É POSSÍVEL **HOUSING FIRST** NO BRASIL?

Experiências de Moradia para População em Situação de Rua na Europa e no Brasil

União Europeia
Diálogos UNIÃO EUROPEIA BRASIL
MORADIA PRIMEIRO
SECRETARIA NACIONAL DE PROTEÇÃO GLOBAL
MINISTÉRIO DA MULHER, DA FAMÍLIA E DOS DIREITOS HUMANOS
PÁTRIA AMADA BRASIL GOVERNO FEDERAL

B823p

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 / Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. – Brasília: MMFDH, 2019.

89 p.

ISBN: 978-65-81067-05-2 (Suporte: Papel)

ISBN: 978-65-81067-04-5 (Suporte: E-book Formato Ebook: PDF

1. Pessoas em situação de rua. 2. Moradia. 3. Direitos Humanos. 4. Housing First. 5 Políticas Públicas. I. Título.

CDU: 305.56

Uso e divulgação dos dados

Os dados da presente proposta não deverão ser divulgados e não deverão ser duplicados, utilizados ou divulgados, no todo ou em parte, para qualquer outra finalidade que não a de avaliar a proposta. As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não representam, necessariamente, o ponto de vista do Governo Brasileiro e da União Europeia.

É POSSÍVEL **HOUSING FIRST** NO BRASIL?

Experiências de Moradia para População em Situação de Rua na Europa e no Brasil

EXPEDIENTE

Presidente da República Federativa do Brasil
Jair Messias Bolsonaro

Vice-Presidente da República Federativa do Brasil
Antônio Hamilton Martins Mourão

Ministra de Estado da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos
Damares Regina Alves

Secretária Executiva do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos
Tatiana Barbosa de Alvarenga

Secretário Nacional de Proteção Global
Alexandre Magno Fernandes Moreira

Diretor de Programas
Everton Kischlat

Coordenador-Geral dos Direitos das Populações em Situação de Risco
Carlos Alberto Ricardo Jr.

Chefe da Assessoria Especial de Assuntos Internacionais
Milton Nunes Toledo Júnior

Autores da Publicação
Luiz Tokuzi Kohara
Maria Teresa Duarte
Marina Moreto

Coordenação Técnica e organização
Carlos Alberto Ricardo Jr.
Francisco das Chagas Santos do Nascimento

Revisão
Carlos Alberto Ricardo Jr.
Emilly Rayanne Coelho Silva
Francisco das Chagas Santos do Nascimento
Vitor Silva Martins Costa

DELEGAÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA NO BRASIL

Embaixador
Ignacio Ybáñez

Primeira Secretária - Chefa do Sector FPI
Team Regional Américas
Maria Rosa Sabbatelli

Adido Civil - Gerente de Projetos - Instrumento da Parceria (FPI)
Team Regional Américas
Costanzo Fisogni

CONSÓRCIO EXECUTOR

CESO Development Consultants/WYG/ Camões, I.P.

CONTATOS

Direção Nacional da Iniciativa
dialogos.setoriais@planejamento.gov.br
www.sectordialogues.org

APRESENTAÇÃO

Neste ano em que celebramos os dez anos da edição do Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009, que instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPSR), o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH) tem a satisfação de apresentar esta publicação como resultado da exitosa parceria entre o Brasil e a União Europeia por meio do Projeto Diálogos Setoriais. O tema da população em situação de rua foi incorporado ao Diálogos Setoriais em 2012. Desde então, houve frutíferos diálogos, trocas de experiências e aprofundamento nas reflexões e propostas de políticas públicas para enfrentar o fenômeno da situação de rua.

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. Os ganhos para o Brasil foram significativos.

Com uma melhor compreensão do tema, foi possível amadurecer as políticas públicas voltadas a esse tão vulnerável segmento da população. Como exemplo, anoto que o Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua (CIAMP-Rua) — órgão consultivo do MMFDH — prioriza, desde julho de 2016, o acesso à moradia, que passou a ser tratado como um direito humano promotor de outros direitos.

Com a presente publicação, busca-se fomentar os passos seguintes a serem dados no Brasil. Além de aprofundar-se no tema do Housing First, a obra apresenta experiências exitosas que podem servir de referência para o país.

O Governo Federal assumiu o compromisso de dar respostas efetivas a essas questões, razão pela qual tem envidado esforços no sentido de compartilhar com a gestão pública, academia e toda a sociedade a metodologia que, no Brasil, recebeu o nome Moradia Primeiro. Diante da necessidade de avançar para além do modelo por etapas ainda vigente no país, tem organizado ou apoiado diversos eventos para a difusão de conhecimentos na área, tais como seminários, audiências públicas, congressos e encontros locais e nacionais. Essas ações também têm o objetivo de promover a superação dos preconceitos e da estigmatização sofrida cotidianamente pela população em situação de rua, bem como envolver a sociedade brasileira na construção de soluções efetivas para o problema de fundo.

O desafio apresentado à sociedade brasileira é que cada pessoa, seja um gestor público, membro de organização da sociedade civil ou cidadão comum, sinta-se responsável por contribuir com os projetos de Moradia Primeiro da sua cidade. Não podemos mais aceitar como normal que famílias, mulheres, homens, crianças, adolescentes ou idosos venham a experimentar ou retornar à situação de rua.

É com esse espírito de solidariedade e de construção do bem comum que o MMFDH entrega esta publicação à sociedade brasileira. Que possamos, juntos, encontrar soluções para que nenhuma pessoa precise morar na rua. A resposta que tem produzido os resultados mais efetivos de saída definitiva das ruas em diversos países está posta. Daí, perguntamos: é possível o Housing First no Brasil?

Um grande abraço e boa leitura!
Damares Regina Alves
Ministra de Estado da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos

PREFÁCIO

A União Europeia teve a satisfação de trabalhar junto com o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH) na análise dos desafios para enfrentar eficazmente o fenômeno das pessoas em situação de rua (Pop Rua). A parceria, já iniciada em 2013, continuou hoje por meio deste novo projeto para compartilhar experiências e analisar o modelo de assistência "Moradia Primeiro" (Housing First em inglês).

O fenômeno de Pop Rua vai além do efeito visível de pessoas sem moradia nas ruas das nossas cidades. É mais profundo e com consequências graves sobre o indivíduo e na sociedade, como a expectativa de vida reduzida, os problemas de saúde, a discriminação, o isolamento e as barreiras ao acesso a serviços e benefícios públicos básicos e ao mercado de trabalho. As causas são diversas, complexas e às vezes interligadas: desemprego, mercado de trabalho fragilizado, pobreza, migração, envelhecimento da população, problemas de saúde, rupturas no relacionamento social e familiar, falta de moradias populares para aluguel e venda, apoio inadequado às pessoas que deixam instalações de atendimento, hospitais, prisões ou outras instituições públicas.

A crise econômica mundial do ano 2008 e suas consequências negativas nos índices de Pop Rua na União Europeia levaram as autoridades europeias a organizar respostas mais incisivas. Os Estados-Membros da União Europeia reforçaram suas políticas sociais e, em diferentes países, desenvolveram o modelo de "Moradia Primeiro". Introduziram-se políticas eficientes para evitar despejos. Trabalhou-se intensamente na prevenção para que pessoas em situação de vulnerabilidade não passassem a ser também Pop Rua. Incrementaram-se serviços de qualidade para os sem-abrigos buscando identificar opções de recolocação rápida. Ademais, trabalhou-se na coleta sistemática de dados, monitoramento e uso de definições uniformizadas, já que o fenômeno às vezes é catalogado de forma diferente pelos países, sem que possam ser feitas comparações sobre a eficácia das políticas implementadas.

Além disso, o pacote de investimento social da União Europeia incentiva a elaboração das políticas dos seus Estados-Membros por meio do Fundo Social Europeu (FSE), do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) ou ainda do Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas mais Carenciadas (FEAD).

Na União Europeia o conceito de moradia não é somente uma necessidade social, é também um direito humano considerado como eixo central da política "Moradia Primeiro". É nesse âmbito que o nosso projeto, então, oferece uma grande oportunidade de troca de experiências entre a União Europeia e o Brasil, tendo já opções de atuação e casos de êxito para serem compartilhados. A nossa atuação é baseada na vontade de refletir sobre os problemas e, igualmente, de proteger em primeiro lugar, jovens e crianças, migrantes, pessoas LGBTI, mulheres e famílias que estão cada vez mais em risco de não ter moradia.

Uma intervenção conjunta e bem planejada do Estado, da sociedade civil e do setor privado, pode ajudar a conter ou, até diminuir consideravelmente, esse fenômeno que gera alto custo social, assim como reinstaurar direitos básicos das pessoas, e desenvolver sociedades socialmente mais coesas e pacíficas.

É por isso que nós, da União Europeia, junto com o Brasil olhamos, como parceiros, esse desafio das nossas sociedades modernas, com a percepção de que já temos respostas que se demostraram eficazes, como o "Housing First".

Ignacio Ybáñez
Embaixador da União Europeia no Brasil

ÍNDICE

1. Introdução 18

Contexto da publicação 20

2. O modelo Housing First 21

Princípios do Modelo Housing First 22
Resultados do Housing First 24

3. União Europeia – Experiências de Housing First 26

Introdução 26
Portugal – Casas Primeiro e É uma Casa 29
Escócia - Glasgow Housing First 58
França - Un chez soi d'abord 62
Irlanda - Dublin Housing First 67
Bélgica - Housing First Belgium 72
Espanha - Programa Hábitat 78

4. Brasil – Experiências de habitação e Housing First para população em situação de rua 96

Apresentação 96
Acesso à moradia pela População em Situação de Rua a partir da Política Nacional para População de Rua 106
Experiências de Housing First no Brasil 119

5. Conclusões e Recomendações 138

6. Referências 144

7. Anexos 151

LISTA DE SIGLAS PRINCIPAIS

AEIPS	Associação para o Estudo e Integração Psicossocial
CIAMP-Rua	Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua
ENIPSA	Estratégia Nacional para a Integração das Pessoas Sem Abrigo
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto Pesquisa Econômica Aplicada
ISPA	Instituto Universitário
MNPR	Movimento Nacional da População de Rua
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
ONU	Organização das Nações Unidas
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PMPSA	Programa Municipal para a Pessoa Sem Abrigo
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNPSR	Política Nacional para a População em Situação de Rua

Figura 1
Morador de Lisboa numa das casas do Programa Casas Primeiro

Fonte: Visitas às experiências de Housing First em Madri, Lisboa e Cascais, setembro de 2019

Os estudos e avaliações realizados sobre o 'Housing First', têm mostrado que se trata de uma solução mais rápida, de custo mais baixo e com resultados extraordinários, já investigados por várias universidades, que traz maior integração comunitária, maior redução dos sintomas na área da saúde mental, maior bem-estar, satisfação, contatos com a vizinhança e relações sociais. Logo, não é apenas uma casa, é uma casa que transforma e permite a recuperação total da pessoa que antes vivia em situação de rua.

José Ornelas [1]

1. Professor representante do Instituto Universitário (ISPA), da Associação para o Estudo e Integração Psicossocial (AEIPS) de Portugal e Coordenador do Home EU, consórcio composto por doze parceiros de nove países da União Europeia para o desenvolvimento de pesquisas e avaliação sobre Housing First.

1. INTRODUÇÃO

O modelo Housing First vem se mostrando uma abordagem inovadora e eficaz para resolver as situações das pessoas em situação de rua. Desenvolvido inicialmente em Nova Iorque, na década de 90 do século passado (Tsemberis, 1999), o modelo vem sendo implementado progressivamente não apenas nos EUA, mas num número crescente de países em vários pontos do globo. Na Europa, nos últimos dez anos, a abordagem de Housing First tem também suscitado o interesse das organizações que intervêm nesta área, dos pesquisadores e dos gestores políticos.

No Brasil, estima-se que mais de 100 mil pessoas se encontram desabrigadas, sós ou com familiares vivendo nas calçadas, praças, marquises, debaixo de viadutos ou em outros locais degradados, sem nenhuma proteção e privacidade, conforme estimativa do Instituto Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) realizada em 2016 (BRASIL, 2016a), além de pessoas e famílias que se utilizam de centros de acolhida temporários, em diversas cidades. Se considerarmos os dados de agosto de 2019, do Cadastro Único para Programas do Governo Federal, o número de pessoas em situação de rua cadastradas chega a 136.976.

Já na Europa, a Comissão Europeia estima que anualmente cerca de 4,1 milhões de pessoas na União Europeia estão expostas à situação de rua e que todas as noites cerca de 410.000 pessoas dormem nas ruas ou em centros de alojamento das cidades europeias (European Commission, 2013).

O progressivo reconhecimento da validade do modelo Housing First na resolução da situação de rua é resultado de várias iniciativas realizadas na última década, em diferentes países europeus.

No caso brasileiro, a instituição da Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPSR) (BRASIL, 2009a), há 10 anos atrás, foi fundamental para a formulação das políticas públicas por parte do governo federal, com mudanças no modo de o Estado se relacionar com esse segmento.

Deve-se ressaltar o avanço na visibilização dessa realidade em âmbito nacional, destacadamente, com a formação, em 2004, do Movimento Nacional da População de Rua (MNPR)[1] e com o comprometimento de organizações não governamentais, instituições religiosas e de integrantes do poder público de diferentes instituições na defesa dos direitos da população em situação de rua.

A moradia é base estruturante das famílias, o que não deve ser diferente para a população em situação de rua, mas ela necessita de suporte de diferentes áreas para superação das fragilidades. A sobrevivência na rua é constituída de relações, formas e dinâmicas que não correspondem ao cotidiano de quem tem uma moradia, nesse sentido, a fragmentação das políticas públicas para a população em situação de rua tem prejudicado a eficácia dos programas. Portanto, é essencial que o acesso à moradia se dê articulado a outros programas sociais de forma intersetorial, pois a vida na rua agrava e gera muitos outros problemas para quem está nessa situação. A superação das inúmeras fragilidades e mudanças na nova forma de viver na perspectiva da autonomia exige um percurso de tempo com apoio conforme cada situação específica.

É fundamental, portanto, a inserção da população em situação de rua nos programas habitacionais, em particular, nos centros urbanos, e propiciar o uso dos serviços que a cidade oferece, tendo em vista o processo de emancipação e fortalecimento da cidadania. A moradia em áreas sem infraestrutura, sem serviços e sem trabalho inviabiliza a estruturação da vida.

Nos últimos anos, em várias cidades do Brasil, ainda que em pequeno número e em determinadas circunstâncias, ocorreram acessos à moradia da população em situação de rua. Trataremos nos próximos capítulos um levantamento dessas experiências e de experiências europeias com objetivo de contribuir para o avanço das políticas públicas de acesso à moradia para essa população no Brasil.

1. O MNPR nasceu da articulação das lideranças da população em situação de rua, destacadamente, de São Paulo e Belo Horizonte, para exigir justiça e defesa da dignidade humana, após o massacre dos mais violentos ocorridos na cidade de São Paulo, na madrugada do dia 19 de agosto de 2004, que exterminou a vida de 10 pessoas que dormiam nas proximidades da Praça da Sé. O MNPR foi lançado no IV Festival Lixo e Cidadania na cidade de Belo Horizonte.

Contexto da publicação

Esta publicação faz parte do projeto Habitação para a População em Situação de Rua – Um direito humano, do Apoio aos Diálogos Setoriais União Europeia – Brasil, e deu continuidade aos trabalhos desenvolvidos em 2013 pela mesma iniciativa, com o intuito de fortalecer os avanços necessários da Política Nacional para a População em Situação de Rua do Brasil.

Em 2013 foi pesquisado e analisado o funcionamento das políticas para a população em situação de rua do Brasil e da Europa e onde os princípios do Housing First foram amplamente divulgados em nosso país. O objetivo do projeto desenvolvido entre 2018 e 2019 foi observar mais atentamente o funcionamento do Housing First europeu, reconhecer as iniciativas brasileiras que seguem estas ideias e difundi-las em âmbito nacional, incentivando uma transição do modelo em que, em geral, a moradia é o último "degrau" do atendimento da população em situação de rua para um modelo onde a habitação, o trabalho e a emancipação das pessoas passam a ser o foco das políticas públicas para esta população.

O projeto propôs a troca de experiências com três cidades da União Europeia (Lisboa e Cascais em Portugal e Madri na Espanha), consideradas como casos exitosos na articulação de serviços e no atendimento à população em situação de rua no modelo Housing First. Estiveram presentes nessas visitas, representantes do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos do Brasil e a perita europeia contratada para o projeto.

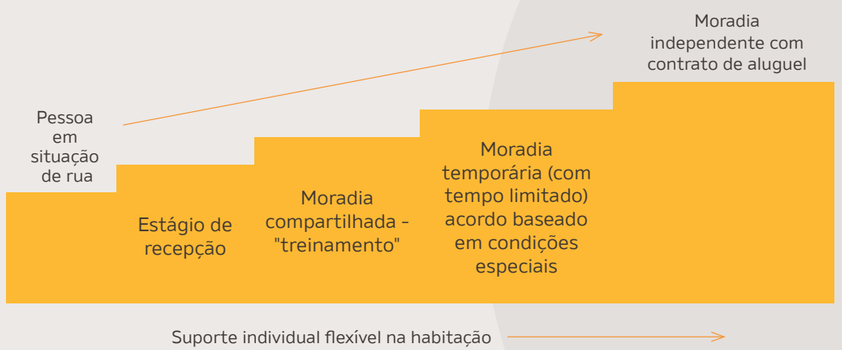
A finalização desse projeto se deu com a realização de um seminário internacional sobre moradia para a população em situação de rua, com representantes da União Europeia, gestores do governos estaduais, municipais, distrital e federal das políticas de habitação, trabalho, saúde, assistência social, educação, segurança, justiça, cultura, esporte, bem como representantes da sociedade civil organizada, para diálogo sobre as experiências nacionais e internacionais.

2. O MODELO HOUSING FIRST

A inovação do modelo Housing First consiste na inversão da intervenção "em escada", predominante em muitos países. A intervenção "em escada", modelo ainda vigente no Brasil, pressupõe a existência de um continuum de estruturas e serviços, começando nos centros de alojamento, passando por programas residenciais de grupo com apoio intensivo e atividades muito estruturadas, por apartamentos de grupo supervisionados e culminando no acesso à habitação independente. A perspectiva de intervenção subjacente é que as pessoas necessitam desenvolver competências e aderirem a planos de tratamento até estarem aptas para viver de forma autônoma. À medida que vão desenvolvendo essas competências, as pessoas vão transitando para contextos habitacionais com menos suporte e supervisão. Contudo, a avaliação destes programas concluiu que, na maioria das vezes, as pessoas ficam retidas num ponto desse continuum. Muitas não chegam sequer a aceder a esses programas que requerem, como condição prévia, a adesão a planos de tratamento e a sobriedade.

Ao contrário da intervenção "em escada", o modelo Housing First coloca o acesso à habitação permanente e individualizada como ponto de partida e não como a última etapa da intervenção e disponibiliza serviços de apoio ajustados às necessidades concretas dos participantes.

Figura 2 – Esquema mostrando as diferenças entre o Housing First e a intervenção em escada



Fonte: Baseado no *Housing First Guide, disponível em: https://housingfirstguide.eu/website/wp-content/uploads/2016/06/HFG_full_Digital.pdf.*

Princípios do Modelo Housing First

O modelo Housing First é baseado num conjunto de oito princípios fundamentais. Esses princípios são relevantes não apenas porque refletem os valores filosóficos subjacentes ao modelo, mas também porque fornecem uma estrutura orientadora da intervenção e promotora da eficácia dos programas.

Figura 3 – Oito princípios fundamentais do Housing First

Fonte: Baseado no *Housing First Guide, disponível em: https://housingfirstguide.eu/website/wp-content/uploads/2016/06/HFG_full_Digital.pdf.*

Podemos relacionar os oito princípios mostrados acima com as seguintes explanações:

Acesso imediato a uma casa	1. A tônica é colocada no apoio às pessoas para saírem das ruas, sem exigir a sua participação prévia num programa de tratamento e reabilitação, mas considerando a casa como o ponto de partida para um percurso de recuperação, autonomia e inclusão social.
Habitação permanente e individualizada	2. Os programas promovem o acesso a uma habitação permanente e estável (não transitória) e reconhecem o direito de as pessoas viverem de forma independente e não serem forçadas a viver com outras.
Habitação dispersa e integrada	3. Os apartamentos estão disseminados na comunidade, em zonas residenciais comuns da cidade sem qualquer diferenciação.
Escolha sobre a habitação e os serviços	4. Reconhece-se o direito de as pessoas tomarem decisões sobre as suas vidas e escolherem onde e com quem querem viver, bem como escolherem os serviços que recebem, de acordo com as suas necessidades e preferências.
Apoios individualizados e orientados para a promoção da recuperação e da inclusão social	5. Os serviços promovem oportunidades para que as pessoas tenham acesso a recursos e participem na comunidade em igualdade de condições com os outros cidadãos, estabeleçam novas relações sociais e fortaleçam o seu sentimento de pertença à comunidade.

Resultados do Housing First

Dispõe-se já de um número significativo de estudos provenientes da Europa,

Estados Unidos e Canadá que proporcionam uma base empírica substantiva para afirmar que o Housing First é eficaz para resolver a questão das pessoas que estão em situação de rua por um longo período, com taxas de permanência na habitação de 85 a 95%, mesmo no caso de pessoas em situação de rua com maiores necessidades de apoio (Busch-Geertsema, 2014; Goering et al., 2014; Tsemberis, Gulcur, & Nakae, 2004).

Vários estudos apontam também para ganhos em termos de recuperação, da saúde física e mental, bem como para a redução dos consumos de álcool e outras drogas. Os resultados destes estudos permitem, também, observar uma redução significativa da utilização das urgências hospitalares, do número de internações em serviços de saúde mental e da intervenção dos serviços dos sistemas de segurança e da justiça (Gilmer, Stefancic, Ettner, Manning, & Tsemberis, 2010; Goering et al., 2014; Greenwood, Schaefer-McDaniel, Winkel, & Tsemberis, 2005; Gulcur, Stefancic, Shinn, Tsemberis, & Fischer, 2003; Tsemberis, Kent, & Respress, 2012).

A habitação independente está também associada a um maior sentimento de escolha e de fortalecimento individual. A escolha dos participantes sobre onde moram e com quem vivem e sobre os serviços que recebem aumenta a estabilidade habitacional, a satisfação com a casa e a qualidade de vida (Gilmer et al., 2010; Greenwood, et al., 2005; Jorge-Monteiro & Ornelas, 2016; Nelson, Sylvestre, Aubry, George, & Trainor, 2007).

A habitação independente e dispersa na comunidade está igualmente associada a melhores indicadores de integração comunitária. Vários estudos evidenciam que a habitação individualizada está associada a um maior envolvimento em atividades significativas, ao desenvolvimento de contatos sociais e ao fortalecimento do sentimento de pertencimento à comunidade (Jorge-Monteiro & Ornelas, 2016; Ornelas, Martins, Zilhão, & Duarte, 2014; Yanos, Felton, Tsemberis, & Frye, 2007).

A qualidade do ambiente habitacional (apartamento e bairro) está positivamente associada ao aumento da estabilidade habitacional, recuperação e participação comunitária (Evans, Wells, Chan, & Saltzman, 2000; Kloos& Shah, 2009; Martins, Ornelas, & Silva, 2016).

Os estudos realizados em vários países concluíram que os programas de Housing First têm custos menores do que as respostas de emergência e as respostas de alojamento institucionais (Gaetz, 2012; Patterson, Somers, McIntosh, Sheill, & Frankish, 2008; Pleace & Bretherton, 2013). Um estudo europeu (Pleace & Bretherton, 2013) constatou que os serviços de Housing First geraram anualmente, por pessoa, uma economia de 1.400 € em comparação com os centros de alojamento e de 11.250 € em comparação com os programas residenciais de grupo e com apoio intensivo. Por outro lado, os custos associados às pessoas em situação de rua abrangem também os custos indiretos relativos à utilização de serviços de urgência na área da saúde, às internações hospitalares ou à intervenção do sistema de justiça e de segurança policial.

Na medida em que participantes dos programas de Housing First diminuem significativamente a utilização de serviços na área da saúde, verifica-se também uma redução destes custos indiretos (Goering et al., 2014).

3. UNIÃO EUROPEIA
Experiências de Housing First

Introdução

Conforme mencionado anteriormente, a Comissão Europeia tem estimativas de que anualmente cerca de 4,1 milhões de pessoas vivem em situação de rua na União Europeia e que todas as noites cerca de 410.000 pessoas dormem nas ruas ou em centros de alojamento (European Commission, 2013).

Reconhecendo a dimensão do fenômeno, a União Europeia estabeleceu, em 2010, como uma das prioridades da Estratégia Europa 2020, o reforço da coesão social e do combate à pobreza, em particular a criação de políticas para combater a situação de rua e de exclusão habitacional. A Declaração do Parlamento Europeu, de dezembro de 2010, o Parecer do Comitê Econômico e Social Europeu de Outubro de 2011 e as Resoluções do Parlamento Europeu, de setembro de 2011 e janeiro 2014 apelaram para a definição de uma estratégia da União Europeia para as pessoas em situação de rua e para a cooperação entre os vários países no desenvolvimento de estratégias nacionais. Mais concretamente, recomendam que as estratégias se focalizem no desenvolvimento de soluções inovadoras que contribuam de forma eficaz para a resolução desta problemática, em particular na implementação de programas Housing First.

Nos últimos anos, em consonância com as orientações da Comissão Europeia de 2013 (European Commission, 2013), um número crescente de países europeus tem adotado estratégias e planos nacionais que integram a abordagem de Housing First. Reconhece-se que uma política de Housing First não apenas é geradora de melhores resultados, como também é mais eficiente do que os serviços tradicionais para as pessoas em situação de rua (European Commission, 2013). Mais recentemente, em novembro de 2017, a Comissão, o Conselho e o Parlamento Europeus aprovaram o Pilar Europeu dos Direitos Sociais, com vista a conferir novos direitos aos cidadãos. Um dos princípios chave dirige-se explicitamente às pessoas em situação de rua (princípio 19), estabelecendo que deve ser garantido o seu acesso à habitação e a serviços adequados que promovam a sua inclusão social.

O desenvolvimento de projetos de Housing First em várias cidades europeias contribuiu para testar a aplicabilidade do modelo no contexto europeu e envolver diversas organizações, municípios e instituições governamentais. Muitos desses projetos foram implementados como projetos piloto ou experimentais e sujeitos a uma avaliação rigorosa por universidades ou centros de pesquisa. A incorporação destes processos de avaliação foi fundamental para documentar e comunicar os bons resultados dos projetos junto dos gestores políticos e assegurar a sua sustentabilidade e disseminação. Na Europa, o projeto de pesquisa Housing First Europe (Busch-Geertsema, 2014) analisou e comparou os resultados de programas Housing First em dez cidades europeias, concluindo que esta é uma resposta muito eficaz, em particular para as pessoas em situação de rua e com maiores necessidades de apoio.

O atual projeto Home_EU, aprovado e financiado pelo Programa Europeu para a Investigação -Horizonte 2020 - é um exemplo do crescente interesse da União Europeia por políticas sociais baseadas na evidência científica, no sentido de resolver problemas sociais complexos como o fenômeno da situação de rua. O projeto coordenado pelo ISPA - Instituto Universitário de Portugal, e desenvolvido por um consórcio de doze organizações de nove países europeus (Bélgica, Espanha, França, Irlanda, Itália, Países Baixos, Polónia, Portugal e Suécia) irá documentar os resultados das políticas públicas e dos serviços de Housing First na estabilidade habitacional e na promoção das capacidades e da inclusão social das pessoas em situação de rua.

A seguir serão apresentados seis exemplos de programas de Housing First, implementados em diferentes países europeus. A seleção dos exemplos teve por base os seguintes critérios: 1) projetos desenvolvidos de acordo com os princípios-chave do modelo Housing First; 2) projetos que foram objeto de uma avaliação que permitiu documentar os seus resultados; 3) projetos que, desenvolvidos em nível municipal ou nacional, têm contribuído para a disseminação do modelo e para a sua integração nas políticas públicas nacionais.

A apresentação dos programas foi ordenada de acordo com a data da sua implementação, partindo do mais antigo para o mais recente, e serão os listados abaixo:

- Portugal: “Casas Primeiro” e “É uma Casa”
- Escócia: Glasgow Housing First
- França: Un chez soi d’abord
- Bélgica: Housing First Belgium
- Espanha: Programa Hábitat
- Irlanda: Dublin Housing First

Figura 4 – Países da Europa que possuem Housing First

Fonte: https://housingfirstguide.eu/website/wp-content/uploads/2016/06/HFG_full_Digital.pdf

PORTUGAL

CASAS PRIMEIRO e É UMA CASA

Em Portugal, a cidade de Lisboa tem sido pioneira na implementação de programas de Housing First, não apenas a nível nacional, mas também ao nível europeu. Em 2009 foi apresentada a 1ª Estratégia Nacional para a Integração de Pessoas Sem Abrigo. A Estratégia tinha como principal propósito a coordenação e a melhoria dos serviços prestados às pessoas em situação de rua, de modo a assegurar que ninguém tivesse de permanecer na rua por mais de 24 horas sem uma resposta, ou num centro de alojamento indefinidamente. Foi nesse contexto que surgiu o projeto Casas Primeiro para pessoas em situação de rua com problemas de saúde mental. O projeto foi implementado como uma experiência piloto, com a duração de dois anos, para testar e avaliar a metodologia inovadora de Housing First no contexto nacional. O projeto teve início em 2009, no âmbito de um Protocolo de Colaboração celebrado entre a AEIPS (entidade promotora), o Instituto de Segurança Social, IP (entidade financiadora) e o ISPA-IU (entidade avaliadora).

Em 2013, a associação Crescer adotou este modelo e iniciou o projeto “É uma casa” para pessoas em situação de rua com consumo de substâncias psicoativas lícitas ou ilícitas.

Os resultados da avaliação do projeto piloto de dois anos demonstraram claramente sua eficácia (uma solução que funciona), eficiência (uma solução com uma boa relação custo-benefício) e a aplicabilidade do modelo ao contexto nacional. No final dos dois anos, tendo em conta os bons resultados, foi possível assegurar as condições para a continuidade do projeto, através do financiamento da Câmara Municipal de Lisboa no âmbito do Programa Municipal para a Pessoa Sem Abrigo (PMPSA). Atualmente, o projeto Casas Primeiro dá apoio a 50 pessoas e o projeto É uma Casas a 30 pessoas.

Figura 5 – Encontro com moradores do Casas Primeiro, em Lisboa, Portugal.

Fonte:
Visitas às experiências de Housing First em Madri, Lisboa e Cascais, setembro de 2019.

CASAS PRIMEIRO – LISBOA

Contexto de Implementação

Casas Primeiro foi o primeiro projeto de Housing First em Portugal e um dos primeiros a nível Europeu. O projeto teve início em 2009 e foi implementado pela AEIPS-Associação para o Estudo e Integração Psicossocial, em colaboração com o ISPA-Instituto Universitário. A AEIPS é uma organização não-governamental, sem fins lucrativos, constituída em 1987 para promover a recuperação e a integração comunitária de pessoas com doença mental. Nesse sentido, desenvolve um conjunto de serviços de apoio nos domínios da educação, emprego, habitação e advocacy[2]. Desde os primeiros anos que a AEIPS estabeleceu um protocolo de colaboração com o ISPA -

2. Estratégia organizada por entes da sociedade civil e ONGs para ajudar na construção de políticas públicas a partir de dados concretos e resultados científicos com o objetivo de alcançar resultados mais eficientes.

Instituto Universitário para consultoria técnica, formação contínua dos seus profissionais, avaliação dos programas e pesquisa. Essa colaboração foi fundamental para criar uma cultura organizacional de melhoria contínua e desenvolvimento de respostas inovadoras.

Na AEIPS, a ideia de implementar um programa de Housing First surgiu em 2008. Nesse ano, a instituição organizou uma conferência sobre Habitação Apoiada para pessoas com doença mental e convidou, entre outros especialistas, Sam Tsemberis que aplicou os mesmos princípios e métodos para desenvolver o modelo Housing First para as pessoas em situação de rua. No seguimento dessa conferência, dois profissionais da AEIPS foram visitar a Pathways to Housing, em Nova Iorque, onde o modelo Housing First foi originalmente desenvolvido e durante uma semana acompanharam o trabalho realizado pelas equipes desse programa.

No mesmo ano, começou a ser desenhada a primeira Estratégia Nacional para a Integração das Pessoas Sem Abrigo (ENIPSA). Nesse contexto, o Instituto de Segurança Social, o organismo governamental responsável pela elaboração da Estratégia, se reuniu com várias organizações para recolher as suas contribuições e comentários. A AEIPS e o ISPA - Instituto Universitário aproveitaram essa janela de oportunidade política para apresentar uma proposta de Housing First, que foi bem acolhida pelos gestores políticos.

Em março de 2009, o projeto Casas Primeiro foi apresentado publicamente na cerimónia oficial de lançamento da ENIPSA 2009-2015, como uma iniciativa inovadora que iria ser desenvolvida no âmbito da Estratégia. Em maio do mesmo ano foi celebrado o Protocolo de Colaboração para a implementação do projeto Casas Primeiro, entre a AEIPS (entidade promotora), o Instituto de Segurança Social - IP (entidade financiadora), o ISPA - Instituto Universitário (entidade avaliadora) e os consultores Sam Tsemberis e Marybeth Shinn.

O projeto Casas Primeiro foi delineado como uma experiência piloto, com a duração de dois anos, para testar e avaliar a metodologia inovadora de Housing First no contexto nacional.

No âmbito do Ano Europeu do Combate à Pobreza e Exclusão Social que ocorreu em 2010, o programa Casas Primeiro foi reconhecido, pela Comissão

Europeia, como um exemplo de inovação e boas práticas de investimento social. Outro reconhecimento público importante foi o Prémio da Fundação Calouste Gulbenkian, atribuído em 2011.

No final dos dois anos, tendo em conta os bons resultados, foi possível assegurar as condições para a continuidade do projeto, através do financiamento da Câmara Municipal de Lisboa. Os resultados positivos do projeto Casas Primeiro suscitaram o interesse de outros municípios e organizações nesta área. Com o apoio e consultoria da AEIPS, foram implementados novos projetos de Housing First em Cascais (Câmara Municipal de Cascais e Clube Gaivotas da Torre), em Lisboa (Crescer – Associação de Intervenção Comunitária) e em Braga (Cruz Vermelha de Braga).

Grupos-Alvo

O programa Casas Primeiro destina-se a pessoas em situação de rua com doença mental, muitas vezes com consumos de álcool ou drogas, dando prioridade às pessoas que vivem há mais anos na rua. Atualmente, o programa presta apoio a 50 inquilinos com idades compreendidas entre os 25 e os 74 anos. Cerca de 75% são homens e 82% têm nacionalidade portuguesa. À data de entrada no programa, 51% dos inquilinos tinha um percurso de rua de mais de 10 anos e 33% entre os 4 e os 9 anos.

A escolha deste subgrupo ocorreu por três razões:

- Em primeiro lugar, devido ao compromisso e à experiência da AEIPS na intervenção com pessoas com doença mental.

- Segundo, porque esse subgrupo tem maior probabilidade de permanecer em situação de rua por períodos mais longos de tempo, porque tende a não aderir ou a ser excluído dos outros serviços que requerem como condição de acesso a adesão ao tratamento.

Para demonstrar que mesmo as pessoas que estão em situação de rua há muitos anos, frequentemente designados como "crônicos", podem transitar diretamente da rua para uma habitação permanente e independente.

Os resultados da avaliação do projeto piloto demonstraram a sua eficácia (uma solução que funciona), eficiência (uma solução com uma boa relação custo-benefício) e a aplicabilidade do modelo ao contexto nacional.

Após dois anos, 90% dos inquilinos do programa mantinham uma situação habitacional estável (Ornelas et al., 2011).

Os resultados permitiram também observar ganhos significativos em termos da saúde em geral, da qualidade de vida e de recuperação. No mesmo sentido, os custos do programa eram aproximadamente 20% mais baixos do que os custos de alguns dos centros de alojamento noturnos.

Habitação

O programa integra os princípios de Housing First na sua intervenção e proporciona o acesso direto das pessoas que estão em situação de rua para uma habitação permanente. Os apartamentos são individualizados ou para famílias e estão dispersos por 20 bairros residenciais de Lisboa, com acesso a vários recursos, como transportes públicos, lojas e outros recursos da comunidade. Todos os apartamentos estão mobiliados e equipados com os eletrodomésticos e artigos domésticos essenciais.

Os apartamentos são alugados de proprietários privados. A opção pela locação no mercado privado é justificada na medida em que oferece um maior leque de escolha aos inquilinos e apartamentos mais integrados na comunidade. Em Lisboa, a habitação social tende a estar concentrada em áreas socialmente isoladas, nas margens da cidade. Por outro lado, a lista de espera da habitação social é enorme, pelo que o mercado privado possibilita o acesso mais rápido à habitação.

Os contratos de locação são assinados entre a AEIPS e os proprietários, o que facilita o alojamento das pessoas em situação de rua que estão sem documentação ou não têm qualquer rendimento. A celebração do contrato com a AEIPS constitui também um fator facilitador da negociação com os proprietários. Como foi referido a Associação garante o pagamento dos alugueis sem atrasos, a boa conservação dos apartamentos e o apoio aos inquilinos, o que é valorizado pelos proprietários e ainda celebra contrato com as empresas fornecedoras de água, eletricidade e gás, o pagamento do aluguel das casas e as despesas com esses consumos domésticos.

Os residentes contribuem com 30% do seu rendimento mensal para o pagamento dessas despesas

Equipe

A equipe do programa é constituída por profissionais das ciências sociais e humanas das áreas da psicologia, desenvolvimento comunitário e serviço social. Desde o início que o programa integrou na sua equipe um colaborador com experiência de ter estado em situação de rua durante vários anos. A equipe conta também com a colaboração de uma técnica de limpeza, duas manhãs por semana, no sentido de reforçar e melhorar o apoio na arrumação e limpeza dos apartamentos e de um técnico de manutenção para a execução das reparações que vão sendo necessárias.

A equipe assegura o acompanhamento dos inquilinos do programa, numa proporção de um profissional para cada dez inquilinos. O acompanhamento é realizado no contexto residencial (mínimo de 1 visita domiciliar semanal, agendada previamente) e nos contextos da comunidade. No sentido de assegurar o apoio nas 24 horas, 365 dias por ano, os inquilinos podem contatar, no período da noite e fim-de-semana, via telefone celular, um membro da equipe que, em sistema de rodízio/plantão garante este apoio.

Os serviços de suporte são flexíveis, individualizados e organizados de acordo com as necessidades e preferências individuais. A equipe usa uma abordagem ecológica e colaborativa de intervenção, focalizada na estabilidade habitacional e na promoção da recuperação e da integração comunitária.

Nas moradias, a equipe apoia cada inquilino na manutenção do seu apartamento e na realização de tarefas domésticas como o planejamento e o preparo de refeições, a aquisição de bens essenciais ou a decoração do espaço, bem como na gestão do rendimento mensal e das relações de vizinhança.

A equipe também apoia os inquilinos no acesso aos serviços sociais e de saúde e a outros serviços locais, assegurando que recebem o apoio de que necessitam da mesma forma que todos os cidadãos recebem apoio nas suas comunidades. Os membros da equipe facilitam a ligação com esses serviços e acompanham os inquilinos às consultas médicas e reuniões quando solicitados pelos próprios. Também é prestado apoio nos processos de obtenção/renovação de documentos (cartão cidadão e outros), na resolução de questões jurídicas, no envolvimento em atividades na comunidade e em projetos escolares, de formação profissional ou de emprego. Os serviços do programa serão prestados enquanto os inquilinos precisarem e desejarem, assegurando um apoio continuado e ajustado às suas necessidades ao longo do tempo.

Quinzenalmente são realizadas reuniões de grupo, com os inquilinos e os membros da equipe, para debater questões de interesse geral e realizar um balanço regular das atividades desenvolvidas. Essas reuniões também proporcionam momentos de camaradagem e de apoio interpares, bem como oportunidades para o estabelecimento de relações sociais.

A equipe se reúne semanalmente para fazer um balanço do trabalho realizado na semana anterior e planejar as atividades da semana seguinte. A coordenadora da equipe se reúne uma vez por semana com os diretores da AEIPS e com os coordenadores dos outros programas desenvolvidos na Associação (ex.: Emprego Apoiado, Educação Apoiada). Os membros da equipe também participam nas sessões semanais do Programa de Formação Permanente da AEIPS que é aberto a todos os profissionais e utilizadores dos serviços.

Programa de Emprego Apoiado

Este programa foi desenhado para facilitar o acesso ao mercado formal de trabalho, a manutenção do emprego e o desenvolvimento de carreiras das pessoas com transtorno mental. Os inquilinos do Casas Primeiro podem também se beneficiar do apoio deste programa.

Os planos de integração profissional são personalizados e ajustados aos talentos e interesses de cada pessoa. O programa disponibiliza diversos serviços de apoio que as pessoas podem selecionar de acordo com os seus objetivos e necessidades: escolha e procura de emprego, formação profissional, mediação com as empresas e apoio pós-colocação.

As ações de formação profissional são estruturadas em percursos individualizados e englobam um extenso componente de formação em contexto de trabalho que é realizado em diferentes empresas dos vários setores de atividade. A equipe do programa colabora com os recursos humanos das empresas na organização, implementação, acompanhamento e avaliação do processo de formação. A adoção desta metodologia formativa possibilita um vasto leque de escolhas profissionais e adequação dos conteúdos, tanto às necessidades dos formandos, quanto às necessidades das empresas, no sentido de facilitar os processos de empregabilidade.

As atividades de apoio no processo de procura e obtenção de emprego incluem a elaboração e/ou atualização do currículo, a prospecção de empresas e de ofertas de trabalho, a elaboração de cartas de apresentação e a preparação para a entrevista de emprego. O programa também disponibiliza apoio nos processos de mediação com as empresas e de negociação dos contratos de trabalho. No sentido de assegurar a manutenção do emprego e o desenvolvimento da carreira profissional, o programa proporciona um acompanhamento individualizado às pessoas que já integraram o mercado de trabalho, reuniões de grupo semanais em horário pós-laboral e consultoria às empresas.

Foram apresentadas aos representantes do governo federal duas empresas que colaboram com o Programa de Emprego Apoiado: a Noori, uma empresa de

alimentação que integrou um formando no seu departamento administrativo, e o Hotel Intercontinental que, após o período de formação, contratou para o seu departamento de logística uma pessoa apoiada pelo programa. As duas empresas valorizam o envolvimento com o emprego apoiado. Segundo um dos diretores de recursos humanos, as empresas são mais fortes quanto mais ligações estabelecerem com a comunidade ao seu redor.

Em ambas as empresas foram salientadas as potencialidades da formação em contexto de trabalho para o desenvolvimento de competências técnicas, sociais e de autonomia, necessárias para o exercício da atividade profissional. Para que o processo seja efetivo, é fundamental selecionar bem as pessoas que vão desempenhar o papel de tutores da formação, já que nem todos os colaboradores das empresas têm esse perfil. Os tutores têm que ter a capacidade e a disponibilidade para ensinar e apoiar a integração do formando na empresa e fornecer um feedback assertivo sempre que haja uma não conformidade.

De acordo com os dois diretores, quando as pessoas apoiadas pelo programa investem e aproveitam a oportunidade profissional, consegue-se uma solução benéfica para todas as partes: para a própria pessoa, para a organização de apoio e para a empresa. Na empresa se cria um envolvimento positivo nas equipes. Os colaboradores sentem-se valorizados por ajudar no processo de integração e valorizam a empresa pela sua responsabilidade social.

É UMA CASA – LISBOA

Em Lisboa funciona um outro programa de Housing First, denominado É Uma Casa. Este programa é desenvolvido pela Crescer, uma associação de intervenção comunitária com diversos projetos de prevenção e intervenção para grupos excluídos e vulneráveis, em particular na área dos consumos de substâncias psicoativas. O programa É Uma Casa foi implementado em 2013 para pessoas com vivência de longa duração em situação rua, preferencialmente com consumos de substâncias psicoativas lícitas ou ilícitas. Atualmente o programa apoia 30 inquilinos.

No decorrer da estadia em Lisboa, os representantes do MMFDH tiveram a oportunidade de visitar e conversar com alguns inquilinos do Programa É uma Casa que generosamente partilharam as suas experiências, descrevendo o seu percurso de rua e as mudanças operadas nas suas vidas desde que integraram os programas e voltaram a ter uma casa.

Contexto de implementação

Em abril de 2013, a AEIPS apoiou outra organização - a Crescer - a iniciar um novo projeto Housing First em Lisboa para pessoas em situação de rua com consumos de substâncias psicoativas, fornecendo assistência técnica (partilha de informação, consultoria, monitoramento) durante dois anos. Este novo projeto foi financiado pela Junta de Freguesia de Santa Maria Maior e, posteriormente, pela Câmara Municipal de Lisboa.

Grupos-Alvo

O projeto É uma Casa também se dirige às pessoas em situação de rua de longa duração, com consumos de substâncias psicoativas e com comorbidades. A opção por estes subgrupos justifica-se na medida em que estas pessoas, entre aquelas que estão sem abrigo, são as que têm maior probabilidade de permanecer na rua por longos períodos porque não aderem ou tendem a ser excluídas de outros programas que exigem a adesão ao tratamento e a sobriedade. Os participantes do projeto É uma Casa têm, em média, 17 anos de trajetória de rua.

Habitação

Os apartamentos são individualizados ou para famílias, estão localizados em bairros residenciais integrados, com acesso a vários recursos, como transportes públicos, lojas e outros recursos e estão dispersos por várias zonas da cidade de Lisboa, no sentido de não congregar no mesmo prédio ou na mesma rua os participantes dos projetos.

Os apartamentos são alugados de proprietários privados. O projeto constitui contrato com os proprietários e com as empresas fornecedoras de água,

eletricidade e gás, assumindo o pagamento do aluguel das casas e as despesas com esses consumos domésticos. Os residentes contribuem com 30% do seu rendimento mensal para o pagamento dessas despesas.

Equipes

O projeto dispõe de uma equipe técnica que assegura o apoio e acompanhamento dos residentes, numa proporção de um profissional para cada dez residentes. A equipe é constituída, em sua maioria, por profissionais das ciências sociais e humanas das áreas da psicologia, desenvolvimento comunitário e serviço social. O acompanhamento é realizado no contexto residencial (mínimo de 1 visita domiciliar semanal, agendada previamente) e nos contextos da comunidade, garantindo um apoio continuado e ajustado às necessidades dos residentes ao longo do tempo.

Os serviços de suporte são flexíveis, individualizados, e orientados de acordo com as necessidades e objetivos dos residentes, em áreas como a gestão e manutenção da casa (organização doméstica, preparo de refeições, compras), a gestão do rendimento mensal ou as relações de vizinhança. A equipe também apoia os residentes a acessarem aos serviços sociais e de saúde e a outros serviços locais, assegurando que recebam o apoio de que necessitam da mesma forma que todos os cidadãos recebem apoio nas suas comunidades. Também é prestado apoio nos processos de obtenção/renovação de documentos (cartão cidadão e outros), na resolução de questões jurídicas e no desenvolvimento de atividades na comunidade e de projetos escolares, de formação profissional ou de emprego.

PRINCIPAIS RESULTADOS DOS PROGRAMAS DE LISBOA

Resultados

Os resultados da avaliação dos programas de Lisboa são semelhantes aos descritos e na literatura internacional. Ao longo dos anos, os dois programas

têm tido taxas de manutenção habitacional elevadas (% de inquilinos que mantêm as suas casas nos últimos doze meses), variando entre os 85% e os 90%. Os dados relativos a 2018 mostram que cerca de 90% dos inquilinos mantiveram uma situação habitacional estável. (AEIPS, 2018; Crescer, 2018).

Os programas também apresentam resultados positivos ao nível da melhoria da qualidade de vida.

Os inquilinos dos programas Housing First referem que viver na sua própria casa aumentou o seu sentimento de segurança, possibilitou a aquisição e manutenção de hábitos de higiene pessoal, ter uma alimentação mais saudável e com maior qualidade, descansar mais e dormir melhor, bem como obter ou recuperar um rendimento mensal regular.

Os programas também facilitaram o acesso dos inquilinos aos serviços de saúde das respetivas áreas de residência, o que contribuiu para a melhoria das suas condições de saúde.

No programa Casas Primeiro, os inquilinos reportam uma melhoria significativa da sua saúde física e mental, verificando-se uma redução de 87% da utilização dos serviços de emergência (linha 112) e de 90% das internações psiquiátricas, comparativamente com o ano anterior em que viveram na rua (Ornelas, Martins, Zilhão, & Duarte, 2014).

Os dados do programa É UMA CASA, Lisboa Housing First permitem observar um aumento da adesão voluntária ao tratamento e cuidados de saúde e uma redução dos consumos de substâncias psicoativas, lícitas e ilícitas por parte de todos os inquilinos (Crescer, 2018).

O acesso a uma habitação independente e dispersa na comunidade está também associada a melhores resultados de integração comunitária (Ornelas et al., 2014). Os inquilinos descrevem que, desde que passaram a residir

nas suas casas, começaram a realizar várias atividades nos seus bairros, conheceram outras pessoas e estabeleceram novas relações sociais com os seus vizinhos ou com outros membros da comunidade.

Alguns recuperaram o contato e as relações com os seus familiares. A estabilidade habitacional também contribuiu para aumentar o leque de oportunidades para voltar a ter um emprego, estudar ou realizar outros projetos de interesse pessoal. Por exemplo, os dados mais recentes do programa Casas Primeiro, mostram que 55% dos inquilinos estiveram envolvidos em atividades escolares, de formação profissional ou em emprego nos últimos doze meses (AEIPS, 2018).

Os inquilinos dos dois programas de Housing First de Lisboa reportam estar satisfeitos ou muito satisfeitos com as suas casas e com o apoio prestado pelas respetivas equipes (AEIPS, 2018; Crescer, 2018). Destaca-se a satisfação dos inquilinos com o acesso imediato a uma habitação individual, com a privacidade, segurança e conforto proporcionados pela casa e com a forma como as equipes os ajudam a resolver problemas e a aceder a recursos comunitários. De um modo geral, os inquilinos referem ter mais esperança em relação ao futuro e melhores condições de estabilidade para reorganizarem as suas vidas.

No âmbito do Ano Europeu do Combate à Pobreza e à Exclusão Social, o projeto Casas Primeiro foi selecionado pela Comissão Europeia como um exemplo de inovação e de boa prática de investimento social, tendo sido produzido um pequeno vídeo sobre o projeto para ser divulgado a nível Europeu. Ambos os projetos foram distinguidos com um Prémio da Fundação Calouste Gulbenkian, o Casas Primeiro em 2011 e É uma Casa em 2018, pelo seu carácter inovador e humanista, bem como pela sua validade e capacidade de mudança das políticas públicas para a resolução da situação de rua..

Figura 6 – Visita à morador do Programa Casas Primeiro em Lisboa, Portugal

Fonte:
Visitas às experiências de Housing First em Madri, Lisboa e Cascais, setembro de 2019.

Impactos

Os resultados positivos do projeto Casas Primeiro suscitaram o interesse de outros municípios e organizações nesta área. O reforço das respostas de alojamento permanentes e individualizadas tipo Housing First tem sido considerado como prioritário, no sentido de contribuir, de forma inovadora, eficaz e eficiente, para a resolução da problemática da situação de rua, em particular para as pessoas que não estão a ter enquadramento em qualquer outro tipo de apoio e/ou medida.

Em 2012, a AEIPS iniciou outro projeto Housing First na cidade de Cascais, financiado pelo município local. No segundo ano de implementação do projeto, a AEIPS começou a prestar formação a uma organização local – Associação Gaivotas da Torre - para transferir o conhecimento sobre a metodologia, de modo que essa organização assumisse a gestão do projeto nos anos subsequentes. Atualmente, este projeto presta apoio a 17 pessoas

que estavam em situação de rua e é um bom exemplo de como o modelo pode ser implementado também em cidades de menor dimensão.

Foi constituída uma rede Housing First Portugal, da qual fazem parte câmaras municipais e organizações sociais dos concelhos de Aveiro, Barcelos, Braga, Cascais, Coimbra, Faro, Gaia, Leiria, Lisboa, Porto, Santarém e Setúbal que estão ou pretendem vir a implementar projetos nos seus territórios. Esta rede tem vindo a realizar reuniões periódicas para partilhar informação, colaborar no planejamento de novos projetos de Housing First e sensibilizar os gestores políticos para a necessidade desta resposta para resolver a situação de rua a nível nacional.

Em 2015, inspirada nos projetos a decorrer na cidade, a Câmara Municipal de Lisboa lançou um novo Programa para a Pessoa Sem-Abrigo 2016-2018 que apoia explicitamente a abordagem Housing First e cria a primeira linha de financiamento público direcionada especificamente para a implementação deste tipo de projeto. A experiência do projeto Casas Primeiro Cascais também teve tradução no Plano Concelhio[3] para a Integração de Pessoas Sem Abrigo 2014-2018. O Plano reconhece que o direito a uma habitação digna e permanente deve ser a base para o desenvolvimento das estratégias para a população em situação de rua, estabelecendo como medida política a manutenção do financiamento do projeto Casas Primeiro Cascais.

Em 2017, na sessão pública de apresentação da nova Estratégia Nacional para a Integração das Pessoas em Situação de Sem-Abrigo (2017/2023), a Secretária de Estado da Segurança Social destacou como um dos quatro pontos fortes da Estratégia anterior a realização do projeto piloto Casas Primeiro/ Housing First. A nova Estratégia Nacional para a Integração de Pessoas em Situação de Sem Abrigo (2017-2023) estabelece como prioridade o reforço de uma intervenção promotora da integração das pessoas em situação de rua e define como um dos objetivos estratégicos o aumento das soluções de alojamento permanente em habitações individualizadas, designadamente através do modelo de Housing First.

3. Concelhio, em Portugal, refere-se à municipal.

Resultados do Projeto de Investigação HOME_EU

Os resultados do projeto de investigação europeu HOME_EU, corroboram a eficácia do modelo Housing First. Em Lisboa, os representantes do governo federal estiveram reunidos com o Prof. Doutor José Ornelas, principal pesquisador deste projeto que teve como propósito contribuir para o desenvolvimento de uma nova geração de políticas públicas e de programas baseados na evidência científica e que contribuam efetivamente para resolver a situação de rua de longa duração.

Financiado pelo programa da União Europeia para a investigação Horizonte 2020, o projeto HOME_EU foi coordenado pelo ISPA - Instituto Universitário e desenvolvido por um consórcio de doze parceiros de nove países da União Europeia, incluindo a AEIPS, a Crescer e a Câmara Municipal de Lisboa, em Portugal e a HOGAR SÍ, em Espanha. Participaram também como parceiros Aix-Marseille Université (França), a University of Limerick (Irlanda), a Università Degli Studi di Padova (Itália), a Radboud University (Países Baixos), a Unwersytet Opolski (Polónia), o Karolinska Institutet (Suécia) e a FEANTSA (Federação Europeia das organizações que trabalham com a população de rua, com sede na Bélgica).

O projeto envolveu a realização de vários estudos cujos resultados foram já apresentados em diversas conferências (Ornelas, 2019) e estão começando a ser publicados em jornais científicos. Um dos estudos comparou as experiências dos usuários dos serviços de Housing First (n=244) com as dos usuários de outros serviços para pessoas em situação de rua (n=329).

No conjunto dos países, os usuários dos programas Housing First estiveram significativamente mais tempo em habitação independente nos últimos 6 meses (71.8%) do que aqueles que utilizaram outros serviços (20.8%).

Os usuários dos programas de Housing First também reportaram ter menos sintomas psiquiátricos (-0.06) que os dos outros serviços (+0.18) e utilizaram menos os serviços de emergência (23%) que os usuários dos outros serviços (33%). Os dados também mostram que as pessoas inseridas nos programas Housing First reportam ter mais escolha e controle sobre a habitação e sobre os serviços que recebem, estão mais satisfeitos com a habitação e com os serviços de apoio e apresentaram maiores níveis de integração comunitária.

Um segundo estudo, comparou as perspectivas dos profissionais das equipes de Housing First com as dos profissionais dos outros serviços para a população em situação de rua, relativamente aos objetivos e estratégias da sua intervenção. Foram realizados 29 grupos focais (15 HF e 14 Outros Serviços), envolvendo 125 profissionais de 8 países. Os profissionais dos programas HF tendem a descrever a habitação como um direito humano e como a primeira etapa do percurso de intervenção e estão mais focalizados na promoção da vida independente, da integração comunitária e da recuperação dos inquilinos. Por sua vez, os profissionais dos outros serviços tendem a descrever a habitação como um objetivo futuro e como a etapa final do percurso da intervenção e estão focalizados na satisfação das necessidades básicas dos usuários (alimentação, higiene, abrigo).

O projeto pretendeu também conhecer a opinião dos cidadãos sobre as políticas públicas nesta área e sobre o modelo Housing First em particular. Foram realizadas 5.295 entrevistas telefónicas, no conjunto dos 8 países. A maioria dos cidadãos (76%) considera que os governos deveriam investir mais na resolução da situação de rua, especialmente os cidadãos em Portugal (85%) e em Espanha (88%). Um resultado muito significativo é 49% dos cidadãos Europeus estão disponíveis para pagar mais impostos para a implementação de programas Housing First. Essa disponibilidade é maior em Portugal (73%), na Suécia (71%) e em França (62%).

Dificuldades Encontradas

O maior desafio do programa Casas Primeiro foi assegurar a sua sustentabilidade após a fase piloto. No período final do projeto piloto ocorreu

uma mudança de governo e, consequentemente, uma mudança dos agentes e prioridades políticas. Embora reconhecendo a validade do projeto e dos seus resultados, o Instituto de Segurança Social informou que, enquanto não fossem regulamentadas as medidas definidas na ENIPSA, não existia enquadramento para manter o financiamento do projeto.

A longa experiência da AEIPS foi fundamental para transformar esse momento difícil numa oportunidade para alargar a base de apoio do projeto e diversificar as suas fontes de financiamento. Os relatórios de avaliação e os testemunhos dos inquilinos foram decisivos nas negociações com diferentes entidades públicas e privadas. Com uma combinação de subsídios públicos e donativos de entidades privadas foi possível manter o programa em funcionamento. O apoio mais significativo veio da Câmara Municipal de Lisboa. Após uma fase de transição, em que os apoios eram aprovados numa base anual, a Câmara Municipal de Lisboa integrou o modelo Housing First no seu Plano Municipal para a Pessoa em Situação de Sem Abrigo, criando condições mais estáveis de financiamento.

No que se refere ao modelo de intervenção, o princípio da habitação permanente não foi facilmente entendido por um sistema onde os serviços são por definição transitórios. Nesse contexto, foi necessário gerir as expectativas das entidades financiadoras em relação à autonomização e saída dos inquilinos do programa. Embora alguns inquilinos tenham conseguido as condições financeiras e/ou familiares para se autonomizarem, esse não é o propósito do programa. A missão dos programas de Housing First é promover a estabilidade habitacional e a integração comunitária dos inquilinos, para que não voltem à situação de rua; o seu compromisso é prestar apoio pelo tempo que os inquilinos necessitarem e desejarem. Os debates em torno desta questão parecem começar a produzir efeito. O conceito de habitação permanente ou de continuidade tem vindo a ser integrado nas políticas sociais para a população em situação de rua, quer na nova Estratégia Nacional, quer no novo Plano Municipal de Lisboa.

Disseminação e Sustentabilidade

Em dez anos, a AEIPS conseguiu assegurar as condições de sustentabilidade do programa, promover o surgimento de novos projetos em diferentes comunidades e influenciar a formulação de políticas sociais favoráveis à abordagem Housing First.

A incorporação de um componente de avaliação no plano de ação do projeto Casas Primeiro permitiu demonstrar a eficácia da intervenção e o retorno social do investimento público realizado. Os relatórios de avaliação foram utilizados para comunicar os resultados positivos do projeto e negociar com os decisores políticos e as entidades financiadoras o apoio para a manutenção da intervenção para além da fase piloto. A colaboração com o ISPA-Instituto Universitário foi essencial para assegurar um processo de avaliação credível, para a realização de novos estudos e para a publicação de artigos em jornais científicos. A AEIPS e o ISPA-Instituto Universitário participaram no projeto Housing First Europe (2011-2013) e, mais recentemente, no projeto Home_EU (2017-2019) que compararam a implementação e os resultados de experiências de Housing First em vários países europeus e forneceram evidências adicionais da eficácia do modelo.

A AEIPS divulgou amplamente o modelo Housing First ao longo do país. As palestras proferidas em conferências, workshops e outros eventos científicos e profissionais, foram oportunidades para apresentar o modelo, descrever o programa, comunicar os seus resultados e divulgar as narrativas de recuperação pessoal dos seus inquilinos. Pela sua inovação e resultados, o programa também recebeu a atenção da comunicação social. Várias notícias e entrevistas com os gestores, avaliadores e inquilinos do programa foram difundidas na televisão, rádio e jornais de grande circulação. O programa foi visitado por responsáveis de vários municípios, profissionais de organizações sociais, por membros do governo e pelo Presidente da República.

O interesse manifestado por outras organizações e entidades foi uma oportunidade para ampliar a intervenção Housing First no contexto nacional. Em 2012, a AEIPS implementou um novo projeto em Cascais, com o apoio desse Município. Nos anos seguintes, prestou formação e consultoria técnica

a outras organizações que estavam a iniciar projetos de Housing First em Lisboa (associação Crescer) e em Braga (Cruz Vermelha Portuguesa). A implementação destes novos projetos possibilitou gerar impactos a uma escala mais alargada e contribuiu para um maior reconhecimento da validade da abordagem na resolução da situação de rua.

Todas essas experiências levaram ao estabelecimento da Rede Nacional Housing First, constituída por organizações sociais e câmaras municipais de várias cidades do país que estão ou pretendem vir a implementar projetos nos seus territórios. Esta rede tem realizado reuniões periódicas para partilhar informação, colaborar no planejamento de novos projetos e sensibilizar os decisores políticos a nível local e nacional.

Os contatos a nível internacional têm também contribuído para a sustentabilidade e disseminação da intervenção. Em dezembro de 2013, a AEIPS realizou a primeira Conferência Internacional sobre Housing First que reuniu profissionais, pesquisadores, acadêmicos, gestores públicos e beneficiários de diferentes países europeus, do Canadá e dos Estados Unidos. A apresentação de experiências de Housing First realizadas em diferentes comunidades, mas com resultados semelhantes, contribuiu para consolidar a percepção das organizações e gestores públicos sobre as potencialidades desta abordagem de intervenção. No âmbito desta conferência foi constituída a Rede Internacional de Housing First, comprometida em colaborar na disseminação do modelo e em resolver a situação de rua a nível internacional. Nos anos seguintes, a rede realizou mais duas conferências, na Irlanda (2016) e na Itália (2018) e está a organizar uma quarta que terá lugar no Canadá, em 2020. No âmbito da rede, foi desenvolvido o HF International Cross-Country Fidelity Project que possibilitou avaliar em que medida os programas, implementados em diferentes países, mantiveram ou adaptaram os princípios chave do modelo.

Ao longo dos anos, o programa Casas Primeiro foi visitado por mais de 300 profissionais de diversos países. Em 2016, a rede das cidades europeias EUROCITIES organizou um evento em Lisboa, para refletir sobre as políticas de Housing First e conhecer os programas implementados em Lisboa. A AEIPS tem também proporcionado formação e consultoria na Europa, nomeadamente à

rede Housing First Italy, a diferentes organizações norueguesas e, atualmente está a assessorar a implementação de um projeto em três cidades da Polônia.

A sustentabilidade e generalização da abordagem de Housing First no contexto nacional também depende do suporte das políticas públicas. A AEIPS e o ISPA - Instituto Universitário têm participado em comissões e grupos de trabalho, a nível local e nacional, no sentido de promover a adoção de políticas públicas orientadas para a implementação do modelo Housing First. Este trabalho de advocacy, sustentado nos bons resultados da intervenção, tem contribuído para a incorporação do Housing First no léxico das políticas públicas. A nível nacional, a segunda Estratégia Nacional para a Integração das Pessoas em Situação de Sem-Abrigo (2017-2023) define como um dos objetivos estratégicos o aumento de respostas habitacionais individualizadas e permanentes, nomeadamente através de programas Housing First. Além disso, a Nova Geração de Políticas Habitacionais criou um programa de financiamento para garantir o acesso à habitação de pessoas em situação de grave carência habitacional. O 1º Direito - Programa de Apoio ao Direito à Habitação combina diferentes modalidades de financiamento para aumentar a disponibilidade de habitações a preços acessíveis, com enfoque na renda apoiada e para a requalificação do parque habitacional degradado. O programa prevê também linhas de financiamento para a implementação de programas de Housing First dispersos na comunidade.

A nível local, a Câmara Municipal de Lisboa lançou um novo plano para pessoas em situação de rua (2016-2018) e criou a primeira linha de financiamento público especificamente direcionada para a implementação de programas de Housing First.

A perspectiva do Município de Lisboa

Na Câmara Municipal de Lisboa, compete ao Pelouro[4] dos Direitos Sociais elaborar, propor e coordenar as políticas da cidade para as pessoas em situação de rua. Segundo os dados de 2018, em Lisboa, o número total das pessoas em situação de rua era de 2473, das quais 361 estavam em situação de rua.

4. Pelouro é a denominação dada às áreas de responsabilidade dos municípios de Portugal.

O novo Plano Municipal para a Pessoa em Situação de Sem Abrigo 2019-2021 é o instrumento de política da cidade e pretende promover um conjunto de serviços qualificados que assegurem uma resposta adequada a todas as pessoas em situação de rua. O Plano tem como referência as orientações definidas na Estratégia Europa 2020 e na Comunicação da Comissão Europeia designada por "Pacote de Investimento Social" (2013) e que apelam à formulação de políticas de combate à situação de rua, assentes em abordagens inovadoras que promovam o acesso à habitação e a integração social das pessoas em situação de rua. Procura também dar cumprimento ao compromisso assumido com o Pilar Europeu dos Direitos Sociais (2017) que, a este respeito, define que deve ser garantido às pessoas em situação de rua o acesso à habitação e disponibilizados serviços adequados para promover a sua inclusão social.

O Plano está também alinhado com a Estratégia Nacional para a Integração da Pessoa em Situação de Sem Abrigo 2017-2023 (ENIPSSA) e com as Grandes Opções do Plano de Lisboa 2018-2021, preconizando uma estratégia de intervenção integrada e sustentada nos direitos sociais. Deste modo, o Plano dá continuidade às medidas implementadas no âmbito do 1º Programa Municipal para a Pessoa em Situação de Sem Abrigo (2016-2018) e apresenta novas propostas, de modo a prosseguir a transição de uma lógica de gestão imediata das necessidades e de emergência, para uma política de erradicação da situação de rua e de promoção da inclusão social.

As medidas definidas no Plano Municipal estão organizadas em 3 eixos de atuação: o eixo relativo à intervenção de proximidade, realizada essencialmente pelas equipes de rua; o eixo do acolhimento que enquadra as respostas de alojamento temporário e de emergência, bem como as respostas de habitação de transição e continuidade, onde se inserem os programas de Housing First; e o eixo onde se enquadram as respostas ocupacionais e de empregabilidade. Para a execução destas medidas, a Câmara Municipal conta com as várias instituições que, em Lisboa, trabalham com a população em situação de rua. A atribuição do apoio para a gestão de cada uma das respostas/projetos previstas no Plano é realizada através de procedimentos concursais, à semelhança do que aconteceu no âmbito do Programa Municipal anterior.

Uma das apostas do novo Plano Municipal é o reforço das respostas de habitação individualizadas de continuidade, com um aumento de vagas em modelo Housing First. O Município de Lisboa tem sido pioneiro na formulação de uma política de Housing First, em Portugal. Entre 2012 e 2015, financiou os projetos Casas Primeiro e É Uma Casa, através de Protocolos de Colaboração anuais, o que reflete o reconhecimento da validade da abordagem. O 1º Programa Municipal para a Pessoa Sem-Abrigo 2016-2018 transpõe o modelo Housing First para a política pública da cidade, consolidando-o como uma resposta estruturante de intervenção na cidade.

No seguimento da aprovação do Programa, a CML abriu dois procedimentos concursais para a atribuição de apoio financeiro municipal destinados a projetos de Housing First, um dirigido preferencialmente para pessoas em situação de rua com problemas de saúde mental (50 vagas) e outro mais direcionado para pessoas em situação de rua com problemas de dependência química (30 vagas). Os anúncios dos concursos apresentaram uma descrição da intervenção pretendida que refletia os princípios chave do Housing First: apoiar pessoas em situação de rua, no locação e manutenção de uma habitação individualizada, estável e integrada na comunidade, disponibilizando serviços de suporte no domicílio e de ligação com outros recursos da comunidade para promover a melhoria da qualidade de vida, do bem-estar e da integração social dos participantes do projeto. Devido à sua experiência anterior, os projetos "Casas Primeiro" (saúde mental) e "É Uma Casa" (dependências) foram os apoiados nos respetivos concursos.

O novo Plano Municipal pretende manter as respostas de Housing First existentes, criar mais 30 vagas por procedimento concursal (15 para HF Saúde Mental e 15 para HF dependências) e aplicar o modelo a outras problemáticas, criando 15 novas vagas por procedimento concursal com recurso ao patrimônio municipal disperso. O investimento no modelo Housing First justifica-se, segundo os representantes da Câmara presentes na reunião, pelos resultados alcançados pelos projetos existentes, em termos da estabilidade habitacional e da recuperação da autonomia individual das pessoas que deles beneficiaram. Os resultados do projeto de investigação europeu HOME_EU, também contribuíram para o reconhecimento do mérito do modelo e consequentemente, para o reforço das políticas e do investimento em Housing First..

O Município reconhece a importância da avaliação como instrumento de apoio à definição das políticas públicas. O novo Plano Municipal prevê a implementação de um sistema de monitorização e de avaliação interna e externa. A avaliação será coordenada pelo Departamentos para os Direitos Sociais da Câmara e integrará um processo de escuta das pessoas em situação de rua. A avaliação permitirá aferir a evolução anual das respostas em curso, bem como analisar os resultados alcançados, no final do período de execução do Plano, em termos de eficácia, eficiência, impacto e sustentabilidade. O Relatório Final será submetido à apreciação da Assembleia Municipal.

O Plano Municipal também se articula com a ação desenvolvida pelo NPISA Lisboa – Núcleo de Planeamento e Intervenção Pessoa Sem Abrigo. A constituição do NPISA decorre das orientações da Estratégia Nacional para a Integração das Pessoas Sem Abrigo 2009-2015 (ENIPSA) e sustenta-se numa estrutura de coordenação tripartida entre a Câmara Municipal de Lisboa (atual coordenação), a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (responsável por toda a ação social em Lisboa) e pelo Instituto de Segurança Social (âmbito nacional). O NPISA é constituído por entidades, públicas e privadas, com intervenção junto da população de rua e tem como objetivo a coordenação das respostas da cidade, numa lógica de otimização de recursos e de trabalho em rede.

Muitas das ONGs (Organizações Não-Governamentais) parceiras do NPISA têm projetos cofinanciados pela Câmara Municipal de Lisboa no âmbito do Plano Municipal, nomeadamente a AEIPS e a Crescer. Mas no contexto do NPISA não há financiamento. Pelo contrário, são os parceiros que decidem o que cada um pode disponibilizar como recursos, geralmente alocando o tempo dos seus recursos humanos para o acompanhamento das pessoas em situação de rua (gestores de caso), para reuniões de coordenação da intervenção, para o planejamento e realização de iniciativas conjuntas ou para o monitoramento do fenômeno em Lisboa.

PROGRAMA DE ALOJAMENTO À MEDIDA / CASAS PRIMEIRO – CASCAIS

Contexto de implementação

O Programa de Alojamento à Medida/Casas Primeiro Cascais foi apresentado numa reunião realizada com representantes da Divisão da Saúde do Departamento de Habitação e Desenvolvimento Social (DS-DHDS) do Município de Cascais e com a equipe do Clube Gaivotas da Torre-Associação Juvenil. O Município de Cascais fica situado a cerca de 30 km de Lisboa, com uma população residente de cerca de 212.000 habitantes.

No seguimento da aprovação da 1ª Estratégia Nacional para a Integração da Pessoa Sem Abrigo (ENIPSA, 2009), o Município de Cascais, em colaboração com outras entidades da Rede Social local, elaborou o 1º Plano Concelho para a Integração da Pessoa Sem Abrigo 2010-2013. O Plano procurou operacionalizar as medidas definidas na ENIPSA para conhecer a dimensão e natureza do fenómeno no município, organizar e qualificar a intervenção de modo a garantir o acompanhamento de todas as situações, bem como criar as respostas e metodologias de intervenção necessárias.

A falta de respostas de alojamento, para além das de emergência social, constituía um constrangimento na intervenção junto das pessoas em situação de rua. Foi nesse contexto que a DS-DHDS considerou oportuno iniciar um projeto de Housing First em Cascais, tendo convidado a AEIPS para a sua implementação, dada a experiência e o conhecimento adquiridos com o Programa Casas Primeiro em Lisboa. Para suprir a falta de disponibilidade orçamentária do Município, a DS-DHDS procurou apoios junto de outras entidades e conseguiu obter financiamento para o desenvolvimento de um projeto piloto com a duração de dois anos, através de um subsídio concedido pelo Turismo de Portugal.

Em outubro de 2012, a AEIPS deu início ao projeto Casas Primeiro Cascais, para cinco pessoas em situação de rua de longa duração e com problemas de saúde mental. Em 2013, a AEIPS começou a prestar formação aos profissionais do Clube Gaivotas da Torre, uma organização local que iria assumir a gestão do projeto nos anos subsequentes. No sentido de viabilizar a continuidade do projeto após os dois primeiros anos, não tendo o Município a capacidade financeira para manter a locação da totalidade dos apartamentos, recorreu-se à habitação social para dois dos inquilinos. Em Cascais, uma grande parte da habitação municipal está bem integrada e dispersa na comunidade. Assim, foi possível encontrar dois apartamentos com características semelhantes e na mesma área residencial que a habitação anterior.

A utilização de uma combinação entre a locação com particulares e a habitação municipal possibilitou não apenas assegurar a continuidade do projeto, mas também alargar a sua capacidade para apoiar mais pessoas em situação de rua. O projeto passou a designar-se Programa de Alojamento à Medida.

Figura 7 – Reunião com gestores da cidade de Cascais.

Fonte:
Visitas às experiências de Housing First em Madri, Lisboa e Cascais, setembro de 2019

Grupos-Alvo

Atualmente, Programa de Alojamento à Medida (PAM) presta apoio a 17 pessoas que estavam numa situação de rua de longa duração, com doença mental e/ou consumo excessivo de substâncias psicoativas, lícitas ou lícitas, concomitantes com problemas graves de saúde física.

Habitação

Os apartamentos são independentes, permanentes e dispersos na comunidade. Três apartamentos são locados no mercado privado e os restantes estão integrados em habitação municipal. Os contratos de aluguel são estabelecidos entre o Clube Gaivotas da Torre e os proprietários privados ou com a entidade gestora da habitação social do município. Os inquilinos contribuem financeiramente para o aluguel da sua habitação.

A equipe do PAM assegura o acompanhamento individualizado dos inquilinos, realizando 1 vista domiciliar semanal, facilitando a sua ligação com outros serviços e promovendo o seu envolvimento em atividades na comunidade. A integração na equipe de uma pessoa com experiência de ter estado em situação de rua e beneficiado do apoio do PAM, é considerada um diferencial para o programa.

Resultados

Os resultados do PAM são idênticos aos dos outros programas de Housing First referidos anteriormente. As pessoas mantêm uma situação habitacional estável, acedem regularmente aos recursos e serviços da comunidade, demonstram uma maior autonomia na gestão do seu cotidiano e conseguem reorganizar várias áreas da sua vida, a nível social, da saúde ou profissional.

Em termos do custo/benefício, a perspectiva do Município é assumidamente favorável ao investimento em Housing First.

Segundo o Diretor do DS-DHDS, os custos do PAM não são mais baixos do que os que seriam observados com respostas tradicionais, mas traduzem-se num melhor investimento já que os recursos são canalizados para a habitação permanente e não para serviços de emergência.

Dificuldades Encontradas

Os constrangimentos de natureza financeira constituíram a principal dificuldade na implementação e manutenção do projeto de Housing First. Contudo, o Município de Cascais demonstrou uma grande determinação e criatividade para arriscar em respostas inovadoras (Housing First), captar novas fontes de financiamento (ex.: Turismo de Portugal) e utilizar diferentes recursos habitacionais para encontrar soluções de sustentabilidade.

Sustentabilidade e Disseminação

A experiência de Housing First no Município de Cascais constitui um bom exemplo de como um pequeno projeto, inicialmente com capacidade para apoiar apenas 5 pessoas, pode influenciar as políticas públicas, a reorganização dos serviços e a intervenção junto das pessoas em situação de rua. Na sua essência, a estratégia de intervenção definida no Plano Concelhio assenta nos dois pilares fundamentais do modelo Housing First: acesso à habitação permanente e independente e disponibilização de suporte individualizado e flexível.

Considerando a habitação como a questão chave na resolução do problema, o Município de Cascais procedeu à alteração do Regulamento da Habitação Municipal para assegurar que as pessoas em situação de rua passassem a ter um acesso prioritário. Esta alteração permitiu que, nos últimos anos, 50 pessoas deixassem de estar em situação de rua e fossem integradas como inquilinas em habitação municipal, ao abrigo do Programa Municipal de Habitação Social de Cascais (PMHAS). Nestes casos, os contratos de aluguel são realizados diretamente entre os inquilinos e a empresa municipal que gere estas habitações.

O DS-DHDS realizou um trabalho de sensibilização junto da empresa gestora da habitação municipal e de outras organizações com intervenção social para assegurar um sistema de acompanhamento psicossocial individualizado pós realojamento (mínimo 1 vez por mês) a todas as pessoas em situação de rua integradas no PMHAS. Este acompanhamento tem sido determinante para garantir a manutenção e a estabilidade habitacional destes inquilinos.

Foi elaborado um folheto para informar a comunidade sobre os objetivos e atividades desenvolvidas no âmbito do Plano Concelhio para a Integração de Pessoas em Situação de Rua e instituído um canal de comunicação através do qual os munícipes podem contactar os serviços.

O DS-DHDS e o Clube Gaivotas da Torre são também parceiros da Rede Nacional de Housing First. Na sua perspectiva, a rede tem possibilitado a troca de experiências com outras organizações com projetos idênticos e contribuído para o fortalecimento da intervenção no município de Cascais

Contatos

Casas Primeiro
Endereço: Av. António José de Almeida, 26, 1000-043, Lisboa
Telefone: +351 218 453 580
Email: geral@aeips.pt
Site: http://www.aeips.pt/habitacao/casas-primeiro/

É uma casa
Bairro Qta Cabrinha 3 – E/F 1300-906, Lisboa
Telefone: +351 213 620 192
E-mail: info@crescer.org
Site: http://crescer.org/projetos/e-uma-casa/ .

ESCÓCIA - GLASGOW HOUSING FIRST

O projeto Glasgow Housing First é dirigido para pessoas em situação de rua que consomem droga ou álcool. Iniciado em 2010, o projeto tem sido desenvolvido pela Turning Point Scotland, uma organização não governamental sem fins lucrativos e que gere vários serviços de apoio para pessoas em situação de vulnerabilidade social em toda a Escócia. O projeto de Glasgow foi o primeiro a adotar a metodologia de Housing First no Reino Unido e um dos primeiros a nível internacional a dirigir-se especificamente para pessoas em situação de rua com problemas de consumo de substâncias.

Descrição do Programa

Contexto de implementação

O projeto Glasgow Housing First foi implementado em 2010, como um projeto piloto com a duração de 3 anos. A iniciativa partiu da Turning Point Scotland (TPS). O diagnóstico realizado por esta organização, em 2009, identificou uma grande prevalência de consumidores de drogas entre as pessoas em situação de rua e constatou que os serviços de apoio existentes não eram facilmente acessíveis a esta população. Tendo em conta estes dados, a TPS decidiu implementar um projeto de Housing First dirigido para este subgrupo de pessoas em situação de rua. Na fase de implementação, os critérios de elegibilidade foram alargados para incluir também pessoas com problemas de consumo de álcool, dado se ter observado que, entre a população em situação de rua mais jovem (18 a 25 anos), estes consumos eram mais prevalentes do que os consumos de droga.

O projeto piloto foi financiado com fundos da própria organização, pelo fundo da lotaria nacional do Reino Unido "Big Lottery Fund" e pela administração de saúde da região de Glasgow "Greater Glasgow and Clyde". O projeto piloto decorreu entre outubro de 2010 e setembro de 2013 e envolveu 22 participantes. O projeto foi avaliado pela Heriot-Watt University.

Os bons resultados alcançados pelo projeto piloto conduziram à manutenção dos serviços de Housing First prestados pela TPS na cidade de Glasgow. Atualmente, o projeto apoia cerca de 45 pessoas.

Grupos-Alvo

O projeto é dirigido para pessoas que consomem droga ou álcool que se encontram em situação de rua de longa duração ou por repetidas vezes, alternando entre períodos de permanência nas ruas e períodos de institucionalização em estabelecimentos de reabilitação, hospitalares ou prisionais.

Habitação

Os apartamentos são individualizados, dispersos por várias zonas da cidade e alugados no mercado social de locação. Na Escócia existem várias associações que gerem a habitação social. De acordo com a legislação escocesa, as pessoas em situação de rua são elegíveis para os programas de habitação social. Os contratos de locação são assinados diretamente entre os participantes do projeto e as associações de habitação. O valor do aluguel da habitação social é mais baixo do que no mercado privado e os contratos de locação não têm um prazo limite. Para além disto, os participantes do projeto, tal como qualquer outro inquilino com baixos rendimentos, podem também se beneficiar de um subsídio, atribuído pelo município, para apoio do pagamento do aluguel da habitação.

O recurso ao mercado social de locação coloca algumas limitações à possibilidade de escolha do local de residência por parte dos participantes. Tal como as outras pessoas que se candidatam a uma habitação social, as oportunidades de escolha dos participantes são diminutas e estão confinadas às áreas geográficas de intervenção das associações de habitação. Por outro lado, dada a escassez de habitações disponíveis no mercado social de locação, o tempo de espera por um apartamento pode ser superior ao desejável.

Equipe

A equipe é constituída por um gestor, um coordenador, um assistente de coordenação e três "peer support workers", todos a tempo inteiro. Os "peer support workers" são pessoas que vivenciaram a experiência de consumo excessivo de álcool e outras drogras quando estiveram em situçaão de rua. A inclusão de "peer support workers" nas equipes que prestam a maioria do apoio aos participantes, é uma característica distintiva do projeto Glasgow Housing First.

Em média, os membros da equipe realizam duas visitas domiciliares por semana, a cada participante. O apoio é individualizado e ajustado às necessidades e interesses dos participantes. Para além do apoio na gestão habitacional, a equipe ajuda no acesso aos serviços sociais, de saúde geral, de tratamento de drogas e álcool, de formação ou a outros recursos da comunidade que os participantes identificam como necessários.

Principais Resultados

Resultados da avaliação

A avaliação longitudinal do projeto teve como objetivo documentar os resultados da abordagem Housing First no acesso e manutenção habitacional, na melhoria das condições de saúde física e bem-estar psicológico, na redução ou estabilização dos consumos de substâncias e no aumento da participação social (Johnsen, 2013). A recolha de dados foi realizada através da análise dos registos do projeto e de entrevistas aos participantes, equipe técnica e representantes das organizações envolvidas. Estas entrevistas foram realizadas em dois momentos: com os participantes, no momento de entrada no projeto e após um ano; com a equipe e representantes das organizações, na fase inicial de implementação e no final do projeto piloto.

A avaliação do projeto evidenciou os bons resultados ao nível da estabilidade habitacional. Ao fim dos três anos, 80% dos participantes permaneciam nas suas casas e mantinham o apoio da equipe e 9,5% tinham optado por se

autonomizar e, embora já não recebessem o apoio da equipe, mantinham as suas casas e não voltaram a estar numa situação de rua.

No geral, o resultado em relação ao consumo de substâncias foi positivo, observando-se uma redução em relação ao consumo de drogas, embora os consumos de álcool tenham registado pouca alteração.

Também se observaram melhorias nas condições de saúde, geralmente atribuídas à redução do consumo de álcool e outras drogas e a uma melhoria da alimentação. O envolvimento com o sistema de justiça também diminuiu à medida que o consumo de álcool e outras drogas foi reduzindo.

Os participantes reportaram altos níveis de satisfação com o projeto e com o apoio prestado pela equipe. A inclusão na equipe de pessoas que vivenciaram a experiência de consumo de álcool e outras drogas na situação de rua foi também muito valorizada. A avaliação permitiu, ainda, observar um envolvimento progressivo dos participantes do projeto em atividades na comunidade, ao nível escolar, de formação e trabalho voluntário. Em termos do acesso ao emprego remunerado, contudo, os resultados foram menos positivos.

Impacto

Em 2018 foi criado o Housing First Scotland Fund para apoiar a implementação de novos projetos de Housing First em cinco cidades da Escócia: Glasgow, Edimburgo, Stirling, Aberdeen e Dundee. A iniciativa é promovida pela Social Bite, uma organização social sem fins lucrativos, em colaboração com a Fundação Corra e com o Glasgow Homeless Network (http://social-bite.co.uk/housing-first-takes-significant-steps-forward/). O Fundo foi constituído com os recursos provenientes das ações de angariação de fundos realizadas pela Social Bite e com a contribuição financeira da Câmara de Comércio de Glasgow. Os municípios e as associações de habitação vão disponibilizar apartamentos nas cinco cidades envolvidas. A TPS irá prestar formação e consultoria às equipes técnicas e aos gestores dos novos projetos.

Os primeiros projetos aprovados no âmbito da iniciativa, com uma dotação global de dois milhões e meio de libras, irão apoiar 200 pessoas em situação de rua até 2021. A ambição da iniciativa é alcançar a meta das 800 pessoas em situação de rua.

Também o governo da Escócia aprovou, em 2018, um orçamento de 21 milhões de libras para apoiar organizações sociais e autoridades municipais a desenvolverem serviços de Housing First nos seus territórios, incluindo 4 milhões destinados à iniciativa promovida pela Social Bite e pela Fundação Corra (https://news.gov.scot/news/ending-homelessness).

Contato

Endereço: Glasgow Housing First, 121 West Street, Glasgow, G5 8BA
Telefone: +44 0141 429 8032
E-mail: glasgowhousingfirst@turningpointscotland.com
Site: http://www.turningpointscotland.com/what-we-do/homelessness/glasgow-housing-first/
Vídeos: https://youtu.be/jkiUE7IPk-A / https://youtu.be/GvFpbCFChdI

FRANÇA – UN CHEZ SOI D'ABORD

Em França, o modelo Housing First foi implementado através do programa "Un chez soi d'abord". O programa foi desenvolvido em quatro cidades francesas: Lille, Marselha, Paris e Toulouse. O programa teve início em 2011 e tem sido coordenado a nível nacional pela Dihal, uma comissão interministerial responsável pela estratégia francesa em matéria de alojamento e acesso à habitação para pessoas em situação de rua.

Desde o seu início, os serviços de Housing First alojaram 353 pessoas que se encontravam em situação de rua de longa duração.

Descrição do Programa

Contexto de implementação

O programa "Un Chez Soi d'Abord" surgiu na sequência de várias iniciativas que colocaram o problema da situação de rua na agenda política francesa. Estas iniciativas, promovidas por diferentes organizações não governamentais, a partir de 2006, conseguiram dar visibilidade ao problema junto da opinião pública e dos gestores políticos e chamar a atenção para a necessidade de respostas habitacionais para esta população (Rhenter, et al., 2018). Na sequência destas iniciativas o Ministério da Saúde decidiu elaborar um relatório nacional sobre as condições de saúde das pessoas em situação de rua. O relatório, publicado em 2010 (Girard, Estecahandy, & Chauvin) realçou como a condição de estar em situação de rua constituiu um risco agravado para a saúde física e mental das pessoas nestas circunstâncias e como os serviços para esta população, organizados segundo o modelo de escada, tendem a excluir as pessoas com doença mental e com consumos de substâncias. Nesse sentido, uma das principais recomendações do relatório é a implementação de programas de Housing First para as pessoas em situação de rua de longa duração e com problemas graves de saúde mental. O acesso imediato à habitação das pessoas em situação de rua, incluindo as mais vulneráveis, foi também definido como uma prioridade no quadro da Estratégia Nacional para o Alojamento e Acesso à Habitação das Pessoas Sem-Abrigo 2009-2012.

Em 2011, o governo francês lançou o programa "Un Chez Soi d'Abord" em quatro grandes cidades do país: Lille, Marselha, Toulouse e Paris. O programa foi implementado como um estudo experimental para avaliar os seus resultados e comparar a sua eficácia e a eficiência em relação aos serviços convencionais existentes. A coordenação nacional do programa ficou sob a responsabilidade da Dihal – Délégation Interministérielle à l'hébergement et l'accès au logement. O trabalho de pesquisa ficou a cargo da Universidade de Marselha..

Organizações envolvidas

Em cada uma das quatro cidades envolvidas, o programa é desenvolvido por organizações dos setores da saúde, social e da habitação que, de acordo com as suas áreas de especialidade, colaboram na intervenção local. Em Paris, o programa local é coordenado pela Associação Aurore e desenvolvido, em conjunto, com a Association des Cités du Secours Catholique, l'Association Charonne, l'Oeuvre Falret et le Centre d'Action Sociale de la Ville de Paris. Em Marselha, a intervenção é coordenada pela Associação Habitat Alternatif Social que também assegura o acompanhamento social, em colaboração com o Hospital de Marselha (apoio médico) e o SOLIHA Provence (intermediação dos contratos de aluguel). O programa é desenvolvido em Lille pela associação ABEJ Solidarité em colaboração como o Etablissement Public de Santé Mentale, e em Toulouse pela Associação Clémence Isaure em colaboração com o Hospital Marchant e com a SOLIHA Haute-Garonne.

Grupo-Alvo

Em todas as cidades, o programa é dirigido para pessoas com vivência de longa duração em situação de rua, com uma média de oito anos e meio de percurso, durante o qual quatro anos e meio na rua. Todos os participantes têm doença mental (esquizofrenia ou doença bipolar) e 70% têm igualmente problemas de abuso de álcool ou drogas.

Habitação

Os apartamentos do programa são individualizados e dispersos na comunidade. Cerca de 80% dos apartamentos são locados no mercado privado. Os contratos de locação são firmados entre os proprietários e as organizações do programa que, em cada cidade, são responsáveis pela captação e intermediação da habitação. Os apartamentos são, depois, subalugados aos participantes que contribuem com 30% do seu rendimento para o pagamento do aluguel. O remanescente do valor do aluguel é suportado pelo programa..

Equipes

As equipes são multidisciplinares, constituídas por profissionais das várias entidades envolvidas em cada cidade. A configuração das equipes inclui um coordenador, um psiquiatra, enfermeiros, assistentes sociais, um especialista na área dos comportamentos aditivos, um especialista habitacional e peer workers (pessoas com experiência de terem estado em situação de rua).

De uma maneira geral, o rácio é de 1 profissional para cada 10 participantes do programa. Todos os membros da equipe intervêm com todos os participantes.

Principais Resultados

Resultados da avaliação

O programa "Un Chez Soi d'Abord" foi implementado como um estudo experimental de larga escala que envolveu 705 pessoas em situação de rua, das quais 353 tiveram acesso ao programa (grupo experimental) e 352 aos serviços convencionais (grupo de controlo). Os resultados da avaliação demonstraram a viabilidade e a eficácia do programa (Loubiére, Tinland, Girard, Boucekine, & Auquier, 2017). O programa foi mais eficaz em termos do acesso e manutenção de uma habitação individual.

Ao fim de 24 meses, 85% dos participantes do programa mantinham as suas casas, um resultado muito mais positivo do que o alcançado no grupo de controle, onde menos de 30% das pessoas tinha tido acesso a uma habitação individual e a maioria permanecia em centros de alojamento ou em estruturas residenciais coletivas.

Os resultados apontam também para uma melhoria da qualidade de vida dos participantes do programa e dos níveis de recuperação individual. O número e a duração das hospitalizações diminuíram mais de 50%, revelando como a habitação contribuiu para a estabilização e melhoria da saúde. Cerca de 20% dos participantes envolveram-se em programas de formação profissional, emprego ou outras atividades na comunidade. A avaliação permitiu ainda

observar que os custos do programa foram compensados com a redução dos custos associados com as hospitalizações, com a utilização dos serviços de emergência médica e dos serviços sociais para a população em situação de rua.

Impacto

Com base nos resultados da avaliação, o governo francês validou a sustentabilidade do programa e aprovou uma nova política pública para as pessoas em situação de rua com problemas de saúde mental (Estecahandy, 2017). O Decreto nº 2016-1940, publicado em dezembro de 2016, consagra o modelo Housing First como uma resposta social regular no quadro da ação social, designada como Appartement de coordination thérapeutique - Un chez-soi d'abord. Este enquadramento permitiu assegurar a continuidade dos quatro projetos em funcionamento e possibilita a generalização do modelo a todo o território.

O novo plano nacional "Plan quinquennal pour le logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme 2018-2022" estabelece como como meta o desenvolvimento do dispositivo Appartement de coordination thérapeutique - Un chez-soi d'abord em dezesseis novas cidades até 2023. O Dihal irá manter a coordenação a nível nacional, e acompanhar os novos projetos ao nível da apropriação das práticas profissionais propostas no modelo e na sua avaliação interna.

Contato

Coordenadoria nacional do programa "Un chez soi d'abord" - DIHAL
E-mail: pascale.estecahandy@developpement-durable.gouv.fr
Site: https://www.gouvernement.fr/hebergement-logement
YouTube: https://www.youtube.com/user/ladihal / https://www.youtube.com/watch?v=J8S-lTnSa0M .

IRLANDA - DUBLIN HOUSING FIRST

O programa Dublin Housing First é promovido e financiado pelo Dublin Regional Housing Executive o órgão municipal de coordenação das políticas e dos serviços para as pessoas em situação de rua. A gestão do programa foi concessionada a duas organizações não-governamentais que, em colaboração, asseguram a prestação de serviços de Housing First na cidade de Dublin: a Focus Ireland e a Peter McVerry Trust. Atualmente, o Dublin Housing First apoia cerca de 140 pessoas.

Descrição do Programa

Contexto de implementação

Em 2011, o Dublin Region Homeless Executive decidiu iniciar um projeto de Housing First para 30 pessoas em situação de rua, na cidade de Dublin. O Dublin Housing First Demonstration Project foi implementado como um projeto piloto para testar a abordagem de Housing First no contexto irlandês. Os objetivos do projeto estavam em consonância com as orientações políticas nacionais para a população em situação de rua. A estratégia irlandesa "The Way Home 2008-2013" reconhecia o papel primordial da habitação para a resolução da situação de rua e estabelecia como objetivo prioritário a redução do tempo de permanência em alojamentos temporários e a transição para apartamentos independentes com o apoio adequado a cada situação.

O projeto piloto decorreu entre abril de 2011 e setembro de 2014 e foi desenvolvido com a colaboração de várias organizações não governamentais com intervenção na área da situação de rua. Durante este período, devido às limitações de financiamento, a equipe técnica foi constituída por recursos humanos das várias organizações envolvidas que voluntariamente cederam parte do tempo dos seus profissionais para o desenvolvimento do projeto. O Dublin Housing First Demonstration Project foi avaliado longitudinalmente pela Universidade de Limerick.

Tendo em vista os bons resultados alcançados pelo projeto, o Dublin Region Homeless Executive decidiu criar um programa de Housing First para assegurar

a manutenção do apoio aos participantes do projeto piloto e alargar os serviços a 100 pessoas em situação de rua. O programa denominado Dublin Housing First teve início em outubro de 2014. A gestão do programa ficou a cargo de duas organizações, selecionadas por concurso público: a Focus Ireland e a Peter McVerry Trust. Ambas as organizações já tinham estado envolvidas no projeto piloto anterior. O novo programa dispõe de uma maior capacidade financeira, possibilitando a atribuição de recursos humanos para assegurar a prestação de serviços (Quinn, 2018).

Organizações envolvidas

O Dublin Regional Homeless Executive é um órgão do Município de Dublin, constituído em 2011 para coordenar os financiamentos e as respostas dos vários parceiros sociais com intervenção na área da situação de rua, na cidade e região de Dublin.

A Focus Ireland é uma organização não governamental sem fins lucrativos que presta um conjunto diversificado de serviços de apoio a pessoas em risco de ficar sem casa ou que estão em situação de rua para que terem acesso e/ou mantenham as suas habitações.

A Peter McVerry Trust é uma instituição de solidariedade social sem fins lucrativos, constituída em 1985, com vários programas residenciais e serviços de apoio para pessoas em situação de rua. A organização é um dos principais promotores e gestores de habitação social da Irlanda.

Grupo-Alvo

O programa é dirigido para pessoas com vivência de longa duração em situação de rua em Dublin e que apresentam problemas de doença mental e/ou de consumos de álcool ou drogas.

Habitação

Os apartamentos são individualizados e estão dispersos pela cidade. Maioritariamente, o programa recorre à habitação social gerida pelos municípios ou por associações de habitação, mas também é utilizado

o mercado imobiliário privado de locação. Os contratos de locação são realizados diretamente entre os participantes e os proprietários ou as entidades gestoras da habitação social. A equipe ajuda os participantes a obterem apoios dos serviços sociais para que possam mobiliar e decorar os apartamentos de acordo com as suas preferências.

Equipe

O programa Dublin Housing First tem uma equipe multidisciplinar, com profissionais que intervêm em áreas distintas: admissão, gestão de casos, gestão habitacional e apoio clínico. Os profissionais responsáveis pela admissão contactam diretamente as pessoas que estão nas ruas e fazem o seu encaminhamento para o programa Housing First ou, no caso de pessoas em situação de rua com menos necessidades de apoio, para outros programas de habitação.

Os gestores de caso prestam todo o apoio aos participantes do programa. O rácio é de um profissional para cada 10 participantes. O apoio é estruturado de acordo com as necessidades de cada participante e focalizado na promoção da recuperação, envolvimento e integração comunitária.

Outros membros da equipe têm como função a localização das casas, o apoio nos contatos entre os participantes e os proprietários e todos os assuntos relacionados com a gestão das habitações, incluindo reparações e pagamento do aluguel. A equipe dispõe ainda de enfermeiros e clínicos especialistas nas áreas da saúde mental e comportamentos aditivos que, não estando a tempo inteiro, podem prestar serviços de apoio, sempre que necessário.

Principais Resultados

Resultados da avaliação

O Dublin Housing First Demonstration Project foi avaliado externamente pela Universidade de Limerick. A avaliação comparou os resultados dos participantes envolvidos no projeto Housing First com os dos utilizadores de outros serviços para as pessoas em situação de rua. Os dados de cada

pessoa foram recolhidos através de questionários administrados em cinco momentos, ao longo de um período de doze meses.

Os resultados da avaliação são semelhantes aos dos outros estudos realizados na Europa (Greenwood, 2015). Em termos da estabilidade habitacional, ao fim de doze meses, os participantes do projeto Housing First tinham permanecido 67% do tempo nas suas casas, enquanto os participantes do grupo de comparação apenas 5%. De uma maneira geral, os participantes do projeto Housing First reportam resultados mais positivos do que os do grupo controle ao nível da saúde em geral, da saúde mental, das oportunidades de escolha e satisfação com os serviços. Os dois grupos apresentam resultados semelhantes em termos dos problemas associados com os consumos de drogas ou álcool, no entanto, se observa um ligeiro decréscimo desses consumos, ao longo do tempo, nos participantes do projeto Housing First. Os resultados também indicam que os participantes do projeto Housing First estão envolvidos em mais atividades e participam mais na comunidade do que os participantes do grupo de controle.

Impacto

O plano de ação para as pessoas em situação de rua da cidade de Dublin 2014-2016 "Pathways to Home" reconhece o sucesso do Dublin Housing First Demonstration Project e define com um dos objetivos estratégicos a manutenção, a longo prazo, dos serviços de Housing First e o reforço da sua capacidade de resposta no sentido de apoiar mais pessoas a deixarem de estar em situação de rua. É reconhecido que, apesar do sucesso da abordagem Housing First na resolução da situação de rua de longa duração, a abordagem ainda não está generalizada no país. Nesse sentido, propõe-se uma maior divulgação dos resultados positivos desta abordagem junto de outros municípios e do governo central, no sentido de promover uma política pública de Housing First.

A nível nacional, as sucessivas revisões da estratégia "The Way Home" de 2008 foram reforçando o enfoque no acesso à habitação permanente como resposta prioritária e mais eficaz na resolução da situação de rua. Os

planos e relatórios, elaborados nos últimos anos, identificaram várias linhas de ação (O'Sullivan, 2016), incluindo a priorização das pessoas em situação de rua no acesso à habitação social, a melhoria do acesso a subsídios de aluguel e a expansão significativa de programas de Housing First para as pessoas com percursos de rua mais longos e com maiores necessidades de apoio. Nesse sentido, o mais recente plano de ação "Rebuilding Ireland" (2016) estabelece como meta triplicar o número de pessoas em situação de rua abrangidas pelo projeto de Dublin e, no espaço de um ano, passar de 100 para 300 pessoas apoiadas.

Contato

Focus Ireland
Endereço: 9 – 12 High Street, Christchurch Dublin 8
Telefone: +353 01 881 5900
E-mail: help@focusireland.ie
Site: https://www.focusireland.ie/

Peter McVerry Trust
Endereço: 29 Mountjoy Square, Dublin 1, D01 C2N4
Telefone: +353 01 823 0776
Email: info@pmvtrust.ie
Site: https://pmvtrust.ie/housing/housing-first/
Vídeo: https://youtu.be/pwdq2VWavtc / https://youtu.be/k1KBxmfYK10

BÉLGICA - HOUSING FIRST BELGIUM

Na Bélgica, o programa Housing First Belgium está implantado em Antuérpia, Bruxelas, Charleroi, Ghent, Hasselt, Liège, Molenbeek-Saint-Jean e Namur. Os serviços de Housing First são desenvolvidos em parceria por organizações não-governamentais, municípios e entidades públicas. O programa teve início em 2013 e foi implementado, durante os primeiros três anos, como um projeto experimental, financiado pelo Estado federal e coordenado a nível nacional. A partir de 2016, os serviços de Housing First têm sido financiados pelas autoridades regionais. Desde o seu início, o programa já apoiou mais de 200 pessoas que estavam em situação de rua de longa duração.

Descrição do Programa

Contexto de implementação

A Secretaria de Estado da Integração Social e Luta contra a Pobreza estabeleceu no 2º Plano Federal de Luta contra a Pobreza 2013-2016 como objetivo estratégico o reforço da luta contra a situação de rua. Nesse sentido, definiu como uma das linhas de ação, o lançamento de iniciativas de inovação social inspiradas na abordagem de Housing First nas cinco maiores cidades do país.

O programa Housing First Belgium foi desenhado como um projeto experimental, com a duração de dois anos, para testar a metodologia de Housing First no contexto belga, envolvendo a implementação de serviços de Housing First a par da realização de um estudo para comparar os resultados desses serviços com os dos serviços usuais para a população e situação de rua. O projeto foi financiado pela Secretaria de Estado de Luta contra a Pobreza, com o apoio da Loteria Nacional. Cofinanciamentos regionais e locais foram negociados para melhorar o desenvolvimento do projeto.

O projeto teve início em setembro de 2013 e foi implementado em cinco cidades: Antuérpia, Bruxelas, Charleroi, Ghent e Liège, pertencentes às três regiões do país (Flandres, Bruxelas-Capital e Valónia). Após o primeiro ano, foi decidido alargar o período experimental para três anos e envolver três novas cidades: Hasselt, Molenbeek-Saint-Jean e Namur, numa lógica de disseminação do modelo.

Organizações envolvidas

Os serviços de Housing First são proporcionados por organizações não-governamentais e por entidades públicas (Buxant, Brosius, Lelubre, & Liagre, 2016). Na sua maioria, as equipes locais são constituídas por profissionais de várias organizações. Na região de Bruxelas-Capital estão operacionais quatro serviços de Housing First. Em Bruxelas, na fase inicial do projeto foram implementados dois serviços, um desenvolvido pelos Enfermeiros de Rua e outro pela associação SMES-B, organizações sem fins lucrativos com larga experiência de intervenção junto da população em situação de rua. No segundo ano do programa, foi implementado um novo serviço de Housing First em Molenbeek-Saint-Jean, coordenado pelo Centro Público de Ação Social (CPAS) em colaboração com os Enfermeiros de Rua e o SMES-B. Numa fase posterior, na cidade de Bruxelas teve início o projeto Step Foward, um serviço de Housing First dirigido para jovens em situação de rua e desenvolvido pela associação Samusocial e o CPAS.

Na região da Flandres os serviços de Housing First são desenvolvidos em três cidades. Em Antuérpia, os serviços são desenvolvidos por uma parceria entre o CPAS, o Município e o CAW uma organização não-governamental que trabalha com grupos em situação de vulnerabilidade social e que assegura o acompanhamento. Na cidade de Gand, o projeto é realizado pelo CPAS e o Município e na cidade de Hasselt pelo CPAS e o CAW Limbourg.

Na região de Valónia, o programa está implantado em três cidades. Na cidade de Charleroi os serviços de Housing First são proporcionados pela Relais Social, uma associação de direito público e pelos seus parceiros CPAS, Comme Chez Nous, Relais Santé e Soins Psychiatriques A Domicile. Em Liège o projeto á assegurado pela Relais Social e em Namur por uma parceria entre o CPAS e o Relais Social que assegura a coordenação com outros parceiros locais: Município de Namur, Phénix e Namur Entraide Sida.

Grupos-Alvo

Os projetos são dirigidos para pessoas com vivência de longa duração em situação de rua, com uma média de cinco anos de percurso na rua, e com problemas de saúde física ou mental ou de consumo de substâncias.

O projeto Step Foward de Bruxelas é dirigido para jovens entre os 18 e os 25 anos em situação de rua e com outras vulnerabilidades, nomeadamente doença mental ou consumo de substâncias.

Habitação

Os serviços de Housing First utilizam apartamentos locados, numa combinação de habitação social e mercado de locação imobiliário privado. Os apartamentos são individualizados ou para famílias e estão dispersos na comunidade, no sentido de promover a integração social.

Os contratos de locação são estabelecidos diretamente entre os utilizadores dos serviços e os proprietários e o aluguel pago pelos próprios, a partir do seu rendimento social de inserção, que na Bélgica é de 835€/mês. Os contratos de locação são idênticos aos estabelecidos com qualquer outro inquilino, não contendo cláusulas adicionais. Em algumas situações, contudo, as equipes tiveram de negociar contratos específicos, especialmente dada a reticência expressa por alguns proprietários.

Equipes

As equipes são constituídas, na sua maioria, por profissionais das ciências sociais e humanas das áreas do serviço social, educação social, psicologia. Em Charleroi, Namur e num dos serviços de Bruxelas as equipes dispõe também de enfermeiros. Alguns dos profissionais estão a tempo parcial.

As equipes apoiam os participantes na gestão das habitações e ajudam no acesso aos serviços da comunidade, de acordo com os interesses e objetivos de cada um. As equipes estão disponíveis conforme necessário e reúnem, pelo menos, uma vez por semana com cada participante.

De uma maneira geral, todos os membros das equipes trabalham com todos os participantes, embora cada participante tenha um técnico de referência. O número de participantes apoiados pelo técnico de referência varia entre 6 e 8, consoante os locais. No projeto desenvolvido pelos Enfermeiros de Rua, os profissionais trabalham sempre em pares.

Algumas das equipes beneficiam também do apoio de um profissional especializado na localização de casas e intermediação com os proprietários. Este profissional, designado “Home Catcher” trabalha para a rede local de organizações com intervenção junto da população em situação de rua e não exclusivamente para os serviços de Housing First. Nem todas as equipes dispõe deste recurso adicional. Nesse caso são os profissionais das equipes que localizam as casas e apoiam os participnates na negociação com os proprietários.

Na cidade de Namur foi constituído um grupo de suporte de participantes que reúne 1 vez por mês. Os temas a debater nessas reuniões ou as atividades a realizar em conjunto são decididas pelos próprios participantes.

Principais Resultados

Resultados da avaliação

O programa Housing First Belgium foi implementado como um estudo experimental. Os participantes foram aleatoriamente distribuídos por um grupo experimental (144 pessoas) que teve acesso ao programa e por um grupo de controle (137 pessoas) que continuaram a receber os serviços convencionais para a população em situação de rua. Os resultados do estudo atestam a eficácia da abordagem Housing First na resolução da situação de rua, em particular das pessoas que se encontram nessa situação há mais tempo e com problemas de saúde mental e consumo de substâncias psicoativas (Buxant, 2016). Ao fim de dois anos, 90% das pessoas que integraram o programa mantinha a sua casa, um resultado mais positivo do que o alcançado pelo grupo de controle, onde apenas 48% das pessoas conseguiram ter acesso a uma habitação.

A avaliação também possibilitou observar ganhos em termos de saúde. O acesso aos serviços de saúde e a estabilidade habitacional contribuíram para a melhoria da saúde física e mental dos participantes e para uma diminuição do número de internações hospitalares e da utilização de serviços de emergência médica. O apoio prestado pelas equipes de Housing First

facilitou o acesso dos participantes a benefícios sociais a que têm direito, em particular ao rendimento social que é fundamental para assegurar o pagamento do aluguel das casas. Também se registaram melhorias ao nível da autonomia individual e inclusão social. Os participantes estabeleceram novas relações sociais na comunidade e um em cada dez teve acesso a programas de formação e emprego.

Os resultados da avaliação indicam que os serviços de Housing First são menos dispendiosos do que os serviços convencionais.

O custo dia/pessoa no programa Housing First é de 17.80€, enquanto num centro de alojamento esse valor é de 55€. Por outro lado, estima-se que o programa permitiu uma redução de cerca de 46% dos custos relacionados com as internações hospitalares.

Impacto

Na Bélgica, as políticas relativas à situação de rua são principalmente da competência dos governos das regiões. No final do período experimental, devido aos bons resultados alcançados, os serviços de Housing First asseguraram a continuidade do seu funcionamento através do apoio financeiro das autoridades regionais.

Na região da Flandres, em dezembro de 2016, foi aprovado um novo plano estratégico de combate à situação de rua (2017-2019), uma iniciativa conjunta do Ministério da Saúde, Bem-Estar e Família e do Ministério da Habitação e Redução da Pobreza. Com este plano, o governo regional pretende reduzir substancialmente o número de pessoas em situação de rua, através do aumento de iniciativas de Housing First e da adoção de medidas que facilitem o acesso ao mercado habitacional.

A nível nacional, foi aprovado o 3º Plano Federal de Luta contra a Pobreza 2016-2019, no qual se reconhece os excelentes resultados alcançados pelo Programa Housing First Belgium e a validade desta abordagem no contexto

nacional. No sentido de promover a disseminação do modelo, a Secretaria de Estado de Luta contra a Pobreza decidiu financiar a produção e divulgação de um manual de recomendações práticas, dirigido às organizações que pretendam iniciar projetos de Housing First. Foi igualmente constituída uma unidade de assistência técnica, a nível nacional, para apoiar as organizações na implementação de projetos de Housing First e monitorizar e avaliar os seus resultados: o Housing First LAB Bélgica.

Contato
Endereço: Boulevard du Jardin Botanique 50 boîte 165 - 1000 Bruxelles
E-mail: coordination@housingfirstbelgium.be
Site: http://www.housingfirstbelgium.be/en/ .

ESPANHA - PROGRAMA HÁBITAT

O programa Hábitat foi a primeira iniciativa de Housing First implementada na Espanha. O programa teve início em 2014 e partiu da iniciativa da HOGAR SÍ, uma instituição social sem fins lucrativos de âmbito nacional e com atividade em onze comunidades autónomas na Espanha. A HOGAR SÍ foi constituída em 1998, na altura com a denominação de RAIS, para desenvolver serviços de apoio para as pessoas em situações de rua.

Figura 8 – Reunião com profissionais da HOGAR SÍ e representantes do Ministério da Mulher, da Família e dos Diretos Humanos

Fonte:
Visitas às experiências de Housing First em Madri, Lisboa e Cascais, setembro de 2019.

Descrição do Programa

Contexto de implementação

Na Espanha, estima-se que cerca de 33.000 pessoas estejam em situação de sem abrigo (o termo em espanhol é sinhogarismo), das quais 10.000 vivam e durmam nas ruas. Os serviços para esta população têm essencialmente procurado dar resposta às necessidades básicas e de emergência, sendo na sua maioria constituídos por centros de emergência, cantinas, equipes de rua e centros de alojamento. Foi neste contexto que a HOGAR SÍ propôs e negociou com o Ministério da Saúde, Serviços Sociais e Igualdade e com governos regionais e autoridades municipais para a experimentação do modelo Housing First no contexto espanhol.

O momento de mudança para uma abordagem de Housing First deu-se em 2012. Na altura, algumas organizações começaram a chamar a atenção para as limitações dos serviços em escada que não facilitavam o acesso à habitação, nem atendiam às preferências e diferentes necessidades das pessoas em situação de rua. O interesse pelo modelo Housing First foi crescendo e algumas organizações começaram a defender a sua introdução no país.

Em dezembro de 2012, uma delegação da HOGAR SÍ deslocou-se a Lisboa, Portugal, para participar na 1ª Conferência Internacional sobre Housing First, organizada pela AEIPS – Associação para o Estudo e Integração Psicossocial. A conferência foi uma oportunidade para conhecer as experiências de Housing First desenvolvidas na Europa, Estados Unidos e Canadá e para contactar com diferentes profissionais e pesquisadores. Foi também possível realizar uma visita ao programa Casas Primeiro da AEIPS. Inspirada pelas experiências internacionais, a HOGAR SÍ iniciou negociações com o Ministério da Saúde, Serviços Sociais e Igualdade e com os governos regionais e autoridades municipais para a experimentação do modelo Housing First no país.

Em 2014, a HOGAR SÍ conseguiu reunir os apoios necessários para iniciar o programa Hábitat/Housing First em três cidades na Espanha: Barcelona (10 apartamentos), Madri (10 apartamentos) e Málaga (8 apartamentos). À semelhança do que aconteceu noutros países, o programa foi implementado

como um projeto piloto com o propósito de validar o modelo Housing First na Espanha. Deste modo, o programa incluiu um componente de avaliação, comparando os resultados dos clientes do programa Hábitat com os de um grupo de controle, constituído por usuários dos serviços em escada, ao longo de 24 meses.

Os dados disponibilizados nos primeiros relatórios intercalares evidenciaram diferenças significativas entre os dois grupos, apresentando os clientes do programa Hábitat melhores resultados em termos do acesso à habitação, da estabilidade habitacional e dos processos de recuperação individual. A análise comparativa dos custos do programa Hábitat com os custos dos serviços em escada revelou valores semelhantes. Contudo, à medida que os clientes do programa melhoraram as suas condições de saúde, a utilização dos serviços de emergência médica e o número de hospitalizações diminuiu, o que significou uma poupança em termos de despesa pública com esses serviços.

Em 2015, a HOGAR SÍ organizou uma conferência nacional para divulgar os *dados relativos aos primeiros 6 meses do programa, bem como apresentar os resultados de outros projetos desenvolvidos na Europa. A partir dessa conferência foi possível suscitar o interesse de outros municípios em Espanha e angariar novos apoios financeiros para a sua disseminação. Gradualmente, o programa Hábitat foi crescendo para outras cidades do país e aumentou a sua capacidade de resposta nas cidades iniciais. Atualmente, o programa tem 300 apartamentos dispersos por 17 cidades, sendo que cerca de metade (125) estão localizados em Madri.*

Os resultados do programa tiveram também impacto a nível interno da HOGAR SÍ, conduzindo a uma reconversão dos seus serviços que passaram a estar estruturados em três eixos:

a. *Direito à Habitação: apartamentos Housing First (apartamentos individualizados) e apartamentos para a autonomia (apartamentos para 2 pessoas);*

b. *Direito à Saúde: residências de cuidados de saúde em Madri, Múrcia e Córdoba;*

c. *Direito ao emprego: formação, mediação para o emprego e empresas de economia social.*

A experiência da HOGAR SÍ foi também inspiradora para outras organizações do país. Atualmente existem cerca de vinte organizações em Espanha que gerem programas de Housing First, embora na sua maioria sejam experiências de muito pequena dimensão. Dessas organizações destacam-se a Fundação S. João de Deus que, a seguir à HOGAR SÍ, é a organização com mais apartamentos de Housing First, a Fundación Arrels (Barcelona), a Fundación Salud y Comunidad e a organização Zubietxe (Comunidade Autónoma Basca).

Grupos-Alvo

O programa Hábitat/HF é desenvolvido em parceria pela HOGAR SÍ e pela Provivienda, uma associação nacional, sem fins lucrativos, especializada no desenvolvimento de programas habitacionais e na prestação de serviços de mediação na locação de casas com proprietários privados. O protocolo de colaboração entre as duas organizações foi firmado em 2016.

O programa Hábitat/HF dirige-se às pessoas em situação de rua mais complexas e com maior tempo de vivência nas ruas. Os clientes são na sua maioria homens (80%), com um percurso de rua de 9 anos em média, e com necessidades de apoio específicas em termos de saúde mental (40,7%), dependência química (72,1%) e deficiência (20,1%).

Habitação

Os apartamentos do programa são individualizados e dispersos em várias áreas das cidades. Os apartamentos são alugados no mercado de locação imolbiliário privado ou contexto da habitação social pública, dependendo dos acordos com as administrações regionais e locais.

Os contratos de locação são firmados entre a Fundação Raiz (HOGAR SÍ) e os proprietários. Entre a Fundação e os participantes do programa é assinado um contrato que estabelece que os participantes terão de pagar 30% do seu rendimento mensal para comparticipar o valor do aluguel. Quando os participantes não têm qualquer rendimento, o programa assume todos os custos..

Atualmente, o programa Hábitat tem 240 apartamentos alugados no mercado privado e 60 na habitação pública. De acordo com os técnicos do programa, o mercado privado proporcionada mais oportunidades de escolha e um acesso mais rápido à habitação. Por outro lado, a habitação pública tem como vantagem o valor do aluguel.

No sentido de maximizar os resultados do programa, a Fundação estabeleceu um protocolo de colaboração com a Associação Provivienda, uma associação nacional, sem fins lucrativos, especializada no desenvolvimento de programas habitacionais e na prestação de serviços de mediação na locação de casas com proprietários privados.

Figura 9 – Exemplo de localização dos apartamentos em Madri, Espanha.

Fonte:
Visitas às experiências de Housing First em Madri, Lisboa e Cascais, setembro de 2019.

Equipes

As equipes do programa são constituídas por profissionais da HOGAR SÍ e da Provivienda. A divisão de responsabilidades entre as duas organizações possibilita separar os assuntos estritamente relacionados com a habitação, dos serviços de suporte individual mais abrangentes proporcionados aos clientes. Os profissionais da Provivienda são responsáveis pela procura, captação e processo de locação dos apartamentos, pelas relações com os proprietários e por todos os assuntos relativos à manutenção e gestão habitacional.

Os recursos humanos afetos ao Programa Hábitat incluem um coordenador nacional, bem como um coordenador e uma equipe de apoio em cada cidade. As equipes são constituídas, na sua maioria, por profissionais do serviço social. As equipes proporcionam apoio no contexto habitacional e articulam com outros serviços sociais, de saúde ou de emprego da comunidade para responder às necessidades dos participantes.

Os profissionais da HOGAR SÍ proporcionam um apoio individualizado e orientado para a promoção da recuperação dos clientes. A proporção profissional/cliente é de 1 para 10. O suporte é flexível e adaptado às diferentes necessidades dos clientes e proporcionado pelo tempo que for solicitado. Os profissionais também apoiam os clientes a estabelecer ligações com outros serviços sociais, de saúde ou de emprego da comunidade. Nas situações de consumo de substâncias é adotada uma abordagem de redução de danos no sentido de alterar os padrões de consumo para minimizar os danos e potenciar os processos de recuperação.

As visitas domiciliares aos clientes são realizadas com uma periodicidade semanal, podendo ser mais frequentes sempre que necessário. Os clientes assumem o compromisso de contribuir com 30% do seu rendimento para o pagamento do aluguel, aceitar as visitas domiciliares da equipe (mínimo uma vez por semana) e de observar as regras básicas de coexistência e boa vizinhança.

A nível nacional, o programa Hábitat/HF da HOGAR SÍ é coordenado por um diretor nacional e um subdiretor. A participação da Provivienda é também

coordenada por um responsável nacional. Num segundo nível situam-se os cinco coordenadores geográficos que supervisionam e orientam a atividade das equipes locais. Cada um destes coordenadores pode supervisionar mais do que uma equipe local, consoante a área geográfica sob a sua responsabilidade. Na sua maioria, as equipes são constituídas por profissionais do serviço social e educadores sociais.

O Programa identificou cinco áreas que, pela sua complexidade, exigem uma atenção particular e um conhecimento especializado: visão Housing First, habitação, saúde, integração comunitária e adições. Cada um dos coordenadores geográficos assegura também a coordenação nacional de uma das cinco áreas temáticas do programa.

Todas as semanas é realizada uma reunião dos diretores e subdiretores nacionais do programa, seguida de uma reunião com os coordenadores temáticos nacionais/coordenadores geográficos. As reuniões dos coordenadores geográficos com as suas equipes também têm uma periodicidade semanal.

Mensalmente são realizadas sessões de formação, denominadas *Comissiones de Aprendizaje, com todas as equipes a nível nacional. Cada sessão aborda um tema considerado relevante para o desenvolvimento do programa e que é preparado antecipadamente por um grupo de profissionais das várias equipes. Os clientes também participam nestas sessões, contribuindo com a sua visão e sugestões para a concepção de instrumentos e para o desenvolvimento dos serviços de apoio proporcionados pelo programa. Estas sessões são realizadas, alternativamente, por Skype e presencialmente.*

Dificuldades Encontradas

Para os responsáveis da HOGAR SÍ, assegurar a sustentabilidade financeira do programa Hábitat tem sido o principal desafio. O funcionamento do programa depende essencialmente de subvenções públicas de diferentes municípios e da concessão de gestão da habitação pública, geralmente renovados numa base anual. Embora o modelo Housing First seja apontado, nos planos estratégicos nacionais e municipais, como uma medida que deve ser implementada e ampliada, não existe ainda uma política pública consistente,

com instrumentos financeiros associados, que integre o modelo como uma resposta regular, e não atípica, para a população em situação de rua.

As resistências de algumas organizações com intervenção no setor dos serviços para as pessoas em situação de rua e o pressuposto da transitoriedade enraizada no sistema de serviços sociais são outras dificuldades identificadas. A promoção do acesso direto a uma habitação permanente, preconizada na abordagem de Housing First, conflitua com os pressupostos de intervenção vigentes no modelo em escada.

A falta de habitação a preços acessíveis e as dificuldades de acesso das pessoas em situação de rua a subsídios de aluguel são também apontados como entraves à ampliação dos programas de Housing First e à resolução do fenômeno em geral.

Disseminação e sustentabilidade

A estratégia da HOGAR SÍ para promover a sustentabilidade do programa Hábitat e a disseminação do modelo Housing First organiza-se fundamentalmente em três eixos de intervenção: 1) avaliação e investigação, 2) comunicação e influência, 3) contatos internacionais. Desde a sua implementação que o programa Hábitat associou a intervenção com a pesquisa. A avaliação realizada no âmbito da fase piloto e as investigações subsequentes têm possibilitado documentar a eficácia do modelo e os benefícios do programa para os seus clientes e para as comunidades. Os resultados da avaliação têm sido muito úteis nas negociações com as entidades financiadoras e com os gestores políticos, com vista a promover a sustentabilidade e a ampliação do programa.

A HOGAR SÍ tem procurado envolver os vários organismos governamentais, a nível nacional, regional e local, na busca de novos instrumentos que facilitem o acesso à habitação e a resolução da situação de rua. A HOGAR SÍ tem feito também um grande investimento em termos da comunicação para suscitar o interesse e apoio dos investidores da comunidade. Os profissionais da organização chamaram a atenção para a importância das palavras utilizadas na comunicação, de modo a transmitir eficazmente a mensagem. Referem, por

exemplo, que a utilização da expressão *"sinhogarismo"*[5] é fundamental para mudar a concepção sobre o fenômeno e sobre a sua solução. Deste modo, o enfoque deixa de se colocar nas características individuais das pessoas que estão em situação de rua, para se deslocar para as questões estruturais da pobreza e da falta de habitação acessível. Esta mudança do nível individual para o nível social e político é fundamental para gerar uma causa.

O plano de comunicação da HOGAR SÍ foi elaborado para gerar solidariedade e adesão à causa e ao modelo Housing First. Nesse contexto, foram produzidos pequenos vídeos e notícias com histórias de sucesso dos clientes do programa, focalizadas não no passado, mas em como o Housing First mudou as suas vidas. Estes testemunhos têm sido divulgados nas redes sociais e em outros canais de comunicação. O trabalho junto da comunicação social é também fundamental. A HOGAR SÍ elaborou um argumentário para responder às questões que habitualmente são colocadas pela comunicação social, no sentido de passar uma mensagem consistente sobre a temática.

Outro canal de comunicação relevante é o Espaço Multi-ator. Anualmente, a HOGAR SI realiza dois encontros com representantes de outras organizações e de entidades públicas que trabalham nas áreas sociais e da habitação e com investigadores das universidades, para debater temas relacionados com o Housing First e com a situação de rua. Nesse contexto são elaboradas fichas informativas sobre os temas em debate.

Os contatos e colaborações internacionais são também importantes para o aprofundamento do conhecimento, o desenvolvimento da intervenção e a disseminação do modelo Housing First. A título de exemplo, a HOGAR SÍ participou no Housing First Fidelity Assessment International Project e no projeto de investigação europeu Home_EU – Homelessness as unfairness. Atualmente está assessorando a implementação de um projeto de Housing First na Argentina.

5. Sinhogarismo é um termo em espanhol utilizado para se referir à um sistema, um contexto que em português mais se aproxima de "situação de sem abrigo", como é utilizado em Portugal. Em vez de referir à pessoa (persona sin hogar), refere-se à situação e ao contexto (sinhogarismo).

A perspectiva do Município de Madri

Na Espanha, o Estado Central tem uma função de regulação, definindo as linhas orientadoras das políticas públicas nesta área. Contudo, a competência de intervenção direta é dos municípios. O departamento de Samur Social e Apoio às Pessoas em Situação de Rua coordena uma rede de recursos e serviços de emergência e apoio para as pessoas em situação de rua na cidade de Madri (serviços em escada) que se enquadram no sistema de serviços sociais. Os programas de Housing First apoiados pelo Município também se enquadram neste sistema de serviços sociais.

O Plano da Comunidade de Madri 2016-2021 reconhece que é necessária uma progressiva mudança do modelo de alojamento tradicional para habitações mais individualizadas e dispersas, bem como uma nova metodologia de intervenção. Nesse sentido, define como prioridade a aplicação do modelo Housing First para as pessoas que estão em situação de rua de longa duração e com problemas de graves de saúde. Atualmente, o Município de Madri apoia o Housing First financiando a locação de 75 apartamentos do mercado privado que são geridos pelo programa Hábitat e disponibilizando 100 apartamentos da habitação pública, dos quais 40 estão atribuídos ao programa Hábitat e 60 são geridos por outras organizações.

Na opinião do Município, a incorporação da abordagem de Housing First produziu efeitos muito positivos a três níveis: 1) permitiu o crescimento da rede de serviços em Madri e resolveu efetivamente a situação de 175 pessoas que estavam sem abrigo; 2) abriu um debate sobre um novo modelo de intervenção; e 3) colocou o acesso à habitação como a questão central na resolução da situação de rua.

Na perspectiva do Município, sendo a habitação um direito e a questão central na resolução da situação de rua, então os programas de Housing First deveriam estar integrados no sistema de habitação e não no sistema dos serviços sociais. Essa mudança resolveria a questão da permanência dos

contratos habitacionais porque no sistema dos serviços sociais o pressuposto da temporalidade da resposta está sempre subjacente.

Principais Resultados

Resultados da avaliação

Os resultados da avaliação do programa são positivos (Bernad, Cenjor, & Yuncal, 2016; Rais, 2017) e são consistentes com os estudos realizados noutros países. Dois anos após de integrarem o programa, 96% dos participantes mantinham as suas casas e não voltaram a viver na rua, confirmando a eficácia da abordagem de Housing First na resolução da situação de rua.

Os participantes do programa também reportaram melhorias significativas em termos da sua segurança pessoal e reduziu as suas experiências de vitimização. Também foram observadas melhorias em sua situação financeira, um maior envolvimento em atividades de lazer e o restabelecimento de relações familiares. Ao nível da saúde e saúde mental também se observaram melhorias nos participantes que entraram no programa. Registou-se também uma redução dos consumos de álcool e drogas e uma melhoria geral das condições de saúde.

A avaliação também permitiu identificar melhorias na situação económica dos clientes e observar uma redução do recurso à mendicância e a outras atividades similares. Comparativamente com o grupo de controle, os clientes do programa Hábitat reportam significativamente menos sentimentos de solidão e de abandono, estão mais envolvidos em atividades de lazer e sentem-se mais satisfeitos com a vida em geral. Muitos clientes restabeleceram as relações com os seus familiares.

Os profissionais do programa Hábitat sublinharam que a estabilidade habitacional, os sentimentos de segurança pessoal e de autodeterminação e a melhoria da qualidade de vida são fatores que facilitam os processos de recuperação dos clientes e aumentam a sua percepção de pertença à comunidade.

Impactos

A experiência do programa Hábitat suscitou um interesse crescente em vários municípios e administrações públicas regionais. Em quatro anos, o programa expandiu-se ao longo do país, passando de três para quinze cidades.

Em 2015, o Município de Barcelona inicia um projeto piloto de Housing First para 50 pessoas em situação de rua, designado Primer la Llar. A implementação do projeto é assegurada por duas organizações, Sant Joan de Déu Serveis Socials e UTE Sant Pere Claver-Suara-Garbet, cada uma com 25 apartamentos, alugados no mercado privado. O projeto está a ser avaliado pela Universidade de Barcelona.

Também em Barcelona, uma outra experiência interessante é que está a ser levada a cabo pela Fundação Arrels, uma organização que, desde 1987, desenvolve um conjunto se serviços de acolhimento e apoio para pessoas em situação de rua. Em 2015, inspirada pelas experiências europeias, a Fundação iniciou um processo de reconversão dos seus serviços de acordo com os princípios e a metodologia de Housing First. Embora ainda mantenha em funcionamento algumas das estruturas anteriores, a Fundação iniciou um projeto de Housing First com 55 apartamentos individualizados e dispersos na comunidade, para 58 pessoas (3 casas são para casais).

A primeira Estratégia Nacional para as Pessoas Sem-Abrigo 2015-2020, elaborada pelo Ministério da Saúde, Serviços Sociais e Igualdade, foi aprovada pelo governo de Espanha, no final de 2015. A implementação de programas de Housing First, dirigidos prioritariamente para pessoas em situação de rua de longa duração e com problemas de saúde física e mental, surge como uma das linhas estratégicas de ação. O modelo é definido de acordo com os princípios: acesso imediato a uma casa independente e permanente, combinado com um processo de apoio continuado, com a duração e a intensidade que cada pessoa necessite e tendo em conta a sua escolha. Outra linha de ação consiste na promoção da divulgação e do conhecimento sobre a metodologia Housing First, através da formação de profissionais e intercâmbio de boas práticas, e a realização de estudos.

Em Espanha, a responsabilidade pela definição das políticas e financiamento de serviços para a população em situação de rua, como em outros setores de atividade, está sobretudo afeta a cada um dos governos regionais e aos municípios. Nesse sentido é igualmente relevante que os Planos Municipais de Madri e Barcelona também incluam o Housing First como uma metodologia prioritária na resolução da situação de rua.

Em Barcelona, o Plano de luta contra a situação de rua 2016-2020 define como um dos seus objetivos a eliminação da situação de rua de longa duração, estabelecendo como medidas para a sua concretização a ampliação dos programas de Housing First na cidade e a promoção de respostas residenciais baseadas na metodologia. Em concreto, o Município mantém o financiamento de 15 casas do programa Habitát e pretende aumentar a capacidade do projeto Primer la Llar. Para além das 50 casas iniciais, pretende-se que alcançar mais 100 casas, até 2020, através da habitação pública.

O Plano da Comunidade de Madri 2016-2021 estabelece como objetivos a redução do número de pessoas em situação de rua e a promoção da sua reintegração na comunidade. Reconhecendo que é necessária uma progressiva mudança do modelo de alojamento tradicional para habitações mais individualizadas e dispersas e uma nova metodologia de intervenção, o Plano define como prioridade a aplicação do modelo Housing First para as pessoas que estão em situação de rua de longa duração e com problemas graves de saúde. O objetivo era alcançar as 175 casas até final de 2018, quer através da habitação pública, quer através do mercado privado.

Contato

Telefone: +34 911 108 984
E-mail: socios@hogarsi.org
Site: https://hogarsi.org/habitat/
Vídeo: https://youtu.be/3Q8m6-qWqI0

RESUMO DAS EXPERIÊNCIAS DE HOUSING FIRST NA UNIÃO EUROPEIA

PAÍS / NOME DO PROGRAMA / ANO DE INÍCIO DO PROJETO	GRUPOS - ALVO	HABITAÇÃO	EQUIPES	RESULTADOS
PORTUGAL *CASAS PRIMEIRO* 2009	Pessoas em situação de rua de longa duração e com transtorno mental, algumas também com consumo de substâncias psicoativas e comorbilidade.	Apartamentos individualizados ou para famílias, em vários locais da cidade, alugados de proprietários privados. O projeto assume os gastos de água, luz e gás e o residente assume o pagamento de 30% do seu rendimento para o pagamento dessas despesas.	Equipe técnica, que garante apoio e acompanhamento para residentes, formada por profissionais da área das ciências sociais e humanas, nas áreas de psicologia, Desenvolvimento comunitário e serviço social. Acompanhamento individualizado e confome as necessidades da pessoa, realizado por equipes flexíveis, no contexto da residência e da comunidade. Visita semanal, agendada previamente.	Os participantes reportam ganhos significativos na sua segurança pessoal (98%), alimentação e padrões de sono (82%), saúde e saúde mental (80%), e vida social (52%). Os resultados permitem também observar uma redução significativa da utilização dos serviços de emergência (87%) e das hospitalizações (90%), relativamente aos anos em que os participantes viveram nas ruas. Redução do consumo de substâncias psicoativas em todos os participantes; cerca de 37% dos participantes deixou de consumir álcool e cerca de 16% deixou de consumir heroína. Foi constituída uma rede *Housing First Portugal.*
ESCÓCIA *GLASGOW HOUSING FIRST* 2010/2013	Pessoas com consumo de drogas ou álcool, que se encontram em situação de sem abrigo de longa duração ou por repetidas vezes, alternando entre períodos de permanência nas ruas e períodos de institucionalização em estabelecimentos de reabilitação, hospitalares ou prisionais.	Apartamentos individualizados, dispersos por várias zonas da cidade e alugados no mercado social de arrendamento. Associações gerem a habitação social. Os contratos de arrendamento são assinados diretamente entre os participantes do projeto e as associações de habitação. O município subsidia o pagamento do aluguel da habitação.	"Equipe constituída por um gestor, um coordenador, um assitente de coordenação e três *"peer support workers"*, todos a tempo integral. Os *"peer support workers"* são pessoas com experiência pessoal de consumo excessivo de substâncias que superaram a situação de sem abrigo."	"A avaliação do projeto evidenciou os bons resultados ao nível da estabilidade habitacional. Ao fim dos três anos, 80% dos participantes permaneciam nas suas casas e mantinham o apoio da equipe e 9,5% tinham optado por se autonomizar e, embora já não recebessem o apoio da equipe, mantinham as suas casas e não voltaram a estar na situação de sem abrigo. No geral, observou-se redução do consumo de substâncias psicoativas e melhorias nas condições de saúde. O envolvimento com o sistema de justiça, diminuiu. Foi criado o *Housing First Scotland Fund* para apoiar a implementação de novos projetos."

RESUMO DAS EXPERIÊNCIAS DE HOUSING FIRST NA UNIÃO EUROPEIA

PAÍS / NOME DO PROGRAMA / ANO DE INÍCIO DO PROJETO	GRUPOS - ALVO	HABITAÇÃO	EQUIPES	RESULTADOS
FRANÇA *UN CHEZ SOI D'ABORD* 2011	Ministério da Saúde realizou relatório nacional sobre as condições de saúde da pop rua - 2010. Recomentadações: implementação do Housing First para pessoas com longo histórico de rua (8 a 5 anos), participantes que possuam transtorno mental e façam uso de álcool e outras drogas (70% dos casos).	Apartamentos individualizados e dispersos na comunidade. Cerca de 80% dos apartamentos são arrendados no mercado privado. Os contratos de arrendamento são firmados entre os proprietários e as organizações do programa que, em cada cidade, são responsáveis pela captação e intermediação da habitação. Os apartamentos são, depois, subalugados aos participantes que contribuem com 30% do seu rendimento para o pagamento do aluguel. O remanescente do valor do aluguel é suportado pelo programa.	Equipes multidisciplinares envolvidas em cada cidade, incluem um coordenador, um psiquiatra, enfermeiros, assistentes sociais, um especialista na área dos comportamentos aditivos, um especialista habitacional e peer workers (pessoas com experiência de terem estado sem abrigo). Todos os membros da equipe intervêm com todos os participantes (um profissional para cada 10 participantes do programa).	Ao fim de 24 meses, 85% dos participantes do programa mantinham as suas casas, um resultado muito mais positivo do que o alcançado no grupo de controle, onde menos de 30% das pessoas tinha tido acesso a uma habitação individual e a maioria permanecia em centros de alojamento ou em estruturas residenciais coletivas. O número e a duração das hospitalizações diminuíram mais de 50%; 20% dos participantes envolveram-se em programas de formação profissional, emprego ou outras atividades na comunidade. A avaliação permitiu ainda observar que os custos do programa foram compensados com a redução dos custos associados com as hospitalizações, com a utilização dos serviços de emergência médica e dos serviços socias para a população sem abrigo. Foi aprovada uma nova política pública para pessoas em situação de sem abrigo com problemas de saúde mental, no ano de 2016, que consagra o modelo Housing First.

RESUMO DAS EXPERIÊNCIAS DE HOUSING FIRST NA UNIÃO EUROPEIA

PAÍS / NOME DO PROGRAMA / ANO DE INÍCIO DO PROJETO	GRUPOS - ALVO	HABITAÇÃO	EQUIPES	RESULTADOS
IRLANDA *DUBLIN HOUSING FIRST* 2011	O programa é dirigido para pessoas em situação de sem abrigo de longa duração que vivem nas ruas de Dublin e que apresentam problemas de doença mental e/ou de consumo de álcool ou drogas.	Apartamentos individualizados e dispersos pela cidade. Normalmente, o programa recorre à habitação social gerida por municípios ou por associações de habitação, mas também é utilizado o mercado privado de arrendamento. Os contratos de arrendamento são realizados diretamente entre os participantes e os proprietários ou as entidades gestoras da habitação social. A equipe ajuda os participantes a obterem apoios dos serviços sociais para que possam mobilar e decorar os apartamentos de acordo com as suas preferências.	Equipe multidisciplinar, com profissionais que intervêm em áreas distintas: admissão, gestão de casos, gestão habitacional e apoio clínico. Gestores de caso, que prestam apoio aos participantes do programa (um profissional para 10 participantes). Apoio, outros membros da equipe têm a função de apoio para localização das casas, contato entre participantes e proprietários e assuntos relacionados à gestão das habitações, incluindo reparações e pagamento do aluguel.	Resultados semelhantes aos dos outros estudos realizados na Europa (Greenwood, 2015). Em termos da estabilidade habitacional, ao fim de doze meses, os participantes do projeto Housing First tinham permanecido 67% do tempo nas suas casas, enquanto que os participantes do grupo de comparação apenas 5%. Os resultados também indicam que os participantes do projeto Housing First estão envolvidos em mais atividades e participam mais na comunidade do que os participantes do grupo de controle.

RESUMO DAS EXPERIÊNCIAS DE HOUSING FIRST NA UNIÃO EUROPEIA

PAÍS / NOME DO PROGRAMA / ANO DE INÍCIO DO PROJETO	GRUPOS - ALVO	HABITAÇÃO	EQUIPES	RESULTADOS
BÉLGICA *HOUSING FIRST BELGIUM* 2013	Pessoas em situação de sem abrigo de longa duração, com uma média de cinco anos de percurso na rua, e com problemas de saúde física ou mental ou consumo de substâncias. O projeto Step Foward de Bruxelas é dirigido para jovens entre os 18 e os 25 anos em situação de sem abrigo e com outras vulnerabilidades, nomeadamente doença mental ou consumos de substâncias.	Apartamentos arrendados, numa combinação de habitação social e mercado privado de arrendamento. Os apartamentos são individualizados ou para famílias e estão dispersos na comunidade. Os contratos de arrendamento são estabelecidos diretamente entre os utilizadores dos serviços e os proprietários e a aluguer paga pelos próprios a partir do seu rendimento social de inserção que na Bélgica é de 835€/mês.	Equipes constituídas por profissionais das ciências sociais e humanas das áreas do serviço social, educação social, psicologia. Algumas equipes dispõem também de enfermeiros. Profissionais trabalham em tempo parcial. De maneira geral, todos os membros das equipes trabalham com todos os participantes, embora cada participante tenha um técnico de referência (um técnico de referência atende entre 6 e 8 participantes).	" Os participantes foram aleatoriamente distribuídos por um grupo experimental (144 pessoas) que teve acesso ao programa e por um grupo de controle (137 pessoas) que continuaram a receber os serviços convencionais para a população sem abrigo. Ao fim de dois anos, 90% das pessoas que integraram o programa mantinha a sua casa e do grupo de controle, 48% conseguiram acessar a habitação. O acesso aos serviços de saúde e a estabilidade habitacional contribuíram para a melhoria da saúde física e mental dos participantes e para uma diminuição do número de internamentos hospitalares e da utilização de serviços de emergência médica. Foi aprovado o 3° Plano Federal de Luta contra a Pobreza 2016-2019, no qual se reconhece os excelentes resultados alcançados pelo Programa Housing First Belgium."

RESUMO DAS EXPERIÊNCIAS DE HOUSING FIRST NA UNIÃO EUROPEIA

PAÍS / NOME DO PROGRAMA / ANO DE INÍCIO DO PROJETO	GRUPOS - ALVO	HABITAÇÃO	EQUIPES	RESULTADOS
ESPANHA *HÁBITAT* 2014	O programa Hábitat é dirigido para pessoas em situação de sem abrigo de longa duração e com problemas de consumo de álcool ou droga, doença mental ou deficiência. No grupo inicial, os participantes estavam, no período entre 9 e 10 anos numa situação de sem abrigo, 72% tinham problemas de consumo de substâncias, 40% tinham doença mental e 29% alguma deficiência.	Apartamentos individualizados e dispersos em várias áreas das cidades. Os apartamentos são alugados no mercado privado de arrendamento ou contexto da habitação social pública, dependendo dos acordos com as administrações regionais e locais. Entre a Fundação e os participantes do programa é assinado um contrato que estabelece que os participantes terão de pagar 30% do seu rendimento mensal para coparticipar o valor do aluguel.	Equipes constituídas, na sua maioria, por profissionais do serviço social. As equipes proporcionam apoio no contexto habitacional e articulam com outros serviços sociais, de saúde ou de emprego da comunidade para responder às necessidades dos participantes (um profissional atende entre 8 e 10 participantes).	"Dois anos após integrarem o programa, 96% dos participantes mantinham as suas casas e não voltaram a viver na rua. Os participantes do programa também reportaram melhorias significativas em termos da sua segurança pessoal e da sua situação financeira, um maior envolvimento em atividades de lazer e o restabelecimento de relações familiares. Também foi observada a melhoria da saúde e da saúde mental nos participantes que entraram no programa. A experiência do programa Hábitat expandiu-se, passando de três para quinze cidades."

4.
BRASIL

Experiências de habitação e *Housing First* para população em situação de rua

Apresentação

Introdução

No Brasil, o problema da habitação atinge parcela expressiva da população cuja renda familiar é de até três salários mínimos. Conforme estudo da Fundação João Pinheiro (2018), baseado em dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2015, elaboradas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o déficit habitacional[6] é de 6.355.743 moradias. A maior parte desse déficit é provocada pelo ônus excessivo com aluguel que representa 3.177.772 moradias, além das coabitações familiares (1.902.490 moradias), habitações precárias (942.631 moradias) e adensamento excessivo na habitação alugada (332.850 moradias) (FJP, 2018).

Ressaltamos que, conforme estimativa do IPEA (BRASIL, 2016a), o Brasil tem mais de 100 mil pessoas vivendo em situação de rua, sem nenhuma proteção e privacidade, além de pessoas e famílias que se utilizam de centros de acolhida temporários, em diversas cidades. Se considerarmos os dados de agosto de 2019, do Cadastro Único para Programas do Governo Federal, o número de pessoas em situação de rua cadastradas chega a 136.976.

Para manterem a moradia, mesmo que em condições precárias, os trabalhadores de baixa renda deixam de atender às necessidades essenciais, as quais, por sua vez, os levam à extrema vulnerabilidade e às ruas em momentos de instabilidade econômica ou social. Consequentemente, a

6. O déficit habitacional é formado por habitação precária, coabitação familiar, ônus excessivo e adensamento excessivo em domicílios alugados: habitação precária são domicílios rústicos e improvisados, englobando todos os locais e imóveis sem fins residenciais e lugares que servem como moradia alternativa; coabitação familiar corresponde às habitações em que residem mais de uma família com interesse de terem moradias exclusivas; ônus excessivo corresponde ao número de famílias urbanas com renda familiar de até três salários mínimos que moram em casa ou apartamento e que despendem mais de 30% de sua renda com aluguel; adensamento excessivo de moradores em domicílios alugados corresponde às habitações em que o número médio de moradores é superior a três pessoas por dormitório.

população em situação de rua torna-se o segmento mais vulnerável de parcela expressiva de trabalhadores, cujos rendimentos são insuficientes (agravados pelo desemprego) para manter o alto custo que representa a manutenção da moradia. É um segmento social heterogêneo, que, apesar de diferentes trajetórias profissionais e familiares e vivências nas ruas, tem em comum a pobreza extrema e a falta de moradia.

Consagrado no artigo 6º da Constituição Federal de 1988 e proclamado na Declaração Universal dos Direitos Humanos pela Organização das Nações Unidas, de 1948, e em vários tratados e pactos internacionais, dos quais o Brasil é signatário, o direito à moradia não é uma realidade para a maioria dos brasileiros.

> Art. 25. 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 (UNESCO, 1998).
>
> Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (BRASIL, 2016b).

Assim, moradia adequada não é apenas um abrigo com teto e paredes para a proteção das intempéries, mas deve apresentar boa salubridade, possuir dimensões suficientes para a família, estar dotada de serviços públicos básicos, tais como, esgoto, água potável, energia elétrica, coleta de lixo, pavimentação, transporte público e fácil acesso aos equipamentos sociais

de educação, saúde, cultura, lazer, dentre outros serviços, conforme as realidades locais e que assegure qualidade de vida. Ressalta-se, que o acesso à moradia adequada deve ser a um custo compatível às condições de cada família, portanto, o direito à moradia deve ocorrer independentemente da situação financeira das pessoas.

A população em situação de rua, apesar de constituída por pessoas sem moradia, vivendo ao relento, sem nenhum teto para se proteger, isto é, encontrando-se no total privação de moradia, não está incluída na contabilização do déficit habitacional, que é calculada com base na pesquisa domiciliar. Assim, quem mais precisa de moradia não é reconhecido como parte do déficit habitacional. Esse fato não colabora para a inclusão da população em situação de rua nas demandas habitacionais, refletindo nas instituições públicas.

A inserção social da população em situação de rua a partir do acesso à moradia

Este item traz alguns resultados da pesquisa "A moradia é a base estruturante para a vida e a inclusão social da população em situação de rua" (KOHARA, 2018), realizada com 52 pessoas que deixaram essa situação e acessaram a moradia, pessoas que deixaram a moradia, lideranças do MNPR, representantes de instituições da sociedade e técnicos de órgãos públicos que contribuíram no acesso à moradia. A pesquisa destacou, principalmente, as vozes de quem vivia na situação de rua e possuía moradia. Os acessos às moradias foram por meio de políticas públicas municipais, estaduais ou federais ou mesmo por meios não públicos, isto é, por conta própria – compra ou aluguel – ou cessão de moradia. Entre os pesquisados, houve pessoas com experiências de pouco mais de um ano na rua e vários com mais de 30 anos nessa situação.

Esse estudo revelou que muitos "mitos", que reforçam preconceitos, não se sustentam, como:

- "Quem está há muitos anos na rua não consegue acostumar-se dentro de uma casa";
- "A população de rua está acostumada com a liberdade da rua";
- "Quanto mais tempo uma pessoa permaneceu na rua é mais difícil

de ela se acostumar em uma casa";
- "A população de rua não gosta de rotinas de casa".

Os depoimentos apontaram que apesar das dificuldades, as pessoas se esforçam para assegurar a moradia e reconhecem que as responsabilidades com as rotinas e pagamentos contribuem para sua estabilidade.

O Centro Nacional de Defesa de Direitos Humanos da População em Situação de Rua e Catadores de Materiais Recicláveis (CNDDH), a partir de entradas de denúncias do Disque 100 e da busca ativa nas mídias, registrou, em 2017, 704 casos que representaram 2.180 violações sofridas de ordem física, moral, omissões, expropriações de bens, homicídios e outras. Somente no ano de 2017, foram registrados 112 homicídios em diferentes cidades do Brasil. Certamente, esse número é bastante inferior aos homicídios que ocorrem em todo o Brasil contra a população em situação de rua, pois é um grupo socialmente fragilizado e invisibilizado; pode-se inferir que nem todas as ocorrências estejam sendo denunciadas ou registradas.

Quase a totalidade dos horários identificados, nos quais ocorreram os homicídios foram nos períodos da noite e madrugada. Se para os que têm moradia representam horários de descanso e privacidade, para os que dormem nas ruas são horários do medo e insegurança.

Ter moradia é bastante significativo para quem está diuturnamente correndo risco de morte, sofrendo discriminações, sem local para higiene e privacidade, sem ter lugar certo para dormir, sem endereço para apresentar nas entrevistas de emprego ou acesso a serviços, dentre outras vulnerabilidades. Os significados atribuídos à moradia foram classificados em cinco grupos:

- Proteção ao corpo e à vida;
- Dignidade e cidadania;
- Projeto de vida e (re)organização familiar;
- Autonomia e privacidade;
- Tranquilidade e satisfação.

Os depoimentos revelaram que, com a moradia, os entrevistados não sentem a insegurança de sofrer violência física ou ser assassinado. Para as mulheres

em situação de rua, além da violência urbana, o risco é ainda maior em virtude de abuso sexual e outras violências que se agravam na rua quando não se tem um teto para proteger. A moradia como proteção do corpo tem relação com a possibilidade de cuidados regulares com a higiene do corpo. A falta de higiene é um dos aspectos que contribui para a discriminação; é preciso também um lugar adequado para descanso e alimentação.

Ter endereço, ter cama para dormir, ter lugar para cozinhar, ter companheira(o), ter privacidade e outras não são pequenas coisas, mas representam direitos e conquistas expressivas para quem vive ou vivia na extrema exclusão, fazendo-as sentirem dignas e cidadãs.

Os pesquisados revelaram que com a moradia as discriminações e preconceitos que sofriam na situação de rua deixaram de existir, por consequência, houve aumento da autoestima e mudança na forma de serem tratados. A confiança em si e autoestima são condições necessárias para a estruturação da vida pessoal.

Não saber onde dormir e como será o dia seguinte não trazem perspectivas positivas, na medida em que a vida é de insegurança (neurose) e, por vezes, de envolvimento com as drogas para a sobrevivência. De maneira oposta, com a estabilidade da moradia, abrem-se perspectivas de projeto de vida para o futuro, que passa pela reorganização familiar.

A autonomia e a privacidade propiciadas pela moradia são fundamentais na organização pessoal e familiar e na melhoria da qualidade de vida.

Quando se fala em tranquilidade e satisfação falamos de poder vivenciar condições que para muitos são naturais como ter um sofá, assistir televisão, ter banheiro privado para a família e ter convivência comunitária.

A pesquisa (KOHARA, 2018) apontou que o acesso à moradia não só possibilitou a estruturação da vida pessoal e familiar, mas gerou mudanças importantes em relação aos vínculos sociais e melhoria no trabalho e renda,

na saúde e na educação. Ter endereço da moradia e um lugar para receber os familiares e amigos foram condições iniciais para o reestabelecimento dos vínculos sociais e motivação para construção de projeto de vida. Também, para manter os vínculos com os amigos que mantinham na situação de rua.

A pesquisa destacou que 73% dos entrevistados realizavam atividades remuneradas, sendo que destes, 50% tinham carteira registrada ou contribuíam para a previdência social como autônomo (RPA) ou microempreendedor individual (MEI). Para algumas pessoas, era a primeira experiência de trabalho no mercado formal.

Alguns entrevistados apontaram a importância da moradia para o tratamento da dependência química, tanto na redução de danos, como na abstinência das drogas; antes, nas ruas, mesmo imbuídos de vontade e tratamento, nunca foi possível, seja pela insegurança nas ruas ou pela convivência com outros usuários, contribuindo para as recaídas. Outro aspecto que a moradia possibilitou foi a melhoria da escolarização do entrevistado ou dos filhos.

Em relação às pessoas que deixaram a moradia, houve relatos de que as desistências se deram, principalmente, pelas condições financeiras, medo do despejo por inadimplência, localização da moradia, ameaça do crime organizado, falta de apoio social, isto é, um conjunto de questões que se somam.

O acesso à moradia tem possibilitado estruturação da vida familiar e avanços expressivos na inserção social, no entanto, para a população atingida por inúmeras formas de exclusão não basta a entrega da chave da moradia para que noutro dia os problemas estejam superados, são necessários apoios específicos conforme as situações.

Os casos de não permanência da população nas moradias, em geral, ocorreram pela falta de condições para a sua sustentabilidade, como o acesso a outras políticas publicas como trabalho, saúde, educação, que deveriam ser ofertadas pelo poder público.

Pode-se verificar que a proposta de ações públicas intersetoriais, no sentido da

emancipação dos pesquisados, não ocorre na pré e pós-ocupação, de acordo com as normas estabelecidas. Em geral, mesmo quando há acompanhamento socioeducativo não há ações conjuntas ou articuladas entre as áreas sociais.

Os resultados da pesquisa suscitaram algumas questões a serem refletidas:

I. Necessidade de superação dos preconceitos e maior qualificação no conhecimento sobre essa realidade por parte do poder público. O baixo número de atendimentos em todo o Brasil da população em situação de rua nos programas habitacionais reflete essa necessidade. Há inúmeras barreiras institucionais que precisam ser vencidas.

II. O PMCMV é uma modalidade que a população em situação de rua deve acessar, pois é alternativa em que parcela desse segmento social consegue atender às exigências. Mesmo assim, é necessário, acompanhamento socioeducativo no pré e pós-morar. O PMCMV não deve ser a única modalidade de atendimento para esse segmento social, como ocorreu nos últimos anos, considerando a heterogeneidade.

III. O acesso à moradia deve ter a concepção de um serviço público perene, como a saúde, educação, assistência social, norteados pela equidade – justiça e igualdade – que reconhece as necessidades específicas. Nesse sentido, devem ser incluídas, nos programas habitacionais, pessoas que não possuem renda, pessoas com comprometimento de saúde ou drogas e idosas, por exemplo.

IV. A localização do empreendimento habitacional é uma das condições determinantes para a inserção social e urbana. Várias famílias que foram morar em conjuntos habitacionais localizados em áreas sem disponibilidade de trabalho, sem instalação de serviços públicos na proximidade e de difícil mobilidade urbana por falta de transporte público e custos para locomoção, vivem ainda com muitas dificuldades de sobrevivência ou até mesmo deixaram as moradias.

V. O trabalho social interdisciplinar, intersetorial e participativo é essencial e deve ocorrer no pré-morar e pós-morar, conforme estabelecido na Política Nacional Para População em Situação de Rua.

Nas experiências levantadas, os acessos aos programas de moradia não vieram integrados com as outras políticas de assistência social, geração de renda, saúde, educação, trabalho, entre outros.

VI. O acesso à moradia por meio de programas de subsídios aos aluguéis tem sido uma importante alternativa por ser uma forma de acesso rápido que independe de produção pública de novas unidades habitacionais. Esse apoio deve ser por um tempo até o acesso da moradia definitiva, com valores compatíveis com o mercado de locação e acompanhamento por meio de trabalho social. Nos atendimentos identificados, houve casos de apoio por períodos curtos e valores insuficientes para locação e sem acompanhamento social, ocasionando retorno à situação inicial.

VII. A necessidade de aprimoramento na gestão condominial, patrimonial e social dos empreendimentos –, destacadamente, aquelas de propriedade pública. A gestão condominial participativa fortalece a convivência social, traz maior identificação com o espaço da moradia e transparência nos custos de manutenção do edifício. Nas inúmeras moradias acessadas, os custos dos condomínios são elevados, inviabilizando a permanência; há casos que não há nenhuma gestão condominial.

VIII. O acesso à moradia por meio de locação social em empreendimentos públicos, ou mesmo em edificações do mercado de habitação é uma alternativa que permite ao morador pagar o aluguel conforme seu rendimento e assegura a moradia até que tenha possibilidade de aquisição. É uma modalidade mais próxima da realidade da população em situação de rua e mais efetiva para sua inserção social.

IX. Enfrentamento por parte do poder público da violência (organizada) instalada nos conjuntos habitacionais é um importante desafio, enfrentado por muitas pessoas e famílias em situação de rua que acessaram as moradias. Há históricos de famílias que foram expulsas pela violência organizada..

Considerações sobre moradia para População em Situação de Rua

O Brasil tem demonstrado nos últimos anos interesse em avançar nas políticas de habitação para população em situação de rua. Normativas federais e iniciativas estaduais/municipais apontam um pequeno avanço nesse tema, no entanto ainda na lógica dos "degraus" para a conquista de um lar. Em âmbito nacional, a Política Nacional para a População em Situação de Rua – PNPSR (BRASIL, 2009a) e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) são os apoios normativos principais, no entanto, ainda é preciso avançar na adesão do governo federal, dos estados e municípios ao modelo inovador e efetivo de Housing First.

A população em situação de rua é heterogênea, logo, o acesso não deve ocorrer por modelo padrão único, mas com diferentes modalidades que atendam às suas especificidades como, por exemplo, falta de renda, idade avançada, problemas de saúde, comprometimento com drogas. Considerar as especificidades não significa guetificação que não favoreceria o desenvolvimento humano e social. O grande número de imóveis públicos vazios ou subutilizados pode ter função social, os quais seriam destinados para habitação da população em situação de rua.

A moradia é base estruturante das famílias, o que não deve ser diferente para a população em situação de rua, mas ela necessita de suporte de diferentes áreas para superação das fragilidades. A fragmentação das políticas públicas para a população em situação de rua tem prejudicado a eficácia dos programas, portanto, é essencial o acesso à moradia articulada a outros programas sociais de forma intersetorial.

A vida na rua agrava e gera muitos outros problemas para quem está nessa situação. A sobrevivência na rua é constituída de relações, formas e dinâmicas que não correspondem ao cotidiano de quem tem uma moradia adequada regular; isso significa que o acesso à moradia deve ser acompanhado de ações sociais intersetoriais antes e depois de acessar a moradia. A superação das

inúmeras fragilidades e mudanças na nova forma de viver na perspectiva da autonomia exige um percurso de tempo com apoio conforme cada situação específica.

Partindo desse contexto, elegemos algumas considerações importantes para o sustentar a efetivação do Housing First no país:

- A somatória dos esforços dos beneficiários, dos coletivos como MNPR, das organizações da sociedade, dos membros de instituições estatais do executivo e dos que atuam na defesa dos direitos da população tem sido fundamental para a efetivação e sustentabilidade do direito à moradia da população em situação de rua.

- Apesar de as experiências de acesso à moradia ainda serem pequenas frente às necessidades e apoio social insuficiente às famílias que acessaram as moradias, pode-se afirmar que houve melhorias nas condições de vida. Essas experiências em diferentes cidades do Brasil trouxeram aprendizados para as políticas públicas e para as diferentes áreas do conhecimento.

- A partir das experiências concretas, observa-se que vem ocorrendo a melhor compreensão em torno da moradia adequada que é a base essencial para a estruturação da vida daquelas pessoas que estão em situação de rua. Vale dizer que o acesso ao direito à moradia não se circunscreve à simples entrega de uma unidade habitacional, mas significa um passo fundamental para o acesso a outros direitos sociais.

- A implementação do modelo Housing First ou "Moradia Primeiro" exige mudanças na lógica da atuação do poder público, em relação à população em situação de rua e na forma de funcionamento da estrutura pública, mas também na apropriação das experiências de acesso à moradia desse segmento social, avaliando suas especificidades..

Acesso à moradia a partir da Política Nacional para População em Situação de Rua

Escolhemos iniciar esse recorte histórico ressaltando o avanço na visibilização dessa realidade em âmbito nacional, destacadamente, com a formação, em 2004, do Movimento Nacional da População de Rua (MNPR)[7] e com o comprometimento de organizações não governamentais, instituições religiosas e de integrantes do poder público de diferentes instituições na defesa dos direitos da população em situação de rua.

A promulgação da Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNSR) (BRASIL, 2009a), em 2009, foi o marco principal de mudanças na forma do governo federal se relacionar com essa população. Isso significa distribuir responsabilidades aos ministérios para assegurar o acesso amplo, simplificado e seguro aos serviços e programas que integram as políticas públicas de saúde, educação, previdência, assistência social, moradia, segurança, cultura, esporte, lazer, trabalho e renda. Assim, as ações públicas passariam a ter uma padronização nacional, com perspectivas para superação do modo de relação do Estado com esse segmento social.

A PNPSR é resultado de intensas discussões em várias cidades do Brasil, trazendo a dimensão nacional do problema e contemplando vários aspectos, como o reconhecimento da heterogeneidade desse segmento social; a necessidade do acesso a programas estruturantes para a saída da situação de rua; a imprescindibilidade da atuação interdisciplinar e intersetorial para a efetiva inclusão social e a implementação das ações complementares nos planos municipais, estaduais e federal. A PNPSR criou o Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua (CIAMP-Rua), formado por representantes da sociedade civil e do governo, com a finalidade de elaborar, propor e monitorar as diversas políticas; entretanto, a implementação dessas ações fica na dependência da adesão das prefeituras e governos estaduais.

7. O MNPR nasceu da articulação das lideranças da população em situação de rua, destacadamente, de São Paulo e Belo Horizonte, para exigir justiça e defesa da dignidade humana, após o massacre dos mais violentos ocorridos na cidade de São Paulo, na madrugada do dia 19 de agosto de 2004, que exterminou a vida de 10 pessoas que dormiam nas proximidades da Praça da Sé. O MNPR foi lançado no IV Festival Lixo e Cidadania na cidade de Belo Horizonte.

Para a construção de uma proposta de ações emancipatórias dirigidas às pessoas em situação de rua era preciso compreendê-las sem preconceitos e estigmas, o que significava acessarem políticas sociais das diversas áreas. Não foi uma tarefa fácil, porque essa população sempre foi vista como público específico da Assistência Social, além de a relação mais comum com o Estado ocorrer a partir da repressão ou práticas higienistas realizadas por agentes de limpeza urbana ou de órgãos de segurança pública.

A população foi incluída como demanda de programas habitacionais na PNPSR (BRASIL, 2009a) na perspectiva do pleno direito como cidadão. As indicações das ações estratégicas na PNPSR para habitação abrem várias possibilidades para diferentes formas de acesso à moradia.

Historicamente, o governo federal, sempre teve um papel importante no financiamento e na elaboração de programas habitacionais, assim, a inclusão da população em situação de rua nos programas federais faz com que essa garantia de acesso chegue a todas as cidades do Brasil. Nesse segmento social, há pessoas/famílias em situação de rua que possuem condições de atender as exigências estabelecidas pelos diferentes programas habitacionais, como por exemplo, ser demanda do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), dentre outros.

O acesso à habitação produzida pelas instituições públicas sempre esteve vinculado à aquisição por meio da propriedade privada particular, portanto, o acesso depende da capacidade financeira do beneficiário. Diferentemente disso, diversos países realizam experiências, há muitas décadas, em que o acesso à habitação para as famílias de baixa renda vem se fazendo, por meio de pagamento de aluguéis subsidiados em programas públicos de locação social; instituições locais possuem parque de unidades habitacionais de propriedade pública ou se utilizam de unidades habitacionais disponíveis no mercado privado.

Devido ao alto custo da terra urbana e ao investimento de recursos para a produção de unidades habitacionais, nos centros urbanos, as produções públicas nas áreas com infraestrutura e serviços quase não têm avançado.

Assim, como o tempo de produção da moradia é longo, as necessidades de morar são urgentes. A política de subsídio ao aluguel no mercado de locação favorece ao acesso com maior celeridade. A vinculação dessa política a outros programas habitacionais é essencial porque só assim pode haver efetiva inserção social da população em situação de rua; a instabilidade na moradia é um dos fatores determinantes para que não volte à situação de rua.

As gestões condominiais nas habitações de interesse social, em geral, apresentam custos elevados que tornam impraticáveis para as famílias de baixa renda, muitas vezes, com valores superiores às prestações ou locações. Nesse sentido, é necessário rever a gestão condominial quando acessado pela população em situação de rua, porque pode ser um fator de expulsão desse segmento social das moradias. A precarização da gestão condominial também tem trazido degradação física do edifício, gerando inúmeros problemas de convivência.

As ações estratégicas acima indicadas reconhecem que, frente à heterogeneidade da população em situação de rua, os acessos à moradia devem ser feitos por meio de diferentes programas habitacionais implementados em áreas localizadas com serviços públicos, cujas famílias devem receber acompanhamento de trabalho social intersetorial no pré e pós-morar.

As concepções estabelecidas na PNPSR ainda foram pouco apropriadas pelos municípios. Os preconceitos existentes e a realidade emergencial têm favorecido a ampliação de programas com características assistencialistas desarticuladas entre si e inviabilizado o avanço do reconhecimento da população em situação de rua como demanda da política habitacional.

Enquanto isso, é notável na paisagem urbana das cidades grandes e médias e nas pesquisas realizadas em diversas cidades brasileiras, que vem crescendo o número de pessoas em situação de rua, o que exige, da gestão pública, a busca de soluções na perspectiva da inserção social.

Durante o processo de coleta de dados para esta publicação, pudemos verificar que, em muitos casos, nas instituições públicas, não há registro específico

referente à população em situação de rua, sendo que as informações ficam compartimentadas em diferentes setores. Assim, as experiências e os informes dos grupos que acompanham a luta por moradia desse segmento social foram essenciais na realização deste levantamento, contando também com informações fornecidas por técnicos de instituições públicas, organizações sociais, Pastoral Nacional do Povo da Rua, Movimento Nacional da População de Rua (MNPR) e pessoas que atuam nessa problemática. Assim, este levantamento tem limitações.

Experiências de acesso à moradia pela população em situação de rua, a partir de apoio de organizações da sociedade

Desde a década de 1980, ocorreram inciativas promovidas por organizações da sociedade no apoio às pessoas em situação de rua na perspectiva de acesso à moradia e trabalho que possibilitasse rendimento regular por meio de processos emancipatórios.

Em São Paulo, a Organização de Auxílio Fraterno (OAF)[8], na década de 1980, compreendendo que para a efetivação da saída da situação de rua era essencial o acesso à moradia e ao trabalho dignos, apoiou processos coletivos de organização da população em situação de rua para que conquistassem esses direitos.

Foi formada a primeira cooperativa de catadores no Brasil pela população em situação de rua, a Cooperativa dos Catadores de Materiais Recicláveis (COOPAMARE), que nasceu das experiências dos mutirões de coleta e venda de materiais, de forma coletiva, como resposta e enfrentamento da exploração dos donos de depósitos que intermediavam as vendas desses materiais. A COOPAMARE foi uma forma de organização coletiva e solidária de trabalho, que possibilitou melhoria de renda, além de independência e alternativa de trabalho para pessoas em situação de rua.

8. A OAF foi fundada, em 1955, em São Paulo, com a missão de atuar junto às pessoas que dormiam nas ruas da cidade e reparar a omissão social existente entre as pessoas mais vulneráveis e a sociedade (mães solteiras, mulheres em situação de prostituição, crianças abandonadas nas ruas e moradores de rua).

Nesse processo e de forma participativa, iniciaram-se ações de apoio para a organização das ocupações de imóveis abandonados já ocupados por pessoas que moravam nas ruas, além de comodatos de imóveis e locação de moradias como alternativas de saída da rua, a exemplo do Glicério, Luz e Parque Dom Pedro – locais onde foram morar[9]. Apesar das moradias serem individualizadas e autônomas, as despesas comuns e a gestão dos imóveis eram compartilhadas.

Na época, a partir da estabilidade oferecida pela moradia, cerca de 50 famílias estruturaram a vida, realizaram tratamento de dependência do álcool, inseriram-se no mercado de trabalho e reconstruíram vínculos familiares e sociais. O que fazia assegurar essa caminhada era a constituição de espaços comunitários semanais de acolhimento e de apoios mútuos, a construção coletiva de projetos de vida e o empoderamento político pela educação popular.

Naquele tempo, não havia política pública social de atenção à população em situação de rua[10]; o atendimento usual era a oferta de passagem para as pessoas retornarem aos locais de origem, feito pela Secretaria Municipal da Família e do Bem-Estar Social (FABES) de São Paulo[11].

Quando a população em situação de rua foi inserida como parte da política pública social, em São Paulo, na gestão municipal de 1989 a 1992, não se conseguiu avançar na questão do acesso à moradia como primeiro passo para a inserção social, no entanto, alguns aspectos dessa experiência foram incorporados na formulação de programas públicos, como o das repúblicas.

Na cidade de Belo Horizonte, a luta por moradia iniciou-se, em 1988, quando a população de rua, que catava materiais recicláveis e residiam às margens do Rio Arrudas, foi despejada ficando sem lugar para morar e trabalhar (na reciclagem). Para enfrentar essa ação higienista e a ausência de solução

9. Os participantes do Grupo do Glicério moravam na Rua dos Estudantes 547, 561, 567, 582 e 1-B; Vila Estudantes 21 e 21-A; Rua Tamandaré e da Rua Conselheiro Furtado, Rua Sinimbu e Rua Carolina Augusta; os do Grupo da Luz moravam no casarão na Alameda Nothmann, Rua Mauá, Rua 25 de Janeiro e os do Grupo do Parque D. Pedro moravam nas moradias na Rua do Bucolismo e Rua Nioac.

10. A instituição pública que atendia essa população era a Central de Triagem e Encaminhamento do Migrante do Estado de São Paulo (CETREM), da Secretaria de Promoção Social do Estado de São Paulo, que tinha como objetivo receber e encaminhar os migrantes que chegavam à cidade, para outras instituições especializadas.

11. Atual Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS).

habitacional, houve mobilização das 70 famílias na defesa da moradia e trabalho com apoio da Pastoral Nacional do Povo da Rua.

A partir desta luta é fundada, em maio de 1990, a Associação dos Catadores de Papel, Papelão e Materiais Reaproveitáveis de Belo Horizonte (ASMARE) que assegurou renda regular a pessoas em situação de rua.

Em 1997, sete famílias que formavam pequenas comunidades em repúblicas, em Belo Horizonte, com apoio de organizações locais e recursos da Adveniat[12] para aquisição de terreno, construíram suas moradias por meio do sistema de mutirão, constituindo o Condomínio Veneza. A partir dessa experiência, a população em situação de rua de Belo Horizonte formou a Associação Luta por Moradia para Todos (ALMT), que passou a se organizar e a se mobilizar pelo direito à moradia; ela foi registrada em 2005.

Posteriormente, pessoas em situação de rua que trabalhavam na Associação dos Catadores de Papel, Papelão e Material Reaproveitável (ASMARE) ocuparam terreno, no Morro São Lucas, e com apoio de recursos da Caritas Internacional construíram 12 moradias.

As ações articuladas de fortalecimento dos processos coletivos e de empoderamento dos participantes constituíram bases importantes para sustentação das experiências, que foram referências para legislação específica e implementação das políticas públicas para população em situação de rua de Belo Horizonte.

Na cidade de Salvador, a Comunidade Trindade vem atuando no apoio à população em situação de rua, com proposta de experiências comunitárias e de ações de superação e autonomia, desde sua formação, em 2002. Em terreno da Igreja da Ordem Terceira da Santíssima Trindade foram construídas moradias para pessoas que estavam em situação de rua; a comunidade edita o jornal Aurora da Rua, uma atividade de geração de renda.

12. Organização católica alemã de solidariedade, fundada em 1961.

Essas iniciativas de inserção social, a partir da moradia, que levaram em conta apoio social, processos comunitários e atividades formativas, mostraram que a saída da situação de rua, além de necessária, é uma alternativa viável.

Acesso a programas públicos de moradia pela população em situação de rua

De modo geral, as primeiras experiências de atendimento à população em situação de rua em programas habitacionais públicos ocorreram com a remoção de moradores sobviadutos. De certa forma, os moradores sob viadutos mantêm alguma estrutura familiar, mesmo que em espaços extremamente precários, mas se configuravam como moradias, o que favorece a reivindicação de atendimento habitacional.

Em Belo Horizonte, a partir de 1999, com as intervenções nos viadutos para reordenamento da cidade, houve mobilização dos moradores que seriam removidos e das organizações sociais comprometidas com a defesa da população em situação de rua, exigindo moradia. A Secretaria Municipal de Assistência criou o programa de auxílio aluguel, denominado "Programa Se Essa Casa Fosse Minha", que atendeu, provisoriamente, os removidos dos viadutos. A mobilização e as reivindicações seguiram até que a prefeitura se comprometeu com o atendimento das famílias nos Programas de Reassentamento (PROAS) e em conjuntos habitacionais construídos pelo município com recursos do Programa de Locação Residencial (PAR). Por meio desses programas, entre 1999 e 2004, 106 famílias que foram retiradas de baixo dos viadutos acessaram moradias.

Em São Paulo, a inserção da população em situação de rua como demanda da Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB), ocorreu em 2001, a partir do Programa de Requalificação de Baixos de Viadutos. Inicialmente, as pessoas removidas foram atendidas, transitoriamente, em hotéis ou em moradias locadas pela Prefeitura, depois foram atendidas no Programa de

Locação Social. Em 2002, 57 famílias provenientes dos baixos de viadutos, inicialmente, com apoio da Secretaria de Habitação foram morar em imóveis locados ou hotéis; em 2004, entraram no Programa de Locação Social. Foi uma mudança de cultura do município, porque, até então, eram oferecidos apenas albergues às pessoas removidas dos baixos dos viadutos. O acesso à moradia por meio da locação em empreendimentos públicos garante o direito à moradia, independentemente, da propriedade particular individual.

Na cidade de Fortaleza, em 2010, após processos de negociação, seis famílias em situação de rua acampadas na Praça da Bandeira tiveram atendimento em unidades habitacionais produzidas pela prefeitura.

As ocorrências de remoção de pessoas e de famílias vivendo nos baixos dos viadutos, praças e em outros espaços públicos acontecem cotidianamente nas cidades brasileiras, por motivos higienistas, quase sempre de forma brutal, sem atendimento habitacional e presença violenta de agentes públicos que tratam seus pertences como lixos.

Com a formação do Movimento Nacional da População de Rua (MNPR), em 2004, as lideranças passaram a participar de espaços de controle social e de formulação de políticas públicas e a fortalecer a pauta da moradia.

Nos anos de 2007 e 2008, a partir da atuação da Associação Luta por Moradia para Todos (ALMT)[13], articulada com o MNPR-MG, no orçamento participativo do município de Belo Horizonte, 30 famílias em situação de rua obtiveram acesso às moradias em conjuntos habitacionais produzidos pela Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte (URBEL).

Em 2008, a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU-SP), no atendimento às famílias do Movimento de Moradia da Região Centro (MMRC) que ocupavam edifício no centro, também, atendeu 15 famílias em situação de rua indicadas pelo MNPR-SP, o qual, na época, tinha atividades comuns com o MMRC.

13. A ALMPT foi formada por moradores e ex-moradores de rua, em 1996, com objetivo de lutar por moradia, sendo formalizada em 2007.

Em 2018, a Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal (CODHAB) entregou, na Ceilândia (DF), um edifício com 12 quitinetes para pessoas em situação de rua, que já participavam do programa de auxílio aluguel e da Revista Traços. O atendimento teve base no decreto distrital nº 35.191/2014, que trata da concessão de casas populares para pessoas vulneráveis

Ainda, no Distrito Federal, a Associação Cultural Namastê vem atuando no Programa Cuidando de Vidas da Secretaria do Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos (SEDESTMIDH), que através de recursos da Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas (SENAD), vem realizando experiência de acesso à moradia de pessoas em situação de rua com a locação de moradia, por um período inicial de 18 meses.

O Programa Cuidando de Vidas tem o objetivo de reinserção social de pessoas em situação de rua e alta vulnerabilidade, por meio da adesão voluntária às políticas públicas, de forma a contribuir para a solução de questões relacionadas ao consumo abusivo de álcool, crack e outras drogas, ofertando-lhes acesso às políticas públicas de moradia, esporte, cultura e alimentação. Essas ações pretendem colaborar para o desenvolvimento de autonomia, protagonismo, dignidade, defesa de direitos e qualificação da convivência com a utilização da metodologia do tratamento comunitário e elementos do modelo Housing First.

Uma alternativa viável de acesso à moradia de pessoas e famílias em situação de rua tem sido a inclusão nos programas de subsídios para pagamento de aluguéis.

Em Belo Horizonte, o Programa Bolsa Moradia (Decreto nº 11.375/03) foi instituído com a finalidade de assegurar aos beneficiários o imediato assentamento em imóvel dotado de condições de habitabilidade. Esse programa estabeleceu como públicos prioritários os ocupantes de imóveis situados em áreas de risco que não dispunham de meios materiais para adquirir ou alugar moradia, de acordo com a Política Municipal de Habitação e, também, pessoas com trajetórias de rua, segundo critérios da Política

Municipal de Assistência Social. Atualmente, 296 famílias em situação de rua recebem esse benefício no valor de R$ 500,00. O acompanhamento social ocorreu nos primeiros meses da locação da moradia.

Em 2008, a Prefeitura de São Paulo, em substituição ao Programa Bolsa Aluguel (Resolução nº 04/2004) que estabelecia auxílio ao aluguel até o acesso à moradia definitiva, criou o Programa Parceria Social (Resolução nº 33/2008) que também é de auxílio aluguel para acesso à moradia no mercado habitacional, mas com prazo cujo rompimento é determinado pela Prefeitura; a população em situação de rua é umas das demandas prioritárias. Entre 2009 e 2013, segundo o levantamento preliminar do setor responsável da Prefeitura de São Paulo, 803 famílias em situação de rua acessaram a Parceria Social, por um período de 30 meses, no valor de R$ 300,00. Em 2016, houve atendimento de ajuda ao aluguel para 59 famílias em situação de rua, por um período de um ano, no valor de R$ 400,00. Não há informações sobre os beneficiários após o encerramento do período de atendimento.

Desde 2010, a Prefeitura de Fortaleza possui o Programa de Locação Social (redefinido pela Lei nº 10.328/15), que consiste na concessão de auxílio às famílias para pagamento de locação residencial, sendo a população em situação de rua um dos públicos prioritários. A execução do programa é de forma integrada entre as áreas da saúde, assistência social, proteção e defesa civil e cidadania e direitos humanos. Atualmente 32 famílias em situação de rua recebem o benefício de R$ 420,00.

Há vários outros municípios, que têm se utilizado de programas de subsídios ao aluguel, nos quais a população em situação de rua, também, é parte da demanda; em geral, não há registro específico desse segmento.

Acesso à moradia por meio de programas habitacionais do Governo Federal

Em 2009, foi lançado o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) (Lei 11.977 de junho de 2009) pelo governo federal em parceria com estados, municípios, empresas e entidades sem fins lucrativos para permitir o acesso à

casa própria para famílias de renda baixa e média, com o objetivo de enfrentar a crise econômica e o déficit habitacional. O Programa, que na primeira fase produziria um milhão de unidades habitacionais, representou uma esperança de moradia para a população em situação de rua.

A Portaria nº 140/2010, do Ministério das Cidades, que dispõe sobre os critérios de elegibilidade e seleção dos beneficiários do Programa, definiu a necessidade de observação de critérios nacionais e locais para a hierarquização e seleção de demanda, definindo os seguintes critérios nacionais:

a. Famílias residentes ou que tenham sido desabrigadas de áreas de risco ou insalubres;

b. Famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar. Os critérios locais de forma complementar aos nacionais serão definidos pelos municípios, Distrito Federal ou estados, responsáveis pelas indicações das demandas; os critérios locais deverão ser aprovados nos conselhos de habitação do ente público que indicará a demanda.

Houve atuação intensa por meio do CIAMP-RUA junto ao Ministério das Cidades para que a população em situação de rua fosse reconhecida como demanda de habitação, especialmente nos critérios locais. Esse processo culminou com a alteração do item 4.2.2 da Portaria nº 140/2010, estabelecendo que o ente público local poderia definir critérios de territorialidade ou de vulnerabilidade social, priorizando candidatos:

a. Que habitam ou trabalham próximos à região do empreendimento, de forma a evitar deslocamentos intraurbanos extensos e desnecessários; ou

b. Que se encontrem em situação de rua e recebam acompanhamento socioassistencial do DF, estados e municípios, bem como de instituições privadas sem fins lucrativos, que trabalhem em parceria com o poder público.

Em 2015, o Ministério das Cidades aprova, o Manual de Instruções para Seleção de Beneficiários desse programa por meio da Portaria nº 412/15, elencando os seguintes critérios nacionais:

a. Famílias residentes em áreas de risco ou insalubres ou que tenham sido desabrigadas, comprovado por declaração do ente público;

b. Famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar, comprovadas por auto declaração;

c. Famílias de que façam parte pessoas com deficiências comprovadas com a apresentação de laudo médico.

No item 2.1.3, dessa portaria, nos critérios adicionais locais que podem ser utilizados pelo DF, municípios e estado: **famílias que se encontrem em situação de rua e que recebam acompanhamento socioassistencial do Distrito Federal, estados e municípios, ou de instituições privadas sem fins lucrativos, com Certificação de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS) e que trabalhem em parceria com o poder público comprovadas por declaração do ente público ou da instituição.**

A inclusão nos critérios locais para seleção das demandas do PMCMV favoreceu o fortalecimento das lutas locais da sociedade pelo direito à moradia da população em situação de rua articuladas pelo MNPR, PNPSR e outras organizações atuantes no direito à moradia dessa população. Consequentemente, resultaram em novos elementos legais para que as Defensorias Públicas e Ministérios Públicos atuassem em prol da moradia para esse segmento social, possibilitando que o DF e municípios atendessem à população em situação de rua no programa,

Em todas as cidades em que a população em situação de rua possuía organização, por meio do MNPR ou de outros coletivos, ocorreram diálogos com os órgãos municipais e/ou estaduais para que houvesse atendimento pelo Programa. Além da mobilização do MNPR e organizações da sociedade, há adesão ao direito à moradia para população em situação de rua por alguns técnicos de instituições públicas e membros da Defensoria Pública e Ministério Público.

Em 2010, as cidades de Salvador e Fortaleza tiveram acesso ao PMCV e Curitiba, em 2011. Dessa forma, a população em situação de rua vai conseguindo ser incluída como beneficiária do Programa.

Em várias cidades, foi fundamental a atuação da Defensoria Pública e do Ministério Público, somada às mobilizações da população para que os municípios reconhecessem esse segmento social como demanda habitacional. As aprovações nos conselhos municipais de habitação locais foram importantes nesse reconhecimento junto a outros setores, como os movimentos populares de moradia.

Neste levantamento, a cidade de Maceió apresenta maior número de beneficiários, com 109 atendimentos; Brasília, 86; Salvador, 77; Fortaleza, 51; e as cidades de Curitiba, Belo Horizonte, Londrina, Barbacena e São Paulo, com 21 atendimentos, totalizando 344 beneficiários que acessaram a moradia pelo PMCMV[14].

O PMCMV entregou quase a totalidade da produção habitacional para o setor da construção civil; foram concluídas 1,526 milhões para a faixa de menor renda (faixa 1) em todo o Brasil, desde o seu lançamento, em 2009. Os 344 beneficiários representaram 0,34% das 101.846 pessoas em situação de rua, no Brasil, número estimado pelo IPEA (BRASIL, 2016a). É notório que esse segmento social não está inserido como público prioritário do Programa.

A inserção da população em situação de rua em unidades habitacionais nas cidades por meio desse Programa decorreu de diferentes fatores, especialmente, pela pressão social do MNPR e de organizações sociais, intervenção do Ministério Público e comprometimento de gestores ou técnicos da administração pública.

14. Como nem todos os municípios organizam os atendimentos por segmento social (no caso, população de rua), neste levantamento, as informações foram consolidadas com base em dados de alguns órgãos públicos, MNPR e PNPR

EXPERIÊNCIAS DE HOUSING FIRST NO BRASIL

CURITIBA/PR – MORADIA PRIMEIRO

No município de Curitiba/PR, em dezembro de 2018, o Instituto Nacional de Direitos Humanos da População de Rua – INRua, em parceria com a Mitra da Arquidiocese de Curitiba, deram início ao Projeto Moradia Primeiro. O projeto não conta com financiamento do poder público e não há, em Curitiba, nenhuma normativa que oriente os projetos de Housing First.

Atualmente o projeto dispõe de 5 moradias e equipe cedida pelas instituições parceiras e, até novembro de 2019, contava com 3 residências em uso por 4 moradores.

Os textos que descrevem o Projeto Moradia Primeiro – Curitiba são de autoria do INRua, cedidos pelo coordenador Tomás Henrique de Azevedo Gomes Melo para esta publicação com mínimas alterações sem prejuízo de conteúdo.

Figura 10 – Logos do Projeto Moradia Primeiro - Curitiba

Fonte: INRua – Instituto Nacional de Direitos Humanos da População em Situação de Rua

Contexto de implementação

O Projeto Moradia Primeiro – Curitiba é resultado recente de um debate público que se intensificou no Brasil a partir do ano de 2015. Neste período o debate sobre moradia para a população em situação de rua se tornou cada vez mais presente, na medida em que a avaliação de diversos atores sociais a respeito da política nacional para a população em situação de rua indicava grande dificuldade de concretizar processos de superação da situação de rua, consequentemente, do processo de autonomização através de seu estabelecimento em unidades habitacionais permanentes.

Entre os anos de 2015 e 2016, destacam-se:

a. a reunião histórica do CIAMP-Rua onde o tema da habitação foi definido como prioridade para a PNPSR e foi reconhecida a necessidade de disseminação do conceito e de propostas de Housing First, conforme registrado na Ata de reunião de julho de 2016;

b. o lançamento da Campanha de Moradia para a população em situação de rua, protagonizada pela Pastoral Nacional do Povo de Rua e;

c. o estabelecimento da pauta de moradia como bandeira central no III Congresso do Movimento Nacional da População de Rua - MNPR, realizado no ano de 2016, em Belo Horizonte, Minas Gerais.

Tais esforços acenam de modo inaugural, outros caminhos possíveis para o debate no país. Assumindo tais diretrizes, no ano de 2016 o INRua – Instituto Nacional de Direitos Humanos da População de Rua, afinado com as diretrizes pautadas no III Congresso do MNPR, estabelece o estudo e sistematização das experiências do Housing First como uma de suas prioridades.

A partir do estudo aprofundado da filosofia e prática do Housing First o INRua passou a verificar desafios práticos no processo de divulgação do modelo.

Apesar da insistência na busca por interlocutores na gestão pública municipal de Curitiba, o modelo que se apresenta de modo aparentemente mais eficaz e barato que o modelo atualmente em voga, a proposta era lida como uma experiência anedótica e distante das possibilidades práticas no país.

Compreendendo tal resistência dos representantes do poder público, após dois anos de estudo, reuniões com gestores municipais, estaduais e de órgãos da União, conversas, apresentações, seminários e muitas oportunidades de debater o tema publicamente, o INRua decide internamente produzir as condições de possibilidade para realização de um projeto piloto que permitisse gerar dados e um exemplo prático e generalizável da adoção do modelo Housing First.

Em uma primeira proposta, o INRua desenvolveu uma apresentação acerca da filosofia e prática do Housing First, bem como uma proposta de investimento para aplicação de projeto piloto atendendo 10 (dez) unidades domiciliares na cidade de Curitiba, com contratação de equipe própria para execução do projeto. Até novembro de 2019, tal proposta não foi realizada da maneira planejada, tendo em vista a dificuldade em garantir recursos que possibilitassem a plena execução do projeto.

Após um período de diálogo entre representantes do INRua, Casa de Acolhida São José, 5 (cinco) paróquias da Igreja Católica e Arquidiocese de Curitiba, a instituição, convencida da necessidade de tentar algo novo no que diz respeito ao atendimento da população em situação de rua, se comprometeu a apoiar e financiar o projeto piloto.

Tal parceria foi formalizada no mês de dezembro de 2018, em um contrato entre a Mitra da Arquidiocese de Curitiba e o INRua. No referido contrato, a Mitra da Arquidiocese de Curitiba se compromete com a captação de recursos para a manutenção da parceria; repasse ao INRua dos valores de custo de cada unidade domiciliar por 1 (um) ano; aferir a prestação de contas do INRua com o Projeto Moradia Primeiro e integrar o Conselho Fiscal do Conselho Gestor do Projeto. De outro lado, o INRua se compromete e se responsabiliza com a execução do projeto, com a proposta inicial de proporcionar a estruturação, suporte e acompanhamento técnico de moradores em 5 unidades de habitacionais, pelo período de 1 (um) ano.

Vale salientar, portanto, que a realização do Projeto Moradia Primeiro – Curitiba conta exclusivamente com o recurso de R$ 800,00 (oitocentos reais) por unidade atendida. Isto significa que todo o valor arrecadado é utilizado exclusivamente para o custeio dos gastos de manutenção da vida domiciliada das pessoas atendidas, com o pagamento de aluguel, condomínio, água, luz e gás. Todo o gasto adicional com deslocamento para mudança e mobiliário inicial é realizado também em parceria com membros da Igreja Católica, que buscam doações que permitam iniciar o processo de estruturação do novo domicílio.

O valor gasto é repassado pela Cúria Diocesana da Igreja Católica. Cada mês é repassado o valor de R$800,00 por unidade, o que equivale a R$4.000,00 por mês (considerando as 5 unidades) e R$ 48.000,00 por ano. No entanto, atualmente o INRua demanda apenas o repasse das unidades já instaladas. O processo de aluguel tem sido de acordo com as capacidades administrativas da equipe, instalando uma pessoa por vez. Até o momento, chegaram na terceira unidade. O custo *per capita anual do modelo instalado em Curitiba é de R$9.600,00, apenas com as moradias, sem contar os custos com mobília e equipe de apoio.*

Figura 11 – Beneficiários do Moradia Primeiro – Curitiba

Fonte: INRua – Instituto Nacional de Direitos Humanos da População em Situação de Rua

Grupos-Alvo

Do ponto de vista da filosofia e prática Housing First não há critérios apriorísticos estabelecidos para adesão ao programa, não há condições pré-morar para o atendimento. O único aspecto que importa perante a oferta do serviço é a livre e espontânea vontade de participação no programa.

O projeto piloto tem apenas 5 (cinco) vagas para atendimentos, isso é um enorme desafio. Consequentemente, uma oferta tão pequena frente a grande demanda, como é o caso da cidade de Curitiba, exigiu que o projeto pensasse um modo de atendimento que estivesse de acordo com as condições materiais da equipe de oferecer o melhor serviço nas circunstâncias existentes e, complementarmente, garantisse diversidade em relação à heterogeneidade do segmento. Assim, a escolha das pessoas atendidas fundou-se em dois principais aspectos:

1 . Forma de intervenção no modelo Housing First e a capacidade da equipe frente aos desafios do atendimento:

   i. A filosofia e prática Housing First aponta dois principais modos de intervenção: a) Gerenciamento Intensivo de Casos (Intense Case Management – ICM)[15] e b) Tratamento Comunitário Assertivo (Assertive Community Treatment – ACT)[16].

Como ressaltado anteriormente, a equipe que atua no Programa Moradia Primeiro – Curitiba é composta por profissionais de 3 organizações distintas, que tem suas atividades específicas e se organizam também para as tarefas do Moradia Primeiro. Tal configuração determina que os casos atendidos sejam direcionados a pessoas com maior grau de autonomia e que não dependam de um acompanhamento tão intenso como no caso de pessoas que enfrentam problemas de saúde mais severos e outros casos de pessoas com autonomia comprometida.

O primeiro contrato de aluguel foi formalizado no mês de maio de 2019, havendo a primeira entrada para moradia no início de junho de 2019. A primeira unidade foi entregue com toda a mobília e desde então vem sendo oferecido o suporte para a primeira moradora.

É importante considerar que nesta primeira moradia foi indicada uma pessoa com grau de autonomia muito elevado e que não apresentava maiores desafios em relação à sua capacidade de manutenção da vida domiciliada. Seu processo tem caminhado com tranquilidade e sem maiores desafios.

15. O Gerenciamento Intensivo de Casos (ICM) é um modelo em que os gerentes de caso acompanham e dão suporte aos indivíduos a partir de encontros e visitas que tem como centro organizador a unidade de moradia. Através deste acompanhamento se desenvolvem outros suportes complementares, desenvolvem relacionamentos e coordenam com outros serviços para ajudar os participantes a acessar os suportes necessários, segundo a avaliação da necessidade, negociação e coordenação do atendimento por meio de um plano de serviço focado no participante. O ICM trabalha com equipes na seguinte razão: cada gestor de casos pode atender até no máximo 20 participantes e tende a lidar com casos menos complexos ou críticos, com pessoas com alto grau de autonomia e que não dependem, por exemplo, de uma equipe médica disponível ou mesmo casos de pessoas que necessitem de cuidadores para as atividades domésticas e manutenção de suas rotinas.

16. O Tratamento Comunitário Assertivo (ACT) as equipes são projetadas como equipes de tratamento multidisciplinar que gastam geralmente mais de 75% do seu tempo no campo fornecendo serviços clínicos direto aos participantes. É um modelo voltado para a recuperação, que inclui profissionais como psiquiatra, médicos, enfermeiros, especialistas em reabilitação, cuidadores, terapeutas ocupacionais, especialistas em saúde mental e em dependência de substâncias psicoativas.

O segundo aluguel foi celebrado em julho de 2019. Neste caso houve problemas com relação à arrecadação e transporte da mobília para entrega da moradia, após a resolução dos impasses, a moradia foi entregue no início de agosto de 2019.

Este segundo caso guarda maiores dificuldades. Trata-se de uma pessoa que morou na rua durante cinco anos, foi internado em uma clínica de reabilitação e voltaria para as ruas assim que saísse da clínica. Após a oferta de participação no programa, a referida pessoa esteve animada com a possibilidade de ser admitida no programa e desde então tem vivido na moradia, encarando problemas mais graves que demandaram maior intervenção e suporte da equipe, tendo em vista que esta pessoa sofre com ideação suicida, depressão e ainda enfrenta um problema severo com alcoolismo. Contudo, avaliamos, segundo suas demonstrações e o trabalho realizado nas visitas, que a qualidade de vida desta pessoa tem aumentado cada vez mais. Após conseguir um primeiro trabalho e perdê-lo em virtude da avaliação do empregador frente ao alcoolismo, imediatamente após a demissão, conseguiu um novo emprego por conta própria, começou tratamento de saúde em uma UBS, tratamento dentário, vinculação ao CAPS e realizou inscrição no CADÚNICO, tornando-se beneficiário do Programa Bolsa Família.

O terceiro contrato foi firmado no mês de outubro de 2019, com a oferta de moradia para um casal, tal como pretendido inicialmente na elaboração do projeto. Em novembro de 2019 a mobília para esta nova moradia estava em fase de conclusão para então dar entrada efetiva na casa.

Seguindo a lógica de produzir diversidade no perfil de pessoas atendidas, ao contrário dos outros casos, o referido casal estava completamente desconectado em relação às políticas públicas, não utilizavam os serviços de acolhimento institucional e pernoitavam nas ruas, especificamente nos arredores do Mercado Municipal. Assim, este caso tratará de domiciliar um casal oriundo direto das ruas, sem qualquer vinculação a serviços.

Figura 12 – Projeto Moradia Primeiro – Curitiba

Fonte: INRua – Instituto Nacional de Direitos Humanos da População em Situação de Rua

Os inquilinos não têm metas ou condicionalidades a serem seguidas, mas acordos dispostos no contrato firmado com o INRua no ato do aceite no Programa. Esses acordos estão descritos no Anexo 1, e em caso de quebra de algum deles, a equipe de suporte e o locador se reservam o direito de romper o contrato e notifica-lo de despejo, acarretando na necessidade de buscar acomodações alternativas.

Por princípio, a equipe do INRua se compromete a utilizar o recurso citado acima como última alternativa. Até novembro de 2019 não havia nenhuma experiência de desligamento do programa, nem voluntária (por parte do próprio morador que resolve se desligar do programa), nem involuntária (por avaliação da equipe)..

Habitação

Atualmente são 3 unidades;

1. Mulher solteira - Um apartamento térreo com quarto, sala, cozinha e banheiro, com quintal compartilhado;

2. Homem solteiro - Uma casa com quarto, sala, cozinha e banheiro, com quintal compartilhado;

3. Casal de um homem e mulher - Um apartamento quitinete, quarto, cozinha e banheiro.

As habitações são locadas pelo Projeto Moradia Primeiro. O INRua é a pessoa jurídica que aluga o domicílio. Por sua vez, o INRua estabelece um contrato de adesão ao Programa Moradia Primeiro, descrito no Anexo 1.

Equipe

A equipe do Projeto Moradia Primeiro – Curitiba é composta por três profissionais cedidos por cada uma das organizações parceiras – Tomás Melo (antropólogo e coordenador do INRua), Jaqueline C. Belo (assistente social da Mitra Arquidiocesana) e Eliane Silvério (assistente social da Casa de Acolhida São José). Tais profissionais não atuam exatamente como profissionais de suas respectivas áreas, mas a partir dos pressupostos metodológicos do Housing First, estudado pela equipe ao longo de dois anos antes da implementação do projeto piloto.

Como discutimos anteriormente, por um lado os recursos de manutenção do domicílio são absolutamente importantes, por outro lado parte fundamental da filosofia e prática do Moradia Primeiro trata da necessidade de equipe técnica capacitada nos princípios filosóficos e metodológicos do programa.

As atividades desenvolvidas pela equipe são: seleção das pessoas a serem atendidas; perfil social e demandas individuais (pré-morar); a cada novo

atendimento a equipe produz um inventário de possíveis locações de acordo com a demanda do futuro morador; após a seleção de possíveis imóveis, a equipe visita o espaço com os futuros moradores até que a pessoa atendida decida a respeito de algum imóvel. Posteriormente a equipe realiza o estudo assistido e assinatura do acordo de locação e adesão ao programa;

O INRua firma contrato e com as demais organizações planeja a mudança e instalação de mobília mínima;

Após a instalação do morador ou moradora a equipe realiza o acompanhamento individual com visitas domiciliares que variam de acordo com a demanda. Geralmente, no primeiro mês, estas visitas são muito frequentes (2 a 3 visitas por semana). Após este período as visitas são semanais, marcadas previamente.

A equipe produz um plano de gestão de crises, junto com o morador e o auxilia na manutenção da vida domiciliada e a conexão do morador com demais políticas públicas de acordo com as demandas do morador ou moradora e segue na tentativa de auxiliá-los na execução de seus projetos pessoais, de acordo com a demanda.

Resultados

O m vidas no projeto (INRua, MNPR, Casa de Acolhida, Cúria Diocesana e representantes de 5 paróquias da Igreja Católica).

Os principais resultados alcançados até o momento são: moradia permanente e melhoria da qualidade de vida dos para os atendidos, medidos por meio do processo de acompanhamento das visitas, que são registradas, produzindo relatório sobre as dificuldades e avanços das pessoas domiciliadas. Este material possibilita avaliar os desafios e avanços individuais de cada atendido.

O projeto Moradia Primeiro não conta com um sistema de indicadores previamente definidos, mas pretendem divulgá-los após o primeiro ano

do projeto e quando todas unidades estiverem ocupadas por meio de um relatório com dados.

Para o coordenador do INRua, o modelo Housing First demonstra de forma empírica seu sucesso enquanto estratégia para alcançar aquilo que todo atendimento à população em situação de rua deveria objetivar: a superação da situação de rua.

Contato

Telefone: +55 41 3079-8620
E-mail: inruabrasil@gmail.com
Site: https://www.facebook.com/inruabr

PORTO ALEGRE/RS

A implantação do Housing First iniciou no município de Porto Alegre com o lançamento do Plano Municipal de Superação da Situação de Rua (PMSSR), em maio de 2018 e é gerido e implantado pelo poder público municipal dentro da Política da População em Situação de Rua (PopRua). A demanda para a implantação do Housing First foi centrada na necessidade de moradia, saúde mental e tratamento de uso de álcool e outras drogas.

A experiência de acesso da população em situação de rua à moradia aqui apresentada encontra-se em construção no que diz respeito a responder a todos os princípios do modelo Housing First. No entanto, reveste-se de importância ao ampliar a rede de serviços para o atendimento da população em situação de rua e abrir corajosamente os debates sobre a adoção de uma nova metodologia de natureza inovadora, mas também desafiadora para a gestão pública. Além destes aspectos vale destacar que a iniciativa traz a questão do acesso à moradia como direito humano e promotora de outros direitos para o centro da ação das políticas públicas voltadas a esse público de forma a construir estratégias que garantam a saída efetiva da situação de rua.

Os textos que descrevem o Housing First em Porto Alegre foram fornecidos pela coordenação do Plano Municipal da Superação da Situação de Rua.

Contexto de implementação

O PMSSR é fruto do esforço de diversas secretarias da Prefeitura Municipal de Porto Alegre para oferecer uma solução estruturante para superação da situação de rua. Ele tem o objetivo de oferecer moradia e necessidades básicas do indivíduo em situação de rua como tratamento em saúde e aumento da oferta de oportunidades para superação desta situação. O Plano tem conexões com demais programas do município que estão preocupados com o espaço urbano e envolve seis passos:

1. Qualificação da Abordagem
2. Moradia Primeiro
3. Ampliação da Rede de Saúde Mental
4. Aumento da Oferta de Oportunidades
5. Revitalização do espaço urbano
6. Monitorização da Assistência

A Coordenação do PMSSR ficou ao encargo da Secretaria Municipal da Saúde (SMS), com a parceira da Fundação de Assistência Social e Cidadania (FASC) e Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Esporte (SMDSE).

O Housing First está sendo implementado com recurso obtido por meio do Convênio nº 854075/2017 – Projeto Mais Dignidade, com Ministério da Justiça, inicialmente, hoje com Ministério da Cidadania. Eram 153 bolsas auxílio moradia (assim nominadas no município), no valor de R$ 500,00 (quinhentos reais), por seis meses, podendo ser renovadas por mais seis meses. Recentemente foi solicitado o aumento do valor (por dificuldade de conseguirmos imóveis para o programa) para R$ 800,00 (oitocentos reais), pedido que foi aprovado. Diante disto, o município terá 129 bolsas no total.

Estas bolsas estão sendo dispensadas para pessoas em situação de rua que são indicadas pelas equipes mistas de Saúde e Assistência Social. São pessoas que estão em acompanhamento pelas duas equipes; e que elaboram (equipes mais o usuário), um Plano Comum de Acompanhamento e Cuidado (PCAC). No momento que estas têm a documentação analisada (PCAC, CPF e RG) e assinado um Termo de Concessão de Benefício, com publicação no DOPA, podem ingressar no imóvel.

O município de Porto Alegre possui duas normativas específicas que regulamentam o Housing First: Decreto Nº 19.885, de 30 de novembro de 2017 e Decreto Nº 20.011, de 14 de junho de 2018.

O recurso destinado ao projeto é de R$ 918.000,00 (novecentos e dezoito mil reais) provenientes de Recurso Federal (Convênio nº 854075/2017 – Projeto Mais Dignidade). Desse modo, o custo *per capita anual do Housing First é de R$ 6.000,00 (seis mil reais anuais – 12 meses de aluguel de R$ 500,00) por beneficiário da bolsa auxílio moradia.*

Figura 13 – Beneficiário do Projeto Housing First – Porto Alegre

Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre/RS

Grupos-Alvo

Jovens e adultos, com idade entre 18 a 59 anos, em situação de vulnerabilidade pessoal e social e risco - situação de rua prioritariamente - dependentes de substâncias psicoativas, identificados e atendidos pelas equipes intersetoriais de saúde e assistência social que executam no município de Porto Alegre os serviços de abordagem e atendimento no espaço da rua.

As pessoas atendidas no Housing First são inseridas por meio da indicação das equipes mistas da Saúde e Assistência Social. Equipes de Saúde e Assistência Social indicam beneficiários que atendam o perfil, estejam sendo acompanhados, tenham construído o PCAC e aceitem as visitas quinzenais de acompanhamento. Submetem documentação para aprovação, uma vez aprovada, visitam o imóvel, e ingressam.

Desde o início do programa já foram atendias 70 pessoas.

Os moradores, para se manterem no projeto precisam seguir o que foi combinado no PCAC e aceitar as visitas quinzenais de acompanhamento. Caso haja descumprimento do PCAC e não aceitação do acompanhamento feito por meio de visitas quinzenais podem ser desligadas.

Habitações

Os imóveis em geral, são pousadas, casas e apartamentos, com quartos individuais (salvo quando casal), cozinha e banheiro individuais ou compartilhados, luz elétrica, água encanada e ventilação.

Os imóveis são locados do mercado privado. Os contratos são assinados entre o locador e o locatário (beneficiário da bolsa auxílio moradia), e este assina uma autorização de depósito na conta do locador, de modo que o município faz o depósito direto para este último.

Figura 14 – Beneficiário do Projeto Housing First – Porto Alegre/RS

Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre/RS

Equipe

Duas equipes de Consultórios na Rua – Saúde:

- Uma equipe em parceria com o Grupo Hospitalar Conceição (GHC) na Modalidade II, com 3 profissionais de nível superior e 3 de nível médio (duas técnicas de enfermagem, enfermeira, terapeuta ocupacional, psicóloga, assistente social e auxiliar administrativo, excetuando-se o profissional médico) – vínculo com GHC; e,

- Uma equipe na Modalidade III acrescida de um profissional médico, na Gerência Distrital Centro – vínculo com Instituto Municipal de Estratégia de Saúde da Família (IMESF).

Equipes da Assistência Social:

- 12 equipes de abordagem conveniadas: total de 122 pessoas.

As atividades dessas equipes são de abordagem social; indicação para o Housing First e posteriormente fazem o acompanhamento com visitas quinzenais.

As equipes que fazem o acompanhamento dos beneficiários do programa utilizam a rede de apoio para encaminhamento das situações, tais como:

- CRAS e CREAS;
- CAPS AD;
- Centros POPS;
- Restaurante Popular.

Resultados

Há um processo de monitoramento do projeto realizado pela Secretaria Municipal da Saúde, com apoio de uma equipe do Teles saúde/RS, custeada por um TED da UFRGS com Ministério da Saúde.

O município conta com um instrumento de acompanhamento quinzenal, que é preenchido pelas equipes a cada visita. Essas informações permitem acompanhar a evolução e as dificuldades dos beneficiários do programa.

Abaixo estão listados os principais resultados alcançados:

- Ações integradas de saúde e assistência à população em situação de rua: a metodologia desenvolvida no projeto para atuação das equipes Juntos na Rua no cuidado e acompanhamento dos usuários que inclui abordagens conjuntas, construção de um Plano Comum de Acompanhamento e Cuidados (PCAC) com os usuários

e suas referências técnicas da saúde e da assistência social e, no caso de concessão de bolsa-moradia, acompanhamento domiciliar quinzenal por essas mesmas referências técnicas proporcionou:

- À equipe de saúde: maior visibilidade e aproximação desse público à Atenção Primária e Atenção Especializada; capacitação na prática sobre abordagens sociais, fluxos e processos; e construção de ações sinérgicas entre cuidado em saúde e acompanhamento social.
- À equipe de assistência: maior conhecimento da rede de saúde e de seu funcionamento, com apropriação de fluxos e processos o que agilizou no acompanhamento e na construção de intervenções em saúde.

A possibilidade de integrar acompanhamento e cuidados ao usuário no momento de visitação domiciliar proporcionou que se avaliasse aspectos de gestão da vida diária (financeira, de organização domiciliar, de autocuidado e cuidado familiar) bem como de socialização/integração comunitária com intervenções mais efetivas, construindo com o usuário alternativas possíveis para ele a cada momento de sua superação e coerentes com as metas que construiu em seu plano de cuidados e acompanhamento.

- Aos usuários: Maior acesso à rede da saúde e da assistência social e maior engajamento em seus planos de cuidados e acompanhamentos pela rede, com avaliação integrada, sistemática e periódica em saúde e assistência; maior acesso a outras políticas, como trabalho e renda, educação.

A possibilidade efetiva de um espaço de proteção que possa ser autogerido pelo usuário, com o acompanhamento domiciliar sistemático e periódico de sua equipe de referência, tem possibilitado maior engajamento em seus planos de cuidados e acompanhamentos, de forma mais autônoma e protagonista se comparado com outras ofertas de espaços de proteção.

- À cidade: a operacionalização do Moradia Primeiro que inclui cadastramento de imóveis e posterior diálogo com os proprietários interessados para esclarecer sobre o objetivo de inserção social do projeto, com acompanhamento periódico e sistemático dos usuários, tem desconstruído preconceitos e estigmas e proporcionado aos usuários possibilidades de efetiva inserção e sensação de pertencimento social, o que tem impactado positivamente em seus planos de cuidados e acompanhamentos.

Até outubro de 2019 o município teve um total de 10.801 dias fora da rua (contando as 70 pessoas domiciliadas). Com relação ao uso de substâncias psicoativas: 19% parou de fazer uso. 26% está fazendo uso não problemático; 23% está fazendo uso problemático; 29% está em tratamento; 3% está sem tratamento.

Com relação ao uso de internação em saúde mental: dos 70 que estão no programa, apenas 17 tiveram passagem por internações. Destes, 12 não voltaram a internar mais; 3 reduziram internação; 2 mantiveram reinternando.

Com relação ao uso dos serviços da Assistência Social: após o início do projeto nenhum beneficiário fez uso de albergue; apenas uma beneficiária fez uso do Centro Pop.

Ao todo já foram desligadas 20 (vinte) pessoas por descumprimento do PCAC. As pessoas que são desligadas e não são encaminhadas para abrigos ou outro espaço de proteção, e voltam, portanto, para o espaço da rua, seguem sendo acompanhadas pelas equipes de abordagem de rua (conveniadas da Assistência Social e Consultório na Rua).

O principal impacto no atendimento à população em situação de rua são os dias fora da rua, que têm como consequência uma redução no número de internações, mais acompanhamento das situações de saúde (clínica e mental) e vinculação com serviços de atendimento da rede do local onde residem. Indiretamente, tivemos um ganho com a integração das equipes de Saúde e Assistência, que passaram a fazer o acompanhamento conjunto dos beneficiários.

Contato

Telefone: +55 51 3289-2705
E-mail: silvia.mendonca@portoalegre.rs.gov.br

5.
CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Os programas de Housing First visitados pelos representantes do Governo Federal em Madri, Lisboa e Cascais, e as iniciativas executadas no Brasil são ilustrativos das potencialidades deste modelo na resolução da situação de rua de longa duração. Os resultados que alcançaram evidenciam elevadas taxas de manutenção habitacional e ganhos significativos de saúde, recuperação e integração comunitária dos seus inquilinos.

Todos os programas visitados partiram da iniciativa dos dirigentes de organizações não governamentais, pesquisadores de universidades ou, no caso de Cascais, de um diretor de serviços da Câmara Municipal, que tiveram a visão, o empenho e o talento para mobilizar o interesse dos gestores políticos e os recursos necessários para a experimentação do modelo. A capacidade técnica e de liderança das organizações promotoras, num contexto de intervenção que, como era provável, revelou algum ceticismo e resistência, foi fundamental para organizar e conduzir o processo, alcançar bons resultados, demonstrar a eficácia da intervenção e garantir a manutenção dos projetos, após a fase de experimentação.

Assegurar a sustentabilidade financeira dos projetos constitui o maior desafio enfrentado pelas organizações promotoras. A implementação de projetos inovadores pressupõe sempre uma dose de risco, na medida em que a continuidade do financiamento, para além do período de experimentação, não está assegurado desde o início.

Contudo, os bons resultados alcançados possibilitaram demonstrar a eficácia e a validade desta nova abordagem de intervenção, criando as condições para viabilizar a continuidade dos projetos e potencializar o crescimento e generalização deste tipo de resposta para a população em situação de rua.

Nos dois países – Portugal e Espanha, os projetos piloto deram uma contribuição decisiva para o reconhecimento e incorporação do modelo Housing First nas estratégias nacionais para as pessoas em situação de rua, bem como nos planos municipais das principais cidades. Apesar de não estar ainda consolidado como uma resposta regular (mainstream) das políticas públicas, o modelo Housing First tornou-se referência para o prosseguimento do objetivo da erradicação da situação de rua.

Partindo das experiências dos programas visitados, podemos identificar aspetos comuns nas suas trajetórias e que podem ser orientadores na implementação e sustentabilidade dos projetos de Housing First no Brasil.

a. Numa fase inicial, a implementação de projetos de pequena dimensão pode ser uma alternativa mais exequível. Os projetos piloto possibilitam documentar a aplicabilidade e eficácia do modelo nas comunidades locais. Estas experiências de sucesso contribuem, por sua vez para a replicação da intervenção, criando um efeito sinérgico que permite impulsionar mudanças de maior escala.

b. Para suscitar o interesse e envolver os gestores políticos, os promotores da iniciativa podem utilizar a extensa literatura existente sobre o modelo Housing First e documentários com testemunhos de pessoas que se beneficiaram deste tipo de programa para que os gestores entendam melhor como a intervenção funciona e porque é tão eficaz.

c. O conhecimento e a experiência de outros programas e de especialistas de Housing First são recursos importantes para o planejamento e implementação de novos projetos. Visitas de estudo, workshops formativos, consultoria ou outras iniciativas

semelhantes contribuem para fortalecer a capacidade das organizações e das suas equipes para implementar com êxito a metodologia de Housing First.

d. Os objetivos e os procedimentos de intervenção dos novos projetos devem estar em sintonia com os valores e princípios chave do modelo Housing First. O processo de transferência do modelo para novos contextos deve ser conduzido de modo a prevenir eventuais alterações nos seus componentes principais que podem originar inconsistências na intervenção ou mesmo práticas contraditórias e comprometer os resultados esperados. A preservação dos princípios chave é um indicador de sustentabilidade do modelo e conduzirá os novos projetos a melhores resultados.

e. O Housing First tem sido desenvolvido para pessoas com vivência de longa duração em situação de rua e com elevadas necessidades de apoio, em particular pessoas com doença mental, com dependência de álcool ou drogas ou com problemas complexos de saúde. Em alguns países, o Housing First foi adotado para dar resposta a outras pessoas em situação de rua, nomeadamente jovens ou ex-reclusos. Embora os programas se possam dirigir a diferentes subgrupos, é crucial que os seus serviços estejam disponíveis prioritariamente para aqueles que estão mais vulneráveis e que mais precisam desse apoio para deixar de estar na situação de rua.

f. A habitação é um recurso fundamental dos programas de Housing First. Para os programas de Lisboa, o mercado privado de aluguel tem sido uma opção. Por seu lado, os programas de Madri e Cascais têm combinado o mercado privado com a habitação social pública. Independentemente de a habitação disponibilizada ser privada ou pública, o fundamental é que esteja em consonância com os princípios do Housing First. Para gerar melhores resultados em termos de estabilidade habitacional, recuperação e integração comunitária, a habitação deverá ser permanente (não transitória),

independente (não congregada) e estar dispersa por vários bairros da cidade (não concentrada na mesma zona).

g. Em Portugal e na Espanha, os contratos de aluguel são realizados entre as organizações promotoras dos programas e os proprietários privados ou as entidades gestoras da habitação municipal. Isto permite que as pessoas em situação de rua, mesmo sem qualquer rendimento ou documentos, possam aceder direta e mais rapidamente à habitação. A celebração das locações por intermédio das organizações constituiu também um fator facilitador da negociação com os proprietários privados.

h. O suporte disponibilizado pelas equipes é outro componente fundamental do sucesso da intervenção. Nesse sentido, é essencial que os profissionais das equipes partilhem a visão, os valores e os princípios do Housing First e orientem a sua intervenção para a promoção da recuperação, empoderamento e integração comunitária dos inquilinos. Sempre que possível, as equipes deverão integrar colaboradores com a experiência pessoal de ter estado em situação de rua, devido ao conhecimento único que trazem para a intervenção. Numa lógica de otimização de recursos e de promoção da integração comunitária, as equipes devem articular e facilitar o acesso dos inquilinos a outros recursos e serviços da comunidade e fomentar oportunidades de participação social.

i. A formação contínua dos profissionais é essencial. A intervenção Housing First é exigente e requer um conjunto de competências diversificadas devido à variedade de tarefas que devem ser combinadas, devido à complexidade das questões e situações que precisam ser abordadas e devido à multiplicidade de atores e contextos envolvidos. A organização de reuniões regulares da equipe, para aprofundamento e discussão de tópicos relevantes para a intervenção, promove a reflexão permanente sobre a coerência entre os fundamentos teóricos e a prática e contribuem

para o desenvolvimento de novos conhecimentos e de processos de ação mais eficazes. A realização de reuniões periódicas entre as equipes dos vários programas de Housing First a nível nacional, presenciais ou via internet, são outra forma de capacitação, possibilitando a partilha de informações, experiências e lições aprendidas e a resolução de problemas comuns.

j. A avaliação é essencial para demonstrar a eficácia dos projetos e o retorno social do investimento. Os relatórios de avaliação irão fornecer os argumentos para assegurar o financiamento e o apoio político necessários à sustentabilidade dos projetos. A avaliação deverá integrar indicadores de manutenção habitacional, ganhos em saúde, integração comunitária, satisfação dos inquilinos, bem como indicadores de eficiência (custo-benefício). A avaliação deverá também incluir uma dimensão qualitativa e incorporar as perspectivas dos inquilinos, profissionais e proprietários. No âmbito da experimentação do modelo no Brasil, sugere-se a realização de um estudo que inclua os vários projetos desenvolvidos nas diferentes cidades, de modo a avaliar os impactos de forma mais abrangente. A colaboração com as universidades pode ser útil neste processo de avaliação.

k. A comunicação é fundamental para obter o reconhecimento do valor e dos benefícios da intervenção, por parte dos gestores políticos, das outras organizações e da comunidade em geral. Os projetos podem utilizar uma multiplicidade de canais para comunicar a eficácia do programa e divulgar resultados e histórias de sucesso. Folhetos, comunicados de imprensa, artigos, apresentações públicas, vídeos, websites são instrumentais para dar visibilidade às novas soluções que estão disponíveis para resolver eficazmente a situação de rua e promover a sua adoção como resposta de políticas públicas.

l. Os novos projetos no Brasil também podem se beneficiar em fazer parte de uma rede maior. Os contatos e as relações com a comunidade Housing First em nível internacional possibilitam a partilha de conhecimentos, experiências e recursos, bem como a participação em projetos de investigação transnacionais, contribuindo para a melhoria da qualidade da intervenção.

Em 2019 comemoramos 10 anos do Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009 - Política Nacional para a População em Situação de Rua. A criação da referida política representou um momento de suma importância para o processo de consolidação da garantia de direitos e da dignidade para as pessoas em situação de rua. A PNPSR revelou-se como um potente e necessário instrumento da agenda política dos entes federados e dos movimentos sociais.

A PNPSR apresentou em seu conteúdo as possibilidades que o país assistia naquele momento histórico, centrado na metodologia por etapas do ganho gradual de autonomia. Essas conquistas permitiram avanços para a população em situação de rua, no entanto, em termos de resultados, nas experiências dos municípios, qual é a efetiva superação da situação de rua? Quanto do orçamento público foi destinado a estas ações por etapas e a relação desse investimento com resultados efetivos?

Esta publicação apresenta os resultados do Housing First em alguns países da Europa, e pode-se notar, indubitavelmente, a eficiência do modelo, o que nos leva a retomar a pergunta central desse documento: É possível Housing First no Brasil?

Esperamos que as experiências dos programas apresentados nesta publicação possam contribuir para uma melhor compreensão do modelo de Housing First e possam ser inspiradoras no planejamento e implementação de novos projetos no Brasil, porque morar na rua não é normal.

6. REFERÊNCIAS

AEIPS (2018). Relatório de execução do projeto Casas Primeiro: Housing First para pessoas sem-abrigo com problemas de saúde mental.

BERNAD, R., Cenjor, V., & YUNCAL, R. (2016). Housing First Model in Spain: Habitat Programme 12 months results. Barcelona Societat, 20, 1-12.

BRASIL. Política Nacional para a População em Situação de Rua. Proposta da Política Nacional apresentada ao MDS por representantes da sociedade civil integrantes do GTI em 11 de maio de 2009. Brasília, 2009a. Mimeografado.

_____. Decreto n. 7.053, de 23 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências, 2009b.

_____. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Direito à moradia adequada. Brasília. Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013.

_____. Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA). Estimativa da População em Situação de Rua no Brasil. Brasília: IPEA, 2016a. (Texto para discussão 2246).

_____. Senado Federal. Constituição da República Federativa do Brasil. Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nos 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo no 186/2008. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016b. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf>. Acesso em: 9 dez. 2018.

BUSCH-GEERTSEMA, V. (2014). Housing First Europe: Results of a European social experimentation project. European Journal of Homelessness, 8 (1), 13-28.

BUXANT, C. (2016, março). Implementation of “Housing First” in Belgium: results, challenges and perspectives. Comunicação apresentada no Peer Review on Housing First, Bruxelas.

BUXANT, C., Brosius, C., Lelubre, M., & Liagre, R. (2016). Osons le Housing First. Brussels: Secrétaire d’Etat à la lutte contre la pauvreté.

Crescer (2018). Relatório de execução do projeto É uma Casa Lisboa Housing First para pessoas sem-abrigo com problemas de dependências.

DUARTE, T. (2016). Projeto Casas Primeiro. Comunicação apresentada no Encontro Eurocities, Lisboa.

ESTECAHANDY, P. (2017, abril). Un chez soi d’abord: Généralisation du dispositive. Comunicação apresentada no Atelier de la Dihal “Vers le déploiement du programme Un chez-soi d’abord: retour sur 6 années d’expérimentation, Paris.

EUROPEAN COMMISSION (2013). Social Investment Package: Confronting Homelessness in the European Union (Commission staff working document). Brussels: European Commission.

EUROPEAN PARLIAMENT (2010). Declaration of the European Parliament on an EU homelessness strategy, 16 December 2010. Brussels: European Parliament.

EUROPEAN PARLIAMENT (2011). European Parliament Resolution on an EU Homelessness Strategy, 14 September 2011. Brussels: European Parliament.

EUROPEAN PARLIAMENT (2014). European Parliament Resolution on an EU Homelessness Strategy, 16 January 2014. Brussels: European Parliament.

EVANS, G. W., WELLS, N. M., & MOCH, A. (2003). Housing and mental health: A review of the evidence and a methodological and conceptual critique. Journal of Social Issues, 59(3), 475–500.

FJP – Fundação João Pinheiro. Déficit Habitacional no Brasil 2015. Belo Horizonte: Diretoria de Estatística e Informações, 2018. (Estatística & Informações - Demografia e Indicadores Sociais n. 6). Disponível em: <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/direi-2018/estatistica-einformacoes/797-6-serie-estatistica-e-informacoes-deficit-habitacional-no-brasil-2015/file>. Acesso em: 8 dez. 2018.

GAETZ, S. (2012). The real cost of homelessness: Can we save money by doing the right thing? Toronto: Canadian Homelessness Research Network Press.

GILMER, T.P., STEFANCIC, A., ETTNER, S.L., MANNING, W.G., & TSEMBERIS, S. (2010). Effect on full-service partnership on homelessness, use and costs of mental health services, and quality of life among adults with serious mental illness. Archives of General Psychiatry, 67, (6), 645-652.

GIRARD, V., ESTECAHANDY, P., & CHAUVIN, P. (2010). La santé des personnes sans chez soi. Plaidoyer et propositions pour un accompagnement des personnes à un rétablissement social et citoyen. Rapport à la Ministre de la Santé et des Sports. Paris: La Documentation Française.

GOERING, P., VELDHUIZEN, S., WATSON, A., ADAIR, C., KOPP, B., LATIMER, E., NELSOn, G., MACNAUGHTON, E., STREINER, D., & AUBRY, T. (2014). National At Home/Chez Soi Final Report. Calgary, AB: Mental Health Commission Of Canada.

GREENWOOD, R. (2015). Evaluation of Dublin Housing First Demonstration Project. Dublin: Dublin Regional Homeless Executive.

Greenwood, R., Schaefer-McDaniel, N., Winkel, G., & Tsemberis, S. (2005). Decreasing psychiatric symptoms by increasing choice in services for adults with histories of homelessness. American Journal of Community Psychology, 36 (3-4), 223-238.

Gulcur, L., Stefancic, A., Shinn, M., Tsemberis, S., & Fischer, S. (2003). Housing, hospitalization and cost outcomes for homeless individuals with psychiatric disabilities participating in continuum of care and housing first programs. Journal of Community and Applied Social Psychology, 13 (2), 171-186.

Hermans, K. (2017). A Flemish strategy to combat homelessness. European Journal of Homelessness, 11 (2), 135-145.

Housing First Belgium (2015). Mise en place de l'expérimentation Housing First Belgium. Bruxelles: Housing First Belgium.

Housing First Belgium (2016). Housing First in Belgium: It works. Learning brochure outlining the findings of the Housing First Belgium experiment.

Johnsen, S. (2013). Turning Pont Scotland's Housing First Project: First project evaluation. Edinburgh: Institute for Housing, Urban and Real Estate Research.

Jorge-Monteiro, F., & Ornelas, J. (2016). "What's wrong with the seed?" A comparative examination of an empowering community-centered approach to recovery in community mental health. Community Mental Health Journal, 52 (7), 821-833.

Kloos, B. & Shah, S. (2009). A social ecological approach to investigating relationships between housing and adaptive functioning for persons with

serious mental illness. American Journal of Community Psychology, 44 (3-4), 316-326.

KOHARA, Luiz. A moradia é a base estruturante para a vida e a inclusão social da população em situação de rua. Pesquisa sobre os desafios para 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 Final de Pós-Doutorado Sênior. UFABC/CNPq, Santo André, 2018.

Loubiére, S., Tinland, A., Girard, V., Boucekine, M., & Auquier, P. (2017, abril). Essai d'intervention randomisé évaluant l'efficacité de deux stratégies de prise en charge des personnes sans domicile souffrant d'une pathologie mentale sévère. Présentation de l'analyse des résultats sur les données quantitatives. Comunicação apresentada no Atelier de la Dihal "Vers le déploiement du programme Un chez-soi d'abord: retour sur 6 années d'expérimentation, Paris.

Martins, P., Ornelas, J., & Silva, A.C. (2016). The role of perceived housing quality and perceived choice to recovery: An ecological perspective on a housing first program in Lisbon. Journal of Environmental Psychology, 47, 44-52.

Nave, Américo (2016, junho). Projeto "É uma casa". Comunicação apresentada no Encontro Eurocities, Lisboa.

Nelson, G., Sylvestre, J., Aubry, T., George, L., & Trainor, J. (2007). Housing choice and control, housing quality and control over professional support as contributors to the subjective quality of life and adaptation to community living of people with severe mental illness. Administration and Policy in Mental Health and Mental Health Services Research, 34 (2), 89-100.

Ornelas, J., Duarte, T., Almas. I, & Madeira, T. (2011). Relatório dos dois anos de implementação do projecto Casas Primeiro, na cidade de Lisboa. Lisboa: AEIPS.

Ornelas, J., Martins, P., Zilhão, M.T., & Duarte, T. (2014). Housing First: An ecological approach to promoting community integration. European Journal of Homelessness, 8 (1), 29-56.

Ornelas, J. (2019). The HOME_EU project: Contributions for the advancement of the individualized, scattered and permanent Housing First Model for a mainstream social policy in Europe. Paper apresentado na Conferência Final do projeto HOME_EU, Madri.

O'Sullivan, E. (2016). Ending homelessness in Ireland: ambition, adversity, adaptation? European Journal of Homelessness, 10 (2), 11-39.

Patterson, M., Somers, J., McIntosh, K., Sheill, A., & Frankish, J. (2008). Housing and support for adults with severe addictions and/or mental illness in British Columbia. Vancouver, BC: Centre for Applied Research in Mental Health and Addiction and Simon Fraser University.

Pleace, N. Housing First Guide Europe. Disponível em: www.housingfirstguide.eu.

Pleace, N., & Bretherton, J. (2013). Camden Housing First: A Housing First Experiment in London. York: University of York.

Quinn, A. (2018). How has delivery of the Housing First model in Dublin impacted and inversely been impacted by existing practice and policy in the Ireland? Irish Journal of Social, Economic and Environmental Sustainability, 1 (2), 111-122.

Rais Fundación (2017). Memoria 2017. Madri: Rais Fundación.

Rhenter, P., Tinland, A., Grard, J., Laval1, C., Mantovani, J., Moreau, D., Vidaud, B., Greacen, T., Auquier, P., & Girard, V. (2018). Problems maintaining collaborative approaches with excluded populations in a randomised control trial: Lessons learned implementing Housing First in France. Health Research Policy and Systems, 16 (1), 34.

Tsemberis, S. (1999). From streets to homes: An innovative approach to supported housing for homeless adults with psychiatric disabilities. Journal of Community Psychology, 27 (2), 225-241.

Tsemberis, S., Gulcur, L., & Nakae, M. (2004). Housing first, consumer choice and harm reduction for homeless individuals with a dual diagnosis. American Journal of Public Health, 94 (4), 651-656.

Tsemberis, S., Kent. D, & Respress, C. (2012). Housing stability and recovery among chronically homeless persons with co-occurring disorders in Washington, DC. American Journal of Public Health, 102(1), 13-6.

UNESCO – Declaração Universal dos Direitos Humanos. Brasília, 1998. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>. Acesso em: 8 dez. 2018

7. ANEXOS

ANEXO 1 - Contrato de Adesão ao Programa Moradia Primeiro - Curtiba

CARTA DE ACORDO E ADESÃO AO PROGRAMA MORADIA PRIMEIRO

Esta carta de acordo para moradia foi realizada no dia _____ do mês de _____ do ano de 20___, entre as seguintes partes: _____ _____ (Instituto Nacional de Direitos Humanos da População de Rua) e: _____ _____ (Participante do programa), residente no endereço: _____ _____

Este acordo passa a ter validade a partir da data indicada acima e tem validade de 12 meses desde o início da ocupação da residência, segundo contrato de locação. Os termos da relação entre o participante do programa e o INRua é o que segue:

Os representantes do INRua ficam responsáveis por prover:

- Assistência no processo de locação para o cliente;
- Auxiliar com serviços de mudança e mobília da unidade;
- Assistência ao cliente durante 12 meses auxiliando em seu processo de autonomização e independência;

O participante do programa concorda com os seguintes termos:

- Permitir que os representantes do INRua participem do processo de acompanhamento ao participante em uma base diária o semanal (de acordo com a avaliação do caso) ao longo dos 12 meses de contrato;

- Permitir visitas diárias ou semanais dos técnicos do INRua em sua residência;

- Se compromete a designar 30% de sua renda (quando existente) para custeio dos gastos mensais de domicílio.

- O participante concorda em ser um bom vizinho, cuidar e manter sua casa, respeitar os vizinhos e a comunidade do entorno, limitando as perturbações causadas por visitantes, bem como barulhos e outros comportamentos anti-sociais.

- Ser o único inquilino vivendo no apartamento, conforme contrato de locação, sem nenhuma outra pessoa vivendo no mesmo imóvel, a não ser quando os beneficiários forem um casal ou tiver filhos/as.

* Como participante do Programa Moradia Primeiro, ao assinar este contrato, concordo em deixar a unidade alugada para mim em boas ou melhores condições materiais em relação ao momento da mudança.

*Me comprometo com os requerimentos listados acima e entendo que caso me comprometa com comportamentos inadequados ou perturbadores da ordem, a equipe de suporte e o locador se reservam o direito de romper o contrato e notificar-me de despejo e que deverei buscar acomodações alternativas.

*Permito ao INRua coletar e publicar informações e dados a respeito do acompanhamento do meu caso, visando advogar e divulgar resultados do Programa Moradia Primeiro.

MORADIA PRIMEIRO

Um novo conceito de garantia de direitos

União Europeia

Diálogos UNIÃO EUROPEIA · BRASIL

MORADIA PRIMEIRO

SECRETARIA NACIONAL DE PROTEÇÃO GLOBAL

MINISTÉRIO DA MULHER, DA FAMÍLIA E DOS DIREITOS HUMANOS

PÁTRIA AMADA BRASIL GOVERNO FEDERAL