



**Publicação  
Preliminar**

## **ESTIMATIVA DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO BRASIL (2012-2022)**

**Autor:** Marco Natalino  
**Produto editorial:** Nota Técnica  
**Cidade:** Brasília  
**Editora:** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)  
**Ano:** 2022  
**Edição:** 1<sup>a</sup>

O Ipea informa que este texto não foi objeto de padronização, revisão textual ou diagramação pelo Editorial e será substituído pela sua versão final uma vez que o processo de editoração seja concluído.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

## RESUMO

O Brasil não conta com dados oficiais sobre a população em situação de rua. Embora a instituição de contagem oficial desse segmento esteja prevista na Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPR) desde dezembro de 2009, tanto o Censo Demográfico de 2010 quanto o de 2022 (ora em andamento), seguiram o método tradicional de contagem, incluindo apenas a população domiciliada nos seus números. Para contornar essa dificuldade, apresentamos anteriormente uma estimativa da população em situação de rua no Brasil para o ano de 2015, utilizando-se de dados oficiais informados por 1.924 prefeituras. Com o início da pandemia, atualizamos a estimativa até o mês de março de 2020. Esta nota, por sua vez, analisa a evolução no quantitativo de pessoas em situação de rua até o ano de 2022. Utilizam-se dados oficiais informados por gestões municipais. Como nas estimativas anteriores, realizou-se um modelo linear generalizado, com a variável de resposta assumindo uma distribuição de Poisson, considerando o tamanho da população municipal como variável de exposição ao fenômeno, ou *offset*. O modelo teórico considera variáveis de crescimento demográfico, centralidade e dinamismo urbano, vulnerabilidade social, equipamentos e serviços da assistência social voltados à população de rua, bem como o número de pessoas em situação de rua cadastradas no Cadastro Único. Estima-se que existam, em 2022, 281.472 pessoas em situação de rua no Brasil.

## Sumário

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>4</b>
<b>2. FONTES DE DADOS SOBRE A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA.....</b>	<b>5</b>
<b>3. UMA NOTA DE CAUTELA: OS DESAFIOS POSTOS PELA PANDEMIA À COLETA DE DADOS.....</b>	<b>10</b>
<b>4. MODELO.....</b>	<b>13</b>
<b>5. RESULTADOS.....</b>	<b>15</b>
<b>6. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>18</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>20</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>22</b>

# Estimativa da população em situação de rua no Brasil (2012-2022)

Marco Natalino.<sup>1</sup>

## 1. Introdução

O Brasil não conta com dados oficiais sobre o número de pessoas em situação de rua (PSR). A instituição de contagem oficial desse segmento está prevista na Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPR), instituída pelo Decreto nº 7.053/2009. Não obstante, e malgrado os esforços de organizações da sociedade civil e da Defensoria Pública da União, tanto o Censo Demográfico de 2010 quanto o de 2022 seguiram o método tradicional de contagem, incluindo apenas a população domiciliada<sup>2</sup> nos seus números. Tal realidade implica em prejuízos para a correta avaliação da demanda por políticas públicas por parte desse segmento, como foi evidenciado pela recente dificuldade, por parte do Ministério da Saúde, em alocar um número adequado de vacinas contra a Covid-19 para a população em situação de rua.

Para contornar essa dificuldade, apresentamos anteriormente uma estimativa da PSR no Brasil para o ano de 2015, utilizando-se de dados oficiais informados por 1.924 prefeituras. Com o início da pandemia, atualizamos a estimativa até o mês de março de 2020. Este texto, por sua vez, analisa a evolução no quantitativo de pessoas em situação de rua até o ano de 2022 (Natalino, 2016; 2020).

O histórico de tratamento da população em situação de rua pelo Estado brasileiro é marcado pela repressão e invisibilização desse segmento. Uma semana após a abolição da escravidão, o Ministério da Justiça enviou um “projeto de repressão à ociosidade”, buscando reprimir a circulação dos outrora escravizados pelo espaço urbano. Como aponta Chalhoub (1983, p.55), tal projeto foi votado quase que unanimemente pela Câmara, sendo saudado como “*de salvação pública... exatamente porque tinha como objeto principal a ‘população nacional’, ou seja, o liberto*”. Tanto o Código Criminal de 1830 quanto o Código Penal de 1890 e a Lei de Contravenções Penais de 1941 estipulavam penas para a “vadiagem”<sup>3</sup>. Embora estas legislações

---

<sup>1</sup> Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental em exercício na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc/Ipea).

<sup>2</sup> Incluindo a população em habitações coletivas e em domicílios improvisados.

<sup>3</sup> Lei de 16 dezembro de 1830, arts. 295 e 296; Decreto nº 847/1890, arts. 399 e 400; Decreto-lei nº 3.688/1941, artigo 60. Vale ressaltar que tais normas são precedidas por “leis da vadiagem” similares durante o período colonial.

possam parecer distantes no tempo, na verdade o artigo da Lei de Contravenções Penais de 1941 que trata da mendicância “*por ociosidade ou cupidez*” só foi revogado no ano de 2009.

No mesmo ano de 2009 é promulgada a PNPR; publicada a pesquisa “Aprendendo a Contar” (MDS, 2009), que realizou uma contagem da população em situação de rua em todos os municípios capitais e maiores de 300 mil habitantes; e tipificados os serviços da assistência social, incluindo serviço específico para atendimento desse segmento. Em 2010 a população em situação de rua foi incluída como segmento específico no Cadastro Único. Em 2011, estabelece-se o direito de acesso aos serviços do SUS mesmo sem comprovante de residência. No ano seguinte, regulamenta-se o funcionamento dos Consultórios na Rua (CnR).

Esse breve resgate histórico deixa claro o quão próximos ainda estamos de um legado de tratamento do povo da rua como, na melhor das hipóteses, cidadãos de segunda classe. É nesse contexto que a contagem dessa população por parte do poder público se constitui como elemento estratégico de gestão para as políticas públicas. Sem conseguir dimensionar quantas pessoas estão em situação de rua, corre-se o risco de reproduzir a invisibilidade social da população em situação de rua no âmbito das políticas públicas.

## **2. Fontes de dados sobre a população em situação de rua**

Desde 2013, todas as secretarias municipais de assistência social devem informar se possuem levantamento ou pesquisa que aponte o número de pessoas em situação de rua no município – e, caso sim, quantas pessoas estão nessa condição. Esta é, ainda, a principal fonte de informações oficiais sobre o assunto, sendo coletada anualmente pelo Ministério da Cidadania por meio de questionário eletrônico conhecido como “Censo Suas”.

Essa forma de coleta dos dados apresentou um desafio imediato para medir o impacto da pandemia. A edição de 2020, aplicada entre outubro e novembro, não faz distinção entre pesquisas realizadas antes ou depois de março de 2020, podendo até mesmo se referir ao final de 2019. A pergunta exata feita pelo Censo Suas é se “*o órgão gestor possui levantamento ou pesquisa nos últimos doze meses que aponte o número de pessoas em situação de rua no município?*”. Buscando mitigar o problema, realizou-se, para 72 grandes municípios, que agregam aproximadamente 50% da população em situação de rua no país, levantamento sistemático de dados disponíveis em páginas eletrônicas de secretarias municipais, em declarações oficiais e em relatórios de pesquisa.

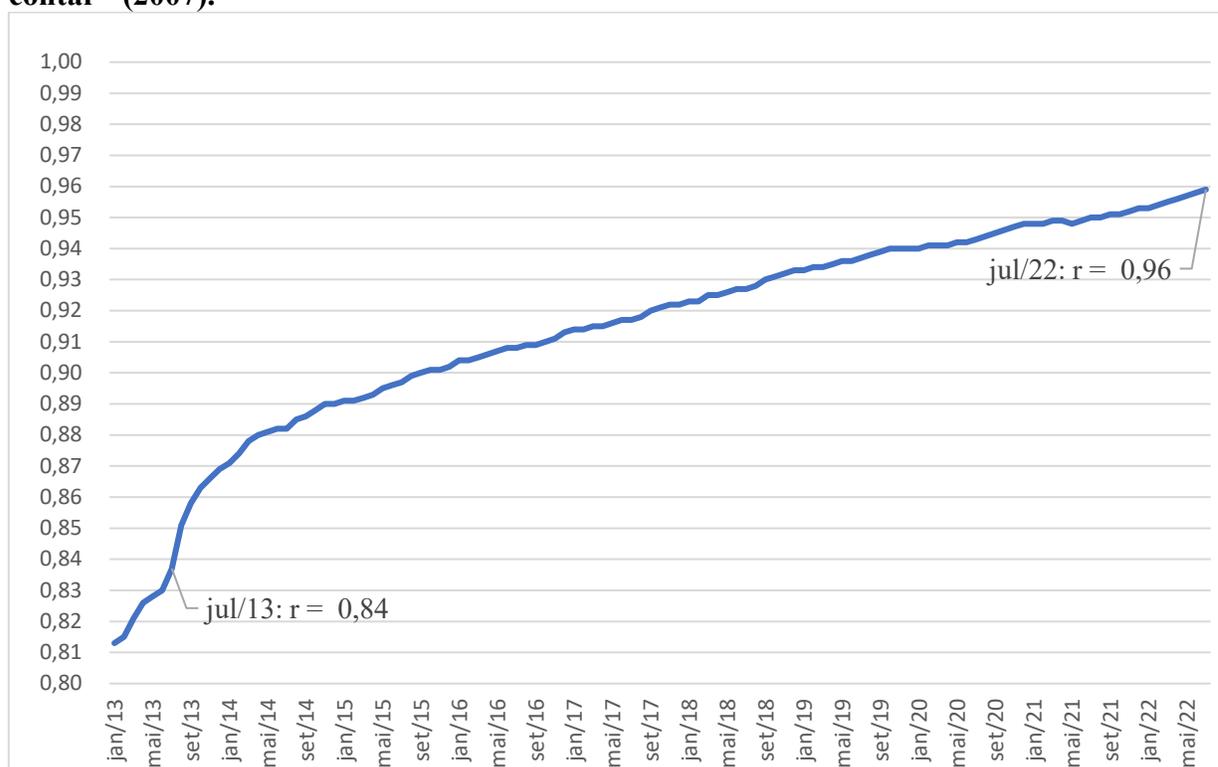
A pesquisa de internet buscou, primordialmente, por dados referentes ao período da pandemia, embora por vezes o resultado da busca tenha extrapolado esse marco temporal. Para 14 dos 72 municípios não se encontrou dado relevante. Para os demais, foram adicionadas e referenciadas mais de 150 fontes oficiais no período 2011-2022.

A maioria dos dados novos se refere aos anos de 2020, 2021 e 2022. Infelizmente, apenas para oito cidades foram localizados levantamentos ou pesquisas de 2020 com referência expressa ao mês de realização. Assim, o exercício serviu para a ampliação da base, mas não alcançou seu objetivo primeiro, que era mitigar o erro derivado do período de referência informado no Censo Suas 2020. Chama atenção, na pesquisa realizada, a existência de número elevado de estimativas alternativas às oficiais, principalmente nas metrópoles, apresentadas por organizações não governamentais com histórico de atuação no tema. De fato, foram referenciados (mas não adicionados à base de dados) 32 contextos município-ano em que a estimativa alternativa era manifestamente contrária às fontes oficiais. Como essas fontes alternativas via de regra indicam um número de pessoas em situação de rua maior que as fontes oficiais, na medida que essas fontes alternativas forem mais acuradas que as utilizadas, a estimativa a ser apresentada nesse estudo terá um viés de subestimação.

Acerca da opção pelo uso exclusivo de dados oficiais, cabe pontuar o que se tem como pano de fundo do esforço recente de ampliar as fontes de informação sobre este segmento populacional. Há um legado de invisibilização do povo da rua por parte da sociedade quanto do poder público, incluindo nas políticas sociais. As interações de quem vive na rua com os agentes do Estado ainda é marcada por situações de assédio e violência em abrigos e em abordagens policiais, negação de atendimento por ausência de documentação ou domicílio fixo, subtração de pertences e expulsão do espaço urbano. É frente a essa realidade concreta que se faz relevante para este segmento que eles “sejam contados”, oficialmente e literalmente, como passo necessário para o reconhecimento dos mesmos como sujeitos de direitos. De fato, a PNPR determina, em seu artigo sétimo, “*instituir a contagem **oficial** da população em situação de rua*” (negrito) como um de seus objetivos. Na medida que o presente trabalho é decorrência direta desta determinação, o uso de dados oficiais se mostra o que melhor atende à demanda posta, salvo alteração na PNPR (ou mudança de entendimento da questão no âmbito do Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para População em Situação de Rua (CIAMP-Rua)).

Para o ano de 2007, foram incorporados dados de pesquisa para todos os municípios com mais de 300 mil habitantes à época, incluindo os 72 municípios participantes da pesquisa *Aprendendo a Contar* (Quiroga da Cunha e Rodrigues, 2009), bem como os 4 municípios (São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre e Recife) para os quais já haviam dados comparáveis de pesquisa. A pesquisa *Aprendendo a Contar* foi realizada pelo MDS e utilizou da mesma metodologia para todas as cidades. As quatro capitais que não participaram do estudo já possuíam pesquisas semelhantes. O objetivo foi acrescentar mais um parâmetro de comparação com os dados mais recentes. Parâmetro esse que, ainda que mais antigo, do ponto de vista do método de coleta da informação é de melhor qualidade que todos os demais. Os dados dessas pesquisas de campo, realizadas há cerca de 15 anos, estão altamente correlacionados, mês após mês, com o número de pessoas em situação de rua no Cadastro Único. É interessante notar que o coeficiente de correlação, ao invés de diminuir ao longo dos anos, aumenta, saindo de 84% em julho de 2013 para 96% em julho de 2022, como aponta o gráfico 1.

**Gráfico 1: Coeficiente de correlação (r) entre o número de pessoas em situação de rua no Cadastro Único e o número de pessoas em situação de rua na pesquisa "Aprendendo a contar" (2007).**



Fontes: Brasil (2022d); Quiroga da Cunha e Rodrigues (2009). Elaboração do autor.

Tomando 2007 como parâmetro de qualidade, ou “padrão ouro”, uma explicação possível para essa constatação é que as equipes do Cadastro Único dos grandes municípios vêm, na última década, aprimorando o trabalho de busca ativa desse segmento populacional. Se este efeito aprimoramento for superior ao efeito esperado do tempo, tem-se o resultado observado. Seja como for, a medida sugere fortemente que o Cadastro Único é - independentemente da sua relação com os dados informados via Censo Suas - um ótimo parâmetro para estimar o número real de pessoas em situação de rua. Suas desvantagens mais óbvias são que nem todas as pessoas em situação de rua estão no Cadastro Único, e que nem todas daquelas que estão no Cadastro Único estão cadastradas como em situação de rua. Por outro lado, trata-se de um dado advindo de painel contínuo, e que, portanto, possui vantagens importantes em termos de monitoramento quando comparado com o Censo Suas. O modelo apresentado a seguir - assim como o utilizado no início da pandemia (Natalino, 2020) - é baseado nos dados do Censo Suas, mas se serve do Cadastro Único para atualizar a estimativa desde o último Censo Suas (2021) até o último dado do Cadastro Único disponível (julho de 2022).

A tabela 1 apresenta, por ano e a partir de 2007, o número de municípios com levantamento da população em situação e rua registrados na base de dados completa. Se verifica uma tendência de crescimento nas informações disponíveis ano a ano, com o ano de 2021 sendo o com maior número de informações municipais (1.998). Também em 2021 se obtém o maior número de pessoas em situação de rua reportado oficialmente (181.885).

**Tabela 1: Número de municípios com estimativa de população de rua pelo ano de realização da estimativa (2007-2021) e número total de pessoas em situação de rua nesses municípios ano a ano.**

Ano da estimativa	Número de Municípios	População total em situação de rua nos municípios com levantamento ou pesquisa
2007	76	48.346
2008	2	83
2009	8	14.038
2010	28	4.172
2011	28	17.627
2012	200	16.872
2013	1057	47.091
2014	983	35.321
2015	834	48.339

2016	1269	61.717
2017	1391	72.682
2018	1562	105.976
2019	1594	118.835
2020	1940	124.047
2021	1998	181.885

Fontes: Censo Suas 2013-2022 (Brasil, 2022). Elaboração do autor

Além da compilação dos resultados desses levantamentos e pesquisas, a Secretaria Nacional de Assistência Social disponibiliza uma série de outras informações sobre esse segmento. Mês a mês, município a município, equipamento público a equipamento público, o número de pessoas em situação de rua abordadas e atendidas pelas equipes dos CREAS e dos Centros Pop devem ser inscritas no Registro Mensal de Atendimento (RMA). Existem dados disponíveis a partir de 2013 (Brasil, 2022b). Na medida que o RMA se institucionalize como atividade rotineira da assistência social e os dados nacionais sejam compilados com maior presteza, o número de pessoas em situação de rua abordadas a cada mês pelas equipes dos CREAS e Centros Pop pode eventualmente se tornar uma alternativa ao Cadastro Único como parâmetro de atualização e monitoramento. No momento, é comum que os municípios atrasem o envio das informações. Conseqüentemente, os meses mais recentes tendem a apresentar uma aparente queda nos números absolutos nacionais, queda essa que é corrigida ao longo dos meses.

Anualmente, via Censo Suas, cada unidade de acolhimento – incluindo abrigos para adultos e famílias – informa quantos indivíduos estão acolhidos no momento (isto é, quando da resposta ao referido Censo), quantos foram acolhidos ao longo do ano e, também, a capacidade máxima de atendimento do local (número de vagas ou “leitos”). Ainda no campo da seguridade social, vale destacar que o Ministério da Saúde também disponibiliza, via Painel de Indicadores da Atenção Primária<sup>4</sup>, o número de atendimentos realizados pelas equipes do programa Consultório na Rua. Outra fonte de informação relevante é o IBGE, que divulga anualmente estimativas populacionais para cada município. O IBGE divulga, também, o percentual de pessoas em áreas urbanas, o número de assalariados externos comandados pelo município – variável coletada no Censo de 2010, mas ainda altamente correlacionada com o número de pessoas em situação de rua

---

<sup>4</sup> Disponível em <https://sisaps.saude.gov.br/painelsaps/>

– e o Índice de Influência Municipal, parte da pesquisa “Regiões de Influência das Cidades”. O próprio Ipea calcula e divulga, com base em dados ainda do Censo de 2010, o Índice de Vulnerabilidade Social, incluindo um componente relativo à infraestrutura urbana do município.

Por fim, há o já citado Cadastro Único, fonte de uma série de dados sobre grupos e populações vulneráveis, como o número de famílias em situação de pobreza por município. O número de famílias em situação de rua cadastradas no Cadastro Único, é informado desde setembro de 2012, mês a mês, município a município (Brasil, 2022d). O último dado de painel longitudinal disponível à época da escrita desse estudo se refere a julho de 2022. Considerando que o último dado disponível se refere, grosso modo, ao “meio” do presente ano, optou-se por apresentar nesse estudo estimativas anuais, referentes, aproximadamente, ao mês de julho. Aproximadamente porque, como já discutido, os dados do Censo Suas não indicam o mês de realização de cada estimativa.

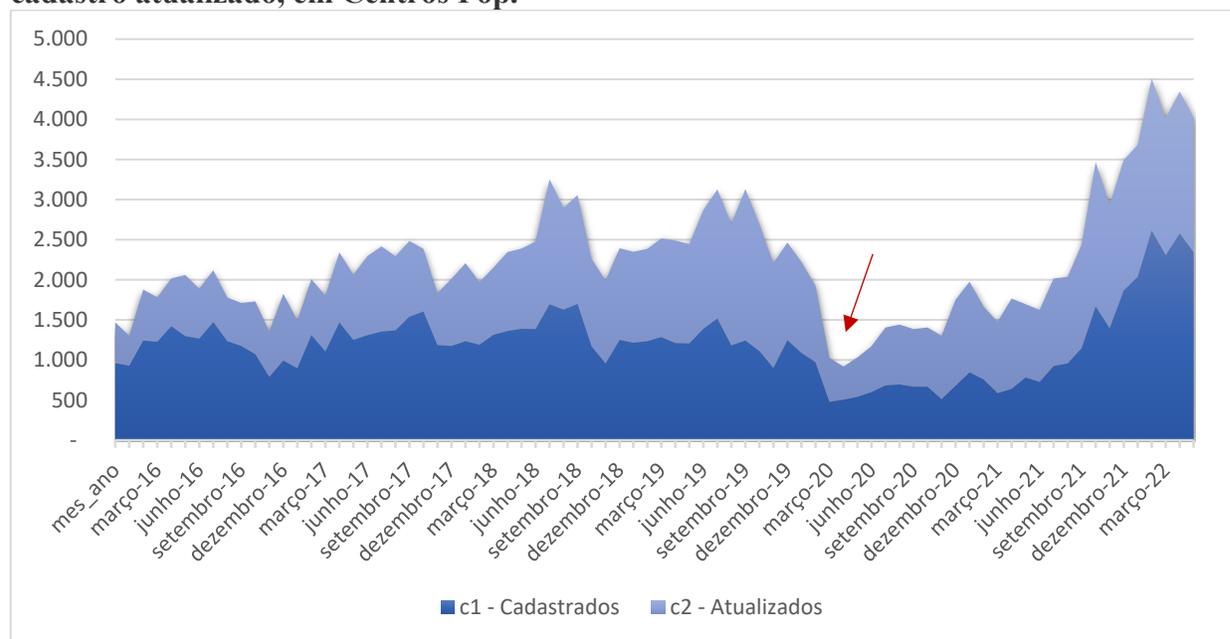
### **3. Uma nota de cautela: os desafios postos pela pandemia à coleta de dados**

A ampliação da série histórica e a melhoria na qualidade das informações utilizadas para a estimativa é um elemento positivo do ponto de vista da acurácia da estimativa. Por outro lado, segue sendo verdade que é bem mais difícil a contagem de pessoas não domiciliadas do que aquelas com endereço fixo. Por conta disso, é importante ressaltar que o que é possível medir, *strictu sensu*, é o número de pessoas em situação de rua que o Estado consegue enxergar.

Com a pandemia de Covid-19, diversos indicadores sociais observaram quebras de trajetória nas suas séries históricas, resultado tanto das mudanças de comportamento das famílias e dos indivíduos quanto das ações e inações das instituições públicas no atendimento às demandas sociais. O sistema de saúde, em particular, enfrentou grande *estresse*, trabalhando amiúde acima da capacidade instalada, o que pode ter afetado tanto a demanda por serviços de saúde não relacionados à pandemia quanto a qualidade mesma dos dados produzidos sobre os atendimentos e procedimentos realizados. A assistência social observou fenômeno análogo. Embora tenha aumentado, durante a pandemia, a outorga de benefícios eventuais (incluindo cestas básicas e kits de higiene), a maioria das atividades rotineiras dos CRAS e demais centros socioassistenciais foi reduzida nos anos de 2021 e, principalmente, 2020 (Brasil, 2022b).

O gráfico 2 apresenta o número de pessoas em situação de rua que foram cadastradas ou tiveram seu cadastro atualizado em Centros Pop. É visível que há uma inflexão na trajetória de cadastrados e atualizados no mês de março de 2020, e que estas atividades seguem sendo realizadas em um padrão abaixo do esperado até meados de 2021.

**Gráfico 2: Número de pessoas em situação de rua cadastradas no Cadastro Único, ou com cadastro atualizado, em Centros Pop.**



Fonte: Registro Mensal de Atendimento (Brasil, 2022b). Elaboração própria.

A pandemia também afetou os levantamentos e pesquisas municipais com pessoas em situação de rua. Como apontado anteriormente, para o caso de 2020 temos que alguns dos dados disponibilizados se referem ao período anterior ao início da pandemia, e não há informação disponível que nos permita discernir qual o mês exato do levantamento. As três tabelas seguintes apresentam os coeficientes de correlação entre os resultados de levantamentos e pesquisas entre 2018 e 2021 e um conjunto de indicadores que, pela experiência das estimativas anteriores, são sabidamente altamente correlacionados ao número de pessoas efetivamente em situação de rua em dado município. A primeira delas correlaciona essas pesquisas e levantamentos entre si, e sugere que o coeficiente de correlação “normal” gira em torno de 95%, exceto para o ano de 2020, em que o coeficiente de correlação com as demais pesquisas fica entre 55 e 70%.

**Tabela 2: Coeficiente de correlação (r) entre o número de pessoas em situação de rua em cada município, ano a ano, para o período 2018 a 2021.**

	PSR 2018	PSR 2019	PSR 2020	PSR 2021
PSR 2018	-	0,95	0,55	0,95
PSR 2019	0,95	-	0,55	0,95
PSR 2020	0,55	0,55	-	0,70
PSR 2021	0,95	0,95	0,70	-

Fonte: Censo Suas (Brasil, 2022). Elaboração própria.

A tabela 3, por sua vez, apresenta o mesmo exercício, mas tomando como referência o ano de 2007, quando todos os 76 municípios capitais e/ou com mais de 300 mil habitantes foram pesquisados seguindo metodologia idêntica ou muito similar. Por conta dessa característica, apesar da amostra pequena, 2007 serve como uma boa referência para avaliar resultados díspares em anos posteriores. O resultado é que para todos os anos a correlação gira em torno de 95%, com exceção de 2010, em que o coeficiente é de 72%.

**Tabela 3: Coeficiente de correlação (r) entre o número de pessoas em situação de rua na pesquisa “Aprendendo a Contar”, (incluindo São Paulo, Belo Horizonte, Recife e Porto Alegre) e o número de pessoas em situação de rua, ano a ano, para o período 2018 a 2021.**

	PSR 2018	PSR 2019	PSR 2020	PSR 2021
“Aprendendo a Contar”	0,96	0,95	0,72	0,95

Fonte: Brasil (2022d); Quiroga da Cunha e Rodrigues (2009). Elaboração do autor.

Por fim, a tabela 4 apresenta o coeficiente de correlação entre a população em situação de rua aferida e uma série de indicadores relevantes. Ao utilizar o Cadastro Único como base de comparação, novamente a correlação gira em torno de 95%, com exceção do ano de 2020, em que o coeficiente é de 70%. Taxas de atendimento, de abordagem social, número de adultos acolhidos e número de famílias em situação de pobreza indicam na mesma direção. Mais uma vez, o ano de 2020 se sobressai por apresentar coeficientes de correlação significativamente mais baixos.

**Tabela 4: Coeficiente de correlação (r) entre o número de pessoas em situação de rua em cada município e o número de adultos em unidades de acolhimento, de pessoas em situação de rua abordadas pelos CREAS e Centros Pop, de pessoas em situação de rua atendidas pelos CREAS e Centros Pop e de famílias em situação de pobreza para o período 2018 a 2021.**

	PSR 2018	PSR 2019	PSR 2020	PSR 2021
<b>Pessoas em situação de rua no Cadúnico</b>	0,94	0,96	0,70	0,95
<b>Adultos em unidades de acolhimento</b>	0,92	0,95	0,68	0,91
<b>Número de abordados</b>	0,93	0,95	0,52	0,92
<b>Número de Indivíduos atendidos</b>	0,93	0,93	0,56	0,84
<b>Número de Famílias em situação de pobreza</b>	0,88	0,92	0,53	0,90

Fonte: Brasil (2022; 2022c; 2022d); Quiroga da Cunha e Rodrigues (2009). Elaboração do autor.

Por razões já elencadas, era esperado que a pandemia exercesse um efeito na qualidade dos dados coletados. Todas as variáveis correlacionadas apontam que este efeito é particularmente forte no ano de 2020. Por conta disso, há que se exercer cautela quanto à utilização dos dados deste ano.

## 4. Modelo

O modelo tem por objetivo estimar o número de pessoas nas ruas em municípios que não tem levantamento oficial próprio, com base nos números informados por aqueles municípios que realizam levantamento ou pesquisa do tipo a cada ano. Ele assume estatisticamente uma distribuição de Poisson, em que cada habitante possui uma probabilidade  $x$  de estar em situação de rua. O número de habitantes representa uma variável de “exposição” ao fenômeno, servindo como *offset* em um modelo linear generalizado com linkagem logarítmica. Trata-se do mesmo modelo estatístico utilizado nos estudos anteriores. Ele busca bem estimar distribuições populacionais que podem assumir valores altos quando o *offset* é alto, mas que frequentemente assumem um valor igual a zero<sup>5</sup>. Teoricamente o modelo também assume os mesmos fatores das estimativas anteriores, a dizer:

1. Número de habitantes (*pop*);

<sup>5</sup> Uma explicação mais detalhada do modelo, e do porquê utilizar este modelo em detrimento de outras opções está disponível em Natalino (2016); ver também, para maiores detalhes, Hinde et al. (1998); Ridout et al. (1998).

2. Pobreza (*pob*);
3. Grau de centralidade e dinamismo urbano (*urb*);
4. Atuação da assistência social para com a população em situação de rua (*suas*); e
5. Número de pessoas em situação de rua no Cadastro Único (*cad*)

Como na estimativa da linha de base da pandemia (março de 2020), mas não naquela referente a 2015, utiliza-se o Cadastro Único para atualização dos dados do Censo Suas mês a mês. Em 2015 não havia, ainda, uma série histórica suficientemente grande de dados oficiais municipais que permitisse a realização de uma análise apenas com os dados de um ano. Ao realizar a estimativa para 2020, constatou-se que os dados utilizados para a estimativa de 2015, muitos dos quais se referiam a 2014, 2013 ou mesmo antes, estavam por demais defasados frente a uma realidade que aumentava a uma taxa anual bastante superior ao crescimento vegetativo da população brasileira<sup>6</sup>. Com base nesse aprendizado, além da atualização da estimativa para os anos anteriores, optou-se, a partir de então, por não utilizar informações do Censo SUAS com mais de 12 meses de defasagem para realizar a estimativa de cada ano. Note-se que, tanto em 2020 quanto em 2021, o número de municípios com informações é maior que a amostra original com dados até 2015 ( $n = 1.924$ ), de sorte que a restrição temporal não representa restrição relevante à base amostral.

Outra diferença relevante se refere ao uso do Cadastro Único não apenas como um fator, mas também como instrumento de atualização mensal dos números. A necessidade de atualizar a estimativa mês a mês foi uma decorrência da pandemia de Covid-19, e teve como objetivo primeiro estimar, com base no Censo SUAS 2019 e no Cadastro Único, o número de pessoas em situação de rua em março de 2020. O presente trabalho mantém o mesmo padrão. Primeiramente são calculadas as estimativas referentes a 2020 e 2021, e então se considera o adicional de pessoas cadastradas até julho de 2022 (último dado disponível). Esse método, evidentemente, é bem mais simples que o modelo utilizado para a estimativa anual, sendo também mais afetado por mudanças sazonais. Além disso, na medida que o número de pessoas em situação de rua no Cadastro Único é consistentemente menor que o número real de pessoas nessa condição, a atualização por este

---

<sup>6</sup> O método utilizado na primeira estimativa, resumidamente, subestimava o tamanho do fenômeno porque considerava, na ausência de dados mais atualizados, informações com mais de dois anos de defasagem, enquanto o número de pessoas dormindo nas ruas aumentava a taxas acima de 10% ao ano. Como resultado, a estimativa original para 2015, de pouco mais de 100 mil pessoas em situação de rua, saltou para mais de 120 mil pessoas nas ruas naquele mesmo ano (Natalino, 2020).

indicador tende a resultar numa subestimação. Se, por outro lado, determinado município realiza uma busca ativa, cadastrando muitas pessoas ao longo do primeiro semestre de 2022, a atualização resultará numa superestimação para este município. São os limites do método utilizado.

## 5. Resultados

A tabela 5 apresenta testes estatísticos simples de correlação ( $r$ ) entre o valor estimado e algumas variáveis-chave. O resultado sugere que o modelo possui validade interna, já que os valores estimados são altamente correlacionados tanto com a variável dependente (população em situação de rua informada oficialmente) quanto com o fator de atualização (Cadastro Único). Os resultados completos, com a descrição das variáveis utilizadas, testes de significância (incluindo testes de efeito do modelo) para cada variável e as estimativas de parâmetro estão em anexo. Em suma, tanto o teste de hipótese “omnibus” (do modelo como um todo) quanto o teste de hipóteses de cada um dos fatores utilizados individualmente apontam para a significância estatística dos parâmetros utilizados ( $p < 0,001$ ). Isso é verdade para ambos os anos.

**Tabela 5: Associação ( $r$ ) entre estimativa da população em situação de rua e variáveis-chave (2020 e 2021)**

	Estimativa 2020	Estimativa 2021
População em situação de rua informada oficialmente no ano	0,946	0,957
População em situação de rua cadastrada (Cadastro Único)	0,989	0,972
População em situação de rua acolhida	0,941	0,954
Famílias em situação de pobreza	0,854	0,890
Assalariados externos comandados pelo município	0,965	0,960
Fatorial (PCA) do número de unidades socioassistenciais (z score)	0,772	0,807

Fonte: Brasil (2022; 2022c; 2022d); IBGE (2015). Elaboração do autor.

A tabela 6 apresenta o número de pessoas em situação de rua, ano a ano, entre 2012 e 2022. Estima-se que, em 2022, existam 281.472 pessoas em situação de rua no Brasil. O número é 38% maior que o valor estimado em 2019, e 211% superior ao estimado uma década atrás, em 2012. Para os anos de 2020 e 2021, os números estimados são de 214.451 e 232.147 pessoas, respectivamente. O crescimento bastante significativo entre 2021 e 2022 acompanha o crescimento acelerado nos registros do Cadastro Único. Já o crescimento entre 2019 e 2020 é comparativamente modesto. É possível que parte da explicação para esse resultado seja os já discutidos problemas

com relação aos dados de 2020, resultando em um viés de subestimação. E é possível que o mesmo fenômeno tenha afetado ainda, em algum nível, também os números oficiais para 2021. Não obstante, cabe destacar novamente que o modelo estatístico se mostrou satisfatório. Todas as variáveis utilizadas - assalariados externos comandados pelo município (z score, cubo), fatorial do número de unidades da assistência social (pca, z score), Índice de Vulnerabilidade Social – Infraestrutura urbana (z score), famílias pobres no Cadastro Único (log), acolhidos e abordados pela assistência social (log), e famílias em situação de rua no Cadastro Único (log) – se mostraram estatisticamente relacionadas à variável dependente.

**Tabela 6: Número de pessoas em situação de rua no Brasil (2012-2022)**

<b>Ano</b>	<b>População em situação de rua estimada</b>
<b>2012</b>	90.480
<b>2013</b>	96.246
<b>2014</b>	106.650
<b>2015</b>	123.104
<b>2016</b>	138.785
<b>2017</b>	160.614
<b>2018</b>	184.749
<b>2019</b>	204.660
<b>2020</b>	214.451
<b>2021</b>	232.147
<b>2022</b>	281.472

Fontes: Brasil (2022; 2022b; 2022c; 2022d); IBGE (2015); Ipea (2015). Elaboração do autor.

A tabela 7, por sua vez, apresenta a estimativa de pessoas em situação de rua por grande região. A região Sudeste segue concentrando pouco mais de 50% do total, proporção essa que segue relativamente inalterada desde o início da série. Chama atenção o aumento, desde a pandemia, no número de pessoas em situação de rua no Norte. Os municípios de Belém-PA, Porto Velho-RO, Manacapuru-AM, Ji-Paraná-RO e Pacaraima-RR afetaram significativamente este crescimento. Note-se que, mesmo antes da pandemia, o número de pessoas em situação de rua no Norte já apresentava taxas de crescimento maiores que as do resto do país. Ao menos uma parte da explicação para isso é a região de fronteira. Pacaraima, por exemplo, é um município de pequeno porte, mas que informou ter 3.531 pessoas em situação de rua no ano de 2021. A segunda região com maior crescimento entre 2019 e 2022 foi o Nordeste, seguida pelo Sudeste e pelo Centro-

Oeste.

**Tabela 7: Número de pessoas em situação de rua por Grande Região (2012-2022).**

Ano	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Brasil
2012	3.147	16.088	46.702	15.928	8.615	90.480
2013	3.290	17.062	50.576	16.423	8.895	96.246
2014	3.656	17.804	57.482	17.859	9.850	106.650
2015	4.089	24.754	63.914	19.544	10.803	123.104
2016	4.622	27.698	74.197	21.957	10.313	138.785
2017	5.674	26.590	89.173	27.296	11.881	160.614
2018	7.826	29.827	99.796	32.975	14.325	184.749
2019	8.002	34.705	114.413	32.731	14.809	204.660
2020	9.404	35.721	120.104	34.809	14.413	214.451
2021	17.695	43.723	122.255	32.562	15.912	232.147
2022	18.532	53.525	151.030	39.178	19.207	281.472

Fontes: Brasil (2022; 2022b; 2022c; 2022d); IBGE (2015); Ipea (2015). Elaboração do autor.

Por fim, a tabela 8 traz os mesmos números desagregados, dessa vez, por porte municipal. Seguindo a classificação utilizada pela Assistência Social, “pequeno porte I” se refere a municípios com até 20 mil habitantes. Pequeno porte II, de 20.001 a 50 mil. Médio porte, 50.001 a 100 mil. Grande porte, 100.001 a 900 mil. E, metrópole, 900.001 ou mais habitantes.

**Tabela 8: Número de pessoas em situação de rua por porte municipal (2012-2022).**

Ano	Pequeno I	Pequeno II	Médio	Grande	Metrópole	Brasil
2012	5.027	8.401	6.121	36.844	34.087	90.480
2013	5.053	8.571	6.400	38.245	37.977	96.246
2014	5.397	8.761	7.840	44.201	40.451	106.650
2015	6.226	9.183	9.441	49.642	48.612	123.104
2016	6.887	9.919	9.912	56.056	56.011	138.785
2017	7.256	11.147	12.344	65.459	64.408	160.614
2018	8.707	12.338	12.362	73.658	77.684	184.749
2019	9.247	14.256	13.959	81.806	85.392	204.660
2020	12.045	17.460	22.635	79.177	83.134	214.451
2021	17.688	21.854	24.355	88.437	79.813	232.147
2022	20.929	25.281	28.386	104.296	102.580	281.472

Fontes: Brasil (2022; 2022b; 2022c; 2022d); IBGE (2015); Ipea (2015). Elaboração do autor.

## 6. Considerações finais

Estima-se que a população em situação de rua no Brasil cresceu 38% entre 2019 e 2022. Considerando o período de uma década (2012-2022), o crescimento é de 211%. O crescimento da população brasileira na última década, entretanto, é de apenas 11%. Isso considerando as estimativas do IBGE para os anos de 2011 e 2021, respectivamente, já que não existe estimativa populacional para 2022. Seja como for, qualquer eventual diferença nesse valor de 11% a ser observada quando tivermos dados para 2022 não afetará a conclusão principal. O crescimento da população em situação de rua se dá em ordem de magnitude superior ao crescimento vegetativo da população. Além disso, tal crescimento se acelerou nos últimos anos.

Para as políticas de seguridade social – incluindo acolhimento institucional, abordagem social, atendimento socioassistencial, oferta de alimentos, espaços de convivência em “Centros Pop”, atendimento médico e odontológico, bem como procedimentos de saúde – o estado de coisas se configura como um grande desafio. O planejamento de ofertas de serviços públicos, incluindo as dotações orçamentárias, as alocações de recursos humanos, a construção de novos espaços de atendimento etc. acaba correndo atrás de uma realidade que segue em expansão, e que demanda cada vez maior atenção, sob risco de grave violação de direitos básicos de cidadania. O mesmo vale para outras intersecções do poder público com este segmento populacional, como, por exemplo, a atuação das defensorias públicas, dos órgãos emissores de documentos civis e das atividades de zeladoria urbana. Reverter tal estado de coisas ou mesmo desacelerar a atual tendência de crescimento é um desafio imenso, mas, também, um imperativo inescapável. E que passa, necessariamente, pela política habitacional.

Vale destacar, a respeito dessa necessária reversão de quadro, o papel imprescindível desempenhado pelo Cadastro Único, que serve como porta de entrada para uma série de programas sociais, (inclusive habitacionais). Embora o Cadastro tenha, ano após ano, ampliado em números absolutos a quantidade de pessoas em situação de rua cadastradas e mesmo reduzido, em termos relativos, o percentual de PSR não cadastradas, o número de cadastrados ainda é significativamente menor do que o número de pessoas em situação de rua. Em julho de 2022 a diferença estimada era de 31%. Dada essa realidade, faz-se necessário reforçar os esforços de busca ativa desse segmento populacional para fins de cadastro.

Por fim, nota-se que o Cadastro Único serve não apenas como “passaporte” para políticas sociais, mas, também, como instrumento estratégico de diagnóstico, na medida em que permite a tabulação e atualização contínua das características socioeconômicas dos públicos nele incluídos, como escolaridade, localização geográfica, raça/cor etc. No caso da população em situação de rua, há questões específicas presentes no formulário do cadastro - como por exemplo a quanto tempo a pessoa está na rua - que podem e devem ser melhor utilizadas pelo poder público. Dito isso, considerando o subregistro de PSR no Cadastro Único, bem como a multiplicidade de causas e fatores interconectados na situação de rua, resultando em uma realidade complexa e diversa, o cadastro não substitui a necessidade de ser realizado um novo estudo nacional de grande escopo dessa população, quase 15 anos passados desde a realização da pioneira pesquisa “Aprendendo a Contar”.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Censo do Sistema Único de Assistência Social (Censo SUAS)**. Brasília: Ministério da Cidadania, 2022. Disponível em <https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index2.php>.

\_\_\_\_\_. **Registro Mensal de Atendimento**. Brasília: Ministério da Cidadania, 2022b. Disponível em <https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index2.php>.

\_\_\_\_\_. **Famílias em situação de pobreza no Cadastro Único para Programas Sociais do governo federal**. Ministério da Cidadania, julho de 2022c. Disponível em <https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/data-explorer.php>

\_\_\_\_\_. **Famílias em situação de rua no Cadastro Único para Programas Sociais do governo federal**. Ministério da Cidadania, julho de 2022d. Disponível em <https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/data-explorer.php>

\_\_\_\_\_. **Painéis de Indicadores da Atenção Primária à Saúde**. Ministério da Saúde, 2022e. Disponível em <https://sisaps.saude.gov.br/painelsaps/>

CHALHOUB, Sidney. "Vadios e barões no ocaso do Império: o debate sobre a repressão da ociosidade na Câmara dos Deputados em 1888." *Estudos Ibero-Americanos* 9, no. 1, 2 (1983): 53-68.

HINDE, J.; DEMETRIO, C. G. B. **Overdispersion: models and estimation**. In: BRAZILIAN SYMPOSIUM OF PROBABILITY AND STATISTICS (SINAPE), 13., 1998. (Short course notes).

HOAGLIN, D. C.; IGLEWICZ, B.; TUKEY, J. W. Performance of some resistant rules for outlier labeling. *Journal of the American Statistical Association*, v. 81, n. 396, p. 991-999, 1986.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **População em situação de rua: relatório do teste-piloto**. Rio de Janeiro: IBGE, abr. 2014.

\_\_\_\_\_. **Arranjos populacionais e concentrações urbanas do Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

\_\_\_\_\_. **Regiões de Influência das Cidades**. Rio de Janeiro: IBGE, 2018.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Atlas de vulnerabilidade social dos municípios brasileiros**. Brasília: Ipea, 2015.

NATALINO, M. A. C. **Estimativa da população em situação de rua no Brasil**. Brasília: Ipea, 2016. (Texto para Discussão, n. 2246).

\_\_\_\_\_. **Estimativa da população em situação de rua no Brasil (setembro de 2012 a março de 2020)**. Nota Técnica nº 73. Brasília: Ipea, 2020.

QUIROGA DA CUNHA, Júnia Valéria; RODRIGUES, Mônica (orgs.). **Aprendendo a contar: pesquisa nacional sobre a população em situação de rua**. Brasília: MDS/Sagi, dezembro de 2009. Disponível em: <<https://goo.gl/qIv6Yx>>.

SCHUCH, P. **A legibilidade como gestão e inscrição política de populações: notas etnográficas sobre a política para pessoas em situação de rua no Brasil**. In: FONSECA, C.; MACHADO, H. (Orgs.). **Ciência, identificação e tecnologias de governo**. Porto Alegre: Editora da UFRGS/Cegov, 2015. p. 121-145.

RIDOUT, M.; DEMETRIO, C. G. B.; HINDE, J. **Models for count data with many zeros**. International Biometric Conference. Cape Town, Dec. 1998.

SCHEFFER, J. Dealing with missing data. In: **Research Letters in the Information and Mathematical Sciences**. v. 3. 2002. p. 153-160.



<i>Intercepto</i>	-7,372	,0265	-7,424	-7,320	77350,333	1	,000
Assalariados externos comandados pelo município (z score, cubo)	2,642E-6	8,7133E-8	2,472E-6	2,813E-6	919,605	1	,000
Nro. de Cras Creas Centro Pop e Unidades De Acolhimento (fatorial pca, z score)	-,035	,0009	-,036	-,033	1381,858	1	,000
Famílias pobres (log)	-,084	,0035	-,091	-,077	593,699	1	,000
Pop. de rua no Cad. Único (+1, log)	,026	,0021	,022	,030	152,275	1	,000
Pop rua acolhidos + abordados (+1, log)	,289	,0031	,282	,295	8411,502	1	,000
IVS Infraestrutura Urbana (z score)	-,048	,0041	-,057	-,040	136,990	1	,000
População em área urbana (percentual)	-,131	,0289	-,187	-,074	20,409	1	,000
(Escala)	1 <sup>a</sup>						

Tabela A5: Informações do modelo estatístico 2020

Variável dependente	Pop Rua 20
Distribuição de probabilidade	Poisson
Função de ligação	Log
Variável de offset	Pop. Total 2020 (log)

Tabela A6: Teste de significância Omnibus (modelo 2020)

Qui-quadrado de razão de verossimilhança	Graus de liberdade	Sig.
51253,976	7	,000

Tabela A7: Testes de efeitos do modelo (2020)

Origem	Tipo I		
	Qui-quadrado de Wald	Graus de lib.	Sig.
<i>Intercepto</i>	6938430,549	1	,000
Assalariados externos comandados pelo município (z score, cubo)	18879,559	1	,000
Nro. de Cras Creas Centro Pop e Unidades De Acolhimento (fatorial pca, z score)	2769,931	1	,000
Famílias pobres (log)	2869,035	1	,000
Pop. de rua no Cad. Único (+1, log)	5064,037	1	,000
Pop rua acolhidos + abordados (+1, log)	4930,999	1	,000

IVS Infraestrutura Urbana (z score)	871,612	1	,000
População em área urbana (percentual)	7535,085	1	,000

Tabela A8: Estimativas de parâmetro (2020)

Parâmetro	B	Erro- Padrão	95% Intervalo de Confiança de Wald		Teste de hipótese		
			Inferior	Superior	Qui- quadrado de Wald	gl	Sig.
<i>Intercepto</i>	-7,152	,0334	-7,218	-7,087	45737,797	1	,000
Assalariados externos comandados pelo município (z score, cubo)	4,320E-6	1,0293E-7	4,118E-6	4,521E-6	1761,262	1	,000
Nro. de Cras Creas Centro Pop e Unidades De Acolhimento (fatorial pca, z score)	-,026	,0011	-,028	-,023	544,624	1	,000
Famílias pobres (log)	-,345	,0039	-,352	-,337	7667,226	1	,000
Pop. de rua no Cad. Único (+1, log)	,294	,0041	,286	,303	5064,037	1	,000
Pop rua acolhidos + abordados (+1, log)	,079	,0038	,072	,087	426,211	1	,000
IVS Infraestrutura Urbana (z score)	,063	,0045	,054	,072	192,538	1	,000
População em área urbana (percentual)	1,279	,0375	1,205	1,352	1164,017	1	,000
(Escala)	1 <sup>a</sup>						