



CAPA

CASAS DE PAPEL



FOTO: LÉO RAMOS CHAVES / REVISTA PESQUISA FAPESP

Barraca na praça Princesa Isabel, no centro de São Paulo: cidade tinha a maior porcentagem de pessoas em situação de rua em 2022

Brasil enfrenta o desafio de reduzir a sua população em situação de rua, que cresceu 211% em 10 anos

Christina Queiroz

Nos últimos anos, principalmente após a pandemia de Covid-19, é possível testemunhar um aumento na quantidade de pessoas em situação de rua, incluindo famílias inteiras com animais de estimação e objetos pessoais vivendo em barracas improvisadas em praças e calçadas. Longe de ser um problema exclusivo de cidades grandes de países periféricos, o enorme avanço no número de indivíduos sem domicílios se tornou um fenômeno global. No Brasil, esse crescimento foi captado por estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Um dos levantamentos aponta que, entre 2012 e 2022, houve um aumento de 90,4 mil para 281,4 mil na quantidade de pessoas em situação de rua no Brasil, o que representa um crescimento de 211%. Pesquisadores que trabalham com a temática são unânimes ao afirmar que, apesar de o país contar desde 2009 com a Política Nacional para a População em Situação de Rua (Decreto nº 7053), é preciso tirar as ações do papel.

O sociólogo do Ipea Marco Antônio Carvalho Natalino, autor do estudo mencionado, explica que a criação dessa política impulsionou uma série de ações por parte do governo federal. Já em 2009 a população de rua foi incluída no Cadastro Único (CadÚnico), base de dados com informações sobre pessoas em situação de pobreza e extrema pobreza. No ano seguinte, esse grupo passou a ter direito de acessar o Sistema Único de Saúde (SUS), mesmo sem comprovante de residência. Em 2012, começaram a funcionar os Consultórios na Rua, que reúnem equipes com médicos, enfermeiros e psicólogos, entre outros profissionais da saúde, que prestam atendimento de forma itinerante. No entanto, como a adesão à



À esquerda, casa improvisada há quatro anos no bairro de Santa Cecília, na capital paulista, conta com cozinha, quarto e banheiro minúsculos



O ESPRAIAMENTO DA POPULAÇÃO DE RUA PARA UMA QUANTIDADE MAIOR DE LOCALIDADES TORNOU-SE UM FENÔMENO GLOBAL

política nacional era voluntária, até 2020 apenas 15 prefeituras, como as de São Paulo e do Rio de Janeiro, e o Distrito Federal, estavam formalmente comprometidos em implementar suas diretrizes. “As medidas necessárias para atender a população de rua estão previstas nessa política, mas o Brasil está falhando na sua implementação”, reforça Natalino. Ele destaca, ainda, que outra pesquisa do instituto detectou um aumento de mais de 1000% nas pessoas em situação de rua registradas no CadÚnico, saltando de 21,9 mil para 227 mil, entre 2013 e 2023.

O Supremo Tribunal Federal (STF) reconheceu no ano passado que o país vive um momento de emergência social e apontou a escassez de dados estatísticos oficiais como um dos grandes entraves para combater o problema. Os magistrados determinaram que o governo federal, os estados e municípios coloquem em prática as diretrizes da Política Nacional. A partir das exigências do STF, o governo federal lançou no final de 2023 o “Plano Ruas Visíveis – Pelo direito ao futuro da população em situação de rua”, uma estratégia de ação à implementação de medidas de assis-



tência social, saúde, cidadania, educação, habitação, trabalho e renda já previstas em 2009. Com investimentos de R\$ 1 bilhão em quatro anos, o programa articula iniciativas de 11 ministérios, instituições de pesquisa, como a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), o Ipea e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), além de dialogar com movimentos sociais.

Caracterizadas como um grupo “que vive na pobreza extrema, rompeu vínculos familiares e não tem moradia convencional e regular, utilizando o espaço público ou unidades de acolhimento para viver de forma temporária ou permanente”, pessoas em situação de rua estavam presentes em 2,3 mil municípios em 2023, o que representa 42% das cidades brasileiras, conforme o Observatório de Direitos Humanos do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC). Em 2015, esse número era de 1,2 mil cidades, ou 22% do total, segundo dados do CadÚnico. Graduado em administração públi-



FOTOS 1 LÉO RAMOS CHAVES/REVISTA PESQUISA FAPESP 2 LUIS ROBAYO/APP VIA GETTY IMAGES 3 SARAH REINIEWITZ/LOS ANGELES DAILY NEWS/SCNG VIA GETTY IMAGES INFOGRÁFICO ALEXANDRE AFONSO/REVISTA PESQUISA FAPESP



Mulher participa de censo da população de rua em Los Angeles, nos Estados Unidos (acima). À esquerda, homem mostra carro onde passou a viver depois que ficou sem dinheiro para pagar aluguel, em Cali, na Colômbia

ca, o pesquisador do Ipea Roberto Rocha Coelho Pires foi cedido ao MDHC para atuar como coordenador-geral do gabinete da secretaria executiva e é um dos responsáveis pela criação do observatório. “Apesar de cada vez mais cidades registrarem pessoas sem moradia, somente 218 municípios contavam com Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua, número que deve ser expandido nos próximos anos”, projeta Pires. Além disso, a mesma análise mostra que as 10

sobre as desigualdades cotidianas enfrentadas por mulheres chefes de famílias em situação de rua em espaços públicos urbanos da América Latina, durante a pandemia de Covid-19. O estudo foi financiado pela British Academy, associação beneficente independente do Reino Unido que custeia projetos de pesquisa nas áreas das humanidades e ciências sociais. Nesse contexto, ela também desenvolveu análises comparativas sobre a população em situação de rua em outras regiões do globo. “A partir da década de 1980, a situação começou a adquirir visibilidade pública e científica em países capitalistas centrais, em particular nos Estados Unidos, verdadeiro epicentro histórico do fenômeno”, diz. Segundo ela, hoje, essa condição é uma realidade global, presente em cidades que vão de Los Angeles a Pequim, de Londres a Melbourne, de Toronto a Singapura, de Berlim a Pretória, de Paris a São Paulo. De acordo com o Departamento de Habitação e Desenvolvimento Urbano dos Estados Unidos, o país contava com 653 mil pessoas vivendo nas ruas em 2023, o que representa um aumento de 12,1% em comparação com 2022.

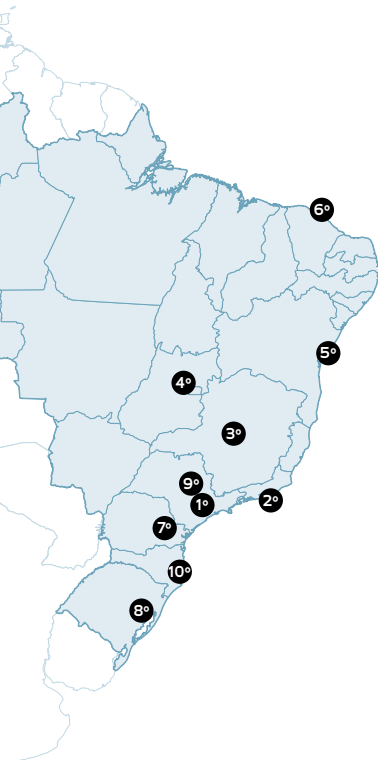
cidade com maior quantidade de pessoas vivendo nas ruas concentram 51,5% da população nessa condição no país – São Paulo está no topo da lista, contabilizando 53,8 mil indivíduos sem domicílio (ver gráfico abaixo).

O espriamento da população de rua para uma quantidade maior de municípios é uma realidade que vem sendo registrada em todo o mundo, segundo a socióloga Fraya Frehse, professora da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (FFLCH-USP). No ano passado, Frehse realizou, na Universidade de Cambridge, no Reino Unido, pesquisa

No contexto europeu, o relatório publicado em 2023 pela Federação Europeia de Associações Nacionais que Trabalham com os Sem-Abrigo indica que cerca de 895 mil pessoas dormiram nas ruas em países do bloco, em 2022. De acordo com o documento, entre as nações com a maior quantidade de habitantes nessa situação naquele ano, estavam a Alemanha, com cerca de 84,5 mil indivíduos sem ter onde morar, e a Espanha, com 28,5 mil.

POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NOS MUNICÍPIOS

São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte eram as cidades com o maior número de indivíduos nessa condição em 2022



Município	Pessoas em situação de rua no Cadastro Único (2022)	% do país
1º São Paulo-SP	53.853	22,8%
2º Rio de Janeiro-RJ	13.566	5,7%
3º Belo Horizonte-MG	11.826	5,0%
4º Brasília-DF	7.924	3,4%
5º Salvador-BA	7.909	3,3%
6º Fortaleza-CE	6.334	2,7%
7º Curitiba-PR	3.477	1,5%
8º Porto Alegre-RS	3.189	1,3%
9º Campinas-SP	2.547	1,1%
10º Florianópolis-SC	2.020	0,9%

FONTES: MDHC / CADASTRO ÚNICO / CENSO DEMOGRÁFICO DE 2022

“Menos investimentos na construção de moradias populares, aumento do custo de vida e do preço da habitação em meio à financeirização do mercado imobiliário são alguns dos fatores que ajudam a compreender esse cenário”, afirma a socióloga da USP. Relatório da consultoria norte-americana Knight Frank revela que, no segundo semestre de 2021, 150 cidades no mundo registraram o maior aumento em 18 anos no preço de imóveis. São Paulo e Rio de Janeiro fazem parte da lista.

CONHECIMENTO CIENTÍFICO

A expansão do problema traz também impactos no desenvolvimento do conhecimento científico. A tese de doutorado da pesquisadora belga Marie-Ghislaine Stoffels, defendida na USP em 1976, é considerada um dos primeiros estudos sociológicos sobre a população de rua realizados no Brasil. A pesquisa traz reflexões sobre a condição dessas pessoas em São Paulo nos anos 1970, a partir de termos como mendigos e mendicância, analisando as suas relações com organizações religiosas que, naquela época, se encarregavam da prestação de serviços de assistência social. “No Brasil, temos uma virada na forma de compreender essa população com a Constituição de 1988, que reconheceu as políticas de assistência social, como responsabilidade pública e estatal”, relata a cientista política Renata Bichir, do Centro de Estudos da Metrópole (CEM) da USP, um dos Centros de Pesquisa, Inovação e Difusão (Cepid) apoiados pela FAPESP. “O povo da rua deixou de ser visto como merecedor de ações de caridade e

começou a ser entendido como sujeito de direitos.” Para Frehse, essa mudança de olhar político também impactou a produção do conhecimento científico, de forma que os termos usados nas pesquisas se transformaram. “Os estudos passaram a empregar as noções de população de rua, morador de rua e, mais recentemente, pessoas em situação de rua”, comenta.

A antropóloga Taniele Cristina Rui, da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), também observa mudanças na abordagem de pesquisas acadêmicas a partir dos anos 1990. Até aquela década, muitos estudos tratavam da população de rua olhando para os fluxos migratórios de pequenas para grandes cidades. “Em linhas gerais, esses trabalhos investigavam a trajetória de pessoas que chegavam aos centros urbanos em busca de emprego e, como não conseguiam encontrar uma oportunidade profissional, acabavam nas ruas”, diz. Hoje, as pesquisas ampliaram o escopo de análise, considerando também a experiência daqueles que passaram a viver nas ruas de suas cidades natais. “Muitos têm suas vidas prejudicadas pelo uso de álcool e drogas”, comenta Rui, que atualmente investiga os efeitos duradouros da pandemia da Covid-19 na vida de famílias brasileiras vulneráveis, com financiamento da FAPESP.

Além disso, segundo a antropóloga, um dos focos de trabalho de quem estudava a população de rua na década de 1990 eram grupos de crianças e adolescentes que viviam sem as famílias, em locais como a Praça da Sé, região central de São Paulo. “A imagem do menino de rua que fa-

Barracas debaixo do elevador presidente João Goulart, o Minhocão, no centro de São Paulo: governo federal busca conhecer a diversidade de perfis da população sem-teto



zia uso de drogas no centro paulistano era muito frequente naquela época, suscitando o interesse de pesquisadores. Porém, hoje, essa figura não está mais tão presente no cotidiano das cidades”, aponta Rui. Políticas de transferência de renda, como o Bolsa Família, que condiciona o recebimento do benefício ao fato de as crianças da família estarem frequentando a escola, podem ter colaborado para tirá-las das ruas nas últimas duas décadas. “Outro fator, mas, nesse caso, negativo, que também pode influenciar esse cenário, é a estruturação do mercado de drogas nas periferias. Alguns jovens são recrutados para trabalhar para o tráfico e deixam de circular pelo centro da cidade”, sugere a pesquisadora.

Hoje, diz, as ciências sociais têm buscado compreender a experiência cotidiana de viver nas ruas, incluindo os relacionamentos, as parcerias, relações com o espaço urbano, a violência de gênero e as estratégias para encontrar comida e onde dormir. “Para além de serviços de assistência social, os estudos vêm mostrando que iniciativas para garantir moradia e renda são essenciais para planejar a saída das pessoas das ruas”, relata Rui (ver reportagem na página 20).

No âmbito do governo federal, Natalino, do Ipea, avalia que o Brasil está no momento de conhecer a heterogeneidade dessa população. No final de 2023, o Ipea mapeou o perfil desse grupo com base em dados do CadÚnico. A pesquisa indicou que os moradores de rua eram majoritariamente homens (88%), negros (68%, incluindo pessoas pardas, 50%, e pretas, 18%) e adultos

(57% do total tinham entre 30 e 49 anos). Já os principais motivos, não excludentes, apontados para as pessoas viverem nas ruas foram dificuldades econômicas (54%), fragilização ou ruptura de vínculos familiares (47,3%) e questões de saúde (32,5%), especialmente problemas relacionados com o uso abusivo de álcool e drogas.

Conforme o levantamento, 33,7% da população em situação de rua está nessa condição por até seis meses, 14,2% entre seis meses e um ano, 13% entre um e dois anos, 16,6% entre dois e cinco anos, 10,8% entre cinco e 10 anos e 11,7% há mais de 10 anos. “O motivo de a pessoa estar na rua influencia a sua permanência nessa condição”, informa Natalino. Isso significa, segundo a análise, que quem está sem moradia por causa de problemas familiares apresenta um tempo de permanência maior nas ruas, o que também acontece com os motivos relacionados à saúde, em especial devido ao uso de álcool e outras drogas. De acordo com o pesquisador, razões econômicas, como o desemprego, tendem a causar episódios mais curtos de vida nas ruas.

Tanto os problemas econômicos, como os conflitos familiares e problemas relacionados ao álcool e às drogas foram fatores agravados durante a pandemia, conforme análise do pesquisador. “Entre 2019 e 2022, a população em situação de rua aumentou 38% como reflexo desse quadro”, informa Natalino. Para Bichir, do CEM, a pande-



mia tornou o problema da população de rua mais visível, funcionando como um evento catalizador da agenda de políticas públicas. “Temos a hipótese de que a Covid-19 colaborou para ampliar a presença de famílias e crianças nas ruas. Precisamos desenvolver estudos aprofundados para compreender se isso de fato aconteceu e como a situação se acomodou hoje”, ressalta.

Em 2022, o Censo Demográfico do IBGE abarcou parte da população em situação de rua, ao enumerar a quantidade de pessoas vivendo de forma permanente em domicílios improvisados, ou seja, em barracas, galpões abandonados, albergues, estruturas habitacionais inacabadas, cavernas (além das propriamente ditas, o termo refere-se também a moradias feitas nos vãos de paredes em viadutos, por exemplo) e automóveis. No entanto, o país ainda não realizou um censo abrangente para conhecer a totalidade das pessoas em situação de rua que vivem em território nacional – outra determinação feita pelo STF no ano passado. Com isso, o IBGE trabalha para criar uma metodologia de realização da contagem nacional desse grupo.

O geógrafo Gustavo Junger, da Coordenação Técnica do Censo Demográfico do IBGE, explica que há mais de duas décadas essa população faz parte das preocupações do instituto. Porém o censo da população em situação de rua traz dificuldades metodológicas. Um exemplo: quando a pessoa não quer ou não está em condições de

conceder a entrevista. Nessas situações, o recenseador precisa preencher o questionário observando a pessoa em questão. “Fazer esse tipo de trabalho representa um enorme desafio para o IBGE, pois toda a metodologia de nossos levantamentos se baseia no princípio da autodeclaração”, justifica. Os roteiros de coleta de dados não podem ser baseados em divisões de território, à maneira dos censos, na medida em que as pessoas podem se deslocar e sair da área prevista para determinado recenseador.

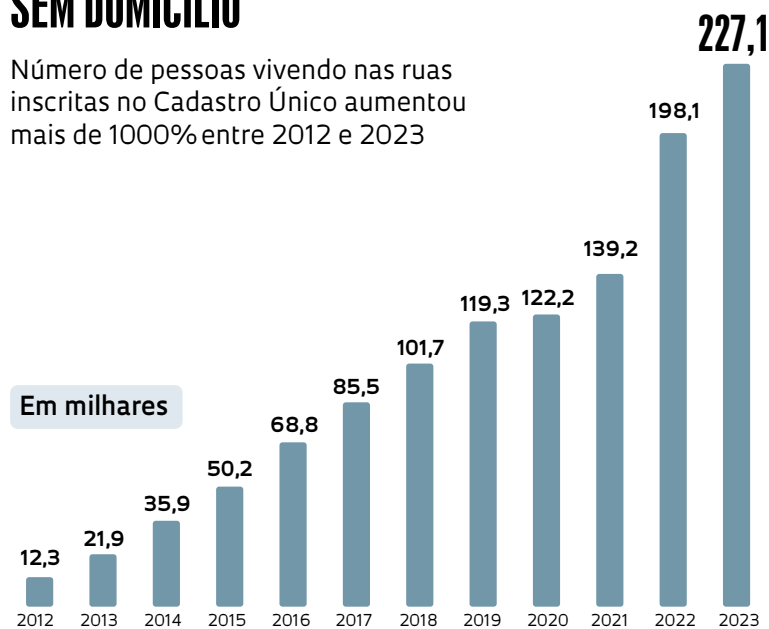
Além disso, parte da população em situação de rua abarca indivíduos que dormem no espaço público somente alguns dias da semana. A Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF), divulgada em 2018 pelo IBGE, mostrou, por exemplo, que o segundo gasto principal das famílias naquele ano foi com transporte. “Como hipótese, podemos pensar que muita gente opta por dormir nas ruas perto do trabalho alguns dias para não comprometer o orçamento mensal”, diz Junger. O geógrafo explica que essas pessoas não podem ser contabilizadas pelo censo da população em situação de rua, pois já são numeradas em seus domicílios pelo Censo Demográfico. Já em uma experiência-piloto realizada pelo IBGE em 2013 para contar a população de rua na cidade do Rio de Janeiro, outro problema identificado envolveu o tamanho e o tipo do questionário. A iniciativa teve problemas de concepção metodológica, como perguntas extensas que não foram compreendidas pela população recenseada.

“Agora, estamos no momento de conhecer e analisar diferentes experiências de contagem da população de rua, a fim de criar uma metodologia própria, adequada à realidade do Brasil”, conta Junger. Nesse caminho, estão sendo estudados os censos realizados na Colômbia, que anualmente faz a contagem de sua população de rua em frações específicas do território, e levantamentos do Chile e México, que inseriram essas pessoas em seus censos demográficos nacionais. Metodologias criadas por prefeituras como as de São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte também estão entrando no escopo de análise do IBGE.

O último censo da capital paulista, elaborado em 2021 com resultados divulgados em 2022, envolveu cerca de 200 profissionais e um trabalho de campo que permitiu entrevistar ou contabilizar todas as pessoas vivendo nas ruas e em centros de acolhida. De acordo com a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (Smads), a legislação municipal determina que o levantamento deve acontecer a cada quatro anos e estava previsto para ser realizado em 2023. No entanto, a prefeitura decidiu adiantar o seu desenvolvimento, em razão do agravamento da situação de vulnerabilidade social das pessoas, depois da pandemia de Covid-19. Com censos da

CRESCIMENTO DA POPULAÇÃO SEM DOMICÍLIO

Número de pessoas vivendo nas ruas inscritas no Cadastro Único aumentou mais de 1000% entre 2012 e 2023



FONTES: IPEA / CADASTRO ÚNICO

IBGE ENFRENTA O DESAFIO DE CRIAR UMA METODOLOGIA PARA FAZER UM CENSO NACIONAL DA POPULAÇÃO DE RUA



Pessoas em situação de vulnerabilidade social em São Paulo (acima) e no Rio de Janeiro (à dir.)

população de rua realizados desde 2020, São Paulo tinha 31,8 mil pessoas nessa condição em 2021.

Partindo desses estudos preliminares, no final de 2023, o IBGE realizou uma nova experiência-piloto em Niterói (RJ), em parceria com o Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos, da prefeitura do Rio, e a prefeitura de Niterói. Os resultados do levantamento devem ser discutidos nos próximos meses.

Apesar de o país não contar com um censo nacional, cerca de 2 mil cidades brasileiras fazem censos de sua população em situação de rua, conforme Natalino, do Ipea. Assim, além dos municípios citados, Juiz de Fora (MG) é outra localidade com iniciativas nesse sentido. O assistente social Alexandre Aranha Arbia, da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), explica que as metodologias de coleta e análise de dados adotadas por cada cidade são diferentes. No caso do município mineiro, em 2016 a prefeitura considerou em sua contagem não apenas as pessoas sem-teto, como também aquelas que vivem das ruas, pedindo dinheiro em faróis, por exemplo, mas que à noite retornam para suas casas.

Com base na experiência da prefeitura mineira, pesquisadores da UFJF realizaram outro censo em 2023, abrangendo apenas os indivíduos que efetivamente moram nas ruas. Para realizar o estudo, trabalharam em parceria com equipes do programa Consultório na Rua, treinaram recenseadores com técnicas de abordagem específicas e realizaram um estudo prévio do território, por meio de dados georreferenciados fornecidos pela prefeitura. A coleta de informações foi realizada em quatro dias, para evitar que as pessoas se dispersassem pelo território. “Identificamos, no censo da prefeitura, 384 pessoas que de fato moravam nas ruas. No nosso levantamento, esse grupo somava 805 indivíduos, o que representa um aumento de 110% de 2016 a 2023”, conta a assistente social Viviane Pereira, da UFJF. Além dela e de Arbia, o psicólogo Telmo Mota Ronzani, da mesma instituição, também atuou com o desenvolvimento da pesquisa, segundo a qual, no período da pandemia, os moradores em situação de rua aumentaram em 30% na cidade.

Em termos de soluções, Pereira aponta como experiência bem-sucedida as políticas criadas pela cidade do Porto, em Portugal. O município desenvolveu estratégias de acolhimento diferenciadas conforme o intervalo de permanência da pessoa na rua. Casos são acompanhados individualmente por um gestor, com quem são estabelecidos vínculos de confiança e que conhece de perto as principais necessidades de cada pessoa atendida. “Quanto menos tempo na rua, maior a probabilidade de a pessoa conseguir sair dela. Depois de muitos anos nessa condição, as dificuldades para encontrar emprego e moradia aumentam e surgem novos complicadores, entre eles o rompimento definitivo de laços afetivos e problemas de saúde mental”, conclui Arbia, da UFJF. ■