

14º Seminário Nacional Sociologia & Política

Saberes em Confluência

GT 13 - Sociologia e Política Pública

***Housing First* e Redomiciliamento Rápido como transferência e adaptação de política pública: o caso de Araucária/PR.**

Rafael Mendonça de Paula¹

INTRODUÇÃO

Este trabalho aborda, à luz da literatura sobre transferência de políticas públicas, o processo de implementação de uma programa de domiciliamento de pessoa em situação de rua (PSR) – baseado nos princípios do *Housing First* (HF), Moradia Primeiro, em um município da região metropolitana de Curitiba, PR e apresenta alguns resultados comparativos entre dois modelos de atendimento; e é parte de uma pesquisa sobre a experiência subjetiva de segurança ontológica em participantes do programa de redomiciliamento rápido (*Rapid Rehousing*) no município de Araucária, PR.

Segurança ontológica, como proposto por Anthony Giddens (1991, p. 104), refere-se à “crença que a maioria dos seres humanos tem na continuidade de sua autoidentidade e na constância dos ambientes de ação social e material circundantes”, e, portanto, relaciona-se com a estabilidade e previsibilidade na vida cotidiana, sendo “indispensável para que o indivíduo consiga organizar sua identidade e planejar o futuro” (LIMA; SOUZA; FERRO, 2025, p. 04). Donoso et al. (2013), em uma pesquisa etnográfica realizada com pessoas em situação de rua (PSR), fala de uma “população rualizada” devido a vivência da exclusão social através da tríade: expulsão, desenraizamento e privação. Tais processos constituem

¹ Mestrando em Políticas Públicas UFPR, psicólogo, servidor municipal em Araucária/PR, no programa Lares da Cidadania. Email para contato: programamoradiaprimeiro@araucaria.pr.gov.br ou rafamdpaula@gmail.com.

modos de existência, deixando marcas no corpo e na subjetividade das pessoas, que passam por processos de marginalização e objetificação (SICARI; ZANELLA, 2018).

Ademais, a ausência de uma moradia implica em uma “subcidadania”, nos termos de Lúcio Kowarick (2009), quando aponta que a habitação, mesmo que conquistada a duras penas do processo espoliativo de autoconstrução – isto é, casas construídas pelos próprios moradores em seu tempo livre e com escassos recursos – “representa real e simbolicamente a proteção contra os perigos e violências da rua” (2009, p. 90). Ademais, a moradia é um direito-meio, um direito através do qual acessamos outros direitos (BRASIL, 2022, p. 29), cuja ausência, como veremos, tem sérias consequências.

Então, considerando o impacto negativo que estar em situação de rua tem na vida de uma pessoa e no exercício da cidadania, este trabalho descreve brevemente a implementação do projeto-piloto de domiciliamento de PSR acolhidas em uma casa de passagem no município de Araucária/PR e compara os resultados do primeiro mês do projeto-piloto (junho de 2022) com um mês do ano anterior (junho de 2021) do acolhimento institucional, pois, segundo Carvalho (2020, p. 08) o estudo de caso de iniciativas-piloto de HF no Brasil serve como aprendizagem e conhecimento “para compreender como o HF se desenvolve no contexto da política pública brasileira e que a abordagem sistemática de uma dessas experiências poderia oferecer subsídios qualificados para à eventual expansão da iniciativa em nosso país”.

Quanto à estrutura do trabalho, primeiro aborda-se a Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPR) e o modelo de atendimento vigente no país; a seguir, o crescimento do número de PSR no Brasil e em demais países e a difusão do HF como uma política pública global; depois, após a introdução do HF no Brasil, descrevo o processo de implementação em Araucária do projeto-piloto que culminou em um programa de redomiciliamento que dura há quatro anos; para, ao final, apresentar os resultados do projeto-piloto em comparação com o serviço anterior.

PNPR E MODELO DE ATENDIMENTO

A Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPR), instituída pelo decreto 7.053 de 23/12/09, é um marco significativo no reconhecimento dos direitos das PSR no Brasil (MELO, 2017; DALBERTO, 2025)². Importante conquista dos movimentos sociais,

² A PNPR em seu primeiro artigo define a PSR: “Para fins deste Decreto, considera-se população em situação de rua o grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, e que utiliza os logradouros

a PNPR define a PSR como objeto de ação estatal, e inicia um processo de formulação e implementação de políticas e serviços a ela direcionados, como os Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua (Centro POP), o atendimento de saúde desterritorializado, a priorização no acesso ao Bolsa Família e a criação do Comitê Interministerial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional (CIAMP-RUA). Dessa forma, a PNPR orienta a atuação governamental e contribui para a consolidação de um campo de debate até então incipiente (MELO, 2017, p. 16).

Porém, como o Guia Brasileiro de Moradia Primeiro (BRASIL, 2022) é explícito em apontar, o modelo de atendimento e de acolhimento institucional vigente no país – casa de passagem, repúblicas, etc. – pressupõe o paradigma etapista, isto é, a pessoa acessa melhores serviços à medida que adere e apresenta melhores condições de saúde, de uso de substância ou comportamento adequado, percorrendo, assim, um percurso institucional, “evoluindo” do pernoite para acolhimento integral, para a república³(CARVALHO, 2022). Enfatiza-se nesse modelo a mudança do comportamento da PSR como central para a superação da situação de rua e lida com sistemas de punições e recompensas, sendo a residência permanente a recompensa final (CLARKE; PARSELL; VORSINA, 2020). Resumindo, “Há, portanto, “uma consequência grave nesta lógica implícita do modelo etapista. De forma sintética, podemos concluir que no modelo etapista, quanto melhor é a situação em que o indivíduo se encontra, maior é a chance de receber serviços melhores.” (BRASIL, 2022, p. 24).

Para Dalberto (2025) a PNPR “revelou limitações na superação definitiva da situação de rua, sobretudo pelo fracionamento das ações e pela prevalência de lógicas disciplinares no atendimento” (2025, p. 48), resultado de modelos de atendimento ineficazes, contraproducentes e baseados em paradigmas ultrapassados (BRASIL, 2022), sendo urgente a adoção de um novo paradigma de atendimento (DALBERTO, 2025). Pois no modelo vigente de atendimento, está ausente justamente o direito humano básico da moradia, um direito social preconizado no art. 6º de nossa Constituição Federal e, como tal, deve ser compreendido “como a materialização “do princípio da dignidade humana na esfera das

públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória” (BRASIL, 2009).

³ Albergues, casas de passagem e repúblicas são diferentes formas de acolhimento institucionais do sistema assistencial brasileiro. Albergues são espaços coletivos que as PSR acessam para o pernoite, não acessando durante o dia. Casa de passagem, também espaço coletivo, oferta acolhimento integral pelo período de até três meses. Repúblicas são casas com número menor de moradores e destinam-se aos usuários que estão em fase de “reinserção social”.

condições materiais de existência do homem” (BARCELLOS *in* MOREIRA; DE OLIVEIRA; DE OLIVEIRA, 2024, p. 69).

Em contraposição ao modelo etapista, o HF postula a habitação como um direito fundamental e preconiza o acesso a uma moradia privativa como primeira intervenção como primeira intervenção (BRASIL, 2020; DALBERTO, 2025; ATHERTON; NICHOLLS, 2008). Iniciado como um modelo de intervenção na cidade de Nova Iorque em 1992, difundiu-se pelo mundo, tornando-se mais do que um modelo de intervenção baseado em evidências (citação, ano), mas também uma filosofia e um novo paradigma (COLOMBO; SARUIS, 2016) que fundamenta outras políticas públicas, como o Redomiciliamento Rápido (RDR) (CUNNINGHAM; GILLESPIE; ANDERSON, 2015).

Contudo, apesar da difusão em diversos países, no Brasil há poucos programas de domiciliamento de PSR baseados no paradigma do HF, seja em seu modelo estrito ou como RDR. O HF está presente em poucas cidades, e em sua maioria de forma experimental. No Seminário Nacional Moradia Primeiro⁴ foram apresentados os programas de HF no Brasil. Alguns são projetos pilotos de pequena escala: Belo Horizonte, Salvador; outros são geridos por organizações da sociedade civil, tais como Curitiba, Florianópolis e Rio de Janeiro, sendo financiados por emendas parlamentares. Os maiores programas municipais são de domiciliamento com a concessão de benefício em espécie – aluguel social, modo de domiciliamento preconizado pelo RDR e estão presentes nas cidades de São Paulo e Franca, SP e em Araucária, PR.

Assim, resumidamente, temos uma importante política que caracterizou a pop rua como um segmento populacional objeto de ações e programas específicos (MELO, 2017), mas, baseado em um paradigma etapista, cuja oferta diversos serviços está ausente o direito à habitação, gerando um estado paradoxal onde a rede e ofertas de serviços cresceu em paralelo ao aumento do número de pessoas em situação de rua, o que torna explícito a necessidade da oferta de novos serviços e modelos de atendimento.

O estudo de transferências de políticas públicas aponta a importância da transferência como um meio de inovação. Segundo Dolowitz e Marsh (2000), o modo como um sistema de políticas públicas integra políticas públicas desenvolvidas em outro sistema é o campo de estudo da transferência de políticas públicas. Em seu processo de transferência de um sistema

⁴ Organizado pelo Núcleo de Prática, Ensino, Pesquisa e Extensão em Moradia Primeiro (NUPEMP-UFPR) o Seminário ocorreu em 30/10/25. E em 01/11/25 foi ocorreu um encontro que formalizou a criação da Rede Nacional para Implementação do Housing First no Brasil.

a outro, cabe analisar a forma como ocorre a tradução da política, resultando em sua “hibridização”, adaptação e mutação (Dolowitz, 2017, p. 41).

AUMENTO DO NÚMERO DE PSR

A ausência de uma moradia tem um enorme impacto na vida de uma pessoa, pois, para citar somente dois exemplos, impossibilita a procura de emprego e dificulta sobremaneira o acesso e cuidado de saúde (BRASIL, 2022). Não à toa, Feters e Baroca (2025), em defesa da manutenção dos programas HF ameaçados pelos cortes orçamentários do governo Trump, tratam como “crise humanitária” o número de pessoas em situação de rua (PSR) nos Estados Unidos e diagnosticam um lúgubre quadro: a expectativa de vida média desta população é 30 anos a menos que os demais cidadãos estadunidense, equivalente a expectativa de vida do século XIX (Id., p. 485)⁵. Crise humanitária que afeta cada vez mais pessoas no Brasil e nas cidades ao redor do globo (BOESVELT, 2025).

Para uma dimensão do problema podemos citar: nos Estados Unidos, os dados oficiais de 2021 falam em 582.000 pessoas em situação de rua (SHINN *et al*, 2024.), entretanto a própria agência governamental que conduz a contagem, *Housing and Urban Development* (HUD), afirma que, mudando a prevalência do período da contagem de uma noite para um ano, 1.214.000 pessoas necessitaram de acolhimento institucional em 2021 (SHINN *et al*, 2024)⁶. Slesnick et al (2023) trata a situação de rua como um grave problema nos EUA, e aponta um crescimento de 4,3% entre os adolescentes de 13 a 17 anos e 9,7% entre os jovens de 18 a 25 anos como situação de rua em 2022 (Id., p. 1). Feters e Barocas (2025), citando os dados da HUD de 2024, referem um crescimento de 38% do número de pessoas em situação de rua (PSR) nos últimos 02 anos, totalizando 771 000 pessoas em desabrigo na contagem de uma única noite, o que segundo Shin et al. (2024) subestima o número real de PSRs. Foell et al. (2025, p. 2) corrobora o aumento expressivo de PSRs nos EUA nos últimos anos, ressaltando o aumento de 119% do estado de Illinois em dois anos.

⁵ “The combined effect of substance use disorders (SUDs), serious mental health disorders, and certain chronic health conditions that are associated with homelessness leads to premature mortality. This population dies 30 years earlier than other US residents, at the mean age of death in the US in 1900”.

⁶ “Because far more people have an episode of homelessness at some point over a longer period, such as a year or a lifetime, than are homeless on any given night, the one-night count minimizes the problem in the eyes of the public and policymakers. For example, **HUD estimates that 1,214,000 people experienced sheltered homelessness at some point during 2021**, the last year for which full-year data are available (Henry et al., 2023), but only 326,126 were sheltered during the one-night count in January 2021 (de Sousa et al., 2022). That is, the one-year period-prevalence measure was 3.7 times as large as the one- night point-prevalence estimate. There is no comparable estimate of period prevalence for unsheltered homelessness” (Shin et al, 2024, p. 2, grifo meu).

Além disso, e ficando em poucos exemplos, o Canadá também teve um aumento de PSR nos últimos anos (EVANS; MASUDA, 2020; BOESVELDT, 2025; AUBRY *et al*, 2015); Tan et al. (2025) cita a estimativa de 235.000 PSRs no país. A Dinamarca teve um aumento de 33% no período de 2009 a 2017 (BENJAMINSEN, 2018), com forte crescimento dos jovens em situação de rua (BENJAMINSEN, 2013).

No Brasil, o número de PSR também cresceu de maneira exponencial nos últimos anos. O primeiro dado que temos disponível é o da Pesquisa Nacional da População em Situação de Rua, realizada em 2008 pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que identificou 31.922 pessoas sem domicílio e que utilizavam as ruas como espaço de subsistência ou moradia (SICARI; ZANELLA, 2018). Cagnin (2023), apoiando-se em sucessivas estimativas do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), aponta que em 2016 o número de pessoas em situação de rua era estimado em 101.854. Já em março de 2020, em nova estimativa, o número estava em 221.869 pessoas nessa mesma condição. E estimativas mais recentes de 2022 indicam a existência de 281.472 pessoas em situação de rua (CAGNIN, 2023, p. 26). Natalino (2023) em um estudo baseado nos números do Cadastro Único (CadÚnico) estima um crescimento de 38% no período entre 2019 e 2022, e de 211% considerando o período de uma década (2012 a 2022), enquanto a população brasileira cresceu 11% no mesmo período, concluindo assim que, nos últimos anos, tem-se acelerado o crescimento da população em situação de rua, e que esse ocorre em uma ordem magnitude maior que o crescimento vegetativo da população (NATALINO, 2022, p. 13). Em janeiro de 2026, estudo do Observatório Brasileiro de Políticas Públicas com População em Situação de Rua, da Universidade Federal de Minas Gerais, apontou 365.822 em situação de rua cadastrada no CadÚnico.⁷

DIFUSÃO DO HF

Todavia, em paralelo ao fenômeno do crescimento do número de PSR em diversos países, há também o fenômeno de difusão de *Housing First* (HF) como uma política pública pelo mundo. Criado em 1992 pelo psicólogo Sam Tsemberis, como uma forma de residência apoiada ou assistida (*supported housing*) a pessoas portadoras de transtorno mental em situação crônica de rua (PLEACE; BRETHERTON, 2012), o HF postula o acesso sem condicionais a uma moradia individual como primeira intervenção (ATHERTON;

⁷Fonte: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2026-01/estudo-aponta-mais-365-mil-pessoas-e-m-situacao-de-rua-no-brasil> (acesso em 15/04/26).

NICHOLLS, 2008; PLEACE; BRETHERTON, 2012; LANCIONE; STEFANIZZI; GABOARDI, 2018). Sua proposta baseia-se na moradia como um direito básico e assegura moradia permanente, em unidades individuais, dispersas no território, combinando a oferta de assistência habitacional, clínica e integração comunitária e a autonomia pessoal (CARVALHO, 2020; COLOMBO; SARUIS, 2016).

Ao assim proceder, o HF contrapõe-se o modelo tradicional de atendimento – que preconiza a adesão ao tratamento primeiro e passagem por etapas em diferentes serviços antes do acesso à moradia, e por isso é referido na literatura como modelo etapista (Brasil, 2022) ou “tratamento primeiro” (HENWOOD; STANHOPE; PADGETT, 2011; JOHNSEN; TEIXEIRA, 2012). O modelo etapista coloca a mudança do comportamento da pessoa em situação de rua como central para a sua superação e lida com sistemas de punições e recompensas, sendo a residência permanente a recompensa final (CLARKE; PARSELL; VORSINA, 2020).

Devido a diferença entre os serviços tradicionais e a proposta HF, Johnsen e Teixeira (2012, p.187) afirmam que ele foi uma “inovação disruptiva”, que desafiava os pressupostos da época e que venceu a resistência à sua implementação através da incorporação da avaliação de resultados, gerando um robusto corpo de evidências de sua efetividade. Por sua rápida difusão global, Evans e Masuda (2020) caracterizam o HF como exemplo de uma “*fast policy*”, uma “condição de produção de políticas públicas caracterizada por intensa e instantânea conectividade de locais, canais, arenas e nódulos de desenvolvimento, evolução e reprodução de política pública⁸” (EVANS; MASUDA, 2020, p. 504, tradução livre).

Para Aubry *et al* (2021) a atenção que o HF recebeu ao redor do mundo é devido ser um método baseado em evidências, fazendo com que o HF tenha se difundido primeiro pelos EUA, sendo adotado por 250 cidades (JOHNSEN E TEIXEIRA, 2012) e ao redor do mundo, tornando-se, além de um modelo a ser exportado, um paradigma e uma filosofia (COLOMBO; SARUIS, 2016).

Foell *et al* (2025) afirma que o sucesso do modelo original de HF levou a uma difusão geográfica e também a diferentes contextos organizacionais, institucionais e de serviços. Por sua vez, Lancione *et al* (2018), abordando os desafios da implementação do HF na Itália, assevera que a grande popularidade do HF pelo mundo representa a quintessência da

⁸ “a policymaking condition characterized by the intensified and instantaneous connectivity of sites, channels, arenas, and nodes of policy development, evolution and reproduction” (EVANS; MASUDA, 2020, p. 504).

mobilidade de uma política pública, pois sua adoção em diferentes lugares leva a uma heterogênea coletânea de experiências e abordagens, com pouca coisa em comum entre elas.

Por ser uma promovida como uma política pública baseada em evidência, há diversos estudos sobre a implementação do HF em diversos contextos. Watson e colaboradores (2020) afirmam que a ciência da implementação é um campo de estudo cujo objetivo primário é estabelecer estratégias efetivas de integração de intervenções baseadas em evidências (IBE), contudo, ponderam que o foco na efetividade sobrepôs-se à necessidade de compreender fatores que levam ao sucesso ou fracasso de estratégias específicas. Nesse sentido, é importante uma boa compreensão da intersecção entre contexto e processo de implementação como um constructo complexo e dinâmico para aclarar fatores que afetam a integração de IBE em um sistema específico (WATSON *et al*, 2020).

Carvalho (2020), na revisão de literatura de sua tese, onde analisa desafios e oportunidades à implementação do HF, coloca que a maioria dos estudos selecionados, em sua maioria oriundos do Canadá e Estados Unidos, não caracteriza de modo suficiente as condições locais dos sistemas de seguridade social e de habitação, reduzindo a possibilidade de analisar quais estratégias podem ser adotadas em contextos externos aos norte-americanos, justificando a realização de estudos de caso no Brasil.

Em seu estudo sobre a efetividade do HF e sua aplicabilidade na Europa, Atherton e Nicholls (2008) argumentam em favor da implementação do HF como uma intervenção eficaz e economicamente viável, inclusive como uma intervenção precoce preventiva, contudo enfatizam que a abordagem do HF e sua filosofia, a mudança de paradigma que ele implica em relação ao modelo etapista, impõe desafios ao sistema local, que necessita de ajustes visando a implementação, concluindo assim pela necessidade de pesquisas que informem aos formuladores de políticas públicas a extensão que o HF pode ser aplicado e os problemas a serem confrontados (ATHERTON; NICHOLLS, 2008, p. 300).

Johnson, Parkinson e Parsell (2012) analisam a implementação do HF na Austrália e debatem a tensão entre fidelidade ao modelo e a necessidade de adaptação local mantendo efetividade apresentada pelo programa original. Apontado que HF é tanto um modelo estrito – implementado conforme o modelo novo iorquino original no Canadá e em outros lugares –, quanto uma mudança de paradigma, uma filosofia que informa diferentes abordagens. Assim, eles colocam como central a questão do que está sendo transferido para a Austrália, se um

conjunto de parâmetros operacionais rígidos de uma IBE ou uma filosofia ou ambos. Os autores se posicionam contra a implementação de uma réplica exata do modelo original e defendem que programas devem ser adaptáveis e desenvolver intervenções que adequem-se às condições locais, concluindo que HF deve ser mais um paradigma da política pública australiana do que uma resposta programática singular (JOHNSON; PARKINSON; PARSELL, 2012).

Outrossim, abordando a implementação do HF na Itália, Lancione, Stefanizzi e Gaboardi (2018) defendem, dentro da perspectiva da tradução de política, a transferência de política como uma montagem, contrapondo-se assim aos autores que defendem o HF como um modelo adotado como um modelo pronto, acompanhado de uma “escala de fidelidade”, defendendo o engajamento ativo na montagem da política a partir do contexto local, concebendo-o como uma mudança de paradigma que informa a readequação de serviços locais

Por sua vez, Knutagård e Kristiansen (2013) analisam as dificuldades de implementação do Housing First na Suécia, destacando a resistência institucional à mudança no contexto local. Os autores ressaltam a necessidade de uma transformação de mentalidade para a adoção do HF como um novo paradigma de atendimento às pessoas em situação de rua, bem como o papel dos pesquisadores acadêmicos no processo de tradução e adaptação do modelo, salientando a importância das pesquisas qualitativas nesse processo.

Também da Suécia, Stylianides *et al* (2022) explora a resistência contra a implementação de práticas baseadas em evidências que há por parte de estruturas (formais e informais) tradicionais. Os autores exploram a necessidade de, dentro da ciência da implementação, estudar a desimplementação de práticas e modelos já estabelecidos, demonstrando assim mais um fator contextual que influencia na implementação sucesso ou fracasso de uma política pública.

A literatura evidencia a tensão entre a difusão do Housing First (HF) como prática baseada em evidências e como novo paradigma capaz de reconfigurar a oferta de serviços às pessoas em situação de rua. À luz da literatura, conclui-se que o HF não pode ser implementado como mera replicação de um modelo bem-sucedido. Apesar de sua difusão global sustentada por resultados empíricos robustos, sua adoção envolve processos de

tradução e adaptação, nos quais o contexto local é determinante, considerando a diversidade dos sistemas de seguridade e políticas de habitação.

Considerando o HF não como um modelo a ser exportado, mas em seu princípio filosófico básico, que a moradia é um direito básico independente do comportamento do usuário do serviço (WATSON; WAGNER; RIVERS, 2013, p. 5), ele serve como um novo paradigma que informa outros modelos de domiciliamentos à pessoas em situação de rua ou desabrigo⁹, como o Redomiciliamento Rápido (RDR), *rapid rehousing*. O RDR preconiza o domiciliamento de pessoas ou famílias em situação de rua ou desabrigo através de um subsídio financeiro (aluguel social) que possibilita a locação de um espaço privado de habitação e o acompanhamento por equipe especializada em um período que varia de 03 até 18 meses (SLESNICK, 2023). Foi desenvolvido pelo Departamento de Moradia e Desenvolvimento Urbano (HUD) dos Estados Unidos em um esforço para enfrentar a crise habitacional após o *crash* financeiro de 2008 (GARCIA; KIM, 2020). Ao contrário do HF em seu modelo estrito, o RDR não é exclusivo para pessoas em situação crônica de rua (há cinco anos ou mais), atendendo também outras formas de desabrigo, tais como mulheres em situação de violência, e visa a intervenção precoce, evitando, assim, tanto a cronificação na situação de rua quanto longos períodos de acolhimento e institucionalização (CUNNINGHAM, M., GILLESPIE, S., & ANDERSON, J. (2015).

HF NO BRASIL E O CASO DE ARAUCÁRIA

Após sua difusão por Estados Unidos, Canadá e Europa, o interesse sobre o HF no Brasil é impulsionado por uma visita técnica de gestores às experiências exitosas na Inglaterra e França (BRASIL, 2019; DALBERTO, 2025). Tal processo culmina na publicação de um caderno de orientações pelo Ministério das Mulheres, da Família e dos Direitos Humanos cujo título perguntava “É possível um HF no Brasil?” (BRASIL, 2019). Durante esse período, houve programas pontuais de domiciliamento de PSR, como o De Braços Abertos em São Paulo/SP de 2013, abortado pelo governo Doria em 2017 (ALVES, 2020), e o programa Mais Dignidade de Porto Alegre/RS, de 2018, encerrado em 2021¹⁰, que concedia um auxílio-moradia condicionado a um plano de acompanhamento elaborado por equipes de saúde e assistência social (DALBERTO, 2025).

⁹ O termo em inglês “homeless” abrange as pessoas em situação de rua e pessoas em desabrigo, contudo nem todas as pessoas em desabrigo são pessoas com trajetória e vivência de rua.

¹⁰ Notícia sobre o fim do plano: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2021/03/programa-de-aluguel-solidario-para-moradores-de-rua-enfrenta-falta-de-interesse-de-proprietarios-ckmkmmz2r001n01984572kvwi.html> (acessado em 15/04/26).

Em 2022, o governo federal faz duas iniciativas que promovem ainda mais o HF no Brasil: o lançamento pelo governo federal do Guia Brasileiro de Moradia Primeiro (BRASIL, 2022) e um curso on-line na plataforma de capacitação na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), disponível para servidores de todas as esferas do país.

Em Araucária, o projeto-piloto do programa Lares da Cidadania é fruto de uma janela de oportunidade, nos termos de Kingdon (2014), propiciada pela conjunção de três fluxos: problema, solução e a conjuntura política.

Em março de 2022, devido a necessidade de realizar a Operação Inverno daquele ano, a direção da proteção social especial da Secretaria de Assistência Social (SMAS) da prefeitura municipal Araucária, PR, propôs à equipe técnica (psicólogo e assistente social) da Casa da Cidadania, a casa de passagem municipal, o domicílio provisório dos acolhidos – de junho a agosto –, para que as dependências e a equipe de educadores sociais fossem usados na operação inverno. Os acolhidos seriam domiciliados através da concessão de um benefício em pecúnia de $\frac{1}{2}$ salário-mínimo como meio de subsidiar o aluguel de uma moradia privada, individual e dispersa no território e a equipe manteria o acompanhamento através de visitas domiciliares. Seria utilizado o benefício de vulnerabilidade temporária (BVT), recém aprovado no município, em sua modalidade aluguel social, que subsidiaria o aluguel pelo período de três meses, após os quais, as pessoas domiciliadas retornariam ao acolhimento institucional. Quando questionada sobre sua avaliação, a equipe técnica anuiu, mas propôs que uma vez domiciliadas, as pessoas não deveriam ser acolhidas novamente na instituição, mas mantidas domiciliadas, propondo uma intervenção informada pelo paradigma do HF, ainda que não seguindo a metodologia. Na época, o projeto-piloto substituiu o serviço de acolhimento institucional de longa permanência para pessoas em situação de rua, que foi desdobrado em dois serviços após o fim da Operação Inverno: albergue para o pernoite de PSR e um acolhimento institucional para mulheres e famílias.

Contudo, o instrumento utilizado, o BVT, por definição limita-se para uma situação de vulnerabilidade temporária e, consequentemente, não permite renovação. Assim, a manutenção dos participantes em domicílios aconteceu com um uso adaptado do instrumento, com nova concessão após um intervalo de um mês, garantindo mais três meses de aluguel social. No mês de intervalo, a pessoa mantém-se domiciliada com meios próprios, gerando renda ou utilizando o Bolsa Família. Ainda assim, em seus quatro anos de existência, o programa já atendeu mais de 70 pessoas, com uma taxa de sucesso de 50%, isto é, metade das pessoas acompanhadas deixaram de ser atendidas como POP rua pelo município de

Araucária, mesmo utilizando-se de um instrumento adaptado, BVT, que implica em um intervalo no subsídio do aluguel.

Assim resumida, pode-se dizer que a formulação e implementação do Lares da Cidadania de Araucária foi um caso de empreendedorismo de políticas públicas dos burocratas de nível de rua (BNR), pois surgiu de uma iniciativa da equipe da técnica da Casa da Cidadania, que sugeriu a manutenção das pessoas em domicílios ao fim da operação inverno, buscando, desse modo, avançar o modelo de atendimento de PSR no município e aumentar sua efetividade.

Nesse sentido, a implementação do programa foi um caso de empreendedorismo de política pública de burocratas de nível de rua (BNR)¹¹, que segundo Edri-Peer (2023), por estarem na linha de frente do atendimento ao público, estão bem posicionados para identificarem falhas nas políticas públicas (*policy gaps*) e testarem pilotos.

Ainda que inspirado no HF, cujo caderno de orientações e curso na plataforma da (ENAP) tinham sido recém lançados pelo governo federal, o programa de Araucária é melhor caracterizado como RDR, pois domicilia através da concessão do benefício em pecúnia, e preconiza uma autonomia e capacidade de gerir a renda que o HF em sua metodologia estrita, por fornecer um casa mobiliada, dispensa.

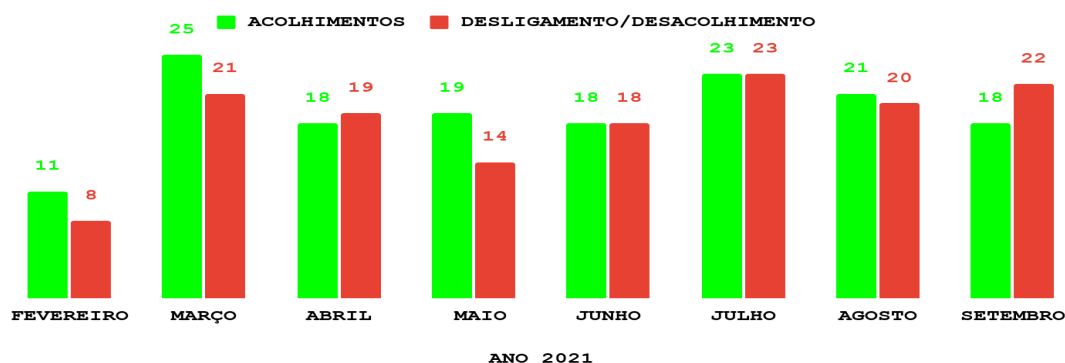
Em sua revisão de literatura Cunningham, Gillespie e Anderson (2015), apontam que há um pequeno, mas crescente, corpo de evidências quanto a eficácia do redomiciliamento rápido como meio de saída das ruas, caracterizando-o como uma intervenção com poucos pré requisitos e alta taxa de colocação em domicílio. Byrne (2023, p. 16) aponta que o RDR é uma intervenção mais barata em comparação com o acolhimento institucional, custando somente 20% (US\$878) do custo do serviço de albergagem (US\$4.819).

CUSTO E EFETIVIDADE DO RDR EM ARAUCÁRIA

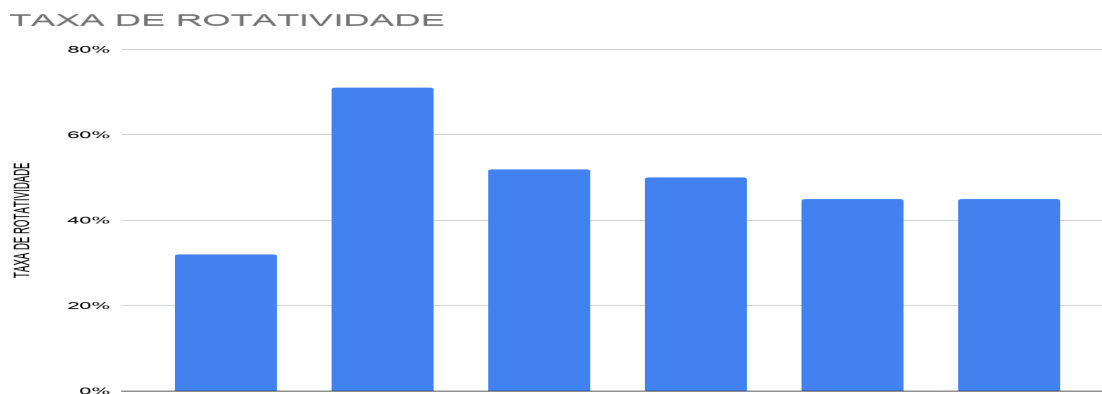
Tais valores são comparáveis com o de Araucária, pois uma estimativa da Secretaria de Assistência Social (SMAS) de abril de 2024 calculou o custo da Casa de Passagem para atendimento de 30 pessoas (5 integrais e 25 pernoites) em R\$ 3.375,76 *per capita*, sem incluir os custos com os serviços terceirizados de limpeza, enquanto o aluguel social custa ao município ½ salário mínimo, R\$ 706,00 na época, com equipe reduzida e sem custos de alimentação ou limpeza.

¹¹ Conceito criado por Lipsky (2019), trabalhadores da linha de frente – tais como policiais, professores, assistentes sociais, etc. – que interagem diretamente com o público, tem poder discricionário e distribuem sanções e benefícios.

Contudo, o alto custo do acolhimento institucional não se traduz em efetividade, muito pelo contrário, pois o acolhimento institucional por sua natureza coletiva apresenta dificuldades estruturais no atendimento de PSR, com alta taxa de rotatividade e baixa eficácia. Em um levantamento interno da SMAS, a taxa de rotatividade do acolhimento institucional era de 45% entre fevereiro e setembro de 2021, ou seja, em um período de 02 meses quase a totalidade das pessoas tinham sido desligadas do serviço, permanecendo em situação de rua, como apresentado pelo gráfico:



Em fevereiro de 2021, 25 pessoas foram acolhidas e 21 pessoas desligadas do serviço, gerando uma taxa de rotatividade de 71%¹²:



Para efeito de comparação entre os serviços, foi feito um levantamento dos desligamentos da Casa da Cidadania no período de um mês – 01/06 até 30/06/2021 – e contrastou-se com os números de desligamento e atendimentos do projeto-piloto em seu primeiro mês um ano depois – 01/06 até 30/06/2022. Buscou-se verificar os motivos do desligamento do serviço e se a pessoa continuou acessando os serviços assistenciais como PSR, buscando uma comparação entre rotatividade e eficácia entre as duas formas de atendimento: acolhimento institucional e RDR.

¹² Taxa de rotatividade de fevereiro a julho de 2021.

O levantamento chegou aos seguintes resultados: no acolhimento institucional houve 17 desligamentos do serviço, dos quais 15 permaneceram em situação de rua, acessando a operação inverno imediatamente; um foi encaminhado para uma casa de apoio e um pediu desligamento estando empregado e superou a situação de rua. Há também a rotatividade, pois dos 15 desligamentos, sete tiveram menos de uma semana como tempo de acolhimento. Já o projeto-piloto iniciou com os 22 acolhidos da Casa de Passagem no período de junho de 2022, destes: 13 domiciliaram-se e nove permaneceram em situação de rua.

Os resultados alcançados do projeto-piloto do MP de Araucária – ainda que com a ressalva da baixa institucionalidade do programa – corroboram a literatura internacional, demonstrando uma efetividade maior que o acolhimento institucional, com uma maior eficiência econômica, com grande diferença entre os dois modelos na relação de custo-benefício. Bem como, devido ao caráter coletivo e a necessidade de imposição de regras, o acolhimento institucional apresenta uma alta taxa de rotatividade, com muitos desligamentos devido descumprimento de regras e situações de conflito entre acolhidos e equipe, coisa que, o RDR – por seu domiciliar as pessoas no território – evita, permitindo um período maior de acompanhamento da pessoa pelo programa.

CONCLUSÃO

O Brasil, nos últimos anos, ampliou significativamente sua oferta de serviços e políticas públicas voltadas à população em situação de rua. Contudo, como essa expansão ocorreu majoritariamente com base no paradigma etapista, isso gerou um “descompasso entre os preceitos constitucionais consagradores dos direitos humanos e a efetiva implementação destes no campo social” (MOREIRA; DE OLIVEIRA; DE OLIVEIRA, 2024, p. 54).

À luz da literatura sobre transferência de políticas públicas, a incorporação de modelos internacionais, como o *Housing First* (HF) e o *Rapid Rehousing* (RDR), não se dá por mera replicação, mas por processos de tradução, nos quais a política é adaptada às condições institucionais, normativas e operacionais do sistema de política pública local, resultando em formas híbridas de implementação. Nesse sentido, a transferência de políticas configura-se como um importante mecanismo de inovação para enfrentar problemas públicos diante da ausência de soluções efetivas nos sistemas nacionais, especialmente em um mundo altamente integrado e conectado. A difusão do HF é exemplar nesse processo, não apenas como modelo baseado em evidências replicado em diferentes contextos, mas também como uma mudança

de paradigma que passa a informar distintas estratégias de atendimento, dentre as quais se destaca o RDR.

Outrossim, o caso analisado evidencia o papel dos burocratas de nível de rua (BNR) como empreendedores de políticas públicas, capazes de identificar lacunas nas políticas existentes e promover adaptações no nível da implementação. Nesse sentido, o empreendedorismo dos BNR na assistência social mostra-se fundamental, na medida em que esses agentes atuam diretamente na mediação entre políticas e usuários, atuando na garantia e proteção dos direitos das pessoas atendidas (EDRI-PEER et al., 2023).

Por fim, o programa analisado configura-se como uma adaptação do RDR mediada por instrumentos disponíveis no sistema brasileiro de assistência social, como o benefício de vulnerabilidade temporária (BVT). Mesmo com o uso de instrumentos adaptados, os resultados reforçam a centralidade da moradia como eixo estruturante das políticas públicas voltadas à população em situação de rua, indicando a necessidade de superação do modelo etapista.

REFERÊNCIAS

ALVES, Y. D. D.; PEREIRA, P. P. G.; PERES, P. S.. Nascimento, vida e morte de uma política pública: uma etnografia do programa De Braços Abertos. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 36, p. e00213918, 2020.

ATHERTON, I.; NICHOLLS, C. M. 'Housing First' as a means of addressing multiple needs and homelessness. **European Journal of Homelessness**, v. 2, p. 289-303, 2008.

AUBRY, T. et al. One-year outcomes of a randomized controlled trial of housing first with ACT in five Canadian cities. **Psychiatric services**, v. 66, n. 5, p. 463-469, 2015.

AUBRY, Tim et al. A tale of two countries: a comparison of multi-site randomised controlled trials of Pathways housing first conducted in Canada and France. **European Journal of Homelessness _ Volume**, v. 15, n. 3_, 2021.

BENJAMINSEN, L. Policy review up-date: Results from the Housing First based Danish homelessness strategy. **European Journal of Homelessness _ Volume**, v. 7, n. 2, 2013.

BENJAMINSEN, L. Housing first in Denmark: an analysis of the coverage rate among homeless people and types of shelter users. **Social Inclusion**, v. 6, n. 3, p. 327-336, 2018.

BOESVELDT, N. How Do Ideas Get in the Way of Policy Change? A Comparative Study of Homelessness Policy in Toronto and Montréal, Canada. **Social Policy & Administration**, 2025.

BRASIL. Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009. Política Nacional para a população em situação de rua. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 2009.

BRASIL. 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

BRASIL. Guia Brasileiro de Moradia Primeiro (Housing First). Brasília, DF- Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, 2022, 210 p.

BYRNE, T. et al. Rapid rehousing for persons experiencing homelessness: a systematic review of the evidence. **Housing Studies**, v. 38, n. 4, p. 615-641, 2023.

CAGNIN, J. G. A população em situação de rua, sua relação com a falta de moradia e o modelo Housing First (Moradia Primeiro) como alternativa de política pública. Dissertação (Mestrado Profissional em Planejamento e Análise de Políticas Públicas) - Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista. Franca, 2023. 177 f.

CARVALHO, A. P. Moradia Primeiro no contexto da política de drogas brasileira: análise da implantação de uma intervenção-piloto de moradia assistida para pessoas em situação de rua. 2020. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

CLARKE, A.; PARSELL, C.; VORSINA, M. The role of housing policy in perpetuating conditional forms of homelessness support in the era of housing first: Evidence from Australia. **Housing Studies**, v. 35, n. 5, p. 954-975, 2020

COLOMBO, F.; SARUIS, T. Housing First: From Local Social Innovation to a New Policy Strategy? A Comparative Research in Europe, 2016.

CUNNINGHAM, M.; GILLESPIE, S.; ANDERSON, J. Rapid rehousing. **Urban Institute: Washington, DC, USA**, 2015.

DALBERTO, V. S.L.; Impactos da moradia no programa Moradia Primeiro: percepções dos beneficiários em Curitiba. Tese de Mestrado. Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas, Curitiba, 2025.

DOLOWITZ, D. P. Transfer and learning: one coin two elements. **Novos estudos CEBRAP**, v. 36, n. 1, p. 35-56, 2017.

DOLOWITZ, D. P.; MARSH, D. Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, v. 13, n. 1, p. 5–24, jan. 2000.

DONOSO, M. T. V. et al. Estudo etnográfico sobre pessoas em situação de rua em um grande centro urbano. **REME-Revista Mineira de Enfermagem**, v. 17, n. 4, 2013.

EDRI-PEER, O. et al. Policy entrepreneurship on the street-level: A systematic literature review. **European Policy Analysis**, v. 9, n. 4, p. 356-378, 2023.

EVANS, J.; R MASUDA, J. Mobilizing a fast policy fix: Exploring the translation of 10-year plans to end homelessness in Alberta, Canada. **Environment and Planning C: Politics and Space**, v. 38, n. 3, p. 503-521, 2020.

FETTERS, K. B.; BAROCAS, J. A. Advocating for Maintaining Housing First Policies. **JAMA**, 2025.

FOELL, A. et al. Fidelity to Housing First in Permanent Supportive Housing: Staff Perspectives and Implementation Insights. **Journal of Social Service Research**, p. 1-21, 2025.

JOHNSEN, S.; TEIXEIRA, L. ‘Doing it already?’: Stakeholder perceptions of Housing First in the UK. **International Journal of Housing Policy**, v. 12, n. 2, p. 183-203, 2012.

KINGDON, J. W. Agendas, alternatives, and public policies. Pearson New International Edition. Pearson Educated Limits, 2014

KNUTAGÅRD, M.; KRISTIANSEN, A. Not by the book: The emergence and translation of Housing First in Sweden. **European Journal of Homelessness**, v. 7, n. 1, p. 93-115, 2013.

GARCÍA, I.; KIM, K. “I Felt Safe”: The role of the rapid rehousing program in supporting the security of families experiencing homelessness in Salt Lake County, Utah. **International journal of environmental research and public health**, v. 17, n. 13, p. 4840, 2020

GIDDENS, A. **As Consequências da Modernidade**. trad.Raul Fiker. São Paulo: Editora Unesp, 1991.

HENWOOD, B. F.; STANHOPE, V.; PADGETT, D. K. The role of housing: A comparison of front-line provider views in housing first and traditional programs. **Administration and Policy in Mental Health and Mental Health Services Research**, v. 38, n. 2, p. 77-85, 2011.

KOWARICK, L. **Escritos Urbanos**. São Paulo: Editora 34, 2009.

LANCIONE, M.; STEFANIZZI, A.; GABOARDI, M. Passive adaptation or active engagement? The challenges of Housing First internationally and in the Italian case. **Housing Studies**, v. 33, n. 1, p. 40-57, 2018.

LIMA, V.; DE SOUZA, R.a R.; FERRO, L. F. Segurança ontológica e previsibilidade: o impacto da moradia estável no programa Moradia Primeiro em Curitiba. **Caderno Pedagógico**, v. 22, n. 4, p. e14299-e14299, 2025.

LIPSKY, Michael. Burocracia em nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos. 2019.

MELO, T. H. de A. G. Política dos “improváveis”: percursos de engajamento militante no Movimento Nacional da População de Rua (MNPR). 2017. Tese (Doutorado em Antropologia). Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2017.

MOREIRA, L. F.; DE OLIVEIRA, S. B.; DE OLIVEIRA, D. Entre a teoria e a prática: análise quanto a eficácia das diretrizes da Política Nacional para a População em Situação de Rua em âmbito nacional. **Unisanta Law and Social Science**, v. 13, n. 1, p. 54-73, 2024.

NATALINO, M. Estimativa da população em situação de rua no Brasil (2012-2022). 2022.

PLEACE, N.; BRETHERTON, J. What do we mean by Housing First? Categorising and critically assessing the Housing First movement from a European perspective. In: **Housing: Local Welfare and Local Markets in a Globalised World**. 2012.

SICARI, A. A.; ZANELLA, A. V. Pessoas em situação de rua no Brasil: revisão sistemática. **Psicologia: ciência e profissão**, v. 38, p. 662-679, 2018.

SHINN, M. et al. Learning More From Homeless Point-in-Time Counts. **Housing Policy Debate**, p. 1-10, 2024.

SLESNICK, N. et al. Lessons learned from housing first, rapid rehousing trials with youth experiencing homelessness. **Addiction Science & Clinical Practice**, v. 18, n. 1, p. 58, 2023.

STYLIANIDES, K. C. et al. Implementation structures at work. Exploring implementation and de-implementation attempts regarding housing first and individual placement and support. **Social Policy & Administration**, v. 56, n. 4, p. 617-631, 2022.

TAN, Y. et al. Isolation to stabilization: A Housing First approach to address homelessness in Kingston, Ontario. **Canadian Journal of Public Health**, v. 116, n. 1, p. 39-46, 2025.

WATSON, D. P.; WAGNER, D. E.; RIVERS, M. Understanding the critical ingredients for facilitating consumer change in Housing First programming: A case study approach. **The journal of behavioral health services & research**, v. 40, n. 2, p. 169-179, 2013.

WATSON, D. P. et al. A longitudinal mixed method approach for assessing implementation context and process factors: comparison of three sites from a housing first implementation strategy pilot. **Implementation research and practice**, v. 1, p. 2633489520974974, 2020.