

Políticas de moradia para pessoas em situação de rua: uma abordagem comparativa entre os modelos *Housing First* e *Treatment First*

Sílvia Tibo Barbosa Lima

Mestranda em Direitos Humanos pela UFMG. Graduada em Direito pela UFMG. Pesquisadora-Extensionista do Programa RE-HABITARE (CNPq). Analista Judiciária do Tribunal Regional do Trabalho da Terceira Região. ORCID: 0000-0001-7623-8144.

Daniel Gaio

Professor Associado de Direito Urbanístico na Faculdade de Direito/UFMG. Líder do Grupo de Pesquisa e Extensão RE-HABITARE (CNPq). ORCID: 0000-0003-2943-8092.

Resumo: Este artigo tem por objetivo apresentar uma análise comparativa entre dois modelos de atendimento a pessoas em situação de rua, o *Housing First* e o *Treatment First*, trazendo seus principais fundamentos. Partindo do pressuposto de que o acesso à moradia adequada constitui elemento essencial no processo de saída das ruas, demonstrar-se-á que o *Housing First* tem apresentado resultados superiores aos do modelo *Treatment First* (conhecido como “etapista” ou “em escada”), não apenas em relação aos índices de permanência dos participantes na moradia, como também no que diz respeito aos índices de integração comunitária, redução do uso de substâncias psicoativas e diminuição da atuação dos sistemas públicos de saúde, segurança e justiça. O texto foi construído a partir do método de investigação hipotético-dedutivo, com base em consulta a fontes normativas e bibliográficas pertinentes ao tema.

Palavras-chave: Direito à moradia adequada. Situação de rua. Housing First. Treatment First.

Sumário: **1** Introdução – **2** A situação de rua como fenômeno violador do direito à moradia adequada – **3** A relevância do acesso à moradia adequada no processo de superação da situação de rua: a metodologia *Housing First* – **4** Considerações finais – Referências

1 Introdução

De acordo com a Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua, realizada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome entre os anos de 2007 e 2008,¹ no Brasil, são diversos os motivos que levam pessoas a

¹ O levantamento foi feito entre agosto de 2007 e março de 2008, em 71 cidades brasileiras, aí compreendidas as 23 capitais, independentemente de seu porte populacional, e 48 municípios com mais de 300 mil

viverem nas ruas, dentre os quais se destacam o uso de álcool e outras drogas (35,5%), o desemprego (29,8%) e conflitos/desavenças familiares (29,1%). Desses três motivos, ao menos um foi citado por pelo menos 71,3% das pessoas entrevistadas, “(...) muitas vezes de forma correlacionada, ou indicando uma relação causal entre eles”.² A situação de rua, assim, é um fenômeno com causas “(...) múltiplas e variadas, remetendo tanto a fatores circunstanciais, próprios da trajetória de vida de cada indivíduo, quanto a fatores estruturais, inerentes ao sistema capitalista de produção”.³

Dentro do grupo social compreendido como população em situação de rua, há, portanto, pessoas cuja passagem para as ruas está associada a fatores de natureza voluntária, desvinculados da ausência de renda suficiente para fazer face ao custo da moradia, seja para fins de aquisição, seja para fins de locação. Entretanto, isso não muda a relevância de que, em grande medida, a existência de pessoas em situação de rua apresenta-se como consequência de um sistema político, econômico e social excludente, que coloca à margem de suas fronteiras aqueles que não conseguem se enquadrar em seu modelo de produção e distribuição de riquezas, tornando-os redundantes, extranumerários, dispensáveis ou desnecessários, verdadeiras mercadorias desprovidas de utilidade.⁴ Nesse sentido, a situação de rua é um fenômeno social que expressa a face mais cruel do sistema socioeconômico vigente.⁵

Para aqueles indivíduos cuja passagem para as ruas decorre da incapacidade econômica de fazer face ao custo da habitação – circunstância que tem se tornado ainda mais comum no cenário das grandes e médias cidades brasileiras desde a pandemia de COVID-19 –, o acesso à moradia apresenta-se como elemento primordial no processo de superação da situação de rua.

2 A situação de rua como fenômeno violador do direito à moradia adequada

A moradia está amplamente consagrada como direito humano na ordem jurídica internacional, com previsão expressa em diversos atos normativos, ao lado de

habitantes. Não fizeram parte da pesquisa as cidades de São Paulo, Belo Horizonte, Recife e Porto Alegre, porque já contavam com levantamentos semelhantes feitos em anos recentes (BRASIL, 2009, p. 85).

² BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua*. Brasília: 2009.

³ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua*. Brasília: 2009.

⁴ BAUMAN, Zygmunt. *Vidas desperdiçadas*. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

⁵ KOHARA, Luiz Tokuzi. *A moradia é a base estruturante para a vida e a inclusão social da população em situação de rua. Pesquisa sobre os desafios para a efetivação do direito à moradia digna da população em situação de rua: estudo de experiências de atendimento público nas cidades de São Paulo, Belo Horizonte, Salvador e Fortaleza. Relatório técnico final do projeto de pesquisa pós-doutorado sênior (Processo nº 114656/2016-9)*. São Paulo: Fundação Universidade Federal do ABC (UFABC). 2018.

outros direitos humanos de segunda dimensão representativos de necessidades igualmente estruturantes, como saúde, alimentação, trabalho, previdência social, família e cultura. O primeiro ato normativo internacional a assegurar o direito à moradia foi a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, que, em seu art. 25, item 1, estabelece o seguinte:

Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, e a sua família, saúde e 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.⁶

No mesmo sentido, o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.⁷ de 1966, faz alusão expressa à moradia adequada, em seu art. 11, item 1, tratando-a como um dos elementos necessários para o alcance de um nível de vida adequado, nos termos a seguir:

Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.⁸

No Brasil, o direito à moradia foi incluído no rol de direitos sociais pela Emenda Constitucional nº 26/2000, passando a figurar, desde então, como direito fundamental (art. 6º, *caput*, CF/88),⁹ assim como os direitos à educação, saúde, alimentação, trabalho, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados.¹⁰

Apesar de a moradia estar assegurada como direito humano na ordem jurídica internacional e como direito fundamental social na ordem jurídica brasileira,

⁶ ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 13 out. 2021.

⁷ Incorporado à ordem jurídica brasileira por meio do Decreto nº 591/1992.

⁸ ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC)*, de 19 de dezembro de 1966. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em: 14 jun. 2022.

⁹ Antes de sua previsão no rol de direitos sociais do *caput* do art. 6º, a CF/88 já fazia alusão ao direito à moradia no inciso IV do art. 7º, ao tratar dos direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, estabelecendo o direito ao salário mínimo para atendimento das necessidades vitais básicas, dentre as quais a moradia.

¹⁰ Visando à implementação desse direito, a CF/88 atribui a todos os entes federativos competência comum para "(...) promover programas de construção e de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico" (art. 23, IX).

o acesso a ela permanece limitado a uma parcela da população, porque condicionado à existência de uma contrapartida financeira. Embora represente um avanço das lutas sociais, a ampla positivação do direito à moradia não tem resultado no efetivo atendimento das necessidades habitacionais, pois o modo predominante de acesso à habitação, no sistema socioeconômico vigente, ocorre pela aquisição da propriedade privada, o que determina a prevalência do valor de troca sobre o valor de uso da moradia.¹¹

Veja-se que as duas grandes políticas públicas habitacionais já implementadas no Brasil,¹² consideradas aqui em termos de aporte de investimentos e alcance territorial de escala nacional, tiveram por base a concessão de financiamento imobiliário como mecanismo de acesso à habitação, o que atende perfeitamente à dinâmica capitalista, porque mantém o trabalhador, proprietário da força de trabalho, refém de seu emprego e de seu salário, garantindo, assim, a sua dependência em relação ao proprietário dos meios de produção,¹³ já que a venda de sua força de trabalho torna-se condição essencial para o pagamento das prestações assumidas para a compra ou mesmo para a locação da casa própria. Assim, não há efetivação do direito à moradia de maneira universal, pois faz parte da dinâmica do sistema capitalista a existência de imóveis ociosos, que são mantidos nessa condição à espera de valorização.¹⁴

A despeito disso, não se pode perder de vista que a previsão da moradia como direito fundamental social na CF/88 confere-lhe uma dupla dimensão/função, negativa e positiva. A dimensão negativa diz respeito à proteção da moradia contra ingerências do Estado e de particulares. Por outro lado, a dimensão positiva confere à moradia o caráter de direito prestacional, a exigir uma conduta ativa/positiva do Estado, consubstanciada em uma prestação de natureza fática, tal como acontece com os demais direitos sociais, os quais têm por finalidade assegurar a existência

¹¹ MENEZES, Rafael Lessa Vieira de Sá. *Crítica do direito à moradia e das políticas habitacionais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

¹² A primeira foi instituída pelo governo militar, entre os anos de 1964 e 1986, por meio do Banco Nacional da Habitação (BNH). A segunda foi o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), criado pelo governo Lula, que perdurou entre 2009 e 2021, tendo sido recentemente substituído pelo Programa Casa Verde Amarela, no governo Bolsonaro.

¹³ Segundo Menezes (2017, p. 82), a propriedade privada tornou-se um dos principais institutos jurídicos daquilo que ele denomina “sistema sociometabólico do capital”, pelas seguintes razões: “i) é por meio dela que o capitalista reivindica e sustenta a posse dos meios de produção e do produto do trabalho; ii) por meio dele se define a própria condição do proletário, aquele que não tem a propriedade de seus meios de subsistência e que, por isso mesmo, sendo proprietário de sua força de trabalho, a vende ao capitalista por um salário; iii) as trocas em geral que viabilizam a produção capitalista são mediadas pela propriedade privada, ou seja, o instituto está nos extremos de toda relação de troca de mercadorias — é o proprietário da mercadoria que tem a faculdade de aliená-la no mercado e ao fazê-lo o comprador passa a se revestir da qualidade de proprietário; iv) o instituto está por trás do título jurídico que permite ao proprietário extrair renda ou juros com base neste título”.

¹⁴ MENEZES, Rafael Lessa Vieira de Sá. *Crítica do direito à moradia e das políticas habitacionais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

digna das pessoas, promovendo a compensação das desigualdades existentes no plano fático.¹⁵ Assim, em decorrência da dupla função conferida ao direito à moradia no ordenamento jurídico brasileiro, cabe ao Estado agir tanto no sentido de coibir ações que dificultem ou inviabilizem o acesso à habitação quanto no de promover políticas públicas que assegurem a sua efetividade.¹⁶

É essencial ter em vista, ainda, que a efetivação do direito à moradia adequada pressupõe não apenas a garantia a um teto, mas a um local digno para abrigo, em condições razoáveis de localização, habitabilidade e segurança, como preconiza o Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CDESC) da ONU, segundo o qual a moradia adequada é definida a partir da presença dos seguintes elementos:

Segurança da posse: a moradia não é adequada se os seus ocupantes não têm um grau de segurança de posse que garanta a proteção legal contra despejos forçados, perseguição e outras ameaças.

Disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura: a moradia não é adequada, se os seus ocupantes não têm água potável, saneamento básico, energia para cozinhar, aquecimento, iluminação, armazenamento de alimentos ou coleta de lixo.

Economicidade: a moradia não é adequada, se o seu custo ameaça ou compromete o exercício de outros direitos humanos dos ocupantes.

Habitabilidade: a moradia não é adequada se não garantir a segurança física e estrutural proporcionando um espaço adequado, bem como proteção contra o frio, umidade, calor, chuva, vento, outras ameaças à saúde.

A acessibilidade à moradia não é adequada se as necessidades específicas dos grupos desfavorecidos e marginalizados não forem levados em conta.

Localização: a moradia não é adequada se for isolada de oportunidades de emprego, serviços de saúde, escolas, creches e outras instalações sociais ou, se localizados em áreas poluídas ou perigosas.

Adequação cultural: a moradia não é adequada se não respeitar e levar em conta a expressão da identidade cultural.¹⁷

¹⁵ SARLET, Ingo Wolfgang. Algumas notas sobre a eficácia e efetividade do direito à moradia como direito de defesa aos vinte anos da Constituição Federal de 1988. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Org.). *Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar*. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 261-292.

¹⁶ MELO, Lígia. *Direito à moradia no Brasil: política urbana e acesso por meio da regularização fundiária*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

¹⁷ ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. *Comentário Geral nº 04*, 1991. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/moradia/trabalhohabitacaopronto.html#8>. Acesso em: 13 out. 2021. (Grifos nossos).

Portanto, a concretização do direito à moradia pressupõe o acesso a uma habitação bem localizada, em regiões providas de infraestrutura urbana básica,¹⁸ com acesso a serviços públicos essenciais, como transporte, saneamento, coleta de lixo, abastecimento de água e energia elétrica, e também a oportunidades de trabalho/obtenção de renda, cultura e lazer.

Nesse sentido, não há dúvida de que a situação de rua apresenta-se como fenômeno violador do direito à moradia adequada, o que impõe ao Estado o dever de agir no sentido de criar condições para a sua superação, sendo relevante mencionar que, embora a situação de rua tenha causas diversas, só se sujeita ao desabrigo o indivíduo que “(...) vê esgotadas todas as possibilidades de conseguir uma opção de moradia (desde a casa de parentes até o aluguel de um cômodo em cortiço)”.¹⁹

3 A relevância do acesso à moradia adequada no processo de superação da situação de rua: a metodologia *Housing First*

O acesso à moradia adequada apresenta-se como elemento primordial para a superação da situação de rua, pois a habitação constitui a base estruturante para a vida e a inclusão social das pessoas, sendo porta de entrada para o acesso a outros direitos fundamentais igualmente estruturantes de uma existência digna, como trabalho, renda, saúde e educação.²⁰

Partindo do pressuposto de que o acesso à moradia constitui elemento essencial no processo de saída das ruas, o psicólogo canadense Sam Tsemberis desenvolveu um modelo de abordagem e atendimento para desabrigados crônicos ou em situação crônica de rua, considerando-se como tais as pessoas com quadro de transtorno mental grave ou vício em substâncias tóxicas que estivessem vivendo nas ruas e já houvessem apresentado resistência aos tratamentos médicos convencionais oferecidos. Denominado *Housing First*, esse modelo foi aplicado pela primeira vez na cidade de Nova Iorque, em 1992, por meio do *Pathways Housing First Institute*, que, desde então, tem fornecido treinamento e consultoria a outras organizações em diversas partes do mundo.²¹

¹⁸ Nos termos do art. 2º, §5º, da Lei nº 6.766/79, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, “[a] infraestrutura básica dos parcelamentos é constituída pelos equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação”.

¹⁹ SIMÕES JÚNIOR, José Geraldo. *Moradores de rua*. São Paulo: Pólis, 1992.

²⁰ KOHARA, Luiz Tokuzi. *A moradia é a base estruturante para a vida e a inclusão social da população em situação de rua: estudo de experiências de atendimento público nas cidades de São Paulo, Belo Horizonte, Salvador e Fortaleza*. Relatório técnico final do projeto de pesquisa pós-doutorado sênior (Processo nº 114656/2016-9). São Paulo: Fundação Universidade Federal do ABC (UFABC). 2018.

²¹ PADGETT, Deborah K.; HENWOOD, Benjamin F.; TSEMBERIS, Sam J. *Housing First: Ending Homelessness, Transforming Systems and Changing Lives*. Oxford: Oxford University Press, 2016.

O *Housing First* foi pensado e desenvolvido como um serviço de apoio a pessoas com necessidades complexas, como transtorno mental grave e/ou dependência química, e experiência de desabrigo, com o intuito de oferecer-lhes alojamento de maneira imediata, isto é, sem condicionar o acesso à moradia à demonstração de que estejam em condições de viver de forma independente ou com baixo nível de apoio.²² Trata-se, assim, de “(...) um modelo inovador que tem por principal objetivo erradicar a situação de sem abrigo de longa duração” e que está assentado em dois elementos fundamentais: o acesso a uma moradia individualizada e integrada à comunidade e a disponibilização de suporte técnico especializado, individualizado e contínuo.²³

No âmbito da *European Consensus Conference on Homelessness*, realizada na Bélgica, em 2010, utilizou-se o termo *housing-led* para se referir, de maneira mais ampla, a todas as abordagens que têm por foco o fornecimento de habitação com suporte como o passo inicial para a superação da situação de rua.²⁴ O termo *housing-led*, portanto, engloba o termo *Housing First*, que constitui uma das abordagens aplicáveis para a prevenção/solução da situação de rua, tendo por base o acesso à habitação permanente como pré-requisito para uma maior integração comunitária/social.²⁵

No modelo *Housing First*, a moradia constitui o ponto de partida, e não a última etapa do processo de superação da situação de rua. Trata-se de uma lógica inversa àquela adotada no modelo convencional (e ainda predominante) de abordagem a pessoas em situação de rua, o *Treatment First*, também conhecido como *etapista*, em *escada* ou *cuidado contínuo linear*,²⁶ que pressupõe, para o acesso à moradia, um acolhimento inicial e provisório em abrigos e repúblicas, assim como

²² PLEACE, Nicholas; BAPTISTA, Isabel; KNUTAGÅRD, Marcus. *Housing First in Europe: an overview of implementation, strategy and fidelity*. Bruxelas: Housing First Europe Hub, 2019.

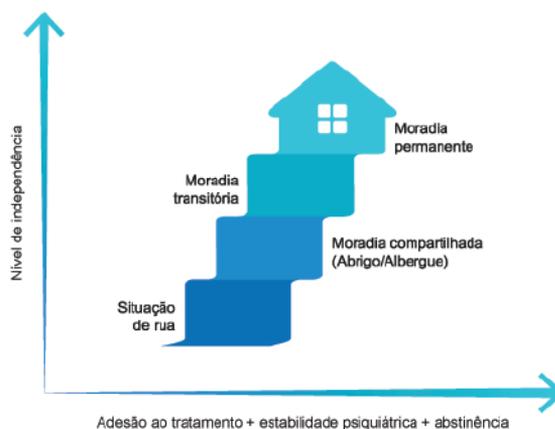
²³ NPISA. Núcleo de Planeamento e Intervenção Sem Abrigo (NPISA) de Lisboa. *Modelo Housing First*. Lisboa: [s.n.], 2021.

²⁴ Nos países europeus, a “situação de rua” é referida como “situação de sem-abrigo”. De acordo com o item n.º 3 da Estratégia Nacional para a Integração das Pessoas em Situação de Sem-Abrigo (ENIPSSA) 2017-2023, de Portugal, aprovada pela Resolução n.º 107 do Conselho de Ministros, de 25 jul. 2017: “[c]onsidera-se pessoa em situação de sem-abrigo aquela que, independentemente da sua nacionalidade, origem racial ou étnica, religião, idade, sexo, orientação sexual, condição socioeconómica e condição de saúde física e mental, se encontre: Sem teto, vivendo no espaço público, alojada em abrigo de emergência ou com paradeiro em local precário; ou Sem casa, encontrando-se em alojamento temporário destinado para o efeito” (PORTUGAL, 2017, s/p).

²⁵ EUROPEAN COMMISSION. *European Consensus Conference on Homelessness: Policy Recommendations of the Jury*. Brussels: European Commission, 2010. Disponível em: https://www.feantsa.org/download/2011_02_16_final_consensus_conference_jury_recommendations_en-22191246727835177211.pdf?force=true. Acesso em: 25 abr. 2022.

²⁶ Muitos dos trabalhadores vinculados ao *Pathways Housing First Institute* haviam trabalhado no atendimento de pessoas em situação de rua com base no modelo convencional e vivenciado as suas falhas. Foi essa experiência que levou à criação do *Housing First*. A ideia foi propor uma mudança na metodologia até então adotada, que vinha apresentando baixas taxas de estabilidade habitacional (PADGETT; HENWOOD; TSEMBERIS, 2016, p. 30).

a submissão a tratamento médico e a mudança comportamental em caso de vício. O acolhimento permanente e individual, portanto, só ocorre ao final do processo de reabilitação, após cumpridos esses pré-requisitos,²⁷ como se explicita na figura a seguir:



Fonte: PADGETT; HENWOOD; TSEMERIS, 2016, p. 22.

A abordagem proposta pelo *Housing First* envolve uma intervenção clínica e habitacional complexa, baseada em oito princípios, quais sejam: a concepção da moradia como direito humano; o respeito à autonomia/escolha do participante; a separação entre moradia e tratamento; a orientação para o *recovery*;²⁸ a redução de danos; o engajamento ativo sem coerção; o planejamento individualizado, centrado nas necessidades de cada participante; e o suporte flexível e permanente, pelo tempo que se mostrar necessário.²⁹

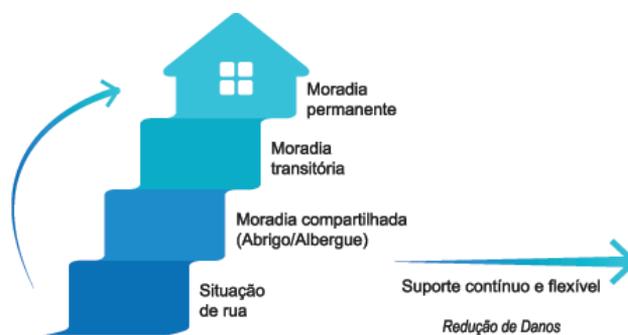
Com base em tais princípios, é traçada uma linha de atendimento que preciza o acesso imediato a uma habitação permanente, independente/individualizada, integrada à cidade e dispersa no território urbano, sem a exigência de prévia submissão a tratamento médico ou de demonstração de sobriedade em relação ao uso de substâncias psicoativas. O tratamento existe, mas ocorre paralelamente ao alojamento e de maneira individualizada. Disponibiliza-se aos participantes

²⁷ BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. *É possível Housing First no Brasil? Experiências de moradia para população em situação de rua na Europa e no Brasil*. Brasília: MMFDH, 2019. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/populacao-em-situacao-de-rua/DHUM0117_21x26cm_WEB4Pg.Separadas.pdf. Acesso em: 19 jan. 2022.

²⁸ O conceito de *recovery* compreende não só a recuperação da saúde física e mental, mas a melhoria da qualidade de vida do participante como um todo. Trata-se de "(...) um processo de fortalecimento pessoal que envolve a reaquisição de um sentimento de esperança face ao futuro e a assunção do controle das pessoas sobre as decisões importantes que afetam as suas vidas" (NPISA, 2021, p. 19).

²⁹ PLEACE, Nicholas; BAPTISTA, Isabel; KNUTAGÅRD, Marcus. *Housing First in Europe: an overview of implementation, strategy and fidelity*. Bruxelas: Housing First Europe Hub, 2019.

um suporte intensivo, mas, ao mesmo tempo, flexível e moldado às suas necessidades individuais, assegurando-se-lhes alto nível de controle no que tange ao tipo de habitação e de tratamento que receberão. Assim, os participantes têm a oportunidade de tomar decisões sobre suas vidas, como a escolha de onde e com quem morar e os serviços de que farão uso.³⁰ A figura a seguir apresenta a lógica do modelo *Housing First*, permitindo a identificação das diferenças em relação ao modelo convencional, descrito na figura anterior:



Fonte: PADGETT; HENWOOD; TSEMBERIS, 2016, p. 30.

Em geral, no *Housing First*, o acesso à moradia ocorre por meio da locação de imóveis junto ao mercado, sem a transferência da propriedade privada ao participante, e o locatário deve contribuir com até 30% (trinta por cento) de sua renda para o pagamento do aluguel e outras despesas pertinentes à habitação (taxas de condomínio, água e energia elétrica, por exemplo), além de permitir a visita periódica da equipe de apoio à sua residência, sendo essas as duas regras básicas às quais o participante deve aderir por ocasião de sua inclusão no programa.³¹

A primeira testagem do projeto-piloto de *Housing First* implementado em Nova Iorque³² revelou que 88% dos participantes permaneceram alojados na habitação,

³⁰ BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. *É possível Housing First no Brasil? Experiências de moradia para população em situação de rua na Europa e no Brasil*. Brasília: MMFDH, 2019. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/populacao-em-situacao-de-rua/DHUM0117_21x26cm_WEB4Pg.Separadas.pdf. Acesso em: 19 jan. 2022.

³¹ PADGETT, Deborah K.; HENWOOD, Benjamin F.; TSEMBERIS, Sam J. *Housing First: Ending Homelessness, Transforming Systems and Changing Lives*. Oxford: Oxford University Press, 2016.

³² Entre novembro de 1997 e janeiro de 1999, foram recrutados 225 participantes, sendo 99 no grupo experimental *Housing First* e 126 no grupo submetido ao modelo *Treatment First*, os quais foram acompanhados por quatro anos. Para serem recrutadas como participantes, as pessoas abordadas deveriam cumprir os seguintes critérios: ter passado 15 dos últimos 30 dias nas ruas ou em espaços públicos; ter histórico de desabrigo nos últimos 6 meses; e ter diagnóstico psiquiátrico de transtorno mental grave, caracterizado, por exemplo, por quadros de esquizofrenia, bipolaridade ou depressão grave. O abuso de

enquanto, entre os participantes do modelo *Treatment First*, esse índice foi de apenas 47%. No que tange ao uso de substâncias psicoativas, verificou-se que os indivíduos designados para o grupo *Housing First* apresentaram propensão três vezes menor à sua utilização já no ano seguinte ao abrigo, se comparados aos indivíduos designados para o grupo *Treatment First*.³³ Aferiu-se, ainda, entre os participantes do *Housing First*, uma redução considerável da utilização de urgências hospitalares, da quantidade de internações em clínicas de saúde mental e da atuação dos sistemas de segurança e justiça, o que representa diminuição de custos para o poder público.^{34 35}

No projeto-piloto, os participantes do *Housing First* tiveram acesso imediato a um apartamento individual, em áreas bem localizadas da cidade de Nova Iorque, e receberam serviços de apoio 24 horas por dia, 7 dias por semana, ao passo que os participantes do *Treatment First* foram colocados em abrigos/albergues, com instalações para dormir, cozinhar e tomar banho compartilhadas, além da imposição de regras relativas a toque de recolher, recebimento de visitas e comportamento no local. Dos participantes do *Treatment First*, exigiu-se, ainda, a frequência a grupos terapêuticos para desintoxicação e reabilitação, em se tratando de pessoas com histórico de uso de substâncias psicoativas. O acesso ao apartamento individual foi colocado como um objetivo a ser atingido, uma espécie de recompensa final cujo alcance foi vinculado ao cumprimento dos requisitos mencionados.³⁶

A partir de estudos qualitativos, constatou-se que a razão para a alta taxa de abandono do modelo *Treatment First*, comparativamente ao modelo *Housing First*, esteve fortemente relacionada ao baixo grau de liberdade concedida aos participantes durante o acolhimento, já que, nos abrigos/albergues, as visitas de familiares e amigos eram proibidas ou bastante restritas e a concessão de folgas/saídas aos finais de semana dependia da demonstração de bom comportamento nos dias

substâncias psicotrópicas não foi um critério de elegibilidade, mas 90% dos participantes apresentaram esse histórico (PADGETT; HENWOOD; TSEMBERIS, 2016, p. 79).

³³ PADGETT, Deborah K.; HENWOOD, Benjamin F.; TSEMBERIS, Sam J. *Housing First: Ending Homelessness, Transforming Systems and Changing Lives*. Oxford: Oxford University Press, 2016.

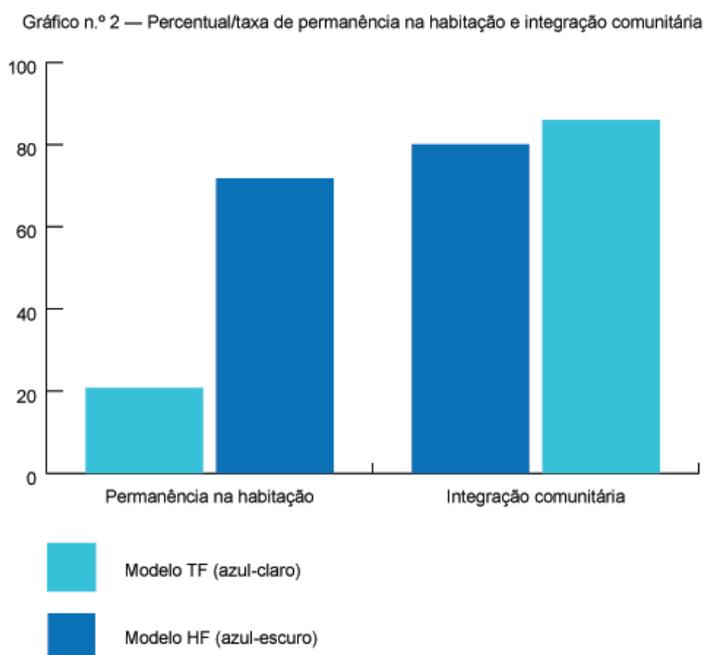
³⁴ De acordo com o finlandês Juha Kaakinen, especialista no modelo HF, “[c]usta menos dar uma casa que manter que manter as pessoas sem-abrigo (...). O ponto principal é: temos razões éticas pelas quais devemos fornecer casa a todos. Mas também sabemos que é economicamente viável para a sociedade que o façamos. Custa menos fornecer uma casa adequada do que manter as pessoas sem-abrigo. Pensando aqui até nos cuidados de saúde que acarretam, no dano na saúde pública e na sua ausência da nossa economia” (REIS, 2021, s/p).

³⁵ BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. *É possível Housing First no Brasil? Experiências de moradia para população em situação de rua na Europa e no Brasil*. Brasília: MMFDH, 2019. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/populacao-em-situacao-de-rua/DHUM0117_21x26cm_WEB4Pg.Separadas.pdf. Acesso em: 19 jan. 2022.

³⁶ PADGETT, Deborah K.; HENWOOD, Benjamin F.; TSEMBERIS, Sam J. *Housing First: Ending Homelessness, Transforming Systems and Changing Lives*. Oxford: Oxford University Press, 2016.

anteriores.³⁷ Assim, não havia, na abordagem *Treatment First*, qualquer incentivo para o estabelecimento/restabelecimento de relações sociais/integração comunitária até que haja certo grau de estabilidade em relação ao uso dos medicamentos e à sobriedade. Ao contrário, o que se observa é a existência de um alto nível de supervisão e controle sobre o modo de vida dos participantes, e esse elemento foi considerado determinante para as altas taxas de abandono do modelo.³⁸

Um levantamento mais recente, realizado âmbito do HOME_EU *Project*, em 2020, também demonstra a efetividade do modelo *Housing First* nos países europeus, indicando taxas de permanência na moradia e de integração comunitária superiores às aferidas junto aos participantes do modelo *Treatment First*, como se infere do gráfico abaixo:

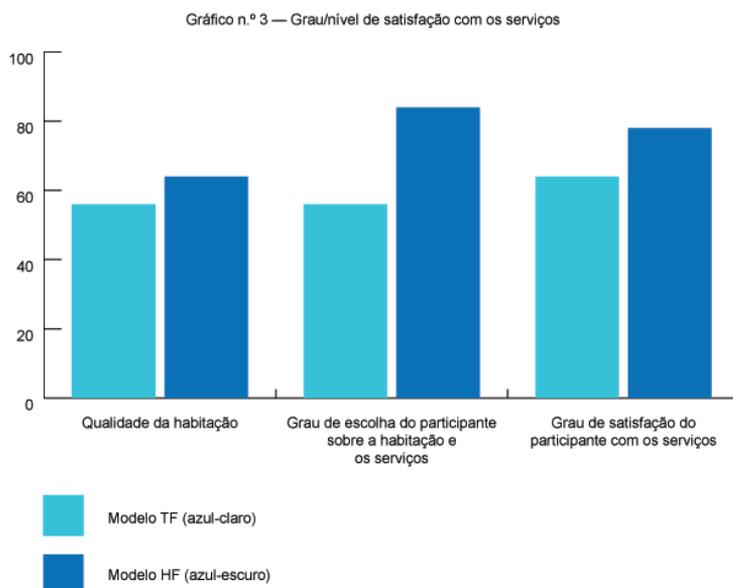


Fonte: HOME_EU, 2020, s/p.

Na comparação entre os dois modelos, merecem destaque, ainda, os níveis de qualidade da habitação e de autonomia dos participantes, assim como o grau de satisfação com os serviços oferecidos, explicitados no gráfico a seguir:

³⁷ Referindo-se ao acolhimento ofertado, uma ex-participante do modelo *Treatment First* relatou que teria se sentido mais livre se estivesse numa prisão (PADGETT; HENWOOD; TSEMBERIS, 2016, p. 101).

³⁸ PADGETT, Deborah K.; HENWOOD, Benjamin F.; TSEMBERIS, Sam J. *Housing First: Ending Homelessness, Transforming Systems and Changing Lives*. Oxford: Oxford University Press, 2016.



Fonte: HOME_EU, 2020, s/p.

Diante dos bons resultados obtidos, o *Housing First* vem sendo cada vez mais utilizado como metodologia para o atendimento de pessoas em situação de rua em diversas partes do mundo,³⁹ sendo feitas as adequações pertinentes e necessárias ao contexto de cada localidade.

4 Considerações finais

Embora a impossibilidade econômica de fazer face ao custo da moradia não seja o único fator responsável pela existência de pessoas vivendo nas ruas, o acesso à habitação constitui elemento primordial no processo de superação da situação de rua, na medida em que viabiliza a concretização de outros direitos fundamentais igualmente estruturantes, como saúde e trabalho.

Assim, não se trata de erigir a moradia à condição de solução única e suficiente para a situação de rua, mas, sim, de tratá-la como o ponto de partida no processo de reversão desse fenômeno social, sendo essa a concepção sobre a qual está embasado o modelo *Housing First*, em que a oferta da habitação constitui a primeira (mas não a única) ferramenta de atuação, somando-se a ela uma rede de suporte social ampla e intensiva, de acordo com as necessidades individuais de cada usuário.

³⁹ Atualmente, o modelo *Housing First* é utilizado em várias outras cidades dos Estados Unidos, além de Nova Iorque, assim como no Canadá e, de maneira crescente, em países da Europa (CRESCER, 2022, s/p).

Como se viu neste trabalho, a metodologia de atendimento a pessoas em situação de rua denominada *Housing First* tem apresentado resultados superiores aos do modelo convencional, o *Treatment First*, conhecido como “etapista” ou “em escada”, não apenas em relação aos índices de permanência dos participantes na moradia, como também no que diz respeito aos índices de integração comunitária, redução do uso de substâncias psicoativas e diminuição da atuação dos sistemas públicos de saúde, segurança e justiça.

Referências

Fontes primárias

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 jun. 2022.

BRASIL. *Decreto nº 591, de 06 de julho de 1992*. Promulga o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em: 14 jun. 2022.

BRASIL. *Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979*. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm. Acesso em: 14 jun. 2022.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. *Comentário Geral nº 04, 1991*. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/moradia/trabalhohabitacaopronto.html#8>. Acesso em: 13 out. 2021.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948*. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 13 out. 2021.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), de 19 de dezembro de 1966*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em: 14 jun. 2022.

PORTUGAL. *Resolução do Conselho de Ministros nº 107, de 25 jul. 2017*. Aprova a Estratégia Nacional para a Integração de Pessoas em Situação de Sem - Abrigo 2017 -2023 (ENIPSSA 2017 -2023).

Fontes secundárias

BAUMAN, Zygmunt. *Vidas desperdiçadas*. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. *É possível Housing First no Brasil? Experiências de moradia para população em situação de rua na Europa e no Brasil*. Brasília: MMFDH, 2019. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/populacao-em-situacao-de-rua/DHUM0117_21x26cm_WEB4Pg.Separadas.pdf. Acesso em: 19 jan. 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua*. Brasília: 2009.

CRESCER – ASSOCIAÇÃO DE INTERVENÇÃO COMUNITÁRIA. *Podemos erradicar as situações crônicas de sem abrigo? Modelo Housing First: a habitação como um direito humano fundamental*. Lisboa: 2022.

EUROPEAN COMMISSION. *European Consensus Conference on Homelessness: Policy Recommendations of the Jury*. Brussels: European Commission, 2010. Disponível em: https://www.feantsa.org/download/2011_02_16_final_consensus_conference_jury_recommendations_en-22191246727835177211.pdf?force=true. Acesso em: 25 abr. 2022.

HOME_EU - HOMELESSNESS AS UNFAIRNESS. *Housing First Model: to end homelessness in Europe*. Results of H2020 HOME_EU project, 2020.

KOHARA, Luiz Tokuzi. *A moradia é a base estruturante para a vida e a inclusão social da população em situação de rua. Pesquisa sobre os desafios para a efetivação do direito à moradia digna da população em situação de rua: estudo de experiências de atendimento público nas cidades de São Paulo, Belo Horizonte, Salvador e Fortaleza*. Relatório técnico final do projeto de pesquisa pós-doutorado sênior (Processo nº 114656/2016-9). São Paulo: Fundação Universidade Federal do ABC (UFABC). 2018.

MELO, Lígia. *Direito à moradia no Brasil: política urbana e acesso por meio da regularização fundiária*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

MENEZES, Rafael Lessa Vieira de Sá. *Crítica do direito à moradia e das políticas habitacionais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

NPISA. Núcleo de Planeamento e Intervenção Sem Abrigo (NPISA) de Lisboa. *Modelo Housing First*. Lisboa: [s.n.], 2021.

PADGETT, Deborah K.; HENWOOD, Benjamin F.; TSEMBERIS, Sam J. *Housing First: Ending Homelessness, Transforming Systems and Changing Lives*. Oxford: Oxford University Press, 2016.

PLEACE, Nicholas; BAPTISTA, Isabel; KNUTAGÄRD, Marcus. *Housing First in Europe: an overview of implementation, strategy and fidelity*. Bruxelas: Housing First Europe Hub, 2019.

REIS, Catarina. *Custa menos dar uma casa que manter que manter as pessoas sem-abrigo*. Entrevista concedida por Juha Kaakinen, em 15 jun. 2021. Disponível em: <https://amensagem.pt/2021/06/15/sem-abrigo-albergues-condicao-como-finlandia-housing-first-pode-mudar-lisboa/>. Acesso em: 01 jul. 2022.

SARLET, Ingo Wolfgang. Algumas notas sobre a eficácia e efetividade do direito à moradia como direito de defesa aos vinte anos da Constituição Federal de 1988. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Org.). *Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar*. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 261-292.

SIMÕES JÚNIOR, José Geraldo. *Moradores de rua*. São Paulo: Pólis, 1992.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

LIMA, Sílvia Tibo Barbosa; GAIO, Daniel. Políticas de moradia para pessoas em situação de rua: uma abordagem comparativa entre os modelos *Housing First* e *Treatment First*. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 8, n. 15, p. 165-178, jul./dez. 2022.
