

ESTUDO TÉCNICO
N.º 10/2016

**Elementos para uma estimativa
da população em situação de rua no Brasil**

MDS

SAAGI

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME

SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO

Estudo Técnico

Nº. 10/2016

Elementos para uma estimativa da população em situação de rua no Brasil

Técnico Responsável

Marco Antonio Carvalho Natalino

Revisão

Paulo de Martino Jannuzzi

Estudos Técnicos SAGI é uma publicação da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) criada para sistematizar notas técnicas, estudos exploratórios, produtos e manuais técnicos, relatórios de consultoria e reflexões analíticas produzidas na secretaria, que tratam de temas de interesse específico do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) para subsidiar, direta ou indiretamente, o ciclo de diagnóstico, formulação, monitoramento e avaliação das suas políticas, programas e ações.

O principal público a que se destinam os Estudos são os técnicos e gestores das políticas e programas do MDS nas esferas federal, estadual e municipal. Nesta perspectiva, são textos técnico-científicos aplicados com escopo e dimensão adequados a sua apropriação ao Ciclo de Políticas, caracterizando-se pela objetividade, foco específico e tempestividade de sua produção.

Com vistas em ampliar os níveis de discussão a respeito da política social brasileira, ambiciona-se transformar estes Estudos em artigos para publicação na Cadernos de Estudos, Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação (RBMA) ou outras revistas técnicas-científicas de repercussão.

Palavras-chave: *Estimativa populacional; População em situação de rua; Sistema Único de Assistência Social; Avaliação de demanda; Estudos Avaliativos*

Unidade Responsável**Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação**

Esplanada dos Ministérios | Bloco A | Sala 307

CEP: 70.054-906 Brasília | DF

Fone: 61 2030-1501 | Fax: 2030-1529

www.mds.gov.br/sagi**Secretário de Avaliação e Gestão da Informação**

Paulo de Martino Jannuzzi

Secretária Adjunta

Paula Montagner

APRESENTAÇÃO

Este estudo técnico apresenta dados gerais referentes ao número de pessoas em situação de rua no Brasil, utilizando-se de dados do Censo do Sistema Único de Assistência Social (Censo SUAS). A estimativa apresentada é um resultado descritivo preliminar, e o estudo encerra apontando a possibilidade e necessidade de se aprimorar a estimativa por meio de modelo que considere outros fatores para além da população total dos municípios.

1. Estimativa da população em situação de rua no Brasil

O Brasil não conta com dados oficiais sobre a população em situação de rua. Nem o censo demográfico decenal, nem as contagens populacionais periódicas incluem entre seus objetivos sequer a averiguação do número total da população não domiciliada. Esta ausência, entretanto, justificada pela complexidade operacional de uma pesquisa de campo com pessoas sem endereço fixo, prejudica a implementação de políticas públicas voltadas para este contingente e reproduz a invisibilidade social da população de rua no âmbito das políticas sociais.

Tal invisibilidade se revela, por exemplo, na falta de documentação necessária para acessar serviços e benefícios sociais que o Estado garante (Hallais e Barros, 2015). Desta forma, a territorialização precária, para além das vulnerabilidades locais que lhes sujeitam a dimensões do desamparo tais como o desconforto face às intempéries, a insalubridade e à insegurança (Valencio, Pavan, Siena e Marchezini, 2010), gera iniquidades no acesso aos serviços. Na conceitualização de Scott (1998, apud Schuch, 2015), a *ilegibilidade* da população de rua - o conhecimento dos sujeitos, sua localização, métricas e padrões - lhes limita o acesso ao registro, monitoramento e fazer estatal.

Assim, tornar uma população legível ao Estado implica em procedimentos de padronização que configuram espécies de “mapas abreviados” que refazem as realidades que retratam e que são fundamentais para a ação (...). Entretanto, como é possível perceber no caso das práticas de inscrição política da população de rua no Brasil, tais técnicas de legibilidade não são apenas isso: ao mesmo tempo em que simplificam, classificam e conformam uma “população” às possibilidades do governo, também a inscrevem nos cenários de atenção pública. (Schuch, 2015)

De fato, dados censitários são tipicamente coletados com base em dados domiciliares e tendem a captar mal populações em condições inadequadas de habitação (Kothari, 2005). É mais difícil realizar pesquisas com este público do que com populações moradoras de domicílios particulares e/ou moradias coletivas tais como presídios, hospitais e conventos.

Para contornar esta dificuldade, diversas iniciativas de âmbito municipal ganharam força ao longo das últimas décadas. Destaca-se, em particular, o Censo da População em Situação de Rua da Cidade de São Paulo, realizado pela Fipe (2015). Não obstante, iniciativas de maior envergadura geográfica permaneceram ausentes até que o I Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua, realizado em setembro de 2005, indicou, como ação prioritária, a realização de estudos que pudessem quantificar e permitir a sua caracterização socioeconômica (SAGI, 2008), de modo a orientar a elaboração e implementação de políticas públicas direcionadas a tal público.

Entre 2007 e 2008, o MDS realizou a Pesquisa Nacional Sobre a População em Situação de Rua (SAGI, 2008). O público-alvo da pesquisa foi composto por pessoas com 18 anos completos ou mais vivendo em situação de rua em 48 municípios com mais de 300 mil habitantes e 23 capitais. A investigação alcançou um total de 31.922 pessoas em situação de rua. Note-se, entretanto, que foram excluídos os municípios de São Paulo, Recife, Belo Horizonte e Brasília, por estes já contarem com pesquisas semelhantes recentemente concluídas ou em andamento.

Esta pesquisa trouxe valiosos insumos para o aprimoramento de políticas públicas voltadas a este público e permanece o estudo de maior envergadura já realizado no Brasil. Entretanto, como enfatiza seu relatório final, a investigação não pretendia estimar o total da população em situação de rua no país, dada sua limitação de abrangência geográfica. Além disso, passados oito anos, seus resultados começam a não mais refletir a dinâmica desta população no território. No município de São Paulo, por exemplo, estima-se que a população de rua tenha crescido a uma taxa de 2,56% ao ano entre 2009 e 2015 (FIPE, 2015).

Assim, o Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua (CIAMP-Rua), instituído em conjunto com a Política Nacional para a População em Situação de Rua via Decreto nº 7.053/2009 (RICARDO, 2013), solicitou ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) que incluísse a população de rua no Censo de 2020. Como etapa preparatória, o IBGE realizou um pré-teste

no município do Rio de Janeiro em 2014 (IBGE, 2014), que apontou diversas dificuldades em incluir este público no próximo censo. Ressalte-se, em particular, a dificuldade observada pelo IBGE em realizar pesquisas com populações sem domicílio fixo, o que exige metodologias de amostragem, logística de campo e abordagem do entrevistado bastante distintas do padrão usualmente utilizado por esta instituição.

Dado o impasse, observa-se, não obstante, a continuidade da demanda por informações relativas ao montante da população brasileira que se encontra em situação de rua. Para atender a esta demanda, o MDS optou por adotar como estratégia a compilação dos conhecimentos municipais disponíveis no âmbito das Secretarias de Assistência Social e congêneres. Por meio do Censo do Sistema Único de Assistência Social (Censo SUAS) - que é um instrumento eletrônico nacional de captação anual de informações institucionais de Secretarias e Conselhos Estaduais e Municipais de Assistência Social, bem como de equipamentos públicos tais como os CRAS, CREAS e Centros POP – são coletados dados sobre se o município possui ou não o número de pessoas em situação de rua no seu território, a forma como essa informação foi levantada, e, se sim, o número de moradores nesta situação.

2. Dados gerais

A Tabela 1 apresenta o resultado do Censo SUAS para o ano de 2015¹.

Tabela 1: Municípios com e sem levantamento de população em situação de rua informado no Censo SUAS 2015, por porte populacional

	Pequeno I	Pequeno II	Médio	Grande	Metrópole	Total
Não possui levantamento nem pesquisa	3231	781	193	100	4	4309
Possui levantamento ou pesquisa	688	262	132	166	13	1261
Total	3919	1043	325	266	17	5570

Fonte: Censo SUAS 2015. Elaboração própria.

¹ Os dados do Censo SUAS 2015 ainda estão em fase de análise de consistência. Foi realizada diretamente a análise de consistência apenas desta variável de interesse, o que permitiu o uso da informação mais recente.

Como se observa, a maioria dos municípios não possui estimativa de população de rua. Entretanto, os municípios que possuem são, não surpreendentemente, aqueles que comportam o maior contingente populacional. A Tabela 2 apresenta as mesmas informações, mas com o total da população residente nos municípios que contêm levantamentos e que não contêm levantamentos.

Tabela 2: População residente em municípios com e sem levantamento de população em situação de rua informado no Censo SUAS 2015, por porte populacional

	Pequeno I	Pequeno II	Médio	Grande	Metrópole	Total
Não possui levantamento nem pesquisa	28.100.358	24.308.092	13.641.185	23.354.691	8.320.477	97.724.803
Possui levantamento ou pesquisa	6.016.303	8.723.326	9.959.708	42.770.504	35.873.955	103.343.796
Total	34.116.661	33.031.418	23.600.893	66.125.195	44.194.432	201.068.599

Fonte: Censo SUAS 2015. Elaboração própria.

Embora apenas 22,6% dos municípios possuam estimativa da população de rua, 51,4% da população brasileira reside nestes municípios. Além disso, os municípios maiores comportam proporcionalmente mais pessoas em situação de rua do que os menores. Dito de outra forma, é nos municípios maiores que se concentra a população de rua do Brasil. Note-se que, dos municípios com mais de 100 mil habitantes, 63,2% possuem estimativa. Além disso, embora a maioria dos municípios pequenos não tenha levantado este dado, o número que o levantou não é desprezível: nada menos que 950 municípios com população de até 30 mil habitantes informaram a população de rua em 2015. Ao agregarmos os dados de 2014, temos que 1.071 municípios de até 30 mil habitantes e 631 municípios com mais de 30 mil habitantes possuem dados disponíveis sobre o número de pessoas em situação de rua.

3. Fontes de dados e primeira estimativa

A realização de estimativas populacionais como alternativa frente à insuficiência de dados de pesquisa de campo ou fontes administrativas completas é bastante estabelecida no campo científico, em especial na área de epidemiologia. A prevalência de doenças, bem como os índices de natalidade, de homicídio e de morte por outras causas é com frequência estimada

com base em dados incompletos por meio do recurso à extrapolação estatística dos dados disponíveis².

Mas quais são os dados disponíveis? O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal contém 48.351 pessoas em situação de rua cadastradas³. Por sua natureza, eles cobrem todos os municípios brasileiros. Porém, suas informações possuem claro viés de subestimação, uma vez que apenas aquelas pessoas em situação de rua que foram cadastradas são contadas. Considerando que o dado disponível nesta fonte é subestimado e enviesado pela capacidade do município alcançar estas pessoas, entende-se que a população de rua nele presente, embora fortemente correlacionada com a real população de rua dos municípios (como será demonstrado a seguir), não possui qualidade suficiente para servir de fonte única de estimativa – podendo, entretanto, ser utilizado, em conjunto com outras variáveis, como parâmetro de modelo que estime a real população em situação de rua.

Em outro polo em termos de qualidade e abrangência, temos a pesquisa realizada pela SAGI em 2008. A Pesquisa da SAGI de 2008 possui dados confiáveis, porém já um pouco desatualizados e de baixa cobertura. Note-se, entretanto, que dos 71 municípios pesquisados à época, apenas sete não realizaram novos levantamentos. Além disso, outros municípios não participantes do levantamento da SAGI realizaram novas pesquisas desde então, incluindo São Paulo, Brasília e Belo Horizonte. As pesquisas mais recentes também possuem dados confiáveis e mais atuais – ainda que as metodologias adotadas não sejam necessariamente as mesmas, de forma que a justaposição de seus achados em um número agregado possui limitações –. Em suma, há dados de pesquisa para 117 municípios, informados no Censo SUAS (considerando suas edições de 2015, 2014 e 2013).

Por fim, outros 1.807 municípios levantaram a informação por meio da própria equipe do órgão gestor da assistência social ou de outra unidade do poder público municipal e comunicaram este dado por meio do Censo SUAS. Estes levantamentos, por sua vez, são, via de regra, atuais (cada município informou quando foi feito o levantamento) e cobrem todas as Regiões e portes municipais. Ainda que não tenha sido obtida com o mesmo rigor metodológico das pesquisas, trata-se de informação coletada por pessoas diretamente em contato com a realidade local e considerada, pela gestão municipal, como estimativa válida, baseada em levantamento próprio, do número de pessoas em situação de rua.

² Ver, por exemplo, Sen (1981); Roberts et al. (2004).

³ Fonte: Cadastro Único, set. 2015

Fundamentalmente, ao contrário do caso do Cadastro Único, não se trata de um dado subestimado, enviesado pela capacidade de cadastro: o viés existente será devido à capacidade e à qualidade da observação da realidade pela gestão local. Assim, entende-se tratar de dado de muito melhor qualidade do que o Cadastro Único e passível de análise estatística.

Cabe ressaltar que, para a utilização estatística destes dados, alguns cuidados foram tomados. Primeiramente, estabeleceu-se que o dado mais recente disponível seria utilizado. Assim, sempre que possível, utilizou-se o dado informado no Censo SUAS 2015, e, apenas nos casos em que o município deixou esta informação em branco, buscou-se a informação relevante nos anos anteriores. Segundo, procedeu-se um tratamento de casos extremos, buscando evitar que possíveis erros (de digitação ou de outra natureza) contaminassem a análise.

Por exemplo, determinado município da Região Sul, com população estimada de 3.927 habitantes, informou que possuía 2.500 pessoas em situação de rua (o mesmo número que o Distrito Federal, que conta com uma população de 2.914.830 habitantes, segundo dados do IBGE (2015)). Para corrigir estes erros, procedeu-se uma identificação de *outliers* por meio da abrangência interquartis (Hoaglin, Iglewicz e Tukey, 1986)⁴.

Ao total, combinando-se os dados de pesquisa e os de estimativas produzidas pela gestão local, têm-se informações relativas à população de rua de 1.924 municípios, sendo que, em 43% dos casos, a informação é relativa a 2015. A Tabela 3 apresenta a distribuição das informações derivadas de pesquisa ou levantamento local por ano de coleta. Percebe-se grande concentração de estimativas geradas entre 2013 e 2015.

⁴ A definição da distribuição levou em conta a taxa de população de rua por população total, e teve como referência os 117 municípios que realizaram pesquisa. Os casos extremos identificados foram substituídos por estimativas anteriores, quando disponível. Um conjunto de 10 municípios teve sua estimativa mais recente substituída por estimativa anterior, e 30 municípios com populações de rua extremas tiveram seus valores imputados a partir da faixa de limite superior de 2,93 pessoas em situação de rua por mil habitantes. Utilizou-se fator $g=2,2$. A escolha de um fator g relativamente alto (o mais comum é 1,5) e de um grupo de municípios com população alta em comparação com a média nacional significa uma linha de corte bastante alta. A opção, entretanto, se justifica de forma a não excluir da amostra municípios que genuinamente possuem populações em situação de rua muito acima do normal, devido a uma conjunção de fatores locais. Para se ter noção da faixa limite de 2,93, considere-se que a média nacional para os municípios com informação no Censo Suas, uma vez normalizados os casos extremos, é de 0,47, e a mediana 0,24. São Paulo possui 1,34 pessoas em situação de rua por mil habitantes; a taxa para o Rio de Janeiro é 0,86, e para Goiânia é 0,25..

Tabela 3: municípios com estimativa de população de rua por ano de realização da estimativa

Ano	Municípios	% válido
2007	1	0,1%
2008	10	0,5%
2009	4	0,2%
2010	27	1,4%
2011	16	0,8%
2012	91	4,7%
2013	398	20,7%
2014	548	28,5%
2015	829	43,1%
Total	1924	100,0

Fonte: Censos SUAS 2013, 2014 e 2015. Elaboração própria.

O quadro 1 apresenta síntese das fontes de informação disponíveis, com o número de municípios cobertos e o total de população em situação de rua nos diferentes registros. Em suma, o Cadastro Único informa 48.351 pessoas em situação de rua em todos os municípios brasileiros, mas seus dados sofrem de claro viés de subestimação. Os 117 municípios que realizaram pesquisas computam, no total, uma população de rua de 35.805 pessoas. Somando-se os que realizaram pesquisa e os que fizeram um levantamento com a própria equipe municipal, temos 1.924 municípios que informaram uma população de rua total de 85.040 pessoas.

Quadro 4: fonte de informações sobre população em situação de rua por data média de levantamento, número de municípios cobertos e população estimada

	Cadastro Único	Pesquisas	Levantamentos recentes pela equipe municipal	Levantamentos e pesquisas recentes
Número de Municípios	5.570	117	1.807	1.924
População total dos municípios cobertos (2015)	204.440.972	44.121.573	97.264.232	141.385.805
Data do levantamento da população em situação de rua	Set 2015	μ=2013	μ=2014	μ=2014
População total em situação de rua	48.351	35.805	50.402	85.040

Fonte: Censos SUAS 2013, 2014 e 2015. Cadastro Único (set. 2015). Elaboração própria.

Em resumo, é o dado de pesquisas e levantamentos referentes a 1.924 municípios que será utilizado como variável dependente para a estimativa. Estes municípios contém 69,2% da população total brasileira. Têm-se 85.040 pessoas em situação de rua nestes locais, 41,5% das quais contadas por meio de pesquisa e 58,5% por meio de levantamento próprio da gestão municipal.

Ao extrapolar os dados dos municípios com estimativa para a totalidade municípios brasileiros, considerando apenas a população total do Brasil e a proporção da população residente em municípios sem estimativas (30,8%), obtêm-se um total de 122.890 pessoas em situação de rua no Brasil:

$\text{Total da população em situação de rua} = (85.040/0,692) = 122.890$

4. Considerações finais: a necessidade de considerar outros fatores na estimativa.

Estão dadas as condições de possibilidade de realizar estudo que apresente estimativa da população de rua para todo o Brasil por meio dos dados disponíveis no Censo SUAS, em conjunto com outras variáveis relevantes tais como a população residente.

Por meio da análise descritiva de dados das últimas três edições do Censo Suas, foi possível realizar uma extrapolação simples das informações disponíveis de 1.924 municípios, com população em situação de rua total de 85.040 pessoas, para os 5.570 municípios brasileiros. A extrapolação aponta um total de 122.890 pessoas em situação de rua no Brasil.

Entretanto, esta estimativa ignora as características de cada município. Por exemplo, municípios de maior porte municipal tendem a ter, proporcionalmente, mais pessoas em situação de rua do que municípios pequenos ($r_s=0,116$) e maior tendência a realizarem estimativas ($r_s=0,233$)⁵. Com efeito, é de se esperar que, ao considerarmos apenas o tamanho do município, esta extrapolação gera uma superestimação da população de rua nos municípios que não realizaram pesquisa ou estimativa própria.

O próprio fato de se ter ou não estimativa já é um indicativo de que a municipalidade identifica a questão da situação de rua como um problema social relevante. Assim, a própria ausência de informações não é completamente aleatória. Como exposto acima, municípios maiores tendem a realizar mais estimativas de população em situação de rua do que municípios menores. Da mesma forma, municípios com um número maior de pessoas em situação de rua cadastradas no Cadastro Único de Programas Sociais, com Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua, com mais pessoas em situação de acolhimento institucional, com maiores taxas de população residente em áreas urbanas etc. tem maior probabilidade de possuir informações locais sobre a população de rua. Dito de outra forma, a ausência de informação não é completamente aleatória, mas condicionada a um conjunto de variáveis observáveis (Scheffer, 2003).

Para corrigir este viés de superestimação, devem-se analisar os dados levando em consideração fatores que afetam o resultado. Assim, estudo posterior deve controlar por uma série de variáveis relevantes (tais como as listadas no parágrafo anterior) os dados disponíveis para aqueles municípios que afirmam não possuir levantamento ou pesquisa, permitindo-nos estimar o número de pessoas em situação de rua em seus territórios de abrangência com maior fidedignidade.

⁵ Em ambos os casos $p < 0.001$.

Referências bibliográficas

FIPE: Censo Da População Em Situação De Rua Da Cidade De São Paulo, 2015 – Resultados. Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas. 2015. Acessado em http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/assistencia_social/observatorio_social/2015/censo/FIPE_smads_CENSO_2015_coletivafinal.pdf

HALLAIS, Janaína e BARROS, Nelson: *Consultório de rua: visibilidades, invisibilidade e hipervisibilidade*. Cadernos de Saúde Pública, Rio de Janeiro,, 31(7), jul. 2015.

HOAGLIN David C., IGLEWICZ Boris & TUKEY, John W.: *Performance of Some Resistant Rules for Outlier Labeling*. Journal of the American Statistical Association

Volume 81, Issue 396, 1986, pages 991-999.

KOTHARI, Miloon. *Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living*. Economic and Social Council. COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, Sixty-first session. United Nations, 3 march 2005.

IBGE: *População em situação de rua: Relatório do Teste-Piloto*. IBGE, Rio de Janeiro, abril de 2014

RICARDO, Carlos. *Política Nacional para a População em Situação de Rua e a Intersetorialidade*. In: Seminário: o desafio da implementação das políticas públicas . Escola Nacional de Administração Pública. Brasília, 2013.

ROBERTS, Les, LAFTA Riyadh, GARFIELD Richard, KHUDHAIRI Jamal, BURNHAM Gilbert: *Mortality before and after the 2003 invasion of Iraq: cluster sample survey*. Lancet, 364. 2004

SAGI: *Primeiro censo e pesquisa nacional sobre a população em situação de rua*. Sagi, abril de 2008. Disponível em http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/simulacao/sum_executivo/pdf/sumario_24.pdf

SCHAFFER, Joseph e GRAHAM, John. *Missing Data: our view of the state of the art*. *Psychological Methods* 2002, Vol. 7, No. 2, 147–177.

SCHEFFER, Judi. *Dealing with missing data*. *Research Letters in the Information and Mathematical Sciences* (2002), 3, 153-160.

SEN, Amartya. *The great Bengal Famine*. In: *Poverty and Famines. An essay on entitlement and deprivation*. Cambridge, 1981.

STUCH, Patrice: *A Legibilidade como Gestão e Inscrição Política de Populações: notas etnográficas sobre a política para pessoas em situação de rua no Brasil*. In: FONSECA, Claudia e MACHADO, Helena (Orgs). *Ciência, Identificação e Tecnologias de Governo*. POA, Editora da UFRGS/CEGOV, 2015, p. 121-145.

VALENCIO, Norma et al. *Pessoas em situação de rua no Brasil: estigmatização, desfiliação e desterritorialização*. In: *Revista Brasileira de Sociologia da Emoção*, v.7, n.21, dez.2008, p.536-605.