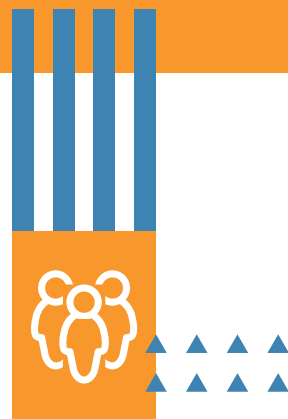
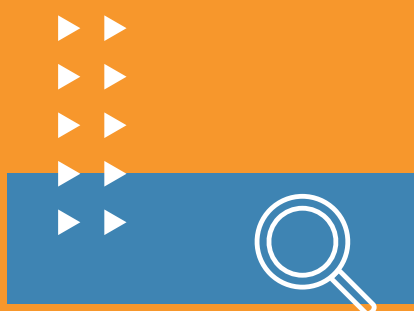
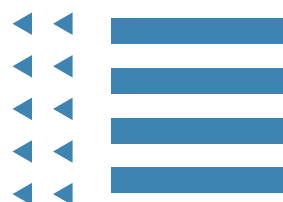


CADERNO nº 37 DE ESTUDOS

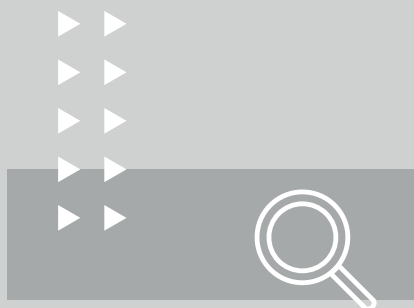
Desenvolvimento Social em Debate

População em Situação
de Rua: Conceitos,
Métodos de Contagem
e Políticas Públicas





CADERNO nº 37 DE ESTUDOS



Presidente da República Federativa do Brasil
Luiz Inácio Lula da Silva

Ministro do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome
Wellington Dias

Secretário Executivo
Osmar Ribeiro de Almeida Júnior

Secretária de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único
Letícia Bartholo

Secretária Nacional de Renda e Cidadania
Eliane Aquino Custodio

Secretário Nacional de Assistência Social
André Quintão

Secretária Extraordinária de Combate à Pobreza e à Fome
Valeria Torres Amaral Burity

Secretária Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
Lilian dos Santos Rahal

Secretário de Inclusão Socioeconômica
Luiz Carlos Everton Farias

Secretária Nacional Cuidados e Família
Laís Wendel Abramo

Expediente: Esta é uma publicação técnica da Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único. SECRETÁRIA DE AVALIAÇÃO, GESTÃO DA INFORMAÇÃO E CADASTRO ÚNICO: Letícia Bartholo; DIRETORA DO DEPARTAMENTO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO: Joana Costa; DIRETOR DO DEPARTAMENTO DE GESTÃO DA INFORMAÇÃO: Davi Carvalho; DIRETOR DO DEPARTAMENTO DE GESTÃO CONTRATUAL E FINANCEIRA: Walter Emura; DIRETOR DO DEPARTAMENTO DE OPERAÇÃO DO CADASTRO ÚNICO: Liomar Lima; DIRETORA DO DEPARTAMENTO DE GESTÃO DO CADASTRO ÚNICO: Ieda Castro.

© Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome

Esta é uma publicação técnica da Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único

Cadernos de Estudos. População em Situação de Rua: Conceitos, Métodos de Contagem e Políticas Públicas

. — N. 37 (2024) -

Brasília, DF : Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único, 2005 - .

200 p. ; 28 cm.

ISSN 1808-0758

1. população em situação de rua. 2. dimensionamento da população em situação de rua. 3. CIAMP-Rua. 4. Plano Ruas Visíveis. 5. Cadastro Único. 6. política habitacional. 7. programa de transferência de renda.

CDD 330.981

CDU 304(81)

Coordenação Editorial: Raquel Freitas (SAGICAD)

Projeto Gráfico e Diagramação: Assessoria Especial de Comunicação Social (ASCOM)

Revisão Ortográfica: Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA)

Organizadores: Raquel Freitas (SAGICAD), Marta B. Custódio (SAGICAD), Jacilene Clastes (SAGICAD), Ana Carolina C. Pareschi (SAGICAD), Fabio Rigueira (SAGICAD) e Joana Costa (SAGICAD).

Dezembro de 2024

Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome

Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único

Esplanada dos Ministérios Bloco A, 3º andar, Sala 340

CEP: 70.054-906 Brasília DF - Telefones (61) 2030-1501

<http://www.mds.gov.br>

Central de Relacionamento do MDS: 0800-707-2003



AVISO: As opiniões emitidas nos estudos apresentados são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da SAGICAD ou do MDS.

PREFÁCIO

A realidade das pessoas que vivem em situação de rua no Brasil é extremamente grave, marcada por inúmeras barreiras à sua sobrevivência e pela constante luta para que suas existências sejam reconhecidas. Formada por indivíduos em vulnerabilidade, essa população enfrenta vínculos familiares fragilizados e a ausência de uma moradia digna. Diariamente, ocupam as ruas e áreas degradadas como locais de abrigo e sustento, convivendo com diversos desafios para sobreviver.

Reconhecendo a complexidade desse problema, a Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPSR) foi instituída em 2009, com o objetivo de articular políticas públicas de forma descentralizada e integrada, abrangendo os níveis nacional, estadual e municipal. Coordenada pelo Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC), essa política busca garantir os direitos dessa população e facilitar seu acesso a serviços essenciais, incluindo moradia.

Desde a criação da PNPSR, houve importantes avanços, especialmente no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que desenvolveu serviços voltados às necessidades específicas dessa população, como os Serviços de Abordagem Social e os Centros POP. O Cadastro Único para Programas Sociais também incorporou um formulário específico para o cadastramento de pessoas em situação de rua, tornando-se uma ferramenta essencial para monitoramento e identificação dessa população.

No entanto, após anos de invisibilidade e descontinuidade de ações, o lançamento do Plano Ruas Visíveis – Pelo Direito ao Futuro da População em Situação de Rua, em 2023, marcou um momento crucial na agenda social do país. O Governo Federal reafirmou seu compromisso com a inclusão dessa população, fortalecendo iniciativas intersetoriais que asseguram acesso à moradia, saúde, educação, trabalho e segurança social. Mais do que visibilizar essas pessoas, o objetivo do plano é proporcionar-lhes oportunidades para uma reintegração social digna e efetiva. São prioridades o restabelecimento de vínculos familiares, a promoção da inclusão social e pro-

dutiva, inclusive por meio do empreendedorismo, e o acolhimento digno! É importante acompanhar a evolução de pessoas em situação de rua, com um olhar especial para as famílias com crianças e adolescentes, pessoas com deficiência e outras que precisam de apoio para saúde mental.

Para que essas medidas sejam eficazes, é essencial um diagnóstico preciso dessa realidade: saber quantas pessoas estão em situação de rua, onde estão localizadas e quais são seus perfis. Além disso, é necessário desenvolver estratégias para conectar essas pessoas aos serviços públicos, estabelecer canais de comunicação e criar mecanismos para a denúncia de violências e abusos, promovendo a conscientização da sociedade e dos agentes públicos sobre o respeito à dignidade humana.

Um dos eixos do Plano Ruas Visíveis é a produção e gestão de dados sobre a população em situação de rua. Orientada pela necessidade de evidências para a formulação de políticas públicas mais eficazes. Esse eixo, do qual esta publicação é parte, foi impulsionado pela atuação do Grupo de Trabalho Interinstitucional (GTI) sobre a população em situação de rua, coordenado pelo MDHC e composto por órgãos como o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA), o Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Durante o primeiro semestre de 2024, o GTI conduziu uma imersão sobre o tema, com duas linhas de atuação sobre a viabilidade e estratégias de: contagem nacional da população em situação de rua e análise dos perfis dessa população a partir dos registros administrativos existentes. Essas reflexões geraram recomendações valiosas e resultados que merecem ser amplamente debatidos neste Caderno de Estudo.

Iniciado em 2005, o Caderno de Estudos é uma publicação tradicional da Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único (SAGICAD) do MDS. Ele tem desempenhado um papel fundamental na disseminação de pesquisas entre gestores de políticas públicas e a sociedade, superando barreiras de linguagem e alcance das publicações científicas. Ao longo de suas 36 edições, a publicação com artigos autorais destacou-se por conectar o conhecimento científico à gestão pública, com estudos internos e de parceiros externos, sempre focados no aprimoramento das políticas sociais.

Em sua trigésima sétima edição, a série Cadernos de Estudos traz uma obra necessária: População em Situação de Rua: Conceitos, Métodos de Contagem e Políticas Públicas. Este volume lança luz sobre uma realidade que, por muitas vezes, perma-

nece à margem, revelando conceitos e desafios que envolvem não apenas contar e compreender essa população, mas garantir que suas vozes e direitos sejam ouvidos e respeitados.

Esta edição reúne dez estudos construídos a partir das intensas discussões no âmbito do GTI sobre a população em situação de rua, contando com a colaboração de seus membros e colaboradores. O propósito deste Caderno é estimular a reflexão, abrir caminhos e reafirmar o compromisso do Governo Federal de que ninguém será deixado para trás.

Wellington Dias

**Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social,
Família e Combate à Fome**

Macaé Evaristo

**Ministério dos Direitos Humanos
e da Cidadania**



Sumário

- 10** Apresentação
- 15** Um olhar do CIAMP-RUA: entrevista com o Anderson Lopes Miranda
- 24** Desafios e avanços na produção de evidências para políticas públicas voltadas para a população em situação de rua no Brasil
- 31** População em situação de rua: limites e potencialidades de uma categoria social
- 49** A população em situação de rua e o enfrentamento ao racismo
- 63** A fábrica de salsichas e estatísticas: dilemas da visibilização da população em situação de rua
- 82** Primeira aproximação metodológica para um Censo Nacional da População em Situação de Rua
- 97** Fontes de informação sobre a população em situação de rua em registros administrativos
- 114** Cadastramento diferenciado de pessoas em situação de rua: experiência e desafios para a inclusão no Cadastro Único
- 131** Painel longitudinal da população em situação de rua inscrita no cadastro único: etapas do método e primeiros resultados (2011-2023)
- 150** Moradia para A População em Situação de Rua: Histórico e Ações Recentes de Articulação entre Habitação e Assistência Social na Esfera Federal
- 171** Uma reflexão sobre o papel do Programa Bolsa Família para pessoas em situação de rua



APRESENTAÇÃO

A 37ª edição da série *Caderno de Estudos* foca no tema da População em Situação de Rua, um grupo historicamente invisibilizado e que enfrenta enormes desafios em suas trajetórias de vida. Para que as políticas sociais alcancem e transformem a realidade dessas pessoas, é essencial compreendê-las melhor: quantas são, onde estão, e o que as levou à situação de rua?

A Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único (SAGICAD) desempenha um papel crucial ao disseminar dados e estudos que orientam o monitoramento e a avaliação das políticas do MDS. A disseminação de informação é uma parte relevante do processo do uso de evidências para o aprimoramento das políticas públicas do MDS, incluindo o desenvolvimento de processos e metodologias de qualificação dos dados do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. Dada a prioridade que a população em situação de rua representa para o MDS, esta edição reúne uma série de textos que abordam conceitos, métodos e reflexões, com o intuito de compreender melhor esse grupo e garantir que suas vozes sejam ouvidas e seus direitos respeitados.

Este Caderno é composto por dez estudos, frutos das discussões realizadas no âmbito do Grupo de Trabalho Interministerial sobre a população em situação de rua. A sequência temática começa com a **entrevista com o Presidente do Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua (CIAMP-Rua)**, que traz um olhar de quem vivenciou essa trajetória por muitos anos e sabe da importância das políticas públicas para superação desse problema.

Os **quatro primeiros artigos abordam questões conceituais, teóricas e políticas a respeito da situação de rua**, a saber (1) a importância da retomada, em 2023, da agenda da Política Nacional para a População em Situação de Rua e do Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento para fortalecer políticas integradas; (2) os elementos sócio-históricos de categorizações desse público e o desafio do reconhecimento desse segmento social como sujeito de direitos; (3) o impacto do racismo; e (4) a articulação entre a rua e os espaços de pensamento, formulação e implementação de políticas públicas.

Os **quatro artigos seguintes tratam do desafio de se dimensionar e caracterizar essa população**. Neste sentido tratam (5) da aproximação metodológica para realizar um Censo Nacional da População em Situação de Rua; (6) de dados administrativos como fonte de informação sobre essa população; (7) do Cadastro Único como principal meio de identificação e caracterização desse público para o acesso as políticas públicas; e (8) da possibilidade de se utilizar os dados do Cadastro para análise de trajetórias da situação e rua.

Feçam os textos do Caderno dois últimos artigos que falam de políticas públicas específicas: (9) a relação de políticas habitacionais; e (10) dos programas de transferência de renda, com destaque para o Bolsa Família com as pessoas em situação de rua.

Este Caderno tem como objetivo fomentar uma reflexão que contribua para o aprimoramento das políticas, programas e ações públicas voltadas para essa população tão vulnerável.

Boa leitura!

Joana Costa
Marta Custódio
Raquel Freitas

Centro POP Brasília

RECEPÇÃO

Centro POP
SILMA ROUSEFF
Presidente da República
TEREZA CAMPBELL
Ministra do Desenvolvimento Social e
Combate à Fome
ADRIELLO QUEIROZ
Governador do Distrito Federal
TACELLI FILIPPELLI
Vice-Governador do Distrito Federal
DANIEL WIDEL
Secretário de Estado de Desenvolvimento
Social e Transferência de Renda
MIGUEL DA SILVA
Administrador do Centro
Inaugurado em 8 de julho de 2012

RECEPÇÃO



BRASIL

UM OLHAR DO CIAMP-RUA: ENTREVISTA COM O ANDERSON LOPES MIRANDA

Entrevistadoras

Raquel Freitas¹

Marta B. Custódio²

Entrevistadora: O que é e quando foi criado o CIAMP-Rua (Comitê Intersectorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua)?

Anderson Lopes Miranda:

Então, o CIAMP-Rua nasce em 2009, depois de um Grupo de Trabalho Interministerial que foi criado lá atrás, em 2005, pelo presidente Lula. Foi nesse ano que ele instituiu um GTI no MDS pra discutir a questão das populações em situação de rua. Nesse processo, o MDS organizou dois encontros nacionais sobre o tema: o primeiro em 2005 e o segundo em 2009. O Movimento participou desse GTI, e foi a partir desse trabalho que, em 2009, a Política Nacional para a População em Situação de Rua foi criada. Depois do segundo Encontro Nacional, também em 2009, o presidente Lula assinou o Decreto nº 7.053. Esse decreto oficializou a Política Nacional e criou o CIAMP-Rua Nacional, que é o Comitê Intersectorial de Monitoramento e Acompanhamento das Políticas para a População em Situação de Rua. Então, foi em 2009 que o CIAMP-Rua Nacional realmente surgiu. Desde então, ele tem funcionado como um espaço intersectorial, interministerial, envolvendo várias organizações, movimentos sociais e ministérios pra fortalecer essa agenda.

O Comitê funcionou até 2016 e, a partir de então, o CIAMP começa a se desfazer. Em 2017 e 2018, começa a se desmontar os conselhos e comitês, sem muita participação, sem muita atividade. Nós ficamos esses 4 anos, 6 anos praticamente sem atuação nas ações da população de rua. Aí, entrou pandemia. O Auxílio Emergencial não conseguia chegar na população em situação de rua. Muitos receberam porque já estavam no CadÚnico. Já eram cadastrados no

1. Economista. Mestre em Gestão de Política Pública pela EACH/USP. Coordenadora-Geral de Produção de Indicadores no MDS/SAGICAD/DMA.

2. Analista Técnica de Políticas Sociais há mais de 10 anos na MDS/SAGICAD. Coordenadora de Indicadores no MDS/SAGICAD/DMA. Doutora em Nutrição Humana Aplicada (Pronut/USP).

CadÚnico (então) automaticamente recebiam, porque já eram beneficiários do Bolsa Família. Quem não era beneficiário do Bolsa não conseguia acessar o Auxílio Emergencial. Por toda aquela dificuldade, os serviços (de assistência social) fechados... Então, o CIAMP também não atuou muito (neste período) por causa da pandemia.

A partir de outubro de 2023, o CIAMP-Rua recompôs suas estruturas e retomou suas atividades. Isso porque foi necessário refazer o comitê: teve que organizar a eleição, realizar o processo eleitoral da sociedade civil e definir as indicações dos ministérios. Hoje, são 16 representantes da sociedade civil e 11 ministérios que compõem o Comitê Nacional. É claro que, antes disso, em 2022, teve uma ação do Supremo Tribunal Federal (STF), que é a ADPF (Ação de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental) 976, dizendo que o governo tem que criar um plano nacional; tem que fazer com que os estados e municípios adiram ou criem suas ações da política, e isso foi ocorrendo. Em 2023, o governo lança o Plano Ruas Visíveis. É um Plano Nacional para atender a demanda (da população em situação de rua).

Para nós, o CIAMP-Rua voltou! Aumentaram os Movimentos Sociais. Hoje, nós temos 3 Movimentos Nacionais: O Movimento nacional de população de rua; O Movimento Nacional de meninos e meninas em situação de rua; e o Movimento Nacional de luta em defesa da população de rua. E com (outras) Organizações: pastoral nacional; fórum nacional de população de rua; pretas ruas, que entraram também para assumir e dialogar.

O CIAMP-Rua voltou com muita força, com muito diálogo entre o Ministério e a Sociedade Civil. E a nossa proposta agora é organizar, pela primeira vez, uma Conferência. A ideia é melhorar o plano Ruas Visíveis, trabalhar com as ofertas que já existem e trazer novos apontamentos para avançar.

Entrevistadora: Como funciona o CIAMP-Rua?

Anderson Lopes Miranda:

Hoje o CIAMP-Rua não é deliberativo, ele é um comitê consultivo, mas pode fazer recomendações. E se o governo não fizer sua parte, entra a judicialização, com juízes e promotores cobrando do governo. Temos participação do judiciário, da Defensoria Pública, do Conselho Nacional de Justiça, do Ministério Público, e também da academia. Temos uma vaga para universidade, e o IPEA e o IBGE são órgãos que nos

ajudam no assessoramento das políticas públicas. Tudo isso está no decreto, e é importante termos esse suporte para monitorar e acompanhar as políticas.

O CIAMP-Rua trata de todas as ações importantes para a população de rua: assistência social, saúde, educação, trabalho, moradia, esporte; tudo passa hoje pela reunião do CIAMP-Rua. Inclusive, ainda não conseguimos aprovar uma lei da política nacional para a população em situação de rua. Temos algumas leis aprovadas, como a Lei do trabalho da Erica Hilton, e a lei contra a homofobia, conhecida como Lei Padre Júlio, também sancionada em 2023. Mas a lei da política nacional para a população em situação de rua, essa ainda não. Nossa proposta (CIAMP-Rua) é justamente essa política, que abrange todas as ações relacionadas à população em situação de rua.

E o CIAMP-Rua, no seu rito de democracia, criou 5 comissões permanentes: comissão de criança e adolescente em situação de rua; comissão de mulher, de gênero, e de raça; comissão de violência contra a população de situação de rua; comissão de relações institucionais; e a comissão de política pública, que criou os GT's (Grupos de Trabalho): de assistência social, de segurança alimentar, de saúde, de trabalho, de educação. E esse GT's trabalham para dar suporte para a comissão de política (pública).

Dentro do Decreto nº 7053/2009, a proposta é que bimestralmente esse Comitê se reúna para fortalecer a Política Nacional, para fortalecer as ações. Nesse ano de 2024, nós conseguimos até agora, outubro, garantir todas as reuniões. O CIAMP-Rua se propôs visitar as 5 (macro) regiões do país, já fomos em 4 regiões, e estamos indo agora na última que é o Sudeste, para olhar o que tem de fato, o que não tem, (como) a política está acontecendo (...) para trazer a realidade para o governo federal.

Pela primeira vez, nós conseguimos também trazer um ano do governo coordenando o CIAMP-Rua e, no outro ano, a sociedade civil, paritariamente. Então, troca-se a Presidência do CIAMP-Rua. A sociedade civil assume. E o governo fica suplente. Isso é muito importante.

O CIAMP-Rua tem promovido muitas discussões e se posicionado em vários momentos em relação a algumas ações políticas. O CIAMP-Rua tem levado essas pautas aos ministros e ministras, dialogando com eles e fortalecendo tanto os ministérios quanto as políticas voltadas à sociedade civil.

Entrevistadora: Quais são as agendas de políticas públicas prioritárias para população em situação de rua?

Anderson Lopes Miranda:

Olha, uma das prioridades, sem dúvida, é o Cadastro Único. Porque, por enquanto, a gente ainda não conseguiu cadastrar 100% da população em situação de rua. E é um público que, em muitos lugares, acaba ficando invisível. Tem locais que é o CREAS que atende, porque não tem Centro Pop. A gente tem cerca de 250 Centros Pop no Brasil todo, e isso ainda é pouco para atender essa população, que aumentou bastante. Não foi um aumento absurdo, mas foi significativo em comparação ao que a gente tinha antes.

O Cadastro Único é fundamental porque, através dele, você garante o acesso às políticas públicas, não só na assistência social, mas também na habitação, na saúde. Quando a pessoa está cadastrada, é possível identificar se ela já está incluída em algum programa ou se precisa de apoio adicional. Ações como mutirões de cadastramento são importantes, e a secretária da SAGICAD tem escutado bastante o CIAMP-Rua para pensar soluções.

Eu insisto muito na importância do CadÚnico, porque ele é um cadastro nacional, e não pode parar só na assistência social, tem que chegar também na saúde, no trabalho. A assistência social não dá moradia, quem dá moradia são outras políticas, mas o CadÚnico ajuda a conectar todas elas. E, para nós, esse Cadastro é essencial para o governo federal saber onde precisa melhorar. É uma pauta que o CIAMP-Rua está trazendo com muita força.

Entrevistadora: Poderia falar um pouco mais de outras políticas que você destacaria como urgentes para melhorar as condições da população em situação de rua?

Anderson Lopes Miranda:

Para nós, a gente sabe muito bem que o que tira a população em situação de rua é política pública. Não adianta só dizer “vai para o albergue”, porque isso é a entrada. A saída mesmo é a moradia e trabalho. O CIAMP-Rua tem debatido muito isso. Agora, estamos avançando, o governo está sensível a criar uma portaria do Minha Casa, Minha Vida para incluir essa população como prioritária. Hoje, já temos idosos, mulheres vítimas de violência, pessoas com deficiência como públicos prioritários, mas a população em situação de rua ainda não era vista assim. Agora, isso está mudando.

Porque é simples, quem tem casa tem endereço. Quem tem endereço consegue acessar outras políticas, como saúde e trabalho. Mas quem não tem casa, não consegue, né? Vai no hospital e pedem: "cadê seu endereço?". Vai procurar emprego, mesma coisa. Para nós, a moradia é uma política estruturante. Mas não é só entregar uma casa. É pensar em como essa pessoa vai ter condições de viver ali. Como ela vai conseguir um fogão, uma geladeira, uma cama? Precisamos garantir isso também, para que ela não volte para a rua.

E não adianta dar uma casa se a pessoa ainda depende da rede para comer, por exemplo. Como ela vai cozinhar se não tem nada? Então, temos que pensar na política de segurança alimentar também. Talvez garantir uma cesta básica até ela conseguir se organizar. Tudo isso é política pública, tudo isso faz parte de uma rede que precisa funcionar. Saúde, por exemplo, com os consultórios na rua. Mesmo que a pessoa saia da rua, vá para uma casa ou para o aluguel social, como fica o vínculo com a saúde? Tem que garantir que ela seja atendida pelo posto de saúde da família, para que ela não perca esse atendimento.

É a mesma coisa com a assistência social. A pessoa sai da rua, não vai mais ao Centro Pop, mas o CREAS ou o CRAS daquela região precisam dar suporte para ela e para sua família. A gente precisa garantir que ela não seja criminalizada ou isolada. Para nós, a política tem que ser intersetorial, passar por várias áreas: saúde, educação, assistência, trabalho. Por exemplo, estamos discutindo muito com o MEC a questão da educação, para romper com a exigência de comprovante de endereço para a população em situação de rua, para que eles possam acessar a escola. Não pode chegar no meio do ano e a criança perder a vaga por falta de endereço.

As políticas precisam olhar para essas mulheres em situação de rua, e hoje, temas como dignidade menstrual ainda não atendem totalmente. Muitas mulheres em situação de rua não conseguem se cadastrar no aplicativo do governo e não têm telefone. Precisamos que essas políticas cheguem a elas, talvez via Centros Pop, CRAS, ou alguma organização, oferecendo não só o absorvente. Para essas mulheres não é só a entrega de absorvente, é também roupas e outros itens essenciais para sua higiene.

Estamos debatendo tudo isso amplamente no CIAMP-Rua, para que essa política seja nacional e para fortalecer estados e municípios. O governo federal está investindo pesado, com quase um bilhão de reais no Plano Ruas Visíveis. Pela primeira

vez, o governo federal mostra que tem dinheiro e está investindo. Isso não é gasto, é investimento. Quando você investe em política pública, você tira a população da rua. Estamos conseguindo avançar nesse debate, trazendo essas pautas para a sociedade civil, para o governo, e trabalhando juntos para construir soluções.

Entrevistadora: Como você vê a importância da agenda do Censo Nacional da População em Situação de Rua? O que acha de questionamentos do tipo: “Se já temos o Cadastro Único, por que fazer um Censo Nacional?”?

Anderson Lopes Miranda:

Eu acho que essa demanda é uma luta. A cada 10 anos o IBGE faz o Censo Demográfico Nacional, só que nunca incluiu a população em situação de rua. Essas pessoas sempre ficaram invisíveis nesses levantamentos, e como a gente diz, quem não é visto, não é lembrado. Isso é um tema que várias populações já falaram, como pessoas com deficiência e idosos. Então, é importante que o IBGE inclua essas pessoas, porque as pesquisas do IBGE são em domicílios, e quem não tem domicílio? Quem está na rua, no cortiço, ou até em situação de privação de liberdade muitas vezes não é contado.

A gente tem estimativas sobre a população em situação de rua do Ipea, da UFMG, com dados do Cadastro Único. E, claro, para nós é bom o Cadastro Único, ele traz transparência. Mas é importante que a gente esteja também nos dados do IBGE, que as ruas estejam nos dados reais.

Hoje, a gente não tem dados reais. E se tivéssemos esses dados de cada cidade e de cada estado do país, conseguiríamos enfrentar o problema da população em situação de rua. Por exemplo, em uma cidade que não tem moradores em situação de rua, não faria sentido enviar recursos, mas em outra que tem uma grande população vulnerável, esses recursos são essenciais. A gente precisa saber quantos homens, mulheres, crianças, idosos, pessoas com deficiência, negros, LGBTQIA+, indígenas, quilombolas e imigrantes estão em situação de rua.

É que o Brasil ainda está muito distante disso. A gente já discutiu, já debateu e a gente vê países contando, né? Outros países estão recenseando e tendo políticas públicas baseadas em dados reais.

Para mim foi muito importante que o Brasil reconheceu isso e criou um grupo de trabalho com o IBGE, Ipea e universidades para pensar na metodologia correta, porque não tem metodologia. Você acha que conta a pessoa em situação de rua, mas, na verdade, não conta, porque o cara pode estar lá, ter saído do trabalho, e todo mundo acha que ele é morador de rua. A pessoa em situação de rua é aquela que usa praças, calçadas, viadutos para dormir. A moradia dela é a rua, é a calçada. Então, para nós, é muito importante ter uma metodologia que realmente entenda isso. E é essa metodologia que o governo, junto com outros órgãos, está desenvolvendo agora. Porque quem não é contado, não é lembrado.

O Brasil já sabe quantos gatos, cachorros e até cabeças de gado tem, porque o IBGE faz esses levantamentos, mas ainda não sabe quantas pessoas estão em situação de rua. Isso mostra como essa população é deixada de lado. Então, a gente precisa de orçamento para começar a contar, talvez começando pelas capitais ou regiões metropolitanas, onde tem mais população em situação de rua, e depois ir avançando para o resto do país.

Isso é importante para nós, isso é dignidade para a população em situação de rua. Se você não tem dados, você não consegue ter políticas públicas. Você não sabe a demanda da população – se é moradia, se é saúde, se é educação – porque você não tem dados. A gente supõe, a gente acha que é uma coisa, e muitas vezes não é.

Entrevistadora: Para finalizar, gostaríamos de saber quem é Anderson, que hoje está no Ciamp-Rua, coordenando essa política? Como foi a sua trajetória na rua? Quais foram as políticas públicas, se é que você teve na época, que te impactaram mais na sua "saída" da rua, enfim, que te trouxeram para a sua nova vida atual?

Anderson Lopes Miranda:

Anderson Lopes Miranda é um cidadão paulistano, infelizmente rejeitado em São Paulo e que caiu na rua com seus 12 anos de idade. Hoje tenho 48 anos de idade, ajudou a criar 2 movimentos nacionais de população de rua, ajudou a fundar 2 movimentos, um movimento nacional de população de rua e o movimento nacional de luta em defesa da população em situação de rua.

Sofreu, né? [...] Mas foi andarilho, trecheiro e pardal. Andou pelo país a pé, foi andarilho, vivenciou... Ele sofreu.... a mãe dele ...sofreu violência doméstica e ele foi entregue para um orfanato.

Eu vivi até meus 12 anos num orfanato, então já venho sofrendo violações de direitos desde quando eu nasci, não é? Meu pai tentou matar minha mãe, e aí minha tia me tirou da minha mãe, entregou para o Juizado de Menor, [...] para o meu pai, não matar, nem eu, nem minha mãe. E desde aí começou a minha luta, né?

É muito importante essa luta! **Não sou vitimizado. Não acho que a gente é uma vítima, mas a gente é a solução do problema. E cair na rua é fácil, sair da rua é difícil. Se você não tiver políticas públicas... não é a sopa que tira as pessoas da rua, não é um prato de comida que tira as pessoas da rua, é política pública.** E eu saí.

Eu tenho hoje 2 filhas, uma de 18 e uma de 17 anos. Sou separado de cama, não de família, e ainda convivo com a minha família. Respeito minha ex-companheira. É importante que esses cidadãos homens entendam isso, não é? As mulheres têm autonomia e não é porque eu separei que a vida... não! A gente continua nosso trabalho, nossas vidas.

Quem nos tirou, eu e minha família, da rua foi a Assistência Social, foi habitação. Eu tenho um apartamento em São Paulo graças à Assistência Social. A gente lutou lá, e fomos uma das 20 famílias que conseguiram ir para o apartamento, para a sua residência, para sua moradia. Então, foi a política de assistência social, junto com o trabalho e habitação.

Por isso que **eu sempre defendi a intersetorialidade: habitação, trabalho, saúde, educação conjunta, não cada um no seu quadrado, eu gosto do redondo.** As pessoas falam: “cada ministério no seu canal”. Não! Se a Assistência não conseguir dialogar com o Trabalho, com a Moradia, essas pessoas vão continuar sempre na dependência da assistência social e não é o nosso papel. O nosso papel é lutar para que essas pessoas tenham autonomia, protagonismo e acompanhamento social e político.

Então, Anderson sempre lutou por isso. [...] eu tenho 35 anos de trajetória de rua. [...] Hoje se o Anderson está no governo federal, é por indicação dos movimentos sociais. Eu não sou concursado, é um cargo de confiança que os movimentos sociais conseguiram. E hoje eu estou aqui representando ainda esses movimentos. Indicação dos movimentos! Por isso que muitas vezes eu falo “eu saí da rua, mas a rua ainda não saiu de mim”.

E a gente precisa romper com o preconceito e a criminalização, principalmente com quem trabalha. Hoje, eu não tenho hora para atender a rua, pode ser qualquer hora,

qualquer dia. É sábado, é domingo, porque estou num governo que tem a obrigação de olhar para essa população. É sobre romper preconceitos. Retomar o diálogo.

E como é que a gente faz isso? Muitas vezes é sentando e conversando com as pessoas. **É por isso que nós estamos aqui, para fortalecer, para dizer que existimos. Olhe nos meus olhos, sou ser humano, eu preciso é de política, não de um pãozinho...**

Estamos aqui para cobrar que essas pessoas sejam visibilizadas, olhadas..."O que você precisa? Por que está na rua? E aí dizem: "Ah, isso é problema do governo!" **Não, não é só problema do governo, é problema nosso, de cada cidadão, cidadã, dos gestores, de quem trabalha. Essa é a nossa defesa.** Se cada um fizer o seu papel, a gente vai ter menos pessoas nessa situação e mais políticas. **E se alguém cair, a gente tem que estar lá para recuperar esse cidadão, essa cidadã!** Eu gosto muito da música do Paulo Vanzolini, "reconhece as mágoas e não desanima. Levanta, sacode a poeira e dá a volta por cima". É muito bom isso, obrigado, gente!



Foto fornecida pelo Anderson de uma das reuniões do CIAMP-Rua de 2024.

01 DESAFIOS E AVANÇOS NA PRODUÇÃO DE EVIDÊNCIAS PARA POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO BRASIL

Autores

Roberto Pires³

Marcus Crispim⁴

1. INTRODUÇÃO

A questão da população em situação de rua no Brasil ocupa lugar central no debate sobre políticas públicas e inclusão social. Nos últimos anos, os desafios associados ao aumento expressivo da população, agravados por fatores como crises econômicas e desastres ambientais, geraram uma demanda urgente por respostas do governo. A retomada da Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPSR) e do Comitê Intersectorial de Acompanhamento e Monitoramento (CIAMP Rua), instituído pelo Decreto nº 7.053/2009, foi uma resposta do governo federal a esse problema em 2023, após um período de desmonte institucional entre 2016 e 2022. Esse processo de retomada é fundamental para reverter os retrocessos recentes e fortalecer políticas integradas que assegurem direitos e dignidade para a população em situação de rua.

3. Coordenador-Geral de Indicadores e Evidências em Direitos Humanos, na Secretaria Executiva do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania.

4. Coordenador de Ciência de Dados, na Coordenação-Geral de Indicadores e Evidências em Direitos Humanos, na Secretaria Executiva do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania.

2. A RETOMADA DA PNPSR E DO CIAMP RUA COMO INSTRUMENTOS DE PROTEÇÃO SOCIAL

Entre 2016 e 2022, as políticas públicas para a população em situação de rua foram desestruturadas, resultando em consequências graves (BRASIL, 2022). Nesse período, o CIAMP Rua, que atuava como uma importante instância de articulação entre o governo e a sociedade civil, foi enfraquecido, dificultando a implementação de ações conjuntas e estratégicas. Além disso, foram observados a redução da participação social e o desmonte de áreas governamentais dedicadas à questão desenvolvida para a invisibilidade crescente dessa população.

A PNPSR foi criada com o objetivo de garantir proteção e inclusão social às pessoas em situação de rua, garantindo o seu acesso aos serviços públicos e promovendo o respeito à dignidade humana. Seus princípios fundamentais incluem o direito à convivência familiar, o atendimento humanizado e o respeito às diferenças sociais e culturais, com atenção especial para grupos ainda mais vulneráveis, como pessoas com deficiência. A reestruturação do CIAMP Rua, em 2023, foi essencial para restabelecer o diálogo entre a sociedade civil e o governo, permitindo o retorno de um canal de participação social e controle público sobre as ações governamentais.

3. O PLANO RUAS VISÍVEIS: UMA RESPOSTA COORDENADA E INTERSETORIAL

Em 2023, o governo federal lançou o Plano Ruas Visíveis (Plano de Ação e Monitoramento para Efetivação da Política Nacional para a População em Situação de Rua) como uma resposta à necessidade de ações mais coordenadas e específicas para enfrentar os desafios enfrentados pela população em situação de rua. Sob a coordenação do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC), o plano envolve a

colaboração de 11 ministérios e articulações com governos estaduais e municipais, além de contar com a participação ativa de organizações da sociedade civil e movimentos sociais.

O Plano Ruas Visíveis está estruturado em sete eixos fundamentais:

- 1.** Ampliação e fortalecimento dos serviços socioassistenciais e de segurança alimentar;
- 2.** Expansão e qualificação da rede de serviços de saúde;
- 3.** Enfrentamento da violência institucional e promoção de uma cultura de respeito aos direitos da população em situação de rua;
- 4.** Promoção de direitos e cidadania, considerando as demandas e especificidades dessa população;
- 5.** Criação de habitação digna e acessível;
- 6.** Facilitação do acesso ao mercado de trabalho, com foco no cooperativismo, associativismo e na qualificação profissional;
- 7.** Produção e gestão de dados sobre a população em situação de rua, orientada pela necessidade de evidências para a formulação de políticas públicas mais eficazes.

O plano também foi impulsionado por uma decisão liminar do Supremo Tribunal Federal (STF), em julho de 2023. A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 976, determinou a implementação imediata das diretrizes da PNPSR em estados, no Distrito Federal e nos municípios, independentemente de adesão formal, visando contribuir para a efetivação da política. Essa decisão reforçou a urgência de ações estruturadas e contínuas para proteger os direitos da população, sublinhando a importância de instrumentos de diagnóstico permanentes que possibilitem a mensuração do perfil, das condições e necessidades das pessoas em situação de rua – o que é crucial para o monitoramento eficaz das políticas públicas.

4. O CRESCIMENTO EXPONENCIAL DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

A expansão da população em situação de rua no Brasil, nos últimos anos, é resultado de uma combinação de razões que vão além de fatores econômicos. A fragilização dos vínculos familiares desempenha papel central nessas consequências, agravando a exclusão social e as dificuldades enfrentadas por essas pessoas. Problemas como violência doméstica, dependência química, abusos e o rompimento de laços familiares levaram muitos indivíduos a irem para as ruas.

De acordo com o Cadastro Único, o número de pessoas em situação de rua no Brasil saltou de 116.799, em 2018, para 292.144, em julho de 2024. Além disso, o número de municípios com registros de pessoas em situação de rua quase dobrou, passando de 1.215, em 2015, para 2.354, em 2023. Esse crescimento expressivo demonstra a urgência de políticas públicas externas, não apenas quanto à questão econômica, mas também em relação à restrição de vínculos familiares e à promoção de redes de apoio que possam prevenir o agravamento dessa situação.

Eventos climáticos extremos, como as enchentes no Rio Grande do Sul, em 2024, também estão se desenvolvendo significativamente para o aumento dessa população. Desastres naturais forçaram milhares de pessoas a abandonarem suas casas, somando-se ao número crescente de indivíduos em situação de rua. Essas situações expõem a fragilidade das políticas de proteção social no Brasil, que precisam ser fortalecidas para oferecer respostas rápidas e eficazes em momentos de crise.

5. A NECESSIDADE DE DADOS PADRONIZADOS PARA A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Uma das principais dificuldades na formulação de políticas públicas eficazes para a população em situação de rua no Brasil é a ausência de dados padronizados e con-

sistentes. A invisibilidade dessa população nas estatísticas oficiais tem dificultado a compreensão de seu perfil e de suas necessidades. Embora alguns municípios realizem levantamentos locais, as metodologias variam amplamente, o que impede a comparabilidade dos dados entre diferentes regiões.

A falta de um sistema padronizado de coleta de dados impede que o governo tenha uma visão clara sobre o tamanho e as características dessa população, comprometendo a eficácia das políticas públicas. A realização de um Censo Nacional da População em Situação de Rua surge como uma necessidade urgente para garantir a formulação de políticas públicas baseadas em evidências confiáveis.

6. O PAPEL DO GRUPO DE TRABALHO INTERINSTITUCIONAL (GTI) NA PROPOSIÇÃO DE UM CENSO NACIONAL

Com o objetivo de superar os desafios relacionados à falta de dados confiáveis, o governo brasileiro criou, em dezembro de 2023, o Grupo de Trabalho Interinstitucional (GTI), por meio do Decreto nº 11.818. O GTI, composto por representantes de órgãos como o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC), o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e o Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA), tem como missão formular metodologias para a realização de um Censo Nacional da População em Situação de Rua.

Entre as competências do GTI estão a formulação de instrumentos de diagnóstico permanente e a proposição de metodologias que possibilitem a coleta de dados consistentes e comparáveis sobre a população em situação de rua em todo o território nacional. O relatório final do GTI, intitulado *Estratégias e Instrumentos para Diagnóstico Permanente da População em Situação de Rua no Brasil* (BRASIL, 2024), destaca a importância da realização do censo e propõe o aperfeiçoamento e a integração de dados administrativos para melhorar o monitoramento contínuo dessa população.

7. A INTEGRAÇÃO DE DADOS ADMINISTRATIVOS E A IMPORTÂNCIA DOS DIAGNÓSTICOS PERMANENTES

A integração de dados administrativos é um dos principais desafios públicos para a construção de políticas específicas voltadas para a população em situação de rua. Embora os registros como o Cadastro Único forneçam informações valiosas, essas ainda são fragmentadas e muitas vezes, insuficientes. A falta de padronização nos sistemas de registro impede a criação de uma base de dados consolidada e confiável.

O GTI propôs a criação de um sistema nacional integrado, que reúna dados de diversas fontes, permitindo um monitoramento contínuo e detalhado das condições de vida dessa população. A coleta permanente de dados permitirá que o governo adapte suas políticas de forma mais eficaz, respondendo prontamente às mudanças nas condições de vida da população em situação de rua.

8. CONCLUSÃO

A retomada da Política Nacional para a População em Situação de Rua e a reestruturação do CIAMP Rua são marcos importantes para a promoção dos direitos dessa população no Brasil. O Plano Ruas Visíveis, com sua abordagem intersetorial e integrada, representa um avanço significativo na formulação de políticas públicas voltadas para a inclusão social e a garantia de direitos fundamentais.

Contudo, a eficácia dessas políticas depende da produção de dados confiáveis e padronizados. A realização de um Censo Nacional da População em Situação de Rua e a integração de dados administrativos são passos essenciais para garantir que as políticas públicas sejam baseadas em evidências concretas. Investir em diagnósticos permanentes e na melhoria da coleta de dados permitirá que o governo brasileiro continue a promover a inclusão e proteção social dessa população, especialmente em face de desafios emergentes, como crises econômicas e desastres climáticos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Relatório final do Gabinete de Transição Governamental**. Brasília, 12 dez. 2022.

BRASIL. **Relatório Consolidado**: estratégias e instrumentos para diagnóstico permanente da população em situação de rua no Brasil. Apresentado pelo Grupo de Trabalho Interinstitucional (GTI) instituído pelo Decreto nº 11.818, de 11 de dezembro de 2023, no âmbito do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, para avaliar e propor metodologias para a produção de informações sobre População em Situação de Rua. Brasília, junho de 2024.

02 POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA: LIMITES E POTENCIALIDADES DE UMA CATEGORIA SOCIAL

Autores

Luciano Márcio Freitas de Oliveira⁵

Thiago Cordeiro Almeida⁶

Marco Antônio Carvalho Natalino⁷

Joana Mostafa⁸

1. INTRODUÇÃO

No contexto brasileiro, ao falarmos do segmento social das pessoas que vivem nas ruas e/ou em serviços de acolhimento para adultos e famílias, observa-se que há consenso na literatura sobre o uso do termo *população em situação de rua* para nomear essa questão social, bem como sobre sua definição e seu reconhecimento, como definido pelo Decreto Presidencial nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009⁹. Contudo, para compreendermos a definição e/ou categorização da vida nas ruas – especificamente, seus limites e suas potencialidades –, propomos um debate sobre um aspecto particularmente relevante para o contexto brasileiro, que é a sua heterogeneidade. Ela precisa ser destacada e analisada devido ao seu impacto no grau de vulnerabilidade nas ruas, bem como na adequação da resposta de políticas públicas, como é o caso das situações específicas de mulhe-

5. Cientista Social e Assistente Social. Doutor em Serviço Social e Política Social. Coordenador-Geral da Proteção Social Especial de Média Complexidade. SNAS, Ministério do Desenvolvimento Social, Assistência Social, Família Combate à Fome.

6. Graduação em Ciências Sociais (Universidade Federal de Minas Gerais), Mestrado em Demografia e Bolsa de Pesquisa no Núcleo de Informação Social, Diretoria de Políticas Sociais de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

7. Doutor em Sociologia pelo PPGSA/UFRJ, Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental em exercício na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Disoc/Ipea).

8. Doutora em Sociologia pela UNICAMP, Técnica de Planejamento e Pesquisa do IPEA.

9. Decreto que institui a Política Nacional de Inclusão da População em Situação de Rua.

res, idosos, pessoas com deficiência, crianças, adolescentes, famílias e da população LGBTQIA+.

Nessa direção, o que nos interessa no presente artigo, que tem caráter experimental, é analisar um aspecto que atravessa todos os grupos que compõem a população em situação de rua, aparece em quase todas as pesquisas de caráter diagnóstico e nos registros institucionais, mas não é devidamente analisado: a relação com o lugar onde dorme/pernoita. O argumento que norteará o texto parte da seguinte premissa, no âmbito do debate sobre a heterogeneidade da vida na rua: é relevante compreender as diferentes formas como as pessoas se vinculam a esse espaço social, e o dormir na rua e/ou em uma unidade de acolhimento institucional é central, pois o local de pernoite se associa a uma dimensão fundamental, que envolve a força e os tipos de vínculos de sociabilidade estabelecidos nas ruas, sejam eles de reciprocidade, concorrência, violência, amizade, solidariedade, dependência ou autonomia.

Para materializar o argumento proposto, utilizamos para a análise os dados sobre as pessoas em situação de rua contidos no Cadastro Único (CadÚnico), recorrendo ao procedimento estatístico da regressão logística (logit). A seleção das variáveis foi baseada no constructo analítico destacado por Oliveira (2022), por meio das seguintes dimensões: i) tempo de rua e sociabilidade na rua, subdividida em estratégias de sobrevivência e grupos de referência; ii) lugar de pernoite; iii) acesso aos serviços públicos. Foram incluídas outras variáveis, para complementar e avançar no debate proposto.

O artigo está organizado em dois tópicos, seguido das considerações finais. O primeiro tópico tem como objetivo apresentar os elementos sócio-históricos que proporcionaram a constituição de um saber sobre a vida nas ruas, que transitou de nomeações e categorizações baseadas em atributos morais desqualificantes para categorias vinculadas às mudanças no mundo do trabalho, reconhecendo esse segmento social como sujeito de direitos. Nesse processo de transição, a responsabilidade estatal em relação ao enfrentamento dos condicionantes que produzem esse fenômeno foi reconhecida e concretizada na categoria população em situação de rua; o segundo tópico parte da apresentação de algumas tipologias utilizadas em contextos internacionais para situar a especificidade da conceituação brasileira e apresentar os dados e as análises a partir das premissas citadas. Neste tópico, sugerimos que os vínculos estabelecidos no espaço social da rua são relevantes para compreender a heterogeneidade do fenômeno no Brasil. As considerações finais apresentam as sínteses das

reflexões apontadas ao longo do texto, com recomendações para estudos futuros e para os debates no âmbito da gestão pública.

2. CATEGORIZAÇÃO DA VIDA NA RUA: UM BREVE APANHADO HISTÓRICO

A preocupação com a nomeação e categorização dos seguimentos sociais que têm no espaço social da rua sua sobrevivência atravessa os séculos. Segundo as análises apresentadas por Oliveira (2017), para compreender o debate sobre a população em situação de rua no Brasil é preciso recorrer às explicações que relacionam rua e pobreza.

No continente europeu, a relação entre rua e pobreza remete à Idade Média. Num primeiro momento, a mendicância, como uma das categorias de pobreza, estava ancorada na caridade e na aceitação dos mendigos pelo viés religioso. A partir do século XV, a relação pobreza e mendicância passou a ser vista como perigosa, vinculada à vagabundagem, definida pela ausência de domicílio, circunstância que emprestava ao mendigo um potencial delinquente e criminoso. Nesse sentido, foram elaboradas respostas no âmbito da legislação, tratando-os como contraventores e punindo-os nas prisões, nos trabalhos forçados e por meio dos banimentos (como a expulsão dos mendigos de Portugal para as suas colônias, com destaque para o Brasil).

Como resultado, pobreza, mendicância, vadiagem e ausência de domicílio tornaram-se sinônimos. No Brasil, as formas de categorização social da pobreza também visaram reprimir a presença de alguns segmentos sociais no espaço público urbano, por meio da intensificação de ações policiais com o objetivo de categorizar comportamentos e disciplinar modos de vida considerados impróprios para o espaço público urbano. Foi assim que operou o ordenamento jurídico (Código Penal 1830-1890), que caracterizava a vadiagem como crime, recaindo sobre aqueles classificados como mendigos. O mesmo ordenamento definiu aqueles que teriam acesso às obras sociais (albergues para os indigentes), os que seriam enviados aos trabalhos forçados nas fazendas, e os definidos como “mendigos inveterados” – para eles, a previsão era de aprisionamento.

A especificidade brasileira da relação entre pobreza e rua foi a escravidão. Entre seus determinantes, figuraram a lentidão das elites luso-brasileiras em aceitar a abolição formal, conjugada com a adoção de diversas regulamentações e possibilidades de liberdade ao longo do século XIX (compra de alforrias, lei do ventre livre, lei do sexagenário, entre outras). A circulação de negros nas cidades brasileiras começa a exprimir a extorsão de ganhos extras das elites, por meio dos escravos de aluguel e de ex-escravos, com seus pequenos negócios e trabalhos: quintandeiras, lavadeiras, carregadores, estivadores, entre outros. Já não se podia diferenciar quem era escravo, quem talvez estivesse fugido ou quem era formalmente livre, todos eram apenas trabalhadores pobres na confusão das emergentes cidades brasileiras (SANTIAGO, 2006; DAMATTA, 1985).

Nesse sentido, o ordenamento extremamente repressivo dos corpos no espaço urbano, do século XIX até as primeiras décadas do século XX, exprimiu o pânico das elites brancas em controlar o processo confuso de forçosa assimilação do negro à sociedade brasileira, agora mercantilizada e monetizada (COSTA, 1979). Devido ao completo abandono e descaso dos governos brasileiros, a fim de reparar e efetivamente integrar a população recém-liberta às condições mínimas de moradia, trabalho e educação, a rua continuou sendo um espaço privilegiado de sobrevivência da população negra, mas também de sua repressão, seu aprisionamento e extermínio.

Dessa feita, oscilando entre os polos da caridade religiosa e da repressão, a referida correspondência entre "mendigo" e "vadio" ou "vagabundo" – que, no caso das mulheres, ainda ganhava conotação de suposto trabalho sexual – teve influência decisiva nas primeiras experiências de respostas institucionais e na compreensão da vida na rua entre as décadas de 1930 e 1950.

Entre as décadas 1950 e 1970, a relação que atravessou a compreensão do fenômeno da mendicância esteve atrelado ao processo da migração como mais uma faceta do processo de urbanização. No entanto, a culpa pela situação de mendicância era imputada aos próprios migrantes, e não aos condicionantes estruturais intrínsecos ao processo de desenvolvimento capitalista brasileiro e pela desigualdade vivida pelos migrantes forçados ao deslocamento. Nesse contexto, a classificação dos "mendigos" baseada na concepção "a culpa é dos migrantes" continuou informando respostas institucionais de controle e repressão no espaço público: i) rondas policiais; ii) triagens para o abrigamento das pessoas que apresentassem alguma deficiência e dos idosos; iii) o pertencimento à cidade definindo aqueles que poderiam permane-

cer ou não nas cidades, desenvolvendo ações focadas no deslocamento compulsório via transporte rodoviário, ferroviário e clandestino (OLIVEIRA, 2017).

Entre o fim da década de 1970 e o início da década de 1980, observa-se a produção das primeiras pesquisas sobre os “personagens” dos centros das cidades¹⁰ nos estudos realizados por Stoffels (1977), na cidade de São Paulo, e Neves (1983), na cidade do Rio de Janeiro. Essas autoras trouxeram para o debate os determinantes macroestruturais que produzem como efeito o fenômeno da mendicância e, por meio da elaboração das tipologias baseadas na relação entre a prática do pedido e a sobrevivência na rua, as autoras demonstraram que a mendicância era uma estratégia de sobrevivência da classe trabalhadora. Essas pesquisas pioneiras trouxeram para o debate o questionamento das explicações focadas na responsabilidade individual que justificavam respostas nos polos assistencialistas e repressivos. Ao apontarem elementos macroestruturais que rebatiam na classe trabalhadora, abriram espaço para uma reflexão crítica, que influenciou o debate sobre a vida nas ruas na década de 1990.

Nesse contexto, dois fatores foram essenciais para compreendermos a emergência da categoria população de rua. O primeiro refere-se ao campo dos condicionantes que produziram a rua e o segundo trata da entrada dos partidos progressistas na gestão pública de algumas cidades brasileiras.

Na transição da década de 1980 para o início da década de 1990, ao menos no âmbito acadêmico e de gestão pública (em alguns municípios), a vida na rua passou a ser relacionada às transformações no mundo do trabalho. O desemprego em massa, provocado pela recessão, hiperinflação e, por fim, pela liberalização da economia brasileira, provocou o empobrecimento, o adoecimento e o rearranjo familiar de uma parcela expressiva de trabalhadores, restando a alguns “cair na rua”. Quanto às experiências de algumas gestões municipais, houve espaço para que defensores de uma reorganização das respostas institucionais voltada para as milhares de pessoas que viviam nas ruas ganhassem destaque. A convergência desses dois fatores, como exemplificado na cidade de São Paulo, aliada às reivindicações dos grupos de leigos católicos que atuavam com o “povo de rua”, promoveu uma reorganização na assis-

10. Considerados como lupemproletariado pelas análises marxistas do período, ou como desviantes e perigosos para os conservadores, os “bêbados”, “loucos”, as “prostitutas” e os “mendigos” não eram atores legítimos para o processo político desejado para a nação, pois não representavam a classe trabalhadora. Não havia justificativa para pesquisas acadêmicas ou qualquer reconhecimento por parte do estado brasileiro para esses grupos sociais.

tência social. Para saber quem era esse segmento social, foi elaborada a primeira experiência de contagem das pessoas que viviam nas ruas da capital paulista¹¹.

Com base nos dados apresentados por essa contagem, algumas questões apontadas pela literatura e pelas experiências dos grupos que atuavam nas ruas foram confirmadas, ou seja, as pessoas que viviam nas ruas eram, de fato, trabalhadores e, devido às perdas no âmbito do trabalho, da família e de um lugar para reorganizar suas vidas, restaram-lhes as ruas e os albergues¹². Dessa forma, emergiu a categoria população de rua, pois não se tratava mais de um grupo isolado, mas de um segmento da classe trabalhadora, sendo definido como: "segmento social que, sem trabalho e sem casa, utiliza a rua como espaço de sobrevivência e moradia" (VIEIRA, BEZERRA E ROSA, 1997). Ademais, estudos como os de Vieira, Bezerra e Rosa (1997) sugeriram uma classificação da heterogeneidade de situações encontradas nas ruas a partir de moradia, trabalho e grupos de referência, traduzindo essa heterogeneidade em três situações diferentes de experimentar a rua: "ficar na rua", "estar na rua" e "ser da rua". Nesse texto, dialogamos com essa categorização.

Para as autoras, "ficar na rua" refletia um estado de precariedade de quem, além de estar sem recursos para pagar pensão, não conseguia vaga em albergue. Podendo ser resultado do desemprego, especialmente na construção civil, quando com a perda do trabalho se perdia a moradia no alojamento da obra. Havia também os que, recentes na cidade, não conseguiam emprego e não tinham para onde ir.

"Estar na rua" representava aqueles que adotavam a rua como local de pernoite por não considerar esse lugar tão ameaçador, estabelecendo novas alternativas de sobrevivência. "Ser da rua" representava um contexto em que a rua ganhava cada vez mais importância, tornando-se um lugar de referência para as relações pessoais, de trabalho e de obtenção de recursos. Segundo as autoras, "a rua passava a ser espaço de moradia de forma praticamente definitiva" (VIEIRA, BEZERRA E ROSA, 1997).

No caminho de nomeação e caracterização da vida nas ruas, as ciências sociais brasileiras chegaram aos anos 2000 tendo produzido análises muito ricas, que possibilitaram a migração, ao menos no âmbito do debate acadêmico e de políticas públicas,

11. Ver Vieira, Bezerra e Rosa (1997).

12. Termo utilizado no período. Atualmente, de acordo com a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2009), essas unidades são classificadas como serviços de acolhimento para adultos e famílias em situação de rua.

de *categorias deformantes para categorias requalificantes* dessa população (NEVES, 2010). Nesse sentido, todo um corpo de narrativas e instrumentos, entre contagens, protocolos, normativas e políticas, possibilitou aos movimentos sociais se articularem para produzir compreensões, demandas e exigir respostas a um problema tido agora como social e público.

Na primeira década dos anos 2000, o que marcou o debate sobre o segmento social em tela foi o reconhecimento, por parte do Estado brasileiro, do segmento denominado população em situação de rua. A convergência de algumas situações possibilitou esse reconhecimento, com destaque para: i) o encontro do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, com os catadores de materiais recicláveis, desde o primeiro ano do seu mandato (2003), inserindo representantes das pessoas em situação de rua nos encontros; ii) o massacre de pessoas em situação de rua na cidade de São Paulo, cuja visibilidade provocou pressões para respostas no âmbito nacional; iii) o reconhecimento da população em situação de rua no marco jurídico brasileiro, por meio da alteração da Lei Orgânica da Assistência Social¹³; iv) a emergência do movimento nacional das pessoas em situação de rua (MNPR). Esse debate ganhou números e formas por intermédio de uma pesquisa nacional, além de propostas de implantação de serviços públicos específicos e da organização de um movimento social, que passou a exigir, a partir de uma articulação nacional, uma nova proposta de atuação estatal para o reconhecimento da população em situação de rua como sujeito de direitos.

No âmbito governamental, uma primeira definição do que se compreendia como população em situação de rua foi elaborada pela Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) em 2006:

grupo populacional heterogêneo, constituído por pessoas que possuem em comum a garantia da sobrevivência, por meio de atividades produtivas desenvolvidas nas ruas, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a não referência da moradia regular (VEIGA et al, 2009a).

À definição acima foram incorporadas as pessoas que tinham casa própria ou alugada, mas precisavam dormir nas ruas alguns dias por semana devido à distância entre sua residência e o local de trabalho, bem como as pessoas vivendo em estruturas de plástico, madeira ou papelão, em área pública ou privada abandonada,

13. Em 2006, o governo federal iniciou o repasse de recursos, por meio de cofinanciamentos, para a ampliação dos serviços da política de assistência social para as pessoas em situação de rua.

mas que não se configuravam como ocupações (VEIGA et al., 2009). Essa definição tornou-se a base para a primeira pesquisa nacional sobre a população em situação de rua (2007-2008).

A terminologia *população em situação de rua*, a partir do alargamento das classificações elaboradas, reforça o reconhecimento de sua heterogeneidade, mas também ressalta as características e condições em comum, tais como a pobreza extrema, os vínculos interrompidos e fragilizados, a inexistência de moradia convencional ou regular, e a utilização da rua como espaço de moradia e sustento, por contingência temporária ou de forma permanente. Assim, a definição posta passou a ser empregada pelo Estado brasileiro no seu ordenamento jurídico e normativo¹⁴, pelos movimentos sociais que representam as pessoas com trajetória de vida nas ruas e pelos que vivem nas ruas e na produção do conhecimento acadêmico referente à temática.

Toda a literatura que acompanhou essa evolução histórica identifica os anos 2000 – em especial, a partir da revolta e do impulso político que a chacina da Praça da Sé destravou em 2004 –, como a década decisiva para a convergência e retroalimentação técnica e política entre a organização de movimentos das pessoas em situação de rua, as primeiras marchas e conferências em Brasília, a primeira contagem nacional dessa população (realizada pelo MDS em 2008) e, finalmente, o lançamento da Política e do Decreto nº 7.053/2009, que até hoje parametriza a ação estatal, identificando, conceituando e prevendo políticas públicas para a população em situação de rua.

Do ponto de vista acadêmico, a complexidade da vida na rua foi amplamente estudada e demonstrada, constatando sua heterogeneidade. As redes estabelecidas pela e com a rua foram reveladas, mostrando as variadas relações entre a população em situação de rua e as pessoas domiciliadas, as instituições públicas e privadas, e com os mercados ilegais e legais, envolvendo vendedores ambulantes, traficantes, doações, ONGs, circuitos de reciclagem, comerciantes, entre outros.

Considerando as redes de relações sociais pelas quais esses segmentos populacionais se integram, e as múltiplas alternativas de que fazem uso – o trabalho, destacadamente a coleta de materiais recicláveis, a mendicância, o assalto ou roubo –, elas puderam ser vistas, não pela polaridade de fronteiras morais que não se cruzam, mas pelo caráter complementar. (NEVES, 2010, p. 26)

14. Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009; Lei nº 14.821, de 16 de janeiro de 2024. Institui a Política Nacional de Trabalho Digno e Cidadania para a População em Situação de Rua (PNTC PopRua). e as orientações técnicas das políticas públicas.

É forçoso reconhecer, no entanto, que algumas categorias que se sobrepõem ou tangenciam a população em situação de rua conseguiram, também a partir dos anos 2000, se destacar e compor identidades coletivas próprias, por vezes em negação, por vezes em colaboração com as lutas daquela população por reconhecimento e acesso a direitos –notadamente, os catadores de material reciclável e os movimentos de trabalhadores urbanos sem teto. Essas são categorias contíguas e, às vezes, sobrepostas à população em situação de rua, que, assim como crianças e adolescentes em situação de rua, trilhou rumos narrativos, normativos, políticos e de políticas públicas com certa autonomia em relação àqueles da população em situação de rua.

Afora a questão da infância – que foi e é um alvo central da ação pública, reduzindo sobremaneira a sua presença nas ruas nas últimas quatro décadas, proporcionalmente aos adultos –, a questão de diferenciar e qualificar a condição de rua ou de precariedade habitacional pela moralidade do trabalho intenta debelar as designações que historicamente a caracterizavam como produto da preguiça, da vadiagem, do vício. Contra a designação de vagabundo e mendigo emergiram essas identidades coletivas qualificantes conectadas ao trabalho: catadores e trabalhadores sem teto. Resultado: sobram para a população adulta em situação de rua as características menos abonadoras, o que leva a uma imensa dificuldade para constituir uma identidade coletiva positiva a partir das experiências de se habitar a rua.

3. TORNANDO A HETEROGENEIDADE DOS VÍNCULOS COM A RUA PASSÍVEL DA AÇÃO ESTATAL: O LUGAR ONDE DORME

Partindo de uma revisão da literatura internacional sobre as diferentes tipologias e formas de conceituar a situação de rua, tanto em países do sul quanto do norte global, Busch-Geertsema et al. (2016) identificam um conjunto de parâmetros comuns e desenvolvem um quadro de referência para a conceituação e mensuração do fenômeno. Os autores sublinham três conclusões importantes: primeiro, há, ao redor do globo, muito mais continuidades do que divergências conceituais do que seria esperado, dadas as diferentes metodologias de cálculo e formas de classificação

adotadas por diferentes países e organizações; segundo, embora existam diferenças importantes no que é considerado situação de rua entre os países – particularmente, entre países mais ricos e mais pobres –, é possível identificar um núcleo conceitual comum: a situação de rua se refere, fundamentalmente, à “falta de acesso à moradia minimamente adequada”; e terceiro, os autores apontam que os dois principais grupos de pessoas que compõem esse núcleo conceitual são as pessoas desabrigadas (“sem teto”, ou dormindo na rua) e as pessoas abrigadas em acomodações de acolhimento temporário ou emergencial voltadas para as pessoas em situação de rua (Busch-Geertsema, 2016, p. 125).

No Brasil, a própria definição da situação de rua sublinha o seu caráter heterogêneo. Mas ainda há muito o que se avançar em termos de uma melhor definição e compreensão dessa heterogeneidade, e de como relações diversas com o espaço da rua podem demandar políticas públicas diferentes. Dessa forma, o desafio de elaborar uma tipologia nacional de situações de rua que se adeque à nossa realidade, e que reconheça a heterogeneidade contida no guarda-chuva “situação de rua”, ainda permanece na agenda.

Dito isso, sem perder de vista essa agenda mais ampla e desafiadora, e sem buscar dar conta de toda essa heterogeneidade, entendemos que a distinção entre dormir na rua e dormir em uma unidade de acolhimento institucional é central¹⁵. Não por acaso, o formulário especial do Cadastro Único para pessoas em situação de rua começa exatamente pela pergunta “Onde você costuma dormir”, e as duas respostas mais frequentes são “na rua” e “em albergue”¹⁶. Dada essa centralidade, buscamos, por meio da análise de dados do Cadastro Único, explorar alguns fatores associados ao “dormir na rua” em contraposição ao “dormir no albergue”¹⁷. Como ficará mais evidente a seguir, a análise revela alguns achados de pesquisa que mereceriam um estudo mais detalhado e de maior fôlego. Para os fins deste artigo, entretanto, adotaremos uma abordagem menos ambiciosa, focando mais em descrever as correla-

15. Por isso, torna-se essencial a revisão da literatura, como as classificações elaboradas no primeiro Censo da população de rua na cidade de São Paulo, que inaugurou as formas de analisar esse segmento social a partir do lugar de pernoite, rua e abrigos.

16. Termo utilizado para contemplar os serviços de acolhimento para adultos e famílias. Essa mesma pergunta abre também o questionário do Censo Nacional da População em Situação de Rua – Aprendendo a Contar (CUNHA; RODRIGUES, 2009) e de diversos censos municipais, sendo as opções “na rua” e “no albergue” as respostas mais frequentes em todas as pesquisas consultadas.

17. Foram incluídas na análise as pessoas em situação de rua com cadastro válido em dezembro de 2023 cujo cadastro tivesse sido atualizado ao menos uma vez desde março de 2020 e que indicassem que costumavam dormir na rua (135.192 pessoas) ou em um albergue (67.199 pessoas). Casos em que a pessoa indicava que costumava dormir tanto na rua quanto em albergues, ou que não costumava dormir em nenhum desses dois locais (38.128 pessoas) não foram incluídos.

ções observadas, com o intuito de melhor caracterizar duas formas típicas e distintas de estar em situação de rua. O exercício estatístico que realizamos não nos permite interpretar esses resultados em termos de causa e efeito.

O procedimento estatístico adotado foi a regressão logística (logit). Ele é usado para prever a probabilidade de ocorrência de determinado evento binário (no nosso caso, dormir na rua ou dormir em albergue) com base em uma ou mais variáveis independentes¹⁸. A seleção das variáveis foi baseada no constructo analítico elaborado por Oliveira (2022), que dá destaque às seguintes dimensões: i) tempo de rua e sociabilidade na rua; ii) lugar de pernoite; iii) e acesso aos serviços públicos. O local de pernoite se associa com uma dimensão fundamental, que envolve a força e os tipos de vínculo de sociabilidade na rua. Incluímos nas variáveis independentes outras dimensões centrais, tais como os vínculos com os serviços socioassistenciais e com o mundo do trabalho; a participação em atividades comunitárias; há quanto tempo a pessoa está em situação de rua, e há quanto tempo ela está na cidade; e alguns motivos relatados pela própria pessoa para estar em situação de rua. Foram incluídas algumas variáveis sociodemográficas mais tradicionais, como idade e alfabetização.

A Tabela 1 apresenta os resultados, apontando os coeficientes de correlação, a razão de chance e o teste de significância (valor p)¹⁹. A razão de chance é uma medida que compara as chances de um evento ocorrer em dois grupos diferentes. No caso em tela, uma razão de chance maior que 1 indica que quem apresenta a característica descrita pela variável independente tem maior chance de pernoitar na rua do que em um albergue.

18. Para interpretar os resultados, é importante entender que, nesse tipo de modelo, o efeito de cada variável independente sobre a variável dependente é estimado controlando-se a influência das demais variáveis independentes, ou seja, uma correlação significativa indica que essa relação persiste mesmo após descontar as influências das demais variáveis.

19. Foram realizados testes adicionais de consistência do modelo. O teste de Wald apresentou um P valor menor que 0,0000001, indicando a altíssima significância estatística global do modelo. Os testes de Fator de Inflação da Variância (FIV), por sua vez, buscaram avaliar a existência de alguma colinearidade relevante entre as variáveis dependentes. O maior FIV observado foi de 1,62, sendo o FIV médio de apenas 1,12, o que indica uma baixíssima colinearidade entre as variáveis.

Tabela 1: Estimativas obtidas do modelo logit sobre a probabilidade de dormir na rua em relação ao albergue e seus fatores associados – Brasil, 2023.

Variável dependente: probabilidade de dormir na rua em relação a dormir no albergue			
Variáveis independentes	Coeficientes	Razão de chance	P valor
Idade (em anos)	-0,0011	0,9989	0,0263
Raça ou cor (ref. branca)	-	-	-
Negra (pretos + pardos)	0,0957	1,1005	0,0000
Indígena	0,3748	1,4547	0,0058
Presença de alguma deficiência	-0,0773	0,9256	0,0000
Sabe ler e escrever	-0,1656	0,8474	0,0000
Trabalhou na última semana	-0,2165	0,8053	0,0000
Tempo em que vive na rua (ref. até 6 meses)	-	-	-
Entre 6 meses e 1 ano	0,2262	1,2539	0,0000
Entre 1 e 2 anos	0,3038	1,3550	0,0000
Entre 2 e 5 anos	0,3542	1,4251	0,0000
Entre 5 e 10 anos	0,4084	1,5045	0,0000
Mais de 10 anos	0,4484	1,5658	0,0000
Motivo de estar na rua	-	-	-
Problemas familiares	0,2898	1,3361	0,0000
Desemprego	0,1581	1,1713	0,0000
Problemas de saúde	-0,2624	0,7692	0,0000
Tempo em que mora na cidade (ref. até 6 meses)	-	-	-
Entre 6 meses e 1 ano	0,1437	1,1546	0,0000
Entre 1 e 2 anos	0,1888	1,2077	0,0000
Entre 2 e 5 anos	0,2326	1,2618	0,0000
Entre 5 e 10 anos	0,3214	1,3791	0,0000

Mais de 10 anos	0,3632	1,4379	0,0000
Vive com a família na rua	-0,0938	0,9105	0,0002
Realizou atividade comunitária em			
Escola	-0,4040	0,6676	0,0000
Associação	-0,2717	0,7621	0,0000
Cooperativa	0,8474	2,3335	0,0000
Movimentos sociais	-0,1493	0,8613	0,0000
Foi atendido nos últimos 6 meses por	-	-	-
CREAS ou Centro Pop	0,0646	1,0668	0,0000
CRAS	0,0614	1,0634	0,0001
Unidade de Acolhimento governamental	-2,6756	0,0689	0,0000
Unidade de Acolhimento não governamental	-1,3539	0,2582	0,0000
Hospital Geral	0,4020	1,4948	0,0000
Teve emprego com carteira assinada	-0,1375	0,8716	0,0000
Ganha dinheiro com construção civil	0,1604	1,1740	0,0000
Ganha dinheiro como guardador de carro	0,7517	2,1207	0,0000
Ganha dinheiro como catador	0,8697	2,3863	0,0000
Ganha dinheiro como pedinte	1,0952	2,9896	0,0000

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do Cadastro Único

Os resultados apontam uma diferença relacionada à alfabetização, com os analfabetos tendo maior chance de serem encontrados dormindo na rua do que em albergue. Uma maior idade, por sua vez, se associa a uma maior chance de se encontrar dormindo em albergues²⁰. Ao analisarmos sob o prisma da raça/cor, temos um resultado que merece destaque, ainda que não possa ser analisado com a devida atenção aqui. Em suma, os negros, assim como os indígenas, têm maiores chances de serem encontrados pernoitando nas ruas do que os brancos, em comparação ao que se

20. Acerca dessa variável, vale ressaltar que, embora os resultados pareçam sinalizar um efeito muito baixo, esse efeito foi contabilizado para cada ano de idade. Assim, a diferença esperada entre pessoas com apenas um ano de diferença na idade é quase zero; no entanto, se considerarmos uma diferença de 40 anos, o efeito não é nada trivial.

encontra nos albergues, ou seja, a rua é mais racializada do que os albergues, ainda que em ambos a maioria da população em situação de rua seja negra.

A relação observada entre local de pernoite e trabalho também chama atenção. Para aqueles com resposta positiva a questões mais tradicionais de atividade laboral – se a pessoa trabalhou na última semana e se ela teve algum emprego com carteira assinada –, observamos uma maior chance de se encontrarem pernoitando em albergue. Por outro lado, determinadas ocupações típicas desse segmento da população – catação de materiais recicláveis, construção civil e guarda de carros – são fortemente associadas com o pernoite nas ruas. A associação com o dormir na rua observa-se também, e de forma ainda mais intensa, com a obtenção de renda como “pedinte”. Ainda na dimensão do trabalho, pessoas que relatam como causa da situação de rua o desemprego têm maiores chances de dormirem na rua relativamente aos albergues.

No que tange aos vínculos familiares, aqueles que relatam a ruptura desses vínculos como causa para a situação de rua também têm maiores chances de serem encontrados pernoitando na rua do que em albergue; os que vivem com a família na rua estão mais representados em albergues do que nas ruas.

A respeito da participação em atividades comunitárias, por sua vez, vemos que participar de associações, movimentos sociais e atividades em escolas está correlacionado ao pernoite em albergue, enquanto os com participação em cooperativas têm chances significativamente maiores de que o local de repouso costumeiro seja a rua.

No que se refere aos vínculos com as políticas sociais, vemos que os que relatam terem sido atendidos pelas unidades de assistência social que oferecem serviços de básica e média complexidade (CRAS, CREAS e Centro Pop) nos últimos 6 meses têm um pouco mais de chance de estarem pernoitando nas ruas. Isso não é surpreendente; conforme o Censo SUAS 2023, apenas 178 municípios oferecem vagas nos serviços de acolhimento para adultos e famílias em situação de rua, principal serviço da proteção social especial de alta complexidade²¹.

21. De acordo com o Censo SUAS 2023, a oferta dos serviços socioassistenciais voltados para a população em situação de rua está presente nos municípios brasileiros da seguinte forma: Serviço Especializado para Adultos em Situação de Rua (Unidades Centros Pop), em 219 municípios (3,9% em relação ao número dos municípios brasileiros); e Serviço Especializado em Abordagem Social, em 265 municípios (4,7% em relação ao número dos municípios brasileiros).

O caso do atendimento em hospitais também merece destaque. A chance de alguém que foi atendido em hospital nos últimos seis meses pernoitar na rua é aproximadamente 50% maior, comparada aos que pernoitam em albergue. Algumas hipóteses que podem explicar esse resultado envolvem o menor acesso dos que pernoitam na rua aos serviços de atenção primária em saúde, a despeito das equipes de consultório na rua, que ainda são insuficientes em relação à demanda. Isso faz com que eles batam à porta do SUS apenas quando sua situação de saúde já é mais grave, além dos próprios agravos de saúde gerados pela desproteção, falta de acesso à água e violência sofrida pelas pessoas que dormem na rua. Por outro lado, para aqueles que relatam como causa da situação de rua um problema de saúde, bem como para aqueles que relatam ter alguma deficiência, a chance é maior de pernoitar em albergues.

Chama atenção ainda o fato de quanto mais tempo uma pessoa está na situação de rua, maiores são as chances de ela pernoitar na rua. Essa relação é consistente ao longo de toda a gradação de tempo na rua captada pelo CadÚnico. Comparados com os que estão na rua há menos de seis meses, os que estão na rua entre seis meses e um ano têm uma chance 25% maior de pernoitarem na rua – chance que sobe para 57% maior entre os que estão na rua há mais de 10 anos. Esse ponto é crucial.

Três fatores podem explicar essa associação entre tempo na rua e pernoitar mais na rua do que em albergue: primeiro, a própria falta de serviços de acolhimento no Brasil para atender à demanda das pessoas em precariedade habitacional, o que leva à permanência nas ruas; depois, a falta de metodologias e parametrização dos serviços de acolhimento, no âmbito do SUAS, para acolhida, permanência, convivência, padrões infraestruturais etc., que leva a arbitrariedades, desigualdades de acesso e de regras, bem como a limites de permanência variados, resultando na tendência da reprodução das práticas anteriores ao SUAS (práticas confessionais, meritocráticas e até repressivas); terceiro, boa parte dos serviços existentes funcionam para a oferta do pernoite, não se constituindo como um espaço para a oferta do serviço integral. Assim, uma pessoa que está em situação de rua há muito tempo tende a ser expulsa do circuito de acolhimento e, na dinâmica de sua circulação e fixação, vai criando vínculos mais fortes com companheiros, territórios e instituições que sustentam sua vida na própria rua, possibilitando seu pernoite mais frequente nela. Esse achado é consistente com a hipótese de que o maior ou menor grau de vínculos sociais construídos no espaço da rua é um fator relevante para compreender a heterogeneidade do fenômeno.

4. CONCLUSÃO: PÚBLICO HETEROGÊNEO REQUER RESPOSTAS DIVERSIFICADAS

No debate sobre a elaboração das diferentes categorias que tentam apreender o fenômeno da existência de pessoas que vivem nas ruas, consideramos os aspectos sócio-históricos específicos do contexto brasileiro. Traçamos a importância do vínculo com a rua e as instituições como dimensões essenciais da definição da heterogeneidade da vida na rua. Como resultado, para continuarmos a progredir no processo de compreender a diversidade que a vida na rua abarca, algumas reflexões devem nortear trabalhos futuros que tenham como preocupação a categorização da população em situação de rua. Destacamos:

- 1.** A importância de bloquear as velhas categorias vinculadas à herança na qual a vida na rua era explicada pelo viés da contravenção penal e responsabilidade individual materializada na figura do mendigo;
- 2.** O reforço da relação do fenômeno de habitar a rua com os processos macrosociais, conjunturais e individuais que produzem e reproduzem situações de vulnerabilidade na rua e fora dela;
- 3.** A potência de revelar o fenômeno no lugar onde ele se apresenta, onde ele se reproduz: na rua. Nesse ponto, aperfeiçoamentos metodológicos são necessários no sentido da construção de categorias operacionais que demonstrem a heterogeneidade das formas que as pessoas em situação de rua desenvolvem sua relação com esse espaço social, como adultos que permanecem nas ruas, adultos que alternam entre as ruas e as instituições, e adultos que permanecem nos serviços públicos – especificamente, os serviços de acolhimento na política de assistência social. Sugerimos que compreender e definir essas diferentes formas de se relacionar com a rua e as instituições podem contribuir para um redesenho da rede de proteção pública. Compreendendo que os serviços de acolhimento são respostas protetivas e temporárias para a falta de teto, há necessidade de múltiplas respostas para esse mesmo problema que dialoguem com a heterogeneidade das pessoas que vivem nas ruas;

4. O reconhecimento de um processo de realização. Tornar-se pessoa em situação de rua é a expressão mais radical da falta de um teto e das condições materiais, afetivas e relacionais para mantê-lo. Dessa forma, ainda que a vida na rua e suas expressões individuais, coletivas e macroestruturais possam – e devam – ser reveladas em sua heterogeneidade, a fim de apoiar categorias operacionais de atuação, a principal questão que atravessa a vida de todos é, no limite, a falta de moradia. As pessoas que vivem nas ruas representam a extrema vulnerabilidade daqueles que estão sem-teto. Assim, categorias operacionais que apoiem múltiplas políticas de moradia precisam ser elaboradas.

Em decorrência da análise aqui proposta, sugerimos que as políticas públicas brasileiras e a academia ainda precisam se debruçar com maior ênfase na instrumentalização da mudança do padrão privatista e desigual de distribuição da propriedade e da moradia no País. É preciso conectar essa discussão com as políticas para a população em situação de rua de forma mais contundente – e com maiores orçamentos. Essa é uma de nossas heranças escravistas e classistas mais profundas. Pouco fizemos para alterar esse quadro ao longo do último século. Até quando será assim?

REFERÊNCIAS

BUSCH-GEERTSEMA, Volker; CULHANE, Dennis; FITZPATRICK, Suzanne. **Developing a global framework for conceptualising and measuring homelessness**. Habitat International, v. 55, p. 124-132, 2016.

COSTA, J. F. **Ordem médica e norma familiar**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979.

CUNHA, J. V. Q.; RODRIGUES, M. **Rua**: aprendendo a contar. Pesquisa Nacional sobre População em Situação de Rua. Brasília: MDS, 2009. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Livros/Rua_aprendendo_a_contar.pdf. Acesso em: 14 ago. 2024.

DAMATTA, R. **A Casa & a Rua**: espaço, cidadania, mulher e morte no Brasil. Rio de Janeiro: Guanabara, 1985.

NEVES, Delma Pessanha. Mendigo: o trabalhador que não deu certo. **Ciência Hoje**. São Paulo, v. 4, p. 28-36. 1983.

NEVES, D. Categorizações deformantes: patrimônio de gestão dos pobres (mendigos, vagabundos, população em situação de rua). **Antropolítica**, n. 29, p. 9-35.2010.

OLIVEIRA, Luciano Márcio Freitas. **"Circulação" e "Fixação": o dispositivo de gerenciamento dos moradores de rua de São Carlos e a emergência de uma população**. 2012. 148 p. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Centro de Ciências Humanas da Universidade Federal de São Carlos, 2012.

_____. **O alcance da proteção social à população em situação de rua: a fuga do paradigma do direito**. 2017. 314 p. Tese (Doutorado em Serviço Social e Política Social) - Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social. Centro de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Londrina. Londrina, 2017.

_____. **Relatório técnico: reordenamento dos serviços socioassistenciais para a população em situação de rua no município de Juiz de Fora MG**. Juiz de Fora, 2022.

População em situação de rua. In: FERNANDES, Rosa C; HELLMANN, Aline (org). Dicionário crítico: política de assistência social no Brasil. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2016.

ROSA, Cleisa Moreno Maffei. **Vidas de rua: destino de muitos**. São Paulo: Hucitec/ Associação Rede Rua, 2005.

SANTIAGO, S. **Tal Conceição, Conceição de tal: classe, gênero e raça no cotidiano de mulheres pobres no Rio de Janeiro das primeiras décadas republicanas**. 2006. 144f. Dissertação (Mestrado em História) - Programa de Pós-Graduação em História, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.

STOFFELS, Marie-Gislaine. **Os mendigos na cidade de São Paulo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

VIEIRA, Maria Antonieta Costa; ROSA, Cleisa Moreno Maffei. **População de rua: quem é, como vive, como é vista**. São Paulo: Hucitec, 1997.

VEIGA, Laura de et. al. In: BRASIL, 2009. **Ministério do Desenvolvimento Social, Assistência Social, Família e Combate à Fome**. Rua, aprendendo a contar. Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua. Brasília/DF, 2009.

03 A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA E O ENFRENTAMENTO AO RACISMO

Autora
Ana Luísa Coelho Moreira²²

1. INTRODUÇÃO

A população em situação de rua representa um dos grupos mais vulnerabilizados na sociedade brasileira contemporânea. Essa realidade é marcada por uma série de fatores que se inter-relacionam, como a pobreza extrema, a exclusão social, a falta de acesso a serviços básicos e, especialmente, o racismo, que estrutura e é estruturado pela dinâmica social. No Brasil, a discussão racial deve ser encarada como questão central, uma vez que desempenha papel fundamental na compreensão da formação da população em situação de rua, ao refletir as desigualdades históricas e as injustiças sociais pelas quais as populações negra e indígena foram e ainda são constantemente acometidas.

Nesse sentido, compreender o racismo como um sistema que estrutura a sociedade (Ribeiro, 2019) – ao classificar quem pode ter algum tipo de poder e quem não pode, quem está dentro e quem está fora – pode contribuir para olhar como o racismo estrutural permeia as diversas esferas da sociedade e como se manifesta, de maneira particularmente cruel, em relação à população em situação de rua. Essas pessoas, além de enfrentarem as barreiras sociais, econômicas e demais inerentes à falta de moradia, sofrem com a discriminação racial, que agrava ainda mais as vulnerabilidades envolvidas. Assim, são evidenciadas as diversas formas de violência, seja física, simbólica ou institucional, reforçando estigmas e negando a essas pessoas o acesso a direitos fundamentais.

22. Psicóloga. Doutora em Psicologia Clínica e Cultura. Mestre em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional. Analista Técnico de Políticas Sociais. Coordenadora no Ministério da Igualdade Racial.

As políticas públicas voltadas para a população em situação de rua ainda carecem de uma discussão racial e de gênero, como pilares históricos, estruturantes e complexos que podem influenciar os rumos da agenda pública. A ausência de uma abordagem interseccional nas políticas públicas faz com que as ações voltadas para este grupo sejam fragmentadas e, em muitos casos, ineficazes.

Nesse sentido, o presente texto traz um debate fundamental, que tem como objetivo provocar uma reflexão acerca da (re)formulação, execução e do acompanhamento das políticas públicas pensadas para a população em situação de rua, e o enfrentamento ao racismo. Além disso, o intuito é provocar o debate sobre o impacto do racismo na vida dessas pessoas, na medida em que se possa reconhecer que as desigualdades raciais e de gênero impossibilitam o avanço de um compromisso democrático de justiça social.

Pautar a luta antirracista neste âmbito requer também o engajamento da sociedade civil e das organizações não governamentais – fundamentais para o diálogo na construção coletiva –, de modo que possa envolver o poder público, a sociedade civil representativa e as próprias pessoas em situação de rua, para que seja possível enfrentar os desafios e construir uma sociedade mais justa.

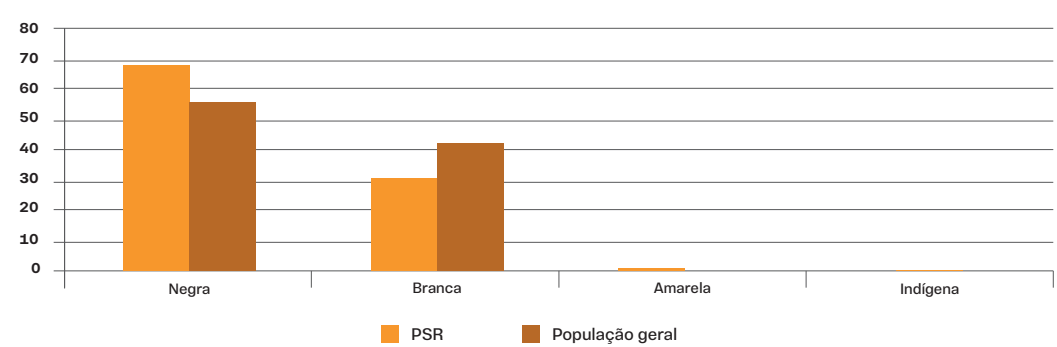
2. POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA, ASPECTOS HISTÓRICOS, E INTERSECÇÕES DE GÊNERO E RAÇA:

De acordo com a pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) sobre a atualização de estimativa de pessoas em situação de rua no Brasil, o total de indivíduos vivendo nas ruas mais que dobrou em um período de sete anos (Natalino, 2022). Em 2015, eram, aproximadamente, 101.854 brasileiros nessas condições, enquanto em 2022 esse número subiu para 281.472. Em relação aos dados do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, em agosto de 2024, a população em situação de rua cadastrada no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) totalizou 292.144 pessoas.

Por outro lado, no que diz respeito aos aspectos de raça e gênero das pessoas em situação de rua, ainda não existe um censo nacional que forneça uma caracterização detalhada dessa população. No entanto, o Programa Polos de Cidadania, da Universidade Federal de Minas Gerais, publicou a pesquisa *“Dados referentes ao fenômeno da população em situação de rua no Brasil”* (Dias, 2021), que utiliza como base as informações do CadÚnico, e revela que, entre a população em situação de rua cadastrada, 14% são mulheres e 86% são homens. No que se refere ao quesito de raça/cor, 68,2% correspondem à população negra, que inclui pessoas pretas e pardas.

O gráfico a seguir, elaborado pelo IPEA (Natalino, 2024), apresenta os dados de raça/cor no comparativo entre a população em situação de rua e a população total brasileira. A partir da imagem, pode-se perceber que a proporção de pessoas pretas e pardas que vivem nas ruas (68,2%) é significativamente superior ao quantitativo de pessoas do mesmo grupo racial na população geral do país (55,9%).

Gráfico 1: PSR e população brasileira por raça ou cor (em %)



Fonte: extraído de NATALINO, 2023. *A população em situação de rua nos números do Cadastro Único.*

Considerando que a maior parte da população em situação de rua no país é negra – um número superior ao quantitativo de pessoas pretas e pardas da população total brasileira, que totaliza 55,6% ou 55,9% conforme dados da PNAD contínua (IBGE, 2023) –, percebe-se a necessidade de abordar de forma mais aprofundada as intersecções que perpassam o público em questão, de modo a contextualizar e compreender alguns fenômenos que marcadamente estão presentes, como o racismo e o sexismo na sociedade.

O racismo estrutural é um fenômeno complexo e profundo que permeia todas as esferas da sociedade, desde as relações interpessoais até as instituições. A sua

manifestação não se dá apenas em atos isolados, mas ocorre em padrões históricos e sociais que perpetuam a desigualdade racial. O racismo estrutural é um conceito utilizado para evidenciar como a sociedade se estrutura para privilegiar alguns grupos raciais, em detrimento de outros. Esse fenômeno se edifica por um conjunto de intersecções calcadas em um processo histórico de opressão e de exploração das classes dominantes, que determinam quais corpos devem viver e quais devem morrer (Carneiro, 2023; Mbembe, 2017).

O período de colonização, e de escravização da população negra e indígena no Brasil transformou essas pessoas em mercadoria dos senhores brancos europeus. Com isso, diferentes formas de exploração foram impostas para o aumento da força produtiva de trabalho nas lavouras, contribuindo severamente para a instauração de um sistema hierarquizado por raças e por condição de humanidades e sub-humanidades (Coelho Moreira, 2022).

Ainda que, por inúmeras pressões internacionais e econômicas, a escravidão tenha sido abolida à época, a elite colonial sentiu-se profundamente ameaçada pelas possíveis instabilidades que poderiam surgir nos seus espaços de poder tradicionalmente ocupados. Assim, embora muitos tenham se oposto, a abolição foi finalmente promulgada, e essa elite colonial, ao ter que lidar com a inaceitável derrocada, continuou a trabalhar (e ainda o faz) para manter viva a memória das hierarquias raciais. Por outro lado, a população negra foi abandonada à própria sorte, com a ausência de possibilidades de reconstrução de sua vida, a partir de direitos que não foram estabelecidos para este fim.

Cabe mencionar que, no ordenamento jurídico brasileiro, pouco mais de um ano após a assinatura da Abolição, o Código Penal de 1890 da nova República incorporou a conhecida Lei da Vadiagem, que atualmente está em trâmite para não ser mais considerada uma contravenção. Essa legislação, fundamentada nas diretrizes de 1830 (que já abordavam questões relacionadas a "vadios e mendigos"), previa punições no fim do século XIX para comportamentos como vadiagem, mendicância, embriaguez, práticas de capoeira e de toda e qualquer manifestação cultural ou religiosa que tivesse alguma relação com os povos africanos. Essas definições foram imediatamente associadas à figura do negro, retratado como o causador da desordem e incitador de revoltas, revelando a verdadeira intenção do Estado de eliminar, tanto de forma simbólica quanto concreta, essas vidas.

Nota-se que, muito antes do processo abolicionista se concretizar, legislações já estavam em curso, edificando as formas de apartação e de marginalização da população negra, a saber: no campo da educação, a Lei nº 1, de 14 de janeiro de 1837, proibia escravos e “pretos africanos”, mesmo que fossem livres ou libertos, de frequentar escolas públicas; o Decreto Couto Ferraz, de 1854, regulamentou o ensino primário e secundário da Corte e impedia que crianças escravizadas, não vacinadas e com diagnóstico de doenças contagiosas frequentassem as escolas (Barros, 2016).

Igualmente nessa direção, entre as legislações que contribuíram para a exclusão das pessoas negras de terem acesso aos mesmos direitos das pessoas brancas, destaca-se a Lei de Terras, de 1850, em que as terras que antes eram do Império poderiam ser adquiridas para fins de propriedade privada. Porém, tal acesso foi limitado somente aos grandes proprietários das antes chamadas “sesmarias” – lotes de terra entregues pela Coroa portuguesa a pessoas que assumiam o compromisso de colonizá-las por meio do cultivo, por tempo determinado –, o que inviabilizava por completo que pessoas negras e pequenos camponeses as adquirissem. Tal processo resultou na concentração das propriedades agrárias nas mãos dos que já ocupavam um lugar na elite nacional, formando-se os grandes latifúndios e fortalecendo a exclusão ao acesso à terra, à propriedade e aos meios de produção.

Esses fatores mencionados sintetizam o que podemos denominar como a origem do fenômeno da situação de rua no Brasil, pois ele culmina com o fim do regime escravocrata e a transição para o trabalho considerado livre e remunerado, no qual foi negado à população negra o direito de poder se inserir nas atividades laborais assalariadas e, conseqüentemente, o direito à integração na sociedade.

Esse panorama mostra como o racismo estrutural está enraizado na constituição e na organização social brasileira. As consequências estruturais do racismo inserem-se na dinâmica das interações, ao lado do patriarcado, das opressões de classe e de outros sistemas discriminatórios que produzem desigualdades interseccionais básicas que determinam as posições relativas ao gênero, à raça e às etnias, à sexualidade, às classes e ao território, gerando opressões que fluem ao longo do tempo, na subalternização dos povos negros (Crenshaw, 2002).

Mesmo com o advento de algumas mudanças constitucionais e políticas, a partir do desenvolvimento de um padrão de proteção social e de cidadania, a situação da população negra e pobre na sociedade brasileira ainda é demasiadamente crítica. Com

a proliferação de políticas conservadoras – que apresentam retrocesso no campo do desenvolvimento de políticas sociais e de direitos humanos –, o que se evidencia são manifestações associadas às marcas da profunda desigualdade social que cerceia e impõe um lugar muito bem demarcado para a população negra.

Essas marcas da desigualdade, por consequência, revelam, entre outros fenômenos, a situação de rua como agravante dos efeitos do modo de produção capitalista que vigora na contemporaneidade. Em outras palavras, as pessoas em situação de rua integram um grupo essencial à reprodução do capital e se constituem como fração da classe explorada que não obteve êxito na troca da sua força de trabalho por salário e condições.

3. A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA E AS POLÍTICAS PÚBLICAS

A luta pela garantia dos direitos das pessoas em situação de rua é uma questão histórica que tem registrado alguns avanços, embora tenha enfrentado significativos retrocessos ao longo do tempo – especialmente, devido às mudanças de governo em diversos níveis: municipal, distrital, estadual e federal.

Em relação aos marcos históricos e normativos que visam assegurar os direitos da população em situação de rua e garantir os objetivos fundamentais da Constituição da República Federativa do Brasil – em especial, a redução das desigualdades e a promoção do bem-estar coletivo, conforme o artigo 3º –, um avanço importante foi a promulgação do Decreto nº 7.053/2009, que institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e cria o Comitê Intersectorial de Acompanhamento e Monitoramento, conhecido como CIAMP-Rua (Brasil, 2009; Brasil, 2019; Brasil 2023).

Tendo em vista afiançar os direitos dessa população, o decreto visa destacar pontos estratégicos a serem consolidados para a população em situação de rua, assegurando sua integração social e cidadania, além de proporcionar condições dignas e acesso a direitos fundamentais. A normativa também estabelece diretrizes para a implementação de políticas públicas, definindo as responsabilidades dos diferentes

níveis de governo em colaboração com a sociedade civil, com foco na inclusão social, econômica e produtiva.

Esse marco na legislação brasileira foi crucial para definir o conceito de população em situação de rua, que descreve um “grupo populacional heterogêneo que compartilha a pobreza extrema, vínculos familiares rompidos ou debilitados e a ausência de moradia convencional regular, utilizando espaços públicos e áreas degradadas como moradia e fonte de sustento, de forma temporária ou permanente, assim como unidades de acolhimento para pernoite temporário ou moradia provisória” (Brasil, 2009).

Adicionalmente, o decreto institui a criação do Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua, que foi posteriormente modificado pelo Decreto nº 9.894, de 27 de junho de 2019. O propósito do Comitê é acompanhar, monitorar e avaliar a implementação da política nacional voltada para essa população no Brasil. Ele é composto por representantes de órgãos governamentais, movimentos sociais e outros membros da sociedade civil envolvidos na criação e execução de políticas públicas voltadas para essas pessoas. Além disso, o Comitê tem como função promover a integração de políticas, monitorar os recursos destinados às ações e avaliar a eficácia das medidas adotadas, garantindo que essas iniciativas atendam às necessidades e aos direitos das pessoas em situação de rua.

Indiscutivelmente, ao longo dos anos, diversas estratégias e intervenções já vinham sendo propostas e implementadas, especialmente devido à pressão da sociedade, à mobilização e à articulação de movimentos sociais, com destaque para o Movimento Nacional da População de Rua (MNPR), o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMMR), e a Pastoral do Povo da Rua.

O Movimento Nacional da População em Situação de Rua (MNPR) surgiu em 2005, em decorrência de uma grande mobilização de pessoas com trajetória de rua em protesto ao bárbaro episódio ocorrido no ano anterior, conhecido como a Chacina da Praça da Sé, onde foram assassinadas sete pessoas que moravam nas ruas de São Paulo. Diversas manifestações e organizações que já existiam se uniram no 4º Festival de Lixo e Cidadania, em Belo Horizonte/MG, e fundaram o movimento visando a mobilização, em todo o país, por melhores condições de vida, dignidade, cidadania, moradia digna e saúde. Atualmente, o MNPR possui uma capilaridade significativa em todo o Brasil, com núcleos de coordenações nacionais em quase todos os estados brasileiros (Melo, 2017).

O Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMMR, 2012) atua como uma organização não governamental em prol dos direitos de crianças e adolescentes em situação de rua. O MNMMR surgiu em 1985, no contexto de redemocratização do Brasil e de questionamentos ao modelo educativo e às políticas sociais, exercendo papel significativo na elaboração do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), aprovado em 1990.

Essas duas instâncias supracitadas, entre outras de extrema relevância, são partes constituintes da participação ativa e cidadã das pessoas em situação de rua na articulação para incidência política em níveis nacional e internacional. São movimentos sociais que traduzem a força da sociedade civil na proteção, promoção e defesa dos direitos.

Por meio de representações como essas, o debate racial tem conquistado densidade no que se refere à incorporação da temática nas normativas, como pode ser observado na Resolução do Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH) nº 40/2020, que dispõe sobre as diretrizes para promoção, proteção e defesa dos direitos humanos das pessoas em situação de rua, de acordo com a Política Nacional para População em Situação de Rua, e considera:

O processo sócio-histórico que permeia a situação de rua não pode ser ignorado pela ótica da formulação de políticas públicas. Após a Abolição da escravatura, não foram destinados à população ex-escravizada quaisquer meios de reparação ou assistência em decorrência do trabalho forçoso e da degradação da dignidade humana. O Estado brasileiro adotou uma postura de completa omissão e descaso em relação aos negros alforriados, substituindo a extinta mão de obra escrava pela força de trabalho europeia, por meio de reserva de vagas e garantia de permanência no Brasil. Devido a isso, os negros foram colocados à margem da sociedade, restando-lhes escassas alternativas de restituir a vida, como: empregos precarizados; moradias irregulares nos grandes centros que deram origem às favelas; e encarceramento e uso das ruas como meio de moradia, trabalho e sobrevivência (CNDH, 2020).

No entanto, percebe-se que, em geral, a atenção de políticas públicas voltadas para a população em situação de rua tem maior expressividade nas áreas de saúde, assistência social e direitos humanos, acompanhando as políticas de trabalho e emprego, moradia, segurança alimentar e educação.

No âmbito da saúde, as estratégias de cuidado geralmente são desenvolvidas pelas equipes de Consultório na Rua, serviço vinculado à Rede de Saúde Mental e à Política

de Atenção Básica à Saúde. No que se refere à Política Nacional de Assistência Social, os CRAS, Centros Pop, CREAS e os serviços de abordagem social e de acolhimento (como abrigos, casas de passagem e repúblicas) são equipamentos socioassistenciais também destinados à população em situação de rua. Todavia, considerando essas duas políticas principais, que possuem equipe e espaços físicos exclusivos para atendimento destinados a essa população, nota-se que, ainda assim, são muitas as barreiras encontradas para que, de fato, os direitos sejam garantidos.

Embora as ações destinadas à população em situação de rua estejam relacionadas a diferentes setores – como políticas de habitação, trabalho e renda, educação, assistência social, direitos humanos, saúde, e segurança alimentar e nutricional – poucos são os programas, projetos e as ações propositivas que envolvem a temática do racismo como fator estruturante e estrutural das relações sociais, econômicas e culturais. Da mesma forma, as questões de gênero praticamente não ganham fôlego no palco dos debates interinstitucionais, cujo tema central é a população em situação de rua.

Nesse sentido, o silenciamento que paira sobre o racismo e as políticas para a população em situação de rua cria sérias barreiras que impedem essas pessoas de usufruírem de seus direitos com dignidade. Infelizmente, ainda é comum as pessoas em situação de rua serem barradas ou constrangidas nos espaços públicos e não conseguirem acesso a serviços. Todas essas situações podem implicar uma série de consequências, como higiene pessoal precária, desenvolvimento de doenças e agravos, dificuldades de sociabilidade e de transtornos mentais, impedimentos para acessar alimentação digna e nutrição adequada, vestimentas, entre outras questões. Isso também pode reverberar na não procura por atendimento necessário, em virtude de a pessoa se sentir rechaçada naquele lugar que deveria estar a serviço de toda a sociedade.

4. AS MULHERES EM SITUAÇÃO DE RUA E OS DESAFIOS INTERSECCIONAIS

As mulheres negras, ao longo da história, configuram-se como símbolo de luta e de resistência. Em relação àquelas que estão em situação de rua, vários aspectos pre-

cisam ser considerados, principalmente no que se refere às violências de gênero, às múltiplas causas que as vulnerabilizam e como seus corpos são arduamente atacados. É inegável que habita no imaginário social a ideia de subalternidade das mulheres em relação aos homens, o que se expressa nas ruas, por exemplo, na distribuição das tarefas, no “correr” do dia a dia, nos cuidados despendidos, na organização do mocó, entre outras ações (Coelho Moreira, 2022).

Algo que se destaca nas falas das mulheres que vivenciam as ruas cotidianamente é o desafio de ter privacidade e condições para realizar a higiene íntima, que representa uma grande barreira para elas, por muitas vezes não possuírem um local apropriado para utilizarem o banheiro, tomarem banho ou escovarem os dentes.

Embora exista bastante complexidade sobre o assunto, tem-se tornado mais frequente a discussão sobre a dignidade menstrual; com isso, foi criado um programa específico, no âmbito do governo federal, para que haja distribuição gratuita e contínua de absorventes higiênicos nas Farmácias Populares, para pessoas com idade entre 10 e 49 anos, integrantes de famílias inscritas no CadÚnico, incluindo pessoas em situação de rua (Brasil, 2024).

De acordo com o Ministério da Saúde, a iniciativa tem como objetivo promover a saúde de quem menstrua, por meio de ações educativas de divulgação, formação de agentes e acessos a protetores menstruais, como absorventes internos ou externos, descartáveis ou reutilizáveis, coletores ou calcinhas menstruais – tudo isso com vistas a combater a pobreza menstrual (Brasil, 2024).

Outro ponto que chama atenção é o direito de exercer a maternidade. Diversos estudos apontam que a situação de rua, por si só, já pode ser consideravelmente traumática, considerando a privação de direitos que vigora. No entanto, quando são mulheres em situação de rua com filhos, essa experiência pode ser ainda mais nefasta, podendo levá-las a manifestarem sintomas depressivos, de ansiedade aguda e sentimento de perda, devido ao acúmulo de responsabilidades que recaem para essas mães, como prestar os cuidados necessários e lutar pela vida, segurança e manutenção da guarda dos filhos (Welch-Lazoritz et al, 2014).

Geralmente, as mulheres que estão desempenhando a função de maternidade ao longo de sua trajetória nas ruas, ou geraram os filhos, ou são mulheres da família (como tia/avó, sogra), ou amigas da família que possuem a responsabilidade de to-

mar conta da criança, ou aquelas que tinham a guarda do filho e perderam, passando então para a tutela do Estado. Há também outras mães cujos filhos estão presos, mortos ou passando por alguma situação de extrema vulnerabilidade e longe do convívio familiar (Welch-Lazoritz et al, 2014). Percebe-se que, quando se somam marcadores interseccionais como raça, gênero, classe social, etnia, sexualidade, deficiência e território, outras relevâncias vêm à tona.

Assim, pode-se observar que o componente da violência de gênero sobressalta nas vivências da rua, visto que pode estar relacionado a diferentes situações pelas quais as mulheres, principalmente as negras, vivenciam nessa condição, conforme exemplificado a seguir:

Em conversas com algumas mulheres, elas afirmam que “moradora de rua” sofre por estar sozinha e corre o risco de apanhar de homens e de mulheres que vivem nas ruas, seja por motivos de ciúmes, drogas ou rivalidades femininas. Também há a iminência de violências institucionais (cometidas por policiais, seguranças, vigilantes etc.). No entanto, quando estão comprometidas com homens, correm o risco direto de sofrer violência dos seus próprios companheiros, ficando, então, subjugadas a escolher entre apanhar de um (e somente dele) ou, quando solteiras, estarem sujeitas a apanhar de vários outros e outras na rua (Moreira, 2021, p.45).

Consequentemente, é corriqueiro as mulheres relatarem sobre a sensação de não lugar e o sentimento de solidão, que pode estar relacionado diretamente ao parceiro/à parceira, mas também em relação a amigos, familiares e pessoas da convivência em momentos anteriores ao vivido nas ruas. Torna-se preponderante nas narrativas dessas mulheres o fato de terem que estar prontas para enfrentar todo tipo de adversidade, seja alimentação, doença, morte, saudade, fome e até mesmo ter lugar para dormir com certa segurança, local para se higienizar, onde “manguear”²³, e em quem confiar (Coelho Moreira, 2022).

Diante disso, o olhar atento para as mulheres em situação de rua e a efetivação de abordagens interseccionais ressalta-se como algo extremamente necessário, inclusive para compreender como as especificidades acontecem no cotidiano das ruas, bem como quais são as medidas cabíveis a serem tomadas para que, de fato, essas pessoas possam ser verdadeiramente inseridas nas políticas públicas.

23. Termo utilizado popularmente que se refere ao ato de pedir algo a alguém nas ruas.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por fim, compreende-se que as pessoas em situação de rua foram forjadas pelas consequências do período colonial, escravocrata e delineadas pela lógica do racismo. É importante salientar que ainda há muito caminho pela frente na constituição dos direitos da população em situação de rua, e no aprimoramento das políticas públicas.

Questões implícitas e explícitas necessariamente precisam aparecer no debate, tais como: a não autorização vigente de corpos negros na ocupação de espaços públicos das ruas, as políticas públicas seletivas que não consideram as especificidades desta população; as perversidades do capitalismo e os efeitos nocivos do racismo, sexismo, patriarcado e das demais opressões interseccionais.

Dessa maneira, o uso da tecnologia ancestral chamada de *aquilombamento* pode servir como uma estratégia de luta e de sobrevivência, principalmente para as pessoas pretas e pardas em situação de rua, como nos mostra Beatriz Nascimento, ao afirmar que o ato de se aquilombar é um movimento de resistência contra hegemonia que se dá a partir do corpo político (Nascimento, 2007).

REFERÊNCIAS

BARROS, S. P. de. **Escravos, libertos, filhos de africanos livres, não livres, pretos, ingênuos: negros nas legislações educacionais do XIX. Educação e Pesquisa [online]**. 2016, v. 42, n. 3, p. 591-605. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1517-9702201609141039>>. ISSN 1678-4634. <https://doi.org/10.1590/S1517-9702201609141039>.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Cartilha Programa Dignidade Menstrual: um ciclo de respeito**, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/saude/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/cartilhas/2024/dignidademenstrual._.

_____. **Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009**. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências.

_____. **Decreto nº 9.894, de 27 de junho de 2019.** Dispõe sobre o Comitê Intersectorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua.

_____. **Decreto nº 11.472, de 6 de abril de 2023.** Altera o Decreto nº 9.894, de 27 de junho de 2019, que dispõe sobre o Comitê Intersectorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua.

CARNEIRO, S. **Dispositivo de racialidade:** a construção do outro como não-ser como fundamento do ser. Rio de Janeiro: Zahar, 2023.

CNDH. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 40, de 13 de outubro de 2020.** Dispõe sobre as diretrizes para promoção, proteção e defesa dos direitos humanos das pessoas em situação de rua, de acordo com a Política Nacional para População em Situação de Rua.

COELHO MOREIRA, A. L. **O lado de dentro da rua: o corpo-morada nas narrativas de mulheres negras em situação de rua.** Tese de Doutorado em Psicologia, Instituto de Psicologia, Universidade de Brasília, Distrito Federal, 2022.

CRENSHAW, K. W. **A interseccionalidade na discriminação de raça e gênero.** In: VV.AA. **Cruzamento: raça e gênero.** Unifem, 2004.

DIAS, A. L. F. (Ed.). **Dados referentes ao fenômeno da população em situação de rua no Brasil - Relatório técnico-científico.** Plataforma de Atenção em Direitos Humanos, Programa Polos de Cidadania, Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. Marginália Comunicação, 2021.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Anual: divulgações estruturais e especiais.** Rio de Janeiro: Sidra/IBGE, 2023. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pnadca/tabelas>.

MBEMBE, Achille. **Políticas da Inimizade.** Lisboa: Antígona, 2017.

MELO, T. H. de A. G. **A rua e a sociedade:** articulações políticas, socialidade e a luta por reconhecimento da população em situação de rua. 2011. Tese de Doutorado. – Curitiba, 2011.

MOREIRA, A. L. C. Processos de subjetivação de mulheres negras em situação de rua: perspectivas interseccionais e antirracistas. In: **Mulheres na Sociedade em Tempos de Crise**. Carvalho et al. Editora Visibilidade Feminina, 2021.

MNMMR. Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua. **Psicologia: Ciência e Profissão** [online]. 1988, v. 8, n. 1. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1414-98931988000100007>. Epub 28 Set 2012. ISSN 1982-3703. <https://doi.org/10.1590/S1414-98931988000100007>.

NASCIMENTO, Beatriz. O conceito de quilombo e a resistência cultural negra. In: RATTIS, Alex. **Eu sou atlântica: sobre a trajetória de vida de Beatriz Nascimento**. SP: Instituto Kuanza, p. 117-125. 2007.

NATALINO, M. A. C. Nota Técnica. Estimativa da População em Situação de Rua no Brasil (2012-2022). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2022.

_____. **A população em situação de rua nos números do Cadastro Único**. Brasília: Ipea, 2023. (Texto para Discussão). Publicação Expressa. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/12642>.

RIBEIRO, D. **Pequeno manual antirracista**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

WELCH-LAZORITZ, M. L., WHITBECK, L. B., & ARMENTA, B. E. **Characteristics of Mothers Caring for Children During Episodes of Homelessness**. Community Mental Health Journal, 51(8), 913-920, 2014. <http://doi:10.1007/s10597-014-9794-8>.

04 A FÁBRICA DE SALSICHAS E ESTATÍSTICAS: DILEMAS DA VISIBILIZAÇÃO DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

Autoras

Joana Mostafa²⁴

Tatiana Sandim²⁵

1. INTRODUÇÃO

Após onze anos do último censo da população em situação de rua²⁶ no Distrito Federal (DF), ao longo de cinco dias no mês de fevereiro de 2022, foi a campo um novo censo, coordenado pela Companhia de Planejamento local, a Codeplan.

A companhia captou recursos junto à Câmara Legislativa do Distrito Federal para a realização da pesquisa e buscou parceiros para o desenvolvimento das atividades em especial, para a elaboração da metodologia. Era 2020. O Brasil vivia uma pandemia que agravava a situação das pessoas em situação de rua e tornava mais urgente o levantamento dos dados, mas também dificultava a aproximação entre instituições e o diálogo sobre a realização da pesquisa.

A Secretaria de Desenvolvimento Social (Sedes), o Fundo das Nações Unidas para as Populações (UNFPA) e a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) responderam prontamente ao convite, e teve início uma sequência de reuniões virtuais e semanais, para o planejamento. Nesse processo, levantamos experiências nacionais e internacionais, buscamos alinhamento à realidade

24. Economista. Doutora em Sociologia, Técnica de Planejamento e Pesquisa do IPEA.

25. Psicóloga. Doutora em Administração Pública e Governo. Professora da Universidade de Brasília.

26. GATTI, Bruna Papaiz; PEREIRA, Camila Potyara (Orgs). Projeto Renovando a Cidadania: pesquisa sobre a população em situação de rua do Distrito Federal. Brasília: Gráfica Executiva, 2011.

geográfica, urbanística, política e social do Distrito Federal, dialogamos com outros segmentos sociais, com os vários representantes das pessoas em situação de rua, e com muitos órgãos e instituições públicas: IBGE, secretarias distritais, Ministério Público, Defensoria Pública, Pastoral da Rua, entre outros. Foram aproximadamente 18 meses até estarmos suficientemente preparados para a coleta dos dados.

Este texto é um diálogo entre as autoras que participaram do censo a partir de diferentes lugares: uma, com outros colegas do IPEA, acompanhou de perto o trabalho dos recenseadores em campo, e dialogou sobre a preparação e coleta, sobre os limites e as possibilidades, sobre os dilemas que o fenômeno e o contexto impõem, e as estratégias para lidar com eles; a outra coordenou o trabalho de planejamento e desenvolvimento da coleta, análise e publicação dos resultados desde o órgão responsável pela pesquisa – antiga Codeplan, atual Instituto de Pesquisas e Estatísticas do Distrito Federal (IPEDF).

O diálogo proposto aqui faz parte do caminho entre a rua e o gabinete, entre a vida na rua e as instituições de planejamento e pesquisa. Seu objetivo é expor, em uma só narrativa, o processo de transformação, de tradução da vida, em toda a sua complexidade, em dispositivos estatais, como é o caso da contagem, nomeação e conceitualização de uma *população*, de um segmento sociológico da massa viva: uma *população em situação de rua*. Essa tradução é fadada a erros e exclusões. Porém, como veremos, possui a grande virtude de tornar possíveis a percepção, o conhecimento e, como consequência, a gestão biopolítica dessa massa viva por meio do reconhecimento de demandas e da organização de ofertas estatais (FOUCAULT, 2008).

Sejamos honestas, cientificamente: nenhuma de nós duas chegou exatamente à rua²⁷. Ziguezagueamos e nos equilibramos em cima do meio-fio, como fazem as crianças. Não temos histórico de rua, não vivemos ou tivemos pessoas próximas que viveram na rua; portanto, não temos, propriamente, a suposta autoridade da experiência de rua. Entretanto, tomamos parte de processos de conhecimento, percepção e saberes sobre a rua, e o fizemos de dois pontos de vista, duas posições diferentes: uma, com maior intensidade etnográfica, tendo convivido quase diariamente com as pessoas em situação de rua do centro de Brasília ao longo de oito meses, por meio do trabalho de uma ONG especializada em redução de danos; a outra, com profundo conhecimento da atuação e das práticas institucionais de produção de dados sobre essa população, por meio de censos e contagens, bem como de registros administra-

27. Ponto sugerido por um dos colegas do IPEA que participou da pesquisa etnográfica e da coleta da Codeplan.

tivos, além de engajamento com líderes políticos e grupos organizados sobre a pauta dos direitos da população em situação de rua.

Um censo como o empreendido pela Codeplan em 2022 é uma admirável operação de guerra cuja análise poderia revelar um pouco de como as salsichas, as leis e as estatísticas são feitas²⁸. Censos como estes revelam dados politicamente sensíveis que, uma vez levantados, expõem falhas nas políticas já existentes e demandam novas ações. São salsichas produzidas a contragosto, ou seja, nos pareceu uma boa entrada para problematizar os processos, por vezes tumultuados, contingentes e conflituosos, que traduzem o invisível, o indiscernível, o múltiplo em ordem, em conceito, em comunidade, em população. Esperamos contribuir com o aprimoramento desses processos de captura estatal (DELEUZE; GUATTARI, 1997). Ainda que as salsichas fiquem saborosas, não sabemos bem o que está misturado ali, e lançamos certa opacidade ao processo perturbador que as deixa roliças e vermelhinhas, mas nos parece vital sempre revistar esses processos, a fim de aprimorá-los e perceber suas violências e exclusões.

A contagem recém-empreendida pelo censo resultou na localização de 2.938 pessoas em situação de rua no Distrito Federal, em fevereiro de 2022, das quais 32% “não quiseram ou não puderam responder o questionário” (CODEPLAN, 2022, 33), mas foram contadas. Entre as características sociodemográficas levantadas e que, de modo geral, confirmam as informações apuradas em 2011, observou-se que: 81% das pessoas em situação de rua são do sexo masculino; 47% têm entre 31 e 49 anos de idade; 71% são pessoas negras; 46,3% estão há cinco anos ou mais morando na rua; e 52% não são originalmente do DF, dos quais 45% migraram para procurar trabalho.

Muitas outras características foram levantadas, e são de extrema importância, como o fato de 38% terem relatado problemas de depressão ou transtornos mentais, além de 41% terem ficado pelo menos 24 horas sem comer nos últimos sete dias antes da coleta. São graves os problemas de saúde psíquica e de insegurança alimentar no grupo pesquisado, e eles precisam ser objeto emergencial de políticas públicas.

Na parte 2 abordaremos as questões conceituais e de planejamento do censo; alguns dos dilemas vividos em campo no momento de aplicar o censo nas ruas do DF serão investigados na parte 3; e na parte 4, problematizaremos os desejos em torno da visi-

28. Referência à famosa frase atribuída a Bismarck: “Leis são como salsichas, é melhor não ver como elas são feitas”.

bilidade-invisibilidade da população em situação de rua para, em seguida, traçarmos uma breve conclusão.

2. DEFINIÇÕES CONCEITUAIS PRÉVIAS AO CAMPO

O censo foi a campo depois de um longo processo consultivo e de preparação intelectual, para que fossem devidamente pactuados conceitos, formulários, divulgação e, finalmente, fosse contratada a sua coleta. Tanto os esforços empreendidos pela Codeplan quanto pela empresa contratada para realizar a coleta, com comprovada experiência em censos desse tipo, além da capacitação e experiência dos recenseadores, foram planejados detalhadamente e, em larga medida, correram conforme o esperado e aportaram um nível satisfatório de qualidade a todo o processo. O relatório de resultados preliminares da pesquisa conta um pouco dessa história²⁹. Não obstante, este fato não reduz; apenas torna ainda mais nítida certa impossibilidade intrínseca de tornar os “da rua” uma *população*, sem que diversas operações de tradução e de imposições científicas operem.

Antes que toda essa operação fosse a campo, a preparação começou pelo mais elementar ponto a ser debatido em uma pesquisa dessa natureza: Quem são as pessoas em situação de rua? Como identificá-las? Quais são suas características distintivas? O debate sobre o conceito consumiu muitas reuniões preparatórias. O conceito da Política Nacional da População em Situação de Rua (Decreto nº 7.503, de 23 de dezembro de 2009), embora tenha sido elaborado com a participação do público a que se refere, parecia, para os parceiros que lidam com o cotidiano das ruas, inadequado para caracterizar esse grupo atualmente – especificamente, no Distrito Federal. Isso porque os critérios conceituais são restritivos; é preciso agregar dimensões como a extrema pobreza, o rompimento ou a fragilização dos vínculos familiares, a ausência de moradia e o uso da rua para moradia e/ou sustento. Ocorre que, no Distrito Federal, a realidade mostra que algumas das pessoas têm moradia fixa, mas não conseguem voltar a ela todos os dias, porque não têm como pagar ou porque é muito longe e não vale a pena. Algumas delas trabalham com a coleta e a venda de mate-

29. Veja o relatório preliminar dos resultados em <https://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2021/12/Relatorio-Perfil-da-Populacao-em-Situacao-de-Rua-no-Distrito-Federal.pdf>.

rial reciclável, e precisam “vigiar” o produto do seu trabalho durante a noite. Parte dessas têm vínculos familiares e, com a renda do trabalho ou dos benefícios sociais, não estão, necessariamente, em situação de extrema pobreza. E, em todo o país, o agravamento das condições sociais no período recente tem levado famílias inteiras a viverem juntas em espaços públicos³⁰.

Como lidar com essa realidade? Como produzir um conceito flexível para caber as diferentes situações e com limites claros o suficiente para isolar as pessoas em situação de rua dos demais grupos que podem obter o sustento das ruas – flanelinhas, vendedores nos sinais –, mas não demandam as mesmas ações governamentais para proteção social? Elaboramos um conceito, e naufragamos na sua operacionalização.

Observando os conceitos adotados em países como Canadá e Índia, na União Europeia e em vizinhos latinos, como a Colômbia e o Chile, concluímos que era preciso nos desvencilhar do conceito nacional e chegamos à definição de um conceito novo:

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, p. 16).

O texto sintetiza diferentes possibilidades de interação com a rua que têm como ponto comum a caracterização de uma “situação de rua” na qual os sujeitos estariam aptos a se tornarem sujeitos da ação estatal. A identificação com a rua nos parecia tão importante que mantivemos no censo uma questão para aferi-la, e soubemos que 26% dos entrevistados não se consideram pessoas em situação de rua – dado, em si, muito interessante.

O naufrágio ficou patente no momento de elaborar os instrumentos de coleta. Como identificar as dinâmicas relacionais com a rua, os vínculos com a rua? Como entender, em poucas questões objetivas, se alguém mantém laços sociais e afetivos com outras pessoas em situação de rua (considerando que nós mesmos não sabíamos – para fins de pesquisa – quem eram as pessoas em situação de rua)?

30. AGÊNCIA ESTADO. Cresce em SP o número de famílias em situação de rua. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2022/01/31/cresce-em-sp-o-numero-de-familias-em-situacao-de-rua.htm>. Acesso em: 20 mai. 2024.

O relatório preliminar da Codeplan contrasta sua definição de população em situação de rua com outras adotadas nesse tipo de pesquisa, seja em outras localidades brasileiras, seja no resto do mundo. As discordâncias e evoluções relativas às definições dessa população giram em torno de se colocar maior acento sobre a falta de moradia e vínculo familiar adequado – como denota o termo em inglês *homeless* ou o termo em francês *sans-domicile-fixe* ou, ainda, como enuncia a Política Nacional para as Pessoas em Situação de rua, que adotou a quebra dos vínculos familiares como parte da definição – ou maior acento sobre a própria vida na rua: se dorme ou não, se realiza a maior parte das atividades de sustentação de sua vida no espaço público.

Adicionalmente, as definições podem misturar esses polos e torná-los mais ou menos abrangentes, como no caso de só se considerar *homeless* quem não tem moradia fixa *versus* aquelas que, apesar de fixas, não são adequadas, apresentando precariedade ou déficit habitacional. Das definições voltadas para a vida na rua, contrapõem-se, por exemplo, aquelas que só consideraram pessoas que dormem na rua *versus* aquelas que também consideram as pessoas que passam todo o tempo na rua, trabalham, mangueiam³¹, comem, tomam banho, se divertem e depois dormem espremidas em um barraco precário de um amigo numa comunidade pobre.

Já se intui que essa é uma discussão difícil, que trata do estabelecimento de uma fronteira diferencial³², e que a definição desse dispositivo de medição tem alto grau de arbitrariedade, de contingência e de política. Como resumiu um dos meus colegas do IPEA, que também acompanhou a coleta: “quando esse número estiver na tabela, isso tudo fica para trás. É o efeito estado, o efeito *estatístico*.”³³. Um curso inteiro de Michel Foucault resumido em uma frase!

Por mais que o conceito possa ser abrangente, tomado assim como uma definição *a priori*, teórica, distante do território, ele é sempre uma abstração que precisará ser produzida em campo, com os recenseadores caminhando à noite, percorrendo certas rotas e, de certo modo, vestidos, de uma certa forma, numa relação corpórea e

31. Palavra pouco usada, mas difundida no Distrito Federal entre a população de rua. No dicionário, está definida como “usar de artifícios, especialmente para obter o que se deseja”. Nas ruas, refere-se ao ato de pedir.

32. Conceito de Karen Barad (2017), assim como intra-ação, cortes agenciais, dispositivo de medição, entre outros que serão explanados mais à frente. O estabelecimento de um conceito como a definição de população em situação de rua é um esforço de estabelecer uma fronteira que supostamente divide a população sem qualquer ambiguidade, estabelecendo uma diferença socialmente construída.

33. Neste texto, utilizam-se aspas duplas para palavras citadas ou palavras e conceitos utilizados pelos participantes da pesquisa. Palavras cujo significado busca-se problematizar, evidenciar ou utilizar de forma não usual, bem como neologismos e palavras em língua estrangeira, estarão em itálico. Aspas simples serão reservadas para citações dentro de citações.

emocional com a paisagem da pesquisa. Primeiro, há a necessidade de os recenseadores decidirem, com conceitos extraoficiais, se dada pessoa que encontrarem é candidata a responder o censo, candidata a compor aquela população. Essa identificação extraoficial é eivada de *a priores* morais, fenotípicos e estereótipos: "e aquele, *tem cara?*" – um recenseador consulta o outro –, "ai, acho que sim, vamos lá". O "ai" denota certo impasse. De fato, é uma decisão arriscada, pois questionar uma pessoa sobre a possibilidade de ela ser "da rua" é de tal forma degradante que causa um constrangimento enorme para todos³⁴.

No primeiro dia de campo, uma dupla que percorria o território a pé, em busca de potenciais participantes, encontrou uma mulher sentada na pequena escada à porta de uma agência bancária. Estava ladeada por duas crianças, com roupas velhas e sujas. Pedia dinheiro (mangueava). Seria objeto do censo? A dupla se apresentou e o breve diálogo nos contou que ela passava o dia pedindo como forma de sustento, mas tinha uma casa para onde já se dirigiria em breve. Ficou fora de nosso levantamento.

Assim, a despeito de um rico processo de discussão sobre a definição de população em situação de rua, a definição que prevaleceu para a coleta foi bastante simples e instrumental: dormir na rua ou em serviço de acolhimento no dia da coleta, ou por pelo menos um dia ao longo dos últimos sete dias anteriores à coleta. Somaram-se as pessoas que estavam em instituições destinadas ao acolhimento exclusivo de pessoas em situação de rua e pessoas que, mesmo em comunidades terapêuticas, haviam estado ao menos uma vez nos últimos sete dias dormindo na rua antes da internação. Se a pessoa estava em condições e aceitou ser entrevistada, o formulário ajuda a validar/invalidar a condição de rua, por meio de perguntas filtro, a fim de identificar se ela se encaixa na definição de população em situação de rua adotada pelo censo. Novamente, mesmo sendo bastante simples, o maior desafio em campo foi o de ver e identificar quem supostamente se encaixava na definição.

Uma estratégia comum para minimizar os dilemas da identificação das pessoas para responder o questionário é montar equipes de coleta com pesquisadores profissionais e pessoas com trajetória de rua. Além de terem o olhar mais treinado na identificação, são profundas conhecedoras do território, sabem localizar espaços pouco visíveis e identificar vestígios da presença atual ou recente de pessoas em situação de rua.

34. Essa pergunta e o enorme constrangimento de abordar alguém que talvez não se enquadrasse, foram relatados pelos três pesquisadores do IPEA que acompanharam o campo, em diferentes equipes e dias de coleta.

A presença de pessoas com esse perfil possibilita, ainda, o acesso a espaços de aglomeração que, sabidamente, sem elas não seria possível. Entre os riscos identificados previamente, estava a possibilidade de as pessoas na rua evitarem a interação com o Estado, uma vez que a face mais presente nesse contato é a da segurança pública. Ademais, esse grupo participa frequentemente de estudos acadêmicos sem que, contudo, sua vida seja alterada em função das evidências produzidas, o que gera certa exaustão no contato com pesquisadores.

A mistura de perfis agrega pequenos desafios à objetividade dos pesquisadores profissionais e ao uso da tecnologia para manejar os *tablets* para preencher os questionários. Desafios desprezíveis face aos ganhos aportados na qualidade e na possibilidade de coleta de dados. Sem as pessoas com trajetória de rua, a coleta de dados metodologicamente adequada é inviável.

3. FABRICANDO AS SALSICHAS: OS DILEMAS, AS TRADUÇÕES E EXCLUSÕES DO TRABALHO DE CAMPO

A metodologia utilizada para planejar o deslocamento das equipes em campo é chamada de *Point in Time (PIT)* e amplamente usada em países desenvolvidos, com destaque para o Canadá, onde voluntários realizam censos de forma regular. Nesse procedimento, a passagem da equipe de coleta pelos espaços é feita em uma única vez. Falávamos sempre no treinamento e durante o campo: “não existe voltar”. Isso porque cada equipe tem um perímetro dentro do qual pode se deslocar e deve fazê-lo de forma a sempre “avançar” sobre o território, de forma ordenada, coordenada e objetiva. Cada supervisor(a) distribuía a equipe em duplas e dava a cada uma delas uma fração do polígono. A soma desses polígonos menores deveriam ser igual à área do polígono maior, sob responsabilidade desse(a) supervisor(a).

A soma das áreas de todos os supervisores em um dia de coleta representava a fração do território a ser pesquisado. Todo o Distrito Federal foi dividido em cinco partes e cada uma delas foi esquadrinhada pelas equipes em um dia de coleta. A divisão

entre as áreas e a ordem de coleta foram definidas considerando os fluxos de deslocamento das pessoas no território. O método pressupõe que essa é a estratégia mais eficiente para evitar a subenumeração (não contar alguém) ou a dupla contagem.

Apesar de amplamente utilizada, os dilemas não são poucos. Ainda no primeiro dia de coleta, uma dupla encontrou, no centro do que parecia um teatro de arena em uma praça, vestígios de que um grupo estaria morando ali: restos de um fogão improvisado, um cobertor, marmitas vazias. Onde estariam as pessoas? Outros pesquisadores as encontrarão? Como registrar esse evento? Não havia respostas para as perguntas, mas era claro que voltar mais tarde não era uma opção.



Fonte: arquivo pessoal

O modo de percorrer o território de uma operação de guerra é caracterizado pela marcha e não pelas práticas perambulatórias das pessoas em situação de rua (INGOLD & VERGUNST, 2016, p. 12-13), pela paisagem como mapa e não como caminhos de fazer vida. Seu método é de varredura de poligonais por diferentes equipes, de forma rápida, a fim de percorrer grandes distâncias em poucos dias, justamente para reduzir o risco de dupla contagem ou sub-enumeração (CODEPLAN, 2022, 17). Esse risco advém da movimentação permanente e imprevisível pelos caminhos de sustentação da vida desse grupo.

É como se o método quisesse congelar a população de rua no mapa que os supervisores receberam antes de ir a campo, com os devidos polígonos e pontos de maior concentração, plotados com os dados das abordagens do Serviço Especializado de Abordagem Social (SEAS). Como se pudesse frear o movimento das pessoas da rua, combatendo sua velocidade com velocidade.

No entanto, ao marchar, de carro ou a pé, percorríamos as ruas e avenidas esquadrihadas da cidade planejada e do censo planejado, rotas que operam “um modo de manter os habitantes para fora da paisagem, ao tempo em que trazem os invasores para dentro” (INGOLD & VERGUNST, 2016, p. 13). Habitar caminhando é radicalmente diferente de ocupar marchando, o que dificultou as equipes do censo de ver a vida ao longo, no meio dos caminhos. Isso gerou diversos “pontos cegos”, principalmente quando marchamos de carro, “de noite, com vidro fumê, parecia um safari”³⁵.

[Tatiana: Ai meu Deus, cada coisa que a gente faz! Que aflição!

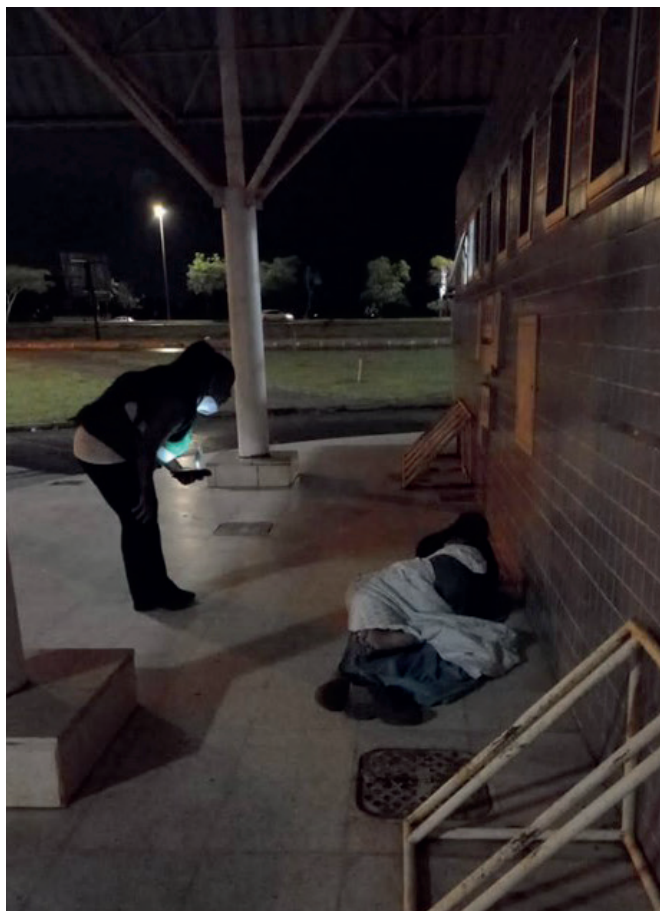
Joana: Sim. São as decisões corajosas que precisam ser feitas para produzir dados e políticas públicas num país como o nosso. Nesse caso, realmente, não existe perfeição.]

Ver, perceber, contar, ficou condicionado pelo modo como se percorreram os caminhos: modo planejado, estratificado e alheio aos hábitos desse grupo. Não obstante, esse modo de percorrer o território é imposto pelo imperativo da medição, de se contar de forma a manter a unicidade e a cobertura: abranger todos, mas sem contar duplamente. Até hoje, não existe método comprovadamente mais eficiente que esse. Existe, claro, a possibilidade de ter mais orçamento para contratar mais recenseadores, mais carros etc. Isso sim traria ganhos expressivos para melhorar a coleta.

Noutro exemplo, nós e os recenseadores responsáveis por percorrer alguns polígonos de Taguatinga Norte, na noite de sua varredura, descíamos uma avenida que marcava o limite do polígono. Do outro lado da rua, identificamos um homem maltrapilho carregando uma carroça de madeira com papelão e material reciclável. Vimos. Mas enquanto nos alertávamos uns aos outros e nos perguntávamos se “era ou não era”, o homem virou numa rua transversal que já estaria contemplada por um polígono de responsabilidade de outra equipe. O que fazer? Ele caminhava muito rápido; então, enquanto um recenseador ficou paralisado pensando, uma recenseadora disparou em corrida atrás do homem. Quando finalmente o alcançamos, e apesar de seu susto pelo modo como o abordamos, pudemos preencher o questionário. Ao voltarmos à

35. Diário de campo dos colegas do IPEA de 9/02/2022.

avenida, o recenseador que ficou sozinho nos deu uma bronca, alegando que não devíamos ter feito aquilo, que se tratava de um território que não entrava em nossa marcha. Ele também ficou com medo e raiva de ter sido deixado sozinho. Tomamos a decisão mais acertada? Não há resposta para essa pergunta.



Fonte: arquivo das autoras.

A barreira do medo nos impediu, por exemplo, de considerar traficantes para a contagem. Pontos de concentração de pessoas em uso de drogas, as chamadas cenas de uso, foram habilmente abordadas por pessoas com trajetória de rua e, em alguns casos, a coleta direta foi possível. Em um desses locais, parte da equipe coordenadora do censo se posicionou a certa distância para observar o trabalho, com a equipe de filmagem que registrava as atividades de coleta. Rapidamente, uma mulher saltou de seu colchão e correu na direção do grupo, indagando, com alguma violência, o que faziam ali. A câmera os intimidou antes que a equipe pudesse explicar que não estava ligada.

A barreira dos estereótipos nos impediu, por exemplo, de considerar flanelinhas para a contagem, e pessoas brancas, ou que estavam bem-vestidas, ou que não estavam sentadas/deitadas na rua. Adiciona-se a essas, a barreira dos “pontos cegos”. Se todas essas barreiras fossem superadas, somente então, seria possível ver e eleger um candidato ao questionário.

Essa impossibilidade de ver uma pessoa como candidata ao questionário, por medo, pressa, marcha, estereótipos, constrangimentos, não é uma conduta que brota da interioridade dos recenseadores. Sim, ela também tem como fatores determinantes as emoções, o corpo, o território, as moralidades e racionalidades dos recenseadores, coisas que podem ser mais ou menos mitigadas com o treinamento e a contratação de pessoas com histórico de rua, por exemplo. Mas a impossibilidade de ver uma pessoa candidata ao questionário também é resultado da agência da própria população em situação de rua, que não se deixa ver, não se deixa medir, muito menos por agentes do governo, totalmente paramentados, com blusão verde, crachá e tablet em punho.

A excessiva visibilidade dos recenseadores, nesse caso, não foi passível de mistura, de maior conexão com a paisagem, de tal forma que pudessem, de dentro dela, identificar os invisíveis e, finalmente, trazê-los à visibilidade da captura estatística. Primeiro furo de qualquer definição formal das situações de rua como uma população: o imenso fosso das fronteiras diferenciais forjadas em intra-ação³⁶, dos recenseadores com a população de rua, que não se deixa visibilizar; portanto, não se deixa capturar pela contagem populacional.

Elegendo um possível candidato, se não houvesse condições para³⁷, ou houvesse recusa em responder o questionário, os recenseadores realizavam a simples contagem. Segundo furo instantâneo de qualquer definição formal do estriamento populacional desse grupo sociológico: para quase um terço daqueles finalmente contados como população, a fronteira diferencial foi arbitrariamente constituída no campo pelos recenseadores, mesmo que as pessoas se negassem ou não estivessem em condições de validar ou invalidar o seu encaixe na definição formal. Contá-los a des-

36. Conceito de Karen Barad (2017) que complexifica o termo inter-ação no sentido de que não existiriam, de antemão, duas entidades autônomas para inter-agir, mas entidades absolutamente abertas, que estão sempre a intra-agir e (re)fazendo-se no ato do encontro.

37. O questionário de contagem por observação dá as seguintes possibilidades de registro do “Por que a própria pessoa não respondeu?”: Apresentava sinais de sonolência, apatia ou letargia. Apresentava alteração/torpor por uso de álcool ou drogas. Apresentava risco, perigo ou agressividade. Por interferência externa (sons, outras pessoas etc.). Porque não quis (negou-se a responder a pergunta). Outro” (CODEPLAN, 2022b, 16).

peito de ouvi-los ou de sua vontade, ou excluí-los dos resultados da contagem? A aparentemente óbvia melhor solução arrasta consigo os dilemas e despeja na base de dados os resultados das análises rápidas, realizadas nas ruas, na noite, pelos mais de 70 pesquisadores (Quantos anos ela parece ter? É homem ou é mulher?).

Antes mesmo de abriremos a boca, vendo nosso grupo de blusão verde marchando em sua direção, tarde da noite, uma mulher de rua grita, agressiva, de seu colchão, na Praça do Relógio, em Taguatinga: “Ah, não vem não! E vai com Deus!”. Aqui, o que ocorreu no campo da pesquisa foi uma proposta de medição, de identificação, de visibilização que nem sempre foi aceita, mas foi realizada mesmo assim. É parte da “violência de direito” do Estado de transformar em estoque, contar e delimitar a população e seus estriamentos (DELEUZE; GUATTARI, 1997, 144). Alguns conseguem fugir, não são vistos; outros querem, mas não podem.

4. SER OU NÃO SER VISÍVEL, EIS A QUESTÃO

Stephane Symons (2006) sugeriu inúmeros insights sobre a posição fronteiriça da população em situação de rua ao interpretar o filme *M, o vampiro de Dusseldorf*, de Fritz Lang, à luz da ideia de fora em Deleuze e Guattari (1997). O filme retrata a operação de identificação e captura de um homem que atrai e mata crianças. Um homem que, no fim do filme, demonstra de forma apaixonada, ao tribunal de seus algozes, que não tem controle sobre si, que faz essas atrocidades por um desejo incontrolável, por loucura. Diante desse argumento, ele é absolvido pelo tribunal, composto por pessoas em situação de rua e pela alta cúpula do mundo do crime. Ao longo do filme, duas operações de captura se dão ao mesmo tempo. Uma fracassada, levada a cabo pela polícia; e uma exitosa, levada a cabo pela cúpula do mundo do crime, que alicia a população em situação de rua para identificar o criminoso nas ruas.

“A rua” captura o assassino, justamente por não ser organizada hierarquicamente, como a polícia, mas, ao contrário, distribuída tentacularmente, confundindo-se com a paisagem e utilizando o sistema de comunicação distribuído e sorrateiro da fofoca. Por serem invisíveis é que os “da rua” conseguem tornar visível aquele assassino que divide com eles a condição de invisibilidade. O criminoso podia ser absolutamente qualquer um. É um perigo à solta.

Nesse sentido, a invisibilidade é uma condição de presença, e não de exclusão. A invisibilidade é uma necessidade de não chamar atenção, de dispersar, de caminhar. É uma condição de proteção, pois permite “manter um olho no que está acontecendo à sua volta, ao mesmo tempo em que eles mesmos escapam do olhar dos outros”³⁸ (SYMONS, 2006, p. 1, tradução nossa). Vários artifícios são utilizados para isso, como fazer a gestão dos pertences e propriedades para não se fixar demais, não aparecer demais. Fazer a gestão do corpo, da sujeira do corpo, usar sapatos em certas ocasiões, mochila e boné, mover-se como um transeunte. É correlato à passabilidade dos transexuais, ou ao passar por branco de pessoas racializadas.

Essa invisibilidade não é excludente, mas, antes, uma indiscernibilidade do dentro e do fora da “sociedade”. Os moradores de rua sobrevivem onde o dentro e o fora tornam-se indistinguíveis. Numa zona de fronteira, numa zona de indiscernibilidade. O que os regimes de visibilidades e enunciação estão a fazer é justamente disputar as fronteiras diferenciais, delimitando, medindo, nomeando, filmando, fotografando, contando histórias de vida, em suma, capturando e domesticando a diferença como um “outro” discernível (distinguível, excluída: seja por estar supostamente em falta com a norma, do corpo normal, do asseio normal, da razão normal, da moradia normal, da família normal, da renda normal), seja ao reivindicar *outridades* autênticas e legítimas, que por isso mereceriam seu quinhão de humanidade. Esse é o caminho das margens ao centro, na medida em que o interior inclui os excluídos, trazidos para a visibilidade por discursos e materialidades liberais, neoliberais, conservadoras ou dos direitos humanos.

Os regimes de visibilidade e enunciação alteram a condição da diferença, disputam o indiscernível, querem uma fronteira para chamar de sua. Uma diferença pode se constituir como um fora fronteiro que, por sua proximidade e presença, desestabiliza as “ficções de identidades” (RUI, 2012, 10) e borra os cortes agenciais (BARAD, 2017). Ao fazê-lo, provoca certo pânico nos defensores dos cortes que delimitam os incluídos, bem como os excluídos. O fora como fronteira, como linha do fora, como indiscernibilidade, é uma experimentação de tipologias imanentes de modos de afirmar a vida, e não uma exterioridade absoluta que vai, inexoravelmente, caminhar para a morte do sujeito. Essas tipologias testam os limites das normas de como se deve viver a vida, seja ela uma norma liberal ou uma norma da linguagem dos direitos. A vida na rua é exatamente essa experimentação:

38. “Keep an eye on what is happening around them, while nevertheless escaping the gaze of other people themselves”.

[...] o pré-requisito de um uso deleuziano do conceito de 'fora' é que ele seja, pelo menos parcialmente, despojado de sua violência e pura negatividade para poder ser dotado da capacidade positiva de constituir formas (éticas) de vida e diferentes tipos de sociedade (Symons, 2006, p. 4, tradução nossa)³⁹.

Essa experimentação, essa positividade, possivelmente expressa no desejo pela liberdade de levar outras formas de vida, outros tempos, outros corpos, outros prazeres, outras famílias, são impactantes ao acompanhar a vida dos moradores de rua no DF. Suas forças criativas, de modos de sustentação da vida, são verdadeiras máquinas de guerra deleuzo-guattarianas, que competem e coexistem, em intra-ação, com o aparato estatal, icônico de um sistema organizado e hierárquico da norma, do dentro. "Máquinas de guerra de metamorfose contra os aparelhos identitários de Estado"⁴⁰ (SYMONS, 2006, p. 7, citando Deleuze e Guattari – tradução nossa).

Foi esse o embate primordial que se colocou no momento do censo, e que está sempre presente na operação de cortes agenciais, em maior ou menor grau. Seja nas práticas de nomeação e visibilização promovidas pelas Organizações Não Governamentais, dos movimentos em prol dos direitos da população em situação de rua ou da pesquisa que desenvolvemos no IPEA, todos partilhamos desse embate. O que importa é continuar a promover o deslocamento das fronteiras, pois esse deslocamento é o próprio processo de dever, de materialização dinâmico, de refazer do mundo, de conjuração da morte.

Três dias depois de a equipe contratada para a realização da coleta de dados ter chegado ao Distrito Federal, as equipes de Codeplan, UNFPA e Sedes organizaram uma visita de campo. O objetivo era se deslocar por algumas quadras com os recém-chegados, para mostrar, *in loco*, a configuração das quadras, as estratégias que as pessoas em situação de rua costumavam adotar para se manterem invisíveis, e a própria configuração urbanística – sobretudo, do Plano Piloto (área com maior concentração do nosso público). Ao saberem dessa visita, os contratados responderam, aliviados: "Nossa, que bom vai ser ir com vocês ao campo. Estamos na cidade há três dias e até agora não vimos gente em situação de rua!". Era preciso ter olhos de ver, assim como era preciso saber para onde olhar. O corpo de "pesquisador", sua maquinária perceptiva, precisaria se adaptar a um outro espaço, um outro território, para dentro dele,

39. "The prerequisite of a Deleuzian use of the concept of the outside is that it is, at least partially, stripped of its violence and pure negativity in order to become endowed with the positive ability to constitute (ethical) forms of life and different sorts of society."

40. "War machines of metamorphosis and state apparatuses of identity".

pudesse reconhecer a presença do morador de rua. Só a partir dessa transformação seria possível ver para depois contar.

A invisibilidade da população em situação de rua é produzida por vários jogos de fazer e desfazer, corpos, comunidades, famílias, casas, propriedades. Nesse vaivém, também os sujeitos restam indeterminados. Caminham pela fronteira do corpo idealizado (FRANGELLA, 2004 e RUI, 2012), meio vivos, meio mortos ("zumbi", magreza, machucados, olhos desfocados), meio limpo, meio sujo, meio "organizado", meio louco. A própria heterogeneidade de situações de rua e de suas nomenclaturas – morador de rua, mendigo, catador, acampado, trecheiro, pedinte, pé-inchado, usuário, flanelinha, "vinte-e-dois" – atesta sua indiscernibilidade. Também por isso é tão difícil traduzir essa massa viva em população em situação de rua.

Um dia, a "Tia Mirtes", moradora idosa de rua do centro de Brasília, disse:

a única coisa que eu faço é tomar umas com os pé-inchado. De resto, sou super tranquila, não chamo muita atenção, sou organizada e trabalho muito, me viro. Se eu faço minhas coisas... (pausa silenciosa para dar a saber, a imaginar, sem detalhes para resguardar a todos), e isso eu falei na cara dos polícia outro dia, se eu faço, faço escondido, porque eu respeito sociedade (falando empolado). Os policiais caíram na risada!

Mirtes permanecia invisível em respeito à fronteira da sociedade. Permanecia invisível para sobreviver nela.

5. CONCLUSÃO

Esse texto buscou destrinchar o quê e como o Estado consegue ver e reconhecer um grupo social por meio de instrumentos de quantificação, como os censos. Esse exercício nos levou a problematizar o clamor e as práticas de visibilização da população em situação de rua.

Ao acompanhar as diversas decisões metodológicas do censo da Codeplan (atualmente, IPEDF), no Distrito Federal, no cerne do poder estatal em que se planeja, se define o questionário, se contrata equipes, se limpa a base, se divulga os resultados, entre outras fases do processo, mostramos as ambiguidades e arbitrariedades constitutivas dessas decisões, ainda que legítimas deste polo.

Além disso, ao caminharmos com os recenseadores, no momento de aplicar o censo, pudemos revelar as dificuldades de se colocar em ato as definições planejadas para fazer emergir a população: massa viva contada e caracterizada. Sobretudo ao intra-agir, com os moradores de rua e com a própria rua, à noite, o medo, as moralidades em torno do consumo das substâncias psicoativas, a sujeira do morador de rua, entre outros fatores, levaram à impossibilidade de ver ou caracterizar estes últimos. Argumentamos aqui que essas barreiras e a intra-ação com os desejos de invisibilidade dos moradores de rua, em grande medida, explicam os altos índices de sub-enumeração e de enumeração por observação. Mas, por que esse desejo de invisibilidade?

Uma entrevista com Renan Sotto Mayor, defensor público e notório militante dos direitos humanos da população em situação de rua, esclarece esse ponto. Ele foi um dos formuladores da ação civil pública que recaiu sobre o IBGE, a fim de instar judicialmente a incluir a população em situação de rua no Censo Demográfico de 2022. Em Furtado (2022, p. 156), Renan Sotto Mayor declarou:

A invisibilidade da população em situação de rua é parcial. Ela é invisível apenas para usufruir direitos fundamentais, porque quando ela é acusada de crime, ela é visibilizada, quando ela incomoda, ela é visibilizada. Ela não é 'invisível', ela é invisível apenas para exercício de direitos fundamentais, agora, para o viés repressivo... As pessoas em situação de rua estão integradas no ordenamento jurídico apenas pelo viés repressivo. O Estado é o grande violador, porque ele não faz políticas públicas, o que acaba gerando as mortes e a vida indigna.

Assim, a questão mais interessante não é ser ou não ser visível. Precisamos, antes, nos indagar: "visível para quem?". E "em que medida?". As vantagens e as desvantagens que cada situação e cada relação ensejam são cuidadosamente analisadas pelo morador de rua para constituir jogos de visibilidade e de invisibilidade. Diante dos diferentes poderes estatais, a gestão da visibilidade é essencial para que o morador de rua possa viver em sociedade.

Os censos e as pesquisas oficiais participam, reforçam e negociam uma narrativa dos lugares legítimos, os quais passam a ter uma biografia, uma história e uma moral (CAMARGO; DANIEL, 2021): as famílias consomem cada vez mais açúcar; os domicílios brasileiros descartam a maior parte do lixo por meio de coleta; os municípios brasileiros estão mais perigosos; os estados brasileiros têm menos recursos. A história contada da rua é: lugar da solidão, da dor, da droga, da doença. A rua emerge como um lugar impossível, tanto de se habitar quanto de se constituírem relações de

cuidado e de dependência. Poderemos vê-la de outra forma? Saberemos ver a rua como lugar que vem sustentando a vida de seus moradores e, portanto, reconhecê-los como população?

As instituições que enumeram, caracterizam e contam histórias realizam essa política dos lugares com as instituições de ordenamento urbano, assistenciais, prisionais, entre outras. É preciso que as instituições de pesquisa tenham a dimensão dessa grande responsabilidade.

REFERÊNCIAS

BARAD, K. Performatividade pós-humanista: para entender como a matéria chega à matéria. Tradução de Thereza Rocha. **Vazantes**, v. 1, n. 1, p. 8-34. 2017.

CAMARGO, A. P. R.; DANIEL, C. Os estudos sociais da quantificação e suas implicações na sociologia. **Sociologias**, v. 23, n. 56, p. 42-81. 2021.

CODEPLAN. **Perfil da População em Situação de Rua no Distrito Federal**. Relatório CODEPLAN, Brasília, DF, junho de 2022. 2022a. Disponível em: <https://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2021/12/Relatorio-Perfil-da-Populacao-em-Situacao-de-Rua-no-Distrito-Federal.pdf>. Acesso em: 25 set. 2022.

DELEUZE, G; GUATTARI, F. 7000 a. C – Aparelho de Captura. Tradução de Janice Caiafa. In: DELEUZE, G; GUATTARI, F. **Mil platôs: capitalismo e esquizofrenia**. v. 5. São Paulo: Ed. 54, 1997a. p. 97-156.

FOUCAULT, M. **Segurança, território, população**: curso dado no College de France (1977-1978). São Paulo: Martins Fontes, 2008.

FRANGELLA, S. M. **Corpos urbanos errantes**: uma etnografia da corporalidade de moradores de rua em São Paulo. 2004. 361f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Departamento de Antropologia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2004.

FURTADO, C. D. C. **Sobre um extermínio continuado**: morte e vida da população em situação de rua no contexto brasileiro. 2022. 289f. Tese (Doutorado em Antropologia

Social) - Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2022.

INGOLD, T.; VERGUNST, J. L. Introduction. In: INGOLD, T.; VERGUNST, J. L. (Eds.). **Ways of Walking: Ethnography and Practice on Foot**. London/New York: Routledge, 2016. p. 1-19.

RUI, T. C. **Corpos Abjetos: etnografia em cenários de uso e comércio de crack**. 2012. 355f. Tese (Doutorado em Antropologia Social) - Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2012.

SYMONS, S. Deleuze and the various faces of the outside. **Theory & Event**, v. 9, n. 3, p. 1-22. 2006.

05 PRIMEIRA APROXIMAÇÃO METODOLÓGICA PARA UM CENSO NACIONAL DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

Autores

Gustavo Junger da Silva⁴¹

Marta de Oliveira Antunes⁴²

Fernando Souza Damasco⁴³

Maria Amelia Vilanova Neta⁴⁴

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo apresenta as bases principais, de forma resumida, de uma primeira aproximação metodológica para a realização do Censo Nacional da População em Situação de Rua. Essa proposta representa uma resposta a demandas sociais antigas, oriundas de diferentes setores da sociedade, por meio do levantamento de informações oficiais e padronizadas sobre a população em situação de rua do país, que subsidiem a elaboração de políticas públicas mais aderentes ao perfil socioeconômico e territorial desse grupo populacional.

Operações censitárias são complexas e, para realizá-las, é fundamental uma proposta metodológica rigorosa, que dê conta da diversidade regional

41. Coordenador da Coordenação Técnica do Censo Demográfico da Diretoria de Pesquisas (CTD/DPE) do IBGE.

42. Coordenadora do Grupo de Trabalho de Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos (GT-GPTE). Técnica da Coordenação Técnica do Censo Demográfico da Diretoria de Pesquisas (CTD/DPE) do IBGE.

43. Coordenador do Grupo de Trabalho de Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos (GT-GPTE). Gerente de Territórios Tradicionais e Áreas Protegidas da Coordenação de Estruturas Territoriais da Diretoria de Geociências (DGC/CETE) do IBGE.

44. Técnica da Coordenação de Geografia na Gerência de Atlas e Representação do Território da Diretoria de Geociências (GEART/ CGeo/ DGC) do IBGE. Representante da CGeo no Grupo de Trabalho de Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos (GT-GPTE).

e territorial do País, e, simultaneamente, de uma estrutura logística viável e capaz de subsidiar a realização das entrevistas junto ao público-alvo. Os dados censitários, por sua natureza oficial, respondem a um conjunto de usos e aplicações pelos diversos setores da sociedade, o que exige rigor metodológico, isenção e aplicação de padrões profissionais por parte dos órgãos de estatísticas executores. Essa necessidade de fundamentação metodológica não seria diferente em se tratando de estruturar um censo sobre a população em situação de rua, considerando suas especificidades e sua diversidade regional.

Os elementos aqui reunidos foram definidos a partir de experiências subnacionais e internacionais na realização de Censos da População em Situação de Rua, nos resultados quantitativos e qualitativos obtidos pelo IBGE com o Primeiro Teste sobre População em Situação de Rua, realizado no Município do Rio de Janeiro, em 2013, e no estudo inicial, realizado em 2023, em Niterói/RJ. Ainda, absorve as lições aprendidas e melhores práticas do Censo Demográfico 2022 em suas operações especiais em abrigos para imigrantes e pessoas em situação de refúgio, ocupações espontâneas e junto às populações indígena e quilombola. As seções seguintes trazem as bases desse processo de definição metodológica, sua justificativa e motivação legal, e elementos básicos para o planejamento e a realização da coleta.

2. JUSTIFICATIVA

No ano de 2018, o IBGE foi parte de uma Ação Civil Pública que intencionava obrigar a instituição a investigar todos os segmentos da população em situação de rua no Censo Demográfico 2020. Nesse contexto, a instituição apresentou em sua defesa uma série de ações desenvolvidas ao longo da última década, assim como propôs importantes avanços para a investigação da população residente em domicílios improvisados e coletivos no Censo Demográfico 2022.

Entretanto, a discussão sobre a necessidade de um levantamento nacional que contemple a população em situação de rua segue avançando – inclusive do ponto de vista legislativo, com a tramitação de três projetos de lei no Congresso Nacional tra-

tando do tema⁴⁵. Quando se trata da estruturação de uma nova linha de prospecção de dados, sem dúvida, a produção de marcos legais pode ser estratégica, ou mesmo fundamental, para a garantia de periodicidade, orçamento adequado, além da articulação interinstitucional necessária ao êxito do projeto. Entretanto, quando a legislação não observa as alternativas técnicas à luz de todas as suas potencialidades e, principalmente, limitações, a possibilidade de frustração do projeto aumenta na mesma medida em que ele perde aderência frente a essas condições basilares para a avaliação dos processos de produção de dados. A simples transposição do tema para o escopo do censo demográfico ignora, entre outros aspectos, a sobreposição de população⁴⁶ e a inviabilidade de enumeração, pelo censo demográfico, da população que não se apresenta em condições de abordagem⁴⁷.

Essas constatações, por si só, já seriam suficientes para justificar a realização de um censo específico sobre a população em situação de rua. Há, ainda, outros aspectos que corroboram para essa premissa.

No Brasil, considerando a última estimativa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2022), a população em situação de rua no Brasil totalizou 281.472 pessoas no fim do ano de 2022. Trata-se de um crescimento de 38%, apenas entre os anos de 2019 e 2022, ou 211%, se considerarmos a última década (2012-2022). A exemplo do que ocorre no contexto internacional, no Brasil, representações da sociedade civil, da academia e órgãos de governo também conferem maior atenção ao tema, que vem sendo efetivamente retratado por alguns dos maiores municípios do país (São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília, Salvador, Belo Horizonte, entre outros) por meio de pesquisas municipais, algumas inclusive com periodicidade definida por lei municipal⁴⁸, enquanto uma parcela importante dos municípios de médio e grande

45. Projeto de Lei nº 5./ de 2016, da Câmara dos Deputados, que, entre outras coisas, institui a contagem da população em situação de rua em censo oficial (não especifica que devem ser realizados em conjunto com o censo Demográfico, ou mesmo menciona o IBGE).

Projeto de Lei nº 4.498/ de 2020, do Senado, que "Determina a inclusão da população em situação de rua no censo demográfico realizado periodicamente pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. Projeto de Lei nº 1.577/ de 2020, do Senado, que "Institui a Política Nacional para População em Situação de Rua" e, por meio do artigo 7º, inclui a população em situação de rua no Censo Demográfico realizado periodicamente pelo IBGE.

46. Considerando a população em situação de rua que possui um domicílio de residência na cidade do Rio de Janeiro, esse grupo representou cerca de 20% da população alvo do censo levado a campo no ano de 2022.

47. Na edição de 2022 do Censo da População em Situação de Rua de Belo Horizonte, cerca de 51,95% das pessoas recenseadas não apresentavam condições de abordagem, ou recusaram a abordagem, por motivos diversos que incluíam o uso de drogas lícitas e ilícitas, ou alguma outra condição que, por fim, implicou ao menos na enumeração dessa população sem a necessidade de realização da entrevista por parte do pesquisado.

48. No Rio de Janeiro, o Decreto Municipal nº 46.483/2019 institui a obrigatoriedade de realização de um levantamento censitário da população em situação de rua a cada ano. Já em Belo Horizonte, o Decreto Municipal nº 16.730/2017►

porte populacional, cujas áreas urbanas concentram os contingentes mais expressivos desse grupo populacional, não realizam qualquer tipo de levantamento específico sobre a presença da população em situação de rua no seu território, o que dificulta a melhor mensuração e efetiva caracterização do fenômeno.

Ressalta-se que, mesmo entre os municípios que realizam pesquisas sobre população em situação de rua, em que pese alguma convergência metodológica no plano mais geral, divergências conceituais e metodológicas mais profundas inviabilizam qualquer tentativa de comparabilidade, por vezes mesmo em relação à pesquisa anterior conduzida pelo mesmo município⁴⁹. De fato, nem mesmo para os municípios mais populosos, o País dispõe de dados estatísticos comparáveis e produzidos em série histórica sobre a população em situação de rua, sendo as suas estruturas internas, composição etária e distribuição espacial desconhecidas, o que implica inúmeras dificuldades para o desenvolvimento de políticas públicas específicas, e para a resposta emergencial em situações de emergência e violação de direitos humanos que afetam essas pessoas.

Recentemente, por meio do Decreto nº 11.818, de 11 de dezembro de 2023, a Presidência da República instituiu o Grupo de Trabalho Interinstitucional, no âmbito do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, para avaliar e propor metodologias para a produção de informações sobre a população em situação de rua, com a participação do IBGE, com as seguintes competências, nos termos do art. 2º:

- I** - Formular instrumentos de diagnóstico permanente da população em situação de rua;
- II** - Propor metodologias para a produção de informações sobre a população em situação de rua, com vistas à realização do Censo Nacional da população em situação de rua;
- III** - Integrar os dados administrativos e dados de pesquisas para o monitoramento contínuo da população em situação de rua.

institui, entre outras coisas, a realização do Censo da população em situação de rua a cada quatro 4 anos. Em São Paulo, a Lei nº 17.252/2019, que consolida a Política Municipal para População em Situação de Rua, institui a obrigatoriedade da realização do censo da população em situação de rua uma vez a cada quatro anos.

49. Uma parcela importante dos grandes municípios brasileiros, extremamente representativa para o tema, realiza levantamentos próprios desde o final dos anos 1990. Trata-se de um acúmulo de experiência relevante e, potencialmente valioso para o planejamento de uma operação nacional, mas que também pode se apresentar como um ponto sensível, quando tensionado por um debate em torno da possibilidade de harmonização metodológica e conceitual.

Considerando a proximidade de suas atribuições com o ponto II, o IBGE ficou responsável pelo subgrupo de trabalho 1, que teve como entrega final a elaboração de uma proposta metodológica para a realização do Censo Nacional da População em Situação de Rua, cujos pontos principais estão sendo apresentados neste artigo.

Considerando-se que a composição da metodologia de um Censo exige um conjunto de testes com a participação de diferentes áreas técnicas do IBGE, verificou-se, de início, que o produto final construído pelo IBGE no âmbito do GTI consistiria em um primeiro conjunto de requisitos a serem observados na construção de um projeto básico com exequibilidade logística, consistência conceitual e metodológica, e com a legitimidade social necessária para garantir a confiabilidade inerente às estatísticas oficiais junto a diferentes segmentos da sociedade nacional. Resultante de estudos realizados pelas diversas áreas técnicas e operacionais do IBGE, este documento é resultante do esforço de levantamento das melhores práticas de realização de censos e pesquisas junto à população em situação de rua, e do planejamento operacional e orçamentário do IBGE para que o Censo seja realizado no mais curto prazo possível, observadas a qualidade dos dados a serem produzidos e a viabilidade de execução da instituição, considerando-se sua estrutura técnica, tecnológica e administrativa atual.

Com essa primeira proposta metodológica, o IBGE espera responder às demandas sociais e de gestão que se apresentaram de forma cada vez mais contundente nos últimos anos, inaugurando o conjunto de debates, reflexões e articulações políticas e sociais para buscar reunir as condições para que seja garantida a inclusão da população em situação de rua na agenda estatística do País com vistas à produção de informações que atendam aos parâmetros de qualidade da instituição, sempre atenta aos Princípios Fundamentais das Estatísticas Oficiais.

3. PROPOSTA METODOLÓGICA PARA UM CENSO DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

Conforme mencionado anteriormente, uma metodologia consistente é fundamental para a boa realização das atividades censitárias. Para efeito da apresentação neste

artigo, destacamos os principais pilares da proposta metodológica elaborada para um censo de população em situação de rua. São eles: o desenho conceitual; o dimensionamento do universo da pesquisa; a data de referência; a abordagem; os questionários a serem utilizados na coleta; e o envolvimento da sociedade civil e das Prefeituras na realização da operação.

4. DESENHO CONCEITUAL

O Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009, que institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua, define a população em situação de rua como:

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.

Para viabilizar a realização de um Censo, esse conceito precisará ser operacionalizado de acordo com as necessidades inerentes à produção de estatísticas oficiais, considerando as dificuldades de aplicação de quesitos em entrevistas presenciais e os diversos obstáculos contextuais colocados quanto à obtenção de informações específicas junto ao grupo populacional de interesse. O consenso em torno de critérios básicos para operacionalizar o conceito é de que são pessoas em situação de rua as pessoas que dormiram nas ruas, instituições ou ocupações não residenciais por pelo menos uma noite nos últimos sete dias, considerando a data de referência para a coleta⁵⁰.

Do ponto de vista operacional, para que seja viável estimar a dimensão de um Censo Nacional da População em Situação de Rua, é preciso definir, ao menos de forma aproximada, o universo da pesquisa, composto, simultaneamente, pela unidade de pesquisa – o grupo familiar de pessoas em situação de rua – e pelas unidades territoriais de coleta, que serão detalhadas adiante.

50. Parte desse universo foi pesquisado no Censo Demográfico 2022, considerando que a população em situação de rua pode residir em domicílios particulares permanentes ocupados, em domicílios particulares improvisados ou em domicílios coletivos, tendo em vista que basta ter passado uma noite, das últimas sete noites, nos diferentes cenários que caracterizam a situação de rua, para fins da pesquisa e do conceito do decreto.

5. UNIVERSO DA PESQUISA

De modo a definir o escopo aproximado dos potenciais recenseados, foram produzidas estimativas populacionais a partir dos registros administrativos disponíveis, considerando sempre os riscos de subestimação, subcontagem e subregistro inerentes a essas bases de referência. De início, a proposta envolve a realização da pesquisa censitária no universo definido a partir das informações dos municípios, obtidas pelo Censo Demográfico 2022, e de registros administrativos sobre quantitativo de população em situação de rua estimado pelo IPEA, pelo Censo SUAS e no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), com correção de possível subenumeração.

Os dados do CadÚnico (referência de julho de 2023⁵¹) indicam a existência de 244.034 pessoas em situação de rua cadastradas em 2.496 municípios, com diferentes participações percentuais no conjunto da população residente total de cada município. Uma primeira estimativa possível corresponde ao total de pessoas em situação de rua do Cadastro Único de 2023 em cada município.

Considerando-se a hipótese de sub-registro do Cadastro Único, foram realizadas duas estimativas alternativas à primeira: a segunda consiste na duplicação do valor de total de População em Situação de Rua no CadÚnico para todos os municípios – exceto São Paulo⁵², onde se mantém o valor; a terceira estimativa consiste no maior valor entre o dobro de População em Situação de Rua no CadÚnico e de População em Situação de Rua no Censo SUAS por município.

Assim, para a definição da exequibilidade da pesquisa, foram construídos três cenários de Universo, considerando-se as especificidades do grupo populacional alvo, de modo que possam servir de referência para decisões relacionadas à viabilidade orçamentária, às necessidades das informações para formulação de políticas públicas e à demanda social por essas estatísticas oficiais, visando o atendimento da Política Nacional para a População em Situação de Rua, do Plano de Ação e Monitoramento

51. Importa ressaltar que o Cadastro Único contabiliza famílias, mas, pela experiência dos técnicos que atuam na temática, pela recomendação do IPEA e pelos resultados da Pesquisa de Niterói realizada pelo IBGE, utilizam-se os dados de famílias como proxy de total de pessoas em situação de rua, pois o quantitativo de famílias com mais de uma pessoa é muito reduzido no universo geral.

52. Para fins de planejamento, optou-se por não duplicar os quantitativos previstos para o Município de São Paulo, considerando que os valores do Cadastro Único em 2023 (58 740) ultrapassam em muito os quantitativos obtidos no último censo realizado pela Prefeitura Municipal (35 643).

para Efetivação da Política Nacional para a População em Situação de Rua e a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF 976).

Esses cenários estão reunidos na tabela a seguir, com a apresentação das três estimativas supracitadas.

Figura 1: Cenários de universo do Censo de População em Situação de Rua

Cenário	Total de municípios	Total População CD2022	Estimativa 1 (Cad Único)		Estimativa 2 (Dobro do CADÚnico exceto município de São Paulo/SP)		Estimativa 3 (Valor máximo entre dobro do CADÚnico, Censo SUAS e Capacidade de Abrigamento)	
			PSR ⁽¹⁾	% Pop Total	PSR	% Pop Total	PSR	% Pop Total
1	657	139 121 183	230 336	0,17%	401 932	0,29%	505 394	0,36%
2	319	115 643 935	214 536	0,19%	370 332	0,32%	465 037	0,40%
3	152	93 186 817	192 694	0,21%	326 648	0,35%	412 859	0,44%
Universo estimado	2 496	173 208 943	244 034	0,14%	429 328	0,25%	546 274	0,32%

Fonte: Censo Demográfico 2022, Censo SUAS 2022, CadÚnico 2023.

Nota 1: PSR – Pessoa em Situação de Rua

Unidade de pesquisa

A unidade de pesquisa é o grupo familiar de pessoas em situação de rua que podem ser encontradas em diferentes situações: rua; instituições de abrigamento; ou ocupações não residenciais. Na maioria das situações, o grupo familiar será restrito a um morador individual, conforme as experiências de censos municipais e a base do CadÚnico.

Unidade territorial de coleta

Censos de população em situação de rua exigem a elaboração de uma base territorial coerente com os desafios de percorrer as cidades, garantindo-se que todas as pessoas que se encontram nas ruas e acolhidas em instituições sejam devidamente contadas e respondam aos questionários.

Em pesquisas domiciliares realizadas pelo IBGE, como o Censo Demográfico, a organização territorial do levantamento é definida por meio dos setores censitários. A experiência de Prefeituras e instituições que executaram pesquisas junto à população em situação de rua indica a necessidade de estruturas territoriais adicionais que permitam a organização do trabalho em entidades espaciais complementares aos

setores censitários (como roteiros e microáreas) que permitam concentrar os esforços de percurso e cobertura em áreas de conhecida recorrência, e a permanência da população na rua e em locais previamente definidos para o acolhimento institucional.

As áreas de concentração espacial da população em situação de rua variam significativamente nas cidades brasileiras, com diferentes configurações na malha urbana. Sua dispersão não é homogênea, de modo que o uso exclusivo da malha setorial, tal qual nas pesquisas domiciliares, pode implicar incremento em tempo e área percorrida, com consequências para os custos e as condições operacionais gerais da pesquisa.

Considerando-se as experiências existentes de definição e mapeamento de unidades territoriais de coleta para censos de população em situação de rua, e a realização do estudo inicial na cidade de Niterói, a estratégia de zonas e roteiros se mostrou fundamental para a organização do trabalho das equipes de coleta nos dias de operação e no espaço da cidade.

Para fins do estudo inicial realizado em Niterói (dezembro de 2023), foram definidos como *roteiros* os conjuntos de logradouros (ruas, praças etc.) com potencial presença de população em situação de rua, que devem ser integralmente percorridos pelos entrevistadores, podendo contemplar ainda instituições de acolhimento e ocupações em prédios públicos, que devem ser visitadas para a aplicação dos questionários.

Após a definição dos roteiros e antes da realização da coleta, deverá ser executada a etapa de zoneamento, resultante da agregação de roteiros a partir da lógica de percurso esperada para a realização do Censo. Essa atividade é fundamental para a organização dos roteiros nos dias de coleta, devendo ser realizada com o apoio dos atores locais, sob a coordenação dos assistentes censitários.

A realização do Censo da População em Situação de Rua incluirá a produção de mapas das unidades territoriais de coleta, de modo que cada membro da equipe de coleta disponha de uma cópia impressa do mapa de sua área de trabalho. Esses mapas deverão ser acompanhados de descritivos dos logradouros a serem percorridos pelos recenseadores, de que devem constar, sempre que possível, locais de comercialização ou consumo de drogas, locais de conflito urbano, regiões de presença ou aglomeração de profissionais do sexo, locais de presença ou aglomeração de população indígena ou de não falantes do português.

5.1 Data de referência e período de coleta

Para garantir a uniformidade metodológica da pesquisa, de modo a fornecer um panorama de concentração da população em situação de rua em cada município no período de referência, a pesquisa deve ocorrer nas mesmas datas para todos os municípios do País, adotando-se o mesmo período de referência, conforme preconizam as melhores práticas para a realização de censos.

A escolha do período do ano deve levar em consideração a impossibilidade de execução em meses chuvosos, feriados e próximos às festividades de fim de ano, quando, segundo a bibliografia de referência, é observada maior mobilidade nessa população. As experiências já realizadas evidenciam ainda a necessidade de que sejam evitados períodos eleitorais, de modo a minimizar impactos da política local sobre a operação censitária.

Em caso de contingência ou necessidade de revisão por conta da identificação de questões de qualidade na análise de supervisão, será estendido o período de coleta, definido para durar, em média, quatro dias, mantendo-se a data de referência da pesquisa.

5.2 Abordagem

A abordagem é o momento de aproximação, com respeito à forma de vida, ao comportamento e aos costumes que a pessoa em situação de rua adota em seu cotidiano. Trata-se de procedimento fundamental para garantir a disponibilidade dos informantes e estabelecer a interação necessária com o recenseador para garantir a realização da entrevista.

Por isso, o IBGE vem se esforçando para desenvolver procedimentos de abordagem comprometidos com alguns princípios fundamentais que garantam: o direito de toda pessoa a ter uma vida digna e a ser tratada com respeito; a vedação da criminalização da pobreza e da discriminação de pessoas em situação de rua; seu direito assegurado por Lei de ir, vir e permanecer nos locais públicos; a ética e o respeito à dignidade e à diversidade; e, por fim, que a ação se dê com base no respeito ao outro, na solidariedade e na cooperação.

Esses princípios são imprescindíveis para que sejam observados os principais direitos fundamentais da população em situação de rua, entre os quais podem ser destacados: o direito a um atendimento digno, atencioso e respeitoso, ausente de procedimentos vexatórios e coercitivos; o direito ao tempo, ou seja, reduzida espera ao participar de ações estatais; o direito à informação, sobretudo às pessoas com vivência de barreiras culturais; o direito de leitura e comunicação de limitações físicas e mobilidade reduzida; e o direito ao protagonismo e à manifestação dos seus interesses.

Durante a realização da pesquisa, deve-se buscar, continuamente, a superação de estigmas discriminatórios de cor, raça, etnia, origem, expressão estética, orientação sexual, diversidade de gênero e práticas religiosas, na afirmação permanente dos direitos às expressões sociais e do respeito às diferentes formas de ser e estar no mundo.

A etapa de abordagem deverá ser acompanhada por um Ponto Focal, designado previamente à ida a campo. O ponto focal consiste em um representante da Prefeitura, familiarizado com a abordagem social, que será responsável por apresentar a área de trabalho ao entrevistador e estabelecer a mediação necessária com os informantes, sempre que necessário, para garantir o sucesso da pesquisa.

Por fim, a realização do estudo inicial em Niterói revelou a importância das seguintes etapas prévias à coleta, importantes para garantir a eficácia dessa coleta: o procedimento de reconhecimento dos roteiros em gabinete com o ponto focal; o reconhecimento do roteiro em campo antes do início das entrevistas; e a aproximação dos possíveis entrevistados, segundo o contexto da pesquisa.

5.3 Questionários

O IBGE realizou o seu primeiro estudo em 2023, visando a análise de requisitos básicos da metodologia do Censo de População em Situação de Rua, utilizando questionários e aplicativos de coleta do Instituto Pereira Passos (IPP), assim como uma versão adaptada de instrumentos de instrução do IPP.

O desenvolvimento de questionários próprios, a partir das experiências subnacionais e internacionais, é uma das metas iniciais, considerando que serão utilizados seis ti-

pos de questionários, sendo cinco para uso de Dispositivo Móvel de Coleta (DMC) e um para preenchimento web, divididos em quatro questionários principais e dois complementares.

Os questionários principais são aplicados de acordo com a localização da pessoa potencialmente em situação de rua no momento da abordagem – situação que será fornecida pelo roteiro. Os questionários complementares serão aplicados de acordo com a necessidade da situação encontrada no momento da abordagem.

A avaliação correta do questionário adequado a ser aplicado é um dos elementos centrais da pesquisa, o que deverá ser garantido por um processo adequado de treinamento das equipes de coleta e um fluxo adequado nas telas de seleção e nas perguntas iniciais do questionário.

Os questionários são diferenciados por meio das características específicas de cada local, como descrito nos próximos itens.

Principais

- **QUESTIONÁRIO DE RUA:** aplicado às pessoas em situação de rua com 12 anos de idade ou mais que se encontrem na rua;
- **QUESTIONÁRIO INSTITUCIONAL:** aplicado às pessoas em situação de rua com 12 anos de idade ou mais que se encontrem em abrigos, Unidades de Acolhimento Adulto (UAA), Centros de Atenção Psicossocial Álcool e Drogas (CAPS AD) e Comunidades Terapêuticas. Além do formato direto de coleta, em que o entrevistador fará as perguntas diretamente à pessoa em situação de rua acolhida em uma instituição, as informações sobre as pessoas em situação de rua institucionalizadas também poderão ser obtidas em formato indireto, por meio das respostas fornecidas pela instituição de acolhimento. O questionário indireto estará disponível em página web a ser enviada às instituições;
- **QUESTIONÁRIO DE OCUPAÇÃO:** aplicado às pessoas em situação de rua com 12 anos de idade ou mais que se encontrem em ocupações – que são espaços edificados ou não, devolutos, frequentemente inacabados, de propriedade pública ou privada, sem finalidade residencial prévia, ocupados espontaneamente ou cedidos temporariamente pelos proprietários à população desabrigada, para estadia por tempo limitado ou indeterminado;

Complementares

- **FORMULÁRIO DE CRIANÇA:** esse questionário deve ser respondido pelo responsável (preferencialmente, a mãe) de crianças menores de 12 anos – que precisam estar presentes no momento da pesquisa. Abrange um conjunto selecionado de quinze perguntas;
- **QUESTIONÁRIO DE OBSERVAÇÃO:** questionário preenchido pelo entrevistador nos casos em que a PSR não possa ser entrevistada, por recusa ou por não estar em condições de responder à pesquisa. Deve ser aplicado em qualquer local (rua, instituição e ocupação), para qualquer idade. Caso haja uma criança menor de 12 anos desacompanhada, o entrevistador deve aplicar esse questionário para aquela criança. Compreende uma estimativa, feita pelo entrevistador, a partir de sua percepção ao observar a pessoa em situação de rua, a respeito de três temas: idade; sexo; e cor ou raça da pessoa observada. Caso a entrevista seja iniciada e interrompida, o questionário de observação só é habilitado se as perguntas sexo, idade ou cor ou raça não tiverem sido preenchidas, ou seja, se a interrupção ocorrer antes do bloco que contém esses temas.

6. ENVOLVIMENTO DA SOCIEDADE CIVIL

Existe um conjunto diverso de atores da sociedade civil que atuam junto à população em situação de rua, oferecendo serviços diversificados a esse grupo populacional específico e que pode contribuir nas diferentes etapas da realização do Censo de População em Situação de Rua, complementando as informações e o conhecimento acumulado dos gestores e técnicos municipais onde existem programas ou ações direcionados(as) para esse público nas prefeituras, ou operando como os únicos atores com informações sobre esse grupo, bem como oferecendo apoios diversos, fruto de sua atuação específica.

Os representantes do grupo populacional específico alvo deste recenseamento, assim como pessoas com trajetória de rua, organizadas em movimentos sociais, terão também papel-chave nas diferentes etapas do recenseamento, podendo inclusive atuar como pontos focais durante a pesquisa. O IBGE compreende que o CIAMP-Rua pode ter um papel fundamental de articulador desses representantes que atuam nas

diferentes regiões do país e que por meio deles será possível construir uma rede de contatos importante, a ser complementada pelas articulações locais a serem construídas pela equipe de coordenação estadual e municipal da pesquisa.

6.1 Envolvimento das Prefeituras Municipais

A realização do Censo de População em Situação de Rua partirá do envolvimento intenso das Prefeituras Municipais, que atuarão como parceiras do IBGE na realização dos trabalhos, com atribuições relacionadas ao apoio, com pessoal especializado para pontos focais provenientes de assistência social e da saúde e, onde for possível, relacionado à logística.

As atribuições das Prefeituras com a realização do Censo da População em Situação de Rua deverão estar previstas no marco legal da operação, nos limites das competências constitucionais de cada ente da União.

Como formalização do envolvimento das Prefeituras, deve ser estudada a criação de um programa para a adesão dessas Prefeituras, mediante assinatura de termo de compromisso, em que se comprometam com o oferecimento de recursos e infraestrutura logística para a realização da pesquisa.

O programa oferecerá às Prefeituras, como contrapartida, cursos e formações de capacitação dos funcionários para o acesso aos resultados da pesquisa, quando estiverem disponíveis no site do IBGE.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo apresentado trouxe os principais pontos da proposta metodológica para o censo de população em situação de rua elaborada pelo IBGE como desdobramento de sua participação no Grupo de Trabalho Interinstitucional (GTI/MDHC). Resulta, portanto, do acúmulo oriundo não só de estudos e trocas internas, mas também com outros parceiros que integraram esse grupo de trabalho (MDHC, IPEA, UNFPA, MDS) e cujos artigos também estão presentes neste Caderno Temático. Por essa razão, optamos por não detalhar em nosso texto temas relevantes para a nossa metodolo-

gia, mas que já seriam apresentados em outros capítulos, como o histórico sobre a política nacional de população em situação de rua, reflexões sobre os registros administrativos existentes sobre população em situação de rua, o detalhamento sobre a relação entre o CadÚnico e a população em situação de rua, e reflexões conceituais sobre população em situação de rua.

A elaboração de uma proposta metodológica consistente é uma etapa fundamental para a realização do recenseamento da população em situação de rua. Entendemos, porém, que, para que as dimensões metodológicas inicialmente apresentadas nesse artigo possam ser avaliadas e aprimoradas, elas precisam passar por um rigoroso processo de testagem em contextos regionais diferenciados, permitindo a verificação da validade da metodologia e os ajustes para que se produza um retrato fidedigno dessa população ausente das estatísticas oficiais. Nesse sentido, além dos principais pontos da metodologia apresentados, está prevista uma série de testes dela. Simultaneamente, a comparação entre as escolhas metodológicas realizadas e as experiências subnacionais e internacionais de recenseamento de população em situação de rua permitirá o aprimoramento metodológico ao longo das próximas etapas.

REFERÊNCIA:

BRASIL, Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **Plano de Ação e Monitoramento para Efetivação da Política Nacional para a População em Situação de Rua.** Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2023/dezembro/governo-federal-lanca-201cplano-ruas-visiveis-pelo-direito-ao-futuro-da-populacao-em-situacao-de-rua201d-com-investimento-de-cerca-de-r-1-bilhao/copy2_of_V3_plano_acoes_populacao_de_rua1.pdf. Acesso em: agosto de 2024.

06 FONTES DE INFORMAÇÃO SOBRE A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA EM REGISTROS ADMINISTRATIVOS

Autores

Marco Antônio Carvalho Natalino⁵³

Pedro Cisalpino Pinheiro⁵⁴

1. INTRODUÇÃO

Entre os desafios enfrentados na oferta de políticas públicas para a população em situação de rua (Pop Rua), tem ganhado destaque crescente a dimensão informacional. Na medida em que ampliamos nossa dependência de sistemas de gerenciamento de dados em grande escala, a baixa visibilidade da Pop Rua nos registros oficiais gera consequências cada vez mais severas. Essa carência informacional impõe limites à implementação de políticas públicas, sendo um exemplo evidente as barreiras decorrentes da falta de documentação – algo que afeta desproporcionalmente a Pop Rua, muitas vezes, desde o nascimento, limitando o acesso à educação, ao trabalho e à proteção social, entre outros direitos de cidadania. A ausência de dados mais abrangentes também compromete o monitoramento, a avaliação e o aperfeiçoamento dos programas existentes. Em suma, o ciclo de políticas públicas é afetado negativamente.

Dito isso, devemos distinguir o que é resultado da falta de informações e o que é fruto da subutilização e da falta de integração das fontes de dados já existentes. Muitas delas não são amplamente conhecidas, mesmo entre es-

53. Doutor em Sociologia pelo PPGSA/UFRJ. Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental em exercício na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Disoc/Ipea).

54. Doutor em Demografia pelo Cedeplar/UFMG. Analista de Programa em População e Desenvolvimento e Cooperação Sul-Sul no Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA).

pecialistas, e o grau de domínio no manejo dessas fontes é relativamente baixo. Mesmo quando são conhecidas, nem sempre são objeto de estudos e análises suficientes que subsidiem os formuladores de políticas públicas e os atores que monitoram e acompanham essas políticas. Assim, compreender a disponibilidade e o potencial analítico das fontes de informações presentes nos registros administrativos sobre a Pop Rua é condição essencial para superarmos as lógicas de exclusão e de reprodução das desigualdades que afetam esse público.

Certamente, os registros administrativos não cobrem todas as necessidades de conhecimento sobre essa população; parte delas é mais bem atendida por pesquisas de campo. Contudo, é preciso reconhecer também as dificuldades das pesquisas de campo com um público não domiciliado, o que as torna mais complexas e custosas. O único Censo Nacional da População em Situação de Rua foi realizado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome há mais de quinze anos (Cunha e Rodrigues, 2009). E, mesmo que censos nacionais sejam realizados com regularidade (o que seria desejável), sua periodicidade não será suficiente para monitorar essa população com a frequência que uma política pública moderna e eficaz exige. Assim, o aprimoramento dos registros administrativos é crucial para avançar do atual estado de coisas para um nível civilizatório de garantia efetiva dos direitos humanos dessa população.

A mudança do estado de coisas é ainda mais urgente quando percebemos que o número de cidadãos nas ruas cresce rapidamente. Em junho de 2023, iniciaram-se os trabalhos de um Grupo de Trabalho Interinstitucional (GTI) para discutir as carências informacionais da Pop Rua. Identificou-se a necessidade de realizar uma nova pesquisa nacional – desta vez, com o IBGE assumindo um papel de liderança – e aprimorar o uso e a integração de registros já existentes, tais como o Cadastro Único (CadÚnico). No mês seguinte, uma Medida Cautelar do STF em resposta à ADPF 976 identificou a falta de mecanismos de diagnóstico permanente da Pop Rua como entrave à qualidade das políticas públicas, exigindo que o governo federal (bem como estados e municípios) implemente tais mecanismos (BRASIL, 2023).

O GTI, por sua vez, ganhou maior relevância com o Decreto nº 11.822, de 12 de dezembro de 2023, que lhe conferiu mais institucionalidade e urgência, definindo também com maior precisão seu escopo. Dentro do GTI foi formado um subgrupo focado na análise dos potenciais de uso e na integração de registros administrativos, que produziu um relatório detalhado sobre o tema (BRASIL, 2024). O objetivo do texto é

apresentar uma síntese dos principais achados de pesquisa contidos no relatório. Na próxima seção, detalhamos o método de trabalho. Na terceira seção, são apresentados os principais resultados e as conclusões do subgrupo. Por fim, breves considerações finais concluem o artigo.

2. MÉTODO DE TRABALHO

Os trabalhos do grupo responsável pela análise dos registros administrativos sobre a população de rua, no âmbito do GTI, envolveram três fases: planejamento; coleta de dados; e análise. A etapa de planejamento envolveu o levantamento e a seleção dos registros administrativos a serem incluídos. O processo de seleção não foi trivial, pois nem sempre a documentação disponível contém informações suficientes para verificar como, ou se, a população em situação de rua está contemplada nas bases. O levantamento selecionou registros para, então, realizar entrevistas com os gestores dessas fontes e averiguar as informações disponíveis.

Registros estaduais e municipais foram analisados quando compilados e disponíveis em bases de alcance nacional, como o Cadastro Único e a Atenção Primária em Saúde, além de dados de pesquisas nacionais com gestores locais – como a pesquisa MUNIC, do IBGE, e o Censo SUAS, do MDS. O processo de escolha também considerou o conhecimento prévio dos membros do subgrupo 2 do GTI e uma avaliação estratégica de quais registros seriam mais importantes para a criação de um sistema de acompanhamento e monitoramento que servisse aos interessados na agenda. Os tópicos essenciais podem ser categorizados em: Justiça e Direitos Humanos; Desenvolvimento Social; Saúde; e Habitação. As fontes selecionadas estão listadas no Quadro 1.

Quadro 1: Fontes de informação sobre a população em situação de rua analisada

Registro Administrativo	Tópico	Órgão
Cadastro Único	<i>Desenvolvimento Social</i>	<i>MDS</i>
Registros do Programa Bolsa Família	<i>Desenvolvimento Social</i>	<i>MDS</i>
Registros do Benefício Prestação Continuada	<i>Desenvolvimento Social</i>	<i>MDS</i>

Censo do Sistema Único de Assistência Social (Censo SUAS)	<i>Desenvolvimento Social</i>	<i>MDS</i>
Prontuário Eletrônico do SUAS	<i>Desenvolvimento Social</i>	<i>MDS</i>
Registro Mensal de Atendimentos da Assistência Social (RMA)	<i>Desenvolvimento Social</i>	<i>MDS</i>
Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social (CNEAS)	<i>Desenvolvimento Social</i>	<i>MDS</i>
Sistema de Informação em Saúde para a Atenção Básica (SISAB)	<i>Saúde</i>	<i>MS</i>
Sistemas de Informações Ambulatoriais do SUS (SIA)	<i>Saúde</i>	<i>MS</i>
Sistema de Informações Hospitalares (SIH) do SUS	<i>Saúde</i>	<i>MS</i>
Sistema Nacional de Informações sobre Nascidos Vivos (SINASC)	<i>Saúde</i>	<i>MS</i>
Sistema Nacional de Informações de Registro Civil (SIRC)	<i>Saúde/Justiça e Direitos Humanos</i>	<i>IBGE</i>
Sistema de Informação sobre Mortalidade (SIM)	<i>Saúde</i>	<i>MS</i>
Sistema de Informação de Agravos de Notificação (SINAN)	<i>Saúde</i>	<i>MS</i>
Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS) simplificados, no âmbito do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS)	<i>Habitação</i>	<i>M. Cidades</i>
Registros da Ouvidoria Nacional dos Direitos Humanos e Disque Direitos Humanos (ONDH/Disque 100)	<i>Justiça e Direitos Humanos</i>	<i>MDHC</i>
Sistema de Informações sobre estabelecimentos penais e população carcerária (SISDEPEN)	<i>Justiça e Direitos Humanos</i>	<i>MJSP</i>
Sistema de Gestão das Entidades Atuantes na Redução da Demanda de Drogas (SISCT)	<i>Saúde; Desenvolvimento Social; Justiça e Direitos Humanos</i>	<i>MDS</i>
Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC)	<i>Múltiplos tópicos</i>	<i>IBGE</i>

Fonte: Elaboração própria.

Ainda na fase de planejamento, foi elaborado um roteiro de entrevistas semiestruturado. O roteiro incluiu, além de uma introdução sobre os objetivos do trabalho, perguntas voltadas para: a captação de informações gerais sobre o gestor da base e sobre a fonte de informação; a forma de identificação da Pop Rua, quando aplicável; aspectos de operabilidade e acesso à informação; limitações e possibilidades de aprimoramento; e, por fim, potenciais de estudo e análise ainda não explorados. O quadro 2 apresenta o roteiro de entrevista utilizado.

Quadro 2: Roteiro de entrevista com gestores de registros administrativos sobre a população em situação de rua

Macrotemas	Itens do roteiro
I. INFORMAÇÕES GERAIS	Ministério responsável
	Área responsável
II. INFORMAÇÕES SOBRE AS BASES	a. Qual o principal propósito do sistema?
	b. Quais tipos de informação o sistema registra?
	c. Há identificação da Pop Rua ou de seu atendimento? Como é feito esse registro?
	d. Qual a cobertura do público/das instituições/equipes/dos equipamentos alvo?
	e. Qual a periodicidade de atualização das informações do registro?
III. OPERABILIDADE E ACESSO À INFORMAÇÃO	a. Quem é o operador do sistema?
	b. Quem preenche os dados?
	c. Como são feitas a crítica e validação dos dados?
	d. Qual é a chave principal do dado/qual é a sua granularidade (CPF, Código municipal IBGE)?
	e. São dados abertos ou de acesso restrito?
	f. Se restritos, quais são as regras e os protocolos de acesso ?
	g. Quais são os potenciais riscos da utilização indevida dessas informações?
IV. LIMITAÇÕES E APRIMORAMENTOS	a. Quais são, na sua percepção, as principais limitações dos dados?

IV. LIMITAÇÕES E APRIMORAMENTOS	b. O que seria necessário, na sua percepção, para o aprimoramento do sistema?
	c. Já existem projetos de aprimoramento do sistema? A melhoria inclui maior identificação/atendimento de Pop Rua ?
	d. Quais outras informações poderiam servir de proxy para Pop Rua ou para mapeamento do atendimento ?
V. POTENCIAIS NÃO EXPLORADOS	a. Quais são, na sua percepção, os potenciais inexplorados desses dados para as políticas públicas?

Fonte: Elaboração própria.

A etapa seguinte foi a realização das entrevistas com os gestores das bases, entre março e maio de 2024, de forma virtual, permitindo a participação de todos os membros do GTI. Em seguida, houve a sistematização dos resultados para cada fonte em dois formatos: relato textual em tópicos; e planilha de síntese com informações específicas acerca de cada item do roteiro. Por fim, elaborou-se uma seção final de síntese, considerando os objetivos do GTI e focada em recomendações estratégicas. A seguir, serão apresentados os principais pontos ressaltados no relatório como de grande potencial para ampliar a integração e o uso dos registros administrativos para a Pop Rua. A seção será subdividida em quatro subseções, que tratam de: I. possibilidades de integração entre os dados; II. sugestões para o aprimoramento dos registros administrativos; III. cadastros, pesquisas e contagens; e IV. indicadores estratégicos para o diagnóstico permanente dessa população.

3. RESULTADOS

3.1 Identificação e Proposição de Integração de Dados Administrativos

A integração entre diferentes registros administrativos é fonte promissora de dados úteis à gestão, ao monitoramento e ao aprimoramento das políticas públicas. No caso da população em situação de rua, os problemas relacionados à falta de documentação, uma vez que é necessária uma variável-chave para a integração das bases, são

desafiadores, mas não são inviabilizadores da iniciativa. No CadÚnico, por exemplo, é possível recuperar o histórico de pessoas em situação de rua desde 2011. Cerca de 95% delas possuem inscrição no CPF, sendo esse percentual maior nos anos recentes, o que aponta para uma trajetória de melhoria na qualidade dos dados e, crucialmente, na cobertura potencial de seu uso de forma conjugada com outras fontes.

Nesse contexto, o CadÚnico pode ser utilizado como plataforma central de integração de dados sobre a população em situação de rua. É uma base atualizada, desagregada ao nível do indivíduo, longitudinal e que contém a caracterização socioeconômica, além de uma gama considerável de informações específicas sobre a Pop Rua, captadas em um formulário suplementar. O CadÚnico já foi usado com sucesso em iniciativas de integração com registros administrativos de diversas áreas, como saúde, educação e trabalho. Além disso, ele é gerido por um órgão público responsável pela execução, pelo monitoramento e pela avaliação de políticas para esse público.

Uma integração especialmente relevante para a melhor compreensão da população em situação de rua envolveria os dados do Sistema de Atenção Básica em Saúde (SISAB), incluindo aqueles produzidos pelos Consultórios na Rua. Trata-se de uma fonte rica, contendo informações de cerca de 500 mil indivíduos que estão (ou já estiveram) em situação de rua – número superior aos do próprio Cadastro Único – e com dados cruciais para o diagnóstico permanente da Pop Rua. Seu pareamento com o CadÚnico pode servir como passo importante para a realização de estudos relativos, inclusive, a outras políticas.

Ainda no campo da saúde, em que pese certos exageros do senso comum, alimentados por preconceitos e geradores de estigmas, as questões de saúde mental são um dos fatores mais importantes associados à situação de rua. Os sistemas dos Centros de Atenção Psicossocial (CAPS) contêm um campo específico para identificar pessoas em situação de rua, permitindo sua inclusão na integração de dados acima proposto. A esse respeito, vale citar uma terceira fonte de informação em saúde com identificação da Pop Rua: o Sistema de Informações de Agravos e Notificação (SI-NAN). Nesse caso, a identificação só ocorre em dois formulários, mas eles notificam situações particularmente importantes: casos de violência e tuberculose.

Um elemento importante a se considerar é que o acesso à saúde básica nem sempre é o ideal entre a população de rua. As diversas barreiras de acesso à atenção primária geram agravos e consequentes hospitalizações, com alto impacto nas condições

de vida dessas pessoas e na gestão da alta complexidade no âmbito do SUS, além do seu custeio. O Sistema de Informações Hospitalares (SIH/SUS) possibilita a identificação das principais causas de internações hospitalares e, assim, oferece grande leque de informações epidemiológicas sobre a população de modo geral. A inclusão de um marcador de Pop Rua ampliaria o conhecimento sobre a saúde desse grupo e seu impacto no SUS. Da mesma forma, a ausência de um marcador da Pop Rua no Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM) dificulta a análise da expectativa de vida e das causas de mortalidade mais prevalentes. O mesmo ocorre no Sistema de Informações sobre Nascimentos (SINASC), onde o marcador permitiria saber mais sobre os nascimentos e o contexto das mães em situação de rua.

De fato, a inclusão do marcador da Pop Rua nas bases do DataSUS de forma mais generalizada seria crucial para entender melhor as condições de saúde dessa população. Não obstante, seguindo a linha de explorar as potencialidades já existentes, pareamentos probabilísticos, utilizando informações como nome, nome da mãe e data de nascimento a partir de registros que já contêm a marcação, como o CadÚnico, SISAB e os gerados pelos CAPS, podem ampliar nosso conhecimento sobre uma série de tópicos cruciais.

Por fim, a integração dos registros do CadÚnico e da Saúde é importante para identificar potenciais beneficiários de políticas habitacionais. O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social carece de informações sobre essas pessoas para melhor atendê-las e regulamentar as políticas públicas da área.

3.2 Aprimoramento de Registros Administrativos

Pesquisadores, formuladores e interessados em políticas públicas se beneficiariam da padronização, classificação e do agrupamento de categorias em formulários e instrumentos de gestão da informação. Essa padronização facilitaria a organização e disponibilização de dados relevantes, incluindo séries históricas de indicadores voltados para a população em situação de rua.

Os registros administrativos na saúde poderiam ser qualificados com mudanças como a padronização dos protocolos e a qualificação do SAMU, orientando todas as equipes no atendimento à Pop Rua. Prontuários eletrônicos padronizados e interoperáveis na atenção básica, ambulatorial e hospitalar melhorariam em grande medi-

da as possibilidades de análises sobre as condições de saúde da população como um todo. O projeto do Conjunto Mínimo de Dados em saúde visa substituir os sistemas existentes, unificando as bases em um sistema interoperável. É importante que esse conjunto inclua a Pop Rua. Por sua vez, a integração do SINASC e do SIM com os sistemas cartoriais e seu funcionamento eletrônico-digital, por meio do e-SUS Declarações (óbitos e nascimentos), seria importante para apropriar as informações cartoriais. Além disso, a integração com os dados do CPF deve ser uma prioridade. Essas melhorias são essenciais para a interoperabilidade dessas bases com outras que identificam a Pop Rua, como o CadÚnico e o Consultório na Rua.

Outra possibilidade de aprimoramento seria qualificar e tornar o cadastro do Consultório na Rua no SISAB uma base de cadastro matricial desse segmento, pois ele tem maior contato cotidiano com a Pop Rua; portanto, o maior número de registros identificados de sua “entrada” no sistema de saúde. Esse cadastro matricial poderia ser retroalimentado ou complementado por outras portas de entrada (como ambulatórios, Caps e internações), consolidando um cadastro único para a Pop Rua dentro do sistema de saúde.

O principal desafio nesse sentido é gerenciar a falta de documentação dessa população. No entanto, esse é um desafio passível de gestão, pois pode ser medido, controlado e, em larga medida, superado: (i) pela criação de um sistema probabilístico de unicidade; (ii) pela utilização de algoritmos que levem em consideração combinações e fonéticos de outras informações da pessoa; (iii) pela utilização de reconhecimento de fotos e digital; (iv) por ter as informações frequentemente e incrementalmente preenchidas e confirmadas pela Pop Rua nos momentos de seu atendimento; (v) por integrar com os registros de documentos e CadÚnico; e (vi) realizar encaminhamento prioritário para serviços de documentação por meio de protocolo integrado com o Serviço Especializado de Abordagem Social (SEAS). Esses procedimentos podem reduzir e controlar a duplicidade de registros, e, assim, possibilitar um acompanhamento integral da Pop Rua pelo SUS.

No que tange ao suporte estatal para o apoio, atendimento e acolhimento das pessoas em situação de rua que fazem uso abusivo de álcool e outras drogas, o Sistema Eletrônico de Gestão de Comunidades Terapêuticas (SISCT) precisa ser fortalecido para aumentar sua cobertura além dos atuais 30% das Comunidades Terapêuticas do país. Esse sistema deve identificar a Pop Rua e cruzar, frequentemente, os dados

com CadÚnico, SIA/SUS (incluindo CAPS-AD) e SISAB (incluindo Consultórios na Rua) para aprimorar os registros sobre essa população.

Essas organizações são uma realidade muito espreitada e heterogênea, e se fazem presentes nas vidas de uma parcela significativa das pessoas com uso abusivo de álcool e outras drogas, incluindo a Pop Rua. Suas estruturas, atividades, metodologias e equipes devem ser rigorosamente monitoradas e reguladas pelo setor público, para evitar que recursos públicos financiem atendimentos inadequados. Nota-se, com preocupação especial, que recursos públicos sejam destinados a iniciativas que violem os direitos humanos da população em situação de rua e da população em geral.

3.3 Cadastros, Contagens e Pesquisas

As duas principais formas de contagem da Pop Rua no Brasil são o número de cadastrados no Cadastro Único e o conjunto dos censos e levantamentos realizados em âmbito local, geralmente realizados pelas pastas de Assistência Social. As contagens municipais têm servido de base para a realização de estimativas nacionais da população de rua, realizadas pelo Ipea. O número de cadastrados no CadÚnico tem sido usado por diversas instituições – notadamente, o Observatório Brasileiro de Políticas Públicas da UFMG – para a contagem contínua da Pop Rua, permitindo o seu monitoramento mês a mês, município a município.

Duas fontes adicionais que poderiam ser mais utilizadas: i. pessoas em acolhimento institucional em unidades voltadas para pessoas em situação de rua (fonte: Censo SUAS); e ii. pessoas abordadas pelas equipes de abordagem social dos CREAS e Centros Pop (fonte: RMA). Embora menos utilizadas, elas são úteis para monitorar separadamente a situação dos acolhimentos institucionais das situações que geram abordagens sociais nas ruas, além de permitir a desagregação por categorias como idade e sexo.

Sobre as contagens municipais, incluindo as pesquisas censitárias, é importante ter em mente que elas podem usar metodologias diferentes, o que limita a validade das estimativas derivadas desses dados. Ainda que exista muito em comum nas formas de realizar essas pesquisas, outros fatores – como a chuva, a época do ano e mesmo a interferência de outros agentes públicos nos locais recenseados (notadamente

agentes policiais) – precisam ser considerados. Contudo, os censos municipais são as principais fontes para captar o fenômeno em âmbito local.

Dada a compilação em nível nacional dessas contagens, ano a ano, por meio do Censo SUAS, um aspecto que poderia ser aprimorado é a informação acerca de crianças e adolescentes. O Censo SUAS apenas capta a informação se elas foram incluídas na pesquisa. Muito mais útil seria substituir essa questão por uma pergunta que indague diretamente quantos dos contados têm menos de 18 anos. Também seria importante captar, mesmo que com menor periodicidade, se as situações de rua incluídas no levantamento são apenas das crianças e adolescentes acompanhadas de adultos, ou se as desacompanhadas também foram pesquisadas, bem como se foram incluídas aquelas que têm domicílio fixo, mas trabalham nas ruas, conforme preconizado pela Resolução Conjunta CNAS/CONANDA nº 1/2016, que dispõe sobre o conceito e o atendimento de criança e adolescente em situação de rua.

O CadÚnico, não obstante suas virtudes, possui limitações à cobertura da Pop Rua como um todo. Situações de rua de curta duração tendem a ser menos registradas, já que o CadÚnico é tipicamente atualizado a cada dois anos. Seu grau de cobertura depende também do grau de incentivo às famílias e indivíduos em se cadastrarem, o que pode ser afetado por mudanças nas regras de elegibilidade e na generosidade das ofertas de programas sociais, tais como o Programa Bolsa Família (PBF). Outro limite importante é o fato de famílias com crianças evitarem revelar a situação de rua para a assistência social, por medo de que revelação enseje uma medida protetiva que resulte em perda da guarda. Outras situações diversas de problemas com a justiça também podem resultar no não cadastramento. Mesmo uma desconfiança do poder público (gerada por um histórico de sujeição a violências institucionais, por exemplo) pode resultar em uma menor probabilidade de se cadastrar, resultando também em subenumeração. Por fim, barreiras simples, como a necessidade de agendamento, deslocamento e posse de documentos de identidade, podem ser suficientes para que o cadastro não seja realizado, a depender das condições e dos modos de vida de cada pessoa e de cada família.

O CadÚnico cadastra pessoas ao longo do tempo, enquanto os censos municipais oferecem um “retrato” de um momento específico. Por isso, é possível termos mais pessoas cadastradas que recenseadas. Por outro lado, alguns perfis de pessoas em situação de rua captados nos censos são subenumerados pelo CadÚnico. Logo, também é possível termos menos pessoas cadastradas do que recenseadas. Na prática,

ambos os fatores atuam simultaneamente, gerando um cenário complexo para a interpretação dos dados. Portanto, é essencial reconhecer as diferenças nas formas de coleta da informação entre as fontes e evitar uma “guerra de números”.

A realização de um censo nacional da população em situação de rua, com metodologia adequada e consistente, seria fundamental para conhecermos o número de pessoas em situação de rua do Brasil. Isso porque – sem desconsiderar outros elementos que justificam a desejabilidade de um censo dessa natureza, e considerando os usos de registros administrativos aqui relatados para tentar suprir essa lacuna – notamos que os dados de pesquisas locais, as contagens realizadas por equipes de assistência social, o CadÚnico e as demais fontes de informação hoje disponíveis possuem limitações importantes para a obtenção de dados nacionais de caráter censitário.

A realização de novo censo nacional poderia ser também uma oportunidade para o desenvolvimento, aperfeiçoamento e a harmonização de metodologias para as pesquisas locais, cuja realização é muito frequente. Cerca de 2 mil municípios realizam alguma contagem da Pop Rua a cada ano. Dada essa realidade, recomendamos a elaboração de um documento contendo orientações técnicas para a realização de pesquisas e contagens municipais com a população em situação de rua. De fato, independentemente da realização de um censo nacional, observamos a necessidade de orientações para os milhares de municípios que realizam algum tipo de contagem de sua população em situação de rua para, sem desconsiderar como as realidades locais afetam e dão diversidade aos estudos realizados, estabelecer algumas diretrizes e alguns conceitos em comum, melhorando a qualidade e o grau de comparabilidade deles.

4. INDICADORES PARA O DIAGNÓSTICO PERMANENTE EM ESCALA NACIONAL

O crescimento exponencial das bases de dados e dos indicadores dos mais variados tipos e propósitos é um dos processos sociais mais importantes de nosso tempo. No entanto, é fundamental ter cuidado para não tomar o que se tem de informação disponível como suficientes, deixando em segundo plano o trabalho de identificar o que ainda é fundamental saber. Essa consideração contextualiza a necessidade de

arrolar alguns indicadores estratégicos para o diagnóstico permanente da Pop Rua, e apontar para necessidades de aprimoramento ou para potenciais de produção de indicadores ainda não explorados. Espera-se que, ao apontar alguns indicadores estratégicos e potenciais de estudos, se subsidie o Ciamp-Rua e os órgãos do Estado nele representados em suas funções de acompanhamento das políticas públicas para esse segmento.

O número de pessoas em situação de rua nas unidades de acolhimento institucional é um indicador estratégico que precisa ser monitorado com maior frequência e de forma mais abrangente. No momento, o dado disponível é de periodicidade anual, via Censo SUAS. Uma solução possível seria incluir essas unidades no Registro Mensal de Atendimento (RMA), que já captam informações de CRAS, CREAS e Centros Pop, proporcionando um mecanismo de diagnóstico permanente em escala nacional. Outra limitação do Censo SUAS, mais grave, é a cobertura, já que apenas 53% das organizações inscritas nos Conselhos de Assistência Social possuem registro completo no CNEAS, que não detalha as ofertas nem registra individualmente as pessoas atendidas. Faz-se necessária, portanto, a integração de instituições não cobertas pelo Censo SUAS, muitas delas entidades assistenciais sem fins lucrativos, a algum sistema unificado de registro de pessoas em acolhimento institucional.

Outro indicador estratégico para o acompanhamento das políticas voltadas para a Pop Rua é o número de pessoas em situação de rua abordadas pelas equipes de CREAS e Centros Pop. Essas informações são coletadas mensalmente e compiladas nacionalmente pelo RMA, com desagregações por sexo e idade. Considerando que a cobertura do RMA entre esses equipamentos públicos não é universal, recomenda-se que sejam envidados esforços para o aumento dessa cobertura. Além disso, seria importante coletar informações agregadas em nível municipal ao menos uma vez por ano, o que poderia ser feito pelas pastas de assistência social e compilado por meio do Censo SUAS, de forma a captar minimamente os atendimentos não registrados no RMA.

Considerando a importância do tema e a relativa escassez de informações de outras fontes, as formas de acesso à alimentação da Pop Rua atendida pelas equipes de saúde também devem ser incluídas no conjunto de indicadores estratégicos. O SISAB já coleta essa informação para o segmento, o que pode ser um instrumento valioso para o planejamento de políticas de segurança alimentar e combate à fome que melhor os contemple.

O Cadastro Único é uma fonte crucial para a análise da Pop Rua e poderia ser mais explorado para identificar mudanças no perfil dessa população, em sua heterogeneidade, ao longo do tempo. Tendo o CadÚnico o objetivo de traçar um perfil socioeconômico da população de baixa renda, e tendo ele um conjunto de questões específicas para a Pop Rua, ele é particularmente apto a produzir indicadores para esse público. Esses indicadores de perfil – incluindo indicadores sociodemográficos tradicionais de sexo, idade, raça/cor, escolaridade, trabalho e renda – e os indicadores específicos para a Pop Rua – tais como local de pernoite e tempo de permanência na situação de rua – não só deveriam compor o conjunto de dados estratégicos como poderiam formar a espinha dorsal de um sistema de diagnóstico permanente da Pop Rua.

Outros indicadores importantes se referem aos serviços e benefícios da seguridade social. Na saúde, os números de atendimentos individuais e os procedimentos realizados pelas equipes do Consultório na Rua são indicadores-chave disponíveis no SISAB. Na assistência social, além dos acolhimentos e das abordagens já citadas, o número de atendimentos especializados nos Centros Pop, disponíveis no RMA, também são fundamentais. O número de pessoas em situação de rua atendidas por políticas de garantia de renda, como o PBF e o BPC, também deve ser incluído no rol de indicadores estratégicos a serem monitorados. Esses dados encontram-se já rotineiramente integrados ao Cadastro Único.

A identificação das barreiras de acesso da Pop Rua às políticas públicas – especialmente, as de garantia de renda – também é estratégica para um sistema de diagnóstico permanente. É crucial acompanhar as taxas de acesso a essas políticas dentro da população elegível e promover políticas direcionadas de inclusão desse público nos procedimentos de busca ativa, documentação e cadastro. A dificuldade de acesso a políticas públicas por falta de documentos, por exemplo, pode justificar a inclusão da Pop Rua entre os públicos prioritários de programas de transferência de renda. A identificação dessas barreiras pode motivar outras mudanças institucionais, como a revisão de procedimentos-padrão, a produção de materiais informativos e a inclusão da Pop Rua como tema na capacitação de agentes públicos.

A disponibilidade, de forma sistemática e em escala nacional, de dados sobre políticas municipais de moradia social/aluguel social e seus beneficiários, incluindo pessoas com trajetória de rua, deve ser perseguida. Nota-se que a política pública de habitação não apenas é bastante descentralizada como ainda não consolidou instrumentos de coordenação em âmbito nacional já presentes nas políticas descentrali-

zadas do SUS e do SUAS, por exemplo, incluindo instrumentos de gestão de dados e indicadores padronizados. A esse respeito, vale ressaltar novamente o potencial da integração de dados do SISAB e do CadÚnico na produção de listas de potenciais beneficiários de programas habitacionais. Essas listas podem fornecer, além de dados cadastrais e um perfil socioeconômico, o tempo que a pessoa está em situação de rua e os contatos das equipes de saúde e assistência social que lhe prestam atendimento, permitindo um trabalho social mais integrado.

Situações de rua diversas e vulnerabilidades habitacionais conexas, como pessoas em risco iminente de ficarem em situação de rua e pessoas em domicílios improvisados, também são importantes para fins de monitoramento e acompanhamento. Tais dados devem permitir distinguir, como citado, pessoas que habitualmente dormem nas ruas e que habitualmente dormem em unidades de acolhimento, bem como crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil nas ruas. Outras situações importantes de serem monitoradas são pessoas em outras situações de acolhimento institucional, como refugiados e mulheres vítimas de violência doméstica; pessoas prestes a sair de habitações coletivas – unidades de acolhimento, incluindo aquelas para crianças e adolescentes; repúblicas para jovens; hospitais; instituições penais; e comunidades terapêuticas – e sem moradia para onde ir após a desinstitucionalização; pessoas em ocupações urbanas; e pessoas ameaçadas de evicção, seja por ações de reintegração de posse ou outros motivos.

Ainda que o foco dessa análise tenham sido os registros administrativos, algumas informações do Censo Demográfico 2022 poderão subsidiar ações habitacionais voltadas para a Pop Rua, como as informações sobre domicílios particulares improvisados, com o seguinte detalhamento tipológico: tenda ou barraca de lona, plástico ou tecido; estrutura improvisada em logradouro público, exceto tenda ou barraca; dentro de estabelecimento em funcionamento; estrutura não residencial permanente degradada ou inacabada; veículos (carros, caminhões, trailers, barcos etc.); outros (abrigos naturais e outras estruturas improvisadas). Note-se que esses tipos de domicílios recenseados, incluindo tendas, barracas e outras estruturas improvisadas em espaços públicos, guardam forte intersecção com a população em situação de rua.

Na mesma linha, os domicílios coletivos contam com detalhamento tipológico que permitirá, neste caso, a identificação de Pop Rua em instituições de longa permanência. Incluem-se nesse grupo abrigos e albergues voltados para pessoas em si-

tuação de rua, mas, também, a outros públicos sujeitos a alguma situação de insegurança habitacional, tais como imigrantes e mulheres vítimas de violência doméstica.

O detalhamento tipológico dos domicílios particulares permanentes compreende uma categoria que também poderá ser associada à Pop Rua, “estrutura residencial permanente degradada ou inacabada”, dependendo, provavelmente, de verificação local para a confirmação dos ocupantes, se em situação de rua ou com outras características – por exemplo, pessoas ligadas a movimentos sociais de luta pela moradia. Nesse caso, antevê-se a possibilidade de aproveitamento de imóveis para programas habitacionais que beneficiem a Pop Rua, diferentemente dos domicílios improvisados, que necessitarão que se disponibilizem terrenos para tanto, em outras localizações.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo buscou evidenciar a importância de um melhor uso e de uma maior integração de registros administrativos para ampliar a visibilidade e a compreensão sobre a população em situação de rua. Apresentamos, de forma sintética, os resultados de um estudo realizado no âmbito do Grupo de Trabalho Interinstitucional que avaliou e propôs metodologias para a produção de informações sobre essa população. Por meio de entrevistas semiestruturadas com gestores federais desses registros, suplementadas pela consulta a documentos relevantes, tais como formulários e manuais, foram analisadas 19 fontes de informação.

Devido ao caráter sintético do artigo, optamos por não incluir a descrição e análise específica de cada uma das fontes. O leitor interessado em uma análise mais detalhada pode consultar o relatório do subgrupo 2, presente no documento *Estratégias e Instrumentos para Diagnóstico Permanente da População em Situação de Rua no Brasil* (BRASIL, 2024, p. 176-303). Nesse relatório, cada fonte é apresentada com informações sobre propósito, conteúdo dos dados, identificação da Pop Rua, características de gestão, operação, cobertura, periodicidade, chaves de acesso, limitações, aprimoramentos possíveis e potenciais inexplorados. A síntese dos principais resultados e as recomendações, que são a base deste artigo, é apresentada na seção final do relatório.

A subutilização e a falta de integração desses registros, somadas às lacunas existentes, comprometem a eficácia das políticas públicas e os direitos fundamentais da Pop Rua. É urgente avançar em direção a um sistema de monitoramento robusto e contínuo que, em conjunto com instâncias competentes – como o Ciamp Rua e órgãos responsáveis por políticas públicas voltadas para esse segmento, nele representados –, promova melhorias tangíveis na qualidade de vida dessa população. A colaboração interinstitucional, como exemplificado pelo GTI, é fundamental para superar os desafios burocráticos e técnicos. A implementação de um sistema de indicadores nacional, a integração de diferentes bases de dados e a padronização dos métodos de coleta representam passos essenciais para avançar em direção a uma política mais inclusiva e efetiva.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Relatório Subgrupo 2 (Reorganização dos dados administrativos da População em Situação de Rua no Governo Federal). *In: Estratégias e Instrumentos para Diagnóstico Permanente da População em Situação de Rua no Brasil*. MDHC, p. 176-303. 2024.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 976**. Relator: min. Alexandre de Moraes. Brasília: STF, 25 jul. 2023. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultar-processoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6410647>. Acesso em 10 ago. 2023.

CUNHA, Júnia Valéria Quiroga da; RODRIGUES, Monica. Rua: aprendendo a contar. Pesquisa nacional sobre população em situação de rua. *In: Rua: aprendendo a contar. Pesquisa nacional sobre população em situação de rua*. Brasília: MDS, 2009. p. 233-233.

07 CADASTRAMENTO DIFERENCIADO DE PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA: EXPERIÊNCIA E DESAFIOS PARA A INCLUSÃO NO CADASTRO ÚNICO

Autores

Fernanda Ferreira Mota⁵⁵

José Roberto A. Frutuoso⁵⁶

1. INTRODUÇÃO

A identificação de pessoas em situação de rua (PSR) no Cadastro Único⁵⁷ começou em 2008, como parte do processo mais amplo de cadastramento diferenciado de Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos (GPTE)⁵⁸. Por esse processo, o Cadastro Único busca representar a diversidade brasileira em sua base de dados e tornar esses grupos, historicamente marginalizados, visíveis para a formulação e implementação de políticas públicas.

55. Doutora em Ciência Política. Coordenadora na Coordenação-Geral de Apoio à Integração de Ações do Departamento de Gestão do Cadastro Único da Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único (MDS).

56. Mestre em Ciência Política. Coordenador na Coordenação-Geral de Apoio à Integração de Ações do Departamento de Gestão do Cadastro Único da Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único (MDS).

57. O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal é o instrumento de coleta, identificação e caracterização socioeconômica das famílias de baixa renda que residem no Brasil. Por meio dele, as famílias e pessoas cadastradas podem acessar vários benefícios e serviços públicos de todas as esferas de governo.

58. Atualmente, é possível que as famílias se autodeclarem como pertencentes a 16 GPTE: Indígenas, Quilombolas, Ciganos, Comunidades de Terreiro, Extrativistas, Pescadores Artesanais, Ribeirinhos, Agricultores Familiares, Assentados da Reforma Agrária, Beneficiários do Programa Nacional de Crédito Fundiário, atingidos por Empreendimentos de Infraestrutura, Famílias de Presos do Sistema Carcerário, Catadores de Materiais Recicláveis, Pessoas em Situação de Rua e Desalojados ou Desabrigados.

Segundo dados de agosto de 2024, o Cadastro Único possui 40.811.422 famílias cadastradas, totalizando 94.587.894 pessoas. Desse total, o número de famílias em situação de rua é de 298.071, o que representa 308.277 pessoas cadastradas⁵⁹.

O objetivo deste artigo é apresentar as experiências de cadastramento diferenciado de PSR, sob a perspectiva dos(as) Coordenadores(as) Municipais do Cadastro Único nos municípios com mais PSR cadastrados. Também busca analisar sua percepção sobre o papel dos(as) entrevistadores(as) sociais como agentes de implementação do Cadastro Único, que são a ponta do processo de atendimento desse público. Por fim, apresenta um diagnóstico sobre os principais desafios que envolvem a identificação e inclusão desse grupo.

A pesquisa foi realizada sob uma abordagem qualitativa, com caráter descritivo e exploratório, que também contou com um questionário estruturado. Optou-se por focar a análise na atuação das Coordenações dos 17 municípios considerados metrópoles, segundo a classificação do IBGE: Belém/PA; Belo Horizonte/MG; Brasília/DF; Campinas/SP; Curitiba/PR; Fortaleza/CE; Guarulhos/SP; Maceió/AL; Manaus/AM; Porto Alegre/RS; Recife/PE; Rio de Janeiro/RJ; Salvador/BA; São Gonçalo/RJ; São Luís/MA; São Paulo/SP; e Goiânia/GO⁶⁰.

A escolha se justifica pelo fato de esses municípios representarem 60% do total de PSR inscritas no Cadastro Único. Nesse grupo, destaca-se o município de São Paulo, que conta com mais de ¼ do total de PSR cadastradas em todo o país (26,4%). Ademais, existe o Grupo Metrôpoles⁶¹, que é um fórum das(dos) Coordenadoras(es) do Cadastro Único desses municípios, que facilitou a mobilização para a participação na pesquisa.

A coleta dos dados foi realizada em dois momentos: primeiramente, foi aplicado um questionário eletrônico, por meio da plataforma Microsoft Forms, entre os dias 3 e 19 de julho de 2024, contando com uma resposta de cada um dos 17 municípios. Em

59. Para o Cadastro Único, família é "a unidade composta por um ou mais indivíduos que contribuam para o rendimento ou tenham suas despesas atendidas pela unidade familiar e que sejam moradores em um mesmo domicílio" (Decreto nº 11.016/2022). Assim, observa-se que as famílias em situação de rua são majoritariamente compostas por apenas uma pessoa.

60. Ressalta-se que a análise focada nas metrópoles pode não representar as percepções de municípios de porte menor. Além disso, há sobre-representação da Região Sudeste, e a escolha dos municípios com mais PSR significou que nas entrevistas não foram incluídas as regiões Norte e Sul.

61. Criado em 2013, tem como objetivos reunir as Coordenações do Cadastro Único nas Metrôpoles para permitir a troca de experiências, a busca de soluções conjuntas e propiciar contato direto com a gestão federal.

seguida, entre os dias 23 de julho e 2 de agosto de 2024, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com os(as) seis Coordenadores(as) dos municípios com o maior número de famílias em situação de rua cadastradas:

Tabela 1: Total de famílias e pessoas em situação de rua no Cadastro Único, por municípios selecionados – agosto/2024

Município	UF	Pessoas em situação de rua cadastradas
São Paulo	SP	85.530
Rio de Janeiro	RJ	21.119
Belo Horizonte	MG	13.689
Fortaleza	CE	9.608
Salvador	BA	9.437
Brasília	DF	8.360

Fonte: Cadastro Único, agosto/2024.

2. CADASTRAMENTO DE PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA

O Cadastro Único entende família em situação de rua como aquela que, vivendo na extrema pobreza, 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 provisória⁶². Tem-se, assim, uma definição que segue a da Política Nacional para a População em Situação de Rua⁶³.

^{62.} Essa definição consta do inc. VII do art. 2º da Portaria MC nº 810, de 14 de setembro de 2022.

^{63.} Instituída pelo Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009.

Para a correta inclusão desse público no Cadastro Único, foram publicadas a Instrução Operacional⁶⁴ e o guia⁶⁵, para serem seguidos pelos municípios. O cadastramento desse público também integra o programa de capacitação de entrevistadores, além de ser abordado nas ações de apoio técnico oferecidas pelo governo federal sobre GPTE e cadastramento diferenciado em geral.

De forma resumida, o cadastramento de PSR exige uma articulação entre os serviços de assistência social, principalmente entre a gestão do Cadastro Único e a Proteção Social Especial, sendo fundamentais a abordagem diferenciada e um acompanhamento contínuo para a sua inclusão. Também se estimula a parceria com outros atores, incluindo a sociedade civil organizada.

Para a correta identificação das PSR no Cadastro, os entrevistadores devem coletar as informações do Formulário Suplementar 2⁶⁶, um formulário auxiliar destinado apenas a esse público que traz questões específicas sobre sua situação, como o tempo em que está nas ruas ou onde costuma dormir.

Embora haja uma padronização de conceitos e procedimentos sobre as formas de cadastramento, as realidades municipais permitem, e mesmo necessitam, que diferentes arranjos e organizações sejam feitos. Os processos de cadastramento, dessa forma, seguem uma linha orientadora, mas podem se dar de forma muito diferenciada no território nacional.

3. EXPERIÊNCIA E PRÁTICA NO DIA A DIA DAS METRÓPOLES

Questionados sobre como se dá o cadastramento de PSR no município, oito entrevistados(as) responderam que ele acontece em posto de cadastramento específico, se-

64. Instrução Operacional Conjunta Senarc/SNAS/MDS nº 07, de 22 de novembro de 2010. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/bolsa_familia/instrucoes_operacionais/2010/io_conjunta07%20_senarc.pdf. Acesso em: 09 set. 2024.

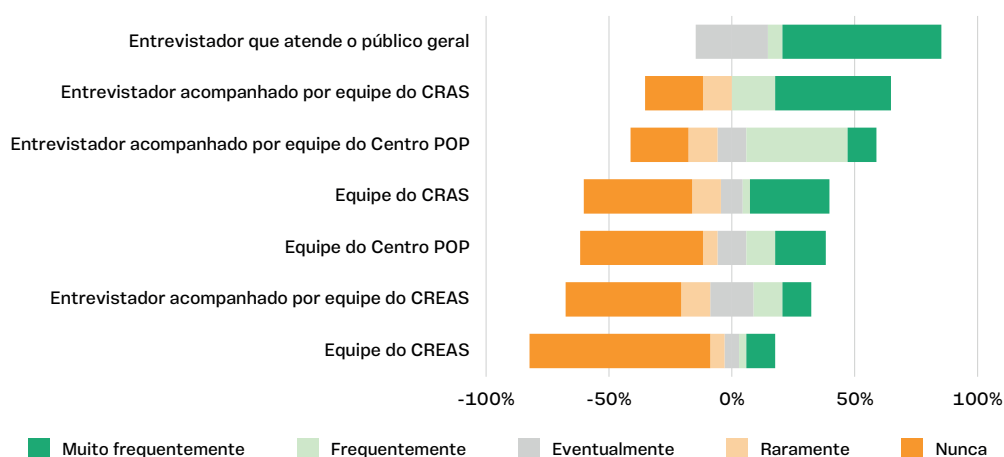
65. Guia de cadastramento de pessoas em situação de rua. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/cadastro_unico/Guia_Cadastramento_de_Pessoas_em_Situacao_de_Rua.pdf. Acesso em: 09 set. 2024.

66. Os Formulários do Cadastro Único estão disponíveis em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-contenudos/publicacoes/cidadania>.

guido por cinco respondentes que indicaram que o cadastramento está associado à oferta de outros serviços ou benefícios, sugerindo uma integração com outras políticas públicas. Outras formas itinerantes de cadastramento, como o uso de equipes de abordagem volantes ou mutirões, foram mencionadas apenas por dois municípios.

Em complemento, o Gráfico 2 apresenta quem realiza o cadastramento de PSR e com que frequência. Todos os municípios informaram que os mesmos entrevistadores que atendem o público geral também fazem o cadastramento de PSR. Isso ocorre, pelo menos eventualmente, em 71% dos casos. Em outras unidades de atendimento da assistência social, observa-se que é mais frequente esse cadastramento ocorrer em articulação com a equipe técnica. Assim, para 65% dos municípios, é frequente ou muito frequente o cadastramento ser feito por entrevistadores que acompanham a equipe do CRAS; o mesmo ocorre nos Centros POP, em 53% dos casos. Já nos CREAS⁶⁷, isso se dá com uma frequência menor, em 24% dos municípios.

Gráfico 1: Frequência de cadastramento de PSR por tipo de equipe



Observa-se que parece haver, nas metrópoles, uma preferência pelo cadastramento em locais centralizados e, possivelmente, mais estruturados para o atendimento de PSR. Os resultados apontam que há um aparente desregramento em relação às orientações e recomendações da gestão federal sobre busca ativa⁶⁸, cadastramento diferenciado de GPTE e parcerias locais, uma vez que, nessas ações, o cadastramen-

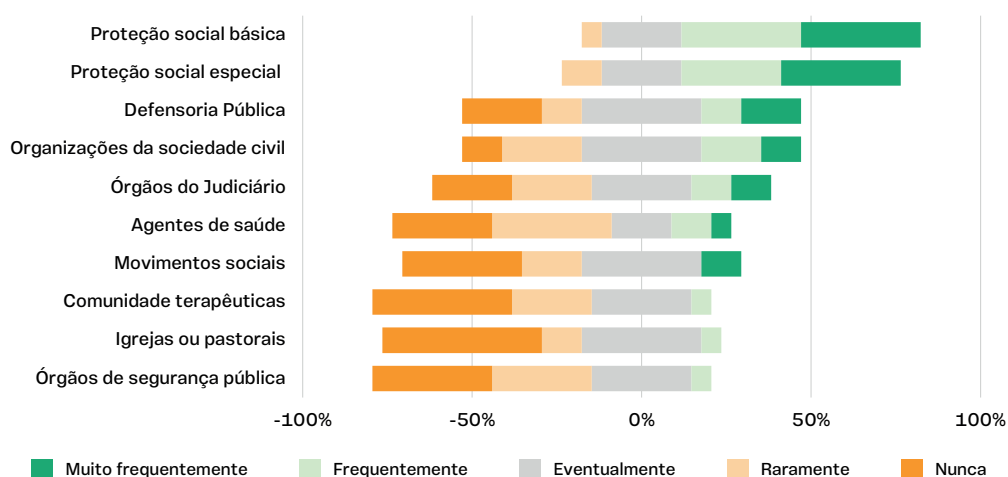
⁶⁷. Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro POP) e Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (CREAS).

⁶⁸. Vale lembrar, inclusive, que o Programa de Fortalecimento Emergencial do Atendimento do Cadastro Único no Sistema Único de Assistência Social (PROCAD-SUAS), lançado em 2023, tem como um dos seus focos de ação a Busca Ativa de alguns grupos prioritários – entre eles, PSR.

to precisa ser descentralizado e levado o mais próximo possível do local de concentração das famílias.

Sobre a articulação entre a gestão do Cadastro Único com outros atores, observa-se a predominância de parcerias no âmbito do SUAS⁶⁹, tanto com a proteção social básica (71%) como com a especial (65%). Em seguida, com menor frequência, aparecem as parcerias com defensorias públicas (29%), ONGs (29%) e órgãos do Judiciário (24%).

Gráfico 2: Frequência de articulação entre a gestão do Cadastro Único para o cadastramento de PSR por tipo de atores



Como indicado no Gráfico 2, a maioria das metrópoles estabelece menos parcerias com os demais atores. Verifica-se novamente que isso se distancia um pouco das orientações comumente feitas pela gestão federal, no sentido de que deveriam ser realizadas parcerias com lideranças comunitárias e outros atores da sociedade civil. A possibilidade de parcerias com movimentos sociais nunca se dá, ou é rara, em 53% dos casos.

Quando questionadas sobre as ações de encaminhamento de PSR que as coordenações municipais dão após o cadastramento, 16 mencionaram o direcionamento ao Centro POP (94%). Também é comum o encaminhamento para orientações de questões referentes ao Programa Bolsa Família (71%), para registro civil ou emissão de documentos (59%), e para serviços de acolhimento e Benefício de Prestação Continuada (53%, cada).

69. Sistema Único de Assistência Social.

Sobre o conhecimento dos(as) trabalhadores(as) a respeito do cadastramento de PSR, há uma variação significativa no nível de percepção dos(as) respondentes. A maioria disse que suas equipes possuem um conhecimento “alto” sobre os locais de concentração de PSR no município (47%) e sobre o Cadastro Único (41%); no entanto, é menor a avaliação quanto ao nível de conhecimento da equipe em relação ao perfil das PSR no município, ao SUAS e à legislação referente ao tema.

Os dados revelam diferentes tipos e níveis de capacitação para o cadastramento de PSR, com a prevalência da capacitação geral de entrevistador(a) social em todos os municípios. Embora a maioria tenha respondido que as equipes receberam algum tipo de formação para o cadastramento diferenciado de GPTE (59%), o enfoque em formações específicas para cadastro de PSR ocorre em 47% dos municípios participantes.

Uma parte dos respondentes apontou o uso das Instruções do Cadastro Único como forma de capacitação (35%), enquanto 24% afirmaram utilizar materiais específicos do SUAS. Apenas um município marcou a opção “outros”, abrindo a possibilidade de especificar que, no seu caso, as capacitações se dão com algum tipo de alinhamento com a equipe técnica do Centro POP.

Por fim, ainda sobre capacitação, 41% consideram que a capacitação de entrevistadores em geral é insuficiente para o efetivo cadastramento de PSR.

Os resultados assinalam ainda dois pontos de destaque na percepção dos(as) coordenadores(as): o papel do(a) entrevistador(a) no cadastramento de PSR e o desafio da qualidade dos dados coletados.

4. REFLEXÕES SOBRE O PAPEL DOS(AS) ENTREVISTADORES(AS) NA IDENTIFICAÇÃO DE PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA

Questionados sobre o papel dos(as) entrevistadores(as) do Cadastro Único no cadastramento de PSR, 16 respondentes concordaram em alguma medida que

eles(as) exercem uma atividade essencial para a garantia de direitos das PSR (94%). Somente um discordou dessa afirmação, ao mesmo tempo em que concordou que esses(as) profissionais são apenas agentes burocráticos no cadastramento desse público. Além disso, houve bastante discordância quanto à afirmação de que os(as) entrevistadores(as) seriam agentes de controle e fiscalização das PSR (71%).

Alguns trechos extraídos das entrevistas sugerem que os(as) entrevistadores(as) assumem o papel relevante de mediadores entre as necessidades dos cidadãos e as políticas sociais:

"(...) eu acho que o entrevistador do CadÚnico já não é mais 'entrevistador só' há bastante tempo, (...) já é outra coisa. Ele é um entrevistador e mais algumas coisas. (...) Eu acho que o entrevistador, ele é, sim, um agente de inclusão, porque se não fosse esse Cadastro, talvez a gente nunca enxergasse todo mundo como deveria enxergar. (...) Para mim, hoje, é ele o grande mediador do desejo daquela família de participar de algum programa com aquela burocracia que está instalada no CadÚnico. Então, é ele que vai fazer essa mediação." (Metrópole A)

"(...) a gente está tentando meio que desmistificar essa visão deles, de fiscalização, que eles estão para fiscalizar." (Metrópole E)

Ao mesmo tempo, os depoimentos indicam certa tensão entre as práticas cotidianas, e a preocupação com a qualidade das informações e as expectativas em relação ao papel dos(as) entrevistadores(as) sociais na mediação para acesso a direitos.

"O entrevistador, ele é um agente de inclusão, mas em algum momento ele vai ter que fazer o papel do agente do controle, porque precisamos da estabilidade desses cadastros." (Metrópole A)

"(...) eu digo, vocês querem ser polícia? Vocês não são polícia, né? Gente, não adianta. Às vezes, as pessoas querem ficar nessa condição de dizer quem é ou não é perfil [de PSR]." (Metrópole D)

"(...) servidor quer fazer mais fiscalização na ponta que a própria gerência." (Metrópole E)

"(...) se aparecer uma pessoa dizendo que é população situação de rua e tem lá [no Portal da Dataprev] um salário de R\$ 5 mil, é óbvio que o entrevistador, na hora, vai falar: 'olha, eu posso fazer o seu cadastro, mas você não vai receber benefício, né? Porque tem um salário aqui'. E explica. Alguns até podem virar e falar, 'ih, não, me desculpa, eu confundi, eu não sou população em situação de rua'. [Isso] já aconteceu (...)." (Metrópole C)

É possível que o desconforto registrado nas falas dos(as) respondentes esteja associado às operações inerentes ao processo de inscrição, atualização, revisão e ave-

riguação dos dados cadastrais, essenciais na qualificação sistemática do Cadastro Único. E isso pode estar associado a um sentimento próprio de “justiça”, que aparece na atuação desses(as) entrevistadores(as).

Sobre a necessidade de fortalecimento do papel dos entrevistadores, a maioria concorda que é preciso promover a formação continuada desses(as) profissionais em temas como direitos humanos, atendimento humanizado, escuta ativa e estratégias de abordagem das PSR (88%).

Também é alta a concordância com a necessidade de reconhecer seu papel estratégico como agente de inclusão social e protagonista na garantia de direitos das PSR (76%), e com o incentivo à sua participação em fóruns de discussão e na elaboração de políticas públicas voltadas para PSR (65%). Por outro lado, é menor a concordância com a necessidade de se ampliar a autonomia dos(as) entrevistadores(as) na tomada de decisões relacionadas ao processo de cadastramento de PSR: 65% discordam ou são neutros/as quanto a esse aspecto.

As respostas a essa questão apontam alguns elementos interessantes a serem observados. Primeiro, há um entendimento da necessidade de capacitação específica e contínua relacionada ao tema. No entanto, como analisado, as metrópoles não fazem, em sua maioria, esse tipo de capacitação, o que pode demonstrar tanto as dificuldades enfrentadas pelas gestões (recursos, infraestrutura, entre outras) quanto a necessidade de que o MDS ofereça ou induza formações voltadas para o cadastramento de PSR.

O segundo elemento diz respeito à autonomia dos(as) entrevistadores(as) na tomada de decisões relacionadas ao processo de cadastramento de PSR, no sentido da discricionariedade inerente à atuação de funcionários públicos da ponta⁷⁰. As entrevistas mostram que os(as) coordenadores(as) avaliam com cautela a possibilidade de ampliar essa discricionariedade, justificando isso no sentido da preocupação com o exercício de controle sobre a qualidade das informações, mencionado anteriormente. Ou seja, como aponta a literatura sobre burocracia de médio escalão⁷¹, os(as) gestores(as) buscam intermediar as normas do Cadastro Único e a sua aplicação pelos(as) entrevistadores(as), traduzindo as regras para orientar e supervisionar a ação discricionária dos(as) entrevistadores(as).

70. A literatura sobre “burocracia de nível de rua” enfatiza esse aspecto acerca da discricionariedade (Lipsky, 2019).

71. Por exemplo, Lotta (2015) e Pires (2018).

No contexto das entrevistas, a preocupação com esse caráter de controle sobre a qualidade das informações na atuação dos(as) entrevistadores(as) parecem ter assumido uma centralidade até mesmo maior que a própria preocupação de um não atendimento ou de um atendimento não adequado a PSR por conta de preconceitos, por exemplo. O receio de práticas preconceituosas, que podem se transformar em obstáculos ao cadastramento e reforçar a exclusão deste grupo, também é mencionado. Mas os(as) coordenadores(as) não elencam esses aspectos entre os principais problemas no cadastramento. Quando mencionam, entendem que a capacitação e o cuidado prévio que oferecem dão conta de contê-los. No caso do caráter de controle, isso não ocorre.

Observa-se, portanto, que a preocupação com um exercício de controle por parte dos(as) entrevistadores(as) está mais presente no imaginário dos(as) Coordenadores(as) que a preocupação com eventuais atitudes discriminatórias no atendimento a PSR.

A percepção quanto ao caráter de controle sobre a qualidade das informações nas atividades relacionadas às políticas sociais não é novidade, visto o preconceito que já se observa, por exemplo, com beneficiários(as) do Bolsa Família. Ao mesmo tempo, esse caráter também pode ser visto como um aspecto da ideia dos(as) entrevistadores(as) na condição de agentes de inclusão:

“O entrevistador, ele é um agente de inclusão, mas em algum momento ele vai ter que fazer o papel do agente do controle, porque precisamos da estabilidade desses cadastros. Esses cadastros precisam estar o mais próximo possível da realidade, se não eles passam a ser mais perversos ainda. Se não, eles vão reproduzir uma perversidade, na medida em que aquelas pessoas que têm acesso, elas vão conseguir acessar o Cadastro Único (...) E aquelas pessoas que nem sequer sabem o que precisam, nem sequer sabem que o CadÚnico existe [continuarão excluídas]. Então, eu acho ele é, na maior parte do tempo, um agente de inclusão. Vai ter momento em que vai ter que vestir a máscara, não tem jeito. O que a gente precisa é tentar achar um meio termo saudável para o CadÚnico, para a população, principalmente.” (Metrópole A)

Nesse sentido, o controle sobre a qualidade das informações pode ser visto como um passo para a inclusão das pessoas que, de fato, fazem parte desse grupo, e precisam ser identificadas como tal e acessar políticas sociais.

Mais que contradições quanto ao papel do(a) entrevistador(a), nota-se que há uma ambiguidade de um novo papel que se desenha desse(a) entrevistador(a), ainda que dentro da concepção mais geral e ampla de “mediador(a)” no cadastramento de PSR.

Ao falarem sobre a multifatorialidade nos percursos de acesso aos serviços, Mostafa, Pires e Galiza arriscam avaliar que talvez seja mais interessante que o foco nos atores, “uma categorização dos mais importantes trabalhos que conectam os diversos mediadores na rede que produz o acesso” (Mostafa, Pires e Galiza, 2023, p. 25). Entre esses trabalhos, tem-se, por exemplo, o convencimento, a passagem de informações, a própria capacitação, a proximidade, o priorizar os passos e obstáculos, entre outros (idem, p. 26).

Assim como parece que há a ideia do(a) entrevistador(a) enquanto mediador(a), também parece adequado pensar esse papel a partir do foco em suas ações, e não num molde pré-estabelecido de comportamento. Nesse sentido, o caráter de controle sobre a qualidade das informações poderia perpassar todas as ações mencionadas e, ainda assim, estar lidando com um papel de mediação para a inclusão. Não haveria, então, um cenário contraditório e/ou excludente entre ações que desenham um “papel de agente de inclusão” e “um papel de agente de controle”. O papel com o qual se lida é o de mediador(a), e ele é formado, em sua ambiguidade (também marcada por diversas disputas), por ações de caráter mais ou menos controlador e inclusivo, a depender dos contextos.

5. DESAFIOS PARA O CADASTRAMENTO DE PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA

As metrópoles também foram questionadas sobre os principais desafios relacionados ao cadastramento desse público. As entrevistas trouxeram pontos relevantes à análise mesmo quando as perguntas tratavam de outros subtemas. Isso traz um alerta de que alguns desses desafios levantados parecem, de fato, estar permeando o trabalho desses(as) gestores(as), ao ponto de eles(as) constantemente mobilizarem essas questões em suas falas.

Perguntados(as) diretamente sobre os principais desafios para o cadastramento desse grupo, a desarticulação entre diferentes áreas da gestão pública apareceu

como fator preponderante (59%), o que, somado ao pouco diálogo com movimentos sociais e outras organizações da sociedade civil (já abordado no artigo), pode reforçar a ideia de uma dificuldade mais ampla de articulação. Sobre esse aspecto, pode-se pensar também um baixo nível de intersetorialidade, ou a dificuldade de assegurar a continuidade do acompanhamento das PSR, no sentido de manter o cadastro atualizado, e de dar encaminhamento a outros serviços e benefícios, por meio da integração dessas áreas.

Outro ponto interessante revela que problemas como a resistência desse público ao cadastramento (18%), a dificuldade de acesso aos locais onde se encontram (18%) e a falta de documentação (6%) são os desafios menos citados.

Ao que parece, os “grandes desafios” no cadastramento de PSR agora se encontram, principalmente, nas capacidades de gestão (desarticulação, falta de recursos, capacitação insuficiente, entre outros), nos processos de cadastramento, e não tanto na lida com o público em si.

Nesse sentido, destaca-se que a questão da inconsistência na declaração de PSR foi levantada por todas as metrópoles entrevistadas como um desafio relevante e ligado à conjuntura recente – algo que não era notado anteriormente. Desde meados de 2021, o Cadastro Único registrou acelerada ampliação do número de famílias cadastradas, em grande medida como resultado do aumento de famílias compostas por apenas uma pessoa (unipessoais). Como parte dos esforços do governo federal para frear esse crescimento de famílias unipessoais, que não correspondia à realidade⁷², conforme dados da *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua 2022*, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2023 foram adotadas algumas medidas no processo de inclusão e atualização cadastral, como a obrigatoriedade de apresentação de documento com foto e comprovante de residência, e, no caso de famílias unipessoais, de termo de responsabilidade⁷³. Além disso, o Programa Bolsa Família (PBF) estabeleceu regra limitando a concessão de benefícios para cadastros unipessoais⁷⁴.

72. O incentivo para o cadastramento de famílias unipessoais vem sendo tratado por análises, como em Paiva et al., 2022, p. 16, e Direito, Lício e Currallero, 2024, p. 18.

73. Sobre isso, ver Informe Cadastro Único nº 15, de 31 de julho de 2023, disponível em: https://mds.gov.br/webarquivos/MDS/2_Acoes_e_Programas/Cadastro_Unico/Informes/2023/Informe_Cadastro_Unico_N_15.pdf. Acesso em: 09 set. 2024.

74. A esse respeito, ver Informe Bolsa Família nº 17, de 25 de agosto de 2023, disponível em: https://mds.gov.br/webarquivos/MDS/2_Acoes_e_Programas/Bolsa_Familia/Informes/2023/Informe_Bolsa_Familia_N_17.pdf. Acesso em: 09 set. 2024.

Essas novas regras de documentação para cadastramento e de limitação de concessão do PBF não se aplicam para o caso de PSR, tendo em vista suas características de serem, majoritariamente, unipessoais, de ser impossível apresentar comprovante de residência e de terem dificuldade de acessar e manter documentação pessoal. Entretanto, para as coordenações municipais, as novas regras trazem impacto na qualidade da marcação de PSR no Cadastro Único:

“(...) você deve ter escutado isso de todas as metrópoles que entrevistou, né? Que isso se tornou uma problemática na mão do gestor municipal, que não tinha [antes]; pelo contrário, tinha um sub-registro. E agora a gente tem essa quantidade de pessoas, que eu nem sei como encontrar. (...) Então (...) eu digo que essa é minha maior problemática dentro do Cadastro Único (...) do geral, é população em situação de rua (...). (Metrópole C)

Na resposta ao questionário, a maioria dos municípios concorda que há incentivos para que famílias se identifiquem como PSR no Cadastro Único, sem que estejam realmente nesta situação (71%). Destes, 58% acreditam que esse incentivo é motivado pela facilitação do cadastro de família unipessoal e 42% de que seria o acesso ao PBF.

“[A pessoa que se declara PSR] chegou lá pra fazer o cadastro, inclusão, atualização, a gente vai fazer. O que a gestão tem trabalhado, porque os números duplicaram, triplicaram de população em situação de rua, depois da questão do unipessoal, né? (...) Então, a gente acredita que tem um público que se utilizou de não ter que dar documentação específica e para começar a receber mais rápido [o PBF], porque é público prioritário. Então, a gente está fazendo um trabalho aqui na cidade de tentar qualificar esse cadastro.” (Metrópole C)

“Eu entendo que [o incentivo para a declaração falsa de PSR] é para fugir dos processos de qualificação e para fugir do regramento de unipessoal. A gente fez um levantamento aqui da nossa base de dados (...) A gente fez um batimento da base do CadÚnico, daqueles que se declaram em situação de rua, com essa base. (...) [e um número significativo de registros] tem fortes indicativos de serem pessoas que não têm a vivência de rua na cidade (...). Veja bem, eu não vou dizer que eles não estão em situação de rua, mas eles não têm a vivência de rua na cidade (...), porque ele não existe no registro de abordagem, ele não registra no registro de dormida, ele não existe no registro de atendimento do Centro POP, do CREAS, nem da base de atendimento Consultório de Rua (...) E isso aumentou muito depois das mudanças que a gente teve no ano passado [2023]. Assim, disparou muito, né? E que mudanças foram essas: de uma tentativa de controle dos cadastros unipessoais e desse processo de averiguação (...) e o impedimento dos 16% [do PBF] (...). Então, a gente acha que é uma estratégia

que essa população lança. Eu não acho que são populações “bem de vida”, sei lá, que não seria o público-alvo do CadÚnico. É, mas ele está enviesado.” (Metrópole A)

Cumpre mencionar que esse novo desafio envolvendo a preocupação com a veracidade das informações de PSR não vem acompanhado por um questionamento quanto à autodeclaração como um dos fundamentos do Cadastro Único, nem quanto à invalidade das medidas de cadastramento diferenciado de PSR. Ele foi apontado como um elemento de alerta, que revela a necessidade de serem adotadas estratégias adicionais de qualificação da informação coletada.

Nesse sentido, não existem falas sobre o banimento da autodeclaração ou sobre a mudança das medidas de cadastramento diferenciado; ao contrário, como apresentado na seção anterior, existe um cuidado das coordenações para que seus(suas) entrevistadores(as) respeitem essa prerrogativa em seu trabalho. Ao mesmo tempo, os(as) respondentes foram unânimes em avaliar que a autodeclaração precisa de outra camada, anterior ou posterior, de tratamento das informações:

“Nós não podemos constranger a pessoa na informação que ele tá passando. E, como o cadastro é autodeclarado, vocês têm que acatar a informação que ele está dando. (...) O cadastro de população de rua, ele tem aumentado muito, até porque é uma questão de as pessoas usarem isso como estratégia (...) sabe que se a pessoa, se ela for uni-pessoal, estando em situação de rua, ela não tem aquela obrigatoriedade do upload de documentos e outras questões. (...) Se não houver um filtro mais criterioso, não é cercear o acesso, mas (...) estão chegando e se declarando situação de rua, e a gente está vendo que o número está ficando absurdo. E a gente está perdendo o controle. Se, se não frear, nós vamos perder o controle com relação a isso.” (Metrópole F)

Não há um consenso, mas as alternativas seguem por alguns caminhos em comum: batimento de dados a posteriori (com outras bases da própria assistência e/ou saúde, por exemplo, ou na comparação com censos municipais de PSR), atuação em conjunto para acompanhamento das pessoas cadastradas, o que, além de contribuir para a criação de vínculos e inclusão social dessas pessoas em serviços e benefícios, permitiria alguma forma de “controle” da permanência no Cadastro Único apenas de pessoas que pertencem verdadeiramente a esse grupo.

“Quando eu falo desse filtro, o ideal é que ele passasse pelo Centro de Referência de Pessoas em Situação de Rua. (...) é que tivessem centros de referência de fato, que atendesse esse público (...) A gente está pensando em fazer esse cruzamento: de fato, quem está no Cadastro, e quem de fato está no centro de referência de população de situação de rua? Quem é esse público que está no cadastro e não passou por esse

centro de referência? E porque ele chegou no Cadastro, se identificou como situação de rua e os serviços que de fato (...) deveriam estar referenciando essas pessoas, não, não o referenciaram. (Metrópole F)

"(...) se ele declarar que está em situação de rua, a gente precisa ter um encaminhamento, a gente não faz [o cadastramento] (...) a gente chama a equipe da abordagem para poder fazer uma escuta e verificar se de fato a situação dele é de rua mesmo. Porque, inclusive, a gente entende (...) que uma pessoa em situação de rua é um público prioritário, entendeu?" (Metrópole B)

Esse desafio levantado traz de volta à ambiguidade encontrada na seção anterior, acerca do papel do(a) entrevistador(a). Novamente, trata-se da possibilidade de existência de um dilema entre maior inclusão e controle da qualidade das informações coletadas.

Lidar com um grupo que enfrenta questões conjunturais delicadas em suas experiências de vida faz pensar que quaisquer tipos de pré-requisitos ou condições podem representar barreiras, ou mesmo a exclusão desses grupos do Cadastro Único (o que, por sua vez, reforçaria sua invisibilidade no cenário público e às políticas públicas). Ao mesmo tempo, o cadastramento sem critérios de PSR pode resultar numa base de dados não qualificada, o que acaba também por contribuir para que esse grupo ainda não consiga ser visto da forma correta pelo poder público.

"(...) da mesma forma que aconteceu com os unipessoais, de entrar excessivamente unipessoais na base (...), se começar a entrar, de uma forma livre, pessoas que se autodeclararam como em situação de rua na base do Cadastro, daqui a pouco vai começar a ter também algum tipo de restrição e de limitação para a concessão do benefício desse público, entendeu?" (Metrópole B)

O contexto social e político, ainda com influência dos efeitos do período pandêmico, se impõe sobre a atuação dos(as) profissionais do Cadastro Único em relação ao cadastramento de PSR. Ele perpassa a atuação diária e direta de entrevistadores(as), mas também permeia a gestão como um todo, desde suas percepções às priorizações de ações e comportamentos. Nesse cenário, reconhecendo que o fortalecimento do Cadastro Único como instrumento de inclusão exige dinâmicas de monitoramento da qualidade dos dados, o novo desafio envolvendo o cadastro de PSR parece ser a balança entre o caráter ambíguo da mediação desse trabalho: o "peso" que se dá à importância da inclusão e/ou à preocupação com o controle da qualidade dos dados coletados no Cadastro Único.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da percepção dos(as) coordenadores(as) do Cadastro Único nos municípios mais populosos do país acerca do processo de cadastramento de PSR, observou-se que ainda é limitada a capacidade de as gestões oferecerem estratégias efetivamente diferenciadas de inclusão de PSR que fujam da estrutura geral e do padrão de cadastramento.

Além disso, especialmente, considerando o contexto de tratamento de inconsistências no cadastramento de famílias unipessoais, foi analisado que dois fatores se relacionam na forma como essas ações se concretizam na ponta. Primeiro, o papel do(a) entrevistador(a) e, em seguida, o desafio da qualificação da autodeclaração de PSR que vem sendo enfrentado.

Observou-se também a necessidade de esforços envolvendo ações interfederativas, sob o comando do MDS, destinadas a aprimorar as orientações sobre o cadastramento diferenciado de PSR, no sentido de assegurá-lo e fortalecê-lo, adequando-o às novas conjunturas.

Nesse sentido, constatou-se que, diante do desafio de qualificar as informações de PSR, as coordenações apontam para alguns modelos de cadastramento de meio-termo, que combinem a valorização da autodeclaração, acompanhada da criação e do reforço de vínculos com unidades e serviços especializados na abordagem e acompanhamento de PSR, aliada a batimentos de informações a posteriori – atendo-se ao fato de que qualquer solução nesse sentido deve levar em consideração as limitações de estrutura e capacidade de gestão dos municípios.

Outros pontos importantes foram levantados para esse processo, como a necessidade de um debate maior sobre as possibilidades e a importância de articulação mais ativa com movimentos sociais e organizações da sociedade civil.

Mas as reflexões indicam, além de possibilidades para o aprimoramento operacional do cadastramento de PSR, novas oportunidades de pesquisas mais aprofundadas sobre implementação de políticas públicas, dialogando com as literaturas sobre burocracia de nível de rua, burocracia de médio escalão, intermediação, entre outras.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Guia Inclua – POP Rua:** Avaliação de riscos de desatenção, exclusão ou tratamento inadequado da população em situação de rua. Brasília: IPEA e Ministérios dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC), 2023.

DIREITO, Denise do Carmo; LICIO, Elaine; CURRALERO, Cláudia Baddini. Cadastro Único e a crise da maior idade: questões prementes para consolidar a maturidade dessa política na era digital. **Texto para Discussão n. 2.989**, Brasília: IPEA, abril/2024.

LICIO, E. C.; DIREITO, D. C. A experiência brasileira de cadastramento diferenciado de Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos. **Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental**, Brasília, v. 15, p. 21-44. 2017.

LIMA, Paula P. F. Implementação como Interpretação e Aprendizado: sobre a implementação das averiguações cadastrais no Cadastro Único de programas sociais. **Boletim de Análise Político-Institucional**. n. 1. Brasília: IPEA, p. 59-63. 2017.

LIPSKY, M. **Burocracia em nível de rua:** dilemas do indivíduo nos serviços públicos. Brasília: ENAP, 2019.

LOTTA, G; PIRES, R.; e OLIVEIRA, V. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas *In*: CAVALCANTE e LOTTA. **Burocracia de Médio Escalão**. Brasília: ENAP, 2015.

MOSTAFA, Joana; PIRES, Roberto; e GALIZA, Marcelo. Processos de Intermediação no Acesso a Serviços Públicos: percursos e experiências das pessoas em situação de rua. **Boletim de Análise Político-Institucional**. n. 35. Brasília: IPEA, p. 19-27. 2023.

PAIVA, A. B. de. et al. Assistência Social. *In*: **Políticas Sociais:** acompanhamento e análise, n. 29, Brasília: IPEA, p. 57-109. 2022.

PIRES, R. O trabalho na burocracia de médio escalão e sua influência nas políticas públicas. *In*: PIRES et al, **Burocracia e Políticas Públicas no Brasil**. Brasília: IPEA e ENAP, 2018.

08 PAINEL LONGITUDINAL DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA INSCRITA NO CADASTRO ÚNICO: ETAPAS DO MÉTODO E PRIMEIROS RESULTADOS (2011-2023)

Autores

Marco Natalino⁷⁵

Thiago Almeida⁷⁶

1. INTRODUÇÃO

A população em situação de rua (Pop Rua) no Brasil tem ganhado destaque no campo das políticas públicas e mobilizado esforços de um amplo espectro de atores sociais. Junto a esses esforços, tem se avançado no entendimento de que é essencial aprimorar o conhecimento sobre essa população para tornar as intervenções mais eficazes. Em suma, tem-se consolidado um consenso sobre a necessidade de diagnósticos mais precisos para orientar todo o ciclo das políticas públicas.

Trata-se de um fenômeno complexo, heterogêneo e difícil de mensurar, o que torna desafiadora a produção de conhecimento. Na última década, junto com o aumento no número de pessoas em situação de rua, houve um crescimento na realização de levantamentos desse segmento pelas equipes de

75. Doutor em Sociologia pelo PPGSA/UFRJ. Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental em exercício na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Disoc/Ipea)

76. Mestre em Demografia pelo Cedeplar/UFMG. Bolsista de Pesquisa no Núcleo de Informação Social da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Disoc/Ipea)

assistência social das prefeituras. E nos municípios maiores, são cada vez mais frequentes a contratação de pesquisas de campo que combinam uma fase censitária, em que se aplica um questionário curto, e uma fase amostral, na qual um questionário mais extenso é aplicado a uma parte dos recenseados. Segundo os dados do Censo SUAS, em 2012 um total de 200 municípios realizaram levantamentos ou pesquisa com esse público. Em 2023 esse número cresceu para 1.863.

Embora valiosos, esses estudos apresentam algumas limitações. Até a realização de um novo censo nacional da Pop Rua – o único feito até hoje ocorreu em 2008 (Quiroga da Cunha e Rodrigues, 2009) – não há dados de abrangência nacional. As metodologias variam entre os municípios, dificultando a comparabilidade dos dados. Além disso, a alta taxa de não resposta, que pode ultrapassar 50%, como nos casos recentes de Belo Horizonte e Recife, gera vieses nas características observadas dessa população. Mesmo na fase censitária, frequentemente as equipes de campo recorrem ao preenchimento de formulários de observação quando não conseguem entrevistar diretamente a pessoa (Mostafa, 2024).

Diante desse cenário, o Cadastro Único (CadÚnico) surge como uma importante fonte de dados, com metodologia padronizada e aplicada em todo o país. Desde 2003, o CadÚnico se consolidou como o principal instrumento para a identificação de famílias de baixa renda, sendo essencial para a integração de políticas públicas voltadas a esse público. Diferentemente dos censos municipais, o CadÚnico conta com o incentivo de ser um instrumento de acesso a benefícios, e com a facilidade de poder ser realizado em momento oportuno, como parte de um trabalho social de longa duração. Essas características podem reduzir o viés de não resposta. Além disso, o CadÚnico permite o acompanhamento periódico da Pop Rua, com atualizações de dados ao longo do tempo ao nível do indivíduo.

Outro ponto de destaque é que o CadÚnico possui um formulário específico com 46 variáveis voltadas exclusivamente à Pop Rua, derivadas do questionário utilizado no censo nacional de 2008, tendo sido, portanto, previamente testado com sucesso. E esse conjunto de informações é complementado por mais de uma centena de variáveis dos formulários familiar e individual, além da possibilidade de integração com outros registros administrativos⁷⁷.

77. Ver Natalino e Pinheiro (nesse volume)

Este trabalho descreve a construção de uma base de dados longitudinal da Pop Rua no Brasil, utilizando o CadÚnico. O período coberto vai de 2011 a 2023, e a base de dados pode ser atualizada periodicamente. A base inclui todas as pessoas que estiveram em situação de rua pelo menos uma vez durante esse período e contém informações referentes ao mês de dezembro de cada ano em que o cadastro da pessoa esteve ativo – independentemente de ela estar ou não em situação de rua naquele momento. O principal objetivo dessa base é permitir análises longitudinais, que investiguem a trajetória dessa população ao longo do tempo. Além disso, busca-se estabelecer um entendimento comum sobre o uso do CadÚnico para a contagem e análise da Pop Rua, seguindo um padrão metodológico reprodutível e que possa servir de base para a criação de painéis similares para outros grupos sociais específicos.

A próxima seção detalha o método utilizado, etapa por etapa. Em seguida, são apresentados alguns resultados gerais e discutidos possíveis desdobramentos do projeto. Por fim, são feitas as considerações finais.

2. MÉTODO

Foram utilizadas as bases do Cadastro Único disponibilizadas pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), contendo informações detalhadas das pessoas cadastradas em cada período de extração. Trabalhou-se com a versão 7 do Cadastro Único, tendo como referência as extrações de dezembro de cada ano entre 2011 e 2023. Para lidar com o grande volume de informações o processamento de dados foi realizado com o uso de softwares livres⁷⁸.

A construção do painel de acompanhamento da Pop Rua seguiu seis etapas: I. identificação da Pop Rua no Cadastro Único; II. compatibilização das chaves identificadoras das pessoas ao longo da série temporal; III. identificação e exclusão de casos duplicados; IV. harmonização das variáveis do CadÚnico ao longo de toda a série; V. recuperação, para cada ano, de todos os casos de pessoas alguma vez identificadas em situação de rua ao longo da série; e VI. integração com outras fontes de informação. A seguir descrevemos cada uma dessas etapas.

78. O software *DBeaver* foi utilizado para execução de comandos SQL no momento de importação de dados. O software R (versão 4.3.1) foi utilizado em integração com o *DBeaver* para o processamento e análise dos dados em si. Para tanto, as bibliotecas *duckdb*, *tidyverse*, *arrow* e *xlsx* foram utilizadas. Para análises, o pacote *ipeaplot* também foi utilizado.

Etapa I: Identificação da Pop Rua no Cadastro Único

A identificação da Pop Rua no CadÚnico baseia-se nas regras de coleta das informações pelas equipes de cadastramento⁷⁹. Logo no início do questionário de cadastramento há um campo específico a ser marcado referente aos formulários suplementares que serão preenchidos. Para as pessoas identificadas como em situação de rua, é preenchido o Formulário Suplementar 2 (doravante “Formulário Pop Rua”). Nesse caso, o Bloco 2 do Formulário Principal, que trata das características do domicílio é bloqueado. Ou seja, o Formulário Pop Rua substitui o bloco de perguntas sobre o domicílio. Esse é o critério central para a identificação dessa população.

Com o tempo, uma pessoa ou família que esteve em situação de rua pode sair dessa condição e ter seu cadastro atualizado, incluindo informações sobre um domicílio. Nesses casos, consideramos que a pessoa tem uma trajetória de rua. Para caracterizar a situação de rua, por sua vez, é necessário tanto que o Formulário Pop Rua tenha sido preenchido e que não haja respostas no bloco de características do domicílio. Uma consequência importante desse método é que 11.016 pessoas que responderam ao Formulário Pop Rua em algum momento não estavam em situação de rua em nenhuma das datas de referência (dezembros de 2011 a 2023).

Até 2022 a gestão do CadÚnico considerava apenas a resposta ao Formulário Pop Rua como critério para a contagem dessa população, mas o método foi ajustado para incluir como critério adicional a ausência de respostas ao Bloco 2⁸⁰. Isso resultou em um recálculo dos números da Pop Rua ao longo da série histórica (BRASIL, 2022). Nossa análise comparativa dos métodos (antigo e novo/corrigido), em cooperação com o MDS e o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC), revelou que o método novo, que exige a ausência de preenchimento das características do domicílio para a contagem da situação de rua, é mais consistente, pois evita a contagem de pessoas domiciliadas. Foi observado que, de fato, em muitos casos o sistema podia manter ativo o histórico de respostas ao Formulário Pop Rua mesmo após terem se atualizado os dados para incluir informações do Bloco 2.

Assim, a resposta ao Formulário Pop Rua em qualquer momento caracteriza uma **trajetória de rua**, enquanto a ausência de respostas ao Bloco 2, além do preenchi-

79. Ver a Instrução Operacional Conjunta Senarc/SNAS/MDS nº 07, de 22 de novembro de 2010.

80. Este critério deveria ser aplicado automaticamente pelo sistema, como indica o manual do CadÚnico (BRASIL, 2022, p. 79). Quando do preenchimento do bloco 2 em data futura, as respostas ao Formulário Pop Rua deveriam ser apagadas do registro - mas não o eram, gerando a necessidade de se cotejar ambas as informações no cálculo.

mento do Formulário Pop Rua, caracteriza uma **situação de rua**. Para operacionalizar esses critérios, utilizamos, respectivamente, a presença de resposta válida à primeira questão do Formulário Pop Rua (Onde costuma dormir?) e a ausência de resposta à primeira questão do Bloco 2 (O local onde está situado o domicílio tem, na maioria, características urbanas ou rurais?). Ao final desta etapa foram identificadas 390.802 pessoas com trajetória de rua, das quais 379.786 estavam em situação de rua em ao menos um dos meses de dezembro entre 2011 e 2023.

Etapa II: Compatibilização das chaves de identificação das pessoas ao longo da série

Após a identificação das pessoas em situação de rua, os registros sem cadastro ativo foram filtrados e, para os restantes, fez-se a compatibilização das chaves de identificação ao longo dos anos. Isso é essencial para garantir o acompanhamento histórico de cada pessoa, evitando erros de contagem.

O Número de Identificação Social (NIS) é a chave primária para identificar as pessoas no CadÚnico. No entanto, uma mesma pessoa pode ter recebido diferentes NIS ao longo dos anos, devido a erros de preenchimento ou por questões cadastrais diversas. Esse problema pode ser mais frequente entre a Pop Rua, dada a alta mobilidade desse público e à troca frequente de documentos.

Para resolver isso, a Caixa Econômica Federal desenvolveu a **Tabela de Elos do NIS**, que contém os diferentes NIS atribuídos a uma mesma pessoa. Essa tabela permite converter múltiplos NIS em um **NIS principal**, garantindo a consistência na identificação ao longo do tempo. Apesar de ter permanecido desatualizada por muitos anos, uma nova versão foi disponibilizada em 2023, permitindo maior precisão na construção do painel e dispensando uso de técnicas probabilísticas de pareamento⁸¹. Utilizamos a Tabela de Elos de setembro de 2023 para que cada pessoa fosse associada a um único NIS principal ao longo da série histórica, corrigindo eventuais erros e permitindo uma análise intertemporal mais precisa.

81. Sobre o uso de técnicas probabilísticas para a montagem de um painel do CadÚnico, ver Vaz et al. (2022). Os autores agradecem a Fábio Vaz (Disoc/Ipea) pelo diálogo frutífero ao longo do projeto, durante o qual compartilhou seu conhecimento e experiência no manejo dessas bases, incluindo a informação de que uma Tabela de Elos atualizada estava disponível. Os autores gostariam ainda de agradecer tanto a Fábio Vaz quanto a Pedro H.G.F. de Souza (Disoc/Ipea) pelo apoio na revisão da metodologia, incluindo o aspecto de programação dos scripts de programação.

Tabela 1: Registros de pessoas que tiveram seu NIS modificado devido à conversão através da Tabela de Elos, por ano - Brasil, 2011-2023.

Ano de extração	Proporção dos registros na base com NIS alterado
2011	6,27%
2012	5,39%
2013	3,88%
2014	3,63%
2015	3,07%
2016	2,71%
2017	1,99%
2018	1,25%
2019	0,69%
2020	0,54%
2021	0,52%
2022	0,39%
2023	0,003%
Total	0,94%

Fonte: Cadastro Único 2011-2023. Tabela de Elos do NIS, 2023.

A tabela 1 mostra a proporção de registros modificados ao longo dos anos. Menos de 1% dos NIS da Pop Rua foram modificados ao longo da série histórica. Além disso, observa-se uma redução contínua na proporção de NIS alterados.

Etapa III: Identificação e exclusão de casos duplicados

Para garantir o acompanhamento correto das pessoas ao longo dos anos, é crucial que, dentro de cada período, a informação seja única, evitando-se a dupla contagem. A duplicidade de registros pode ocorrer, dentre outras causas, quando uma pessoa é cadastrada em mais de uma família ou atualizou seu cadastro em outra família, mantendo-se os registros anteriores. Esses problemas são mais comuns em populações com maior volatilidade no seu município de residência e na sua composição familiar.

Como estratégia de identificação e exclusão de casos duplicados, mantivemos na base, para cada NIS principal e ano⁸², apenas o caso com a data de atualização cadastral mais recente. Embora o dado mais antigo pudesse trazer alguma informação relevante, com frequência ele repetia os dados de dezembro do ano anterior, já presentes no painel. A tabela 2 mostra a proporção de duplicidades eliminadas em cada ano. Ela diminuiu significativamente ao longo do tempo, convergindo para valores próximos de zero nos anos mais recentes⁸³.

Tabela 2: Registros duplicados excluídos da base, por ano de extração - Brasil, 2011-2023

Ano de extração	Registros duplicados (%)
2011	0,1%
2012	23,2%
2013	23,6%
2014	15,9%
2015	1,6%
2016	2,9%
2017	2,0%
2018	3,2%
2019	2,1%
2020	0,019%
2021	0,004%
2022	0,001%
2023	0,050%
Total	2,0%

Fonte: MDS/SAGICAD, Cadastro Único 2011-2023.

Etapa IV: Compatibilização da base de dados do CadÚnico para todo o período

Uma limitação do método usado é a ausência de preenchimento do NIS em alguns casos. Observamos um contingente muito pequeno de casos sem NIS entre 2011 e 2023 (155 registros). Devido à baixa ocorrência, e com o objetivo de simplificar o método, esses casos foram excluídos do painel.

Uma possível explicação para o acréscimo em 2023 é que nesse ano foi realizado um esforço de atualização cadastral. Esse esforço foi centrado na revisão dos cadastros de “famílias unipessoais”, cuja proporção havia grande alteração ocorreu com a transição da Versão 6 (que não continha o Formulário de Cadastro Único) para a Versão 7 (que continha o Formulário de Cadastro Único). Uma vez que a base de dados é composta por famílias unipessoais e famílias nucleares, em uma “família unipessoal” esse público pode ter sido mais afetado por essa revisão do que a média dos cadastrados.

lário Pop Rua) para a Versão 7. A partir dessa versão, **182 variáveis** permaneceram constantes até 2023, representando 89% das 205 variáveis disponíveis ao longo de todo o período analisado.

Para lidar com as variáveis que mudaram ao longo do tempo, adotamos diferentes estratégias metodológicas. Inicialmente, utilizamos a estrutura de variáveis de 2011 como referência para os anos subsequentes. Contudo, em dois momentos específicos – 2017 e 2023 – ocorreram mudanças significativas nas variáveis:

- Em **2017** as variáveis relacionadas ao número de membros da família em idade ativa ou inativa foram modificadas, alterando o intervalo etário considerado para essa classificação. Para resolver o problema, mantivemos ambas as faixas etárias, criando as variáveis correspondentes para os anos em que elas não existiam originalmente a partir da data de nascimento.
- Em **2023** houve uma alteração na forma de apresentação das informações de rendimento e recebimento de renda por programas sociais. Antes de 2023, os valores eram reportados de forma monetária, discriminando tipos de rendimentos como salários, aposentadorias e doações. A partir de 2023, esses rendimentos passaram a ser reportados de forma categorizada, como parte de integração do CadÚnico com o Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS). Nesse caso mantivemos os valores até 2022, atribuindo valor ausente para 2023⁸⁴.

Além disso, foi necessário incluir novas variáveis introduzidas em 2023, como a renda total da família e a quantidade de membros familiares. Dado que essas variáveis podiam ser reconstruídas a partir de dados disponíveis em anos anteriores, criamos essas variáveis para toda a série histórica.

Etapas V: Inclusão de dados das pessoas com trajetória de rua nos anos em que estavam domiciliadas

Na etapa anterior foi construída uma base com registros únicos de pessoas identificadas em situação de rua, ano a ano. Ao empilhar essa base para todos os anos identificamos, via NIS, 390.846 pessoas que estiveram em situação de rua em algum

⁸⁴. A alteração não afetou o cômputo agregado das rendas familiares. Entre 2011 e 2023 manteve-se na base o valor da renda per capita.

momento. A etapa seguinte consistiu em expandir essa base para incluir, além das pessoas que tinham respostas válidas ao Formulário Pop rua em determinado ano, também aquelas que, embora domiciliadas naquele ano, estiveram em situação de rua em quaisquer dos outros anos.

Para realizar essa expansão seguimos dois procedimentos consecutivos. Inicialmente, identificamos as pessoas em situação de rua para cada ano usando o NIS principal como chave. Em seguida, realizamos uma busca complementar utilizando o CPF. Como esse processo gerou novos registros, repetiram-se as etapas metodológicas aplicadas aos demais casos.

A inclusão do CPF como estratégia complementar visou aumentar a abrangência da identificação das pessoas em situação de rua em qualquer momento entre 2011 e 2023. Na prática, ela produziu um aumento quase insignificante no número de registros de pessoas identificadas. Já a inclusão dos registros das pessoas com trajetória de rua nos anos em que estavam domiciliadas, como esperado, teve um impacto considerável.

A tabela 3 mostra o número de registros de pessoas em situação de rua e com trajetória de rua antes e depois da recaptura via CPF.

Tabela 3: Número de registros de pessoas identificadas no painel, segundo status de identificação em relação à situação de rua e o tipo de extração dos dados - Brasil, 2011-2023

Tipo de extração	Absoluto		
	Total	Em situação de rua	Com trajetória de rua
NIS - sem duplicados	2.407.659	1.219.632	1.188.027
NIS + CPF - sem duplicados	2.407.782	1.219.639	1.188.143

Fonte: Cadastro Único 2011-2023.
Com a extração mais abrangente (NIS + CPF – sem duplicados), a base final contém 2.407.782 registros, dos quais 1.219.639 correspondem a pessoas que estavam em situação de rua. Com esse resultado, que em si já é relevante, torna-se possível a análise longitudinal de fatores associados aos processos de entrada e saída das ruas. Dada a riqueza de informações no CadÚnico, espera-se que essa base possi-

bilite avanços na compreensão desses processos. Além disso, o CadÚnico permite integração com outros registros administrativos, ampliando o potencial analítico do painel.

Etapa VI: Integração com outras fontes de informação – folha de pagamento do Programa Bolsa Família

Sem nos aprofundar no potencial da inclusão e compatibilização de dados de fontes diversas⁸⁵, exemplificaremos esse processo por meio da integração dos registros da folha de pagamentos do Programa Bolsa Família (PBF). Os programas de transferência de renda são aspectos fundamentais a serem monitorados e avaliados no que diz respeito à população em situação de rua, e o PBF é o programa com a maior taxa de cobertura entre esse público.

Para os anos de 2011 a 2020 utilizamos as folhas disponíveis no Portal da Transparência da Controladoria-Geral da União (CGU). Essas folhas contêm informações padronizadas sobre o NIS do beneficiário, mês e ano de competência do benefício, e o valor recebido, o que facilita a compatibilização ao longo dos anos, principalmente no começo da série, evitando erros na montagem do painel derivados da mudança de estrutura na base de dados disponibilizada diretamente pelo MDS. Para o período 2021-2023, por sua vez, utilizamos dados do próprio CadÚnico, devido à indisponibilidade das informações da CGU.

Tabela 4: Registros de pessoas identificadas no painel, segundo recebimento de benefícios do Programa Bolsa Família e status de identificação em relação à situação de rua – números absolutos e relativos, Brasil, 2011-2023

85. Ver, a esse respeito, Natalino e Pinheiro, nesse mesmo volume.

Tipo de extração	Absoluto			Relativo		
	Trajetória de rua	Situação de rua	Total	Trajetória de rua	Situação de rua	Total
Não beneficiários	753.356	291.856	1.045.212	63,4%	23,9%	43,4%
Beneficiários	434.787	927.783	1.362.570	36,6%	76,1%	56,6%
Total	1.188.143	1.219.639	2.407.782	100%	100	100

Fonte: Cadastro Único e Folha de Pagamentos do Programa Bolsa Família (2011-2023).

A tabela 4 apresenta o número de registros de participantes e não participantes do Programa Bolsa Família segundo o status de identificação em relação à situação de rua. Observa-se uma forte associação entre estar em situação de rua e participar do programa. Esse tópico merece ser mais bem explorado, o que vai além dos objetivos desse trabalho. Dito isso, o principal critério de elegibilidade ao PBF é a pobreza de renda, e a situação de rua também se associa fortemente à renda per capita da família. O valor médio da renda per capita é R\$ 174,48 para registros com status de trajetória de rua e R\$ 70,75 para registros com status de situação de rua.

3. PRIMEIROS RESULTADOS

O objetivo principal deste artigo é descrever as etapas do método de construção do painel, o que foi realizado na seção anterior. Ao longo do processo, já apresentamos alguns resultados preliminares. Em resumo, a base completa contém 205 variáveis, das quais 182 (incluindo todas as variáveis do Formulário Pop Rua) permanecem inalteradas ao longo dos anos. Foram identificadas 390.802 pessoas com trajetória de rua, das quais 379.786 estavam em situação de rua em pelo menos um dos meses de dezembro entre 2011 e 2023.

Para todas as pessoas identificadas foram recuperados, via NIS e CPF, os registros dos meses de dezembro de 2011 a 2023, resultando, após a exclusão de duplicatas, em um total de 2.407.782 registros. Deste total, 1.219.639 registros (50,7%) referem-se a pessoas efetivamente em situação de rua em dezembro do ano correspondente, enquanto 1.188.143 registros (49,3%) são de pessoas com trajetória de rua.

Entre as pessoas em situação de rua 76,1% recebiam benefícios do Programa Bolsa Família, enquanto entre os com trajetória de rua essa proporção era de 36,6%.

A distinção entre situação de rua e trajetória de rua é fundamental para entender as dinâmicas desse segmento populacional. Os dados anuais, descritos na tabela 5, mostram que houve um aumento expressivo no número absoluto de pessoas identificadas em situação de rua ao longo dos anos, além de um aumento na proporção de pessoas em situação de rua em relação às com trajetória de rua em cada coorte anual. O número atingiu o pico de 261.495 pessoas em dezembro de 2023, representando 74,8% da população identificada no painel naquele ano. Esse crescimento pode estar relacionado tanto ao aumento real da população em situação de rua quanto à melhoria na identificação dessas pessoas no CadÚnico, refletindo um aprimoramento do sistema de coleta de dados⁸⁶.

Tabela 5: Número de pessoas identificadas no painel, segundo status de identificação em relação à situação de rua no mês de dezembro - Brasil, 2011-2023

Ano	Absoluto			Relativo		
	Total	Situação de rua	Trajetória de rua	Total ⁽¹⁾	Situação de rua ⁽²⁾	Trajetória de rua ⁽²⁾
2011	94.203	3.120	91.083	3,9%	3,3%	96,7%
2012	104.685	12.331	92.354	4,3%	11,8%	88,2%
2013	115.110	21.922	93.188	4,8%	19,0%	81,0%
2014	129.024	35.918	93.106	5,4%	27,8%	72,2%
2015	132.876	50.217	82.659	5,5%	37,8%	62,2%
2016	147.100	68.738	78.362	6,1%	46,7%	53,3%
2017	167.987	85.461	82.526	7,0%	50,9%	49,1%
2018	185.855	101.661	84.194	7,7%	54,7%	45,3%
2019	211.538	119.292	92.246	8,8%	56,4%	43,6%
2020	216.391	122.210	94.181	9,0%	56,5%	43,5%

⁸⁶. Um terceiro fator que merece menção é o aumento real no valor do benefício do PBF, que pode ter aumentado o incentivo às pessoas se cadastrarem.

2021	242.321	139.176	103.145	10,1%	57,4%	42,6%
2022	311.273	198.098	113.175	12,9%	63,6%	36,4%
2023	349.419	261.495	87.924	14,5%	74,8%	25,2%
Total	2.407.782	1.219.639	1.188.143	100,0%	50,7%	49,3%

Fonte: CadÚnico, 2011-2023

Notas:

(¹) Em relação ao total para todos os anos

(²) Em relação ao total de cada ano

A análise da trajetória de rua revela que, em muitos casos, as pessoas transitam entre a situação de rua e a condição de domiciliadas ao longo dos anos. Em dezembro de 2015, por exemplo, enquanto 50.217 pessoas estavam em situação de rua, outras 82.659 pessoas, identificadas como em situação de rua em algum momento entre 2011 e 2023, estavam domiciliadas. Essa transição evidencia a complexidade das condições de vida dessa população e ressalta a importância de um acompanhamento longitudinal, que permita capturar esses movimentos entre diferentes situações de vulnerabilidade. Trabalhos posteriores poderão melhor descrever esses movimentos.

À medida que o número absoluto de pessoas em situação de rua ao longo dos anos, observa-se uma redução na proporção de casos com trajetória de rua. Na prática, isso indica que pessoas já previamente inscritas no CadÚnico transitaram de uma situação domiciliada para uma situação de rua em anos mais recentes. Como mostra a tabela 6, até 2020, mais da metade das pessoas identificadas em situação de rua estavam sendo registradas no CadÚnico pela primeira vez no mesmo ano. Contudo, a partir de 2021 a tendência se inverte, aumentando a proporção de pessoas já cadastradas anteriormente no CadÚnico sendo identificadas em situação de rua.

Tabela 6: Pessoas em situação de rua, por ano que, pela primeira vez, foram identificadas como em situação de rua e ano de entrada no CadÚnico - Brasil, 2011-2023

Ano de entrada em situação de Rua	Ano de entrada no CadÚnico		
	Algum ano anterior	Mesmo ano	Total
2011	911	2.209	3.120
2012	2.375	7.015	9.390
2013	2.705	7.601	10.306
2014	4.068	11.447	15.515
2015	5.476	11.965	17.441
2016	7.991	16.324	24.315
2017	10.364	17.501	27.865
2018	13.799	19.330	33.129
2019	14.775	17.298	32.073
2020	8.749	9.388	18.137
2021	14.058	12.534	26.592
2022	37.134	36.183	73.317
2023	54.002	34.584	88.586
Total	176.407	203.379	379.786

Fonte: CadÚnico 2011-2023

Um aspecto crucial a ser observado é o número de anos em que as pessoas permanecem cadastradas no CadÚnico. Quanto maior o tempo de permanência, maior será a capacidade de realizar estudos longitudinais sobre essa população. Isso permite, por exemplo, melhor distinguir entre pessoas em situação de rua crônica e aquelas que passam por períodos temporários de situação de rua, além de investigar os fatores associados a cada condição. O tempo de permanência no CadÚnico também pode indicar dinâmicas sociais mais amplas, que poderão ser melhor investigadas por meio do pareamento com outras fontes de informação, com destaque para os registros de trabalho formal (RAIS e CAGED), que podem identificar pessoas que saem do CadÚnico por melhorarem a sua condição de vida, e os registros do Sistema de Informação sobre Mortalidade (SIM).

Tabela 7: Número de anos distintos em que cada indivíduo foi iden-

tificado na base como em situação de rua - Brasil, 2011-2023

Anos em situação de rua	Distribuição		
	Absoluto	Relativo	Relativo (cumulativo)
0	11.016	2,82%	2,82%
1	112.009	28,66%	31,48%
2	89.798	22,98%	54,46%
3	41.329	10,58%	65,03%
4	35.944	9,20%	74,23%
5	34.964	8,95%	83,18%
6	27.430	7,02%	90,20%
7	14.448	3,70%	93,89%
8	9.663	2,47%	96,37%
9	5.903	1,51%	97,88%
10	4.051	1,04%	98,91%
11	2.499	0,64%	99,55%
12	1.426	0,36%	99,92%
13	322	0,08%	100,00%
Total	390.802	100,00%	-

Fonte: Cadastro Único, 2011-2023.

Tempo de permanência foi calculado pelo somatório de todos os anos calendários em que foi identificado como em trajetória de rua.

Por situação de rua, entende-se pessoas que estavam identificadas nesta condição quando os dados foram extraídos, segundo critério 2 e 3.

Por trajetória de rua, entende-se pessoas que não estavam identificadas nesta condição quando os dados foram extraídos, mas estiveram em outro ano da série.

A tabela 7 mostra que a maioria das pessoas aparece em situação de rua por no má-

ximo 2 anos. Esse dado deve ser interpretado com cautela. Primeiramente, como o cadastro permanece válido por dois anos, o fato de uma pessoa estar cadastrada em dois anos. Ou seja, o tempo real de permanência na situação de rua pode ser menor do que o sugerido pelos registros. Outra limitação é o fato de que, para muitas pessoas que entraram na situação de rua recentemente, ainda não há tempo suficiente decorrido para determinar por quanto tempo permanecerão nessa condição.

Olhando para a outra ponta do fenômeno, temos que mais de um quarto (25,77%) aparece em situação de rua por pelo menos cinco anos, o que a princípio é um indicador forte de situação crônica. No entanto, esse resultado também requer cautela. Estudos futuros poderão aprimorar essa análise, separando o número de anos em situação de rua de acordo com o ano de entrada, já que anos de entrada mais antigos permitem uma melhor avaliação da permanência, e combinando esses dados com informações declaradas pelas próprias pessoas no Formulário Pop Rua sobre o tempo que estão em situação de rua.

Por fim, cabe citar duas limitações do trabalho. Primeiramente, mesmo seguindo o método aqui apresentado, pequenas mudanças nos números podem ocorrer por razões diversas, dentre as quais se destacam os dias exatos das bases do cadastro único e da Tabela de Elos utilizadas. Outras opções de método, como o recurso a pareamentos probabilísticos de pareamento, bem como a inclusão de casos sem NIS válido e sem cadastro ativo também pode alterar os resultados.

Segundo, é importante ressaltar que essas informações não necessariamente compreendem o todo da população em situação de rua, mas apenas aquela parcela que o Estado consegue enxergar. O CadÚnico, não obstante suas virtudes, possui limitações de cobertura. Situações de rua de mais curta duração tendem a ser menos bem registradas, dado que o CadÚnico é tipicamente atualizado a cada dois anos. O cadastramento depende do interesse dos indivíduos e famílias em se cadastrar. Este interesse é afetado também pelo desejo de acessar programas sociais - o que pode gerar um grau maior ou menor de sub-registro a depender das mudanças de regras de programas tais como o PBF, dentre outras situações. Ainda, famílias com crianças evitam revelar a situação de rua para a assistência social, por medo dessa revelação ensejar uma medida protetiva que resulte em perda da guarda. Outras situações diversas de problemas com a justiça também podem resultar no não cadastramento. Mesmo uma desconfiança do poder público (gerada por um histórico de sujeição a violências institucionais, por exemplo) pode resultar em uma menor probabilidade

de se cadastrar, resultando também em subenumeração. Por fim, não se pode desprezar que barreiras de acesso aparentemente simples – ter que se deslocar a unidade pública em horário agendado e ter documento de identidade, por exemplo – podem ser suficientes para que o cadastro não seja realizado e depender das condições de vida da pessoa.

4. CONCLUSÕES

Este estudo teve como principal objetivo descrever o método de construção de uma base de dados longitudinal da população em situação de rua no Brasil, utilizando o Cadastro Único. A base resultante, que cobre o período de 2011 a 2023, oferece uma visão única e abrangente sobre a trajetória de mais de 390 mil pessoas identificadas como parte desse segmento vulnerável. A distinção entre situação de rua e trajetória de rua, associada ao uso de informações coletadas ao longo dos anos, permite uma análise aprofundada das dinâmicas de entrada e saída das ruas, um fenômeno muitas vezes invisibilizado por abordagens pontuais.

Os resultados apresentados revelam não apenas o aumento significativo da população em situação de rua nos últimos anos, mas também destacam o papel dos programas sociais, como o Programa Bolsa Família, no apoio a esse público. A alta taxa de cobertura do programa entre as pessoas em situação de rua cadastradas (76,1%) reforça a relevância das transferências de renda como um mecanismo de mitigação da extrema pobreza, ainda que tais políticas, isoladamente, não sejam suficientes para resolver o problema da falta de moradia.

Um dos achados mais importantes deste estudo é a complexidade das transições entre a situação de rua e a condição de domiciliado. Muitas pessoas identificadas no CadÚnico alternaram entre essas condições ao longo dos anos, evidenciando que a situação de rua não é uma condição estática, mas um processo dinâmico e multifacetado. Esse dado sublinha a importância de políticas públicas que acompanhem essas transições, proporcionando um suporte mais contínuo e abrangente para aqueles que estão em situação de vulnerabilidade extrema.

No entanto, o estudo também revela limitações inerentes à própria base de dados utilizada. A identificação de pessoas em situação de rua depende da atualização cadastral no CadÚnico, o que pode gerar uma subnotificação de casos mais recentes ou de curta duração. Além disso, a temporalidade das atualizações sugere que muitos

dos registros podem não capturar a real duração da situação de rua, sendo necessária uma triangulação com outras bases de dados, como os registros de trabalho formal e de mortalidade, para uma compreensão mais robusta.

A partir da base construída, são muitas as oportunidades de pesquisa futura. A integração de registros administrativos adicionais, como os da RAIS e CAGED, pode possibilitar uma análise mais detalhada dos fatores associados à saída das ruas, incluindo o papel do emprego formal. Da mesma forma, o pareamento com os dados do Sistema de Informação sobre Mortalidade (SIM) pode lançar luz sobre os riscos à vida enfrentados por essa população, fornecendo subsídios para políticas de saúde mais eficazes.

Por fim, este trabalho contribui para o aprimoramento do monitoramento longitudinal da população em situação de rua no Brasil, oferecendo uma ferramenta metodológica replicável e escalável para outros grupos vulneráveis. A utilização contínua e aprimorada do Cadastro Único pode fortalecer a capacidade do Estado em planejar e implementar políticas públicas mais eficazes, não apenas para a população em situação de rua, mas para diversos grupos em situação de vulnerabilidade social.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Manual do Sistema de Cadastro Único**. Caixa Econômica Federal e Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Versão 7.42.00 de março de 2022.

CUNHA, Júnia Valéria Quiroga da; RODRIGUES, Monica. **Rua: aprendendo a contar. Pesquisa nacional sobre população em situação de rua**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2009.

MOSTAFA, Joana. **De casa ou de rua: do que é feita uma população?** Tese de Doutorado Programa de Pós-Graduação em Sociologia do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. 2024; 240p.

VAZ, Fábio Monteiro Vaz; OLIVEIRA, Flávia Adriane Pestana; VIEIRA, Maria Gabriella Figueiredo Vieira. **Amostra do painel de indivíduos do Cadastro Único: aspectos metodológicos e resultados**. Mimeo. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2022.

09

MORADIA PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA: HISTÓRICO E AÇÕES RECENTES DE ARTICULAÇÃO ENTRE HABITAÇÃO E ASSISTÊNCIA SOCIAL NA ESFERA FEDERAL

Autores

Melissa Kikumi Matsunaga⁸⁷

Cleandro Krause⁸⁸

1. INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é documentar a busca da intersectorialidade, em contexto recente (de 2022 a 2024), na esfera federal, entre a política pública habitacional e a política para a população em situação de rua no Brasil.

Para tanto, recorre-se a um breve histórico acerca da questão da moradia no Brasil e sobre como a política pública habitacional brasileira tem lidado com os desafios para o atendimento da população em situação de rua. Além disso, apresenta-se como foco a priorização da população em situação de rua no programa Minha Casa, Minha Vida como uma das metas pactuadas no âmbito do Plano Nacional Ruas Visíveis e os desafios implicados na busca

87. Arquiteta e urbanista pela Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo, atual IAU-USP (2005), mestra em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo – FAU-USP (2015) e Doutora em Urbanismo pela Universidade Federal do Rio de Janeiro – PROURB-UFRJ (2021). Professora da Universidade Federal do Amapá, cedida para atuar como coordenadora na Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades desde 2022.

88. Arquiteto e urbanista pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (1991), mestre em Planejamento Urbano e Regional pela UFRGS (2004) e doutor em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro – IPPUR-UFRJ (2019). Técnico de planejamento e pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada desde 2009.

pelo atendimento à demanda habitacional desse grupo populacional, que se caracteriza pela alta vulnerabilidade social e econômica.

O artigo estrutura-se em duas partes: na primeira, o referido histórico, que abrange aspectos conceituais relacionados ao tema da moradia no Brasil e como a formulação da política habitacional historicamente foi direcionada para a classe trabalhadora assalariada; e a segunda refere-se ao diálogo intersetorial entre ambas as políticas, a partir das discussões realizadas por ocasião da revisão do Plano Nacional de Habitação, em 2022, a inserção da priorização da população em situação de rua no MCMV, em 2023, passando pela retomada do Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política para Inclusão Social da População em Situação de Rua (CIAMP-Rua) e a pactuação da meta no Plano Ruas Visíveis⁸⁹.

Para embasar a discussão, são conjugados dados e informações sobre estudos em curso que podem subsidiar a elaboração de ações intersetoriais que sejam assertivas para este grupo populacional.

2. A MORADIA NO BRASIL – HISTÓRICO RESUMIDO SOBRE A QUESTÃO DA MORADIA E O ENGENDRAMENTO DA POLÍTICA HABITACIONAL

2.1. Moradia e a emergência de uma questão social

Nas cidades brasileiras que foram pioneiras na industrialização, a questão da moradia começou a ser formulada apenas quando as más condições de moradia amea-

⁸⁹. Os autores agradecem a Amanda Alves Olalquiaga, Analista de Infraestrutura e atual Coordenadora-Geral de Assuntos Estratégicos, e Alessandra d'Ávila Vieira, Analista Técnica de Políticas Sociais e atual Diretora do Departamento de Produção Social da Moradia da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, pelas informações e pelos conhecimentos compartilhados sobre o assunto, e pelas contribuições ao texto.

çaram o fornecimento de uma força de trabalho cuja regularidade era cada vez mais necessária. Em São Paulo, por exemplo, desde 1880, a aglomeração de trabalhadores dava-se em situação definida como de grave ameaça à saúde pública, demandando ação estatal (BONDUKI, 2011).

Havendo óbvias limitações do acesso à habitação unifamiliar, a habitação coletiva foi o modo principal de moradia associado à industrialização, assumindo diversas formas – cortiços, estalagens, “avenidas” etc. Contudo, uma vez que os cortiços foram classificados como “edificações pestíferas, sem ar nem luz”, como nas matérias publicadas em jornais de Porto Alegre (BAKOS, 2013, p. 122), eles seriam combatidos, ao mesmo tempo em que se manifestava o desejo de que houvesse outras formas de habitação de aluguel. Novamente, São Paulo é um bom exemplo para o surgimento de várias modalidades de moradia de aluguel. Destas, a vila operária, seja de iniciativa estatal ou privada, “foi sempre recomendada, pelo poder público e pelos higienistas, como a solução melhor e mais salubre para a habitação operária”, mas “só uma parcela dos operários teve acesso a essas moradias: em geral, operários com alguma qualificação, funcionários públicos, comerciários e outros segmentos da baixa classe média” (BONDUKI, op. cit., p. 47).

No Rio Grande do Sul, aonde foram poucas as vilas operárias, o patronato “invadia a vida privada da classe operária, estimulando a constituição de um núcleo familiar estável, destacando a importância do lar e, por suposto, da moradia para a estabilidade social”, de modo a garantir a “preservação de uma mão de obra dócil, estável e adaptada aos métodos de produção e trabalho” (PESAVENTO, 1988, p. 81). A principal estratégia para isso foi o estímulo à aquisição da casa própria; se não proviam habitação diretamente, empresários e gestores públicos poderiam atuar no sentido de difundir uma ideologia da casa própria. Para tanto, seria necessário produzir uma mudança de mentalidade, de modo a romper a tradicional identificação entre os proprietários e os ricos (BONDUKI, op. cit.), e fazer com que os operários passassem a poupar parte de seus parques rendimentos com essa finalidade.

2.2. Moradia como mercadoria

Aos preceitos “morais” defendidos pelo empresariado veio juntar-se a Lei do Inquilinato, de 1942, que, sob o pretexto de garantir a permanência dos inquilinos, congelou os valores dos aluguéis – o que trouxe forte desincentivo à produção rentista da

habitação para locação, aumentando a sua escassez. Daí em diante, iniciando com o aparato paraestatal dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) e com a Fundação da Casa Popular (criada pelo governo Dutra, em 1946), a política habitacional hegemônica no país seria toda construída sobre a ideia de casa própria para os trabalhadores. A criação do Banco Nacional da Habitação (BNH), em 1964, apoiado em um Sistema Financeiro da Habitação (SFH), não fugiria do mesmo esquema, apenas passaria a segmentar os públicos-alvo em função de seus rendimentos, admitindo não apenas a produção de habitação para a classe trabalhadora, mas também para a classe média.

Guardadas as devidas particularidades, o programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV), criado em 2009, prosseguiu com segmentação semelhante – recursos do Orçamento Geral da União (OGU) para o público de mais baixa renda e recursos do SFH para o segmento dito “econômico” –, tendo, inclusive, reforçado a ideia de casa própria, uma vez que os recursos do OGU, alocados no Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), subsidiam parte do valor de unidades habitacionais cuja titularidade passou a ser transferida aos beneficiários, substituindo o arrendamento do período anterior.

Mesmo com as óbvias diferenças no histórico de políticas públicas para habitação, há outro elemento, subjacente, que se mantém relativamente constante ao longo do tempo: a ideia de trabalho regular e assalariado, capaz de suportar os encargos do financiamento da unidade habitacional. Trata-se de outro componente importante da “ideologia da casa própria”, em contraste com o crescimento recente das formas precarizadas de trabalho e com a crescente mobilidade e imprevisibilidade do local de trabalho – o que dificilmente justificaria a fixação de trabalhadores e famílias, por toda a vida, a um único lugar e a uma única casa.

Ambas as precariedades – ou exclusões – certamente estão presentes entre a população em situação de rua no Brasil. A falta ou a impossibilidade de acesso ao trabalho regular tanto impedem o pagamento de uma prestação ou um aluguel mensal com segurança quanto dificultam que as pessoas morem ou permaneçam morando a uma distância razoável do local de trabalho, ao longo do tempo. No que foi exposto até aqui, sobressai o aspecto da capacidade de pagamento associada à moradia. Mas essa não é, nem pode ser, a única perspectiva para a análise do tema.

2.3. Moradia como direito social

Conforme a Constituição Federal de 1988, a moradia é um direito social, assim como o são a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, e a assistência aos desamparados. Vale observar que a moradia não estava incluída entre os direitos originais no texto da Constituição de 1988, sendo incluída mais recentemente, no ano 2000.

O direito à moradia adequada está definido pela Organização das Nações Unidas no *Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*, de 1991, o qual faz uma interpretação do art. 11 do *Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC)*. Trata-se de identificar certos aspectos do direito à moradia, quais sejam (BRASIL, 2013):

- a. Segurança legal de posse:** a moradia não é adequada se os seus ocupantes não têm um grau de segurança de posse que garanta a proteção legal contra despejos forçados, perseguição e outras ameaças;
- b. Disponibilidade de serviços, materiais, facilidades e infraestrutura:** a moradia não é adequada se os seus ocupantes não têm água potável, saneamento básico, energia para cozinhar, aquecimento, iluminação, armazenamento de alimentos ou coleta de lixo;
- c. Custo acessível (ou economicidade):** a moradia não é adequada se o seu custo ameaça ou compromete o exercício de outros direitos humanos dos ocupantes;
- d. Habitabilidade:** a moradia não é adequada se não garantir a segurança física e estrutural, proporcionando espaço adequado, bem como proteção contra frio, umidade, calor, chuva, vento, outras ameaças à saúde;
- e. Acessibilidade:** a moradia não é adequada se as necessidades específicas dos grupos desfavorecidos e marginalizados não são levadas em conta;
- f. Localização:** a moradia não é adequada se for isolada de oportunidades de emprego, serviços de saúde, escolas, creches e outras instalações sociais, ou se estiver localizada em áreas poluídas ou perigosas;
- g. Adequação cultural:** a moradia não é adequada se não respeitar e levar em conta a expressão da identidade cultural.

Alguns aspectos do direito à moradia são mais fáceis de serem monitorados, dispondo de indicadores calculados, enquanto outros (como a adequação cultural) [Clique aqui para inserir texto.](#) têm apenas um conceito definido. Contudo, a leitura do direito social à moradia não pode – nem deve – se resumir a esses aspectos; afinal, todos eles tratam das características de um domicílio, ainda que precário, justamente o bem ou serviço que falta à população em situação de rua.

Ainda assim, um olhar sobre os domicílios pode ajudar a entender as trajetórias de rua. Analisando-se as pessoas cadastradas no CadÚnico, de modo geral, constata-se que cerca de 3% delas vivem em domicílios improvisados; [Clique aqui para inserir texto.](#) entre as pessoas com trajetória pregressa de rua, a proporção sobe para 6%. Mas essas diferenças podem ser maiores: observando-se apenas a cidade de São Paulo, onde os domicílios improvisados são 0,8% do total de domicílios, chama atenção que, considerando pessoas com trajetória pregressa de rua, essa proporção sobe para 7,2%. Algo semelhante ocorre com os domicílios coletivos: no Brasil, 0,9% dos domicílios são coletivos, mas eles são o local de residência de 17,4% das pessoas com trajetória pregressa de rua; observando-se apenas a cidade de São Paulo, os domicílios coletivos são 1,5%, mas neles moram 23,3% das pessoas com trajetória pregressa de rua⁹⁰.

Desse olhar, fica claro que estar em situação de rua não necessariamente é algo permanente, sendo que a passagem de uma categoria de domicílio para outra – ou para a falta de domicílio – revela justamente a fluidez dessa situação ao longo do tempo.

Vale retomar as definições da ONU, introduzidas acima, examinando o que está dito sobre a aplicação do direito à moradia a grupos vulneráveis. Neste sentido, “os Estados devem adotar medidas positivas e ações afirmativas para garantir que eles [os grupos vulneráveis] não sejam discriminados no propósito ou no efeito das leis”, por exemplo, adaptando a política de habitação “aos mais necessitados, e não visando apenas grupos majoritários” (BRASIL, 2013, p. 21). A ONU definiu as famílias em situação de rua como “famílias sem abrigo que se inserem no âmbito dos alojamentos. Elas carregam suas poucas posses com elas, dormindo nas ruas, nas portas ou no cais, ou em qualquer outro espaço, de uma forma mais ou menos aleatória” (UNSTATS, 2008, *apud* BRASIL, 2013, p. 26). É interessante notar que, para a ONU-Habi-

90. Os autores agradecem a Marco Antônio Carvalho Natalino, Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental da Diretoria de Estudos Sociais do Ipea, pelas informações apresentadas. A fonte para os dados do CadÚnico em geral é o CECAD, mês de referência julho de 2024. Para os dados da população em situação de rua, a fonte é o Painel da População de Rua no CadÚnico, mês de referência dezembro de 2023, ainda não publicado.

tat, “ser uma pessoa em situação de rua tem mais relação com não pertencer a lugar nenhum do que simplesmente não ter onde dormir”. Contudo, a ONU ainda observa que, “dada a ausência de uma definição global de falta de moradia, os dados disponíveis sobre a dimensão desse fenômeno são limitados, o que impede o desenvolvimento de estratégias e políticas coerentes para prevenir e corrigi-lo” (*ibid.*).

A necessidade de ampliar o conhecimento sobre a população em situação de rua, incluindo a falta de moradia associada a este grupo vulnerável, motivou um recente esforço do Estado brasileiro, descrito a seguir.

2.4. Moradia no relatório do GTI PSR

O Grupo de Trabalho Interinstitucional (GTI), instituído pelo Decreto nº 11.818, de 11 de dezembro de 2023, no âmbito do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC), apresentou um relatório contendo estratégias e instrumentos para o diagnóstico da população em situação de rua no Brasil (BRASIL, 2024). O relatório incluiu o tema da política habitacional; a seguir, está um resumo de seus achados, com foco no trabalho realizado por pesquisadores do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), que fizeram parte do Subgrupo 2 do GTI, para o exame de fontes de informação em registros administrativos e suas possibilidades de aprimoramento⁹¹.

Inicialmente, cabe observar que as pessoas em situação de rua (PSR) são identificadas no CadÚnico por meio do Formulário Suplementar 2 (FS2), criado para coletar informações específicas desse público. Ao mesmo tempo, não deve ser preenchido o Bloco 2 do Formulário Principal do CadÚnico, referente às características do domicílio. Isso não impede, contudo, que as características do domicílio sejam pesquisadas para a PSR em bases do CadÚnico de outros anos, como sugerido anteriormente, o que abre a possibilidade de uma análise longitudinal das condições de moradia para os indivíduos e as famílias que não estejam permanentemente em situação de rua.

Por ora, o CadÚnico não constitui um repositório de dados de demanda habitacional explícita, mas esse potencial do Cadastro, em servir como instrumento de seleção de beneficiários para o MCMV, no âmbito das operações contratadas com recursos

⁹¹. O IBGE liderou o Subgrupo 1 do GTI para o desenho metodológico de um censo nacional da população em situação de rua, que não será apresentado aqui. Caso haja interesse em obter mais informações, consulte o relatório completo.

do FAR, permanece na Portaria MCID nº 738, de 22 de julho de 2024, a qual dispôs, em seu art. 7º, que “o Ente Público Local deve inserir as famílias candidatas no Cadastro Habitacional Local e confirmar se a família está inserida no Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico”⁹². A esse respeito, o Relatório de Recomendações para o Programa Minha Casa, Minha Vida, elaborado no âmbito do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), identificou que “a base [do CadÚnico] pode não abranger o total de pessoas que precisam de moradia, sendo incapaz de identificar uma parcela considerável da demanda concreta dos municípios”, e recomendou que o Ministério do Desenvolvimento Regional, ao qual estava vinculada a SNH à época, em parceria com o Ministério da Cidadania (então o gestor do CadÚnico), “promova explicitamente a inclusão dos cadastros habitacionais municipais no CadÚnico, considerando a atribuição de atualização dessa base pela gestão municipal, visando garantir a cobertura da seleção sobre toda a faixa de renda elegível”.

A inserção de cadastros municipais de demanda por programas habitacionais no CadÚnico poderia ampliar o universo de famílias a serem selecionadas, embora houvesse a possibilidade de promover um inchaço num instrumento que é utilizado para acesso a outros benefícios sociais; além disso, a efetiva inclusão da PSR nesse universo dependeria dos critérios locais para priorização de beneficiários. Sabe-se que um critério local frequente é o tempo de residência no município, o que pode pressupor a habitação em algum domicílio permanente, necessário até para servir como endereço postal para os interessados – exigência que provavelmente não contemplaria parte das famílias em situação de rua.

No âmbito federal, as ações de regulamentação de programas federais de habitação de interesse social com vistas ao atendimento a públicos-alvo vulneráveis utilizam como principal referência os registros do CadÚnico, incluindo as informações disponíveis no Observatório Nacional de Direitos Humanos (ObservaDH). Nesse sentido, o histórico recente sobre a regulamentação do programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV) para o atendimento à PSR, atribuição da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades (SNH/MCidades), será apresentado na próxima seção.

92. Para fins de cadastro do candidato a beneficiário ao MCMV a inserção ou atualização no CadÚnico é requerida desde a publicação da Portaria MCID nº 140, de 5 de abril de 2010.

3. ARTICULAÇÃO ENTRE A POLÍTICA HABITACIONAL E A POLÍTICA PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA: O EIXO HABITAÇÃO NO PLANO RUAS VISÍVEIS

3.1. Antecedentes

De acordo com o Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009, população em situação de rua no Brasil refere-se a um:

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 (Parágrafo único do art. 1º).

Entendido, portanto, como um grupo em extrema vulnerabilidade socioeconômica, a assistência social é, historicamente, a porta de entrada para acesso a políticas sociais e a garantia de seus direitos. Como tratamos na primeira parte do artigo, a questão da moradia e a construção das políticas habitacionais no Brasil foram historicamente destinadas a trabalhadores de baixa renda, o que torna a integração entre as políticas um desafio adicional, já que também são geridas por pastas distintas.

Em 2022, no âmbito da análise *ex ante* do Plano Nacional de Habitação (PlanHab) por meio do processo colaborativo realizado com representantes da sociedade civil, entidades, movimentos sociais e instituições relacionadas com a pauta da moradia, a demanda para o atendimento da população em situação de rua nos programas habitacionais foi uma das mais recorrentes nas 15 oficinas realizadas⁹³.

⁹³. O processo de revisão do Plano Nacional de Habitação 2009-2023 e elaboração do novo Plano (denominado PlanHab 2040) foi iniciado no fim de 2021, por meio de webinários nacionais e atravessou o primeiro semestre de 2022 com oficinas realizadas junto à Comunidade PlanHab. Nos encontros, foram formulados e debatidos estudos técnicos e proposições para a implementação e o monitoramento de medidas e mecanismos para abordar a questão

Na sistematização das propostas obtidas no processo de revisão do PlanHab – especificamente, na leitura colaborativa realizada pela chamada Comunidade PlanHab, encontram-se menções à população em situação de rua em duas linhas programáticas:

3.1.1 PRODUÇÃO OU AQUISIÇÃO FINANCIADA URBANA

Esta Linha Programática (LP) tinha foco inicial na redução do déficit habitacional e na demanda habitacional futura, mas deveria passar a atender às “famílias que poderiam assumir financiamentos, mesmo que necessitassem que parte do valor do imóvel fosse subsidiada” (p. 56).

Nota-se que essa LP não viabilizaria, em princípio, a promoção de unidades habitacionais para as famílias de menor renda, mas “a questão da Faixa 1 e os limites de financiamento voltaram ao debate, com a afirmação de que é preciso que se tenha um piso”, em um tema que incluiu a população em situação de rua, uma vez que ela “tem um subgrupo que gera renda monetária, mas com condições de volatilidade e sustentabilidade da renda muito peculiares” (p. 57). A população em situação de rua, além de não ter condições de arcar com os custos associados à moradia (água, luz, condomínio etc.), “ainda tem questões de saúde e sociais associadas; por isso, deveria conformar uma LP específica” (p. 57, grifo nosso).

Portanto, infere-se que a consideração da PSR pela política habitacional não pode (ou não deve) se resumir a aspectos de capacidade de pagamento.

3.1.2. LOCAÇÃO SOCIAL DE IMÓVEIS EM ÁREAS URBANAS

Esta LP pretendia “subsidiar parte dos aluguéis em unidades habitacionais em centros urbanos, promovendo uma alternativa ao atendimento habitacional baseado exclusivamente na produção de novas unidades e na aquisição da casa própria” (p. 67). Do mesmo modo que a LP discutida acima, esta também responderia ao déficit habitacional, especificamente ao componente do ônus excessivo com o aluguel urbano, que representa mais da metade do déficit do país (FJP, 2023).

da moradia nas diferentes regiões do país, permitindo a contribuição de agentes da cadeia produtiva, da sociedade civil e dos governos locais. O material discutido nas oficinas está na Plataforma Redus. Disponível em: <https://www.redus.org.br/planhab2040>. Acesso em: 01 set. 2024.

A prioridade de atendimento à PSR por meio da locação social foi apontada em um tema específico, haja vista ter sido negligenciada historicamente pelas políticas habitacionais. Para além do atendimento em abrigos, a Comunidade PlanHab apresentou a demanda “de que se pensem programas habitacionais específicos [...] que apresentem tanto planos emergenciais quanto atuação de médio e longo prazos” (p. 70). De modo objetivo, “sugeriu-se uma reserva de 30% de unidades em parques públicos de locação para a população em situação de rua, e que ela seja considerada prioritária na seleção da demanda por governos locais” (p. 70).

Outro tema, que se associa ao descrito acima, é a “criação de um G0, diferente do G1”, ou seja, tendo como público-alvo famílias que, embora formalmente incluídas no G1 do PlanHab, tenham renda bruta familiar mensal até R\$ 2.000,00, não possuem renda, ou seja, têm renda zero, e que pode incluir pessoas em situação de vulnerabilidade como a Pessoa em Situação de Rua (PSR). Neste caso, seria necessária “uma modelagem de atendimento própria, havendo subsídio também para pagamento de condomínio, água, luz etc.; um trabalho social especificamente desenhado [...]; e suporte a acompanhamento técnico domiciliar que articule o atendimento por outras políticas públicas [...], já que muitas vezes trazem uma série de vulnerabilidades associadas” (p. 71). A propósito, concluindo, “foi recorrente a sugestão de estudo e formatação de um grupo/faixa de atendimento denominado de ‘G0’”, o qual [...] enfocaria principalmente pessoas em situação de rua, sem renda ou com renda informal baixíssima e oscilante” (p. 83).

Em 2023, com a edição do novo Minha Casa, Minha Vida, por meio da Medida Provisória nº 1.162, de 14 de fevereiro de 2023, convertida na Lei nº 14.620, de 13 de julho de 2023, as famílias em situação de rua correspondem a um dos grupos prioritários (art. 8º), com outros grupos sociais. E, embora a priorização da PSR no âmbito do Programa constasse desde 2010, no âmbito de portarias que regulamentam a seleção de beneficiários do programa, a definição em lei torna mais estruturada a necessidade de acompanhamento e monitoramento da ação com vistas ao cumprimento da legislação⁹⁴.

94. No âmbito do antigo MCMV, houve algumas iniciativas do Ministério das Cidades contemplando a priorização da população em situação de rua. A primeira medida nesse sentido foi definida pela Portaria nº 414/2010, que alterou a Portaria nº 140/2010, atribuindo ao ente público local a definição de critérios de territorialidade ou de vulnerabilidade social priorizando os candidatos que se encontrem em situação de rua e recebam acompanhamento socioassistencial do DF, de estados e municípios, bem como de instituições privadas sem fins lucrativos que trabalhem em parceria com o poder público (alínea b do item 4.2.2). Posteriormente, a Portaria nº 412/2015 inseriu famílias em situação de rua, que recebam acompanhamento socioassistencial, como critério nacional adicional para a seleção dos candidatos a beneficiários. Por meio da Portaria nº 2.081/2020, as pessoas em situação de rua puderam ser incluídas no ranqueamento aleatório promovido pelo ente público local ou como critério de hierarquização a ser realizado pela entidade organizadora.

Espera-se que, com o advento da priorização da população em situação de rua na lei do novo Minha Casa, Minha Vida, a configuração que relaciona o acesso à moradia à existência de trabalho e renda possa ser alterada, ocasionando mudanças estruturais em como a política de habitação vem sendo implementada no Brasil.

3.2. Plano Ruas Visíveis e a priorização da PSR no MCMV

Desde 2023, com a reconstituição do Comitê Intersectorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política para Inclusão Social da População em Situação de Rua (CIAMP-Rua) e o lançamento do Plano Ruas Visíveis, no bojo da decisão liminar proferida na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 976 pelo Supremo Tribunal Federal (STF), o esforço da intersectorialidade, comandada pelo Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, ganha força na superação da situação de rua de cerca de 281 mil pessoas, de acordo com as estimativas do IPEA para o ano de 2022 (NATALINO, 2023).

O Plano Ruas Visíveis é estruturado em sete eixos. O que trata do tema Habitação propõe medidas para a saída qualificada da situação de rua de famílias, grupos ou indivíduos, por meio do acesso a programas habitacionais, correspondendo às seguintes ações:

- 1. Acesso ao Programa MCMV**, sob responsabilidade do Ministério das Cidades;
- 2. Destinação de imóveis da União**, sob responsabilidade do Ministério da Gestão e Inovação;
- 3. Criação do Programa Nacional Moradia Cidadã**, sob a coordenação do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania.

A meta central na ação Acesso ao Programa MCMV refere-se à priorização da população em situação de rua ao Programa Minha Casa, Minha Vida, por meio de Portaria que regulamentará o disposto na Lei nº 14.620, de 13 de julho de 2023.

Nesse contexto, desde a reconstituição do CIAMP-Rua, em 2023, a equipe do Departamento de Produção Social da Moradia da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades tem avançado na elaboração de uma minuta de portaria interminis-

terial envolvendo as equipes das pastas dos Direitos Humanos e da Assistência Social. Os principais desafios envolvem a integração das políticas sociais – no caso, Habitação e Assistência Social –, cuja gestão e operacionalidade são intrínsecas à sua organização e estruturação. As equipes têm se empenhado na construção de um texto conjunto que dê suporte e atenda o principal objetivo, que é o acesso a moradia à população em situação de rua e com trajetória de rua no âmbito do MCMV.

Antes de apresentarmos algumas considerações presentes neste esforço interseccional que se encontra em fase de elaboração conjunta e pactuação entre as pastas envolvidas, vale uma menção ao modelo etapista.

4. A METODOLOGIA *HOUSING FIRST* E O MODELO ETAPISTA

No contexto da saúde mental e assistência social, há algumas décadas, vem sendo debatido um outro modelo de atendimento à PSR com o objetivo de garantir o acesso imediato à população em situação crônica⁹⁵ de rua a moradia segura, individual, dispersa no território do município e integrada à comunidade. Essa metodologia, denominada *Housing First*, ou Moradia Primeiro, surgiu nos Estados Unidos, em 1992, e se diferencia dos serviços convencionais de atenção à PSR por fornecer acesso à moradia assistida sem o cumprimento de requisitos tais como abstinência ou adesão a tratamentos de saúde como condição ou permanência na moradia. Essa metodologia rompe com a lógica etapista de acesso aos direitos sociais a esse grupo, baseando-se no entendimento de que a moradia é direito humano fundamental e o seu acesso deve ser garantido para que as pessoas possam lidar com outros desafios, como obter uma vaga de emprego ou passar por um processo de reabilitação. O modelo etapista refere-se a um “modelo de desenvolvimento sucessivo, em que se espera que cada uma das etapas subsidie instrumentos ou qualidades, segundo a resposta e o comprometimento dos usuários dos serviços visando como ponto final a autonomia plena, momento em que não necessita mais dos serviços de atendimento” (MMFDH, 2022, p. 19).

⁹⁵. A cronicidade é entendida como uma conjunção de fatores, como tempo prolongado em situação de rua, agravos de saúde mental e uso prejudicial de drogas.

Desde 2013, o Governo Federal vem estudando a metodologia e debatendo sua implementação no país. No âmbito do Plano Ruas Visíveis, a proposta de um projeto-piloto que adota a metodologia é central e tem sido denominada como Projeto Moradia Cidadã, sob a coordenação do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, sendo recentemente instituído, pela Portaria MDHC nº 453, de 29 de maio de 2024. O Programa Moradia Cidadã refere-se à implementação de projetos-piloto em três municípios brasileiros pautados na metodologia *Housing First*, procurando garantir o acesso à moradia assistida à PSR.

Adotando essa metodologia, atualmente, há iniciativas locais implementadas por entes públicos ou entidades sem fins lucrativos vinculados à pauta dos direitos da PSR que podem subsidiar o desenho da política no âmbito federal, uma vez que o contexto brasileiro apresenta desafios adicionais aos princípios estabelecidos na metodologia norte-americana⁹⁶.

No caso da portaria de priorização da PSR no MCMV, a proposta de atendimento pode vir ao encontro do Projeto Moradia Cidadã e de outras iniciativas locais que adotam a metodologia, configurando-se como uma porta de saída da PSR de tais projetos para uma moradia definitiva do MCMV. Assim, PSR que se encontre em atendimento em iniciativas locais de Moradia Primeiro podem vir a ser o público prioritário para o atendimento no MCMV.

4.1. Trabalho social

No âmbito do MCMV, o trabalho social compreende um conjunto de estratégias, processos e ações realizados a partir de estudos diagnósticos integrados e participativos do território, compreendendo as dimensões: social; econômica; produtiva; ambiental; e político-institucional do território e da população beneficiária. Esses estudos consideram também as características da intervenção, visando promover o exercício da participação e a inserção social dessas famílias, em articulação com as demais políticas públicas, contribuindo para a melhoria da sua qualidade de vida e para a sustentabilidade dos bens, equipamentos e serviços implantados (BRASIL, 2018).

96. Como exemplos de experiências brasileiras, há o Programa Moradia Primeiro, do município de Franca/SP (58 moradias); o Projeto Moradia Assistida, do município de Salvador/BA (20 moradias); e o Moradia Primeiro – Uma Casa que transforma, da Pastoral do Povo da Rua, na Grande Florianópolis, com atendimento nos municípios de Florianópolis, Biguaçu e Palhoça (9 moradias).

Para o atendimento da PSR no MCMV é importante que seja previsto um acompanhamento social individual aos beneficiários enquadrados como PSR, de modo complementar ao trabalho social já realizado com as famílias beneficiárias do programa, para atender demandas específicas de acompanhamento de saúde e assistência social desse público.

Convém destacar que, no âmbito do MCMV, é feita a transferência da propriedade do imóvel ao beneficiário ao fim do contrato. No novo MCMV, para a faixa 1 (renda familiar até R\$ 2.850,00 mensais), as parcelas são subsidiadas e os contratos correspondem a 60 meses. Além disso, para os beneficiários inscritos no Bolsa Família ou que possuam membro da família que receba o Benefício de Prestação Continuada, esse pagamento é isento, nos termos da nova Lei do programa e Portaria MCID nº 1.248, de 26 de setembro de 2023.

Assim, uma estratégia para o atendimento da PSR no MCMV pode ser a realização do cadastro no Bolsa Família, no sentido de reduzir os futuros gastos com a nova moradia. Além disso, a transferência da propriedade implica na inclusão desse beneficiário em cadastro restritivo para um novo benefício habitacional. Dito de outro modo, essa medida impossibilita que um beneficiário possa ser contemplado duas ou mais vezes com outra unidade habitacional, o que coloca uma preocupação adicional na elaboração da portaria, uma vez que pode promover um efeito contrário à finalidade da ação empreendida, já que se, por algum motivo, houver desistência do beneficiário em permanecer na moradia, ele não poderá ser contemplado com outra unidade habitacional em momento posterior. Por isso, o acompanhamento e o trabalho social feitos com as famílias do empreendimento são fundamentais para a sua permanência na nova moradia.

O trabalho social realizado pelo MCMV tem duração vinculada às obras do empreendimento habitacional e um período de pós-ocupação de alguns meses (de acordo com cada projeto) após a entrega das unidades. No caso, o acompanhamento social a ser realizado com os beneficiários enquadrados como PSR no MCMV deve ser individual e de acordo com o tempo estabelecido com eles.

4.2. MCMV e o valor da terra

A nova lei do MCMV define a priorização da população em situação de rua no âmbito do MCMV em contratos operacionalizados com recursos do Fundo de Arrenda-

mento Residencial (FAR), do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). Esses fundos subsidiam empreendimentos destinados à faixa 1 do programa (atualmente, com renda familiar até R\$ 2.850,00). A meta de contratação até o fim de 2026 para esses fundos é da ordem de 500 mil unidades habitacionais, sendo o FAR, dentro desse grupo, o maior percentual previsto de contratação, com 58% – totalizando uma previsão de 290 mil unidades habitacionais a serem contratadas. No MCMV-FAR, os proponentes das propostas de empreendimentos correspondem aos entes públicos locais ou às empresas construtoras.

Em que pesem os esforços do Ministério das Cidades no alcance das metas de contratação distribuídas de acordo com o déficit habitacional, a efetivação dos empreendimentos habitacionais do MCMV-FAR depende de apresentação de proposta do ente público local ou da empresa construtora cujos fatores como terreno disponível e interesse são determinantes e vão incidir, conseqüentemente, no número de pessoas em situação de rua atendidas pelo programa.

De todo modo, é importante ressaltar que, em todas as modalidades do MCMV, o Governo Federal atua como órgão gestor, não elaborando as propostas de empreendimentos, mas sendo responsável pela liberação dos recursos a partir de abertura de editais públicos, por meio dos quais os proponentes apresentam as respectivas propostas para a execução de seus empreendimentos e têm contratos acompanhados pela Caixa Econômica Federal. Nesse aspecto, a ocorrência de empreendimentos não está diretamente relacionada aos centros das grandes cidades, dados o alto valor da terra e a disponibilidade de terrenos, onde a demanda da população em situação de rua é maior. Essa relação apresenta limites, sendo necessária a compreensão de que o atendimento da PSR no MCMV deve ser somado a outras soluções habitacionais para a demanda de moradia desse grupo populacional.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo buscou apresentar um histórico do tema da moradia para a classe trabalhadora no Brasil, confrontando-se duas concepções: a da moradia como mercadoria; e a da moradia como direito social. O relato resumido de um recente Grupo de Trabalho Interinstitucional (GTI) dedicado à ampliação do conhecimento sobre a população em situação de rua é, obviamente, tributário dessa última concepção.

Na segunda parte do artigo, buscou-se articular o diálogo intersetorial recente entre política habitacional e política para a PSR, destacando os momentos mais relevantes da revisão do PlanHab em 2022 e a inserção da priorização da PSR no MCMV desde 2023, passando pela retomada do CIAMP-Rua e a pactuação das metas relativas ao MCMV no Plano Ruas Visíveis.

Por sua vez, estas considerações finais miram os próximos passos. Ainda que o relato trazido na primeira parte do artigo tenha mais foco no papel dos registros administrativos para ampliar o conhecimento sobre a PSR, cabe aqui um destaque final para os potenciais a serem explorados no Censo Demográfico 2022.

Trata-se das informações sobre domicílios particulares improvisados, que, incluindo uma tipologia de tendas, barracas e outras estruturas em espaços públicos, guardam forte intersecção com a PSR. Caso venha a ocorrer a divulgação de domicílios particulares improvisados com um detalhamento completo, antevê-se uma importante contribuição à análise do modo de vida da PSR. Na mesma linha, os domicílios coletivos também contam com detalhamento tipológico no Censo, que permitirá a identificação de PSR em instituições de longa permanência. Por sua vez, o detalhamento tipológico dos domicílios particulares permanentes compreende uma categoria que também poderá ser associada à PSR: a “estrutura residencial permanente degradada ou inacabada”. Nesse caso, antevê-se a possibilidade de aproveitamento de imóveis para programas habitacionais que beneficiem a PSR, diferentemente dos domicílios improvisados, que necessitarão da disponibilização de terrenos para tanto, em outras localizações.

Complementando as informações trazidas na segunda parte do artigo, cabe observar que o atendimento social que poderá ser realizado junto aos beneficiários em situação de rua, de modo complementar ao trabalho social do MCMV, também está sendo discutido e pactuado entre os três ministérios envolvidos: MCidades, MDHC e MDS. O grande desafio é conjugar o fluxo operacional entre a tipificação dos serviços socioassistenciais ao trabalho social previsto no âmbito do MCMV.

O acompanhamento social poderia se somar aos esforços do trabalho social no que diz respeito aos custos implicados com a nova moradia, buscando integrar oportunidades de geração de trabalho e renda disponíveis no território.

Nesse primeiro momento, embora possa ser entendida como uma medida que reitere a lógica etapista, a proposta é inovadora ao buscar integrar duas políticas que têm modos operacionais distintos, sendo um primeiro passo importante para futuros aprimoramentos.

Por fim, uma consideração necessária é sobre a modalidade do MCMV operacionalizada com recursos do FDS, conhecida por MCMV-Entidades. Ela é realizada a partir de propostas apresentadas por entidades sem fins lucrativos com experiência de autogestão e construção habitacional, geralmente, com grande atuação nas grandes cidades onde a população em situação de rua tende a ser mais numerosa. Muitas entidades que atuam no MCMV-Entidades são vinculadas aos movimentos nacionais de moradia, apresentando, a partir disso, modos próprios de organização da demanda, esperando-se que seus respectivos grupos de atendimento sejam formados antes da execução do empreendimento. Apesar de os números de contratação serem historicamente abaixo dos contratados no âmbito do MCMV-FAR, os empreendimentos dessa modalidade apresentam maior adesão do beneficiário à nova moradia, uma vez que partem do pressuposto do envolvimento das famílias no processo de elaboração do projeto da unidade habitacional e execução da obra, fazendo com que o pertencimento à nova residência seja fortalecido, pois as famílias se veem representadas no processo.

Nesse sentido, a articulação entre os movimentos de moradia e movimentos de população em situação de rua poderia ser um segundo passo importante para a garantia dos direitos sociais – em especial, o direito à moradia a todos os cidadãos brasileiros.

BIBLIOGRAFIA

BAKOS, M. M. **Porto Alegre e seus eternos intendentess**. Porto Alegre: PUCRS, 2013.

BONDUKI, N. **Origens da habitação social no Brasil**. São Paulo: Estação Liberdade, 2011.

BRASIL. Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009. **Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersectorial de Acompanhamento e Monitoramento**, e dá outras providências.2023.

BRASIL. Grupo de Trabalho Interinstitucional (GTI), instituído pelo Decreto Nº 11.818, de 11 de dezembro de 2023, no âmbito do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **Relatório Consolidado – Estratégias e Instrumentos para Diagnóstico Permanente da População em Situação de Rua no Brasil – Anexo VI - Relatório Subgrupo 2** (Reorganização dos dados administrativos da População em Situação de Rua no Governo Federal). Brasília, 2024 [mimeo].

BRASIL. Lei nº 14.620, de 13 de julho de 2023. **Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida**, altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941 (Lei da Desapropriação), a Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei dos Registros Públicos), a Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, a Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990 (Lei do FGTS), a Lei nº 8.677, de 13 de julho de 1993, a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, a Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997, a Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), a Lei nº 10.931, de 2 de agosto de 2004, a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, a Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, a Lei nº 14.063, de 23 de setembro de 2020, a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), a Lei nº 14.300, de 6 de janeiro de 2022, e a Lei nº 14.382, de 27 de junho de 2022, e revoga dispositivos da Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021. BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. É possível Housing First no Brasil? Experiências de moradia para população em situação de rua na Europa e no Brasil. Brasília: MMFDH, 2019.

BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. **Guia brasileiro de Moradia Primeiro (Housing First)**. Brasília: MMFDH, 2022.

BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH). Portaria MMFDH nº. 2.927/2021. **Institui o Projeto Moradia Primeiro no âmbito do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos**, de 26 de agosto de 2021.

BRASIL. Ministério das Cidades. Portaria MCID nº 464/2018. **Dispõe sobre Trabalho Social nos Programas e Ações do Ministério das Cidades**, de 25 de julho de 2018.

BRASIL. Ministério das Cidades. Portaria MCID nº 862/2023. **Regulamenta o processo de seleção de propostas e estabelece a meta de contratação da linha de atendimento de provisão subsidiada de unidades habitacionais novas em áreas urbanas**

com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida - MCMV-Entidades., de 4 de julho de 2023.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Plano Nacional de Habitação - Subsídios para o PlanHab 2040 - Relatório 6 - Sistematização das propostas - TED 03/2021 - ENAP.** Jan/2023. Disponível em: <https://www.redus.org.br/planhab2040/biblioteca/cd-cb71af-9a55-4318-b013-d155556aa70f>. Acesso em: 20 jul 2024.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania. **Plano Nacional Ruas Visíveis:** Plano de Ação e Monitoramento para Efetivação da Política Nacional para a População em Situação de Rua. Brasília: MDHC, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2023/dezembro/governo-federal-lanca-201cpla-no-ruas-visiveis-pelo-direito-ao-futuro-da-populacao-em-situacao-de-rua201d-com-investimento-de-cerca-de-r-1-bilhao/copy2_of_V3_plano_acoes_populacao_de_rua1.pdf. Acesso em: 20 jul. 2024.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC). Portaria MDHC nº 453/2024. **Institui o Projeto Moradia Cidadã no âmbito do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania.** BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Direito à moradia adequada. Brasília: Coordenação- Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional no Brasil 2022.** Belo Horizonte, 2023. Disponível em: <https://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>. Acesso em: 20 jul. 2024.

NATALINO, M. A. C. **Estimativa da População em Situação de Rua no Brasil (2012-2022).** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2023. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11604/4/NT_103_Disoc_Estimativa_da_Populacao.pdf. Acesso em: 21 jul. 2024.

PESAVENTO, S. J. **A burguesia gaúcha:** dominação do capital e disciplina do trabalho (RS: 1889-1930). Porto Alegre: Mercado Aberto, 1988.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

KOHARA, L.; COMARÚ, F. **A moradia é a base estruturante para a vida e a inclusão social da população em situação de rua.** Curitiba: Editora CRV, 2023.

KOWARICK, L. **Viver em risco:** sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil. São Paulo: Editora 34, 2009.

SPOSATI, A. **O caminho do reconhecimento dos direitos da população em situação de rua:** de indivíduo a população. In MDS, Junia Valeria Quiroga da Cunha, & Monica Rodrigues (Org.) **Rua: aprendendo a contar:** Pesquisa Nacional sobre População em Situação de rua. MDS, 2009. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Livros/Rua_aprendendo_a_contar.pdf. Acesso em: 21 jul. 2024.

10

UMA REFLEXÃO SOBRE O PAPEL DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA PARA PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA

Autoras

Marta B. Custódio⁹⁷

Raquel Freitas⁹⁸

1. INTRODUÇÃO

A população em situação de rua é um grupo heterogêneo marcado por pobreza, laços familiares fragilizados ou inexistentes e formas de moradia não convencionais. Essa condição é frequentemente agravada por diversos fatores associados que complicam ainda mais a situação dessas pessoas, incluindo fragilidade da saúde mental, experiências de violência, preconceito, conflitos familiares, desemprego ou alcoolismo/drogadição.

Para assegurar o acesso a direitos fundamentais para as pessoas em situação de rua (PSR), governos implementam políticas públicas destinadas a aliviar os impactos adversos dessa condição. Tais políticas englobam oferta de abrigos, locais de acolhimento, centros especializados, pagamento de aluguéis sociais, financiamento de casa própria, oferta de transporte para localidades onde as condições de vida e de habitação são melhores, ou até mesmo promovendo o fortalecimento de vínculos com parentes aptos ao acolhimento, para que essas pessoas sejam (re)inseridas no contexto de um

97. Analista Técnica de Políticas Sociais há mais de 10 anos na MDS/SAGICAD. Coordenadora de Indicadores no MDS/SAGICAD/DMA. Doutora em Nutrição Humana Aplicada (Pronut/USP).

98. Economista. Mestre em Gestão de Política Pública pela EACH/USP. Coordenadora-Geral de Produção de Indicadores no MDS/SAGICAD/DMA.

convívio familiar. Além disso, medidas indiretas, como o acesso ampliado a serviços de saúde, educação, emprego e programas de transferência de renda, são adotadas para oferecer suporte contínuo, mesmo aos que permanecem em situação de rua.

Nesse contexto, o Brasil possui um sólido arcabouço institucional voltado ao atendimento das demandas socioassistenciais, que envolve uma gestão concatenada entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, por meio do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), o qual é coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS). No âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), são oferecidos diversos serviços de proteção e assistência social voltados à população vulnerável, além de programas de transferência de renda destinados à população de baixa renda, incluindo a população em situação de rua. Entre esses programas, destaca-se o Programa Bolsa Família (PBF), o principal programa federal de transferência de renda não contributiva, com orçamento da ordem de R\$ 169,6 bilhões em 2023⁹⁹. O PBF é voltado às famílias com renda familiar mensal per capita de até R\$ 218, inscritas no Cadastro Único para programas sociais, com aplicação de condicionalidades nas áreas de saúde e educação. Em agosto de 2024, 20,7 milhões de famílias (31,6 milhões de pessoas) foram beneficiadas pelo PBF, o que representa 16% da população brasileira¹⁰⁰.

Considerando que a renda é um dos fatores determinantes para o acesso à alimentação e à moradia, uma questão que merece mais atenção na literatura sobre a população em situação de rua é a importância e as limitações dos programas de transferência de renda para influenciar a trajetória dessa população. Nesse sentido, este texto busca contribuir para essa discussão ao caracterizar a população brasileira em situação de rua beneficiária do PBF, e refletir sobre a possível existência duas possíveis barreiras de acesso a esse programa, que merecem investigações mais aprofundadas.

Este documento está organizado em quatro seções, incluindo esta introdução. Na segunda parte do texto é feita uma breve revisão da bibliografia mais recente sobre os efeitos dos programas de transferência de renda (no geral) e para população em situação de rua (em específico). Na sequência, são trazidos os resultados sobre a análise do PBF a partir da perspectiva da população em situação de rua. Por fim, são

⁹⁹. Informação extraída da ferramenta aberta do MDS, Visdata: <https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/index.php>

¹⁰⁰. Considerando a estimativa populacional de 2024 disponibilizadas pelo IBGE.

feitas considerações finais a respeito do papel da transferência de renda para pessoas em situação de rua.

2. POLÍTICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA E A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

As políticas de transferência de renda têm sido empregadas pelos governos como um meio de garantir subsistência à população mais pobre, com custo operacional relativamente baixo, uma vez que os depósitos são realizados diretamente nas contas dos beneficiários, sem intermediação^{101,102,103}.

Tais programas são constantemente submetidos ao crivo analítico tanto em nível nacional como internacional, por meio de revisão e análises de resultados, que se mostram bastante positivos, tais como melhoria na saúde física e mental, frequência escolar, desenvolvimento infantil, gastos domésticos e redução da pobreza^{104,105}; redução do aprisionamento de homens, da gravidez precoce e das taxas de abandono escolar, bem como aumento na participação da vida universitária¹⁰⁶.

101. Banco Mundial. **Conditional cash transfers reducing present and future poverty.** Ariel Fiszbein, Norbert Schady, Francisco H.G. Ferreira, Margaret Grosh, Niall Keleher, Pedro Olinto, Emmanuel Skoufias, 2009. Acesso: 17/10/2024. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/ar/914561468314712643/pdf/476030PUB0Cond101Official0Use0Only1.pdf>

102. Banco Mundial. **Promoting Early Childhood Development through Combining Cash Transfers and Parenting Programs.** Policy Research Working Paper 8670. Dezembro/2018. Acesso: 17/10/2024. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/827231544474543725/pdf/WPS8670.pdf>.

103. Luís Henrique Paiva, Leticia Bartholo, Pedro H. G. Ferreira de Souza, Rodrigo Octávio Orair. **A REFORMULAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS DE RENDA NO BRASIL: SIMULAÇÕES E DESAFIOS.** IPEA. Texto para Discussão 2701. Setembro de 2021. Acesso: 17/10/2024. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10892/1/td_2701.pdf

104. Flanagan, 2022.

105. Kunar et al., 2023.

106. ATTANASIO et al., 2021.

No âmbito nacional, há diversos estudos sobre os efeitos positivos da transferência de renda para famílias mais pobres, sobretudo o PBF, que está relacionado à redução das taxas de crimes dolosos contra a vida¹⁰⁷, da mortalidade infantil¹⁰⁸.

Se tais programas de transferência de renda são bastante avaliados, a especificidade do impacto deles nas populações em situação de rua ainda merece atenção da academia, pesquisadores e poder público. Há indícios, por exemplo, de que as transferências de renda oferecem uma abordagem promissora das transferências de renda para que as pessoas em situação de rua ou em instabilidade habitacional acessem rapidamente uma habitação segura e permanente, tais como por meio do pagamento de aluguel social¹⁰⁹.

Estudos recentes têm mostrado evidências relevantes ao focar nos efeitos da transferência de renda para esse público, podendo ser citadas pesquisas realizadas no Canadá, nos Estados Unidos e outros países.

No Canadá, estudo sobre transferências de renda realizado em Vancouver¹¹⁰ analisou os efeitos de transferências incondicionais de CAD \$7.500 para pessoas em situação de rua ao longo de 12 meses¹¹¹. Os principais indicadores analisados foram: estabilidade habitacional (em dias sem-teto e dias em moradia estável), poupança, renda total e gastos mensais, satisfação com a vida, bem-estar emocional, autoeficácia, função cognitiva e uso de serviços sociais (como abrigos). O estudo mostrou que transferências incondicionais reduziram a falta de moradia com beneficiários passando, em média, 99 dias a menos sem-teto e 55 dias a mais em habitação estável. Em contrapartida, ocorreu aumento no número de participantes que conseguiram alugar apartamentos ou unidades de ocupação individual, além de uma diminuição no uso de abrigos. Além disso, houve um aumento na poupança líquida, chegando a CAD \$777 por pessoa após um ano. Esses resultados desafiam a imagem estereotipada de que pessoas em situação de rua não conseguem gerenciar recursos finan-

107. https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8026/2/td_2315_sumex.pdf

108. RAMOS et al., 2021.

109. Flanagan, 2022.

110. PALEPUB et al., 2023.

111. Os dados não estão publicamente disponíveis. para proteger a privacidade dos participantes, mas podem ser acessados mediante solicitação. A pesquisa foi realizada por meio de um ensaio randomizado com 732 participantes de 22 abrigos em Vancouver, BC. Os critérios de seleção incluíram idade entre 19 e 65 anos, menos de 2 anos de situação de rua, cidadania canadense ou residência permanente, e níveis não severos de uso de substâncias e sintomas de saúde mental. Após a triagem, 115 participantes foram incluídos no estudo final.

ceiros, sugerindo que transferências de renda podem acelerar a estabilidade habitacional quando combinadas com outras políticas públicas.

Nos Estados Unidos, análise sobre o impacto do programa TANF (Temporary Assistance for Needy Families) concluiu que o maior acesso à assistência em dinheiro do programa TANF reduz os níveis de desabrigo familiar, especialmente em distritos escolares majoritariamente negros e nativo-americanos¹¹². Usando modelagem de efeitos multiníveis, o estudo avaliou dados de desabrigo estudantil de quase todos os distritos escolares públicos dos EUA (2013-2018) e considerou indicadores como acessibilidade ao TANF, do Programa de Assistência Nutricional Suplementar e do Crédito Fiscal por Rendimento do Trabalho. O estudo encontra que o desabrigo infantil afeta negativamente o desempenho escolar, aumenta o absenteísmo e os problemas comportamentais. Em geral, os fatores que contribuem para a ausência de moradia fixa são os custos de habitação, as condições econômicas da família e fatores estruturais. Nesse contexto, programas de assistência social, como o TANF, desempenham um papel crucial na mitigação desses riscos.

Em estudo de 2024¹¹³, os autores analisam a situação dos sem-teto nos Estados Unidos, destacando que essa população é frequentemente excluída das estatísticas oficiais de pobreza. Utilizando dados do Censo de 2010 cruzados com registros administrativos, o estudo examinou renda, emprego e participação em redes de proteção social entre 139.000 adultos sem-teto, dos quais 89.500 estavam em abrigos e 49.500 viviam nas ruas. Os resultados encontrados apontam que a falta de moradia não é resultado de quedas abruptas de renda, mas de um declínio contínuo no emprego, acompanhado por um aumento na dependência de assistência social. Eles sugerem que intervenções financeiras, como pequenos auxílios emergenciais, podem ajudar a prevenir a falta de moradia, embora a vulnerabilidade persistente desses indivíduos ainda seja uma preocupação.

Análise de 2021¹¹⁴, por sua vez, se debruçou sobre a proposta teórica de um Rendimento Básico Universal (RBU), como em pagamento mensal em dinheiro para todos os cidadãos adultos, partindo da ideia de que essa renda pode ajudar a prevenir e acabar com a falta de moradia, reduzindo a exclusão baseada em valores, promovendo a escolha de moradia, facilitando o retorno ao trabalho e melhorando a saúde e

112. PAROLIN, 2021

113. MEYER et al., 2024.

114. KERMAN, 2021.

o bem-estar. Entretanto, há diversos riscos associados à RBU, que inclui o potencial desfinanciamento de serviços sociais essenciais. O autor defende que sejam realizados testes em diversas comunidades para avaliar a eficácia da RBU na prevenção e erradicação da falta de moradia. Para ele, as evidências da RBU são limitadas, mas promissoras, apesar de ainda não haver dados suficientes que possam comprovar a sua eficácia para resolver a questão habitacional. Para o autor, em que pese não haver comprovação de que a RBU possa resolver a questão do desabrigoamento, há ampla gama de evidências que demonstram que as políticas públicas atuais, incluindo os programas de transferência de renda, têm se mostrado insuficientes para prevenir esse problema.

Em que pese a existência de estudos que apontam resultados positivos e/ou limitações de programas de transferência de renda voltados à população em situação de rua, há uma lacuna na literatura que aborda de maneira mais específica essa temática no Brasil.

Avaliar os efeitos do PBF sobre a população em situação de rua é extremamente importante, haja vista sua ampla cobertura. Não se propondo a ser uma avaliação de impacto, mas contribuindo com essa agenda, este estudo apresenta o PBF com foco na população em situação de rua, trazendo informações sobre o desenho e instrumentos de implementação, a distribuição dos benefícios entre as FSR e informações adicionais sobre o perfil dos beneficiários.

3. PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF)

O PBF é um programa de transferência condicionada de renda voltado às famílias de baixa renda, com o objetivo de combater a pobreza e a extrema pobreza. Integrado a outras políticas públicas, o PBF busca mitigar a vulnerabilidade social, romper o ciclo intergeracional da pobreza e promover o desenvolvimento e a proteção social das famílias, especialmente aquelas com crianças, adolescentes e jovens.

Uma das abordagens metodológicas empregadas na análise de políticas públicas é a avaliação dos elementos que compõem o desenho da política, levando em consideração sua estrutura lógica. Esses elementos incluem a identificação dos problemas e objetivos, os instrumentos de implementação, os beneficiários e as regras de inclusão/exclusão, o sistema de governança, além das racionalidades e construções sociais¹¹⁵.

Nesse contexto, para compreender como o PBF atende especificamente a população em situação de rua, foram analisados: (a) os instrumentos de implementação, entendidos nessa publicação como as ferramentas e métodos que o governo utiliza para operacionalizar e executar essas políticas públicas; (b) a dimensão dos beneficiários, que abrange o perfil dos indivíduos ou grupos atendidos; (c) os benefícios; e (d) as regras de acesso e manutenção dos diferentes tipos de benefícios do PBF. O objetivo dessa análise é identificar os mecanismos que promovem a inclusão dessa parcela da população em grave vulnerabilidade, observando suas necessidades específicas.

3.1. Instrumentos de Implementação

A gestão do PBF é compartilhada entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. O Órgão Gestor federal é o MDS, por meio da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC), sendo responsável também pelas diretrizes do Programa. No âmbito subnacional, as atribuições da gestão pelos governos e prefeituras são específicas e, também, articuladas com os Conselhos de Assistência Social Nacional, Distrital, Estaduais e Municipais de Assistência Social, sendo estes responsáveis por acompanhar, fiscalizar e participar das decisões relacionadas à política de assistência social. Além de interfederativo, o PBF foi concebido como um programa intersetorial, que envolve condicionalidades de saúde e de educação. Portanto a gestão do PBF trabalha de modo integrado com as áreas da Saúde e da Educação.

Apesar de toda a estrutura de governança necessária para a execução do PBF em suas várias dimensões, dois instrumentos de implementação se destacam: o Cadastro Único para Programas Sociais, utilizado para identificar as famílias elegíveis, e a CAIXA Econômica Federal, responsável pela operacionalização dos pa-

115. LIMAR; AGUIAR; LUI, 2021

gamentos dos benefícios. Nesse sentido, é importante refletir sobre como esses instrumentos consideram as particularidades da população em situação de rua.

3.1.1. INSCRIÇÃO DAS FAMÍLIAS EM SITUAÇÃO DE RUA NO CADASTRO ÚNICO NO ÂMBITO DO SUAS

Para ter acesso ao PBF, as famílias devem se inscrever e manter as suas informações atualizadas no Cadastro Único, com no máximo 24 meses da última atualização. Ou seja, sempre que acontecer algo que muda a situação da família, como o nascimento ou a morte de uma pessoa, a mudança de endereço, o divórcio ou outro evento importante, o responsável familiar deve procurar o local de cadastramento para atualizar os dados da família.

O Cadastro Único é o principal instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias de baixa renda do país para a oferta de programas, bens e serviços. Podem ser cadastradas famílias com renda mensal de até meio salário-mínimo por pessoa ou superior, desde que o cadastramento esteja vinculado à inclusão para participar de serviços ou de programas sociais específicos, nas três esferas de governo.

Atualmente, o Cadastro Único encontra-se em sua sétima versão (v7 implementada em 2010, com um sistema totalmente online e um questionário padronizado ampliado para coletar dados mais detalhados sobre indígenas, quilombolas e população em situação de rua. Para este último público, as perguntas foram elaboradas com base na experiência da única pesquisa nacional aplicada a esse segmento, realizada pelo governo federal, entre 2007 e 2008¹¹⁶. Os dados cadastrais da população em situação de rua começaram a se tornar mais robustos em âmbito nacional a partir do segundo semestre de 2012, sendo possível a extração mensal dos dados¹¹⁷ a partir de agosto de 2012¹¹⁸.

O processo de cadastramento é feito pela rede do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), por meio dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS). Em cidades maiores, a inscrição também pode ser realizada por meio dos postos de cadastramento nos Centros de Referência Especializado de Assistência Social

116. CUNHA & RODRIGUES, 2009.

117. <https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/data-explorer.php>.

118. NATALINO, 2024.

(CREAS) ou nos Centros de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro Pop).

O Serviço Especializado em Abordagem Social do SUAS desempenha um papel essencial nesse processo. Focado no atendimento a pessoas em situação de rua, trabalho infantil, exploração sexual e outras formas de vulnerabilidade social, o serviço realiza a abordagem direta dessas pessoas, identifica suas necessidades e as encaminha para o cadastramento e o acesso a políticas públicas. O objetivo é garantir que esse público, muitas vezes invisível para as políticas tradicionais, seja incluído e tenha seus direitos garantidos. Nesse contexto, uma vez acionada a rede do SUAS, a família passa a ser acompanhada e a receber orientações para acessar serviços públicos e benefícios sociais, incluindo o Bolsa Família, se elegível.

Contudo, apesar de todo o esforço de orientação para o cadastramento¹¹⁹ e para o atendimento das pessoas em situação de rua, esse processo pode variar significativamente de município para município, pois depende da estrutura instalada e dos serviços do SUAS existentes no local, bem como da composição e qualificação das equipes de abordagem. Portanto, gestão do SUAS em cada município é crucial para garantir a qualidade e a cobertura da inscrição dessa população no Cadastro Único, o que impacta diretamente o alcance do PBF. Onde não há Centro Pop e/ou as equipes especializadas são reduzidas, muito provavelmente o atendimento desse público ficará comprometido.

3.1.2. OPERACIONALIZAÇÃO DOS PAGAMENTOS

A operacionalização dos pagamentos dos benefícios do PBF às famílias é realizada pela Caixa Econômica Federal (CAIXA). Para receber o benefício do PBF, o responsável familiar que ainda não tem conta bancária passa automaticamente a ser titular de uma Conta Poupança Social Digital, aberta pela CAIXA, onde são depositadas as parcelas mensais dos benefícios. Em casos excepcionais, é aberta uma conta social para o depósito dos valores à família. O titular da conta recebe, pelo correio, um cartão magnético de débito no endereço registrado no Cadastro Único, e pode sacar os benefícios em diversos canais de atendimento: agências da CAIXA, postos de atendimento bancário, unidades lotéricas, correspondentes CAIXA Aqui, terminais de autoatendimento e unidades itinerantes.

119. https://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/cadastro_unico/_Guia_Cadastramento_de_Pessoas_em_Situacao_de_Rua.pdf.

Em relação às características específicas da população em situação de rua, a Portaria MDS nº 954, de 29 de dezembro de 2023, disciplinou os procedimentos para que o cartão possa ser entregue tanto no endereço registrado no Cadastro Único (que pode ser de outra pessoa), como na unidade pública socioassistencial de referência do usuário (por exemplo, o Centro Pop) ou no endereço do órgão municipal gestor da política de assistência social, sendo o cartão repassado ao titular pelo agente da assistência social. Essa medida reforça o compromisso de adaptação das políticas públicas às necessidades específicas da população em situação de rua. Além disso, outras estratégias para localização de beneficiários para a entrega dos cartões do PBF podem ser desenvolvidas pelo Coordenador Municipal e agência local de vinculação do Agente Operador.

No que diz respeito às estratégias de operacionalização do pagamento do PBF, é essencial avaliar se as unidades de atendimento onde o benefício é sacado estão preparadas para acolher e orientar adequadamente a população em situação de rua, garantindo que esse público não se sinta estigmatizado ou discriminado nesses espaços. Além disso, seria importante analisar se as estratégias atuais de entrega do cartão do PBF são adequadas para atender esse público vulnerável.

3.2. Benefícios

O PBF possui três eixos norteadores: o complemento da renda familiar, com benefícios ajustados ao perfil e composição da família; o acesso a direitos, que visa garantir o acesso a serviços públicos como educação, saúde e assistência social; e a articulação com outras políticas sociais para promover o desenvolvimento das famílias. Para calcular o complemento da renda, é necessário conhecer a renda per capita da família, o número de membros, e se há crianças, adolescentes ou gestantes. Com essas informações, e cumpridos os critérios de elegibilidade, a família pode receber os seguintes benefícios do PBF:

- **Benefício de Renda de Cidadania (BRC):** concedido às famílias, valor que varia em função do número de membros;
- **Benefício Complementar (BCO):** concedido às famílias em que o BRC possui um valor abaixo do piso (previsto no Decreto nº 11.566, de 2023), para que o valor alcance o patamar mínimo de renda familiar;

- **Benefício Primeira Infância (BPI):** concedido às famílias com crianças de até sete anos de idade (incompletos);
- **Benefício Variável Familiar (BVF):** concedido às famílias com gestantes, nutrizes, crianças a partir dos sete anos de idade ou adolescentes; e
- **Benefício Extraordinário de Transição (BET):** concedido às famílias cuja soma dos valores dos BRC, BCO, BPI e BVF no mês de junho de 2023 era menor do que o valor recebido pelo PBF no mês anterior, para evitar diminuição do valor recebido pela família devido à implementação de novas regras no âmbito do PBF.

Quando a família é beneficiária do PBF e aumenta sua renda para até meio salário-mínimo por pessoa (R\$ 706), devido ao trabalho, emprego ou outro motivo relacionado à melhoria das condições da família, ela passaria a ficar fora do critério de elegibilidade de renda do Programa. Porém, para estimular o emprego, a carteira assinada e o empreendedorismo entre os beneficiários, a família pode, nesse tipo de situação, atualizar seu cadastro para informar o aumento da renda e manter o benefício por mais 24 meses, recebendo a metade do valor.

Em agosto de 2024, das 227.224 famílias em situação de rua (FSR) beneficiárias do PBF, 92,2% viviam em situação de extrema pobreza, com renda familiar per capita de até R\$ 109 antes de receberem o benefício (Tabela 1). Além disso, 98% dessas FSR beneficiárias são unipessoais, ou seja, compostas por apenas uma pessoa.

Tabela 1: Famílias em situação de rua beneficiárias PBF por faixa de renda per capita mensal familiar antes do benefício, Brasil (Agosto/2024)

Faixa de renda familiar por pessoa	Famílias em situação de rua beneficiárias do PBF – antes do benefício
≤ R\$ 109	214.039
> R\$ 109 e ≤ R\$ 218	7.004
> R\$ 218 e ≤ R\$ 706	6.181
>R\$ 706	-

Fonte: MDS/Cadastro Único (ref. 07/2024) e folha de pagamento do PBF (ref. 08/2024)

Em relação aos tipos de benefícios, a maior parte das FSR beneficiárias do PBF recebe apenas dois tipos de benefícios do PBF, sendo os principais o “Benefício Renda de Cidadania” e o “Benefício Complementar”, conforme demonstrado na Tabela 2. Essa distribuição é consistente com a alta prevalência de famílias unipessoais entre a população em situação de rua. A baixa frequência de benefícios voltados para crianças, adolescentes ou gestantes também reflete o perfil dessas famílias, que, em sua maioria, são compostas por apenas uma pessoa.

Tabela 2: Famílias em situação de rua beneficiárias PBF por tipo de benefício, Brasil (Agosto/2024)

Tipo de Benefício	Famílias em situação de rua beneficiárias do PBF	Proporção de famílias
Benefício Renda de Cidadania	227.224	100,0%
Benefício Complementar	226.777	99,8%
Benefício Primeira Infância	2.762	1,2%
Benefício Criança	2.167	1,0%
Benefício Gestante	1.053	0,5%
Benefício Adolescente	500	0,2%
Benefício Nutriz	229	0,1%
Extraordinário	229	0,1%
Benefício Extraordinário de Transição	115	0,1%

Fonte: MDS/Cadastro Único (ref. 07/2024) e folha de pagamento do PBF (ref. 08/2024).

Em relação ao valor transferido pelo Programa, em agosto de 2024, 97% das FSR beneficiárias do PBF recebem valores próximos a R\$ 600 (que é o piso do programa para famílias que não estão na regra de permanência) e as outras famílias (3%) recebem a metade desse valor. Neste último caso, o valor é reduzido pois aplica-se a regra de proteção: quando a renda da família aumentou para valores acima de R\$ 218 per capita, mas ficou abaixo de meio salário-mínimo, ela continua recebendo o benefício, mas em valor menor.

Embora esses valores sejam relevantes para a subsistência da família, a transferência de renda em si pode não ser suficiente para reduzir o tempo que essas famílias

passam nas ruas, é importante que ela venha acompanhada de outras políticas públicas. Neste contexto, há algumas iniciativas que merecem destaque.

O “Plano Ruas Visíveis”¹²⁰ reconhece a necessidade de articular diversas áreas, como Assistência Social, Segurança Alimentar, Saúde, Cidadania, Educação, Cultura, Habitação, Trabalho e Renda, além de Produção e Gestão de Dados, para enfrentar a situação da população em situação de rua. Um dos resultados dessa articulação é o Programa de Moradia Cidadã, que visa promover o acesso à moradia com acompanhamento de equipes profissionais para pessoas ou famílias em situação crônica de rua. No âmbito municipal, várias prefeituras adotaram o aluguel social como medida de apoio, enquanto, no Congresso Nacional, o Projeto de Lei 2030/24 propõe o Programa Moradia Primeiro, que busca garantir moradia imediata e segura para indivíduos e famílias em situação de rua.

Na área da saúde, o Consultório na Rua é uma estratégia instituída pela Política Nacional de Atenção Básica¹²¹, em 2011, que visa ampliar o acesso da população em situação de rua aos serviços de saúde, com atendimento realizado por equipes multiprofissionais que desenvolvem ações integrais de saúde frente às necessidades específicas dessa população. O Consultório na Rua realiza atividades de forma itinerante e, quando necessário, desenvolve ações em parceria com as equipes das Unidades Básicas de Saúde do território.

Ou seja, é importante reconhecer que o PBF, por si só, não é capaz de resolver a complexa e crônica situação da população em situação de rua. Porém, uma cesta articulada de políticas públicas, capaz de oferecer bens e serviços especializados, pode ter o potencial de mitigar essa dura realidade e promover a reinserção dessas pessoas à sociedade de um modo participativo e digno.

3.3. Perfil dos Beneficiários

O PBF é direcionado às famílias com renda mensal per capita de até R\$ 218¹²², inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. Além disso,

120. <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/populacao-em-situacao-de-rua/publicacoes/plano-nacional-ruas-visiveis.pdf>.

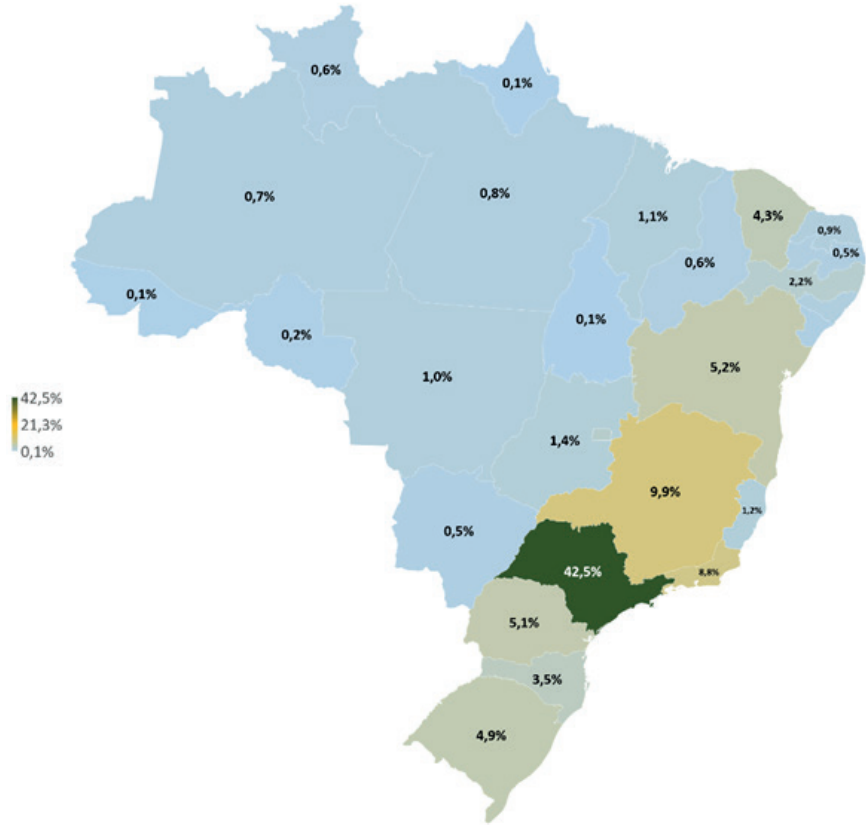
121. Política Nacional de Atenção Básica.

122. Valor vigente desde março de 2023.

o pagamento é condicionado à vacinação das crianças, ao acompanhamento pré-Natal das gestantes e à frequência escolar das crianças e adolescentes da família.

Considerando os critérios de elegibilidade, em julho de 2024, o PBF alcançou 227.224 famílias em situação de rua (FSR), o que abrange um total de 235.355 pessoas (PSR). Conforme destacado no Mapa 1, o estado de São Paulo concentra 42% das FSR beneficiárias do PBF do Brasil, seguido por Minas Gerais, com 9,9%, e Rio de Janeiro, com 8,8%. Juntos, esses três estados representam 61,2% das FSR atendidas pelo PBF em todo o país. A predominância de beneficiários nesses três estados reflete não apenas a distribuição populacional do país, mas também reforça a relação entre a urbanização e a concentração da população em situação de rua nas grandes cidades, especialmente nas regiões metropolitanas mais populosas.

Mapa 1 – Distribuição percentual das famílias em situação de rua beneficiárias PBF entre as Unidades da Federação (agosto/2024)

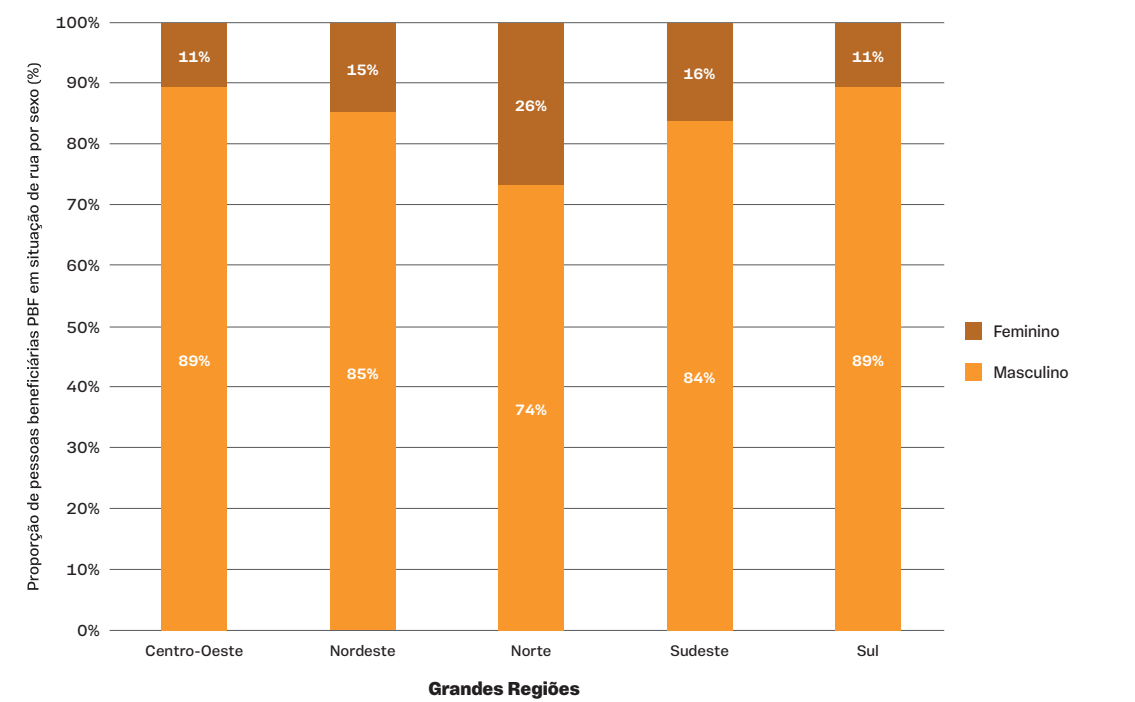


Fonte: MDS - Cadastro Único (ref.07/2024) e Folha de pagamento do PBF (ref.08/2024). Elaboração própria.

O cruzamento mensal da folha de pagamentos do PBF com o Cadastro Único permite identificar a população em situação de rua alcançada pelo programa, bem como caracterizar essas pessoas socioeconomicamente.

A análise do perfil de sexo das PSR beneficiárias do PBF revela que, em nível nacional, 85% desse público é masculino, o que é condizente com o perfil de sexo predominante na situação de rua. Ao observar as diferentes regiões (Gráfico 1), nota-se que, no Norte, a presença masculina é menor, com 74% dos beneficiários. Já nas regiões Sul e Centro-Oeste, os homens representam 89% dos beneficiários. Apesar de homens serem a grande maioria das PSR em todas as localidades, esses dados revelam que a participação feminina é mais que o dobro na região Norte, quando comparada com as regiões Sul e Centro-Oeste.

Gráfico 1 – PSR beneficiárias do PBF por sexo, Grandes Regiões (agosto/2024)



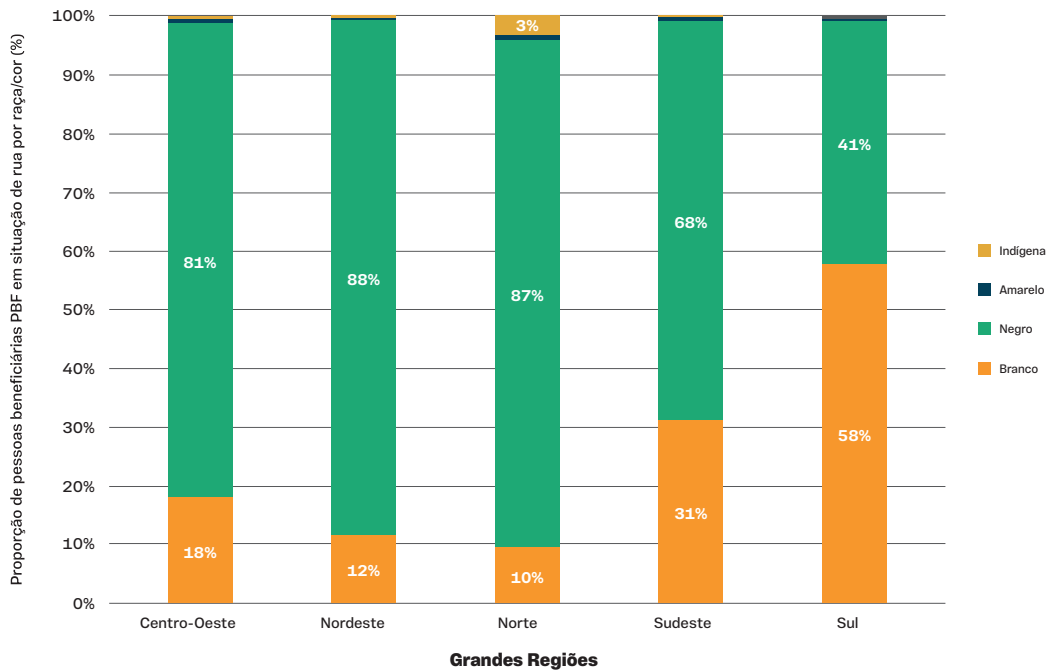
Fonte: MDS - Cadastro Único (ref.07/2024) e Folha de pagamento do PBF (ref.08/2024). Elaboração própria.

No que diz respeito à perspectiva racial, os dados de julho de 2024 indicam que 69% das pessoas em situação de rua beneficiárias do PBF se autodeclararam negras (par-

das ou pretas). Essa distribuição, no entanto, apresenta variações regionais importantes (Gráfico 2). No Centro-Oeste, Norte e Nordeste, mais de 81% dos beneficiários em situação de rua são negros, enquanto no Sudeste esse percentual cai para 68%, e no Sul, é significativamente menor, com apenas 41%. Além disso, destaca-se a participação de pessoas indígenas, que representam 3% dos beneficiários em situação de rua na região Norte.

Comparando-se esses dados com o último censo demográfico, é possível perceber que, apesar do país ter 55,4% de sua população autodeclarada negra, a chance de uma pessoa negra estar na rua é 46% maior do que a de uma pessoa não negra no Brasil, sendo esse percentual de 37,9 no Sudeste e de 53,6% na região Sul.

Gráfico 2 – PSR beneficiárias do PBF por raça/cor, Grandes Regiões (agosto/2024)



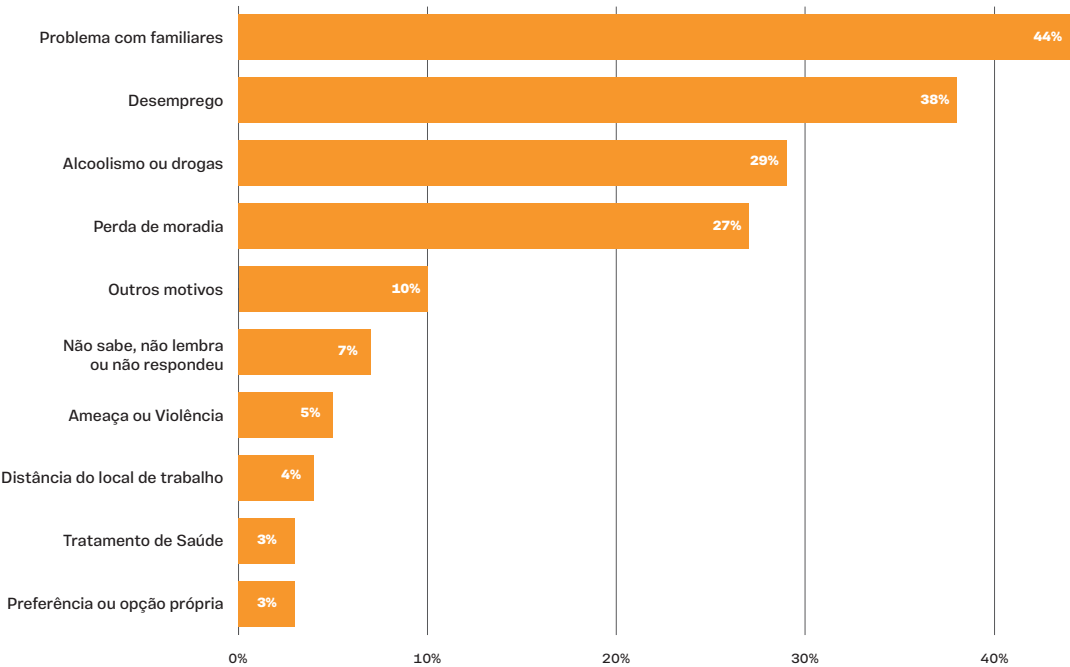
Fonte: MDS - Cadastro Único (ref.07/2024) e Folha de pagamento do PBF (ref.08/2024). Elaboração própria.

A análise do perfil de localização, raça/cor e sexo dos beneficiários em situação de rua do PBF evidencia diferentes realidades regionais e demográficas, com destaque para a predominância de homens em situação de rua em todo o país, uma maior presença de mulheres e pessoas indígenas na região Norte, e a forte concentração de pessoas negras no Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Esses perfis reforçam o quadro

de desigualdades sociais e regionais, sublinhando o papel fundamental de políticas como o PBF na garantia de direitos.

Além das características demográficas, é possível analisar os fatores que contribuem para a situação de rua entre os beneficiários, conforme registrado no Cadastro Único. As informações indicam que, para 44% das famílias em situação de rua beneficiárias do PBF, os conflitos familiares são uma das principais causas (Gráfico 3). Outros dois motivos, diretamente relacionados a questões econômicas, também são destacados: o desemprego, mencionado por 38% dos beneficiários, e a perda de moradia, citada por 27%. Além disso, 29% dos beneficiários ressaltam problemas com o uso de álcool ou drogas como um fator significativo. Cabe destacar que os motivos não são excludentes, de modo que a soma total pode exceder 100%. Esses dados evidenciam a importância dos vínculos familiares e comunitários como uma rede de proteção social essencial. A conexão entre a falta de emprego e renda, que pode resultar na perda da moradia, torna-se ainda mais preocupante em cenários onde esses vínculos estão fragilizados.

Gráfico 3 – Proporção de FSR beneficiárias PBF por motivo de estar na rua, Brasil (agosto/2024)



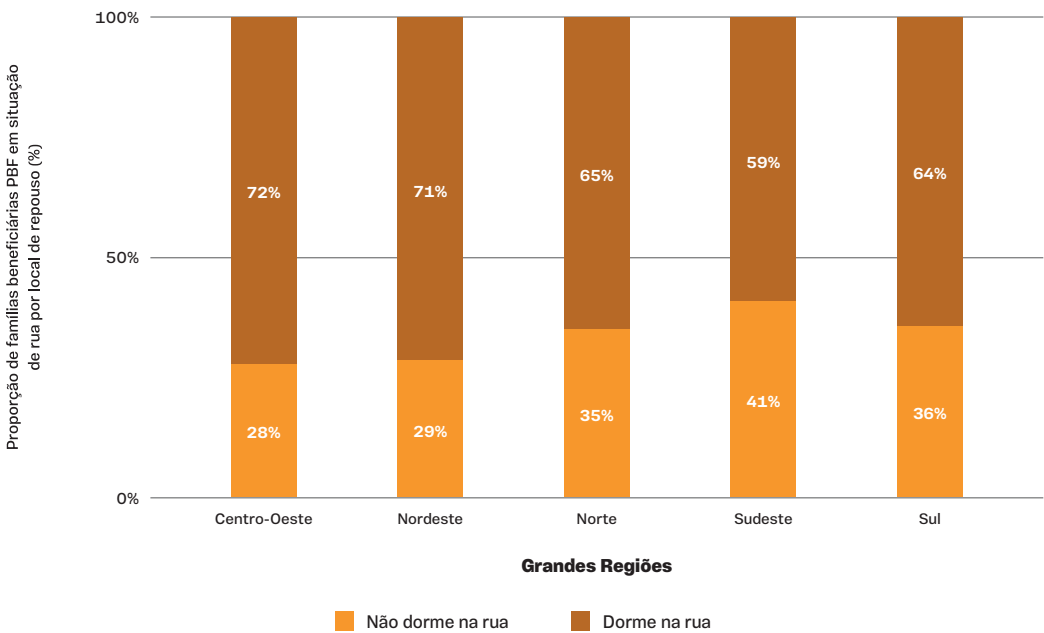
Proporção de famílias beneficiárias PBF em situação de rua por motivo de estar na rua (%)

Fonte: MDS - Cadastro Único (ref.07/2024) e Folha de pagamento do PBF (ref.08/2024). Elaboração própria. Nota: as pessoas das famílias podem reportar mais de um motivo pelos quais passou a

morar na rua/albergue/outro, deste modo a soma dos motivos pode superar o total de famílias em situação de rua que recebem o PBF.

A população em situação de rua pode dormir em espaços públicos, como calçadas e praças, em albergues ou abrigos temporários oferecidos por prefeituras e organizações da sociedade civil, ou em domicílios particulares de familiares ou amigos, mesmo sem uma moradia estável. Isso é evidenciado no Gráfico 4, que mostra a distribuição das famílias em situação de rua beneficiárias do PBF por local de repouso. Embora a maioria dessa população durma nas ruas com alguma frequência, na região Sudeste, 41% dessa população relatou dormir em locais que não sejam a rua (como albergues ou domicílios particulares). As regiões Sul e Norte apresentam percentuais semelhantes, com 35% e 36%, respectivamente, enquanto as regiões Centro-Oeste e Nordeste registram percentuais menores, de 28% e 29%.

Gráfico 4 – Proporção das FSR beneficiárias PBF por local de repouso, Grandes Regiões (Agosto/2024)



Fonte: MDS - Cadastro Único (ref.07/2024) e Folha de pagamento do PBF (ref.08/2024). Elaboração própria.

Outra informação relevante diz respeito ao tempo em que essa população se encontra em situação de rua. Considerando o total de FSR beneficiárias do PBF no Brasil, 33,4% estão nessa condição há menos de seis meses, 15,4% entre seis meses e um

ano, 13% entre um e dois anos, 16% entre dois e cinco anos, e 22% estão em situação de rua há mais de cinco anos. Ao analisar essa distribuição por região (Gráfico 5), verifica-se que nas regiões Norte e Sul, 36,1% e 37,8%, respectivamente, estão em situação de rua há até seis meses. Em contrapartida, a região Centro-Oeste se destaca com 25,9% dos beneficiários nessa condição há mais de cinco anos.

Gráfico 5 – Famílias em situação de rua beneficiárias PBF por tempo de rua, Grandes Regiões (agosto /2024)



Fonte: MDS - Cadastro Único (ref.07/2024) e Folha de pagamento do PBF (ref.08/2024). Elaboração própria.

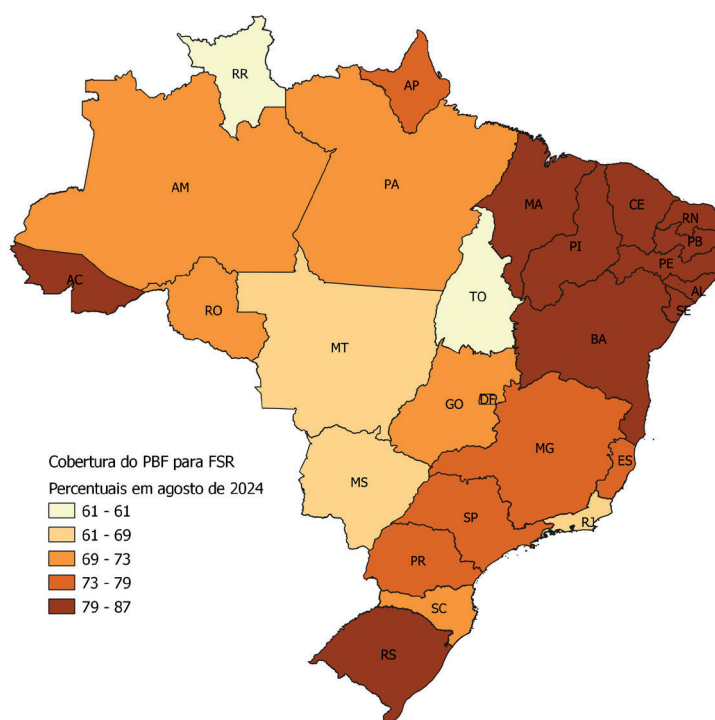
O tempo de permanência em situação de rua é uma informação essencial, pois, além de refletir os efeitos dos ciclos econômicos, também fornece subsídios para avaliar se as políticas direcionadas à população em situação de rua, como os programas de transferência direta de renda, estão efetivamente contribuindo para reduzir o tempo nessa condição. Nesse sentido, uma questão relevante, que poderia ser investigada em uma pesquisa avaliativa, é o papel do PBF na redução do tempo de permanência nas ruas.

3.4. Acesso e manutenção do Benefício

Considerando os critérios de elegibilidade do PBF, é possível identificar famílias que, em tese, poderiam estar recebendo o benefício, pelos critérios de renda ou de atualização cadastral, porém não recebem, pois não atendem a outros requisitos do Programa.

Foram encontradas 292.144 FSR (301.896 PSR) no Cadastro Único, incluindo tanto as que estão com seus cadastros atualizados em dia (há menos de 24 meses), como aquelas com cadastros desatualizados (há mais de 24 meses sem fazer a atualização cadastral). Dentre esse grupo, 78% das famílias são beneficiárias do PBF, o que destaca o alcance significativo do programa entre a população em situação de rua inscrita no Cadastro Único. Ao observar a distribuição do alcance do PBF entre as FSR por estado, notam-se variações territoriais importantes (Mapa 2).

Mapa 2 – Proporção de FSR do Cadastro Único beneficiárias PBF, Unidades da Federação (agosto/2024)



Fonte: MDS - Cadastro Único (ref.07/2024) e Folha de pagamento do PBF (ref.08/2024). Elaboração própria.

Nos estados do Nordeste, o alcance do PBF oscila entre 83% e 87% das famílias em situação de rua inscritas no Cadastro Único. Já na região Norte, essa variação é mais ampla, com o PBF alcançando entre 61% e 82%, sendo Tocantins e Roraima os estados com os menores percentuais observados no país, mas com bom desempenho para o Acre. Nas demais regiões, o alcance do PBF varia de 67%, observado no Mato Grosso do Sul, a 86% no Rio Grande do Sul. É importante destacar o estado de São Paulo, que concentra 40% da população em situação de rua inscrita no Cadastro Único, apresenta uma taxa de alcance do PBF de 78%. Esses dados mostram a relevância do PBF no suporte à população em situação de rua, assim como a necessidade de compreender os desafios regionais para garantir que esse público tenha acesso a esta política fundamental de garantia de renda.

A tabela 3 apresenta uma distribuição da cobertura do PBF para as FSR (geral) e para o recorte de ingresso ao Programa, ou seja, atualização cadastral em dia e renda mensal per capita de até R\$218,00, com o recorte por Regiões e Unidades da Federação.

Tabela 3 – Cobertura do PBF para as FSR por atualização cadastral e renda

Região	UF	Proporção de FSR beneficiária do BPF		Proporção de FSR com renda até R\$ 218 e cadastro atualizado beneficiária do BPF	
N	AC	82%	69%	88%	81%
	AM	72%		80%	
	AP	76%		85%	
	PA	70%		80%	
	RO	73%		84%	
	RR	61%		81%	
	TO	61%		77%	
NE	AL	87%	85%	95%	94%
	BA	85%		94%	
	CE	85%		92%	
	MA	85%		94%	
	PB	83%		92%	
	PE	86%		95%	

NE	PI	85%	85%	93%	94%
	RN	87%		96%	
	SE	85%		96%	
SE	ES	77%	77%	88%	87%
	MG	79%		92%	
	RJ	68%		74%	
	SP	78%		90%	
S	PR	79%	80%	91%	92%
	RS	86%		98%	
	SC	72%		85%	
CO	DF	70%	70%	81%	81%
	GO	72%		82%	
	MS	67%		77%	
	MT	69%		83%	
Brasil		78%		89%	

Fonte: MDS - Cadastro Único (ref.07/2024) e Folha de pagamento do PBF (ref.08/2024). Elaboração própria.

No entanto, mesmo entre aquelas com cadastro atualizado e dentro dos critérios de renda, a concessão e a manutenção do benefício dependem de outros fatores, como: (i) as estimativas municipais de famílias pobres, com base no último censo demográfico realizado pelo IBGE; (ii) o limite orçamentário do Programa; (iii) pendências cadastrais ou processuais, como problemas no CPF, óbito, ausência de pessoa de referência na família, ou estar em processo de averiguação cadastral, todas essas situações que impedem a habilitação para o PBF; e (iv) os públicos definidos como prioritários do Programa (indígenas, quilombolas, famílias com crianças em situação de trabalho infantil, com pessoas resgatadas de trabalho análogo ao escravo e famílias de catadores de material reciclável).

É importante esclarecer que, entre as 64.920 famílias (66.541 pessoas) em situação de rua cadastradas, mas **não beneficiárias** do PBF em agosto de 2024, 70% (45.396 famílias) apresentavam cadastros desatualizados ou tinham renda *per capita* superior a R\$ 218, ou seja, estavam fora dos critérios para ingresso no programa.

Em relação à situação dos benefícios, percebe-se que a maior parte dos bloqueados estão com o cadastro desatualizado, como mostra a Tabela 4. Já a quantidade de benefícios suspensos é praticamente irrelevante.

Tabela 4 - Situação dos benefícios do PBF das FSR (agosto/2024)

Situação do PBF em agosto / 2024	Total Geral
BLOQUEADO	10.311
atualizado	3.598
desatualizado	6.713
LIBERADO	216.872
atualizado	195.542
desatualizado	21.330
SUSPENSO	41
atualizado	37
desatualizado	4
TOTAL	227.224

Fonte: MDS - Cadastro Único (ref.07/2024) e Folha de pagamento do PBF (ref.08/2024). Elaboração própria.

Para as famílias elegíveis pertencentes aos grupos prioritários, a inserção no PBF ocorre automaticamente no mês seguinte, sem necessidade de fila de espera.

No âmbito das reuniões do GTI pop rua, realizadas no primeiro semestre de 2024, junto com diferentes gestores de políticas públicas relevantes para população em situação de rua, a área do MDS responsável pelo programa informou que o tempo médio de espera para o atendimento do PBF era da ordem de 90 a 100 dias. No entanto, para os grupos prioritários, esse tempo é reduzido para cerca de 45 dias¹²³. A população em situação de rua não está entre os grupos prioritários do PBF, embora as famílias de catadores de material reciclável estejam. De acordo com os dados do Cadastro Único em julho de 2024, 11% dos indivíduos em situação de rua pertenciam

¹²³. Dado aproximado reportado pela equipe da SENARC/MDS, no segundo trimestre de 2024.

a famílias de catadores de material reciclável¹²⁴, o que demonstra que esses dois grupos populacionais não são totalmente convergentes.

No mais, o PBF é dinâmico, mensalmente novas famílias são incluídas e excluídas do Programa. Os principais motivos de exclusão são informações cadastrais desatualizadas, aumento de renda (que faz com que a família deixe de atender ao critério de elegibilidade) ou o descumprimento das condicionalidades nas áreas de educação (manter crianças e adolescentes na escola) e de saúde (fazer o acompanhamento pré-natal, vacinar gestantes e crianças), público menos representativo dentre os beneficiários em situação de rua. Além disso, as famílias podem ter o benefício cancelado de modo voluntário (a família informa que não atende mais às regras do programa) ou administrativamente (caso sejam flagradas em algum tipo de fiscalização). É possível reverter o cancelamento em, no máximo 180 dias, desde que esteja com o cadastro atualizado há no máximo 24 meses e tenha renda familiar *per capita* de até meio salário-mínimo por mês. No caso de cancelamento voluntário, a reversão pode ocorrer em até 36 meses. Ocorrida a reversão, o recebimento do PBF é imediato e a família não precisa aguardar na fila para ser atendida.

Nesse contexto, embora o PBF tenha um alcance expressivo entre a população em situação de rua, é crucial aprofundar a análise sobre como a falta de priorização desse grupo em extrema vulnerabilidade pode criar barreiras adicionais ao acesso a direitos essenciais, como moradia e alimentação. Além disso, a análise regional do alcance do PBF reforça a necessidade de fomentar uma agenda de pesquisa e avaliação que permita compreender melhor os desafios específicos e regionais enfrentados por essa população para acessar e manter o benefício.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A situação de rua, marcada por graves violações de direitos fundamentais, como o direito à habitação, expõe as pessoas a diversos tipos de violência, discriminação e vulnerabilidades. Além disso, esse grupo enfrenta dificuldades significativas para manter documentos, realizar atividades cotidianas e interagir com o sistema estatal, o que torna o acesso aos programas sociais um desafio constante. Nesse cenário, a rede de proteção socioassistencial do SUAS desempenha um papel crucial, articu-

124. Extraído do CECAD/MDS em 04/10/2024.

lando políticas públicas para atender essa população por meio de uma variedade de programas, bens e serviços.

Neste sentido, o primeiro passo para que uma PSR acesse determinados programas, como o PBF, é estar inscrita no Cadastro Único. Localizar essas pessoas, abordá-las adequadamente e garantir sua inscrição no Cadastro Único são tarefas desafiadoras, mas essenciais para a efetividade de diversas políticas voltadas a essa população, como o PBF. Dentre as FSR inscritas no Cadastro Único, 78% são beneficiárias do PBF, em agosto de 2024. Em sua grande maioria, são famílias unipessoais. Das PSR, 85 % são do sexo masculino. Das FSR beneficiárias do PBF, 44% indicaram conflitos familiares como causa da situação de rua, não sendo esta necessariamente a única causa. Também foram reportados problemas de desemprego (citado por 38% das famílias beneficiárias), com o uso de álcool ou drogas (29%) e a perda da moradia em si (27%).

A problemática da situação de rua exige a articulação de diversas políticas e setores da sociedade, e compreender a fundo essa realidade é essencial para aprimorar as políticas públicas destinadas a essa população. Neste trabalho, buscou-se compreender o perfil e os aspectos relevantes para o acesso das pessoas em situação de rua ao PBF, abordando também questões relacionadas à operacionalização e manutenção dos benefícios. O PBF acerta ao utilizar o Cadastro Único como instrumento de identificação dos elegíveis, ampliando seu alcance para incluir as pessoas em situação de rua. Além disso, o programa adota adaptações específicas para garantir que esse público tenha acesso aos benefícios de maneira adequada.

No entanto, este estudo identifica uma série de perguntas que merecem atenção em estudos futuros sobre o papel e as limitações do PBF para essa população. Entre elas, a necessidade de medir o impacto do PBF no tempo de permanência nas ruas, identificar as barreiras e avanços regionais na articulação entre o PBF e a rede do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), e avaliar as ações de proteção e inclusão. Essas questões são fundamentais para aprimorar as políticas e garantir uma resposta mais eficaz às necessidades dessa população vulnerável.

REFERÊNCIAS

ATTANASIO O., SOSA, L. C., MEGHIR C.M.C, POSSO-SUÁREZ, C.M. **LONG TERM EFFECTS OF CASH TRANSFER PROGRAMS IN COLOMBIA**. Working Paper No. 29056 July 2021 JEL No. D04,I23,I28,I31,J13,K42. Disponível em: <http://www.nber.org/papers/w29056>.

CUNHA, Júnia Valéria Quiroga da; RODRIGUES, Monica. (Org.). **Rua: aprendendo a contar – Pesquisa Nacional sobre População em Situação de Rua**. Brasília: MDS, 2009.

FLANAGAN, J. L. **Direct Cash Transfers and Tax Policy Reporting cash transfers for maximum benefit to the recipients**. University of the District of Columbia School of Law Digital Commons @ UDC Law Book Chapters Publications 10-2022. Outubro de 2022. Disponível em: https://digitalcommons.law.udc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1010&context=fac_book_chapters.

KERMAN, N. **The Role of Universal Basic Income in Preventing and Ending Homelessness** Discussion Piece. International Journal on Homelessness, 2021, 1(1): page 3-13. <https://doi.org/10.5206/ijoh.2021.1.13337>

KUMAR, S. L., CALVO-FRIEDMAN, A., FREEMAN, A. L., FAZIO, D., JOHNSON, A. K., SEIFERTH, F., CLAPP, J., DAVIS, N. J., SCHRETZMAN, M., SPRINGER B., ARCILLA H. N., KAPLAN, S. A., BERRY, C. A., DORAN, K. M.. **An Unconditional Cash Transfer Program for Low-Income New Yorkers Affected by COVID-19**. Artigo original. J Urban Health (2023) 100:16 <https://doi.org/10.1007/s11524-022-00693-9>.

MENESES, R. C. F., ESMERALDO, A. F. L., XAVIER, N. F., XIMENES, V. M. **Mulheres em situação de pobreza nos contextos do Programa Bolsa Família e da vida nas ruas**. Artigo original. Psicologia Política. vol. 22. n.55. pp. 538-553. 2022-

MEYER B.D., WYSE A., MEYER, G., GRUNWALDT A., WU. D. **Homelessness and the Persistence of Deprivation: Income, Employment, and Safety Net Participation**. NBER Working Paper No. 32323. April 2024.

NATALINO, M. A. C. **A População em situação de rua nos números do Cadastro Único**. Texto para Discussão; n. 2944. Rio de Janeiro: Ipea, 2024.

PALEPUB, R. D., ANITA, WILLIAMSC, C., DALY-GRAFSTEIND, D., ZHAOA, J. **Unconditional cash transfers reduce homelessness.** Edited by Elke Weber, Princeton University, Princeton, NJ; received January 2, 2023; accepted July 20, 2023. Disponível em: <https://www.pnas.org/doi/10.1073/pnas.2222103120>.

PAROLIN, Z. (2021). **Income Support Policies and the Rise of Student and Family Homelessness.** The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science. 693. 46-63. 10.1177/0002716220981847. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/350599366_Income_Support_Policies_and_the_Rise_of_Student_and_Family_Homelessness


RAMOS D., SILVA N. B., ICHIHARA M. Y., FIACCONE R. L., ALMEIDA, D., SENA, S., REBOUÇAS P., PINTO JÚNIOR E.P., PAIXÃO E.S., ALI S., RODRIGUES, L. C., BARRETO M. L. **Conditional cash transfer program and child mortality: A cross-sectional analysis nested within the 100 Million Brazilian Cohort.** PLOS Medicine Journal. September 28, 2021. Disponível em: <https://journals.plos.org/plosmedicine/article?id=10.1371/journal.pmed.1003509>




**DISQUE
SOCIAL
121
OUVIDORIA**



 /MinDesenvolvimentoSocial/

 @mdsgovbr

 @mdscomunicacao



MINISTÉRIO DO
**DESENVOLVIMENTO
E ASSISTÊNCIA SOCIAL,
FAMÍLIA E COMBATE À FOME**

