

PROJETO-PILOTO MORADIA ASSISTIDA: RELATO DE UMA EXPERIÊNCIA DE IMPLEMENTAÇÃO

Ravena de Melo Lima Leitão, Mauricio Alencar e Silva Bodnachuk, Vera Lúcia Peixoto Santos Mendes

Resumo

Este relato de experiência descreve o processo de implementação do projeto-piloto Moradia Assistida: Reinventando Caminhos, desenvolvido em Salvador (BA) a partir de 2023. A iniciativa inspira-se no modelo internacional Housing First, que orienta o acesso imediato à moradia como estratégia central de cuidado à população em situação de rua, especialmente àquela com histórico crônico de vulnerabilidade e uso abusivo de substâncias psicoativas. O texto apresenta a concepção do projeto, o contexto de implementação e suas principais fases, destacando avanços e desafios durante esse processo. Os resultados evidenciam a viabilidade de um novo modelo de intervenção no Brasil, contudo, reforça-se a necessidade de planejamento contínuo e maior integração intersetorial para garantir sua sustentabilidade como política pública de caráter multicêntrica.

Palavras-chave

políticas públicas; população em situação de rua; *housing first*; direito à moradia.

Abstract

This experience report describes the implementation process of the pilot project Assisted Housing: Reinventing Pathways, developed in Salvador/BA starting in 2023. The initiative is inspired by the international *Housing First* model, which frames immediate access to housing as a central care strategy for people experiencing homelessness, particularly those with a chronic history of vulnerability and abusive use of psychoactive substances. The paper presents the project's design, the implementation context, and its main phases, highlighting the advances achieved and the challenges encountered throughout the process. The results highlight the feasibility of a new intervention model in Brazil, however, the need for continuous planning and greater intersectoral integration is emphasized to ensure its sustainability as a multicentric public policy.

Keywords

public policies; homeless population; housing first; right to housing.

INTRODUÇÃO

O déficit de moradia no Brasil apresenta-se como um problema complexo e preocupante para os governantes e para a sociedade em geral, especialmente para população em situação de rua. As desigualdades sociais, econômicas e culturais da sociedade brasileira impossibilitam o acesso à moradia digna para uma grande parcela dos cidadãos de baixa renda, elevando o déficit habitacional, submetendo essa população em situação de rua à invisibilidade e à condição de subcidadania.

O relatório, publicado em 2023 pelo Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC), intitulado “População em situação de rua: diagnóstico com base nos dados e informações disponíveis em registro administrativo e sistemas do governo Federal”, indicou que um a cada mil brasileiros não tem acesso a moradia. Conforme dados da Nota Técnica do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) (2023), o Brasil tem uma população de rua estimada em 281.472 pessoas. De acordo com o artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos:

Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis e direito à segurança em caso de desemprego, doença invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle (Organização das Nações Unidas, 1948, p. 4).

Direitos humanos são direitos garantidos a todos os seres humanos, sem distinção; são, portanto, universais, irrevogáveis, inalienáveis e se fundamentam, entre outros, no direito à vida, dignidade, igualdade, liberdade, moradia, saúde, educação e segurança pessoal.

Nesse contexto, os direitos humanos servem para que os estados tenham a obrigação legal e o fundamento teórico de proteção à sua população. Contudo, o direito à moradia só foi incluído na Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) no século XXI, inserido no *caput* do Art. 6º, mediante a Emenda Constitucional nº 26/2000 que consagrou a moradia como um direito social e pressuposto para a dignidade da pessoa humana. Trata-se de norma de competência comum de todos os entes federados implantar políticas públicas para a garantia desse direito fundamental e social (Brasil, 1988). Assim, as violações aos direitos humanos e à CFRB guardam relação direta com as razões pelas quais o modo de produção capitalista existente no Brasil expõe as pessoas à vulnerabilidade e, por vezes, leva-as à situação de rua.

O entendimento acerca da população em situação de rua constitui um fenômeno social complexo, multifacetado, e suas demandas são atravessadas por barreiras de acesso às demais políticas públicas para que essa situação seja superada.

Conforme o Decreto nº 7.053 de 23 de dezembro de 2009, que institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua, entende esta como:

Grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia con-

vencional regular, e que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória (Brasil, 2009).

Embora a Política Nacional para a População em Situação de Rua exista desde 2009, em Salvador (BA), cuja política municipal foi regulamentada pelo Decreto nº. 23.836, de 22 de março de 2013, a Secretaria Municipal de Promoção Social, Combate à Pobreza, Esportes e Lazer (Sempre), através da Diretoria de Políticas sobre Drogas (DPSD), elaborou e implantou apenas em 2023 o projeto-piloto de intervenção social intitulado Moradia Assistida: Reinventando Caminhos. O piloto tinha meta de implantar vinte unidades habitacionais com capacidade para atender uma estimativa de até cem pessoas em situação crônica de rua que fazem uso abusivo de substâncias psicoativas.

O objetivo principal do projeto é constituir-se em uma estratégia de superação da situação de rua, sobretudo das pessoas com trajetória de uso/abuso de substâncias psicoativas e que não aderem aos atuais modelos de acolhimento provisório, por meio da oferta de moradia digna e individual.

As famílias e indivíduos(as) beneficiados(as) são assistidas e apoiadas por uma equipe multiprofissional, composta por: assistentes sociais, psicólogo, redutores de danos, além de coordenador. A execução do projeto é coordenada e supervisionada por uma equipe da gestão municipal, na qual a primeira autora deste relato de experiência atua como coordenadora.

O projeto-piloto implantado em Salvador baseou-se no modelo internacional Housing First (HF), criado pelo psicólogo norte-americano Sam Tsemberis, da Universidade da Califórnia (UCLA), com a ideia de trazer iniciativas que não apenas amenizassem, mas solucionassem a situação da falta de moradia, culminando na criação de um método que, em muitos países, tem se estruturado como política pública, conforme descrito no Guia Brasileiro de Moradia Primeiro (Brasil, 2022).

Apesar do pouco tempo de implementação em Salvador, a oferta de serviços com base nos pressupostos do Housing First vem se mostrando como uma alternativa às pessoas em situação de rua, alicerçada na concessão da moradia pelo poder público como etapa fundamental de cuidado e garantia de direitos. Entretanto, a adaptação do modelo à realidade soteropolitana enfrenta obstáculos, como a falta de moradias disponíveis, resistência da sociedade e dificuldades no financiamento. Além disso, há a necessidade de maior articulação entre diferentes esferas governamentais e setores da sociedade para garantir a sustentabilidade da iniciativa.

Embora a falta de moradia seja um problema nacional, existem poucas iniciativas similares no país, a exemplo de Porto Alegre (RS), Curitiba (PR) e Franca (SP). De igual maneira, são escassos os estudos nacionais que abordam a temática de experiências de oferta de moradia como política pública, baseadas no modelo Housing First. Ao analisarem a experiência de um projeto-piloto desenvolvido em Brasília, com inspiração no mesmo modelo norte-americano, Carvalho (2020, p. 67) afirma que:

A investigação de experiências concretas de programas de Housing First, em seu contexto de origem, pode fornecer aprendizados úteis no enfrentamento das fragilidades apresentadas pela intervenção brasileira, dada a proximidades dos princípios do modelo internacional [...].

Desse modo, contribuindo para diminuir a lacuna de estudos sobre a implementação de experiências no Brasil, apresenta-se o relato da experiência da implementação do projeto-piloto desenvolvido pelo município de Salvador, com objetivo de discutir os principais desafios vivenciados nesse processo e os resultados alcançados, considerando-se o objetivo principal da iniciativa, que é constituir-se em uma estratégia de superação da situação de rua.

Nesse sentido, o presente relato está dividido em seções que abordam uma descrição histórica da concepção do projeto e sua relação com o modelo norte-americano, as etapas do processo de implementação e as considerações finais, destacando os principais desafios e avanços na implementação do projeto-piloto em Salvador.

A CONCEPÇÃO DO PROJETO – “NADA PARA O POVO DA RUA, SEM O POVO DA RUA”

*Era uma casa muito engraçada, não tinha teto não tinha nada. Ninguém podia entrar nela não, porque a casa era o papelão. Era uma casa muito engraçada, não tinha teto, não tinha nada e o que restava era a calçada. Ninguém podia dormir ali, mas com o tempo, eu aprendi. Era uma casa muito engraçada, não tinha teto, não tinha nada. Não tinha parede, faltava de tudo, eu tinha fome e tinha sede. Era uma casa muito engraçada, de noite eu sentia frio e via a lua, de dia eu era invisível e ela era a RUA (Ravena Lima – verso adaptado do poema *A casa* escrito em 1980 por Vinicius de Moraes).*

O Decreto nº 7.053/2009, além de instituir a Política Nacional para a População em Situação de Rua, instituiu também o Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política (Ciamp), órgão consultivo ligado MDHC, reconhecendo o espaço do controle social como fundamental para a execução das políticas públicas voltadas a esse grupo. Entre a composição dos membros do Ciamp, obrigatoriamente, está assegurada a participação dos movimentos sociais que representam a população em situação de rua. Atualmente, no Brasil, existem três grandes movimentos sociais que representam essa população, sendo o mais antigo, e nacionalmente consolidado, o Movimento Nacional de População de Rua (MNPR).

Conforme historicizado na publicação intitulada “É possível Housing First no Brasil?”,

Em 2013, representantes do governo brasileiro fizeram visita técnica à França e à Inglaterra, com o propósito de conhecer experiências de políticas públicas para a população em situação de rua. Na ocasião, foi apresentado à delegação brasileira o modelo *Housing First* — acesso à habitação permanente e individualizada como ponto de partida e não como a última etapa da intervenção (Brasil, 2019, p. 8).

Iniciava-se um movimento de construção de uma nova política pública para esse público, que tinha como centro da intervenção de cuidado o acesso imediato à moradia. O governo federal avançava na discussão da implementação do modelo no Brasil e lança, em 2022, o Guia Brasileiro de Moradia Primeiro (Housing First), por meio do então Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos.

Anterior ao lançamento do Guia, em 2021, com a criação da DPSD de Salvador, a equipe técnica investiu na escrita da proposta técnica do primeiro projeto-piloto de iniciativa municipal com recursos próprios. A proposta técnica resultou no Termo de Referência que embasou o Chamamento Público publicado em 2022, que objetivava a execução do projeto-piloto intitulado Moradia Assistida: Reinventando Caminhos, uma iniciativa de intervenção social baseada no modelo Housing First.

Nesse processo, cabe destacar o papel fundamental dos movimentos sociais, aqui protagonizado pelo MNPR, que trouxe ao conhecimento da equipe técnica de gestão do Município de Salvador a existência de experiências que tinham, como primeira proposta de intervenção junto à população em situação de rua, a oferta de moradia como principal fator organizativo da vida dos sujeitos. Em outubro de 2020, o MNPR-Bahia, juntamente com o Núcleo Pop Rua da Defensoria Pública do Estado da Bahia, solicitou uma agenda de reunião com a equipe técnica e a Sempre de Salvador para que a equipe do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos pudesse apresentar o então nomeado Moradia Primeiro – iniciativa do governo federal de fomento à implementação do programa em cidades brasileiras.

Nesse cenário, conhecer o *Housing First* como modelo baseado em evidências, tal qual se consolidou em diversas partes do mundo, foi de fundamental importância para que a gestão municipal de Salvador implantasse o projeto-piloto Moradia Assistida.

A participação do MNPR-Bahia foi efetiva em todas as etapas da construção do projeto. Foi possível experienciar a construção de nova política pública, sendo discutida e elaborada em colaboração entre o poder público e o movimento social, caracterizando-se como uma política multicêntrica (Heidemann, 2010). Vale lembrar que as políticas públicas podem ser definidas como um conjunto de decisões públicas que buscam manter o equilíbrio social ou alterar uma dada realidade (Saravia, 2006). Dessa forma, elas se constituem como um meio de ação do Estado para alterar uma realidade social considerada como problema de interesse público. Nesse sentido, para Secchi (2013), uma política pública é resultado de dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público.

Assim, a concepção do projeto-piloto Moradia Assistida se dá em resposta a um problema público, a partir da luta do movimento social local que pautou a necessidade de uma política pública que se propusesse de fato à superação da situação de rua, mostrando-se como uma alternativa à problemática, alicerçado na concessão da moradia como etapa fundamental de cuidado e garantia de direitos, conforme se propõe o modelo Housing First.

A EXECUÇÃO – DESAFIOS DESCONHECIDOS

Agora eu era um rei. Uma casa foi o castelo que eu herdei. Agora eu era um rei. Com um teto e uma cama onde meu corpo, eu repousei. Agora eu era um rei. E um reinado bonito foi o que eu pedi aos céus quando eu rezei agradecendo o direito de morar, de viver e de sonhar. Agora eu era um rei (Ravena Lima).

As experiências internacionais de Housing First têm evidenciado que o acesso à moradia deve ser o eixo principal nas intervenções de cuidado à população em situação de rua, corroborando o entendimento de que o direito à moradia é um dos pilares fundamentais para garantir a dignidade humana, conforme instituído na Constituição Federal do Brasil.

Ao realizar uma extensa revisão de literatura acerca dos fatores contextuais e implantação da intervenção Housing First, Carvalho e Furtado (2022, p. 134) afirmam que:

O HF diferencia-se dos serviços tradicionais para pessoas em situação de rua por fornecer acesso à moradia sem o cumprimento de requisitos, tais como a adesão a tratamentos de saúde ou a abstinência do uso de drogas. Na proposta, embora serviços de apoio sejam oferecidos, os próprios beneficiários decidem se querem e como vão participar (tipo de acompanhamento, intensidade e, frequência). A ausência de pré-condições para o acesso à moradia constitui pressuposto do HF, assumindo-se que a estabilidade e a segurança de uma habitação permanente são decisivas para que outros problemas, tais como o uso prejudicial de drogas e agravos de saúde mental, sejam enfrentados.

Consolidando esse direito básico e fundamental ao bem-estar de todo ser humano, em junho de 2023, foi entregue a primeira das vinte casas que o projeto Moradia Assistida previu. Iniciava-se ali um desafio desconhecido para ambos os lados: a gestão municipal e os(as) beneficiários(as) do projeto.

Houve, porém, algumas etapas que antecederam esse momento. A primeira começou com definição da forma de execução do projeto, a qual a gestão municipal optou por fazer execução indireta, por meio de Chamamento Público para formalização de parceria com uma Organização da Sociedade Civil (OSC). A OSC selecionada foi responsável: pela contratação da equipe técnica para o acompanhamento das famílias beneficiadas composta por dois assistentes sociais, um psicólogo, dois redutores de danos, uma coordenadora e um motorista; pela locação dos imóveis e do automóvel para realização das visitas domiciliares; pela aquisição da mobília básica prevista no Termo de Referência que embasou o Chamamento Público; e pelo custeio das contas referentes ao fornecimento de água e energia elétrica dos imóveis locados. À gestão municipal coube o custeio de todo o investimento financeiro no valor de R\$ 1.102.404,00 para a execução do projeto-piloto, previsto para ocorrer ao longo de 24 meses, e a supervisão e o monitoramento da execução realizada pela OSC, através da equipe técnica da DPSD, responsável pela elaboração do projeto-piloto.

SELECIONANDO O(A) MORADOR(A)

Me escolheram! Antes olhavam e não me viam. Diziam que eu era invisível, mas o que eles não tinham um coração sensível. Eu estava ali, nas ruas, nas calçadas, nos viadutos e nas praças. Mas, agora, me escolheram! Antes diziam que eu não tinha direito, não sabiam meu nome, minha história e o que me ofereciam era todo tipo de preconceito. Mas agora eles me escolherem! (Ravena Lima).

Após a finalização do Chamamento Público e definida a OSC para a execução do projeto, foi realizada a seleção das pessoas a serem contempladas com as vinte moradias. Para tanto, a Sempre instituiu, por meio de portaria, um grupo-gestor formado por representantes de setores internos da secretaria e coordenado pela DPSD. Entre os componentes desse grupo, estavam: um representante da Diretoria de Proteção Social Básica (DPSB); um representante da Diretoria de Proteção Social Especial (DPSE); e um representante da Coordenadoria de Segurança Alimentar e Nutricional (Cosan).

A seleção foi composta por três etapas: envio da ficha de inscrição juntamente com relatório de acompanhamento, triagem e entrevista. Os relatórios de acompanhamento foram oriundos: dos serviços socioassistenciais, especificamente, do Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro Pop), do Centro de Referência da Assistência Social (Cras), das Unidades de Acolhimento Institucional para Adultos e Famílias (UAI), do Serviço Especializado em Abordagem Social (Seas); dos serviços de saúde especializados para população em situação de rua, em específico, as equipes de Consultórios na Rua (CNR); do Núcleo de Atendimento à População em Situação de Rua da Defensoria Pública do Estado da Bahia; e do MNPR Bahia. Importante destacar que a ficha de inscrição para seleção do projeto foi elaborada pela equipe da DPSD, a qual, além dos dados de identificação da composição familiar e breve histórico da situação de rua e uso de substâncias psicoativas, continha também a possibilidade de o(a) futuro(a) beneficiário(a) indicar até três bairros/territórios para moradia, caso fosse selecionado.

Esse item da ficha de inscrição teve fundamental relevância para o projeto por dois motivos: o primeiro foi ter esse item como uma garantia de participação dos(as) beneficiários(as) na escolha das casas e dos territórios, fortalecendo assim a autonomia dessas pessoas. O outro motivo se deve à organização espacial do município de Salvador e à sua relação com o crime organizado que divide (informalmente) a cidade a partir das suas facções. Esse cenário da violência urbana e o impacto na manutenção da segurança pública incidem diretamente na organização da população em situação de rua, sobretudo quanto à mobilidade nos diversos territórios da cidade, e tem relação direta com pleno exercício da cidadania.

Historicamente, o estigma e exclusão social atribuídos à falta de moradia reforçam barreiras que dificultam a autonomia dos indivíduos nessa condição e o exercício pleno da cidadania, contribuindo para a consolidação de uma condição de subcidadania. É importante frisar que autonomia, nesse contexto, está para além da capacidade de escolher ou tomar

decisões por si mesmo. Quando falamos dessa população, autonomia perpassa por acesso a direitos fundamentais e pela possibilidade de participar ativamente na construção de uma identidade cidadã.

Em continuidade às etapas do processo de seleção, após a recepção das fichas de inscrição e dos relatórios emitidos pelos serviços especificados, a segunda etapa foi a triagem dos relatórios, analisados pela equipe técnica da DPSD dentro dos critérios do perfil de público para acesso ao projeto, que basicamente se constitui por: ser pessoa em situação de rua, preferencialmente crônica, ou seja, ter pelo menos cinco anos nessa condição, fazer uso de substâncias psicoativas e estar em acompanhamento na rede de serviços.

É relevante destacar que, conforme disposto no Decreto Nacional nº 7.053/2009, a população em situação de rua é caracterizada como sendo um grupo populacional heterogêneo e, como tal, reflete a diversidade social. Dessa forma, embora a equipe técnica que elaborou o projeto tenha definido um perfil com base nos critérios supramencionados para a seleção do(as) seus(uas) beneficiários(as), não se absteve de considerar a diversidade dessa população, suas histórias e características, inclusive reconhecendo a necessidade de haver flexibilidade quanto a esses critérios e entendendo a importância de ser ter um público diverso em uma experiência de projeto-piloto.

A terceira e última etapa do processo de seleção foi a realização de entrevistas com pré-selecionados(as) na etapa anterior. Essa etapa foi realizada pela equipe técnica da OSC selecionada para executar o projeto, sob a supervisão da equipe técnica da DPSD. As entrevistas ocorreram no espaço físico dos serviços que haviam encaminhado as fichas de inscrição com os relatórios de acompanhamento. Essa estratégia foi utilizada como forma de dar início ao que se constitui como um dos pilares da metodologia desenvolvida ao longo do projeto e que será melhor descrito mais à frente: o cuidado compartilhado. Ao realizar as entrevistas no espaço dos serviços encaminhadores, iniciava-se ali o estreitamento da relação entre as equipes e possibilitava ao(à) selecionado(a) um ambiente seguro junto ao serviço com a qual ele(a) já mantinha uma vinculação.

Em um contexto marcado por violações de direitos e estigmatização, o vínculo entre uma equipe de referência e esse grupo é de extrema importância para reconhecer a singularidade de cada indivíduo e suas necessidades específicas. Nesse sentido, vínculo aqui vai além de uma simples interação, ele favorece uma relação de confiança e respeito mútuo fundamentais para romper barreiras históricas de exclusão e para potencializar a adesão às intervenções e serviços prestados.

A etapa da entrevista foi, talvez, a mais importante do processo de seleção. Naquele momento, a equipe do projeto teve a possibilidade de iniciar uma aproximação com o(a) futuro(a) contemplado(a), avaliar se os dados contidos nos relatórios eram condizentes com a percepção e histórico de vida dos(as) selecionados(as) e se de fato ele(as) concordavam em participar do projeto, tendo em vista que existiam regras institucionais a serem cumpridas, como por exemplo, aceitar as visitas domiciliares e, sobretudo, se ele(as) tinham o entendimento de que não se tratava de um projeto da política de habitação.

VIVENDO EM DOMICÍLIO

Um homem sem casa é como um pássaro sem asa. Voar parece impossível. E ainda que lhe emprestem as asas, pela falta do hábito, o voo segue inacessível. É preciso coragem para voar. É preciso um céu limpo, a condição necessária e um vento bom para iniciar
(Ravena Lima).

Selecionadas as vinte famílias às quais o projeto se destinava, era chegado momento de vivenciar a experiência do morar.

Inicialmente, ainda na concepção do projeto, foi desenhado um cronograma para a entrega das moradias, haja vista que seria necessário o trabalho de identificação dos imóveis para serem locados, obedecendo, entre alguns requisitos, a escolha dos territórios/bairros indicadas nas fichas de inscrição dos(as), agora, beneficiários(as). Nesse momento, surgem os primeiros grandes desafios que diziam respeito a: 1) defasagem orçamentária em decorrência do lapso temporal entre a elaboração da proposta técnica da iniciativa ocorrida em 2021, já contendo a previsão de custeio, e a assinatura do Termo de Colaboração ocorrida em 2023, sem reajuste dos valores previsto; 2) dificuldade em encontrar imóveis que fossem compatíveis com os critérios do projeto e atendessem à previsão orçamentária; 3) barreiras de acesso a outras políticas públicas; e 4) o preconceito por parte dos proprietários dos imóveis, quando tomavam ciência de sua destinação à população em situação de rua.

Esses desafios foram grandes dificultadores do processo de implementação do projeto que, embora tenha sido iniciado em março de 2023, só entregou efetivamente a primeira casa em junho de 2023. A partir da entrega das casas, começou um cuidadoso e desafiador processo de adaptabilidade dos(as) contemplados(as) tanto à condição de pessoa domiciliada quanto de adesão ao acompanhamento realizado pela equipe do projeto.

O Moradia Assistida, como já anunciado em seu nome, requer a assistência de uma equipe técnica que é responsável pelo atendimento dos(as) beneficiários(as), sua inserção na rede de serviços das demais políticas públicas e acompanhamento de todo o processo pedagógico que envolve o “sair da rua” e ter um domicílio.

É pertinente destacar que o público-foco do projeto eram pessoas em situação de rua crônica, ou seja, pessoas com um longo histórico de rua que, por muitas vezes, não tinham repertório para coisas simples, como saber usar uma panela de pressão ou o chuveiro. Havia ainda a dificuldade da socialização com vizinhos, conflitos domésticos e próprio uso de substância dentro dos imóveis.

Além das questões relacionadas à própria vivência domiciliar, o projeto esbarrou também na dificuldade de acesso imediato dos(as) seus(as) contemplados(as) a serviços de outras políticas públicas, sobretudo pelas equipes desses outros serviços não compreenderem a proposta. Foi preciso um grande investimento da equipe do projeto junto à DPSD para construir esse lugar do trabalho em rede.

A fim de romper ou minimizar as dificuldades relacionadas aos proprietários dos imóveis, os contratos de locação eram realizados entre a OSC e os respectivos proprietários no intuito de assegurar-lhes o cumprimento regular do pagamento dos aluguéis e a manutenção de uma relação amistosa entre beneficiário(a)/proprietário e assim possibilitar uma convivência mais acolhedora, principalmente para os(as) contemplados(as) pelo projeto.

O trabalho desenvolvido em meio a todos esses desafios aos poucos foi se transformando no que hoje é metodologia do Moradia Assistida alicerçada fundamentalmente no tripé: **trabalho social com famílias, cuidado compartilhado e tecnologias de cuidado leve e flexível.**

Os(as) selecionados(as) eram acompanhados(as) por meio das visitas domiciliares semanais, contato telefônico e atividades propostas pelas equipes, como, por exemplo, o acesso a equipamentos públicos de cultura e lazer e o fomento ao microempreendedorismo. Além da casa, da mobília, custeio das contas de água e energia e do acompanhamento técnico, eram contemplados(as) com uma cesta básica como forma de suporte à manutenção na segurança alimentar e nutricional.

No primeiro ano, foram entregues 14 casas e realizado o primeiro encontro entre a gestão da Sempre e os(as) beneficiários(as) do projeto. A proposta do encontro era fazer uma escuta coletiva para avaliar o andamento da implementação. Além de outras reivindicações, os(as) selecionados(as) relataram sobre o lidar com a incerteza da continuidade do projeto, considerando que a previsão era de 24 meses de execução, e do desejo por uma moradia permanente.

A carência de políticas públicas efetivas e eficazes para a população em situação de rua reverbera de maneira intensa em diversas dimensões da vida desses indivíduos e na própria estrutura social urbana. O acesso ao direito à moradia perpassa por uma política de habitação que contemple a diversidade dos indivíduos, principalmente no que tange esse grupo.

Com o passar do tempo, outros desafios foram se apresentando durante a execução do projeto. As constantes solicitações de mudanças de imóvel foram o principal deles, o que impactou sobremaneira o cumprimento do cronograma de implementação. Os motivos para tais solicitações se davam, sobretudo, por conflitos com a comunidade e aquisição de dívidas pelo uso de substâncias psicoativas.

O Moradia Assistida tem como cerne de sua gênese ser um instrumento de transição entre o “viver na rua” e a condição de ser pessoa domiciliada. Dessa maneira, ele não foi estruturado para ocupar o lugar da política de habitação, mas sim contribuir para que o processo de acesso à moradia da população em situação de rua fosse efetivamente construído, diminuindo a lacuna de repertório comportamental e a incapacidade que alguns grupos populacionais possuem para manter-se domiciliados, como pessoas em situação de rua usuárias abusivas de substâncias psicoativas.

O último dos vinte imóveis previstos pelo projeto foi entregue em junho de 2024. O projeto-piloto teve seu encerramento em março de 2025, com 22 famílias contempladas,

totalizando 58 pessoas, sendo que duas famílias evadiram e foram automaticamente substituídas, um foi desligado e um faleceu, não havendo a substituição deles.

Com o encerramento do projeto-piloto, para que as 18 famílias restantes não fossem desassistidas, a gestão municipal optou por transferi-las para outro Termo de Colaboração oriundo de um novo Chamamento Público anunciado pelo prefeito no dia em que entregou a primeira casa do projeto-piloto em junho de 2023. O objetivo desse novo Chamamento era a ampliação do Moradia Assistida em mais cem novas casas com prazo de execução de 36 meses, prorrogáveis por igual período.

Embora a operacionalização tenha sido marcada por diversos desafios, principalmente por ser tratar de uma experiência inovadora no cuidado à população em situação de rua, mesmo sem o projeto ter passado por um processo de formal de monitoramento e avaliação, os resultados iniciais indicam avanços significativos para seus(as) beneficiários(as), por exemplo: diminuição do tempo de permanência na rua – os(as) contemplados(as) passaram a usar a rua apenas como espaço de sobrevivência, especificamente no que tange à fonte de renda, e não mais de moradia; o acesso a serviços e procedimentos de saúde – a articulação intersetorial realizada pela equipe do projeto possibilitou o acesso a serviços de saúde mental e realização de exames complexos que, estando na rua, teriam dificuldades em acessar, seja pela falta de repertório comportamental, seja pelo preconceito que sofrem também nos serviços; a inserção de crianças e adultos na escola – todas as crianças do projeto foram matriculadas na rede escolar, ainda que fora do período convencional de matrícula em razão da articulação realizada entre a Sempre e Secretaria Municipal de Educação e dois adultos iniciaram seu processo de escolarização; o acesso a emprego formal por parte de alguns(as) deles(as) – três beneficiárias, chefes de família, puderam ingressar no projeto Empregabilidade desenvolvido pela própria Sempre, que visa empregar formalmente pessoas em situação de rua acompanhadas pelos serviços da secretaria; acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC) – um selecionado, após articulação da equipe técnica, foi contemplado com o BPC para que pudesse ter uma fonte de renda; redução no uso abusivo de substâncias psicoativas – alguns(mas) relataram diminuição no consumo intenso de substâncias após a entrada no projeto; resgate de vínculos afetivos e sociais – alguns(mas) voltaram a ter contato com família e retomar os laços que antes estavam fragilizados pela condição da situação de rua ou do uso de substância psicoativas; e a possibilidade da construção de novos projetos de vida, metas futuras e o simples fato de voltar ou aprender a sonhar.

Esses resultados preliminares sinalizam que a implementação do Moradia Assistida, com participação do poder público e dos movimentos sociais, pode se constituir em uma política pública estruturante, viável e eficaz no cuidado e na garantia de direitos para que a população em situação de rua reconquiste a sua cidadania.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em síntese, segundo Dye (1984), política pública é o que os governos fazem, porque fazem e que diferença isso faz, incluindo o que deixam de fazer. Essa conceituação proposta pelo

autor destaca que toda ação ou omissão, por parte do governo, é resultado de uma decisão política carregada de intenções, que também pode questionar o contrato social garantidor da legitimidade do estado. Ao propor o projeto-piloto Moradia Assistida, a gestão municipal de Salvador optou por tomar uma decisão que não se trata apenas de uma resposta imediata a um problema social, mas de uma estratégia que ainda está sendo estudada para melhor caracterizar a sua sustentabilidade e viabilidade.

Embora a experiência do projeto-piloto tenha tido diversos desafios e resultados positivos, a proposição de uma política pública efetivamente transformadora necessita que as decisões governamentais estejam embasadas em um planejamento estratégico eficaz e uma ativa articulação intersetorial.

Assim, intervenções voltadas para a população em situação de rua necessitam estar para além de ações pontuais, buscando continuidade e integração de recursos e estratégias que contemplem tanto as necessidades imediatas dessa população quanto a promoção de condições duradouras para uma inclusão social de fato e de direito.

Nessa perspectiva, o relato da experiência do projeto-piloto Moradia Assistida, ainda que este necessite de um processo de avaliação, aponta para a viabilidade de um novo modelo de intervenção em que a moradia é central na reconstrução da cidadania e no enfrentamento da situação de rua, contribuindo para o debate sobre a implementação do Housing First no Brasil e reforçando a ideia de que política pública é, sobretudo, um instrumento de mudança social que depende de uma escolha consciente do governo para agir frente às desigualdades existentes.

REFERÊNCIAS

Brasil. [Constituição (1988)]. (2016). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República.

Brasil. Casa Civil da Presidência da República. Subchefia para Assuntos Jurídicos. (2009). Decreto nº 7.053. institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF.

Brasil. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. (2019). **É possível Housing First no Brasil?**. Brasília, DF: Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos.

Brasil. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. (2022). **Guia brasileiro de Moradia Primeiro (Housing First)**. Coordenação de T. Melo. Brasília, DF: Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania.

Brasil. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. (2023). **População em situação de rua: diagnóstico com base nos dados e informações disponíveis em registros**

administrativos e sistemas do Governo Federal. Brasília, DF: Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania.

Carvalho, A. P. (2020). **Moradia primeiro no contexto da política de drogas brasileira: análise da implantação de uma intervenção-piloto de moradia assistida para pessoas em situação de rua.** 2020. Dissertação (Mestrado em Saúde Coletiva) – Faculdade de Medicina, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP.

Carvalho, A. P., & Furtado, J. P. (2022). Fatores contextuais e implantação da intervenção Housing First: uma revisão da literatura. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, RJ, v. 27, n. 1, p. 133-150. doi: 10.1590/1413-81232022271.19642021

Dye, T. R. (1984). **Understanding public policy.** Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

Heidemann, F. G. (2010). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise.** Organização: J. F. Salm. Brasília, DF: Ed. UnB.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (2023). **Estimativa da população em situação de rua no Brasil (2012–2022).** Brasília, DF: IPEA.

Organização das Nações Unidas. (1948). **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** Paris, FR: ONU.

Salvador. (2013). Decreto nº 23.836, de 22 de março de 2013. Institui a Política Municipal para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento. **Diário Oficial do Município**, Salvador, BA.

Saravia, E. Introdução à teoria da política pública. *In*: Saravia, E., & Ferrarezi, E. (Orgs.). (2006). **Políticas públicas.** Brasília, DF: ENAP. v. 2. p. 13-18.

Secchi, L. (2013). **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise e casos práticos.** 2. ed. São Paulo, SP: Cengage Learning.