

NOTA TÉCNICA

Nº 016/08/SAGI/MDS

Assunto: Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua

SAGI/MDS

Brasília, 19 de maio de 2008.

MDS

SAGI

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação

Esplanada dos Ministérios | Bloco A | Sala 409
Cep 70054-906 | Brasília DF | Tel. 61 3433 1501



MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME
Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
Departamento de Avaliação e Monitoramento
Coordenação-Geral de Avaliação e Monitoramento de Execução e Impacto
Esplanada dos Ministérios, Bloco A, Sala 405 - 70054-900-Brasília-DF
Fone: (0**61) 3433-1509, Fax; (061) 3433.1528

Brasília, 19 de maio de 2008.

NOTA TÉCNICA Nº 016/08/SAGI/MDS

Assunto: *Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua*

A. Antecedentes:

A Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua foi financiada com recursos do Tesouro e viabilizada por um acordo de cooperação assinado entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO).

A iniciativa de realizar esta investigação é decorrência de demandas dos movimentos sociais representativos desta população (apontadas no Primeiro Encontro Nacional sobre População de Rua, realizado em 2005) e do interesse do MDS em discutir estratégias, levantar desafios e recomendações. Um dos objetivos é subsidiar a formulação de políticas públicas dirigidas especificamente para este segmento populacional.

Como é usual em procedimentos administrativos que se pautam pelas diretrizes de transparência, probidade e impessoalidade no trato de recursos públicos, previstas na legislação brasileira pertinente, a contratação da instituição executora foi precedida de um processo de licitação no qual foram avaliados aspectos técnicos e metodológicos da proposta do projeto, a experiência e a competência dos concorrentes e os orçamentos apresentados. O Instituto META foi a empresa vencedora entre cinco concorrentes.

O público-alvo da pesquisa foi composto por pessoas com 18 anos completos ou mais vivendo em situação de rua. O levantamento abrangeu um conjunto de 71 cidades brasileiras. Desse total, fizeram parte 48 municípios com mais de 300 mil habitantes¹ e 23 capitais, independentemente de seu porte populacional. Entre as capitais brasileiras não foram pesquisadas São Paulo, Belo Horizonte e Recife, que haviam realizado

¹ Projeção dos dados do Censo Demográfico de 2000 (IBGE).

pesquisas semelhantes em anos recentes, além de Porto Alegre que solicitou sua exclusão da amostra por estar conduzindo uma pesquisa de iniciativa municipal simultaneamente ao estudo contratado pelo MDS. O trabalho de campo foi conduzido entre os meses de outubro de 2007 e janeiro de 2008.

O MDS, os profissionais que nele trabalham e a empresa contratada, cientes da complexidade que envolve uma pesquisa com um segmento diversificado e com as características da população em situação de rua, promoveram discussões aprofundadas sobre os referenciais teóricos dos conceitos a serem empregados e dos procedimentos metodológicos que orientaram as três etapas do estudo.

Um alerta inicial se faz necessário para o entendimento correto da pesquisa. Há um princípio metodológico central na pesquisa social: a adequada interpretação dos resultados requer que se observem as definições teóricas adotadas e a tradução delas nos conceitos operacionais utilizados. Portanto é de se esperar que haja diferenças entre estudos similares que não tenham adotado o mesmo referencial teórico-operacional ou que utilizaram orientações metodológicas diferentes tais como as que permitem identificar o público-alvo de uma pesquisa. Uma das motivações do MDS para realizar o levantamento nacional foi garantir a comparabilidade entre os resultados encontrados para cada município.

O MDS (Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação-SAGI e Secretaria Nacional de Assistência Social-SNAS) e a empresa contratada (META) adotaram procedimentos metodológicos cuidadosos, reconhecidos na literatura especializada sobre pesquisa social (definição dos conceitos, compartilhada entre especialistas e representantes dos movimentos; demarcação de zonas de ambigüidades; pré-teste; apoio de educadores sociais e membros dos movimentos para facilitar a abordagem da população em pauta; agendamento antecipado para visitas e coleta de dados nas instituições de albergamento, dentre outros).

B. Conceitos Operacionais

O ponto de partida foi a definição utilizada pela Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, segundo a qual “a população em situação de rua é um grupo populacional heterogêneo, caracterizado por sua condição de pobreza extrema, pela interrupção ou fragilidade dos vínculos familiares e pela falta de moradia convencional regular. São pessoas compelidas a habitar logradouros públicos (ruas, praças, cemitérios etc.), áreas degradadas (galpões e prédios abandonados, ruínas etc.) e, ocasionalmente, utilizar abrigos e albergues para pernoitar”.

Conceito de “rua”

Por “rua”, entendem-se locais situados:

- sob pontes, marquises e viadutos, a frente de prédios privados e públicos;
- em espaços públicos não utilizados à noite, em parques, praças, calçadas, praias;
- em cascos de barcos na areia, embarcações não utilizadas no período noturno, portos, estações de trem, rodoviárias, a margem de rodovias;
- em esconderijos abrigados, dentro de construções com áreas internas ocupáveis; galerias subterrâneas, becos, postos de gasolina;

- nas áreas próximas aos depósitos de lixo, à reciclagem de material, ao ferro velho, às feiras e aos pontos comerciais;
- nos depósitos e prédios fora de uso, casas e prédios abandonados e outros locais relativamente protegidos do frio e da exposição à violência.

De acordo com o conceito utilizado,

Incluem-se:

- Pessoas que têm casa própria, alugada ou de parentes no interior ou em local afastado do centro da cidade e que dormem uma ou mais vezes na rua. Note-se que aqui estão incluídas as pessoas que trabalham num local longe de sua residência e que utilizam albergues/ruas para abrigo. Como muitas dessas pessoas exercem sua ocupação na rua, não se deve confundir este segmento com a população em situação de rua, conceitualmente diferente da população que trabalha na rua. O conceito adotado permite identificar o segmento da intersecção entre as duas populações, ou seja, a população em situação de rua que trabalha na rua. O conhecimento sobre essa intersecção permite a orientação de políticas específicas.
- Pessoas que constroem estruturas de plástico, papelão e madeira em áreas públicas ou em áreas privadas abandonadas que não configurem ocupações organizadas de prédios ou de terrenos.

Excluem-se:

- Pessoas em ocupações de prédios abandonados, feitas há muito tempo (mais de cinco anos), por indivíduos ou grupos em situação de rua e mantidas, de forma organizada, por moradores permanentes, apresentando características de razoável estruturação (divisórias de alvenaria, uso de luz elétrica, equipamentos domésticos etc.).
- Pessoas residentes em áreas de favela, exceto as áreas situadas nas cercanias da favela, como, por exemplo, nas partes baixas do chamado “pé do morro” em que a favela é localizada, nas quais as pessoas encontram abrigo em locais caracterizadas por “rua”.

O conceito de “albergue”

Albergues, num sentido mais amplo, são instituições de denominações variadas, que oferecem pernoite gratuito, ou por preços simbólicos, para a população que dorme na rua. Estes estabelecimentos são geralmente mantidos pelo poder público (especialmente Prefeituras Municipais e Governos Estaduais), mas podem ser também mantidos por ONGs, Igrejas, organizações filantrópicas privadas etc.

As instituições, incluídas na definição operacional de albergue, foram:

- Albergues - “serviços continuados destinados a adultos (inclusive idosos, pessoas com deficiência, migrantes e refugiados) que se encontram em situação de rua ou abandono. Oferecem condições para que as pessoas possam repousar e restabelecer-se. Por meio de acompanhamento profissional devem trabalhar de modo articulado com os demais serviços da rede, visando o resgate de vínculos familiares e comunitários ou a construção de novas referências, bem como a conquista de autonomia para a vida independente”.

- Abrigos – “serviços continuados de proteção social especial de alta complexidade, que oferecem acolhida, cuidado e espaço de socialização e desenvolvimento, com atendimento especializado a pessoas em situação de abandono ou risco pessoal/social e que necessitem de atendimento fora do núcleo familiar de origem (mulheres vitimizadas, idosos, crianças e adolescentes, mulheres com crianças, dentre outros). Funcionam como moradia temporária, até que seja viabilizada a integração ao convívio familiar (família de origem ou substituta) ou alcance de autonomia”.
- Casas de passagem ou de apoio - equipamentos de acolhida temporária destinados ao atendimento de pessoas em situação de rua, abandono, risco, violação de direitos (crianças, adolescentes, migrantes, dentre outros). Oferecem espaço de acolhida inicial ou emergencial, durante período de realização de diagnóstico da situação. Possibilitam que, após o diagnóstico e definição de qual serviço melhor atende às demandas identificadas, as pessoas sejam encaminhadas para outros equipamentos da rede de proteção social.

Outras instituições pesquisadas que poderiam estar recebendo pessoas em situação de rua:

- Hospitais e clínicas.
- Instituições religiosas.
- Casas de convivência.

Não foram incluídos:

- Os beneficiários de programas de “aluguel social” oferecidos às pessoas em situação de rua. Estes programas consistem na concessão de benefícios financeiros exclusivamente destinados ao subsídio para pagamento de aluguel ou equivalente por períodos determinados.
- Os beneficiários dos programas de “pensão social” que recebem recursos para o pagamento de pensões de curta permanência para as pessoas em situação de rua com pouca adaptação aos serviços de moradia.
- Os abrigados em “albergues”, “albergues da juventude” ou outros estabelecimentos comerciais hoteleiros de baixo custo.

Filtros utilizados

Em termos operacionais a distinção entre pessoas em situação de rua das demais foi feita a partir da questão filtro dos instrumentos utilizados na pesquisa. A questão “1. ONDE COSTUMA DORMIR?” selecionou os componentes da população em situação de rua. Quando a pessoa respondeu que costuma dormir na rua, calçada, viaduto, praça, rodoviária, cemitério, praia, barco ou em outro local que pudesse ser caracterizado como “rua” ou em albergue, abrigo, casa de passagem, ou em outra instituição que acolhe pessoas em situação de rua, a entrevista prosseguiu.

Quando a pessoa abordada respondeu que estava circunstancialmente dormindo na rua (porque bebeu muito, brigou com o cônjuge ou com um familiar, perdeu o ônibus para retornar ao interior etc.) ou quando respondeu que estava apenas trabalhando ou passando naquele local e depois voltaria para sua residência, o questionário foi encerrado por não se tratar de pessoa em situação de rua.

Outro filtro refere-se à idade. A pesquisa não procurava investigar a situação de meninas e meninos de rua. Embora seja um segmento de grande importância, as metodologias e as formas de abordagem recomendadas para o estudo de meninas e meninos de rua são diferentes das aplicadas à população adulta. A opção metodológica deste estudo foi abordar somente o segmento adulto da população em situação de rua.

C. As Fases da Pesquisa:

Pré-Campo

O MDS, representado nessa atividade pela SNAS e SAGI, procurou garantir ao máximo a participação dos interessados (gestores e movimentos organizados) e a contribuição de especialistas que haviam realizado estudos similares, através das seguintes atividades:

1. Informe aos gestores sobre a finalização do processo licitatório para contratação da empresa que conduziria a pesquisa. 66ª reunião da Comissão Intergestores Tripartite (CIT) – data: 07/03/2007;
2. Oficina com a pesquisadora Silvia Schor (FIPE/USP), coordenadora do Censo de População de Rua de São Paulo – data: 19/06/2007;
3. Oficina com as pesquisadoras Regina Coeli e Maria Cristina Cesarino (PUC-MG), responsáveis pelo Censo de População de Rua de Belo Horizonte – data: 09/07/2007;
4. Comunicação ao Fórum Nacional dos Gestores Estaduais da Assistência Social (Fonseas), pela SNAS/MDS, por meio do Ofício N° 1717 de 02 de agosto de 2007, sobre a realização da pesquisa. Tal documento solicitou a cooperação do Fonseas na sensibilização dos gestores municipais quanto à importância da contribuição dos mesmos para o êxito da pesquisa;
5. Comunicação ao Colegiado Nacional dos Gestores Municipais da Assistência Social (Congemas), pela SNAS/MDS, por meio do Ofício N° 1718 de 02 de agosto de 2007, sobre a realização da pesquisa. Tal documento solicitou a cooperação desse órgão colegiado na sensibilização dos gestores municipais quanto à importância da contribuição dos mesmos para o êxito da pesquisa. Ademais, em tal comunicação, pediu-se a indicação de três representantes para participar da em oficina na qual seriam discutidos os instrumentos de coleta de dados. Essa indicação foi feita e o MDS contou com a participação dos representantes do Congemas no referido evento.
6. Comunicação, pela SNAS/MDS, por meio do Ofício Circular N° 14 de 03 de agosto de 2007, enviado por via eletrônica às secretarias municipais responsáveis pela gestão local da política de assistência social, sobre a realização da pesquisa. Tal documento solicitou a indicação de um técnico de referência, responsável por receber o coordenador municipal da pesquisa e fornecer as informações necessárias. Todas as secretarias municipais responderam ao MDS com a indicação solicitada, que foi encaminhada ao Instituto Meta;

7. Oficina com pesquisadores do estado da Bahia e de duas cidades que haviam realizado estudos similares (Recife e Belo Horizonte), além de representantes do Congemas, para discutir os instrumentos da pesquisa – data: 07/08/2007;
8. Informe aos gestores sobre a metodologia da pesquisa na 69ª reunião da Comissão Intergestores Tripartite (CIT) – data: 13/08/2007;
9. Apresentação sobre a metodologia da pesquisa em reunião do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) sobre População em Situação de Rua – data: 14/08/2007;
10. Oficina com o Movimento Nacional de População de Rua para exame dos instrumentos da pesquisa – data: 23/08/2007. Participaram ainda representantes da Pastoral do Povo da Rua de Belo Horizonte, Rio de Janeiro e Fortaleza, da Organização de Auxílio Fraternal (OAF), da Associação Rede Rua, e do Instituto Nenuca de Desenvolvimento Sustentável (INSEA);
11. Contatos entre coordenadores municipais da pesquisa e os técnicos indicados pelas secretarias municipais. Os coordenadores se apresentaram às secretarias portando o Ofício Circular N° 10/2007/SNAS/MDS, de 24 de agosto de 2007, que informa aspectos gerais sobre a pesquisa, apresenta o coordenador municipal da pesquisa, e solicita a cooperação do município com o seu trabalho;
12. Oficinas de capacitação dos coordenadores municipais com a presença de técnicos do MDS, do Instituto Meta, de representantes do movimento dos moradores de rua e, eventualmente, dos técnicos da assistência indicados como pontos focais em cada município. Total de sete oficinas regionais realizadas entre 30 de agosto a 4 de setembro de 2007;
13. Realização, em cada cidade selecionada, das seguintes ações, normalmente acompanhadas pelos profissionais de referência indicados pelos gestores municipais:
 - (a) articulação com órgãos públicos, organizações da sociedade civil e movimentos sociais;
 - (b) mapeamento das áreas de concentração de pessoas em situação de rua e instituições de acolhimento, pernoite e prestação de serviços para esta população;
 - (c) recrutamento e treinamentos de supervisores e entrevistadores;
 - (d) planejamento da atividade de coleta de dados (campo);
 - (e) treinamento dos supervisores e entrevistadores.
10. Oficinas de capacitação de supervisores e entrevistadores: conduzidas pelos coordenadores municipais da pesquisa, com acompanhamento freqüente do MDS (SAGI e SNAS) e do Movimento Nacional de Moradores de Rua.

Campo

Em todas as cidades selecionadas foi realizado um censo das pessoas em situação de rua, através da aplicação de um questionário reduzido (19 perguntas) e uma pesquisa amostral, que investigou um conjunto mais amplo de questões (62 perguntas). Participaram, ativamente, dessa fase as secretarias municipais, as organizações da

sociedade civil e os movimentos sociais, apoiando o agendamento com as instituições acolhedoras da população da rua e acompanhando as entrevistas realizadas.

O trabalho de campo foi realizado por 55 coordenadores, 269 supervisores e 926 entrevistadores, totalizando 1250 profissionais componentes da equipe de pesquisa. Apoiaram o trabalho de campo 144 moradores ou ex-moradores de rua e 85 educadores ou profissionais que trabalham com população em situação de rua, totalizando 229 apoiadores. No total 1479 pessoas atuaram nas atividades do levantamento de campo.

Durante a execução do trabalho de campo, informações sobre a metodologia da pesquisa e orientação para a condução da coleta de dados foram apresentadas:

1. Na Mesa Redonda “Diferentes abordagens para as metodologias de avaliação de políticas sociais”, em 25/10/2007, no 31º encontro Anual da ANPOCS, realizado entre 22 e 26 de outubro de 2007 em Caxambu, Minas Gerais.
2. Na Oficina “Política para população em situação de rua na perspectiva do SUAS”, em 15/12/2007, na VI Conferência Nacional de Assistência Social, realizada entre 14 e 17 de dezembro de 2007 em Brasília, DF.

Análise dos dados

A crítica dos dados foi realizada nos meses de dezembro de 2007 e janeiro de 2008, e consistiu em eliminar eventuais questionários duplicados e consolidar as informações na base de dados. A eliminação de questionários duplicados foi um processo cauteloso, que implicou a análise aprofundada de questionários que tivessem coincidência superior a 90%, tentando precisar se, de fato, se tratava de duplicação. Tendo em vista esse procedimento foram identificados e eliminados 187 questionários.

A análise dos dados foi realizada fazendo uso do programa estatístico SPSS, e orientada pela coordenação da pesquisa no MDS. Entre os eixos principais da análise incluem-se: vínculos familiares, trabalho e renda, motivos da ida para a rua, acesso à alimentação, serviços e cidadania.

Na 72ª Reunião da Comissão Intergestores Tripartite (CIT), realizada em 13 de novembro de 2007, foi apresentado informe sobre o *status* da pesquisa naquele momento e sobre quais seriam as estratégias de limpeza dos dados, para evitar que questionários eventualmente duplicados provocassem super-enumeração.

Divulgação dos resultados

O MDS, com os objetivos de garantir a transparência e possibilitar o debate sobre um levantamento inovador e complexo, planejou as seguintes atividades de divulgação e discussão dos resultados:

1. Apresentação dos resultados da pesquisa para os representantes do Governo Federal que integram o GTI, realizada em 25 de abril de 2008;
2. Envio, para os gestores estaduais e municipais, pelo correio dos resultados da pesquisa, acompanhados de informes e bancos de dados individualizados, para cada um dos 71 municípios e 23 estados, no dia 25 de abril de 2008. Alguns municípios

acusaram não ter recebido o material (divergências nos endereços registrados no MDS). Procurou-se corrigir o problema com o reenvio por meio magnético;

3. Divulgação dos resultados nacionais no dia 29 de abril de 2008. Para o evento no qual ocorreu a divulgação dos dados nacionais, foram convidados representantes do Congemas, Fonseas, especialistas, representantes de movimentos de defesa dos direitos da população em situação de rua e imprensa. No evento também se ressaltou que os resultados dos municípios seriam discutidos em oficinas a serem realizadas em datas futuras, ainda por agendar;

4. Divulgação no site do MDS do resumo executivo da pesquisa e da apresentação realizada pelo Instituto Meta;

5. Esclarecimento na 76ª reunião da Comissão Intergestores Tripartite (CIT), realizada em São Luiz do Maranhão no dia 7 de maio deste ano, sobre o processo de divulgação dos resultados da pesquisa. Na ocasião, representantes do MDS procuraram esclarecer aos membros da CIT os procedimentos adotados e a estratégia de divulgação adotada pelo MDS;

6. Realização de oficinas de trabalho, entre profissionais do MDS, do Instituto META e dos municípios pesquisados para o aprofundamento do debate com os gestores estaduais e municipais. As datas serão anunciadas até o final do mês de maio de 2008;

7. Adicionalmente, deverá ocorrer uma atividade para membros da CIT, do CNAS, Fonseas e do Congemas para apresentação dos resultados.

D. Principais resultados da pesquisa

Quantos são

- Foram identificados 31.922 pessoas em situação de rua nas 71 cidades pesquisadas, correspondendo a 0,061% da população residente.

Novo perfil da população em situação de rua

- Os resultados sugerem um novo perfil de população em situação de rua: o trabalhador pobre sem uma moradia convencional. Entre outros dados, justifica essa afirmação o fato de 70,9% exercerem alguma atividade remunerada.
- É provável que tenha ocorrido o alargamento da base constituinte da população em situação de rua, com a inclusão deste segmento.

Cristalização da situação de rua e institucionalização dos albergados

- Os dados apontam elevado grau de cristalização da situação de rua e elevado grau de institucionalização de pessoas que dormem em albergues.
- A cristalização da situação de rua conduz a um quadro crônico de difícil reversão, pois se trata dos mais pobres, analfabetos, sem profissão, que

nunca estiveram inseridos no mercado de trabalho formal e se encontram socialmente isolados.

E. Política Nacional

Criado por meio do Decreto s/nº, de 25 de outubro de 2006, o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) está incumbido de elaborar a Política Nacional para a População em Situação de Rua. Constituído no âmbito do Governo Federal, essa iniciativa resultou do entendimento de que o fomento aos processos de inclusão social e econômica da população em situação de rua implica a elaboração de uma política de natureza intersetorial. Sob a coordenação do MDS, integram o GTI o Ministério da Saúde (MS), Ministério da Educação (MEC), Ministério das Cidades (MCidades), Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), Ministério da Cultura (MinC), Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República (SEDH), além de representantes do Movimento Nacional de Moradores de Rua (MNPR), da Pastoral do Povo da Rua e do Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas).

Atualmente, o GTI ocupa-se de analisar a versão preliminar da política nacional, cuja finalização lançará mão dos dados obtidos na Pesquisa Nacional.