of NGOs working for the benefit of the homeless in the housing policy process*. Problemy Polityki Społecznej, 50(3): 97–113. DOI: <https://doi.org/10.31971/16401808.50.3.2020.6>

ANEXOS

Anexo A - Guião de entrevista

Tema: A participação das ONGs/IPSSs no processo político

Método Qualitativo: Entrevista Semi-estruturada

Objetivos

Perceber como as ONGs/IPSS participam no processo político:

- (a) comparar ONGs/IPSS, com diferentes estratégias de intervenção, relativamente à forma como participam no processo político;
- (b) analisar as oportunidades e as barreiras experienciadas pelas organizações no processo político;
- (c) perceber qual a perceção das organizações sobre o impacto que têm na elaboração de políticas públicas e sobre a auscultação do poder político e
- (d) conhecer que estratégias de *advocacy* utilizam para influenciar as políticas públicas e como implementam estas ações.

1. Entrevistado

- Cargo na organização
- Tempo de desempenho no cargo

2. Descrição da organização

- Objetivos
- Público-alvo e número de beneficiários abrangidos
- Filosofia e metodologia de intervenção
- Projetos em curso
- Há quanto tempo fazem parte do NPISA Lisboa¹²?

3. Governação e gestão de equipas

- Como é feita a gestão das equipas? Como se organizam?
- São realizadas regularmente reuniões de equipa?
- Como decorrem os processos de tomada de decisão? p.e., existe auscultação das equipas e dos beneficiários?

¹² Núcleos de Planeamento e Intervenção Sem-Abrigo (NPISA)

4. Políticas Públicas

- Existiu participação na elaboração do PMPSSA 2019-2023¹³? Se sim, de que forma?
- O PMPSSA 2019-2023 teve impacto na estratégia de intervenção da organização?
- Que alterações aconteceram no seio da organização para acolher as diretrizes do PMPSSA 2019-2023?
 - o Redefinição da estratégia de intervenção?
 - o Adesão a diferentes tipologias de projeto ou linhas de financiamento?
 - o Reforço das equipas?
 - o Capacitação das equipas?
 - o Participação em novas redes de trabalho?
 - o Maior aproximação ao poder local?
- Existiram diferenças na negociação face ao PMPSSA 2019-2023 e o PMPSSA 2025-2030? Se sim, consegue indicar quais?
- Considera que a organização tem impacto na definição das políticas públicas?
- Considera que o poder político ausculta as organizações do setor social?

5. Estratégia utilizadas para influenciar as políticas públicas (*advocacy*)

- Que estratégias de *advocacy* normalmente utilizam?
 - o Reúnem com o poder local? Com que frequência?
 - o Participam em redes de trabalho (nacionais ou internacionais) cujo objetivo seja influenciar as políticas públicas?
 - o Costumam realizar ações de sensibilização e de informação junto da comunidade local e outros atores?
 - o Utilizam os meios de comunicação social ou redes sociais para divulgar e sensibilizar a comunidade e o poder político?
 - o Elaboram recomendações, relatórios, papers, fact-sheets?
- Existe algum departamento da organização dedicado a esta área?
- A organização tem delineada uma estratégia de *advocacy*?
- Existe alocação de financiamento para atividades de *advocacy*?

¹³ Plano Municipal para a Pessoa em Situação de sem-abrigo 2019-2023

Anexo B – Consentimento Informado

COMISSÃO ESPECIALIZADA DE ÉTICA DE ECONOMIA POLÍTICA

CONSENTIMENTO INFORMADO

O presente estudo surge no âmbito de um projeto de investigação a decorrer no Iscte – Instituto Universitário de Lisboa. O estudo tem por objetivo analisar a participação das ONGs no processo político, desde a integração das diretrizes emanadas pelas políticas públicas às estratégias de *advocacy* utilizadas. A sua participação no estudo, que será muito valorizada e que irá contribuir para o avanço do conhecimento neste domínio da ciência, consiste na concessão de uma única entrevista, com uma duração aproximada entre 30 a 40 minutos.

O Iscte é o responsável pelo tratamento dos seus dados pessoais, recolhidos e tratados exclusivamente para as finalidades do estudo, tendo como base legal o seu consentimento no art. 6º, nº1, alínea a) do Regulamento Geral de Proteção de Dados.

O estudo é realizado por Sofia Alexandra Rodrigues Antunes, email: sofia.alexandra.antunes@iscte-iul.pt, que poderá contactar caso pretenda esclarecer uma dúvida, partilhar algum comentário ou exercer os seus direitos relativos ao tratamento dos seus dados pessoais. Poderá utilizar o contacto indicado para solicitar o acesso, a retificação, o apagamento ou a limitação do tratamento dos seus dados pessoais.

A participação neste estudo é **confidencial**. Os seus dados pessoais serão sempre tratados por pessoal autorizado vinculado ao dever de sigilo e confidencialidade. O Iscte garante a utilização das técnicas, medidas organizativas e de segurança adequadas para proteger as informações pessoais. É exigido a todos os investigadores que mantenham os dados pessoais confidenciais. Além de confidencial, a participação no estudo é estritamente **voluntária**: pode escolher livremente participar ou não participar. Se tiver escolhido participar, pode interromper a participação e retirar o consentimento para o tratamento dos seus dados pessoais em qualquer momento, sem ter de prestar qualquer justificação. A retirada de consentimento não afeta a legalidade dos tratamentos anteriormente efetuados com base no consentimento prestado.

Os seus dados pessoais serão conservados até 6 meses após a prova de defesa da dissertação de Mestrado, após o qual serão destruídos, garantindo-se o seu anonimato nos resultados do estudo, apenas divulgados para efeitos estatísticos, de ensino, comunicação em encontros ou publicações científicas.

Não existem riscos significativos expectáveis associados à participação no estudo. O Iscte não divulga ou partilha com terceiros a informação relativa aos seus dados pessoais. O Iscte tem um Encarregado de Proteção de Dados, contactável através do email dpo@iscte-iul.pt. Caso considere necessário tem ainda o direito de apresentar reclamação à autoridade de controlo competente – Comissão Nacional de Proteção de Dados.

Declaro ter compreendido os objetivos de quanto me foi proposto e explicado pelo/a investigador/a, ter-me sido dada oportunidade de fazer todas as perguntas sobre o presente estudo e para todas elas ter obtido resposta esclarecedora.

Aceito participar no estudo e consinto que os meus dados pessoais sejam utilizados de acordo com a informações que me foram disponibilizadas.

Sim ☐ **Não** ☐

_____, ____ / ____ / ____
[local, dia / mês / ano]

Nome:

Assinatura:

Anexo C – Grelha de análise

Temas	Sub-temas	Org1	Org2	Org3	Org4	Org5
Estrutura e governação	Tipologia de organização	IPSS	IPSS /org. base comunitária	IPSS	IPSS /org. base comunitária	IPSS/génese católica
	Recursos humanos	>100 staff	<100 staff	>100 staff	<100 staff	>100 staff
	Financiamento	Maioritaria-mente financiamen-to público	Maioritaria-mente financiamen-to público	Maioritaria-mente financiamen-to público	Maioritaria-mente financiamen-to público	Financia-mento público - 50% Outras fontes de financia-mento - 50%
	Tipologia de resposta habitacional	Acolhimento de emergência Housing first Apartamentos de transição	Housing First	Apartamen-tos de transição Alojamento de emergência (gestão não direta)	Housing First	Apartamen-tos partilhados Alojamento de emergência
	Membro NPISA	> 10 anos	< 10 anos	> 10 anos	> 10 anos	> 10 anos
	Governança e processos de auscultação	Reuniões de equipa semanais Reuniões mensais multidisci-plinares Auscultação dos beneficiários feita de forma informal.	Sem informação	Reuniões de equipa Auscultação de beneficiários , geralmente não	Reuniões de equipa Reuniões e grupos de trabalho com beneficiários	Reuniões de equipa Beneficiá-rios, através da comissão de utentes e de forma informal
Desenho e implemen-tação de Políticas Publicas	Contribui-ção para PMPSSA 2019-2023	Sim, através de encontros promovidos pela CML. Viram refletidas as suas ideias no plano	Sem informação	Sim, através de diversas metodolo-gias. As necessidades foram identificadas	Sim, com as diferentes entidades e através de reuniões. A CML tomou posterior-mente as suas próprias decisões,	Sim, através de diferentes mecanismos (reuniões, entrevistas), incluindo a redação de um documento

Temas	Sub-temas	Org1	Org2	Org3	Org4	Org5
					com base na informação	
	PMPSSA 2019-2023 - Impacto na organização	Plano para a reestruturação do centro de emergência. A equipa teve também formação, mas não houve reforço das equipas	Sem informação	Sim, abriu novas respostas, face às necessidades elencadas. Novas respostas habitacionais também surgiram devido à pandemia, que foram integradas no plano	Sim, redefiniu a estratégia, nomeadamente a consolidação do projeto housing first na ONG/IPSS	Sim, renovação de protocolo e criação de novas respostas
	Diferenças na negociação entre o PMPSSA 2019-2023 e PMPSSA 2025-2030	Não sentiram diferenças na negociação	Sem informação	Não sentiram diferenças na negociação	Não sentiram diferenças na negociação	Sim, sentiram que foram mais envolvidos porque criaram novas respostas
	A ONG/IPSS tem impacto na definição das políticas públicas	Perceção positiva	Perceção positiva, está na génese da organização	Perceção positiva, mas é necessária muita persistência e capacidade de diálogo	Perceção positiva, está na génese da organização	Perceção positiva
	Perceção positiva da auscultação do setor social pelo Estado na elaboração das	Perceção negativa quanto à auscultação por parte dos decisores políticos. "apenas no	Perceção menos positiva, apesar de terem visto refletidas algumas das reivindica-	Referem que por vezes é difícil. Reconhecem que o poder político se tem habituado a	Sim, algumas instituições mais do que outras e, por vezes, o poder de influência	Perceção positiva, mas o poder local nem sempre consegue responder às reivindicações, pois

Temas	Sub-temas	Org1	Org2	Org3	Org4	Org5
	Políticas Públicas	tempo das eleições"	ções. É referida a falta de operacionalização dos planos de políticas públicas.	ouvir o setor social	pode trazer resultados menos positivos. A sociedade civil tem um grande poder de influência.	está dependente de outras estruturas.
Advocacy e participação no processo político	Ações de advocacy que realizam	Reuniões com a CML Reuniões mensais com outras associações para levantamento de necessidades para posteriormente sensibilizar os decisores políticos. Utilizam os relatórios para apresentarem às entidades financiadoras. Setor não profissionalizado	Reúnem com o poder local Participam em redes de trabalho Fazem-se representar em eventos científicos. Utilizam a comunicação social. Setor profissionalizado	Reuniões com os decisores políticos Envolvem os decisores políticos nos projetos. Setor não profissionalizado	Utilizam o trabalho científico para proporcionar dados aos decisores políticos e legitimar o seu trabalho. Aproveitar o momento ideal para apresentar propostas. Envolver os decisores políticos nos projetos. Utilizar os testemunhos e experiências dos próprios beneficiários. Trabalhar a nível europeu, com parceiros. Setor não profissionalizado	Realização de eventos para os quais convidam decisores políticos. Redação de documentos com os contributos dos beneficiários, dirigida aos decisores políticos. Reuniões e pedidos de audição com decisores políticos. Utilizam a comunicação social. Setor não profissionalizado
	Relação de proximidade com o poder local	Relatos de episódios que indicam relação de proximidade	Sem informação	Relatos de episódios que indicam relação de proximidade e envolvimento	Relatos de episódios que indicam relação de proximidade e envolvimento	Relatos de episódios que indicam relação de proximidade e envolvimento
	Participação em redes de trabalho	Nacionais e locais	Internacionais,	Internacionais,	Internacionais,	Nacionais e locais

Temas	Sub-temas	Org1	Org2	Org3	Org4	Org5
	nacionais e internacionais		nacionais e locais	nacionais e locais	nacionais e locais	
	Realização de ações junto da comunidade	Não tanto quanto gostariam, utilizam os negócios sociais para o efeito	Realizam eventos com a comunidade.	Sem informação	Não realizam ações junto da comunidade	Eventos para a comunidade. Voluntariado empresarial
	Utilização de redes sociais e comunicação social	Apenas utilizam o website que está ser reformulado	Redes sociais, comunicação social	Não utilizam redes sociais. Têm website	Não utilizam redes sociais. Têm website	Utilizam a comunicação social
	Financiamento, staff e estratégia de advocacy	Não	Sem financiamento o específico para advocacy, mas estratégia delineada - área muito evidente na organização.	Não	Não, mas admitem a importância do departamento de investigação	Não, mas têm vindo a profissionalizar a área do voluntariado empresarial, da área da angariação de fundos e da comunicação