



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas - FACE

Departamento de Gestão de Políticas Públicas - GPP

MARIA LUIZA TELES DOURADO DE LIMA

**POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A POPULAÇÃO EM  
SITUAÇÃO DE RUA: uma análise da interação do  
Movimento Nacional da População em Situação de Rua do  
DF com os atores públicos do Distrito Federal na  
formulação do Programa Moradia Primeiro**

Brasília – DF  
2023

MARIA LUIZA TELES DOURADO DE LIMA

**POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A POPULAÇÃO EM  
SITUAÇÃO DE RUA:** uma análise da interação do Movimento  
Nacional da População em Situação de Rua do DF com o  
governo do Distrito Federal na formulação do Programa  
Moradia Primeiro

Monografia apresentada ao Departamento de  
Gestão de Políticas Públicas como requisito  
parcial à obtenção do título de Bacharel em  
Gestão de Políticas Públicas.

Orientadora: Professora Tatiana Lemos Sandim

Brasília – DF  
2023

MARIA LUIZA TELES DOURADO DE LIMA

**POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA: uma análise da interação do Movimento Nacional da População em Situação de Rua do DF com os atores públicos do Distrito Federal na formulação do Programa Moradia Primeiro**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do Curso de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília da aluna

**Maria Luiza Teles Dourado de Lima**

**Profa. Dra. Tatiana Lemos Sandim**  
Professora Orientadora

**Profa. Dra. Rosana de Freitas Boullosa**  
Professora Examinadora

Brasília – DF

2023

## AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais, Gilvânia e Juscelino, por proporcionarem oportunidades para a minha educação e por toda a confiança e todo o apoio que sempre demonstraram em mim e no meu potencial. À minha irmã, Tainah, por compartilhar as suas experiências de vida comigo e pelo suporte e por toda a inspiração. A vocês todo o meu amor e gratidão.

À Dayse Muniz, pela amizade e por todo o apoio e incentivo que recebo desde a minha adolescência. À Raquel e Rebeca, minhas primas, pela irmandade e parceria que sempre estiveram presentes em minha vida. Dedico um agradecimento especial para Vanessa, minha melhor amiga desde que éramos bebês. Às amigas que encontrei ainda na época da escola, Raíssa, Bruno, Maria, Marina, Jana, Rayna, Mateus e Luana, agradeço pelo eterno companheirismo e pelo apoio. Aos meus amigos que encontrei no início da trajetória acadêmica, Ana Clara, Camila, Dyhesca, Lucas e Luiz, por ainda estarem por aqui mesmo depois de nossos caminhos terem se separado.

À Sofia e Letícia, os dois presentes que encontrei na Universidade de Brasília, por toda a parceria, paciência e por todos os momentos bons e ruins que tivemos durante a faculdade, entre risadas e desesperos de final de semestre. Essa trajetória foi mais leve com a presença de vocês, e tenho certeza de que sem vocês não teria conseguido.

Às professoras que me inspiraram em sala de aula e que seguem me inspirando como mulher e como estudante de políticas públicas, Ana Paula Antunes, Fernanda Natasha, Janaína Lopes, Rosana Boullosa e Tatiana Sandim, fica a minha admiração.

À minha orientadora, pelas aulas que deram luz ao meu tema e por todo o conhecimento compartilhado, pelas conversas que me acalmaram e pelas orientações que traziam confiança, acalento e motivação.

Por fim, agradeço imensamente à Universidade de Brasília por ser um espaço inspirador e que abriga tantas histórias e tanta riqueza na sua diversidade. A chance e o privilégio de poder estudar em uma universidade pública e de qualidade são indescritíveis e constituem motivos de muito orgulho para mim. Ao Departamento de Gestão de Políticas Públicas e a todos os professores que passaram pela minha trajetória acadêmica e que contribuíram para a minha formação.

## RESUMO

O presente estudo tem como objetivo analisar a articulação do Movimento Nacional da População em Situação de Rua do Distrito Federal (MNPR-DF) com o governo do Distrito Federal (GDF) e outros atores envolvidos na formulação do Programa Moradia Primeiro. Para tanto, foi realizado um levantamento bibliográfico de temas relevantes ao objeto citado anteriormente, como o conceito de população em situação de rua (PopRua), a relação entre as instituições e o público e o Programa Moradia Primeiro, baseado no modelo *Housing First*. A metodologia utilizada teve abordagem qualitativa e os procedimentos de coleta de dados foram a pesquisa documental, entrevistas e análise de conteúdo. Os resultados dessa análise apresentaram que a interação do MNPR-DF com o GDF e demais atores envolvidos de fato ocorreu, mas que houve resistência inicial por parte do governo. Além disso, verificou-se que o cenário de formulação do Moradia Primeiro no Distrito Federal é positivo e que os frutos da interação do Movimento com o GDF podem tornar a construção dessa política pública mais efetiva.

**Palavras-chave:** Políticas públicas. População em Situação de Rua. Programa Moradia Primeiro. *Housing First*.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> – Apresentação dos princípios básicos do modelo <i>Housing First</i> .....	5
<b>Figura 2</b> - Esquema que demonstra as etapas do <i>Housing First</i> em comparação com o modelo de escada.....	21

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b> – Síntese dos principais conceitos de população em situação de rua.....	13
<b>Quadro 2</b> - Percepção dos profissionais entrevistados com relação à interação entre o MNPR-DF e o GDF.....	41

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

CODHAB - Companhia de Desenvolvimento Habitacional do DF  
CODEPLAN - Companhia de Planejamento do Distrito Federal  
DF - Distrito Federal  
FLACSO - Faculdade Latino- Americana de Ciências Sociais  
GDF - Governo do Distrito Federal  
HF - Housing First  
IPE-DF - Instituto de Pesquisa e Estatística do Distrito Federal  
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
INRua - Instituto Nacional de Direitos Humanos da População de Rua  
MDHC - Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania  
MNPR - Movimento Nacional da População em Situação de Rua  
MNPR-DF - Movimento Nacional da População em Rua do DF  
PLANDHIS - Plano Distrital de Habitação de Interesse Social  
PMSS - Plano Municipal de Superação da Situação de Rua  
PNPSR - Política Nacional para a População em Situação de Rua  
PopRua - População em Situação de Rua  
UFRGS - Universidade Federal do Rio Grande do Sul  
SEDES - Secretaria de Desenvolvimento Social  
SEDET - Secretaria de Trabalho  
SEDUH - Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação Social  
SES - Secretarias Estaduais de Saúde  
SNDH - Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos  
SNPG - Secretaria Nacional de Proteção Global  
SMDF - Secretaria da Mulher do DF

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>9</b>
<b>2. REFERENCIAL TEÓRICO.....</b>	<b>14</b>
<b>3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....</b>	<b>34</b>
3.1 Pesquisa bibliográfica .....	35
3.2. Pesquisa documental.....	36
3.3. Entrevistas .....	37
3.4. Análise de conteúdo.....	38
<b>4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS.....</b>	<b>40</b>
4.1. O contexto atual do Programa Moradia Primeiro no DF .....	40
4.2. Interação do MNPR-DF com o GDF e demais atores envolvidos com o Programa Moradia Primeiro .....	43
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>49</b>
<b>6. REFERÊNCIAS.....</b>	<b>48</b>
<b>APÊNDICE A - ROTEIRO DE FORMULÁRIO DE ENTREVISTA COM PROFISSIONAL QUE TRABALHA NA SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL (SEDES) DO DISTRITO FEDERAL.....</b>	<b>56</b>
<b>APÊNDICE B - ROTEIRO DE FORMULÁRIO DE ENTREVISTA COM PROFISSIONAL QUE TRABALHA NA SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO URBANO E HABITAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL (SEDUH) DO DISTRITO FEDERAL.....</b>	<b>57</b>
<b>APÊNDICE C - ROTEIRO DE FORMULÁRIO DE ENTREVISTA COM INTEGRANTE DO MOVIMENTO NACIONAL DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA DO DISTRITO FEDERAL.....</b>	<b>58</b>

## 1.INTRODUÇÃO

O direito à moradia, uma das condições básicas para que um ser humano viva com dignidade, é uma competência da União, dos estados e municípios que está assegurada no artigo 6º da Constituição Federal de 1988<sup>1</sup>. A disparidade que envolve o acesso a uma moradia digna no Brasil é um fator que muito contribui para a desigualdade social no país, e este é um problema que afeta não somente a parcela da população que se encontra em um contexto habitacional precário, mas que impulsiona o número de pessoas que sobrevivem em situação de rua.

À vista disso, a Política Nacional para Pessoas em Situação de Rua (PNPSR), instituída pelo Decreto nº 7053, de 23 de dezembro de 2009<sup>2</sup>, traz no seu artigo sétimo o objetivo de garantir um amplo acesso a políticas públicas, incluindo políticas de moradia. Entretanto, mesmo que seja um direito básico e essencial, tecnicamente assegurado pelo Estado, é nítido que no Brasil o leque de serviços voltado para esse setor e para a população em situação de rua não tem sido suficiente para resguardá-lo, uma vez que a população em situação de rua segue crescendo, invisibilizada pela sociedade e em condições de vulnerabilidade. De acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o crescimento deste segmento da população no país foi de 38% entre os anos de 2019 e 2022, quando chegou a atingir um total de 281.472 pessoas (IPEA, 2022).

Passados mais de dez anos após a instituição da PNPSR, as condições precárias que essa população enfrenta no Brasil sofreram agravamento, principalmente a partir de 2017. A crise política e econômica presente no cenário do país, que aumentou o desemprego e forçou a migração de famílias de cidade na busca de trabalho, foram acrescidos outros fatores já conhecidos, como conflitos familiares, dependência química, entre outros (HONORATO, OLIVEIRA, 2020, p. 2), tipicamente elencados como razões para a vivência da situação de rua no Brasil.

Assim, é necessário repensar como são construídas essas políticas e as abordagens do problema público em questão e da busca por resolução. É importante

---

<sup>1</sup> “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, 1988).

<sup>2</sup> “Art. 7º São objetivos da Política Nacional para a População em Situação de Rua:

I - 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;” (BRASIL, 2009).

refletir que a forma como os atores públicos tratam o grupo a qual determinada política é destinada manda uma mensagem para este grupo e para a sociedade como um todo. Dessa forma, o cenário estruturado no país é um olhar de ponto de vista institucional e automatizado para a população em situação de rua, quando é importante inverter esse viés: é necessário tentar entender a forma como as pessoas lidam com as ações do governo e olhar para o Estado, a partir da experiência dessas pessoas, de maneira que seja possível reconsiderar como ocorre a interação do público com as instituições e com as próprias políticas públicas.

No Brasil, um dos principais movimentos sociais responsáveis por lutar contra a violação dos direitos da PopRua é o Movimento Nacional da População em Situação de Rua (MNPR). Criado em 2005 após a tragédia que ficou conhecida como chacina da Praça da Sé, ocorrida no estado de São Paulo, em 2004, o Movimento surgiu em Belo Horizonte, no IV Festival Lixo e Cidadania, a partir da mobilização de grupos de catadores de materiais recicláveis e da PopRua de Belo Horizonte, São Paulo, Bahia, Rio de Janeiro e Mato Grosso (SANTOS, 2012, p. 31).

O MNPR surge, então, para expressar a participação a nível nacional da população em situação de rua. Além disso, o Movimento luta para conquistar uma maior visibilidade para a PopRua, além de atuar ativamente em pautas que garantem o avanço das conquistas de seus direitos e de organizar ações que mobilizem o poder público perante a ausência de políticas públicas para a PopRua. Dessa forma, ao pensar em políticas públicas para este público, o Movimento Nacional da População em Situação de Rua é um ator chave neste processo, visto que as suas interações com os demais atores governamentais podem gerar considerações e sugestões de extrema importância para a construção de uma política pública.

No cenário de políticas habitacionais para este público específico, é importante trazer à tona o modelo *Housing First (HF)*, uma abordagem inovadora de serviços para a população em situação de rua, atrelada à saúde mental e ao uso abusivo de drogas. Desenvolvido por Sam Tsemberis, inicialmente foi implementado na cidade de Nova Iorque durante a década de 1990 e atualmente é um modelo utilizado em nível global, com diversas ocorrências exitosas. O principal diferencial deste modelo é a forma como traz a inversão da intervenção “em escada”, que tem como ponto de partida um acesso de forma direta a uma habitação de forma independente e permanente, ao mesmo tempo em que proporciona a entrada em diversos tipos de serviços de suporte,

todos ligados às escolhas individuais de cada pessoa (BRASIL, 2019). Dessa forma, cada beneficiário tem acesso imediato a uma moradia ao mesmo tempo em que é admitido em serviços de suporte para as necessidades ligadas às questões de adaptação, agravos na saúde mental e histórico de uso de drogas.

**Figura 1 - Apresentação dos princípios básicos do modelo *Housing First***



Fonte: Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, 2022.

No Brasil, o Programa Moradia Primeiro foi inspirado na metodologia do *Housing First*. O Programa já contou com um projeto piloto em Curitiba no ano de 2018 e sua implementação exigiu um árduo estudo prévio e estruturação do programa.

Para propor a expansão para outros estados e municípios do país, tem sido necessário estudar as estratégias de implementação do HF a partir do princípio de que “a metodologia pode se adequar facilmente à realidade local e que independe do porte do município ou da estrutura de atendimento existente (BRASIL, 2022, p. 60).

Atualmente, o Governo do Distrito Federal tem se dedicado à esta tarefa com a formulação de uma metodologia própria que possa, em princípio, garantir cinquenta moradias para pessoas em situação de rua. Como critérios de participação, a proposta considera a permanência nas ruas por pelo menos 5 anos e o histórico de agravo de saúde mental e/ou do abuso de uso de drogas (AGÊNCIA BRASÍLIA, 2022).

Entretanto, esta proposta tem encontrado resistência nos diálogos realizados com o Movimento da População de Rua. Um dos principais pontos de debate é o

alcance do programa, considerado bastante restrito, considerada a realidade do Distrito Federal.

Em junho de 2022, foi lançada pela então Companhia de Planejamento do Distrito Federal (Codeplan), atual Instituto de Pesquisas e Estatísticas (IPE-DF) uma pesquisa que definiu o perfil da população em situação de rua do DF. O relatório mostra que entre 2.938 pessoas em situação de rua no Distrito Federal, a maioria (87%) não possui moradia. Entre os demais entrevistados (13%), 7,7% afirmam que a moradia está localizada no DF e 4,4% em um estado distinto (Codeplan, 2022).

Diante dessa problemática, esta pesquisa objetiva responder a seguinte questão: **Como se dá a articulação do Movimento Nacional da População em Situação de Rua do DF (MNPR-DF) com os demais atores públicos na formulação do programa Moradia Primeiro no Distrito Federal?**

A partir do exposto, o objetivo geral deste trabalho é analisar como ocorre a aproximação e a interação do MNPR-DF com atores da esfera pública envolvidos no processo de formulação do Programa Moradia Primeiro no âmbito do Distrito Federal. Para que seja possível alcançar o objetivo geral descrito acima, os objetivos específicos deste trabalho são:

1. Acompanhar as interações do MNPR-DF com o Governo do Distrito Federal e demais atores envolvidos com o programa;
2. Analisar os resultados e frutos dessas interações e como as demandas feitas pelo Movimento foram recebidas e tratadas.

Em um cenário pós-pandêmico que envolve um aumento crescente do número de pessoas em situação de rua, é importante repensar como estão funcionando as políticas públicas e os benefícios ofertados para essa população. Interpretando a filosofia pragmática de John Dewey (1927), um problema é público porque existe um público que está no centro deste problema e assim o identifica. Dessa forma, é possível trazer essa visão para as políticas públicas e perceber que as políticas serão mais efetivas quando ouvirem quem de fato está inserido no problema a ser combatido: trazer o público do problema público para a política pública.

Assim, o tema escolhido é de extrema importância, uma vez que diz respeito à formulação de uma política pública inovadora para a população em situação de rua do Distrito Federal, que irá contar com a participação e com o diálogo de pessoas que estão inseridas neste cenário e que podem contribuir para a construção e a atuação desse programa no DF. O Movimento da População em situação de Rua do Distrito Federal carrega o lema “não fale de nós sem nós”, e isso demonstra a importância do controle social junto àquelas instâncias que estão propondo a política pública. É fundamental que ocorra a participação e a escuta de públicos mais vulneráveis, visto que as suas demandas reais devem ser levadas em consideração para que possam estar alinhadas com as políticas públicas ofertadas. Isso mostra que, para além dos governos executarem políticas com desenhos pré-definidos de seus públicos, é necessário considerar as particularidades do público envolvido.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 O conceito de população em situação de rua

A população em situação de rua existe desde o início das sociedades humanas. Entretanto, uma coisa que mudou ao longo do tempo foi como o conceito dessa população foi construído e a forma como ela foi retratada e vista socialmente. A construção social de um público beneficiário faz referência à caracterização cultural ou a imagens populares de grupos que possuem seus comportamentos afetados por políticas públicas (SCHNEIDER, INGRAM, 1993, p. 334).

Assim, a maneira como o público de uma política pública é definido diz respeito à identificação de características comuns em um grupo de pessoas em que se pretende constituir como destinatário de uma intervenção pública. Muitas vezes, esse conceito é utilizado como auxílio para o desenho de uma política pública destinada a uma determinada porção da sociedade e na definição de estratégias de resolução do problema público em questão.

Entretanto, é preciso ter cautela na construção social desse público, uma vez que serão definidas as características que podem responder melhor às perguntas levantadas por Lasswell (1984): “quem ganha o quê, quando e como?”.

Naturalmente, essa definição será alvo de questionamentos e divergências, uma vez que a construção social envolve o reconhecimento de características comuns e a atribuição de símbolos e valores específicos da população em questão. Assim, a construção parte de estereótipos de grupos de pessoas que foram criados pela política, pela história, pela cultura, pela socialização, pela literatura, pela religião e outros elementos da sociedade. Neste âmbito, existem dimensões positivas e negativas, cada uma com particularidades que envolvem uma grande variedade que pode ser utilizada para retratar um grupo (SCHNEIDER, INGRAM, 1993, p. 335).

A seguir, serão apresentados alguns dos principais conceitos encontrados na literatura de maneira sintetizada.

**Quadro 1** - Síntese dos principais conceitos de população em situação de rua

Instituição / autor (a) e ano	Conceito
1º Censo de Belo Horizonte. Secretaria	O segmento da população de baixa renda, em idade adulta que, por contingência temporária ou permanente, pernoita em logradouros públicos, tais

Municipal de Planejamento (1998)	como praças, calçadas, marquises, baixios de viadutos, em galpões, lotes vagos, prédios abandonados e albergues públicos. O conceito abrange ainda crianças e adolescentes, desde que em companhia das respectivas famílias (SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO DE BELO HORIZONTE, 1998).
Relatório do I Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua, realizado pela Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em 2006	Um grupo heterogêneo, que vive em situação de pobreza absoluta, que sobrevive de atividades que desenvolve no espaço da rua, mora na rua, tem vínculos familiares ou comunitários fragilizados ou interrompidos e passa a viver um processo de desfiliação social (BRASIL, 2006, p. 23).
Federação Europeia de Organizações Nacionais (Feantsa), EUROPEAN COMMISSION, 2007	Uma pessoa é sem-teto se não tiver acesso a acomodações, que poderia razoavelmente ocupar (...) Como resultado, ela é forçada a dormir fora em edifícios que não atendem aos critérios geralmente reconhecidos para habitação; em um centro de emergência ou permanência dependente do setor público ou de organizações de caridade; em uma pousada; em outra acomodação de curta duração; com amigos ou família; nos squats ocupados sem autorização. (EUROPEAN COMMISSION, 2007).
Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPSR), 2009	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 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).
Ministerio de Desarrollo Social, 2014	Pessoas que carecem de residência fixa e pernoitam em locais, públicos ou privados, que não têm as características básicas de um lar, embora cumpram essa função (não inclui acampamentos). Da mesma forma, aquelas pessoas que, de acordo com uma reconhecida trajetória de situação de rua, recebem alojamento temporário ou por períodos significativos, prestados por instituições de apoio biopsicossocial (MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, 2014, p. 47).

Canadian Observatory on Homelessness (COH), GAETZ et. al., 2012	A falta de moradia descreve a situação de um indivíduo, família ou comunidade sem moradia estável, permanente e apropriada, ou a perspectiva imediata, os meios e a capacidade de adquiri-la. É o resultado de barreiras sistêmicas ou sociais, falta de moradia acessível e apropriada, desafios financeiros, mentais, cognitivos, comportamentais ou físicos do indivíduo/doméstico e/ou racismo e discriminação. A maioria das pessoas não escolhe ser sem-teto, e a experiência é geralmente negativa, desagradável, insalubre, insegura, estressante e angustiante (GAETZ et. al., 2012, p. 2, tradução própria).
Censo da população em situação de rua da cidade de São Paulo, 2015	O conjunto de pessoas que por contingência temporária, ou de forma permanente, pernoita nos logradouros da cidade - praças, calçadas, marquises, jardins, baixos de viaduto - em locais abandonados, terrenos baldios, mocós, cemitérios e carcaça de veículos. Também são considerados moradores de rua aqueles que pernoitam em albergues públicos ou de entidades sociais (SÃO PAULO, 2015).
Política Distrital para a População em Situação de Rua, instituída pela Lei nº 6.691, de 1º de outubro de 2020	Para efeitos desta Lei, considera-se população em situação de rua, de acordo com o Decreto federal nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009, o grupo populacional heterogêneo que possui em comum a extrema pobreza, os vínculos familiares fragilizados ou interrompidos e a inexistência de moradia convencional regular, e que utiliza os logradouros públicos, fazendo deles espaço de convívio e, principalmente, de sobrevivência, de forma temporária ou permanente (GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL, 2020).

Fonte: elaborado pela autora (2023).

Por fim, em uma pesquisa mais recente realizada pela Companhia de Planejamento do Distrito Federal (CODEPLAN), que definiu o perfil da população em situação de rua do DF, foi utilizado o conceito definido pela Política Nacional da População em Situação de Rua, uma vez que não há um conceito único concretizado para a PopRua. Entretanto, para operacionalizar a pesquisa que foi feita, eram feitas duas perguntas básicas:

- Onde você vai dormir hoje?
  - Onde você dormiu nos últimos sete dias?
- Caso a pessoa respondesse que dormiria ou tinha dormido pelo menos uma vez nos últimos sete dias na rua ou em um serviço de acolhimento, o

questionário seria preenchido. Para a aplicação dos questionários aplicados em comunidades terapêuticas, foi investigado onde a pessoa dormiu nos sete dias anteriores à sua ida para a instituição (CODEPLAN, 2022).

Entretanto, ao longo da pesquisa,

Foi elaborado um conceito próprio, com a expectativa de que seja mais aderente à realidade do Distrito Federal:

Todas as pessoas que se identificam em situação de rua ou que usam a rua como espaço de moradia eventual ou permanente e/ou de sustento e que mantêm laços sociais e afetivos com outras pessoas em situação de rua ou com a própria dinâmica da rua. Inclui também as pessoas que estão em acomodação temporária para pessoas em situação de rua (CODEPLAN, 2022).

Com relação ao conceito trazido pela PNPSR, um dos principais no país e que guiou esta e muitas outras pesquisas a respeito da população em situação de rua, é possível perceber que esta definição pode acabar sendo limitante, uma vez que não atende todas as especificidades da PopRua.

É preciso entender que os conceitos variam porque os contextos variam, mas que é necessário um conceito mais amplo. A construção de políticas públicas para a PopRua é um processo delicado, que pode ser definido como um problema complexo, de extrema dificuldade para gestores. Rittel e Webber (1973) descrevem problemas complexos como aqueles problemas que funcionam como uma espécie de teia, são imprevisíveis e que envolvem diferentes variáveis e diferentes lugares (RITTEL, WEBBER, 1973). Dessa forma, é necessário que o Estado seja capaz de entender a complexidade social envolvida e busque a resolução para esses problemas, uma vez que não existe uma fórmula definitiva para esse tipo de questão.

Assim, pode-se seguir o pensamento de pensamento complexo estabelecido por Morin (2005), no qual diante da incerteza trazida por esta complexidade deve-se proporcionar o encontro de conhecimentos específicos com outros tipos de conhecimentos específicos, com o objetivo de concretizar a transdisciplinaridade (MORIN, 2005). Dessa forma, a partir de um pensamento que seja interdisciplinar, é possível buscar soluções que atinjam também a transversalidade, fora de um sentido tão linear para políticas públicas.

No Guia Brasileiro sobre Moradia Primeiro (*Housing First*), lançado em 2019 pelo antigo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, este debate acerca

de um conceito de população em situação de rua foi levantado. Assim, no âmbito do Moradia Primeiro, ficou definido que

Apesar das distintas conceituações que podemos encontrar em pesquisas acadêmicas ou mesmo em definições formais que orientam as políticas públicas, a argumentação aqui proposta pretende sugerir que a diferença substancial entre pessoas em situação de rua e pessoas domiciliadas é a falta de moradia. Para uma definição mais assertiva dos pontos aqui debatidos consideraremos população em situação de rua como o grupo populacional composto por pessoas que perderam as condições de realizarem a manutenção de suas vidas em um domicílio (BRASIL, 2019, p. 15).

## **2.2 A relação entre as instituições e o público**

Nesse sentido, ao discutir políticas públicas de caráter transversal e interdisciplinar, é necessário verificar como ocorre essa articulação entre as instituições e o público que será atendido por determinada política. Essa articulação pertence a um sentido mais “político”, que está ligado à forma como os atores coordenam e cooperam entre si. Fica claro que

A relação entre movimentos sociais e sistema político é permeada por uma tensão intrínseca entre os princípios da autonomia e a da eficácia política. Esses princípios, embora não sejam excludentes ou contraditórios, trazem exigências de operação distintas, conformando um âmbito próprio de dilemas e tensões constitutivas às relações entre esses dois campos (TATAGIBA, 2009, p.3).

Outro fator importante é buscar compreender as instituições por um diferente ponto de vista. Enxergá-las a partir de experiências, vivências, trajetórias e das relações que cada pessoa estabelece com elas, assim como os seus efeitos que surgem a partir destes elementos. Ao falar da população em situação de rua, cabe entender que trajetórias prévias, na grande maioria das vezes, implicam violências perpetuadas pela sociedade e pelas próprias instituições.

Essas violências não ocorrem, necessariamente, de forma “aberta”: a sua atuação pode ocorrer de maneira velada. Auyero traz um bom exemplo disso em sua obra, e discute como, diante de uma gestão do tempo feita pela espera por parte do

Estado, pessoas em maior situação de vulnerabilidade tornam-se não cidadãos, mas pacientes do estado. Para o autor,

Estas experiências de espera persuadem os indigentes da necessidade de serem pacientes, transmitindo assim o pedido implícito do Estado para serem clientes cumpridores. Uma análise das dinâmicas socioculturais da espera ajuda-nos assim a compreender como (e porquê) os clientes do bem-estar não se tornam cidadãos mas sim pacientes do Estado (AUYERO, 2011, p. 6)<sup>3</sup>.

Ao destrinchar essa questão, o autor percebe que uma distribuição desigual do tempo de espera está relacionada a uma distribuição também desigual do poder (AUYERO, 2011). Nesse sentido, Auyero cita Schwartz:

Relações típicas obtidas entre os indivíduos e a sua posição dentro de um sistema social e a medida em que espera e é esperado por outros membros do sistema. Em geral, quanto mais poderosa e importante for uma pessoa, mais o acesso dos outros à mesma deve ser regulamentado. [...] Continuar esperando, especialmente para ser mantido à espera durante um tempo involuntariamente longo, é ser objeto de uma afirmação de que o seu próprio tempo (e, portanto, o seu valor social) é menos valioso do que o tempo e o valor de quem impõe a espera (AUYERO, 2011, p. 6, apud SCHWARTZ, 1974, p. 856)<sup>4</sup>.

Diante disso, é necessário repensar a forma como essa articulação funciona e como ela alcança essa relação entre o Estado e o público, e quais são as implicações para as pessoas e para as instituições. Dentro de uma democracia, é necessário pensar nas mais diversas conexões que podem ocorrer nesse âmbito:

Para que a democracia tenha maiores possibilidades de se consolidar, parece ser necessária a existência de uma forte correspondência entre um projeto democrático na esfera da sociedade civil e projetos políticos afins na esfera da sociedade política. Se essa hipótese estiver correta, uma vez mais são contestadas as versões simplistas e apologéticas da sociedade civil e afirma-se a idéia de que a construção democrática só pode ser concebida como uma arena ampliada que inclui uma multiplicidade de atores com características

---

<sup>3</sup> No original em inglês, "These waiting experiences persuade the destitute of the need to be patient, thus conveying the implicit state request to be compliant clients. An analysis of the sociocultural dynamics of waiting thus helps us understand how (and why) welfare clients become not citizens but patients of the state" (AUYERO, 2011, p. 6).

<sup>4</sup> No original, "Typical relationships obtain between the individuals' position within a social system and the extent to which he waits for and is waited for by other members of the system. In general, the more powerful and important a person is, the more others' access to him must be regulated.[...] Especially to be kept waiting an unusually long time, is to be the subject of an assertion that one's own time (and therefore, one's social worth) is less valuable than the time and worth of the one who imposes the wait" (AUYERO, 2011, p. 6, apud SCHWARTZ, 1974, p. 856).

muito distintas, cujas inter-relações são cruciais para o avanço desse processo (Dagnino, Olvera, Panfichi, 2006, p. 37-38).

Assim, o desafio para construir tais relações é grande. Para Luciana Tatagiba, professora do Departamento de Ciência Política da Unicamp,

O desafio da análise é justamente recuperar aquilo que está entre e que certa forma explica, possibilita e condiciona os padrões de relação. Condiciona na medida em que qualquer esforço no sentido de promover relações e interconexões entre os campos terá que reportar-se às dimensões constitutivas da distância entre eles, ou seja, terá que formular estratégias que permitam reduzir a distância, sem eliminar as fronteiras as quais sustentam, em última instância, a reivindicação da autonomia recíproca (TATAGIBA, 2009, p.3).

A Política Nacional para a População em Situação de Rua prevê essa relação no seu artigo terceiro:

Art. 3º. Os entes da Federação que aderirem à Política Nacional para a População em Situação de Rua deverão instituir comitês gestores intersetoriais, integrados por representantes das áreas relacionadas ao atendimento da população em situação de rua, com a participação de fóruns, movimentos e entidades representativas desse segmento da população (BRASIL, 2009).

Além disso, em seu artigo sexto, a PNPSR apresenta, entre as suas diretrizes, três incisos que abordam esta temática:

V - integração dos esforços do poder público e da sociedade civil para sua execução;  
VI - participação da sociedade civil, por meio de entidades, fóruns e organizações da população em situação de rua, na elaboração, acompanhamento e monitoramento das políticas públicas;  
VII - incentivo e apoio à organização da população em situação de rua e à sua participação nas diversas instâncias de formulação, controle social, monitoramento e avaliação das políticas públicas (BRASIL, 2009).

A Política Distrital para a População em Situação de Rua no Distrito Federal, por sua vez, acompanha o disposto na Política Nacional para a População em Situação de Rua. O seu artigo terceira lista as diretrizes desta política e verifica-se

uma pequena diferença entre o inciso “VI” do art. 6º da PNPSR e o inciso “V” do art. 3º da política distrital, que frisa a participação multissetorial no corpo desta política:

- IV – integração dos esforços do poder público e da sociedade civil para sua execução;
- V – participação **multissetorial** da sociedade civil na elaboração, no acompanhamento e no monitoramento das políticas públicas;
- VI – incentivo e apoio à organização da população em situação de rua e à sua participação nas instâncias de formulação, controle social, monitoramento e avaliação das políticas públicas (BRASIL, 2020, grifo nosso).

Entretanto, mesmo que essa interação entre os movimentos sociais (ou o público) com o Estado esteja prevista nas respectivas normativas das políticas públicas citadas, é necessário verificar se essa relação realmente existe na prática. Além disso, é preciso ver como essa articulação é recebida por cada um dos atores e se esse funcionamento cumpre com o disposto acima. Abers, Silva e Tatagiba reúnem perspectivas de que os movimentos sociais trazem mudanças para a política pública com a qual estão relacionados ao se juntarem com outras comunidades de políticas públicas e redes, de forma que acabam por interagir com outros atores, tanto do Estado como da sociedade como um todo (ABERS; SILVA; TATAGIBA; 2018, p. 6).

### **2.3 O Programa Moradia Primeiro**

O programa Moradia Primeiro é fundamentado no modelo *Housing First*, inicialmente criado em Nova York no ano de 1980. Desenvolvido pelo Dr. Sam Tsemberis, esse modelo foi desenhado para pessoas que necessitam de um nível de ajuda mais significativo para que consigam deixar a situação da falta de moradia. A princípio, foi idealizado para pessoas com agravo na saúde mental que estavam em situação de rua e que poderiam ou não ter histórico de abuso do uso de drogas e álcool (PLEACE, 2016). Apesar de ter sido implementado inicialmente nos Estados Unidos, o modelo conta com ocorrências de êxito na Europa e no Canadá e tem experiências de projetos piloto no Brasil.

A ideia para o *Housing First* surgiu como uma espécie de resposta ao modelo de escada que era adotado nos serviços oferecidos para a população em situação de rua dos Estados Unidos na década de 80. Durante essa época, os beneficiários deveriam passar por uma série de passos que tinham como ponto de partida o

tratamento da saúde mental e a sobriedade, e em cada etapa do processo seriam preparados para conseguir viver de maneira independente em uma casa própria. Uma vez que o indivíduo cumprisse todos os passos impostos pelo serviço em questão, estaria pronto para receber uma moradia, já que concluiu o “treinamento” imposto pelo “modelo de escada” (PLEACE, 2016).

**Figura 2 - Esquema que demonstra as etapas do *Housing First* em comparação com o modelo de escada**



Fonte: Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, 2019.

Assim, esse método conta com três metas essenciais, de acordo com Nicholas Pleace, autor do livro “*Housing First Guide - Europe*”:

- a) Treinar pessoas para viver em suas próprias casas depois de estarem em situação de rua ou em instituições psiquiátricas;
- b) Certificar-se de que essas pessoas estão recebendo tratamento e medicações para quaisquer problemas de saúde mental; e
- c) Constatar que o público beneficiário não esteja envolvido com algum comportamento que possa colocar em risco a sua saúde, o seu bem estar ou a sua estabilidade habitacional, especialmente em condutas que estejam

ligadas ao uso de drogas e álcool (sobriedade) (PLEACE, 2016, p. 14, tradução própria).<sup>5</sup>

Entretanto, nos anos 1990, surgiram questionamentos a respeito da efetividade desse modelo de serviço para pessoas em situação de rua com agravos de saúde mental e/ou uso de drogas. Nicholas Pleace identificou três problemas principais:

- a) Os beneficiários encontravam-se “travados” dentro do próprio serviço, uma vez que não conseguiam completar todas as tarefas necessárias para passos seguintes;
- b) Esse público era frequentemente despejado de moradias temporárias ou permanentes por conta das regras muito restritas, como requisitos de abstinência total de drogas e álcool e participação obrigatória em tratamento psiquiátrico; e
- c) Havia preocupações se esse o modelo de escada estabelecia padrões inatingíveis nos requisitos que eram exigidos de seu público beneficiário, uma vez que a expectativa era que esses indivíduos demonstrassem comportamentos mais exemplares do que o de outras pessoas, ou seja, era esperado que fossem cidadãos perfeitos em vez de cidadãos comuns (PLEACE, 2016, p. 14, tradução própria).<sup>6</sup>

Nesse cenário de incerteza a respeito dos efeitos desse tipo de serviço, identificou-se nos Estados Unidos uma diferente abordagem, denominada “*supported housing*”. Esse modelo foi uma das bases para o *Housing First* e é conhecido por dar mais escolhas aos seus usuários, de maneira que a abstinência de álcool e drogas não era exigida e a participação total no tratamento não era um requisito para

---

<sup>5</sup> No original, “The staircase approach for homeless people had three goals:

- Training people to live in their own homes after being on the streets or in and out of hospitals.
- Making sure someone was receiving treatment and medication for any ongoing mental health problems.
- Making sure someone was not involved in behaviour that might put their health, well-being and housing stability at risk, particularly that they were not making use of drugs and alcohol (sobriety).”

<sup>6</sup> No original,

- “Service users became ‘stuck’ in staircase services, because they could not always manage to complete all the tasks necessary to move between one step and the next.
- Service users were often evicted from temporary and permanent housing because of strict rules, such as requirements for total abstinence from drugs and alcohol and being required to participate in psychiatric treatment.
- There were worries about whether staircase services were setting unattainable standards in the requirements they placed on people, i.e. service users were expected to behave more correctly than other people; they were required to be a ‘perfect’ citizen, rather than an ordinary citizen.”

conseguir alojamento (PLEACE, 2016). Essa perspectiva incentivava mudanças positivas e se mostrou mais efetiva do que o modelo de escada.

O *Housing First surge*, então, nesse contexto de *supported housing*, o qual oferecia um acesso rápido e direto à moradia e serviços de apoio, inclusive em domicílio, à população em situação de rua com agravos de saúde mental. A característica inovadora é a quebra do processo extensivo de passos e condições para conseguir uma casa, como visto anteriormente. O contato com a moradia acontece desde o início e os usuários do serviço têm apoio para a promoção de seu bem-estar físico e mental, assim como a integração social, em um contexto que permite que os usuários tenham o controle de escolhas com relação ao seu tratamento (PLEACE, 2016).

Este modelo tem essa característica de um sistema mais humanizado e que oferece amparo aos seus beneficiários. Dessa forma, mesmo nos casos em que

O comportamento de uma pessoa resultasse na perda de sua moradia, o *Housing First* daria auxílio para que o indivíduo encontre outro lugar para morar e continuaria com o apoio por quanto tempo ele for necessário (PLEACE, 2016, p. 15, tradução própria)<sup>7</sup>.

Entretanto, por mais que esse modelo pareça ser simples e prático é, na verdade, um caso bastante complexo que busca trazer inovação nos serviços clínicos e habitacionais. Assim, para dominar a execução desse programa são necessárias muita supervisão e prática. Uma vez que é um serviço que se baseia nas escolhas de seus beneficiários e em tratamentos individualizados, não é possível antecipar ou

---

<sup>7</sup> No original, "If a person's behaviour or support needs resulted in a loss of housing, Housing First would help them find another place to live and then continue to support them for as long as was needed."

descrever como será o desdobramento do programa para cada indivíduo que o acessa (TSEMBERIS, 2011, p. 21).

De acordo com o guia “É possível *Housing First* no Brasil?” (2019), além da inovação da intervenção em escada, este modelo conta com oito princípios indispensáveis:

1. A moradia como um direito humano;
2. Os usuários possuem controle e tem escolhas autônomas;
3. Existe uma separação entre a moradia e o tratamento;
4. Orientação ao tratamento;
5. Redução de danos;
6. Engajamento ativo sem coerção;
7. Planejamento centrado na pessoa; e
8. Atenção flexível quando necessário (BRASIL, 2019, p. 22).

No Brasil, o modelo foi utilizado no Programa Moradia Primeiro e segue com as suas diretrizes e particularidades de implementação. Inicialmente, o programa contou com dois projetos-piloto no país, em Curitiba e Porto Alegre (BRASIL, 2018). Já no âmbito do governo federal, em 2019, começou a ser acompanhado pelo antigo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, atual Ministério dos Direitos Humanos de da Cidadania.

No caso de Curitiba, o Projeto Moradia Primeiro teve início em dezembro de 2018 e foi realizado por meio de uma parceria entre o Instituto Nacional de Direitos Humanos da População de Rua (INRua) e a Mitra da Arquidiocese de Curitiba. Essa implementação ocorreu sem financiamento público e sem direcionamento normativo para conduzir os projetos de *Housing First* (BRASIL, 2019, p. 119).

O contexto dessa implementação envolveu esforços que aconteciam desde o ano de 2015, época em que debates acerca da moradia para a população em situação de rua cresceram no país. Em 2016, essa pauta foi levantada como a principal bandeira no III Congresso da Movimento Nacional da População em Situação de Rua, e o INRua alinhou-se com as diretrizes pautadas neste evento, de maneira que priorizou o estudo e a sistematização de experiências com o modelo *Housing First* - HF (BRASIL, 2019, p. 120). A partir de um estudo mais profundo do HF e de suas práticas, o INRua encontrou dificuldades na concretização prática de divulgação do modelo. Houve resistência por parte do poder público municipal de Curitiba para apresentar o HF como modelo mais eficaz de resolução para o problema público em

questão e, além disso, a proposta foi vista como muito longe de possibilidades práticas no Brasil (BRASIL, 2019, p. 121).

Diante das dificuldades de articulação com a esfera pública de Curitiba, depois de mais dois anos de estudos e de diversas apresentações e reuniões para difundir as ideias trazidas pelo modelo, o INRua tomou a decisão interna de ter um “projeto piloto que permitisse gerar dados e um exemplo prático e generalizável da adoção do modelo *Housing First*” (BRASIL, 2019, p. 121). Neste cenário, em dezembro de 2018 foi firmada uma parceria com a Mitra Arquidiocese de Curitiba, que se comprometeu a captar recursos que contribuam para a manutenção dessa colaboração.

Neste contrato, foi acordado que seria repassado ao INRua os valores correspondentes ao custo de cada unidade domiciliar por 1 (um) ano, além de verificar a prestação de contas do INRua com o Projeto Moradia Primeiro e de ser parte integrante do Conselho Gestor do Projeto (BRASIL, 2019, p. 122). Por outro lado, o INRua ficou responsável pela execução do projeto, que comporta a proposta inicial de cuidar da “estruturação, suporte e acompanhamento técnico de moradores em 5 unidades habitacionais, pelo período de 1 (um) ano” (BRASIL, 2019, p. 122). A realização do projeto contou exclusivamente com o valor de R\$ 800,00 (oitocentos reais) para cada unidade agregada. Tais valores foram utilizados para os gastos de aluguel e manutenção e contas de cada domicílio e outros gastos como custos de mudança ou mobiliário foram arcados pela Igreja Católica, que procura doações que auxiliem nessa estruturação inicial de moradias (BRASIL, 2019, p. 122).

O fato de o projeto piloto contar com apenas cinco vagas para atendimento constituiu um grande desafio na escolha desse público beneficiário. Foi necessário pensar em um serviço que fosse condizente com as condições materiais disponíveis e que pudesse atender as pessoas da melhor forma possível, de forma a garantir diversidade com relação à heterogeneidade encontrada no segmento analisado (BRASIL, 2019, p. 123).

Assim, a equipe atuante do Moradia Primeiro em Curitiba, integrada por 3 profissionais de organizações diferentes, optou pelo atendimento inicial de pessoas que tenham um grau de autonomia mais elevado e que não estejam dependentes de um acompanhamento mais intenso (BRASIL, 2019, p. 124). Até o momento em que o guia foi consolidado, em 2019 o projeto contava com 5 moradias disponíveis e com 3

residências em uso por 4 moradores, além da equipe concedida pelas organizações parceiras (o INRua, a Mitra Arquidiocesana e a Casa da Acolhida São José).

Os principais resultados encontrados a partir dessa primeira experiência de Curitiba com o Moradia Primeiro foram:

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 (BRASIL, 2019, p. 128).

Já em Porto Alegre, a implantação do *Housing First* surgiu em maio de 2018, a partir da estreia do Plano Municipal de Superação da Situação de Rua (PMSS), e o órgão responsável pela sua gerência é o poder público municipal presente na Política da População em Situação de Rua (PopRua). A demanda para que o programa fosse implantado fundamenta-se na necessidade da moradia, do tratamento de uso abusivo de álcool e outros tipos de droga, e da saúde mental. É um cenário que ainda se encontra em processo de alinhamento total com os princípios trazidos pelo modelo, mas em que a esfera pública municipal se interessa por uma metodologia que seja mais inovadora (BRASIL, 2019, p. 129).

Esta implementação está diretamente ligada ao lançamento do PMSS, que por sua vez está inserido em um contexto de esforço coletivo de secretarias distintas da Prefeitura Municipal de Porto Alegre. O Plano se conecta com outros programas do município que demonstram preocupação com o espaço urbano e abrange 6 passos: “a) qualificação da abordagem; b) moradia primeiro; c) ampliação da rede de saúde mental; d) aumento da oferta de oportunidades; e) revitalização do espaço urbano, e f) monitorização de assistência” (BRASIL, 2019, p. 130).

O HF foi regulamentado no município de Porto Alegre por meio de duas normativas: o Decreto Nº 19.885, de 30 de novembro de 2017, e o Decreto Nº 20.011, de 14 de junho de 2018. Neste contexto, a implementação do modelo ocorreu com recursos surgidos através do Convênio Nº 854075/2017 - Projeto Mais Dignidade, firmado inicialmente pelo Ministério da Justiça, e em 2019 com o Ministério da Cidadania. No total, o programa contou com um recurso de R\$ 918.000,00 (novecentos e dezoito mil reais), com custo *per capita* anual de R\$ 6.000,00 (seis mil reais). Inicialmente, o benefício dado sob o nome de auxílio moradia previa a oferta de 153 bolsas de R\$ 500,00, por seis meses, com a possibilidade de renovação para

outros seis meses. Entretanto, diante da dificuldade que surgiu para conseguir imóveis para o programa, este valor foi aumentado para R\$ 800,00, o que diminuiu o valor de bolsas para 129 (BRASIL, 2019, p. 130).

Além disso, o público beneficiário definido para este programa está enquadrado em

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 (BRASIL, 2019, p. 132).

A equipe cedida para a realização do *Housing First* em Porto Alegre inclui:

- a) Duas equipes de Consultórios na Rua - Saúde;
- b) Equipes de assistência Social;
- c) As equipes que realizaram os serviços de acompanhamento do público do programa, que fizeram o uso da rede de apoio para o encaminhamento de situações: CRAS e CREAS, CAPS AD, Centros POPS e Restaurante Popular (BRASIL, 2019, p. 134).

Entre os principais resultados deste projeto piloto, é importante citar:

Ações conjuntas de assistência e saúde destinadas à população em situação de rua; melhorias dentro da equipe de saúde com relação à aproximação e visibilidade desse público na Atenção Primária e Atenção especializada; e aprofundamento do conhecimento da rede, com a utilização de processos e fluxos que possibilitam um acompanhamento mais ágil (BRASIL, 2019, p. 134).

É importante, ainda, ressaltar o fato de que neste caso de *Housing First* no Brasil houve um processo de monitoramento após a implantação do programa, promovido pela Secretaria Municipal da Saúde, com o auxílio de uma equipe do Teles Saúde/RS, que foi provido por um TED da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) com o Ministério da Saúde.

O Moradia Primeiro foi estabelecido no Governo Federal pela Portaria Nº 2.927 de 26 de agosto de 2021, publicada pelo antigo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, atual Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. As ações no âmbito do programa serão coordenadas por este Ministério, através da Secretaria

Nacional de Proteção Global (SNPG). O programa fornecerá moradia de caráter temporário e busca atingir a superação da situação de rua de seus usuários.

Em seu segundo parágrafo, a normativa discorre a respeito dos objetivos do projeto:

Art. 2º O Projeto Moradia Primeiro objetiva promover o acesso imediato de indivíduos e famílias:

I - à moradia temporária, em ambiente seguro e acessível;

II - à políticas públicas de promoção da vida autônoma e da empregabilidade;

III - à infraestrutura urbana integrada à comunidade; e

IV - ao acompanhamento especializado de suporte à vida domiciliada.

Parágrafo único. São objetivos específicos do Projeto Moradia Primeiro:

I - atender famílias e indivíduos com os serviços de moradia e apoio técnico social, como forma de superação da situação de rua;

II - promover acesso às políticas públicas e convivência social e comunitária para as pessoas atendidas no Projeto;

III - melhorar as condições de saúde física e mental da população em situação de rua;

IV - apoiar as pessoas atendidas no Projeto a conquistarem o exercício pleno da cidadania;

V - consolidar referências de aplicação do modelo Moradia Primeiro no Brasil;

VI - produzir dados, informações e indicadores para subsidiar políticas públicas e estabelecer o modelo Moradia Primeiro como tal, ampliando as possibilidades de atenção à população em situação de rua; e

VII - registrar histórias das pessoas atendidas pelo Projeto de modo a produzir material para sensibilizar a sociedade e a gestão pública sobre os direitos da população em situação de rua e os resultados do Moradia Primeiro (BRASIL, 2021).

Ficou estabelecido no artigo 9º da normativa que “a execução do Projeto Moradia Primeiro poderá se dar de forma direta ou indireta, por meio de parcerias com os demais entes federativos ou com organizações da sociedade civil” (BRASIL, 2021). Para que os objetivos acima sejam alcançados, o projeto receberá um investimento inicial de R\$ 9,2 milhões de reais e atenderá pessoas maiores de dezoito anos que se encontram em situação de rua por um período maior do que o de cinco anos. Dentro deste investimento inicial, o valor de R\$ 7,4 milhões está previsto para o Distrito Federal.

De acordo com o site do Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos (2021), os beneficiários do Programa Moradia Primeiro contarão com atendimento e acompanhamento domiciliar e individualizado, assistência para atividades cotidianas para a adaptação com o novo ambiente habitacional e auxílio em educação financeira.

Além disso, terão apoio para acesso efetivo a políticas públicas e suporte para serviços e incentivo à convivência, assim como práticas comunitárias.

Em 2023 ocorreu no Brasil uma troca de governo que ocasionou a ruptura de vários projetos que estavam em processo de implementação ou programados para começar. Essas mudanças também impactaram no andamento do Programa Moradia Primeiro, uma vez que a transição entre os governos deve estar consolidada para que a política possa ser formulada.

Nesse sentido, no âmbito do Governo Federal está em construção, com coordenação do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC), o Plano de Ação e Monitoramento para efetivação da Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPSR). O Guia Inlua- Pop Rua (2023), uma das entregas já realizadas dentro do escopo deste plano de ação em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), traz que

O plano alcança medidas sobre política habitacional, segurança alimentar, saúde, cultura, produção de dados, trabalho e renda, zeladoria urbana, acolhimento, prevenção e enfrentamento à violência institucional, dentre outras. Estados, municípios e o Distrito Federal deverão passar a observar, imediata e independentemente de adesão formal, as diretrizes da PNPSR, de acordo com a decisão exarada no âmbito da ADPF 976, do Supremo Tribunal Federal<sup>8</sup> (BRASIL, 2023, p. 20).

Entre as entregas do plano, um destaque é

O Programa Nacional Moradia Primeiro que, conforme metodologia *Housing First*, internacionalmente validada, fundamenta-se no princípio do acesso imediato de uma pessoa em situação crônica de rua a uma moradia segura, individual, integrada à comunidade e acompanhada de acesso a políticas de suporte para superação dos fatores de cronicidade. Ao entrar no programa, a pessoa passa a ser acompanhada por equipe de apoio formada por profissionais de diferentes áreas (saúde, assistência e redução de danos – incluindo profissionais com trajetória de rua), que tem como objetivo propiciar respostas às demandas apresentadas de atendimento com o necessário apoio para que a pessoa consiga permanecer na moradia e ter condições de superar a situação de rua (BRASIL, 2023, p. 20-21).

Por fim, no caso do Distrito Federal, objeto desta pesquisa, o projeto se encontra “em vias de conclusão do processo de estruturação do projeto” (BRASIL, 2023, p. 31). De acordo com informações do site Agência Brasília (2022), a antiga

---

<sup>8</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 976. Relator Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, 21 de setembro de 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6410647>. Acesso em: 04 nov. 2023.

secretária de Desenvolvimento Social, Mayara Noronha Rocha, confirmou o lançamento do programa no DF. O intuito dessa fase inicial do Moradia Primeiro no Distrito Federal é fornecer cinquenta moradias para o acolhimento de pessoas em situação de rua há mais de cinco anos que tenham histórico de agravos na saúde mental e/ou uso de drogas (AGÊNCIA BRASÍLIA, 2022).

Em 22 de junho de 2023 foi aprovado pelo Governo do Distrito Federal o Decreto 44659, que aprova o Plano Distrital de Habitação de Interesse Social - PLANDHIS. O principal objetivo deste plano é

Prover moradia de qualidade às famílias consideradas como de baixa renda, com prioridade àquelas com renda familiar entre 0 e 3 salários mínimos. O conceito de moradia de qualidade transcende as condições da unidade habitacional, levando em consideração a sua inserção na cidade.

Entre as iniciativas de programas habitacionais previstas no PLANDHIS, está listado o Programa Moradia Primeiro. Neste documento,

O programa é estruturado em três componentes que devem ser ofertados de forma simultânea: a moradia digna, o acompanhamento socioassistencial e a atenção psicossocial aos beneficiários. Para tanto, é imprescindível a articulação interinstitucional dos órgãos públicos afetos ao tema. Essa proposta também é vinculada à concessão de uso ou ao serviço de locação social e não vincula a transferência da propriedade do imóvel como forma de provimento da moradia (SEDUH, 2023, p. 76).

Entretanto, no âmbito do Distrito Federal, verificou-se que o programa

Carece de regulamentação específica para definição de fluxos de trabalho, competências institucionais, dimensionamento de equipe, detalhamento de critérios de acesso, dentre outras especificações para melhor operacionalização do programa (SEDUH, 2023, p. 77).

No caso do PLANDHIS, é necessário lembrar que, apesar do lançamento do Plano, as suas ações previstas ainda se encontram em fase de estruturação e a sua implementação não foi iniciada. Uma vez que os programas citados no plano são de caráter transversal, a sua implementação requer o alinhamento e a integração de diversos órgãos do Governo do Distrito Federal, como a Secretaria de Desenvolvimento Social (SEDES), Secretarias de Saúde (SES), Secretaria de Trabalho (SEDET), Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação Social

(SEDUH), Secretaria da Mulher (SMDF) e, por fim, a Companhia de Desenvolvimento Habitacional do DF (CODHAB), que terá o papel de executora do PLANDHIS (AGÊNCIA BRASÍLIA, 2023).

Em um cenário mais recente, o MDHC, por meio da Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos (SNDH) em a Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO), lançou um edital de

Contratação de consultoria especializada na modalidade produto para a elaboração de estudos sobre a implementação do Programa Moradia Primeiro em âmbito nacional, indicando a realidade nacional e sistematizando comparativamente as experiências existentes, assim como a existência de ações de educação permanente no tema (BRASIL, 2023).

Este edital foi publicado no dia 20 de novembro de 2023 e o resultado esperado é que a consultoria contratada possa construir uma base sólida que abra espaço para a implantação da política para a PopRua “no âmbito da promoção e defesa dos direitos humanos, sendo plenamente incorporados na atuação do Ministério nessa pauta” (BRASIL, 2023).

Durante os dias 23 a 25 de novembro de 2023 foi realizado, em Foz do Iguaçu, o II Seminário Nacional sobre o Programa Moradia Primeiro: Da Teoria à Prática. Realizado pelo Instituto Nacional de Direitos Humanos da População de Rua (InRua) e pelo Movimento Nacional da População em Situação de Rua, o objetivo central do seminário foi debater sobre as diferentes iniciativas nacionais de execução do programa, além de mapear as principais dificuldades e boas práticas existentes no país (PREFEITURA MUNICIPAL DE FOZ DO IGUAÇU, 2023). Com isso, será possível consolidar uma metodologia do Moradia Primeiro que possa ser aplicada em nível Nacional.

Além disso, durante os dias 28 e 29 de novembro de 2023, foi realizado pelo MDHC o II Seminário Internacional Moradia Primeiro (Housing First), em Brasília. O objetivo do evento foi reunir especialistas de nível nacional e internacional para trocar conhecimento a respeito do planejamento e da execução de projetos, assim como compartilhar experiências que possam contribuir para a capacitação de gestores na metodologia Moradia Primeiro (BRASIL, 2023).

A partir deste projeto, o público beneficiário poderá ser acolhido em casas para uma, duas ou mais pessoas, caso pertençam à mesma família, com acesso a uma

habitação de infraestrutura adequada e que esteja integrada com a comunidade na qual está inserida. Além disso, as pessoas acolhidas contarão com acesso à serviços de caráter socioassistencial, de empregabilidade, saúde e promoção da vida autônoma. Com isso, a ideia é que “o DF passe a servir de modelo para outros Estados e Municípios na implementação do programa Moradia Primeiro” (AGÊNCIA BRASÍLIA, 2022).

### 3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para que os objetivos desse trabalho sejam atingidos, a presente pesquisa é de natureza qualitativa. De acordo com Malhotra (2006, p. 110), este tipo de trabalho pode ser compreendido como uma “metodologia de pesquisa não-estruturada e exploratória, baseada em pequenas amostras que proporcionam percepções e compreensão do contexto do problema”.

Esta pesquisa pode ainda ser classificada como exploratória, uma vez que seu intuito é analisar a forma como ocorre a interação entre o Movimento da População em Situação de Rua do DF com o GDF e demais atores públicos envolvidos na formulação do Programa Moradia Primeiro. Segundo Severino (2012, p. 107), este tipo de pesquisa procura levantar dados a partir de um objeto que esteja delimitado dentro de um campo de trabalho, para que seja possível mapear as formas de manifestação deste objeto dentro do tema estudado.

Em um primeiro momento, foi realizada uma pesquisa bibliográfica, através da leitura e da análise de textos e de documentos relacionados ao conceito da população em situação de rua, à relação entre as instituições e a sociedade, e ao programa Moradia Primeiro. De acordo com Oliveira, esta é uma modalidade de análise e de estudo que se utiliza de textos de domínio científico, com o objetivo de ter um contato mais direto com o tema estudado, e é essencial que o pesquisador se certifique de que as fontes a serem pesquisadas têm reconhecimento no meio científico (OLIVEIRA, 2008).

Uma vez que essa etapa de leitura crítica e reflexiva foi concluída, foi realizada uma também pesquisa de cunho documental, a qual, segundo Cellard (2008), exige preparação prévia um esforço firme e inventivo, uma vez que é necessário coletar documentos confiáveis e saber reconhecer fontes potenciais de informação, além de procurar todas as pistas possíveis, a fim de construir um corpus satisfatório e compreender bem o contexto dessas informações. Creswell (2007, p. 186) afirma que a pesquisa qualitativa é, essencialmente, de natureza interpretativa, o que exige que o pesquisador faça uma interpretação dos dados coletados. Assim, a partir das informações encontradas, foi possível realizar uma coleta de dados mais profunda e que contemplou a complexidade do tema estudado.

Para a segunda parte da coleta de dados, o procedimento metodológico escolhidos foi o de entrevistas. Essa escolha se dá porque irá proporcionar um melhor acesso à análise da articulação entre o Movimento da População em Situação de Rua do DF, o Governo do Distrito Federal, a SEDES, a SEDUH e o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. Para Gil (2002, p. 117), a entrevista, entre as técnicas de interrogação, é a que possui maior flexibilidade e pode assumir diversas formas: informal, focalizada, parcialmente estruturada e totalmente estruturada.

Por fim, os dados coletados serão analisados por meio da técnica da análise de conteúdo. Creswell (2007, p. 194) aponta que a etapa de análise e interpretação dos dados é um processo constante dentro da pesquisa, que envolve reflexão contínua e o levantamento de perguntas analíticas em um processo que não necessariamente se separa das demais etapas de coleta de dados.

#### **a. Pesquisa bibliográfica**

A pesquisa bibliográfica ocorre por meio da utilização de uma fonte de dados secundária, que por sua vez engloba contribuições passadas que já foram trabalhadas e registradas por outros autores e pesquisadores. Assim, o pesquisador trabalha a partir de estudos analíticos constantes de textos que englobam os temas que serão pesquisados (SEVERINO, 2013, p. 106).

Uma contribuição deste tipo de pesquisa é que ela fornece ao pesquisador um instrumento analítico e embasamento para que seja possível realizar um levantamento de informações relacionadas à pergunta de pesquisa (OLIVEIRA, 2011, p. 40).

Com base nisso, buscou-se mapear artigos que pudessem contribuir com o referencial teórico. Para isso, foi realizado um resgate na literatura nacional e internacional a respeito dos seguintes tópicos:

- a) O conceito de população em situação de rua;
- b) A relação entre as instituições e o público;
- c) O Programa Moradia Primeiro.

No primeiro tópico, o foco foi analisar a forma como o conceito de população de rua mudou ao longo dos anos ou como uma mesma definição foi usada de forma contínua, tanto num cenário nacional como mundial. A primeira definição encontrada foi do ano de 1998, enquanto o último conceito apresentado foi de 2022, mas reiterou

o conceito encontrado na PNPSR, de 2009. Essa leitura inicial foi importante para destrinchar o fato de que não há, ainda, um conceito único que seja adotado para definir a PopRua, além de levantar o debate como o público beneficiário de uma política é desenhado e quais critérios essa escolha obedece.

Já no tópico que aborda a relação entre as instituições e o público, foram lidos textos que apresentam essa relação como essencial em políticas públicas de caráter interdisciplinar e transversal, e de como a importância de exercitar essa interação entre o governo e o público. Essa relação alcança tanto o público tanto na perspectiva do público beneficiário de uma política quanto o dos movimentos sociais que estão envolvidos na construção de alguma política pública. Em ambos os casos, pode ocorrer a perpetuação de uma distribuição desigual do tempo de espera na gestão de tempo realizada pelo Estado, como apontado pela teoria de Auyero.

Por fim, no tópico que discute o Programa Moradia Primeiro, foram consultados textos que discutem a trajetória do modelo *Housing First* e de seus princípios em diferentes lugares do mundo, desde a sua criação nos Estados Unidos até a sua trajetória que passou pelo Canadá e pela União Europeia. Além disso, foi possível ler a respeito de como este modelo chegou ao Brasil e qual foi a sua trajetória nas instituições federais até se transformar nesta política pública habitacional que está em fase de debate e crescimento no país. Nesse sentido, foram lidos também textos elaborados pelo Governo Federal que funcionam como um guia explicativo para o programa no Brasil.

## **b. Pesquisa documental**

A pesquisa documental envolve como fonte documentos no seu sentido mais amplo, fugindo da concepção de um documento impresso. Aqui podem ser utilizados fotos, gravações, filmes, jornais, documentos legais, entre outros. Dessa forma, é natural que estes dados não tenham passado por nenhum tipo de tratamento analítico e cabe ao pesquisador se utilizar destes documentos como material para desenvolver a sua análise (SEVERINO, 2013, p. 106-107).

No presente trabalho, foi realizada a análise documental das seguintes legislações federais, encontradas em diferentes edições do Diário Oficial da União:

- a) O Decreto nº 7053, de 23 de dezembro de 2009, que instituí a Política Nacional para a População em Situação de Rua;
- b) A Lei nº 6.691, de 1º de outubro de 2020, que instituí a Política Distrital para a População em Situação de Rua;
- c) A Portaria nº 2.927, de 26 de agosto de 2021, que regulamenta o Projeto Moradia Primeiro no âmbito do antigo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos;
- d) O Plano Distrital de Habitação de Interesse Social – PLANDHIS, aprovado pelo Governo do Distrito Federal a partir do Decreto 44659 em junho de 2023.

Além disso, foram consultados os documentos presentes na página do Programa Moradia Primeiro, encontrados no site oficial do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. O site aponta as atribuições do programa e disponibiliza alguns documentos e bibliografias, além de trazer algumas atualizações de ações recentes do Moradia Primeiro no país, como a construção do Plano de Ação e Monitoramento para efetivação da Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPSR). Por fim, a fala das pessoas que aceitaram participar da etapa de entrevistas desta pesquisa foi fundamental para esta coleta de dados.

### **c. Entrevistas**

Entrevista é uma etapa da coleta de dados que envolve uma interação entre o pesquisador e os atores pesquisados para descobrir informações a respeito de um determinado assunto. Neste procedimento, o intuito é definir propósitos para aprender o que aos indivíduos entrevistados pensam sabem, argumentam e representam dentro do assunto estudado (SEVERINO, 2013, p. 108).

Creswell (2007) aponta como uma vantagem deste método de coleta a possibilidade do pesquisador de direcionar a linha de questionamento de encontro com a temática que está sendo debatida. Entrevistas podem ocorrer de forma individual ou em grupo, e se classificam em estruturadas, semiestruturadas e não estruturadas. As entrevistas estruturadas envolvem um roteiro de perguntas previamente construído pelo entrevistador, enquanto as semiestruturadas seguem esse modelo, mas dão espaço de abertura para que a pessoa entrevistada aborde

outras questões. Já as entrevistas não estruturadas são realizadas de maneira livre, sem um roteiro construído (MINAYO, 2002).

No presente trabalho foram realizadas entrevistas semiestruturadas com três representantes de atores que atuam na formulação do Programa Moradia Primeiro no Distrito Federal. Essas pessoas atuam, respectivamente, na Secretaria de Desenvolvimento Social (SEDES) do Distrito Federal, na Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação do DF (SEDUH), e no Movimento da População em Situação de Rua do DF. O acesso aos participantes das entrevistas ocorreu, a princípio, por meio de contatos disponíveis nos sites oficiais de suas respectivas instituições, e cada pessoa foi contactada via e-mail, telefone ou WhatsApp.

O critério para a escolha desses participantes envolveu a atuação direta com a formulação do Programa Moradia Primeiro no Distrito Federal. As entrevistas realizadas ocorreram a partir dos roteiros de perguntas disponíveis nos apêndices deste trabalho e foram gravadas para uma transcrição futura. É importante destacar que nenhuma informação pessoal dos entrevistados foi divulgada que o anonimato garantido no termo de consentimento livre e esclarecido assinado por cada entrevistado foi mantido.

Por fim, com base nas respostas obtidas com a fala de cada entrevistado, foi realizada uma análise de conteúdo.

#### **d. Análise de conteúdo**

A análise de conteúdo é uma técnica de análise e tratamento de informações de um documento ou de discursos que ocorrem dentro de diferentes formas de linguagem e de comunicação, tais como o meio oral, meio escrito, imagens e gestos. Geralmente esses dados são obtidos por meio de entrevistas, depoimentos e perguntas (SEVERINO, 2013, p. 105-106).

De acordo com Bardin (1977), esse tipo de análise se caracteriza como um conjunto de técnicas de comunicação que utilizam procedimentos objetivos e sistemáticos para descrever o conteúdo das mensagens analisadas. Assim, o objetivo deste tipo de análise é a inferência dos conhecimentos contidos dentro da produção e da recepção dessas mensagens, que pode recorrer a indicadores (quantitativos ou não) (BARDIN, 1977, p. 38).

Dessa forma, a partir dos dados que foram coletados nas etapas descritas acima, foram realizadas análises de conteúdo. Em um primeiro momento, as informações encontradas através das entrevistas foram organizadas e transcritas para que fosse possível ordenar as respostas obtidas.

Por fim, a segunda etapa envolveu a análise das entrevistas, com foco na interação do Movimento com o GDF, com destaque para a SEDES e a SEDUH, além de verificar as percepções dos entrevistados e a elaboração de seus discursos acerca do Moradia Primeiro.

## 4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS

### 4.1 O contexto atual do Programa Moradia Primeiro no DF

Tendo em vista que o programa é uma política pública transversal e interdisciplinar, foram entrevistadas pessoas que trabalham em diferentes instituições do GDF: uma profissional que atua na Secretaria de Desenvolvimento Social (SEDES) e duas profissionais que trabalham na Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação Social (SEDUH). Além disso, um dos integrantes do MNPR-DF foi entrevistado.

A fim de contextualizar o programa dentro das instituições que foram procuradas, foram feitas duas perguntas. A primeira questionava como foi que o Programa Moradia Primeiro chegou dentro de cada Secretaria e qual foi a sua trajetória lá dentro.

Na SEDES, de acordo com as informações coletadas, o Programa Moradia Primeiro surgiu depois que consultores brasileiros tiveram o primeiro contato com a metodologia do *Housing First* em 2014. Nesta época, ocorreram várias iniciativas para implantar o modelo em diferentes partes do país, até que surgiu a tradução “Moradia Primeiro” durante o segundo mandato da presidente Dilma Rousseff. A partir daí, foi destacado que

O primeiro contato da SEDES com Moradia Primeiro, eu entendo que é esse. Se pegou a metodologia Housing First, a gente discutiu, a gente propôs um projeto, o financiamento era para isso. Então, esse foi um primeiro contato. Tendo encerrado isso, o tema continuou rolando no governo federal, mesmo pós-golpe. Então, o Ministério dos Direitos Humanos, onde ficava a coordenação de população em situação de rua, continuou tocando essa proposta, mas agora, não vou dizer que era um outro formato, mas agora não mais na política de drogas, porque antes era a política de drogas que estava tocando. Então, eu diria que tem um movimento que é quase paralelo aí, que eles vão conversando lá e falam, bom, a gente quer transformar o Moradia Primeiro numa política nacional (Entrevistada Sedes).

Neste cenário, depois que o programa foi instituído pelo Governo Federal em 2019, surge junto à SEDES a oportunidade de executar o programa em Brasília. Nesta época, a pessoa entrevistada afirmou que

O que chega até mim é que o Movimento, tanto o local (no DF) quanto o Movimento Nacional da População em Situação de Rua se mobilizaram para conseguir recursos para o Distrito Federal executar uma proposta de Moradia Primeiro. Então, essa iniciativa foi uma iniciativa muito centrada no movimento social, né? (Entrevistada Sedes).

Já no âmbito da SEDUH, a partir das entrevistas realizadas, pode-se perceber que o contato inicial da instituição com o Moradia Primeiro ocorreu ainda nos estudos iniciais para o planejamento do Plano Distrital de Habitação de Interesse Social (PLANDHIS), ainda no governo anterior ao atual. Entretanto, apesar de ter contato com o programa, o tema não foi uma prioridade de início, uma vez que o objetivo principal era o lançamento do PLANDHIS.

Uma das profissionais entrevistadas afirmou que

Nessa época também a gente estava tendo um grupo de trabalho que tinha a CODHAB e depois a gente convidou a SEDES. E aí a gente chegou a pesquisar e se aprofundar mais no tema do Moradia Primeiro. A gente chegou a ir avançando na modelagem desse programa, mas até então precisava que o PLANDHIS saísse, porque com o PLANDHIS, ele delimitando ali as linhas de ação, é que a gente pode começar a pensar na implementação (Entrevistada Seduh).

Num cenário atual, com o lançamento do PLANDHIS concretizado, a perspectiva é que “atualmente, de concreto, a única coisa que a gente tem é o PLANDHIS. A gente está tentando fazer primeiro uma proposta da Locação Social para depois tentar viabilizar o Moradia Primeiro”<sup>9</sup>.

A segunda pergunta foi se na opinião dos entrevistados, o cenário da formulação e a implementação do Moradia Primeiro no Distrito Federal é positivo, além de questionar quais são as possibilidades que eles enxergam para a consolidação do programa.

A profissional da SEDES entrevistada afirmou que

Eu tenho uma perspectiva positiva porque já está anunciado, o Ministério anunciou amplamente que Brasília está recebendo um recurso grande para tocar esse projeto. O recurso que a gente está recebendo é maior do que qualquer outro município. Às vezes é o dobro ou o triplo do que outros municípios estão recebendo. A gente tem uma pressão e uma articulação forte do Movimento. Então, eu tenho uma perspectiva positiva porque tem essa pressão. Do lado da SEDES, eu vejo que tem o interesse, a SEDES quer tocar esse projeto (Entrevistada Sedes).

Apesar da perspectiva positiva, a profissional enfatizou que ainda possui um ponto de vista pessimista com relação aos entraves encontrados na execução administrativa do projeto. Além disso, outra problemática levantada é que

---

<sup>9</sup> Trecho da entrevista com profissional da SEDUH, realizada em 04/12/2023.

A gente tem vários problemas com relação à prorrogação. O projeto era de três anos, já rolaram dois. Então, e essa falta de entendimento de o Ministério achar que precisa executar o dinheiro de um jeito, o setor administrativo da SEDES acha outro. Essa parte, de fato, ela é desanimadora (Entrevistada Sedes).

No que se diz respeito a essas prorrogações para o início do projeto dentro do GDF, é importante retomar as ideias de Auyero com relação à uma gestão de tempo pela espera feita por parte do Estado. O ato de postergar essa política pública pode acabar por reforçar a ideia de uma distribuição desigual do tempo de espera para o público beneficiário, que por sua vez gera uma experiência de incerteza e confusão para esses indivíduos (AUYERO, 2011).

Já no ponto de vista da SEDUH, a perspectiva é positiva, visto que, de acordo com as entrevistadas, é notável a preocupação do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania em avançar com o projeto. Existem algumas ressalvas, porém, uma vez que “é uma coisa que está na nossa visão, que está no nosso radar, né? E aí a questão aí passa a ser realmente efetivar isso. Vontade não falta, vamos ver se a gente consegue enfrentar”<sup>10</sup>.

Um ponto de atenção que surgiu na entrevista com a SEDUH é a necessidade de retomar o contato com a SEDES e outros setores para voltar a formular o programa. De acordo com a profissional entrevistada,

Isso tudo foi suspenso, assim, porque ano passado com o período eleitoral e tudo, as coisas ficam meio em *stand-by*. Mas, no final do ano, a gente até se encontrou com essas pessoas das SEDES, por acaso. E aí a gente (SEDUH) ficou nessa, a gente tem que retomar, tem que voltar a conversar sobre isso (Entrevistada Seduh).

Com relação a possíveis dificuldades para a formulação do programa, foi apontado que

A dificuldade que eu vejo é uma dificuldade cultural de se entender que tanto o Moradia Primeiro como o Locação Social têm que ser programas perenes. Não podem ser programas temporários. E isso é muito difícil até de a gente conhecer em termos de gestão, né? (Entrevistada Seduh).

É importante lembrar que essa dificuldade vem a partir de uma falta histórica com relação a políticas públicas de habitação para a PopRua no Brasil. Uma vez que

---

<sup>10</sup> Trecho da entrevista com profissional da SEDUH, realizada em 04/12/2023.

no país as atuações previstas para este público estão no âmbito da assistência social, então a Secretária de Habitação encontra maiores obstáculos para o planejamento do Moradia Primeiro, justamente por não ter um histórico para se basear. Ao encontrar uma metodologia como o *Housing First*, essas dificuldades surgem frente às grandes inovações trazidas pelo modelo.

Portanto, apesar de perceber que o cenário político é favorável e que a formulação do Programa Moradia Primeiro está na agenda do governo atual, tanto em nível distrital como no nível nacional, ainda existem obstáculos que devem ser superados. A articulação para o planejamento dessa formulação deve ocorrer de forma intersetorial dentro do GDF, para que todas as especificidades do Moradia Primeiro sejam atendidas.

#### **4.2. Interação do MNPR-DF com o GDF e demais atores envolvidos com o Programa Moradia Primeiro**

Dentro do contexto democrático atual, a sociedade exige uma participação maior e uma maior inclusão nos debates públicos que ocorrem (GALVÃO, 2016). Desse modo, ao realizar as entrevistas desta pesquisa, buscou-se verificar como ocorreu a participação do Movimento Nacional da População em Situação de Rua do DF com o Governo do Distrito Federal no cenário de tratativas para a formulação do Programa Moradia Primeiro.

O quadro a seguir demonstra se a interação com o Movimento ocorreu nas instituições contatadas.

**Quadro 2** – Percepção dos profissionais entrevistados com relação à interação entre o MNPR-DF e o GDF.

<b>Entrevistados</b>	<b>Houve interação direta com o MNPR-DF nas tratativas para a formulação do Programa Moradia Primeiro?</b>	<b>Em algum momento a instituição procurou o MNPR-DF para debater acerca do Programa?</b>
<b>SEDES</b>	Sim	Não
<b>SEDUH</b>	Não	Não

Fonte: elaborado pela autora (2023).

Para mapear as interações que ocorreram entre o MNPR-DF e o GDF, foram elaboradas três perguntas específicas para que os entrevistados respondessem. A primeira interrogava sobre como funcionou essa interação durante as tratativas e estudos iniciais para que o programa fosse implementado. A segunda questionava se foi a instituição que procurou o Movimento para discutir acerca do Programa Moradia Primeiro.

A SEDES afirmou que apesar de não ter procurado o Movimento, foram procurados pelo MNPR-DF para tratar do projeto. A interação ocorreu por meio de reuniões com representantes da SEDES, do Movimento e com representantes dos gabinetes da deputada federal Érika Kokay e da deputada distrital Arlete Sampaio. Em alguns desses encontros estiveram presentes também profissionais do antigo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Com relação ao funcionamento dessa interação, a profissional entrevistada afirmou que

A gente começa a discutir, então, o que seria o escopo da proposta. Tiveram algumas reuniões para discutir diretrizes gerais, público-alvo, quantas pessoas seriam atendidas, e o movimento afirmou bastante que não abria mão dos princípios do Housing First, etc. Até onde eu participei, em alguns momentos a gente fazia reuniões, escrevia a proposta, mandava a proposta para o movimento para que eles analisassem (Entrevistada Sedes).

Essas reuniões serviam como um espaço para debate com o Movimento no planejamento e na construção do projeto. Assim, houve uma abertura para que o Movimento desse a sua opinião acerca da proposta que foi montada. Dessa forma, a profissional entrevista relatou que

A gente teve uma reunião mais ampla com o movimento local. Que eu me lembre, a gente teve umas cinco ou seis pessoas do movimento que queriam discutir alguns pontos que eles não concordavam do projeto, em relação ao tempo de moradia, com relação à possibilidade de colocar famílias, também com relação à questão de ter um profissional cuidador. A gente achava muito importante ter um profissional na categoria de cuidador social para ajudar aquelas pessoas que têm muita dificuldade. No projeto estava um outro nome, com uma outra característica. Estava algo como educador social, e essa sugestão foi incorporada. Então, tiveram algumas idas e vindas de reuniões que eu participei com o Movimento. E aí, depois, o projeto a princípio foi aprovado, com aprovação do Movimento, e o Movimento levou inclusive a proposta para discutir nos seus fóruns, depois nos mandou as justificativas (Entrevistada Sedes).

Já a SEDUH apresenta uma diferença com relação a essa interação. As duas profissionais entrevistadas afirmaram que houve uma oficina com a presença de

representantes da população em situação de rua do DF, mas que não tiveram, durante a construção do PLANDHIS, uma interação direta com o MNPR-DF. Essas interações ocorreram na Câmara Técnica do PLANDHIS e durante esse momento de revisão do Plano houve reuniões com outros grupos que defendem os direitos da PopRua no Distrito Federal.

Na virada do governo Rollemberg para o Ibaneis, a gente teve, de novo, contato para retomar esse tema que já tinha sido discutido há muito tempo. Foi quando a gente resolveu fazer a Oficina, que ocorreu lá na Revista Traços. Acho que teve participação de alguém de lá. O Barba na Rua e as Tulipas do Cerrado participaram e eles trouxeram representantes da população na situação de rua também. Assim, quem estava vivendo a situação, né? Foram três ou quatro pessoas que eles trouxeram. E foi um momento que a gente teve para discutir, e aí, nessa oficina, foi interessante porque saíram as diretrizes para o PLANDHIS (Entrevistada Seduh).

O integrante do Movimento da População em Situação de Rua do DF entrevistado afirmou que essas interações se realizaram a partir de uma iniciativa do próprio Movimento. De acordo com o entrevistado,

A gente (MNPR-DF), após a nova formação do Movimento depois da pandemia, mantém acesa a chama da esperança e mantemos a luta pelo Moradia Primeiro. Começamos a cobrar do estado a execução do projeto, e hoje estamos fazendo capacitações e aprendendo tudo sobre o Moradia Primeiro em constante diálogo com o pessoal do Paraná, que é o único estado que já executa esse projeto (Entrevistado MNPR-DF).

Com relação à interação que ocorreu com a SEDES, o entrevistado afirmou que em nenhum momento o Movimento foi procurado pelo GDF para tratar do Programa Moradia Primeiro, mas deixou claro que o MNPR-DF teve a iniciativa de procurar o governo para conversar acerca do projeto. A respeito dessa interação, surgiu o relato de que

Nós ficamos um período sem informação quando a política pública foi para a SEDES. A gente procurou a SEDES, mas a SEDES não queria nos dar nenhuma informação, não queria dialogar. Não nos davam credibilidade, né, por ser um Movimento, então a gente foi maltratado no início. Mas aí com a ação de uma deputada que nos deu suporte nós chamamos eles (SEDES) para uma audiência pública, e a partir daí eles começaram a ver que a gente não estava brincando e passaram a nos dar atenção (Entrevistado MNPR-DF).

Essa falta de reconhecimento do espaço de fala do Movimento por parte das instituições entrevistadas demonstra como existe a ausência de um lugar que legitime a participação do Movimento como a voz que representa a população em situação de rua. Essa lacuna pode ser uma barreira na relação entre o público e as instituições governamentais, e reforça a ideia de Abers, Silva e Tatagiba (2018), de que é preciso verificar se participação de movimentos sociais realmente é consolidada neste processo, uma vez que a mudança nas políticas públicas trazida pelos movimentos surge a partir da junção de ideias debatidas por atores distintos, tanto dentro do Estado como fora dele. Dessa forma, a falta de um espaço ativo para que o Movimento seja escutado pode prejudicar a sua interação com o governo, o que acaba por enfraquecer os pleitos trazidos pelo MNPR-DF.

A partir da entrevista com o integrante do Movimento, foi possível verificar que a interação, de início, foi turbulenta. Entretanto, uma vez que a articulação começou tanto do lado do governo do Distrito Federal como do MNPR-DF, o planejamento e o diálogo para a formulação do programa evoluíram, e “agora está tendo essa retomada forte do projeto, e nós estamos nos preparando para receber essa metodologia aqui dentro do DF, implementar isso<sup>11</sup>”.

A terceira pergunta sobre a interação foi “como essa articulação com o movimento e eventuais sugestões foram recebidas pela SEDES?” e, para o Movimento, “como você sentiu que as interações e sugestões trazidas pelo Movimento foram acolhidas pelo Governo?”.

No âmbito da SEDES, a resposta foi que “a gente apresentou um documento final com as justificativas do que foi incorporado e o que não foi, e por que não foi. Praticamente tudo foi incorporado<sup>12</sup>”. A profissional entrevistada relatou que as sugestões que não foram incorporadas não foram aceitas tanto por questões jurídicas quanto por questões mais burocráticas.

Foi relatado que o Movimento queria participar do processo de escolha da organização da sociedade civil que seria contemplada com o edital para o projeto, o que, de acordo com a SEDES, implicaria em uma informação privilegiada com relação às pessoas que podem concorrer neste edital. Além disso, surgiu a questão de que o MNPR-DF pretendia indicar alguns beneficiários para participar do programa quando

---

<sup>11</sup> Trecho da entrevista com integrante do MNPR-DF, realizada em 01/12/2023.

<sup>12</sup> Trecho da entrevista com profissional da SEDES, realizada em 21/11/2023.

ele fosse implementado, o que foi considerado inadequado pela SEDES. A profissional entrevistada comentou que

A gente poderia até escutar o Movimento. Quais são os critérios que o Movimento, as pessoas em situação de rua acham que são critérios adequados para as pessoas serem selecionadas. Mas participar do processo de seleção a gente considerava inadequado, por questões de transparência, pelas questões técnicas, né? (Entrevistada Sedes).

A perspectiva do Movimento foi que a princípio, as sugestões não foram bem recebidas. Entretanto, com o avanço da articulação com o governo, este cenário mudou, e o integrante entrevistado respondeu que

No início não, porque nós do Movimento implicamos com o fato de que eles queriam entregar o programa nas mãos de instituições religiosas. Mas agora nós estamos bem alinhados e estamos tentando implementar o projeto numa ação conjunta, com o Movimento, o GDF e o Governo Federal. Agora as nossas propostas estão sendo bem recebidas. Quando nós falamos alguma coisa eles de fato param para ouvir e marcam reunião para conversar (Entrevistado MNPR-DF).

Por fim, a pergunta final da entrevista com o integrante do MNPR-DF questionava qual era a opinião dele com relação às possibilidades da implementação do Programa Moradia Primeiro no Distrito Federal a partir das interações que ocorreram com o GDF. A percepção do entrevistado é de que

A gente tem tudo, menos um governador interessado em implementar esse projeto. O projeto já está parado tem muito tempo, e nós estamos brigando esse tempo todo porque é um projeto novo, que não vai dar lucro para o estado e que humaniza o cuidado. De todo esse cenário, eu acho que o governo local é a dificuldade. O lado positivo é o envolvimento do Governo Federal, e esses seminários que aconteceram dão um passo a frente para que o programa de fato comece a acontecer por aqui (Entrevistado MNPR-DF).

Isso sinaliza que existe um consenso geral entre os entrevistados que o cenário para a formulação do Programa Moradia Primeiro no DF é de fato positivo, mas que existem dificuldades que devem ser ultrapassadas para que o projeto se concretize. É necessário pensar que esse ambiente de planejamento da política pública engloba variáveis que deixam explícitas as “ambiguidades e contradições de atuar num contexto que ao mesmo tempo em que amplia as chances dos movimentos de

interagir e desafiar o sistema político impõe escolhas novas e dilemáticas” (TATAGIBA, 2009, p. 32).

Entretanto, apesar de que a ideia geral é de concordância neste tópico, deve-se comparar o ponto de vista da SEDES e do MNPR-DF na perspectiva da interação e da formulação da política pública. Enquanto a SEDES apresentou uma visão mais positiva com relação às articulações e negociações com o Movimento, o MNPR-DF trouxe um panorama mais duro, que revelou muitos elementos que podem ser melhorados. Essas ambiguidades e contradições devem ser exploradas para que o processo de construção do programa ocorra de forma equilibrada, com escolhas políticas que considerem as demandas trazidas pelo público que irá ser beneficiado com o Moradia Primeiro.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em relação à interação que ocorreu entre o Movimento Nacional da População em Situação de Rua do Distrito Federal e o GDF, representado neste trabalho pela SEDES e pela SEDUH na formulação do Programa Moradia Primeiro, constata-se que essa interação realmente ocorreu, mas que existem alguns pontos de atenção que devem ser considerados. Com relação ao Moradia Primeiro no DF, verifica-se que o programa se encontra parado por conta de questões administrativas e burocráticas. Entretanto, é importante enfatizar que é existente neste estudo a consciência de que essa burocracia não é neutra, porque a sua posição epistêmica é Estadocêntrica.

No viés das interações ocorridas, apenas uma das duas instituições entrevistadas teve contato direto com o Movimento durante as tratativas para a construção dessa política pública, e a iniciativa do contato com a PopRua não partiu do Governo do Distrito Federal.

Dessa forma, há uma indicação de que em um momento inicial ocorreu resistência por parte dos atores envolvidos para dialogar com o Movimento e acolher as demandas trazidas pela população em situação de rua. Essa interação só ocorreu de fato quando houve apoio de parlamentares que interviram no tema e que criaram uma ponte para conectar o MNPR-DF com os atores envolvidos no programa.

Diante das discussões levantadas a respeito de como o público beneficiário de uma política deve ser construído, os resultados da pesquisa apontam que uma vez os atores envolvidos com a política passaram a ouvir o Movimento e receber as suas sugestões, o desenho desse público surgiu. Através de um esforço conjunto, foram traçados os parâmetros e requisitos do Moradia Primeiro no DF de acordo com a especificidade da população em situação de rua com agravos na saúde mental.

No que se refere à forma como as demandas apresentadas pelo Movimento foram acolhidas, constata-se que o diálogo para a construção da proposta do Moradia Primeiro ocorreu de maneira alinhada com o MNPR-DF, e que a maioria das reivindicações feitas foram incorporadas ao projeto. A exigência essencial trazida pelo Movimento, de que a política pública se mantenha completamente alinhada aos princípios trazidos na metodologia *Housing First*, foi atendida.

O MNPR-DF conseguiu chegar a um lugar de escuta que foi efetivo e que gerou o retorno esperado de participação na construção do programa e deixou claro que agora essa formulação será o fruto de uma ação conjunta que envolve o governo federal, o

GDF e o MNPR-DF. Entretanto, há espaço para melhoria na interação que ocorre no âmbito local, com relação à forma como o GDF negocia com o próprio Movimento.

É necessário enfatizar que esse estudo encontrou limitações. A primeira foi a dificuldade de contatar alguns dos órgãos envolvidos com a política, o que restringiu de certa forma a fase de entrevistas. Além disso, por ser um tema que está ganhando mais visibilidade agora e que ainda está em desenvolvimento, não existem tantas informações específicas que tratem do Moradia Primeiro no DF.

Observa-se que há interesse por parte do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania para avançar com a formulação da política, e os seminários e capacitações ocorridos, assim como o investimento na área são um indicativo da compreensão da importância do Programa Moradia Primeiro pelo governo federal. No âmbito do Governo do Distrito Federal, percebe-se que existe o interesse dos órgãos entrevistados para avançar com o programa, mas que o projeto se encontra parado por questões administrativas e burocráticas.

Por fim, recomenda-se pesquisas futuras que discutam mais sobre as interações e negociações que ocorrem entre a população em situação de rua com os atores federais e locais no processo de planejamento dessa política pública, visto que essa articulação se mostrou benéfica para construir as diretrizes do Moradia Primeiro no Distrito Federal. Ademais, sugere-se pesquisas que analisem os fatores internos que podem incentivar ou impedir que essas interações ocorram, a fim de compreender de forma mais efetiva como as demandas trazidas dessas interações são recebidas pelos atores envolvidos.

Apesar de que os resultados mostrem que o Moradia Primeiro está de fato caminhando para a sua formulação no Distrito Federal, isso não significa que as interações e demandas que partem do Movimento da População em Situação de Rua do DF devem acabar. Essa articulação deve continuar para que a política pública se consolide de acordo com as suas diretrizes e princípios de um cuidado e um olhar humanizado com a PopRua.

## REFERÊNCIAS

AUYERO, Javier. Patients of the state: An ethnographic account of poor people's waiting. **Latin American research review**, v. 46, n. 1, p. 5-29, 2011. Disponível em <https://www.cambridge.org/core/journals/latin-american-research-review/article/patients-of-the-state-an-ethnographic-account-of-poor-peoples-waiting/B6070E9622A74DDDA8947173C3779846>. Acesso em 13 jan. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 2016. 496 p. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 27 nov. 2022.

BRASIL (2019). **É possível Housing First no Brasil?** Experiências de moradia para população em situação de rua na Europa e no Brasil. Brasília, DF: Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Disponível em: [https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/populacao-em-situacao-de-rua/DHUM0117\\_21x26cm\\_WEB4Pg.Separadas.pdf](https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/populacao-em-situacao-de-rua/DHUM0117_21x26cm_WEB4Pg.Separadas.pdf). Acesso em: 28 nov. 2022.

BRASIL. Governo do Distrito Federal. **Decreto 44.659, de 22 de junho de 2023**. Brasília (DF), 2023. Disponível em: [https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/46e97be0aaa74a90b5c986181be12b91/Decreto\\_44659\\_22\\_06\\_2023.html](https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/46e97be0aaa74a90b5c986181be12b91/Decreto_44659_22_06_2023.html). Acesso em: 04 nov. 2023.

BRASIL. **Lei nº 6.691, de 1º de outubro de 2020**. Institui a Política Distrital para a População em Situação de Rua, no Distrito Federal. Diário Oficial da União. Brasília, DF, p. 1. Seção 1. 2020. Disponível em [https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/a0ee8252d42c4bb0988189c86d2a8d16/Lei\\_6691\\_01\\_10\\_2020.html](https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/a0ee8252d42c4bb0988189c86d2a8d16/Lei_6691_01_10_2020.html). Acesso em 28 nov. 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **I Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua: relatório**. Brasília, DF : Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2006. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/acervosocial/wp-content/uploads/sites/7/2017/08/017-1.pdf>. Acesso em: 01 nov. 2023.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **Edital nº 01/2023 – Mapeamento e desenvolvimento de políticas públicas voltadas para a população em situação de rua**. [Contratação de consultoria especializada na modalidade produto para a elaboração de estudos sobre a implementação do Programa Moradia Primeiro em âmbito nacional, indicando a realidade nacional e sistematizando comparativamente as experiências existentes, assim como a/ existência de ações de educação permanente no tema]. Diário Oficial da União. Brasília, DF, p. 31. Seção 3. Edição 219. 2023. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/edital-n-1-de-17-de-novembro-de-2023-524216968>. Acesso em: 01 dez. 2023.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. Moradia Primeiro. Brasília, DF, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/populacao-em-situacao-de-rua/acoes-e-programas/moradia-primeiro>. Acesso em: 08 jan. 2023.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. Projeto Moradia Primeiro irá beneficiar pessoas em situação de rua. Brasília, DF, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/assistencia-social/2021/08/projeto-moradia-primeiro-ira-beneficiar-pessoas-em-situacao-de-rua>. Acesso em 31 jan. 2023.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **Guia Inlua-Pop Rua**. Brasília, DF, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/populacao-em-situacao-de-rua/publicacoes/GuiaInluaPopRua.pdf>. Acesso em: 03 nov. 2023.

BRASIL. **Portaria nº 2.927, de 26 de agosto de 2021**. Institui o Projeto Moradia Primeiro no âmbito do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Diário Oficial da União. Brasília, DF, v. 163, p. 10. Seção 1. Disponível em <https://portal.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-2.927-de-26-de-agosto-de-2021-341038468>. Acesso em: 30 jan. 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto 7053/09**. Brasília (DF), 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm). Acesso em: 27 nov. 2022.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. Seminário internacional debate implantação do programa Moradia Primeiro no Brasil. Brasília, DF, 28 de novembro de 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2023/novembro/seminario-internacional-debate-implantacao-do-programa-moradia-primeiro-no-brasil>. Acesso em 02 dez. 2023.

BRASÍLIA (DF). Governo do Distrito Federal. **Decreto Nº 44.659, de 22 de junho de 2023**. Brasília: GDF, 2023. Disponível em: [https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/46e97be0aaa74a90b5c986181be12b91/Decreto\\_44659\\_22\\_06\\_2023.html](https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/46e97be0aaa74a90b5c986181be12b91/Decreto_44659_22_06_2023.html). Acesso em: 04 nov. 2023

BRASÍLIA (DF). Governo do Distrito Federal. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação - SEDUH . **Plano Distrital de Habitação de Interesse Social**. Brasília: SEDUH, 2023. Disponível em: [https://www.projetos.seduh.df.gov.br/doc/plandhis/PLANO\\_DISTRITAL\\_DE\\_HABITACAO\\_DE\\_INTERESSE\\_SOCIAL15\\_de\\_fevereiro\\_2023.pdf](https://www.projetos.seduh.df.gov.br/doc/plandhis/PLANO_DISTRITAL_DE_HABITACAO_DE_INTERESSE_SOCIAL15_de_fevereiro_2023.pdf). Acesso em: 04 nov. 2023.

CELLARD, A. A Análise Documental. In: POUPART, J. et al. (Orgs.). **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008. p. 295-316.

COMPANHIA DE PLANEJAMENTO DO DISTRITO FEDERAL. **Perfil da população em situação de rua no Distrito Federal**. Distrito Federal, 2022. Disponível em:

<https://www.ipe.df.gov.br/wp-content/uploads/2021/12/Relatorio-Perfil-da-Populacao-em-Situacao-de-Rua-no-Distrito-Federal.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2022.

CRESWELL, John W.; CRESWELL, J. David. **Projeto de pesquisa-** Métodos qualitativo, quantitativo e misto. 2 ed. - Porto Alegre: Artmed, 2007. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/696271/mod\\_resource/content/1/Creswell.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/696271/mod_resource/content/1/Creswell.pdf). Acesso em: 11 nov. 2023.

DAGNINO, E.; OLVERA, A.; PANFICHI, A. (Orgs.). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra; Campinas, SP: Unicamp, 2006.

DEWEY, J. O público e seus problemas: em busca do público. **Biblioteca John Dewey**, 1927.

DF tem a maior rede de proteção social do país. **Agência Brasília**. Brasília, 10 mar. 2022. Disponível em: <https://agenciabrasilia.df.gov.br/2022/03/10/df-tem-a-maior-rede-de-protecao-social-do-pais/>. Acesso em: 27 nov. 2022.

EUROPEAN COMMISSION Employment, Social Affairs and Equal Opportunities DG. **Measurement of Homelessness at European Union Level**. 2007. Disponível em: [https://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_inclusion/docs/2007/study\\_homelessness\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2007/study_homelessness_en.pdf). Acesso em 28 nov. 2022.

Foz do Iguaçu recebe o II Seminário Nacional Sobre o Programa Moradia Primeiro. **Prefeitura Municipal de Foz do Iguaçu**. Foz do Iguaçu, Paraná. 14 de novembro de 2023. Disponível em: <https://www5.pmfi.pr.gov.br/noticia-52940>. Acesso em: 01 dez. 2023.

GAETZ, S.; BARR, C.; FRIESEN, A.; HARRIS, B.; HILL, C.; KOVACS-BURNS, K.; PAULY, B.; PEARCE, B.; TURNER, A.; MARSOLAIS, A. **Canadian Definition of Homelessness**. Toronto: Canadian Observatory on Homelessness Press. 2012. Disponível em: [www.homelesshub.ca/homelessdefinition](http://www.homelesshub.ca/homelessdefinition). Acesso em: 29 ago. 2023.

GALVÃO, Eduardo Ribeiro. **Fundamentos de Relações Governamentais**. 1ª Edição. Brasília, DF: Clube dos Autores, 2016.

GDF lança Plano Distrital de Habitação de Interesse Social. **Agência Brasília**. Brasília, 21 de junho de 2023. Disponível em: <https://www.agenciabrasilia.df.gov.br/2023/06/21/gdf-lanca-plano-distrital-de-habitacao-de-interesse-social/>. Acesso em: 02 dez. 2023.

GIL, Antônio Carlos, 1946- **Como elaborar projetos de pesquisa**/Antônio Carlos Gil. - 4. ed. - São Paulo: Atlas, 2002. Disponível em: [https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/150/o/Anexo\\_C1\\_como\\_elaborar\\_projeto\\_de\\_pesquisa\\_-\\_antonio\\_carlos\\_gil.pdf](https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/150/o/Anexo_C1_como_elaborar_projeto_de_pesquisa_-_antonio_carlos_gil.pdf). Acesso em: 15 nov. 2023.

HONORATO, B. E. F.; S. OLIVEIRA, A. C. População em situação de rua e COVID-19. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, RJ, v. 54, n. 4, p. 1064–1078, 2020. Disponível em:

<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/81903>. Acesso em: 03 out. 2023.

LASSWELL, Harold. **Política: quem ganha o quê, quando, como**. Universidade de Brasília, 1984.

MALHOTRA, Naresh. **Pesquisa de marketing: uma orientação aplicada**. 4. Ed. Porto Alegre: Bookman, 2006. Disponível em: [https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=2B-QDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PR1&dq=MALHOTRA,+Naresh.+Pesquisa+de+marketing:+uma+orienta%C3%A7%C3%A3o+aplicada.&ots=i7PNDy6JPI&sig=q\\_OM0p3UUCi47wmegX6tGHOQI-k#v=snippet&q=metodologia%20de%20pesquisa%20n%C3%A3o-estruturada%20e%20explorat%C3%B3ria&f=false](https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=2B-QDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PR1&dq=MALHOTRA,+Naresh.+Pesquisa+de+marketing:+uma+orienta%C3%A7%C3%A3o+aplicada.&ots=i7PNDy6JPI&sig=q_OM0p3UUCi47wmegX6tGHOQI-k#v=snippet&q=metodologia%20de%20pesquisa%20n%C3%A3o-estruturada%20e%20explorat%C3%B3ria&f=false).

MINAYO, Maria Cecília. S.(org). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 21ª edição. Petrópolis (RJ): Vozes, 2002.

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL. **Informe de desarrollo social**. Ministerio de Desarrollo Social, Gobierno de Chile. Chile. 2014. MONTEIRO, Danielle. Pandemia de Covid-19 muda perfil de população em situação de rua. Notícias Fiocruz. Disponível em <https://portal.fiocruz.br/noticia/pandemia-de-covid-19-muda-perfil-de-populacao-em-situacao-de-rua>. Acesso em 28 nov. 2022. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. **Guia Brasileiro de Moradia Primeiro (Housing First)**. Brasília, 2022. Disponível em: [https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2022/dezembro/guia-auxilia-a-implementacao-de-projetos-de-moradia-primeiro-no-brasil/copy5\\_of\\_Guia\\_Brasileiro\\_de\\_Moradia\\_Primeiro\\_V3.pdf](https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2022/dezembro/guia-auxilia-a-implementacao-de-projetos-de-moradia-primeiro-no-brasil/copy5_of_Guia_Brasileiro_de_Moradia_Primeiro_V3.pdf). Acesso em: 04 set. 2023.

MORIN, Edgar. **Ciência com consciência**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005. Parte 2, capítulos 1-4 (pp. 175-232).

SANTOS, N. D. O Movimento Nacional da População de Rua/Núcleo Londrina: uma trajetória de luta. 2012, 117p. **Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Serviço Social)-Departamento de Serviço Social, Universidade Estadual de Londrina, Londrina: PR**, 2012. Disponível em: [https://www.esedh.pr.gov.br/sites/direitos-fundamentais/arquivos\\_restritos/files/documento/2020-11/11032016150347\\_tcc\\_nara\\_damiao\\_dos\\_santos.pdf](https://www.esedh.pr.gov.br/sites/direitos-fundamentais/arquivos_restritos/files/documento/2020-11/11032016150347_tcc_nara_damiao_dos_santos.pdf). Acesso em 27 nov. 2023.

OLIVEIRA, M. M. **Como fazer pesquisa qualitativa**. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2008.

OLIVEIRA, Maxwell Ferreira de. **Metodologia científica: um manual para a realização de pesquisas em Administração**. Catalão: UFG, 2011. Disponível em: [https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/567/o/Manual\\_de\\_metodologia\\_cientifica\\_-\\_Prof\\_Maxwell.pdf](https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/567/o/Manual_de_metodologia_cientifica_-_Prof_Maxwell.pdf). Acesso em: 11 nov. 2023.

PLEACE, Nicholas. Housing first guide Europe. 2016. Disponível em [https://housingfirsteurope.eu/wp-content/uploads/2021/12/HFG\\_guide-en.pdf](https://housingfirsteurope.eu/wp-content/uploads/2021/12/HFG_guide-en.pdf)

População em situação de rua supera 281,4 mil pessoas no Brasil. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**. Brasília, 8 dez. 2022. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/45-todas-as-noticias/noticias/13457-populacao-em-situacao-de-rua-supera-281-4-mil-pessoas-no-brasil#:~:text=A%20popula%C3%A7%C3%A3o%20em%20situa%C3%A7%C3%A3o%20de,2022%20quando%20atingiu%20281.472%20pessoas>. Acesso em: 28 nov. 2023.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. **Convênio Nº 854075/2017 – Projeto Mais Dignidade**. Porto Alegre, RS. 2017. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/servlet/INPDFViewer?jornal=530&pagina=8&data=05/07/2019&captchafield=firstAccess>. Acesso em: 30 jan. 2023.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. **Decreto Nº 19. 885, de 30 de novembro de 2017**. Porto Alegre, RS. 2017. Disponível em: <https://legislacao.portoalegre.rs.gov.br/media/sapl/public/normajuridica/sirel/Decreto%2019885.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2023.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. **Decreto Nº 20.011, de 14 de junho de 2018**. Porto Alegre, RS. 2017. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/porto-alegre/decreto/2018/2002/20011/decreto-n-20011-2018-altera-o-2-do-art-1-e-os-capita-do-art-4-e-do-art-5-inclui-o-3-no-art-1-e-o-art-1-a-e-revoqa-o-paragrafo-unico-do-art-5-do-decreto-19885-de-30-de-novembro-de-2017-para-regulamentar-a-concessao-e-forma-de-pagamento-do-bolsa-auxilio-moradia-para-jovens-e-adultos-em-situacao-de-rua-beneficiarios-do-projeto-mais-dignidade>. Acesso em: 30 jan. 2023.

RITTEL, Horst WJ; WEBBER, Melvin M. Dilemmas in a general theory of planning. **Policy sciences**, v. 4, n. 2, p. 155-169, 1973.

SÃO PAULO, Prefeitura Municipal. **Relatório completo do Censo da População em Situação de Rua na cidade de São Paulo**. Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS); Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP). São Paulo. 2015. Disponível em [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/assistencia\\_social/censo/1862%20-%20PRODUTO%205%20-%20MAI%2015.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/assistencia_social/censo/1862%20-%20PRODUTO%205%20-%20MAI%2015.pdf). Acesso em 27 nov. 2022.

SCHNEIDER, Anne; INGRAM, Helen. Social construction of target populations: Implications for politics and policy. **American political science review**, v. 87, n. 2, p. 334-347, 1993.

SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO DE BELO HORIZONTE, **1º Censo de população de rua de Belo Horizonte**, Belo Horizonte, 1998. Disponível em [https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/smasac/2022/1\\_censo\\_populacao\\_rua\\_bh.pdf](https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/smasac/2022/1_censo_populacao_rua_bh.pdf). Acesso em 27 nov. 2022.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico** [livro eletrônico]. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2013. Disponível em: [https://www.ufrb.edu.br/ccaab/images/AEPE/Divulga%C3%A7%C3%A3o/LIVROS/Metodologia do Trabalho Cient%C3%ADfico -\\_1%C2%AA Edi%C3%A7%C3%A3o - Antonio Joaquim Severino - 2014.pdf](https://www.ufrb.edu.br/ccaab/images/AEPE/Divulga%C3%A7%C3%A3o/LIVROS/Metodologia_do_Trabalho_Cient%C3%ADfico_-_1%C2%AA_Edi%C3%A7%C3%A3o_-_Antonio_Joaquim_Severino_-_2014.pdf). Acesso em: 11 nov. 2023.

TSEMBERIS, Sam. Housing first: The pathways model to end homelessness for people with mental illness and addiction manual. **European Journal of Homelessness**, v. 5, n. 2, 2011. Disponível em: [https://www.hazelden.org/web/public/document/housingfirst\\_manual\\_sample.pdf](https://www.hazelden.org/web/public/document/housingfirst_manual_sample.pdf)

TATAGIBA, Luciana. Relação entre movimentos sociais e instituições políticas no cenário brasileiro recente. Reflexões em torno de uma agenda preliminar de pesquisa. **Interrogating the civil society agenda: social movements, civil society and democratic innovation**, 2009. Disponível em [https://www.nepac.ifch.unicamp.br/pf-nepac/2009-artigo-tatagiba\\_luciana.pdf](https://www.nepac.ifch.unicamp.br/pf-nepac/2009-artigo-tatagiba_luciana.pdf). Acesso em 31 jan. 2023.

**APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA COM PROFISSIONAL DA  
SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL (SEDES) DO DISTRITO  
FEDERAL**

<p><b>1.</b> A princípio, eu gostaria de saber um pouco da sua trajetória profissional. Qual é o seu vínculo com a SEDES, a sua trajetória nessa pauta da moradia e do Moradia Primeiro?</p>
<p><b>2.</b> Como foi que o Moradia Primeiro chegou na SEDES? Como foi o caminho do projeto dentro da instituição?</p>
<p><b>3.</b> Durante as tratativas e estudos iniciais para que o programa fosse implementado, como funcionou a interação com o Movimento da População em Situação de Rua do Distrito Federal? A SEDES chegou a procurar o movimento para escutá-lo acerca do projeto?</p>
<p><b>4.</b> Como essa articulação com o movimento e eventuais sugestões foram recebidas pela SEDES? Quais foram as negociações?</p>
<p><b>5.</b> Na sua opinião, quais foram os maiores desafios encontrados para a implementação do programa aqui no DF?</p>
<p><b>6.</b> Quais possibilidades você acredita que existem no cenário da formulação e a implementação do Moradia Primeiro aqui no Distrito Federal? Na sua opinião, a perspectiva é positiva?</p>

**APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM PROFISSIONAL DA  
SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO URBANO E HABITAÇÃO  
DO DISTRITO FEDERAL (SEDUH) DO DISTRITO FEDERAL**

<p><b>1.</b> A princípio, eu gostaria de saber um pouco da sua trajetória profissional. Qual é o seu vínculo com a SEDUH, a sua trajetória nessa pauta da moradia e do Moradia Primeiro?</p>
<p><b>2.</b> Como foi que o Moradia Primeiro chegou na SEDUH e no contexto do PLANDHIS?</p>
<p><b>3.</b> Durante as tratativas e estudos iniciais para o lançamento do PLANDHIS, como funcionou a interação com o Movimento da População em Situação de Rua do Distrito Federal? A SEDUH chegou a procurar o movimento para escutá-lo acerca do projeto?</p>
<p><b>4.</b> Como essa articulação com o movimento e eventuais sugestões foram recebidas pela SEDUH? Quais foram as negociações?</p>
<p><b>5.</b> Na sua opinião, quais foram os maiores desafios encontrados para a implementação do programa Moradia Primeiro aqui no DF?</p>
<p><b>6.</b> Quais possibilidades você acredita que existem no cenário da formulação e a implementação do Moradia Primeiro aqui no Distrito Federal? Na sua opinião, a perspectiva é positiva?</p>

**APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM INTEGRANTE DO MOVIMENTO NACIONAL DA POPULAÇÃO DE RUA DO DISTRITO FEDERAL**

<p><b>1.</b> A princípio, eu gostaria de saber um pouco da sua história, como foi que você conheceu o Movimento. Pode ser?</p>
<p><b>2.</b> Como foi que o Movimento conheceu o Moradia Primeiro?</p>
<p><b>3.</b> Como foi que vocês se envolveram com a construção inicial do Programa aqui no DF? Foi o movimento que procurou o GDF, ou vocês foram chamados para participar?</p>
<p><b>4.</b> Durante as primeiras tentativas para a implementação do Programa, como foi a interação do Movimento com o GDF?</p>
<p><b>5.</b> Como você sentiu que as interações e sugestões trazidas pelo Movimento foram acolhidas pelo Governo? Você acha que foram bem recebidas, quais foram as negociações feitas?</p>
<p><b>6.</b> Quais possibilidades você acredita que existem no cenário da formulação e a implementação do Moradia Primeiro aqui no Distrito Federal? Na sua opinião, a perspectiva é positiva?</p>