



**UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA LUSOFONIA AFRO-  
BRASILEIRA**

**INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS – ICSA  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**VITÓRIA LIMA DE CASTRO**

**POLÍTICAS PÚBLICAS PARA À POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA: UM  
ESTUDO NO CONTEXTO BRASILEIRO**

**REDENÇÃO-CE**

**2024**



**UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA LUSOFONIA AFRO-  
BRASILEIRA**

**INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS – ICSA  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**VITÓRIA LIMA DE CASTRO**

**POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA: UM  
ESTUDO NO CONTEXTO BRASILEIRO**

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado ao Curso de Graduação em  
Administração Pública da UNILAB, como  
requisito parcial para obtenção do título de  
Bacharel em Administração Pública.

Orientador: Profa. Dra. Nathalia Diorgenes  
Ferreira Lima

**REDENÇÃO-CE**

**2024**

Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira  
Sistema de Bibliotecas da UNILAB  
Catalogação de Publicação na Fonte.

---

Castro, Vitoria Lima de.C87p

Políticas públicas para à população em situação de rua: um estudo no contexto brasileiro / Vitoria Lima de Castro. - Redenção,2024.  
57f: il.

Monografia - Curso de Administração Pública, Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira, Redenção, 2024.

Orientador: Profa. Nathália Diorgenes Ferreira Lima.

1. Políticas públicas. 2. Pessoas em situação de rua. 3. População em situação de rua. I. Título

CE/UF/BSP

CDD 305.5692

---

VITÓRIA LIMA DE CASTRO

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA À POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA: UM  
ESTUDO NO CONTEXTO BRASILEIRO

Monografia apresentada ao Curso de  
Graduação em Administração Pública pela  
Universidade da Integração Internacional  
da Lusofonia Afro-Brasileira – UNILAB  
como requisito parcial à obtenção do título  
de Bacharel em Administração Pública.

Aprovada em: 08/07/2024.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Nathalia Diorgenes Ferreira Lima (Orientadora)

Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB)

---

Prof. Dr. Pedro Rosas Magrini

Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB)

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Rosalina Semedo de Andrade Tavares

Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB)

## RESUMO

O presente trabalho trata-se de um estudo bibliográfico a respeito das principais políticas públicas desenvolvidas para a população em situação de rua no Brasil. Com o objetivo geral de fazer um levantamento e sistematização das políticas públicas existentes para a PSR, buscou-se averiguar os aspectos sócio-históricos que formaram este fenômeno no país; analisar o cenário atual demográfico deste segmento; e verificar os principais avanços e desafios que as políticas públicas para esse grupo vêm enfrentando. Desse modo, esta pesquisa aborda os fatores que contribuíram para a formação da crescente população em situação de rua no Brasil ao longo dos anos através de um breve apanhado histórico. Discutem-se os dados e informações disponíveis a respeito da estimativa do tamanho e perfil demográfico da PSR. Além disso, essa pesquisa discorre sobre a luta auto-organizada da PSR, que com a contribuição dos movimentos sociais, das instituições filantrópicas e governamentais, levou a instituição da Política Nacional para a População em Situação de Rua. Ademais, apresentam-se os avanços e desafios que surgiram após a elaboração da política nacional.

**Palavras-chave:** políticas públicas; população em situação de rua; pessoas em situação de rua.

## ABSTRACT

This work is a bibliographical study regarding the main public policies developed for the homeless population in Brazil. With the general objective of surveying and systematizing the existing public policies for this group, we sought to investigate the socio-historical aspects that formed this phenomenon in the country; analyzing the current demographic scenario of this segment; and verifying the main advances and challenges that public policies for this group have been facing. Therefore, this research addresses the factors that contributed to the formation of the growing homeless population in Brazil over the years through a brief historical overview. The available data and information regarding the estimation of the size and demographic profile of the homeless population are discussed. Furthermore, this research discusses the self-organized struggle of the homeless population, which, with the contribution of social movements, philanthropic organizations, and government institutions, led to the establishment of the National Policy for the Homeless Population. Additionally, it presents the advances and challenges that emerged after the elaboration of the national policy.

**Keywords:** public policies; homeless population; homeless people.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ASMARE	Associação dos Catadores de Papel, Papelão e Material Reaproveitável
Centro POP	Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua
CIAMP	Comitê Intersectorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para População em Situação de Rua
CnaR	Consultório na Rua
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNES	Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MDHC	Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MNCR	Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis
MNPR	Movimento Nacional da População em Situação de Rua
OAF	Organização do Auxílio Fraternal
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PNPR	Política Nacional para a População em Situação de Rua
PSR	População em Situação de Rua
RMA	Registro Mensal de Atendimentos
SAGI	Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
SEAR	Serviço Especializado em Abordagens de Rua
SEPSR	Serviço Especializado para População em Situação de Rua
SINAN	Sistema de Informação de Agravos de Notificação
SISAB	Sistema de Informação em Saúde para Atenção Básica
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>8</b>
<b>2 METODOLOGIA .....</b>	<b>10</b>
<b>3 O FENÔMENO DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO BRASIL.....</b>	<b>12</b>
<b>3.1 Aspectos Sócio-Históricos de Formação do Fenômeno da PSR.....</b>	<b>15</b>
<b>3.2 Aspectos Sócio-Históricos de Formação do Fenômeno da PSR no Brasil .</b>	<b>20</b>
<b>3.3 Vulnerabilidade e Exclusão Social.....</b>	<b>27</b>
<b>4 CENÁRIO ATUAL DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO BRASIL .....</b>	<b>31</b>
<b>4.1 Estimativa do Tamanho e Distribuição Geográfica da PSR .....</b>	<b>32</b>
<b>4.2 Perfil Demográfico da PSR no Brasil.....</b>	<b>38</b>
<b>5 POLÍTICAS PÚBLICAS E POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA .....</b>	<b>43</b>
<b>5.1 Desenvolvimento de Políticas Públicas para a População em Situação de Rua no Brasil .....</b>	<b>44</b>
<b>5.2 Avanços e Desafios Após a Instituição da PNPR.....</b>	<b>48</b>
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>53</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>55</b>



## 1 INTRODUÇÃO

A população em situação de rua (PSR) é um grupo populacional emergente no Brasil. Até o ano de 2022 estima-se que existiam 281.472 mil pessoas em situação de rua no país, segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Esse número vem aumentando cada vez mais com o passar dos anos, tendo crescido cerca de 211% em relação a uma década atrás, em 2012.

As pessoas em situação de rua no Brasil sobrevivem em meio a um histórico de exclusão social, invisibilidades, e negação de direitos. Estando sujeitos a discriminações e violências em seu dia a dia. Através de uma luta contínua e árdua, a PSR vem gradualmente adquirindo novas conquistas e reafirmando-se sujeitos de direitos, principalmente através da instituição da Política Nacional para População em Situação de Rua (PNPR).

A erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais são deveres do Estado, conforme a Constituição Federal de 1988, por isso é fundamental o desenvolvimento de políticas públicas para as pessoas em situação de rua. Para que se possa atender as necessidades destes indivíduos, é preciso analisar os aspectos intrínsecos do que vem sendo realizado para essa população, de forma a buscar a diminuição do número de pessoas nas ruas, e reintegrar estes indivíduos na sociedade.

O processo de escolha do objeto de pesquisa para este trabalho foi resultado de uma combinação de interesse pessoal e reconhecimento da importância de investigar mais profundamente a realidade e os obstáculos vivenciados pela população em situação de rua, no sentido de compreender como os serviços públicos vêm atuando nesse contexto.

Este é um estudo bibliográfico que teve como objetivo geral fazer um levantamento e sistematização das principais políticas públicas desenvolvidas para a população em situação de rua no Brasil. Desta forma, buscou-se averiguar os aspectos sócio-históricos que formaram este fenômeno no país; analisar o cenário atual demográfico deste segmento; e verificar os principais avanços e desafios que as políticas públicas existentes para esse grupo vêm enfrentando.

Esta pesquisa se justifica pela necessidade de estudar-se o atual cenário da população em situação de rua no Brasil, analisando quais as principais políticas públicas elaboradas para este segmento, e quais os avanços e desafios para a continuidade destas. A relevância deste estudo se dá pela necessidade não somente de se compreender este grupo populacional heterogêneo, mas também de verificar mecanismos eficazes que possibilitem a saída das ruas, e a garantia de que todos possam ter acesso a moradia, alimentação adequada e proteção social. Visto que somente ao analisar todos os aspectos que definem esse segmento emergente populacional, torna-se possível criar políticas públicas eficazes que possam permitir a esse público o acesso aos seus direitos.

Este estudo está dividido em três capítulos. O primeiro capítulo aborda o fenômeno da população em situação de rua no Brasil, em seus aspectos sócio-históricos de formação, inclusive sob a perspectiva da vulnerabilidade e exclusão social enfrentada por esse segmento. O segundo capítulo apresenta o cenário atual da PSR no Brasil, trazendo a estimativa do tamanho deste grupo e a sua distribuição geográfica, e também os fatores que caracterizam seu perfil demográfico. Por fim, o terceiro capítulo trata sobre o desenvolvimento de políticas públicas para a PSR no Brasil, principalmente a Política Nacional para População em Situação de Rua, assim como os avanços e desafios após a sua instituição.

## 2 METODOLOGIA

A seguinte pesquisa trata-se de uma pesquisa qualitativa. A pesquisa qualitativa é um processo no qual o ambiente natural é a fonte direta para coleta de dados e o pesquisador é o instrumento-chave, sendo um conjunto de ações que se propõe a solucionar um problema, tendo por base processos racionais e sistemáticos (Moresi, 2003). O método bibliográfico foi escolhido para essa pesquisa dado à sua capacidade de sistematizar e analisar de maneira crítica uma ampla gama de documentos, possibilitando uma compreensão aprofundada da formação da PSR e da elaboração das políticas públicas ao longo do tempo.

Quanto aos seus fins, este trabalho é uma pesquisa exploratória que busca acumulação e sistematização de conhecimentos na área das políticas públicas voltadas para pessoas em situação de rua.

Quanto aos meios de investigação, trata-se de uma pesquisa bibliográfica, onde foram utilizadas fontes secundárias, tais como material publicado em livros, revistas, jornais, redes eletrônicas, relatórios governamentais e documentos técnicos. Utilizou-se bases de dados acadêmicas como Capes, Scielo e Google Acadêmico para a composição do trabalho, e também bases de dados institucionais dos sites de órgãos governamentais, como o banco de dados do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Buscou-se o uso de palavras-chave como “população em situação de rua”, “pessoas em situação de rua”, “PSR” e “políticas públicas”. Estas buscas foram realizadas de forma sistemática e os resultados foram filtrados por ano de publicação e relevância. Foram priorizados documentos que fornecessem informações detalhadas sobre a formulação, implementação, impacto e avaliação das políticas públicas.

O processo de seleção das fontes incluiu uma triagem inicial com base nos critérios de inclusão (maior relevância para o tema) e exclusão (textos não relacionados a políticas públicas ou textos com dados desatualizados). A análise das fontes foi feita através de uma síntese comparativa, identificando os temas mais presentes e as lacunas na literatura.

Para compreender os aspectos sócio-históricos que moldaram a formação do fenômeno da população em situação de rua no Brasil foi feita uma análise crítica dos principais eventos e marcos históricos associados ao tema.

Já a análise do cenário atual demográfico e estimativa do tamanho da PSR, se baseou em dados secundários viabilizados nos relatórios governamentais, estudos demográficos e pesquisas acadêmicas recentes. Sendo realizado métodos de síntese e compilação de informações para descrever o perfil, apresentar a estimativa do tamanho e distribuição geográfica da PSR, apontando características como idade, gênero, raça/cor e outros fatores socioeconômicos.

Para avaliar os avanços e desafios enfrentados pelas políticas públicas destinadas à PSR, fez-se uso de análise comparativa dos resultados obtidos dentre as pesquisas recentes publicadas pertinentes ao tema, por meio de uma revisão crítica da literatura e avaliação dos impactos das políticas públicas, principalmente da PNPR, na garantia de direitos desta população marginalizada.

No que se refere as considerações éticas, esta pesquisa trabalhou com o respeito a privacidade das informações sensíveis dos indivíduos em situação de rua e utilizou os dados disponíveis de forma responsável.

Ressalta-se que este estudo enfrentou limitações em termos da dependência de fontes secundárias e a falta de dados exatos em alguns dos aspectos específicos sobre os números da população em situação de rua.

Portanto, este presente trabalho foi realizado em etapas sequenciais de pesquisa, incluindo-se a revisão bibliográfica inicial, a análise dos documentos selecionados, a redação do texto e a elaboração das conclusões.

### 3 O FENÔMENO DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO BRASIL

“Moradores de rua”, “pedintes”, “mendigos”, “vagabundos” e “preguiçosos”. São muitas as formas a que são vulgarmente referidas as pessoas que fazem uso das ruas e vias públicas como forma de sobrevivência. Essas denominações, no entanto, escondem a discriminação e a invisibilidade de um problema que afeta 281.472 mil brasileiros.

Inicialmente, é importante conceituar o termo “pessoa em situação de rua”, pois, definições diferentes podem trazer percepções e prioridades diferentes para as políticas públicas. De acordo com Farha (2015), o termo “*Homeless*” em inglês pode significar tanto a falta de habitação física quanto a perda do sentido de pertencimento no meio social. Outros idiomas utilizam a expressão “sem teto”. Em francês, a situação de rua é tratada pelas expressões “*sans domicile fixe*” ou “*sans-abrisme*”. Já em espanhol, utilizam-se os termos “*sin hogar*”, “*sin techo*”, “*en situación de calle*” ou “*poblaciones callejeras*”.

A Organização das Nações Unidas (ONU) (2010) definiu as pessoas em situação de rua como “aquelas que, por falta de uma habitação, não possuem outra opção para dormir, e o fazem em locais não próprios para habitação humana, como as ruas, ou o fazem temporariamente na casa de amigos, em alojamentos, abrigos, e locais similares de acolhimento”.

Em relatório feito por Farha (2015) para o Conselho de Direitos Humanos da ONU, segmentou-se a situação de rua em primária e secundária. A situação de rua primária é quando o indivíduo vive sem um abrigo ou lugar habitável, e a situação de rua secundária é quando o indivíduo não tem lugar de residência habitual.

Farha (2015) afirma que o termo “situação de rua” não só descreve a carência de moradia, como também identifica um grupo social. Dessa forma, a autora propõe um conceito tridimensional da situação de rua, baseando-se nos direitos humanos:

- a) A primeira dimensão se refere à ausência de moradia – a ausência tanto do aspecto material de uma habitação minimamente adequada quanto do aspecto social de um lugar seguro, para estabelecer uma família ou relações sociais, e participar da vida em comunidade.
- b) A segunda dimensão considera a situação de rua como uma forma de discriminação sistêmica e de exclusão social, e reconhece que a privação de um lar dá lugar a uma identidade social através da qual as pessoas em situação de rua formam um grupo social sujeito à discriminação e estigmatização.
- c) A terceira dimensão reconhece as pessoas em situação de rua como titulares de direitos que são resilientes na luta pela sobrevivência e dignidade. Com uma compreensão

única dos sistemas que negam seus direitos, deve-se reconhecer as pessoas em situação de rua como agentes centrais da transformação social necessária para a realização do direito a uma moradia adequada (Farha, 2015, p. 5).

Neste presente trabalho assumimos a definição de População em Situação de Rua designada pelo Governo Federal Brasileiro, conforme o Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009, que institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPR):

Grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, e que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória (Brasil, 2009, Art. 1, p. único).

O Governo Federal chegou à elaboração deste termo a partir da colaboração da sociedade civil e de representantes do Movimento Nacional de População de Rua. Deve-se atentar ao fato de que no contexto brasileiro, muitas vezes as pessoas em situação de rua são chamadas de “moradores de rua”, porém essa denominação carrega estigma. A terminologia mais adequada é “pessoa em situação de rua”, pois este grupo não firma um vínculo concreto com a rua, estar na rua não é uma condição definitiva, é algo temporário, que pode ser mudado conforme o indivíduo obtenha acesso a direitos básicos.

De acordo com Machado (2019), citando Vieira; Bezerra e Rosa (1992), os indivíduos podem se relacionar com a rua de diversas formas.

A rua pode ter pelo menos dois sentidos: o de se constituir num abrigo para os que, sem recurso, dormem circunstancialmente sob marquises de lojas, viadutos, ou banco de jardins ou pode constituir-se em um modo de vida, para os que já tem na rua o seu habitat e que estabelecem com ela uma complexa rede de relações. Seria possível identificar três situações diferentes em relação a permanência na rua: ficar na rua – circunstancialmente; estar na rua – recentemente; ser da rua – permanentemente. [...] Essas situações podem ser dispostas num continuum, tendo como referência o tempo de rua; à proporção que aumenta o tempo, se torna estável a condição de morador. O que diferencia essas situações é o grau maior ou menor de inserção no mundo da rua (Vieira; Bezerra; Rosa, 1992, p. 93-94 apud Machado, 2019, p. 132).

Ainda para os autores, as pessoas que “ficam na rua” configuram-se por uma situação circunstancial, devido a precariedade das condições de vida, seja pelo

desemprego, ou por estarem chegando na cidade em busca de emprego, de tratamentos ou de parentes. Estes, devido ao medo da violência e da condição vulnerável, passam as noites em rodoviárias, albergues, ou locais públicos de movimento. Já, as pessoas que “estão na rua”, são aquelas que já não consideram a rua um lugar tão ameaçador, e estabelecem relações com outras pessoas que vivem na ou da rua, fazendo “bicos” como estratégia de sobrevivência. São os guardadores de carro, descarregadores de carga, catadores de papéis ou latinhas. Por sua vez, as pessoas que “são da rua” são aquelas que estão nas ruas há muito tempo, sofrendo um processo de debilitação física e/ou mental, devido a tamanha vulnerabilidade com que vivem.

Além disso, existem diferentes critérios que caracterizam o fenômeno da População em Situação de Rua no Brasil. Silva (2009) aponta que, a PSR é um fenômeno urbano. Para a autora, “trata-se de uma estratégia pela qual as pessoas em situação de rua seguem para as grandes cidades”. Muitas vezes em busca de “melhores” condições de subsistência, já que nos grandes centros urbanos a circulação de capital é maior. De acordo com Costa (2005), citando Simões Júnior (1992, p.19-20), desde a antiguidade já eram registrados grupos habitando as ruas e vivendo quase exclusivamente da mendicância. Ao longo da história, morar na rua sempre esteve relacionado ao espaço urbano.

Silva (2009) também pontua que a PSR é um grupo heterogêneo, sendo esta uma das principais características que particularizam este segmento. Alguns autores até mesmo abordam o tema não só como “população”, mas como “populações”, por esse motivo. São diversas e diferentes as realidades que vivem cada pessoa em situação de rua. Podendo ser mulheres, homens, crianças, adolescentes, pessoas com deficiência, idosos etc. Estes, no entanto, muitas vezes compartilham fatores em comum: como a pobreza extrema, o desemprego, vínculos familiares fragilizados, a utilização de entorpecentes, a migração e o uso da rua e de albergues como local de moradia.

[...] as pessoas que utilizam a rua como espaço de moradia e sustento possuem características diversas em relação ao tempo de permanência na rua, às causas imediatas que as conduziram à situação de rua, às relações que estabelecem com o trabalho antes e após a situação de rua e ao perfil socioeconômico (Silva, 2009, p. 125).

Outra característica relevante, de acordo com a autora, é a relação da situação de rua com a pobreza. A pobreza é o fator essencial que vincula o fenômeno da situação de rua à estrutura da sociedade capitalista.

Nessa perspectiva, abordaremos a seguir os diferentes aspectos sociais e históricos que contribuíram e caracterizaram a formação do fenômeno da População em Situação de Rua.

### **3.1 Aspectos Sócio-Históricos de Formação do Fenômeno da PSR**

A situação de rua é causada pela interação entre fatores individuais e fatores sistêmicos. Apesar de já existirem pessoas vivendo nas ruas desde a antiguidade, é a partir da ampliação do modo de produção capitalista que ocorre a formação da população em situação de rua como um fenômeno. Para Tiengo (2018), o sistema capitalista e seu modo de produção acelerado é o principal problema quando se trata da situação de rua.

[...] preguiça e falta de esforço não justificam a existência do fenômeno população em situação de rua. Dessa forma, ao invés de imputarmos às pessoas que vivem nas ruas responsabilidade e culpa, indicamos o cerne do problema: o modo de produção capitalista. O processo de acumulação capitalista, constitutivo e consequente da teoria do valor-trabalho, gera uma superpopulação relativa e alguns que se encontram nesse grupo passam a compor a população em situação de rua (Tiengo, 2018, p. 139).

As cidades pré-industriais europeias se caracterizavam pela presença de indivíduos ocupando as ruas. Como estratégia de sobrevivência essas pessoas utilizavam a mendicância, também se associando a furtos e à prostituição. Devido a aspiração franciscana na época, havia uma idealização onde tinham-se os mendigos como santos, motivando a sociedade a ajudá-los. Porém, no século XIV, os valores religiosos não mais motivavam a ajudar os pobres, vendo-os com maus olhos. Então, neste período, com a morte de uma parcela considerável da população pela peste bubônica em 1348, foi aprovada a primeira lei contra a “vadiagem” (Tiengo, 2018).

A história do fenômeno da população em situação de rua remonta o surgimento das sociedades pré-industriais da Europa, no contexto da chamada acumulação primitiva do capital, em que camponeses foram desapropriados e expulsos de suas terras (Silva, 2009, p.25 apud Tiengo, 2018). Com a chegada da industrialização e os



cercamentos das terras comunais, a população vivendo nas ruas começou a crescer na Europa.

Durante o feudalismo, os servos deviam em determinados dias da semana trabalhar nas terras para o senhor feudal, e nos dias que sobravam podiam trabalhar para eles mesmos em terras comunais. Com o avanço da tecnologia e o aumento da produção, ocorreu o cercamento das terras comunais, as terras antes usadas pelos servos para subsistência, agora passaram a ser utilizadas para a criação de carneiros. Esses indivíduos que perderam suas terras e seus meios de subsistência, então, começaram a buscar trabalho nas indústrias que estavam emergindo. As condições de trabalho nas indústrias eram insalubres, e alguns dos trabalhadores não conseguiram se adaptar ao precário novo modo de vida. Muitos acabaram nas ruas, e foram divididos pela sociedade entre aptos e inaptos ao trabalho. Os inaptos recebiam uma licença para a mendicância. Os que eram considerados aptos, eram chamados de “vagabundos”, e era dito que não mereciam a caridade, porque eram vistos como preguiçosos e imorais. A sociedade era proibida de ajudá-los, e foram criadas leis severas que os puniam (Tiengo, 2018).

Caças humanas militares eram organizadas periodicamente para recolher os moradores de rua e, uma vez presos, eram com frequência sumariamente submetidos ao tronco, ao açoite e às vezes à forca. O ferrete era comum, assim como a perfuração da orelha, introduzida numa lei de 1572 que exigia que todos os vagabundos fossem “chicoteados e queimados através da cartilagem da orelha direita com um ferro quente de uma polegada de diâmetro”. A prisão de vagabundos era comum e eles eram frequentemente confinados na casa de correção (Snow; Anderson, 1998, p.32 apud Tiengo, 2018, p. 145).

Tiengo (2018) também aponta, citando Silva (2009, p. 25), que “as condições histórico-estruturais que originaram e reproduzem continuamente o fenômeno população em situação de rua na sociedade capitalista são as mesmas que deram origem ao capital e asseguraram a sua acumulação”.

A seguir, nos séculos XVI e XVII, o número de pessoas nas ruas da Europa tornava-se cada vez maior. Na década de 1630, um quarto da população de Paris era formada por pessoas que viviam da mendicância, tanto nas áreas urbanas como rurais. Holanda e Inglaterra também estavam ocupadas dessa maneira. Na Suíça, as pessoas que viviam da mendicância eram tratadas como uma doença contagiosa, e o Estado tentava avidamente encontrar métodos para combatê-los (Huberman, 1981 apud Cerqueira, 2011).

Após o período feudal, com a busca dos camponeses por trabalho nas cidades, havia mão-de-obra excedente e trabalho escasso nas fábricas. Cerqueira (2011), citando Silva (2006), afirma que “a população em situação de rua emergiu em decorrência desse contexto de desemprego em massa no qual se instaurou o pauperismo, alastrado por toda a Europa Ocidental ao final do século XVIII”. Nesse momento, cria-se um exército industrial de reserva, algo crucial para estimular a oferta e procura de trabalho, e a expansão do capital. Marx (2015, p. 857) afirma que: “a acumulação capitalista produz constantemente, e na proporção de sua energia e seu volume, uma população trabalhadora adicional relativamente excedente, isto é, excessiva para as necessidades médias de valorização do capital e, portanto, supérflua”.

Trindade (2017) observa que essa população excedente é formada pela elevação da composição orgânica do capital.

Tal população constitui o chamado exército industrial de reserva. Historicamente, essa massa de trabalhadores “sobrantes” foi formada pela elevação da composição orgânica do capital em sua parte constante (inserção de máquinas, aparatos tecnológicos, instalações etc.) em concomitância com a redução de sua parte variável (força de trabalho). Assim, quando o capital avança na implementação do processo produtivo, inserindo tecnologias, novos métodos de gestão da força de trabalho e novas formas de exploração e acumulação, a classe trabalhadora é expulsa do emprego e do circuito formal da produção de mercadorias (Trindade, 2017, p. 226).

Na Inglaterra, a crise financeira de 1866 trouxe o declínio da indústria da seda, e afetou as áreas da construção civil e ferroviária. Nesses ramos, o maquinário era algo dispendioso, portanto, era mais lucrativo a superexploração da mão-de-obra. Predominou-se o trabalho não especializado sobre o especializado, o que deixou profissionais como sapateiros e alfaiates desempregados, e tendo que recorrer à caridade. Os trabalhadores enfrentavam uma insegurança constante, mesmo com as condições ruins de trabalho, poderiam ser demitidos a qualquer hora, devido à grande oferta de mão-de-obra. Essa instabilidade de trabalho e o desemprego levou as pessoas a irem morar nos centros das cidades, sempre em busca de novas vagas de emprego. Esse excesso populacional piorou consideravelmente as condições insalubres das moradias e das ruas (Cerqueira, 2011).

Na Inglaterra, em Manchester, nesse período assumiu-se uma disciplina rigorosa de trabalho, aqueles que estavam desempregados eram vistos como

pessoas de mau-caráter. Por isso, muitos buscaram refúgio em Londres, onde havia instituições de caridade para acolhê-los. A cidade logo acumulou um grande número de pessoas nas ruas, que buscavam o emprego casual. As instituições de caridade que surgiram na época, como a Organização da Sociedade da Caridade (Charity Organization Society) fundada em 1869, objetivavam organizar e reprimir a mendicância, fazendo com que essas pessoas fossem logo reinseridas na sociedade do trabalho. Para isso, as Casas de Trabalho (*Workhouses*), como eram chamadas as instalações, onde as instituições de caridade recebiam essas pessoas, não ofereciam conforto e nem alimentação adequada, tentando estimular a busca por emprego o mais rápido possível. (Cerqueira, 2011)

Surgem, com aumento da população mais pobre nas cidades, uma forma mais acessível de moradia para os operários, os cortiços. Os cortiços eram lugares de habitação coletiva, em que viviam várias famílias em lares separados, mas que compartilhavam entradas e acomodações de uso coletivo. Essas habitações eram, por muitas vezes, insalubres, porque não havia saneamento adequado ou manutenção dos edifícios que abrigavam um grande número de famílias. Tais condições insalubres facilitavam a disseminação de doenças e epidemias, de forma que as doenças se espalhavam para todos nas cidades, inclusive os mais ricos. Por essa razão, as classes mais abastadas e o Estado passaram a ver os cortiços como um problema de controle social dos pobres que ameaçava o bem-estar da sociedade em geral.

Dentro desse contexto da vida nos cortiços, para as elites e o governo da época, ser pobre significava ser perigoso, propagando doenças, crimes, modos precários de vida e a desordem da sociedade.

Estar associado ao crime não era condição obrigatória para que o pobre espalhasse terror em toda a sociedade; sua rotina de vício e ócio já era suficiente para que fossem estigmatizados como uma “classe perigosa”. A lógica de pensamento entendia que, se os pobres carregam vícios, os vícios produzem delinquentes e os delinquentes são perigosos, logo, os pobres são perigosos (Chalhoub, 1996 apud Cerqueira, 2011, p. 64).

Nesse cenário existiam mundos diferentes, a fábrica, que era o lugar dos trabalhadores, o cortiço, um lugar de desordem e pobreza, e a rua, que era vista como uma extensão do cortiço, espaço em que os indivíduos se encontravam para praticar a desordem. As pessoas que viviam nas ruas, sem sequer os cortiços, também se

enquadravam nas “classes perigosas”. Rapidamente, a grande massa de pessoas nos bairros mais pobres começou a se espalhar, e começar manifestações para mostrar seu descontentamento. Além disso, entre crianças, jovens, adultos e idosos, muitas pessoas que viviam da mendicância e da caridade estavam espalhadas por Londres. Estimou-se que haviam cerca de vinte mil criminosos nos arredores da cidade. A massa de indivíduos violentos, que foi estimada em cento e cinquenta mil pessoas, era tida pelas classes dominantes como “desclassificados” que mereciam todo o rigor da polícia (Cerqueira, 2011).

Desse modo, a nova ética do trabalho ensinaria às camadas populares a terem prazer em serem úteis e a entenderem seus deveres para com a sociedade de classes. Dividindo a sociedade em dois polos distintos: de um se refere ao mundo do trabalho, “de outro, há o mundo da ociosidade e do crime estar à margem da sociedade civil – isto é, trata-se de um mundo marginal, que é concebido como imagem invertida do mundo virtuoso da moral, do trabalho e da ordem (...)” (Chalhoub, 1986, p. 43 apud Carvalho, 2006, p. 5).

Pode-se observar, que existe desde esse momento um processo de criminalização da pobreza. De acordo com Chalhoub (1996, p. 23), “a polícia age a partir do pressuposto da suspeição generalizada, da premissa de que todo cidadão é suspeito de alguma coisa até prova em contrário e, é lógico, alguns cidadãos são mais suspeitos do que outros”.

Em Londres, esse processo resultou em 13 de novembro de 1887, no chamado Domingo Sangrento, quando milhares de desabrigados e famintos invadiram locais públicos dos bairros mais abastados da cidade. Conforme narra Bresciani (1992, p. 48):

No outono de 1887, a tensão atinge seu ponto culminante. O espetáculo de centenas de homens pernoitando nas praças públicas próximas ao West End voltou a alarmar os proprietários londrinos. À observação: “o lugar mais bonito da Europa está transformado num sórdido acampamento de vagabundos”, os desempregados sob liderança de SDF (Federação Social Democrática) respondem com o slogan: “não à caridade, sim ao trabalho”. Quando, no final de outubro, milhares de desempregados e famintos invadem as praças, os parques e as ruas dos bairros mais ricos e elegantes da cidade, os proprietários chegam a afirmar que se a política não desse conta de “limpar as ruas” eles empregariam bandos armados para fazê-lo. O East End deixara de delimitar o espaço da pobreza, e a sociedade se defende com uma feroz repressão ao movimento dos desempregados no dia 13 de novembro – Domingo Sangrento (*Bloody Sunday*) -, expressando seu temor e sua força.

Visto como foi dada a formação da população em situação de rua em alguns dos países da Europa, no próximo tópico iremos discutir esse processo no contexto brasileiro.

### **3.2 Aspectos Sócio-Históricos de Formação do Fenômeno da PSR no Brasil**

Uma vez compreendidas as dinâmicas de formação da população em situação de rua na Europa, poderemos entender melhor a experiência brasileira em sua trajetória e dilemas, visto que o Brasil foi um país que passou pela colonização europeia, e, portanto, tem um contexto histórico e socioeconômico marcado por essa influência.

Dito isso, devemos nos atentar ao fato de que o primeiro regime de trabalho no Brasil foi a escravidão.

O escravo nunca foi concebido como um sujeito de direitos, e não podia nem sequer dispor de si, pois era somente uma propriedade do seu senhor e a ele devia obediência absoluta. A escravidão no Brasil foi, ao longo dos séculos, o único sistema capaz de garantir a produção econômica em grande escala, voltada para atender às demandas de várias partes da Europa (Ianni, 1994; Theodoro, 2004 apud Cerqueira, 2011, p. 67).

O papel do Estado era fazer a manutenção da ordem escravista. Enquanto na Europa, as configurações do trabalho estavam sendo reestruturadas pelo emergente capitalismo, contando com mão-de-obra livre e assalariada, no Brasil a economia era predominantemente escravista. Porém, eram as colônias brasileiras, quem abasteciam o capital comercial europeu (Rocha, 2021). A economia brasileira se baseava na produção de artigos tropicais para o mercado europeu. Havia duas classes sociais naquele período: o senhor e o escravizado. Já, o trabalho era visto como um castigo, pois os nobres não trabalhavam.

A Guerra do Paraguai, entre 1864 e 1870, colocou em evidência a relativa fraqueza da formação social escravista. De acordo com Rocha (2021), citando Ianni (1978), esse fato é um ponto de consenso entre os historiadores, de que a Guerra do Paraguai trouxe o declínio da Monarquia e da Escravatura, uma vez que logo após a guerra acelerou-se o desenvolvimento capitalista do Brasil. A formação escravocrata não era mais vantajosa perante a economia do capitalismo industrial, e disto, decorreram crises nas relações coloniais externas e internas (Rocha, 2011).

Para a autora, é nessa mudança de um regime de trabalho escravocrata para o modo de produção capitalista, que se identifica o surgimento da população em situação de rua brasileira. E, é devido ao fato de este ser um segmento muito negligenciado, que existe uma verdadeira lacuna histórica sobre essa população.

Em 1888 houve a abolição da escravatura, garantindo a liberdade de todos os escravizados. Seguiu-se o Período Republicano (1889-1930), momento em que, de acordo com Valladares (1991), havia no ideário dos legisladores e elites brasileiras, a noção de que o trabalho é o elemento ordenador da sociedade. Porque naquele momento o capitalista empreendedor precisava da força de trabalho, seja dos que antes eram escravizados ou dos imigrantes, era necessário colocar uma valoração positiva para garantir a mão-de-obra.

Segundo Cerqueira (2011), a mudança da escravidão para o trabalho livre foi parte de um processo amplo de reestruturação social e econômica. Mas, o autor ressalta que o trabalho braçal continuou sendo visto como uma atividade inferior, e a mão-de-obra recém-liberta permaneceu no trabalho do campo recebendo pouca remuneração. Ao final do século XIX, a população brasileira resumia-se em: uma elite branca, remanescentes de uma economia escravocrata em decadência; uma multidão de escravizados libertos; descendentes de indígenas; brancos empobrecidos; filhos bastardos; e imigrantes japoneses e europeus. Assemelhava-se ao exército industrial de reserva proposto por Marx. Tratava-se de uma massa marginal, pois essa população ainda não funcionava como um exército industrial de reserva (Theodoro, 2004 apud Cerqueira, 2011).

A Lei Eusébio de Queiroz, anterior ao momento da abolição, em 1850, foi assinada sob pressão da Inglaterra, para que fossem mantidos seus acordos comerciais. Essa lei proibia o tráfico de escravizados africanos transportados em navios, e admitia que os navios que fossem encontrados em território brasileiro fossem apreendidos, sendo penalizados os responsáveis, e as vítimas do tráfico fossem deportadas para seu porto de origem ou para outro ponto do Império Britânico (Souza; Souza, 2019 apud Rocha, 2021). Quando havia a impossibilidade dessas alternativas, esses indivíduos ficavam sob a tutela do Brasil, e já que eram agora pessoas “livres”, seriam lançadas às ruas à própria sorte, sem receber nenhum tipo de assistência, formando aglomerados de pessoas em situação de rua. (Rocha, 2021)

A Lei do Ventre Livre, de 1871, definiu que as crianças nascidas escravizadas no Brasil a partir daquela data seriam consideradas livres. Segundo Rocha (2021), os

mais beneficiados foram os senhores de escravos, pois ganharam a opção de escolher quando libertariam de fato essas crianças.

A opção libertar as crianças aos oito anos de idade e nesse caso, os senhores de escravos receberiam uma indenização ou poderiam permanecer como tutor dos filhos de escravos até os 21 anos quando, obrigatoriamente deveriam ser libertos, sem receber indenização. Dessa forma, a Lei do Ventre Livre resultou no cenário do país das primeiras crianças em situação de rua [...] (Rocha, 2021, p. 33).

Já, a Lei do Sexagenário, de 1885, concedeu a liberdade aos escravizados que tivessem mais de sessenta anos. Para Rocha (2021), essa lei ao invés de favorecer o povo negro, mais uma vez, os punia. Para ter sua liberdade, o escravizado teria que indenizar o seu senhor, trabalhando mais três anos ou até completar sessenta e cinco anos de idade. Estariam “livres”, então, para enfrentar as ruas.

A Lei Áurea, por fim em 1888, lançou inúmeros libertos as ruas, desempregados, sem moradia, e sem condições mínimas de sobrevivência. Cerca de 700 mil trabalhadores viviam em escravidão no país. Muitos destinaram-se à mendicância, a pequenos furtos e outros modos de vida menos dignos. E, não tiveram nenhum tipo de proteção social, nem pelo Estado, nem pela Igreja, ou outras instituições.

Esses indivíduos tiveram destinos diversos, mas, aponta Rocha (2021), que a literatura traz dois dos mais conhecidos: continuar no campo em busca de oportunidades nas fazendas ou ir para as cidades em busca de meio de sobrevivência.

Nas fazendas, os senhores não aceitavam ter que pagar pela mão-de-obra negra, e preferiam contratar imigrantes europeus.

Pois os fazendeiros preferiram divulgar, no exterior, notícias com promessas de empregos para lavouras e pequenas indústrias para captar mão de obra estrangeira. Atraídos pelas promessas de emprego grande quantidade de imigrantes chegaram ao Brasil para ocupar postos de empregos formais. Quando os negros foram obrigados a procurar as ruas e se isolar em regiões periféricas das cidades. As cidades de São Paulo, Rio de Janeiro e Salvador foram às cidades que mais receberam mais pessoas advindas do trabalho escravo (Rocha, 2021, p. 34).

Nas cidades, também havia um grande número de imigrantes ocupando os empregos fixos, tais como alemães, italianos, espanhóis e portugueses. A entrada de imigrantes europeus no país era fomentada por medidas como o decreto N.º528 de 28 de junho de 1890, conhecido como Lei Glicério, que regularizou o serviço de

introdução e localização de imigrantes, facultando a livre entrada de indivíduos aptos para o trabalho que não se achassem sujeitos de ação criminal no país de origem, tendo como exceção os “indígenas da Ásia ou da África”, para estes a permissão seria feita apenas com autorização do Congresso Nacional (Brasil, 1896, p. 1.424 apud Camargo, 2020). Segundo a autora, estas exclusões refletiam a ideologia ancorada na superioridade europeia. Só restava aos ex-escravizados os trabalhos mais insalubres. E para os que não conseguiam nenhum trabalho, somente o desemprego e as ruas.

Entra em vigor, nesta época, a lei da vadiagem, através do Código Penal de 1890, em seu art. 399, proibiu-se o trânsito e recolhia-se à cadeia pessoas que estivessem dormindo nas ruas, ou estivessem vestidas fora dos padrões estabelecidos pela elite, com seus valores de moral e bons costumes (Rocha, 2021). Para Carvalho (2006, p. 8), “ao marginalizar a mão-de-obra excedente, o Estado cria a contravenção da vadiagem, legitimada pelo código penal de 1889”. Passaram a ser alvo de repressão policial aqueles que não possuíssem meios de trabalho e moradia. Assim, como também eram punidos por exercer formas alternativas de subsistência, aquelas que estavam às margens das relações de produção dominantes. Como pode ser evidenciado no seguinte trecho do artigo 399:

“Capítulo XIII – Dos Vadios e Capoeiras.’ ‘Art. 399. Deixar de exercer profissão, offício, ou qualquer mistêr em que ganhe a vida, não possuindo meio de subsistência e domicílio certo em que habite; prover a subsistência por meio de ocupação proibida por lei, ou manifestamente ofensiva da moral e dos bons costumes:’ ‘Pena – de prisão cellular por quinze a trinta dias.” (Pierangelli, 1980, p. 316 apud Carvalho, 2006, p.8)

Outro fator relevante para a formação da população em situação de rua no Brasil foi a questão sanitária-higienista. Com a grande concentração de pessoas nas cidades naquele período, as condições de higiene e saneamento básico eram péssimas, o que promovia a propagação de doenças. O Rio de Janeiro ficou conhecido, no final do século XIX, como a capital de epidemias, com mais de meio milhão de habitantes. Segundo Valladares (1991), o Rio de Janeiro era tão ou até mais insalubre quanto Londres ou Paris, as epidemias tais como febre amarela, peste, cólera, varíola e tuberculose não poupavam ninguém, fossem crianças ou adultos, nem mesmo os imigrantes recém-chegados da Europa.



De acordo com Cerqueira (2011), os médicos sanitaristas tiveram um papel muito considerável, juntamente com o poder público, no alerta sobre a importância da higiene para a preservação da saúde coletiva. Os higienistas sociais, muito influenciados pelas teorias médicas francesas, estabeleceram uma estratégia de medicalização das cidades baseada na desinfecção dos lugares públicos, na drenagem de pântanos, no alinhamento das ruas, e no combate direto dos surtos epidêmicos principalmente no Rio de Janeiro, mas também em São Paulo (Valladares, 1991).

No entanto, Cerqueira (2011) ressalta que esses cuidados embora fossem com a saúde pública, eram voltados para a preservação do bem-estar e saúde das elites. Era por esse motivo que se priorizava, por exemplo, os cuidados contra a febre amarela mais do que os cuidados contra a tuberculose, embora a tuberculose fosse mais perigosa e matasse mais pessoas. Devido ao fato de que a febre amarela acometia mais os imigrantes recém-chegados atrapalhando os planos de “embranquecimento” do Brasil (Cerqueira, 2011). Ademais, segundo Chalhoub (1996), a tuberculose também atacava as cidades europeias, como, por exemplo, Paris, então o Brasil não carregava a “culpa” pela doença, já a febre amarela era uma mazela que não acometia Paris, mas atacava o Rio de Janeiro anualmente.

A política higienista além de ter como finalidade o bem coletivo, também tinha a ideia de “embelezar” as cidades, afastando das áreas urbanas centrais os pobres, as pessoas em situação de rua e os negros, criando uma estética que dava a ideia de inexistência da pobreza (Maricato, 1997 apud Cerqueira, 2011).

As péssimas condições de higiene da época estavam diretamente relacionadas com as habitações coletivas precárias em que viviam grande parte da população, eram as estalagens, casas de cômodos e sobretudo os cortiços. Os cortiços surgiram no Brasil por volta de 1860, eram habitações coletivas de infraestrutura precária, caracterizadas por ser mais de uma edificação em lote urbano, divididas em cômodos alugados, subalugados ou cedidos, tendo uma superlotação de indivíduos no mesmo ambiente, e contando com espaços de circulação comunitários (Chalhoub, 1996 apud Cerqueira, 2011). Valladares (1991), traz a citação de Abreu (1986), que definiu os cortiços como “imunda, nojentas e asquerosas pocilgas, sem ar nem luz, e sempre encharcadas de lodo e porcaria”. Um dos cortiços que ficaram mais conhecidos no Rio de Janeiro chamava-se “Cabeça de Porco”, abrigava cerca de 4 mil pessoas. Essas habitações foram o foco da higienização dos médicos-sanitaristas.

Sucederam-se, neste período revoltas populares que marcaram as classes mais pobres novamente como “classes perigosas”: a Revolta do Vintém em 1880, a quebra dos lampiões em 1882, a quebra de bonde e trens no início do século XX, e a Revolta da Vacina em 1904. A Revolta da Vacina foi desencadeada pelas campanhas sanitárias do médico Oswaldo Cruz, nesse momento da história, a população se revoltou e foi repreendida duramente. Aqueles que estavam nas ruas foram banidos para outros estados, tais como desempregados, pedintes e pessoas sem documentação (Maricato, 1997 apud Cerqueira, 2011).

O fim dos cortiços veio em 1930. As pessoas que habitavam foram removidas violentamente. Como no caso do cortiço “Cabeça de Porco” que foi interdito em 26 de janeiro de 1893, as pessoas que lá moravam tentaram levar o que podiam, telhas, cadeiras, móveis, e outros objetos de uso (Chalhoub, 1996).

O prefeito Barata, num magnânimo rompante de generosidade, mandou “facultar à gente pobre que habitava aquele recinto a tirada das madeiras que poderiam ser aproveitadas” em outras construções. De posse do material para erguer pelo menos casinhas precárias, alguns moradores devem ter subido o morro que existia lá mesmo por detrás da estalagem. Um trecho do dito morro já parecia até ocupado por casebres, e pelo menos uma das proprietárias do Cabeça de Porco possuía lotes naquelas encostas, podendo assim até manter alguns de seus inquilinos. Poucos anos mais tarde, em 1897, foi justamente nesse local que se foram estabelecer, com a devida autorização dos chefes militares, os soldados egressos da campanha de Canudos. O lugar passou então a ser chamado de “morro da Favela”. (Chalhoub, 1996, p. 17).

Através deste trecho, vemos como o fim dos cortiços deu vez à formação das favelas. Por sua vez, a favela é, naquele momento, segundo Cerqueira (2011), citando Silva e Barbosa (2005), um lugar sem infraestrutura urbana, sem água, luz, esgoto, coleta de lixo, sem arruamento, sem ordem, sem lei, sem moral e miserável. O autor descreve a favela como uma cidade dentro da cidade. Se estava longe dos olhares do Estado e das elites, as pessoas poderiam permanecer naquele local, do contrário a resposta do Estado seria diferente.

Com a chegada da industrialização e o avanço do desenvolvimento capitalista, houve mudanças e reformas nos dinamismos das cidades. Particularmente no Governo Rodrigues Alves (1902-1906), as cidades brasileiras passaram a ser “modernizadas”, e foram construídas avenidas, praças, jardins, iluminação pública, bondes, luz elétricas, saneamento, teatros, cinemas etc. (Rocha, 2021). Porém, essas reformas eram somente para os centros das cidades, e buscavam afastar cada vez

mais as classes mais pobres (Singer, 2019 apud Rocha, 2021). A “limpeza” das cidades era dada continuidade, assim como no caso dos cortiços, foram demolidas moradias populares e quarteirões, deixando muitas pessoas nas ruas.

De acordo com Rocha (2021), a consolidação da industrialização aumentou as desigualdades, e novas formas de pobreza surgiram a partir delas, em um novo contexto da “crise da sociedade salarial”. Começaram a surgir movimentos operários e movimentos grevistas impulsionados pelos imigrantes europeus. E, estes eram duramente reprimidos pela polícia. A autora narra que durante a Era Vargas, esses conflitos operários passaram a ser mediados, na década de 1930/1940.

A industrialização passou, nos anos seguintes, a ser vista como forma de resolver os problemas causados pelo subdesenvolvimento. No governo JK (1956-1961), buscou-se um modelo de desenvolvimento voltado para o crescimento econômico acelerado. Esse modelo impulsionou o país a crescer, porém as desigualdades sociais foram acentuadas. Uma pequena parcela da população, as classes mais abastadas, possuíam a maior parte da renda, enquanto uma grande parcela de pessoas ainda vivia na extrema pobreza.

No período do governo militar, a perseguição contra as classes mais pobres, e contra a população em situação de rua continua com a repressão da polícia. Através do Ato Institucional nº 5, em 1968, objetivou-se fazer um “desfavelamento” das cidades, “[...] o processo de higienização social nas áreas urbanas consistia em despejos violentos com o objetivo de desocupar áreas valorizadas para serem incorporadas pelo processo de modernização capitalista, conservador e excludente” (Lopes e Mendonça, 2009 apud Rocha, 2021).

As décadas de 1970/1980 são marcadas pela hostilidade e agressão do poder público [...] ações truculentas de despejos, perseguição sistemática a esta população. Os fatos mais graves foram à proibição de catar papelão, a expulsão das praças com jatos de água de carros-pipa e o cerceamento do direito de ir e vir mediante o gradeamento de praças e baixos de viadutos, dando início a chamada arquitetura da exclusão (Rosa, 2005, p.16 apud Rocha, 2021, p. 38)

É durante esse período que começam a acontecer as primeiras organizações dos movimentos das pessoas em situação de rua, em busca da garantia de seus direitos, juntamente com setores da sociedade civil.

Com a chegada da redemocratização do país, se deu início às discussões a respeito de uma cidadania ativa, buscando a ampliação de seus direitos e participação política, por meio do Estado e dos movimentos sociais (Rocha, 2021).

O que podemos observar, a partir desse breve apanhado histórico, é que no Brasil, assim como em outros lugares do mundo, as primeiras políticas para as pessoas em situação de rua que vieram a existir foram a repressão e a violência. As políticas de higienização, criadas com a nova sociedade industrial e capitalista, estiveram presentes na tentativa de situar as classes mais pobres longe dos olhares das elites, em lugares mais remotos ou outros municípios. Trata-se de criminalizar a pobreza, em um ideário individualista, de que se um problema não pode ser visto, portanto ele não existe.

### **3.3 Vulnerabilidade e Exclusão Social**

A expressão vulnerabilidade não possui um único significado na literatura. Para alguns autores, vulnerabilidade é a suscetibilidade à pobreza, para outros, a vulnerabilidade é um sintoma da pobreza, e ainda, para outros a vulnerabilidade é uma das dimensões da pobreza. De toda forma, a condição de pobreza é um fator determinante do estado de vulnerabilidade.

Segundo Costa *et al* (2018), Castel (1998) apresenta uma definição de vulnerabilidade baseada na condição social onde os indivíduos estão situados entre a integração e a desfiliação social. O autor propõe três zonas diferentes. A zona de integração, que é onde o indivíduo está situado em inserções de trabalho estáveis e tem relações de proximidade fortes entre família, vizinhança e outras relações sociais e comunitárias. A zona de desfiliação, que é o lado oposto da integração, um lugar onde o indivíduo não tem trabalho e está isolado das suas relações sociais. E, a zona de vulnerabilidade, que está localizada no meio destes dois últimos polos, é o lugar onde o indivíduo tem uma inserção precária no mundo do trabalho e suas relações sociais de proximidade são marcadas pela fragilidade.

Ao abordarmos essas três zonas diferentes, devemos nos atentar ao fato de que os indivíduos também podem transitar entre elas. Ao descrever a zona de vulnerabilidade como um lugar estratégico, conforme Costa *et al* (2018), Castel (1998, p. 26) afirma que “é um espaço social de instabilidade, de turbulências, povoado de

indivíduos em situação precária em sua relação com o trabalho e frágeis em sua inserção relacional”.

Desde o início da industrialização, com a utilização de novos meios acelerados de produção, e com a chegada das reformas neoliberais ao final do século XX, ocorreu uma forte flexibilização e precarização das relações de trabalho, o que reduziu o acesso aos direitos básicos e a proteção social. Essa falta de proteção social e perda de direitos é o que resulta na incidência de inúmeras pessoas na zona de vulnerabilidade. Esse processo é chamado por alguns autores de “sequestro de cidadania” (Souza, 1994 apud Abreu; Salvadori, 2015).

O abandono dos governos em exercer a função do Estado de proteção social, e delegar ao setor privado o controle das principais esferas de decisões é, para Farha (2015), uma das causas inter-relacionadas à situação de rua. Para a autora, surge a partir do abandono da função central dos governos “a falta de regulação do mercado de trabalho, a redução das taxas de imposto para as pessoas e empresas mais ricas, as remoções causadas pelas indústrias extrativas, as barragens e outras obras, a privatização da infraestrutura e dos serviços, os empréstimos abusivos e muitos outros fatores (...)”.

Além disso, outro termo importante quando se trata da vulnerabilidade são os “riscos”. Os riscos sociais para Castel (1998), segundo Costa *et al* (2018), designam a situação do trabalhador desprovido das proteções clássicas do mundo do trabalho. Os riscos são a contrapartida necessária da vulnerabilidade.

(...) Moser enumera um conjunto mais amplo de riscos (catástrofes naturais e ambientais, riscos alimentares, riscos sanitários, riscos políticos), enquanto abandona o conceito de risco social tal como utilizado na tradição bismarkiana e por Castel. O desemprego, as migrações e os choques econômicos são tratados como riscos alimentares; por sua vez, as doenças, a invalidez, a velhice e as epidemias são consideradas riscos sanitários (Moser, 1998 apud Costa *et al*, 2018, p. 13).

A vulnerabilidade está ligada intrinsecamente com as condições em que vivem as pessoas em situação de rua, e com as causas que as levam para as ruas, e que as fazem permanecer nelas. Desde ter seus vínculos rompidos e a falta de acesso a seus direitos, as ruas denunciam problemas sociais existentes, sendo um reflexo de um caos social presente na sociedade (Moreira, 2021). Para o autor, as vulnerabilidades presentes nas ruas se mostram de várias formas, através da violência, da fome, da falta de moradia e da carência de uma vida digna.

A exclusão social, por sua vez, é um fenômeno complexo que envolve dimensões políticas, econômicas e sociais, que implica na estigmatização e exclusão dos indivíduos do convívio social (Moreira, 2021).

Sawaia (2001) afirma, citando Xiberras (1993, p. 21), que “excluídos são todos aqueles são rejeitados de nossos mercados materiais ou simbólicos, de nossos valores”. Dessa forma, uma vez que a população em situação de rua não é um grupo economicamente ativo (em certa medida) são abafados pelo sistema e pelas estruturas sociais (Moreira, 2021). Esses indivíduos são vistos pelo sistema como “sobrantes”. Na sociedade de consumo, todos dependem do mercado, e dependem de vender sua força de trabalho. Mas o mercado não precisa de todos, e os que não conseguem vender sua força de trabalho (a única moeda de troca existente) simplesmente “sobram” (Costa, 2005).

A exclusão social também se relaciona com a pobreza. Sawaia (2001, p. 22) argumenta que “toda situação de pobreza leva a formas de ruptura do vínculo social e representa, na maioria das vezes, um acúmulo de déficit e precariedades”. Porém, a autora aponta que a pobreza não significa necessariamente a exclusão, embora possa conduzir a ela.

Abreu e Salvadori (2015) também afirmam que o processo de exclusão social tem a pobreza como fator preponderante, mas não está relacionada somente com a pobreza econômica. Ela está relacionada com a perda da autonomia emancipatória, não ser um sujeito capaz de comandar seu próprio destino.

Os autores Abreu e Salvadori (2015) apresentam a definição de exclusão social de Leal (2011), que a divide em três conjuntos. O primeiro deles é a “relação da exclusão social com a fragilização e/ou ruptura dos laços sociais que integram o indivíduo à sociedade”. Na visão de Escorel (1999), esta ruptura de vínculos pode se dar em cinco dimensões: econômico-ocupacional, sociofamiliar, da cidadania, das representações sociais e da vida humana.

O segundo conjunto, de acordo com os autores, é a “exclusão social como alijamento de direitos ou como a não cidadania a relaciona com a negação dos direitos humanos e sociais considerados básicos e universais na sociedade contemporânea”. E, o terceiro conjunto trata-se da “exclusão social como conjunto de privações e vulnerabilidades relacionais, em processos de contradição”. Nesse terceiro conjunto, incluem-se a pauperização e a desigualdade social.

Vemos que a exclusão social é um processo de negação de cidadania. É uma falha em uma sociedade democrática, já que nem todos são vistos como detentores de direitos.

Outro aspecto que caracteriza a população em situação de rua é a invisibilidade social. Para Moreira (2021), a invisibilidade social é um processo de marginalização, que estigmatiza um grupo, e faz com que este não se sinta integrado ao corpo social.

A questão da vivência nas ruas é tão complexa que envolvem simbologias que são criadas e que são naturalizadas pelas relações sociais, onde as pessoas em situação de rua são vistas como seres desviantes, não merecedores de direitos e, em alguns casos, nem reconhecidas como seres humanos são (Moreira, 2021, p. 35).

Esse contexto de vulnerabilidades e exclusão social está refletido nas vidas das pessoas em situação de rua, desde a falta de moradia, como também no rompimento das relações humanas, a falta de vínculos de trabalho, ao acesso limitado de seus direitos de saúde e alimentação adequada, a estigmatização e discriminação que enfrentam todos os dias, as violências e abusos que sofrem nas ruas. Por isso, é preciso a implementação das políticas públicas em diferentes esferas que sejam capazes de dar visibilidade a PSR como sujeitos de direitos.

#### 4 CENÁRIO ATUAL DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO BRASIL

O Censo Demográfico de 2022 feito pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) é a principal fonte de informação sobre a situação de vida da população em cada um dos municípios e localidades do Brasil. De acordo com o site oficial do Instituto<sup>1</sup>, o Censo Demográfico tem por finalidade contar os habitantes do território nacional, identificar suas características e revelar como vivem os brasileiros, e produzir informações imprescindíveis para a definição de políticas públicas e a tomada de decisões de investimentos do setor privado e do setor público.

O Censo 2022 contabilizou 203.080.756 milhões de brasileiros. Conforme os dados apresentados, existem no Brasil um total de 90.704.582 milhões de domicílios. Estes são distribuídos em: 90.534.061 particulares permanentes; 66.004 particulares improvisados; e 104.517 coletivos. Particular permanente é definido pelo IBGE (2022) como um domicílio que foi construído a fim de servir exclusivamente para habitação e, na data de referência, tinha finalidade de servir de moradia a uma ou mais pessoas. O particular improvisado é um domicílio localizado em uma edificação que não tenha dependências destinadas exclusivamente à moradia (por exemplo, dentro de um bar), como também os locais inadequados para habitação e que, na data de referência, estavam ocupados por moradores, e o coletivo é uma instituição ou estabelecimento onde a relação entre pessoas que nele se encontram, moradoras ou não, na data de referência, era restrita a normas de subordinação administrativas (IBGE, 2022).

O Censo Demográfico é feito através da coleta de informações da população domiciliada. Para que o indivíduo seja recenseado é preciso que tenha um domicílio permanente. Portanto, as pessoas que moram nas ruas não são recenseadas, ou seja, não fazem parte da contagem. Vemos, então, que a população em situação de rua está excluída da maior fonte de informações sobre a população brasileira. Fonte essa que é relevante para a definição das agendas de políticas públicas no país.

De acordo com Silveira (2023), o gerente técnico do Censo 2022, Luciano Duarte, afirmou que “mesmo as pessoas que moram em situação de precariedade extrema, em alguma estrutura domiciliar muito inadequada, serão recenseadas”. Isso

---

<sup>1</sup> IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **O IBGE**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/acesso-informacao/institucional/o-ibge.html>>. Acesso em: 30 out. 2023.



significa que pessoas que vivem em moradas extremamente precárias, como trailers, barracas e carros entraram no Censo. Silveira (2023) aponta que há uma contradição nessa afirmação, pois ao ser questionado se esses meios podem ser considerados moradias permanentes, Duarte salienta que “esses exemplos não constituem moradias permanente em hipótese alguma, estando ou não localizadas em um endereço fixo”.

Além disso, Silveira (2023) aborda a ocorrência de um claro retrocesso legislativo, já que em dezembro de 2009, com o decreto presidencial que instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua, recomendou-se a contagem da população de rua pelo IBGE. Mas, após dez anos, um decreto feito pelo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos revogou a referida recomendação, e revogou também a instituição do Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua.

Devemos observar que, de fato, fazer a contagem de uma população não domiciliada é algo mais desafiador do que fazer a contagem de uma população com endereço fixo. Natalino (2023) afirma que em realidade estamos limitados a medir, *strictu sensu*, somente as pessoas em situação de rua que o Estado consegue enxergar.

No entanto, apesar dos desafios, é indispensável a contagem e a apuração de dados sobre a população em situação de rua, para que possam ser desenvolvidas políticas públicas eficazes, e garantir os direitos básicos de cidadania destes indivíduos. Um exemplo da relevância destes dados está refletido na dificuldade que o Ministério da Saúde teve durante o período pandêmico de alocar a quantidade certa de vacinas contra a covid-19 para a PSR (Natalino, 2023). Essa ocorrência, nos mostra que, sem dados compatíveis sobre um segmento populacional, a atuação dos serviços públicos em função destes fica gravemente restringida.

É por esse motivo, que nos próximos tópicos deste capítulo, abordaremos a estimativa do tamanho e a distribuição geográfica da população em situação de rua no Brasil, e o perfil demográfico deste grupo com base em dados disponibilizados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), e pelo Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC).

#### **4.1 Estimativa do Tamanho e Distribuição Geográfica da PSR**

A primeira contagem oficial da população em situação de rua, denominada “Rua Aprendendo a Contar – Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua”<sup>2</sup>, publicada em 2009, foi desenvolvida pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) entre agosto de 2007 e março de 2008. Essa pesquisa realizou uma contagem em 71 cidades de todo o Brasil, sendo, 23 capitais e 48 cidades com população acima de 300 mil habitantes. Foram excluídas da pesquisa São Paulo, Belo Horizonte, Recife e Porto Alegre, já que estas capitais já faziam levantamentos semelhantes aos da pesquisa. Foram identificadas 31.922 pessoas em situação de rua distribuídas nas 71 cidades nesse período (Cunha; Rodrigues, 2009).

A pesquisa “Aprendendo a Contar” foi a última contagem oficial da população em situação de rua no Brasil. E, desde de então, o país não conta com dados oficiais. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) buscou contornar essa situação, apresentando uma estimativa do número de pessoas em situação de rua no Brasil. A primeira estimativa foi realizada em 2015, sendo atualizada em 2020 no começo da pandemia, e depois, foi publicada uma análise da evolução no quantitativo de pessoas desse grupo até 2022 (Natalino, 2023).

Natalino (2023) utilizou como fontes para a estimativa publicada em 2022, dados do Censo Suas, mas também se serviu do CadÚnico, atualizando a pesquisa desde o último Censo Suas (2021) até o último dado do CadÚnico disponível (julho de 2022).

O Censo Suas é um processo de monitoramento feito pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Trata-se de uma coleta de informações sobre os padrões de serviços, programas e projetos realizados na esfera de ação do Suas e de seu controle social. O Censo Suas é operacionalizado por meio de um sistema eletrônico de informações, e realizado pela Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) em conjunto com a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), através de questionários que são preenchidos pelos gestores e conselhos municipais e estaduais de assistência social (Brasil, 2022). Essa é a principal fonte de dados sobre a PSR, já que desde 2013 é obrigatório que as secretarias municipais de assistência

---

<sup>2</sup> CUNHA, Júnia Valéria Quiroga da; RODRIGUES, Monica. Rua: aprendendo a contar. Pesquisa nacional sobre população em situação de rua. In: **Rua: aprendendo a contar. Pesquisa nacional sobre população em situação de rua**. 2009. Disponível em: <[https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Livros/Rua\\_aprendendo\\_a\\_contar.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Livros/Rua_aprendendo_a_contar.pdf)>. Acesso em: 30 out. 2023.

social informem se possuem levantamento ou pesquisa que aponte o número de pessoas em situação de rua no município e, caso tenham, informar quantas pessoas estão nessa condição (Natalino, 2023). A pergunta feita pelo questionário aos gestores é “o órgão gestor possui levantamento ou pesquisa nos últimos doze meses que aponte o número de pessoas em situação de rua no município?”.

Além disso, as unidades de acolhimento do Suas (incluindo abrigos para adultos e famílias), informam anualmente através do Censo, quantas pessoas estão acolhidas no momento, quantas foram acolhidas ao longo do ano, e a capacidade máxima de atendimento do local, número de vagas ou leitos (Natalino, 2023).

Por sua vez, o Cadastro Único é, conforme o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, um grande mapa das famílias de baixa renda no Brasil. É através desse cadastro que as famílias podem receber benefícios sociais, como o Bolsa Família. O CadÚnico serve para dar apoio à implementação de políticas públicas, de forma que o Governo Federal, Estados e Municípios utilizam informações disponibilizadas pelos núcleos familiares para se atualizarem sobre situações de riscos e vulnerabilidades da população em situação de pobreza e extrema pobreza (Brasil, 2022). É por meio dele que se obtêm o número de famílias em situação de pobreza por município.

Segundo Natalino (2023), as equipes do CadÚnico dos grandes municípios vêm, na última década, aprimorando o trabalho de busca ativa da população em situação de rua. O número de famílias em situação de rua é informado desde setembro de 2012, todos os meses, pelos municípios. E, por isso, o autor considera este um ótimo parâmetro para estimar o número real desse segmento populacional. Porém, atenta-nos a duas desvantagens desse sistema: “i) nem todas as pessoas em situação de rua estão no CadÚnico; e ii) nem todas as que estão no CadÚnico estão cadastradas como em situação de rua”.

Entretanto, mesmo que o CadÚnico tenha, com o passar dos anos, ampliado a quantidade pessoas em situação de rua cadastradas, esse número ainda é significativamente menor do que o total existente de pessoas em situação de rua, estimando-se a diferença, em julho de 2022, em 31% (Natalino, 2023). Por isso, Natalino (2023) verifica que o CadÚnico é uma boa fonte de informações, mas não substitui a necessidade de se realizar um novo estudo nacional de grande escopo dessa população.

São estimadas 281.472 mil pessoas em situação de rua no Brasil em 2022. Esse número é 38% maior que o valor estimado em 2019, e 211% maior que o valor estimado em 2012, uma década atrás, como podemos conferir na Tabela 1. Apesar deste disparo nos números da PSR, Natalino (2023) nota que o crescimento da população brasileira na última década foi de apenas 11%. Esse crescimento acelerado da PSR, se deu em ordem de magnitude superior ao crescimento vegetativo da população.

**Tabela 1 – Número de pessoas em situação de rua no Brasil (2012-2022)**

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

Fonte: Natalino (2023)

Em relação a 2019, o crescimento de 2020 é comparativamente modesto. Porém, o autor nos atenta ao fato de que em 2020, período da pandemia do Covid-19, os dados e informações coletados pelas instituições foram reduzidos.

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 dos dados produzidos sobre os atendimentos e procedimentos realizados (Natalino, 2023, p. 8).

Ademais, é possível que os desafios do momento pandêmico também tenham afetado os resultados do ano de 2021, em algum nível. Entretanto, houve um aumento

dos resultados entre 2021 e 2022, esse crescimento é compatível com a alta nos registros do CadÚnico (Natalino, 2023).

A tabela 2 mostra o número de municípios brasileiros que contavam com levantamento da população em situação de rua, registrados ano a ano, desde 2007, e o número total estimado da população em situação de rua para cada ano. Observamos que neste período de 2007 a 2021, houve um aumento ano a ano de municípios com levantamentos disponíveis, sendo 2021, o ano com maior quantidade de informações municipais. Ao mesmo tempo, que o número de municípios com levantamento foram aumentando, também cresceu o número total de pessoas em situação de rua.

**Tabela 2 – Número de municípios com estimativa de população de rua pelo ano de realização da estimativa e número total de pessoas em situação de rua nesses municípios ano a ano (2007-2021)**

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	1.057	47.091
2014	983	35.321
2015	834	48.339
2016	1.269	61.717
2017	1.391	72.682
2018	1.562	105.976
2019	1.594	118.835
2020	1.940	124.047
2021	1.998	181.885

Fonte: Natalino (2023).

Na Tabela 3, temos o número de pessoas em situação de rua por Grande Região, desde 2012 até 2022. Natalino (2023) constata que desde o ano inicial deste quadro, a região Sudeste concentra pouco mais de 50% do total da população em

situação de rua. Outro fato relevante é o aumento dos números na região Norte, desde o período da pandemia. Nessa região, os municípios que mais contribuíram para o crescimento foram Belém (Pará), Porto Velho (Rondônia), Manacapuru (Amazonas), Ji-Paraná (Rondônia) e Pacaraima (Roraima). O autor afirma que uma das explicações para isso, é que se trata de uma região de fronteira, tomando como exemplo Pacaraima, um município de pequeno porte, que conta com uma população em situação de rua de 3.531 pessoas. Além disso, na tabela, a segunda região com maior aumento entre 2019 e 2022 foi o Nordeste. Seguido pelo Sudeste, e pelo Centro-Oeste.

**Tabela 3 - 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

Fonte: Natalino (2023).

Outra informação relevante apontada pelo diagnóstico da População em Situação de Rua, publicado em agosto de 2023 pelo Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, é que 1 em cada 1.000 pessoas no Brasil estão vivendo nas ruas.

**Tabela 4 – 10 Municípios com maior número absoluto de pessoas em situação de rua cadastradas no Cadastro Único em dezembro de 2022.**

REGIÃO	UF	MUNICÍPIO	POPULAÇÃO TOTAL 2022	PSR NO CADASTRO ÚNICO 2022	% DO TOTAL DE PSR DO PAÍS
<b>Sudeste</b>	<b>SP</b>	<b>São Paulo</b>	<b>11.451.245</b>	<b>53.853</b>	<b>22,8</b>
Sudeste	RJ	Rio de Janeiro	6.211.423	13.566	5,7
Sudeste	MG	Belo Horizonte	2.315.560	11.826	5,0
Centro-Oeste	DF	Brasília	2.817.068	7.924	3,4
Nordeste	BA	Salvador	2.418.005	7.909	3,3
Nordeste	CE	Fortaleza	2.428.678	6.334	2,7
Sul	PR	Curitiba	1.773.733	3.477	1,5
Sul	RS	Porto Alegre	1.332.570	3.189	1,3
Sudeste	SP	Campinas	1.138.309	2.547	1,1
Sul	SC	Florianópolis	537.213	2.020	0,9
Total 10 municípios			32.423.804	112.645	47,7

Fonte: BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (2023).

Através da Tabela 4, podemos notar que os 10 municípios com maior número de PSR somam 48% do total da população em situação de rua no Brasil, sendo estes, São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Brasília, Salvador, Fortaleza, Curitiba, Porto Alegre, Campinas e Florianópolis.

São Paulo concentra um número de pessoas em situação de rua maior que a população total de 89% dos municípios brasileiros. No todo, o Sudeste (região com o maior quantitativo absoluto de população do Brasil), concentra a maior quantidade de pessoas em situação de rua, chegando a um total de 145.689 em dezembro de 2022, representando 62% do total do país.

#### 4.2 Perfil Demográfico da PSR no Brasil

De acordo com o diagnóstico da População em Situação de Rua publicado em agosto de 2023 pelo Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC), feito com base nos dados e informações disponíveis em registros administrativos e sistemas de Governo Federal, o perfil da pessoa em situação de rua se caracteriza como: majoritariamente masculino (87%), adultos entre 30 a 49 anos (55%), e de pessoas negras (68%, sendo 51% pardas e 17% pretas).

Além do Cadastro Único e do Censo SUAS, essa pesquisa também se baseou em sistemas como o Registro Mensal de Atendimentos (RMA), o Sistema de Informação de Agravos de Notificação (SINAN), o Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES) e o Sistema de Informação em Saúde para Atenção Básica (SISAB).

Contudo, é importante destacar que para um indivíduo ser incluído em sistemas como o Cadastro Único se faz necessário a apresentação do Cadastro de Pessoa Física (CPF) ou da certidão de nascimento, mas muitas das pessoas em situação de rua carecem desses documentos, e, portanto, é mais um desafio na contagem de dados.

Segundo o diagnóstico, uma das demandas mais recorrentes das pessoas em situação de rua é de serviços de documentação, principalmente a segunda via de documentos, tais como RG, CPF e certidões, já que estando nas ruas é muito comum que esses documentos sejam perdidos, deteriorados, roubados ou extraviados. Nesse caminho, 23% das PSR cadastradas no país informaram ser registradas em cartório, mas não possuem a certidão de nascimento. Esse percentual foi maior na Região Sul do país, com 34%, e menor no Nordeste, com 17%.

A população em situação de rua cadastrada é composta por 87,51% de pessoas do sexo masculino, e 12,49% do sexo feminino. Outro dado relevante é que 90% da PSR sabe ler e escrever, e 68% já teve emprego com carteira assinada; 10% das pessoas em situação de rua não sabem ler e escrever, apresentando um percentual maior no Nordeste de 19% e menor no Sul de 7%. Ademais, 17% das pessoas em situação de rua se autodeclararam pretas, e esse é um dado alarmante, visto que este segmento representa menos de 10% da população total do país, o que reflete o racismo estrutural e exclusão que marcam o Brasil.

Também chama atenção o percentual de 15% de pessoas em situação de rua com deficiência, entre estes, 47% possuem deficiência física, 18% possuem transtornos mentais (mesmo que não sejam necessariamente deficiências, são contabilizados dessa forma pelo CadÚnico), e 16% possuem deficiências visuais.

No que se refere ao local de nascimento, 37% das PSR nasceram no município em que estão localizadas, 59% nasceram em outro município e 4% (sendo 9.749 pessoas) nasceram em outro país. Deste total de imigrantes internacionais, 54% são

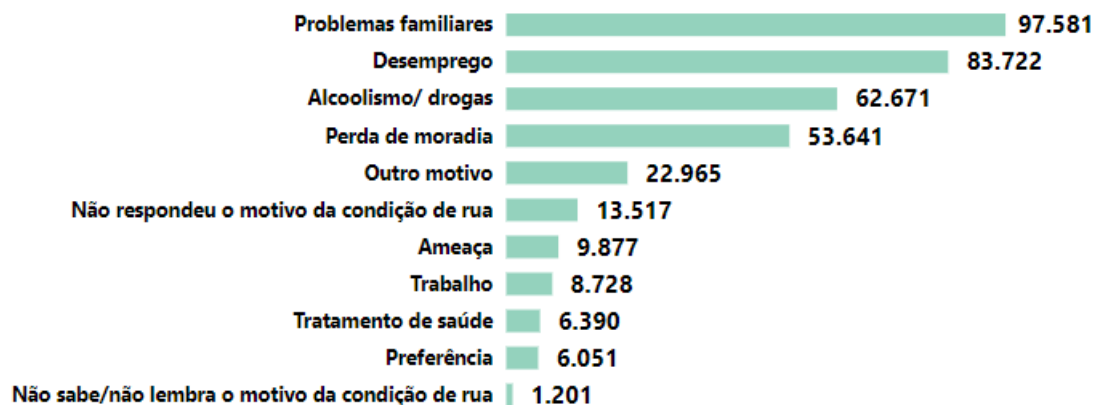


da América do Sul (sendo 43% destes, venezuelanos), em segundo lugar vêm os angolanos representando 23%, e em terceiro os afegãos, que representam 11%.

Um caso, que destoa do perfil nacional, é o Estado de Roraima, onde 94% do total de pessoas em situação de rua são de origem estrangeira, em grande parte venezuelanos<sup>3</sup>. Roraima também se diferencia do perfil brasileiro majoritariamente masculino e adultos, tendo um percentual de 38% de mulheres e 19% de crianças e adolescentes. No ano de 2009, Roraima tinha 67 pessoas em situação de rua, e passou para 5.867 em 2022.

Entre os principais motivos que levaram as pessoas para as ruas, conforme o Gráfico 1, foram apontados: problemas familiares (44%), desemprego (39%), alcoolismo e/ou uso de drogas (29%) e a perda de moradia (23%).

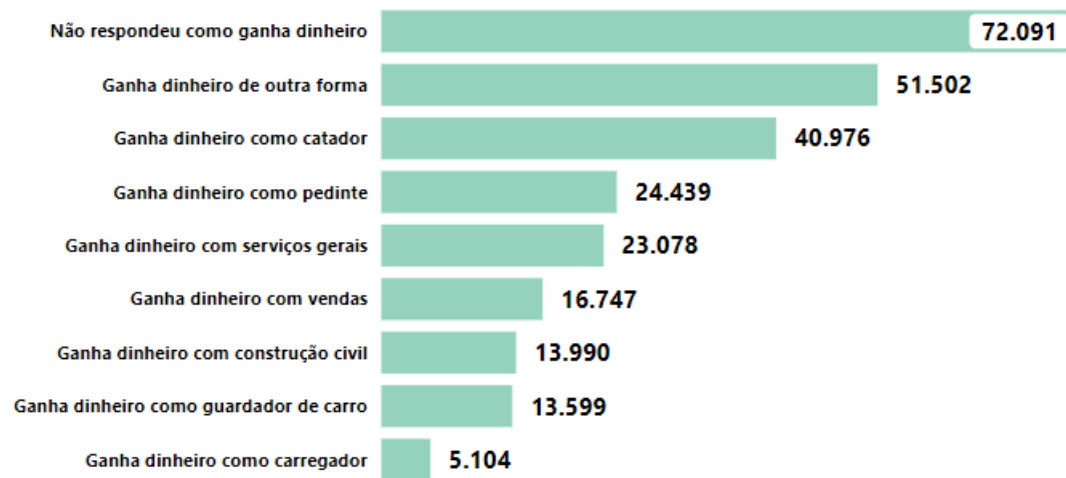
**Gráfico 1 – Principais motivos pelos quais passou a morar na rua**



Fonte: BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (2023).

No que é referente a qual a sua forma de ganhar dinheiro no dia a dia (Gráfico 2), a maior parcela da PSR cadastrada preferiu não responder essa pergunta, a segunda maior parcela de pessoas respondeu que catam latinhas, outros são pedintes, já outros trabalham em serviços gerais, vendas, em construção civil, guardando carros e como carregador.

<sup>3</sup> O Estado de Roraima faz fronteira com a Venezuela, país que vêm nos últimos anos enfrentando uma crise política, econômica e social, e por isso o estado recebe desde 2015 um grande fluxo migratório de venezuelanos que buscam fugir da crise (G1, 2024).

**Gráfico 2 – Forma de ganhar dinheiro no dia a dia**

Fonte: BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (2023).

Em relação aos locais para dormir, 55% das pessoas informaram que dormem na rua, sendo que na Região Nordeste, essa porcentagem passa a ser de 70%. No Sudeste 41% das PSR dormem em albergues. Além disso, 92% das PSR informaram que não vivem com suas famílias na rua, e 61% nunca ou quase nunca tem contato com seus parentes fora da condição de rua.

Utilizando-se de dados do Sistema de Informação de Agravos de Notificação (SINAN), o diagnóstico publicado pelo MDHC aborda outro aspecto de suma relevância, as violências contra pessoas em situação de rua. Entre 2015 e 2022, 2% (48.608) do total de notificações do SINAN foram motivadas pela condição de situação de rua da vítima, equivalendo a uma média de 17 notificações por dia. E, esse número ainda não é capaz de representar o total das violências contra essa população, já que muitas das vítimas não chegam a acessar o sistema de saúde, fazendo com que a informação não seja registrada pelos órgãos competentes.

Segundo a pesquisa, as principais vítimas da violência contra a PSR são homens negros e jovens. As pessoas pretas representam 14% dessa porcentagem, e pardas representam 55%, somando 69%. Em relação a faixa etária, 26% das vítimas possuem entre 20 a 29 anos, 25% estão entre 30 a 39 anos, 14% são crianças e adolescentes entre 10 a 19 anos, e 6% são idosos. 14% das vítimas no ano de 2022 possuíam alguma deficiência ou transtorno.

Os dados do SINAN mostram que as mulheres são um total de 13% da PSR, mas são elas as vítimas de 40% dos casos de violência notificados pelo sistema. Além disso, as mulheres transexuais correspondem ao grupo populacional mais recorrente entre as vítimas de violência nas ruas.

No que se refere ao tipo de violência sofrida pelas vítimas, 88% correspondem a notificações de violência física e 14% violência psicológica. Os autores da violência, em 39% dos casos, foram pessoas que as vítimas sequer conheciam.

Os estados com maior número de notificações de violências são: São Paulo com 23% dos casos, Minas Gerais com 22%, Bahia com 11%, Paraná com 7% e Rio de Janeiro com 4%.

O Estado do Ceará tem 8.790 pessoas em situação de rua, de acordo com dados do Cadastro Único de julho de 2023. Desse total de pessoas, 86,26% são do sexo masculino e 13,74% do sexo feminino. A PSR no Ceará é, em maioria, negra (83%, sendo 72,5% parda e 11% preta), e possuem entre 30 a 49 anos (55,3%). Das cidades com mais pessoas em situação de rua no Ceará, estão: Fortaleza, Caucaia, Maracanaú, Juazeiro do Norte, Sobral, Pacatuba, Crato, Maranguape, Pacajus e Russas.

De modo geral, podemos observar que as informações e dados fornecidos pelo Cadastro Único e outros sistemas, além de trazer uma estimativa do tamanho da população em situação de rua, traçam um perfil demográfico para este segmento, sendo uma fonte importante de informações. No entanto, vemos que ainda não é o suficiente, já que inúmeras pessoas não estão cadastradas nos sistemas, até mesmo porque muitos não possuem os documentos requeridos para o cadastro, e isso acaba por acentuar a invisibilização destes indivíduos perante os órgãos públicos. A contagem oficial da PSR, prevista desde dezembro de 2009 na Política Nacional para População em Situação de Rua (PNPR), se faz cada vez mais necessária para termos informações precisas e um estudo atualizado sobre esse grupo.

## 5 POLÍTICAS PÚBLICAS E POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

Política pública pode ser compreendida como uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público, que possui dois elementos fundamentais; a intencionalidade pública e a resposta a um problema público (Secchi, 2014). Isso quer dizer que a política pública é o tratamento para um problema visto como coletivamente relevante.

Melazzo (2010) define a política pública como um “curso de ação”:

Em um sentido restrito e imediato, podemos definir política pública como toda ação permanente e abrangente do poder público em uma determinada área de atuação, seja econômica, ambiental, urbana ou outras. Isto é, trata-se de uma linha de estratégias adotadas para se lidar com determinados objetivos/problemas, previamente selecionados, linha essa que se materializa/consubstancia, na maioria das vezes, através de princípios, diretrizes, objetivos e normas, mais ou menos explicitados através de planos, programas e projetos e, dependendo de cada caso, também de um arcabouço legal– a lei ou o conjunto de leis. (Melazzo, 2010, p.7).

A população em situação de rua é um grupo populacional vulnerável e emergente, o qual foi tratado ao longo das décadas com políticas higienistas, violentas e repressivas que buscavam afastar esses indivíduos dos centros urbanos, longe dos olhares das elites, sendo muitas vezes culpabilizados pela sua condição de extrema pobreza, como já mencionado nos capítulos anteriores.

Contudo, Rodrigues (2018) afirma que a Constituição Brasileira se opõe a ver a pobreza como um fracasso pessoal, e também verifica que erradicá-la é um dever do Estado, que tem de garantir o desenvolvimento, o bem-estar e a justiça.

Garantir o direito de todos os cidadãos é um papel do Estado, assim como, buscar mitigar a desigualdade social e reduzir a pobreza. Conforme o artigo 3º da Constituição Federal de 1988:

Art. 3º [...] I – construir uma sociedade livre, justa e solidária; II – garantir o desenvolvimento nacional; III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (Constituição, 1988).

Portanto, o desenvolvimento de políticas públicas para a população nas ruas é um dever do Estado, na busca pela garantia da dignidade humana. A dignidade da pessoa humana não se trata apenas da satisfação de necessidades básicas, como uma refeição ou um lugar para passar a noite, se trata de ter uma moradia, alimentação adequada e proteção social.

Com isso, discutiremos a seguir o desenvolvimento de políticas públicas para a população em situação de rua no Brasil, este segmento antes visto popularmente como “mendigos”, e que foi depois denominado “população” a partir do decreto 7.053 de 23 de dezembro de 2009.

### **5.1 Desenvolvimento de Políticas Públicas para a População em Situação de Rua no Brasil**

No Brasil, até meados do século XX, a assistência às classes mais vulneráveis era feita majoritariamente por iniciativas individuais e pelas instituições religiosas. As dificuldades vividas pelas classes mais pobres não eram consideradas uma questão estatal. Esse era um problema a ser tratado pela igreja, especialmente a Igreja Católica, que intervinha através de irmandades, congregações e grupos religiosos que de maneira sistematizada ou não exerciam a chamada caridade cristã, principalmente por meio de esmolas e doações (Priori, 2019).

As ações do Estado para com o segmento de pessoas que viviam nas ruas, ao longo do tempo, sempre foi de indiferença e desconforto diante do quadro que se abrangia na paisagem urbana (Costa, 2013).

A partir do século XX, a filantropia foi separando-se da caridade e sendo pouco a pouco absorvida pelo Estado. A assistência pública nessa época era feita por meio das instituições filantrópicas, que recebiam apoio financeiro do Estado para realizar iniciativas de assistência às camadas mais pobres, esse modelo foi predominante até a década de 1930 no país (Maximo e Melo, 2016 apud Priori, 2019).

Os anos 1970 e 1980 trouxeram muitas mudanças nesse cenário, a crescente urbanização do país trouxe uma população migrante que não conseguiu ser inserida no mercado de trabalho e acabou parando nas ruas (Priori, 2019). Em 1977, o autor Stoffels publicou a primeira pesquisa sobre pessoas nas ruas e a se ter conhecimento no Brasil, o estudo debateu sobre este fenômeno na cidade de São Paulo.

Nos anos 1980 e 1990 foram publicadas mais pesquisas sobre a população em situação de rua. As pesquisas da década de 1980 viam as pessoas em situação de rua como um grupo que não foi absorvido pelo mercado de trabalho, o chamado

lumpemproletariado<sup>4</sup>. Já na década de 1990, a PSR passou a ser vista pelos estudiosos como um fruto da exclusão social.

Uma das instituições marcantes no processo da conquista de direitos da população em situação de rua, nesse período, foi a Organização do Auxílio Fraternal (OAF), um projeto criado em 1955 pelas freiras católicas Oblatas de São Bento, que até o final dos anos 1970 desenvolvia uma série de atividades com pessoas que viviam nas ruas no centro da cidade de São Paulo (Priori, 2019).

De acordo com Priori (2019), as pessoas que vivem nas ruas nem sempre foram tidas como “população em situação de rua”, antes eram vistos muitas vezes apenas como “mendigos” e sua condição de extrema vulnerabilidade era tida como um fracasso pessoal, mas a partir da década de oitenta isso começou a mudar, consolidando-se no início do século XXI, conforme discutido anteriormente.

Contando com a ajuda de iniciativas das instituições filantrópicas e ONGs, a População em Situação de Rua começou a se auto-organizar na luta por seus direitos.

O forte apoio e o trabalho desenvolvido pelas instituições religiosas e entidades filantrópicas, dentre as quais a OAF e a Pastoral do Povo de Rua em São Paulo, além das primeiras pesquisas e estudos na área acadêmica, foram fundamentais para que se organizasse amplo movimento social no sentido de pressionar as autoridades para que se reconhecesse a problemática dos que viviam nas ruas e fosse elaborada uma política de atenção a esse segmento (Costa, 2013, p. 101-102).

Em 1995, ocorreu o primeiro movimento “O Grito dos Excluídos” feito pela Pastoral Social da Igreja Católica. Esse evento que acontece todo ano no mês de setembro em diferentes cidades em que a Pastoral atua, teve o objetivo de dar visibilidade aos direitos e necessidades das pessoas em situação de rua, buscando servir como uma forma de força e pressão junto às autoridades para cobrar ações do Poder Público que atendessem às populações mais pobres e excluídas (Costa, 2013).

O primeiro marco da luta até a aprovação da Política Nacional para a População em Situação de Rua acontece em 1995, com a realização do I Seminário Nacional sobre a População de Rua pela Prefeitura de São Paulo, por meio da Secretária Municipal do Bem-Estar Social, em conjunto com a Organização do Auxílio Fraternal (OAF) e outras entidades filantrópicas, contando com a presença de gestores de várias outras cidades e estudiosos do tema (Costa, 2013).

---

<sup>4</sup> O lumpemproletariado é, conforme Cinacchi (2020), um conceito marxista para definir um apanhado de indivíduos que estão concretamente marginalizados no processo de desenvolvimento do capitalismo enquanto classe explorada, estando também moralmente segregados.

Em 2001, ocorreu a Primeira Marcha do Povo da Rua em Belo Horizonte-MG, esse evento foi uma articulação coletiva entre os conjuntos de catadores e da população da rua (Machado, 2020). E foi nesse momento em que também foi criado o Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR), em junho de 2001. De acordo com Machado (2020), tal movimento foi importante para garantir a atenção das autoridades frente às políticas para a PSR, e logo no início do seu primeiro mandato em 2003, o presidente Lula firmou um compromisso com este evento de se encontrar anualmente com seus integrantes em uma data simbólica, a semana do natal.

Em 2004, ocorreu o primeiro Festival Lixo e Cidadania na cidade de Belo Horizonte-MG, um marco importante para que as propostas de uma política de atenção à população de rua chegassem até o Governo Federal (Costa, 2013). O Festival foi organizado pela Associação dos Catadores de Papel, Papelão e Material Reaproveitável (ASMARE), e funcionou como um espaço para debates entre o poder público, as instituições filantrópicas e religiosas, as ONGs e os representantes dos movimentos sociais na busca pelo reconhecimento de direitos pelo Estado (Machado, 2020).

Destaca-se neste período a importância das Prefeituras de Belo Horizonte e São Paulo, que foram pioneiras nos trabalhos para a luta pela garantia de direitos da PSR.

É conveniente destacar, aqui, as iniciativas das Prefeituras de Belo Horizonte e São Paulo, pioneiras no trabalho desenvolvido junto à população em situação de rua, realizando pesquisas, criando equipamentos sociais para atendimento a este segmento e implementando legislações para garantir o atendimento aos moradores de rua, antes mesmo de ser instituída a Política Nacional para a População de Rua (Costa, 2013, p. 103).

Foi durante a quarta edição do Festival Lixo e Cultura, que se formalizou o lançamento do Movimento Nacional da População em Situação de Rua (MNPR), com a contribuição do Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR), o festival promoveu um espaço de discussões e deliberações necessárias para a materialização de propostas relevantes para a PSR (Machado, 2020).

Essa maior mobilização por parte dos movimentos sociais e das autoridades veio com o acontecimento do Massacre da Sé, ocorrido entre os dias 19 e 22 de agosto de 2004 na cidade de São Paulo, quando quinze pessoas em situação de rua foram golpeadas na cabeça, sendo que sete delas morreram (Priori, 2019). Esta violência

brutal que aconteceu, tornou-se um marco histórico para a luta e organização da população nas ruas, e para a criação de um movimento social que as representa-se.

O episódio conhecido como Massacre da Sé atraiu atenção das manchetes internacionais, contudo casos de violência como esse já haviam acontecido anteriormente. Como o caso da Chacina da Candelária que ocorreu na cidade do Rio de Janeiro em 1993, onde oito jovens, seis menores de idade e dois adultos, foram assassinados nas escadarias da igreja da Candelária por policiais militares (Pinheiro e Rosas, 2018).

Através da iniciativa do Ministério de Desenvolvimento Social (MDS), contando com a ajuda do MNPR, nos dias 1 e 2 de setembro de 2005 aconteceu o I Encontro Nacional de População em Situação de Rua, em Brasília. O Encontro teve como objetivo identificar as demandas e desafios existentes para a criação de políticas públicas para a PSR. Segundo Machado (2020), esse evento além de proporcionar discussões para a formulação da Política Nacional, também contribuiu para a criação do texto da Lei nº 11.258, de 30 de dezembro de 2005, que altera a Lei Orgânica da Assistência Social e inclui o atendimento especializado para a população em situação de rua.

Foi a partir deste primeiro encontro que se discutiu a necessidade da realização de uma Pesquisa Censitária por Amostragem da População em Situação de Rua, anteriormente citada. Em 2006, a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), órgão vinculado ao MDS, disponibilizou um edital com apoio da UNESCO para contratar uma instituição de pesquisa que realizasse a contagem da PSR no Brasil (Machado, 2020). Entre os anos de 2007 e 2008 foi, então, realizada a Pesquisa Nacional sobre a população de rua, que amparou 71 municípios entre os maiores municípios do Brasil (Priori, 2019).

Outros avanços importantes que aconteceram anteriormente a instituição da Política Nacional para População em Situação de Rua foram, em 2009, o Art. N.º 60 do Decreto-Lei N.º 3.688/1941 que concedia a mendicância como contravenção penal passível de prisão de 15 dias a 3 meses foi revogado pela Lei 11.983 em 16 de julho, e em 11 de novembro daquele ano foi aprovado a Resolução CNAS N.º 109 que instituiu a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais do SUAS, sendo deste documento que surge o Serviço Especializado para População em Situação de Rua (SEPSR), este órgão que oferta o Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua, o Centro POP (Machado, 2020).



Em maio de 2009 aconteceu em Brasília, o II Encontro Nacional sobre a População em Situação de Rua. Neste encontro foram discutidos os resultados do I Censo e Pesquisa e das propostas da Política Nacional de Inclusão Social para PSR, e também entraram no debate os programas governamentais dos quais a PSR era restringida por falta de um endereço, como o Bolsa Família e Minha Casa Minha Vida (Machado, 2020).

Esse debate se estendeu nos eventos que sucederam ao II Encontro, como a Plenária Fala Rua, 15 ° Grito dos Excluídos e o 8 ° Festival Lixo e Cidadania. E finalmente, em dezembro de 2009 foi concretizada a Política Nacional para População em Situação de Rua por meio do Decreto N.º7.053. A instituição da política ocorreu em um ato solene na cidade de São Paulo, contando com a presença de uma parcela significativa da população de rua, catadores de material reciclável e dos movimentos sociais que estavam envolvidos no processo (Rodrigues, 2018).

O Decreto materializou todos os esforços do MNPR e das organizações da sociedade civil envolvidas ao longo dos últimos 20 anos, possibilitando a consolidação dos princípios, diretrizes e objetivos de uma Política que reconhece os direitos deste segmento e regulamento e orienta os órgãos administrativos e entidades públicas e privadas responsáveis pelo atendimento destas pessoas (Machado, 2020, p. 7).

Compreende-se que o estabelecimento da Política Nacional para População em Situação de Rua veio como um resultado de uma luta multilateral da qual diversos movimentos sociais participaram para que as pessoas que vivem nas ruas pudessem ser reconhecidas oficialmente pelo Estado como sujeitos de direito.

## **5.2 Avanços e Desafios Após a Instituição da PNPR**

A política nacional proporcionou conquistas significativas para o atendimento da população em situação de rua. Os principais objetivos que a Política Nacional para a População em Situação de Rua apresenta, conforme o Art. 7º do decreto N.º 7.053, são: facilitar o acesso seguro aos serviços públicos para a PSR; garantir a capacitação dos profissionais e gestores públicos para atender essa população; estabelecer a contagem oficial da população nas ruas; produzir dados e indicadores sobre a cobertura dos serviços públicos disponíveis para a PSR; promover educação permanente para fomentar uma cultura de respeito, ética e solidariedade entre a população em situação de rua e os demais grupos sociais; incentivar a pesquisa,

produção e divulgação de conhecimento sobre a população em situação de rua; implantar centros de defesa dos direitos humanos específicos para pessoas em situação de rua; apoiar a criação de canais de comunicação para denúncias de violência e sugestões para melhorar as políticas públicas destinadas a PSR; garantir acesso aos benefícios previdenciários, assistenciais e programas de transferência de renda conforme legislação vigente; estabelecer mecanismos de cooperação entre o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e o Sistema Único de Saúde (SUS) para melhorar os serviços oferecidos; adotar padrões mínimos de qualidade, segurança e conforto nos serviços temporários de acolhimento; implementar centros de referência especializados para atendimento da PSR no SUAS; implementar ações de segurança alimentar para garantir acesso contínuo e de qualidade à alimentação; e oferecer programas de qualificação profissional para facilitar a inclusão da população em situação de rua no mercado de trabalho.

Dentre os progressos que advém da instituição da PNPR, e da luta articulada junto com a ação do MDS e do MNPR, está a criação do Centro de Referência Especializado em População em Situação de Rua (Centro POP), unidade vinculada a proteção especializada de média complexidade no âmbito organizativo do SUAS, sendo um serviço socioassistencial voltado para o fortalecimento de vínculos sociais e comunitários para este grupo, ofertando um atendimento especializado e multiprofissional, e a garantia de seguranças socioassistenciais (Machado, 2019). Outro serviço que surgiu desta contínua luta, foram às Equipes de Consultório na Rua (ECRs), que fornecem serviços básicos de saúde às pessoas em situação de rua diretamente nas vias públicas, trabalhando com o monitoramento dos casos (Machado, 2019).

Além disso, a PNPR prevê a criação do Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para População em Situação de Rua (CIAMP). Esse órgão se trata de um comitê tripartite, formado pelo Estado e Sociedade Civil, que proporciona um espaço para debates e discussões em busca de aprimorar a PNPR (Machado, 2019).

O Centro de Referência Especializada para População em Situação de Rua (Centro POP) foi criado no dia 11 de novembro de 2009 sendo parte da consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), trata-se de um equipamento de política pública que tem por finalidade promover ações de amparo e proteção social para as pessoas em situação de rua, buscando apoiar e reverter o quadro de

vulnerabilidade em que se encontram (Pinheiro e Posas, 2018). As equipes do Centro POP buscam estimular os usuários do serviço à organização de suas vidas, resgatando o seu exercício da cidadania e reinserção social. Fazem parte da rede de acolhimento, Centros de Convivência, Pousadas Sociais e Albergues, onde os usuários podem almoçar, tomar banho, jogar, participar de oficinas, resolver questões relacionadas à justiça, saúde e trabalho e receber encaminhamentos para outros serviços públicos (Pinheiro e Posas, 2018). Existem atualmente no país 246 Centros POP, realizando mais de 578 mil atendimentos.

O Serviço Especializado em Abordagens de Rua (SEAR) é uma das ações do Centro POP e tem como objetivo a abordagem de pessoas em situação de rua maiores de dezoito anos no próprio local onde se encontram, procurando identificar e mapear espaços públicos, identificando esses indivíduos (Pinheiro e Posas, 2018). Cabe aos profissionais do SEAR verificar demandas e fazer encaminhamentos à rede socioassistencial que integra os serviços públicos e instituições da sociedade civil (Pinheiro e Rosas, 2018).

No entanto, os serviços assistenciais e de albergamento não dispõem de estrutura e recursos humanos para o atendimento à saúde da PSR, além de não terem relações bem estruturadas com a rede de atenção básica, com isso existe uma dificuldade no cumprimento da equidade no atendimento da população em situação de rua nas unidades básicas de saúde (Hallais e Barros, 2015).

Por esse motivo, em 25 de janeiro de 2012, pretendendo sanar esse problema e melhorar a capacidade de resposta às demandas e necessidades de saúde da PSR, o Ministério de Saúde publicou a portaria nº 122<sup>2</sup>, que definiu as diretrizes de organização e funcionamento das Equipes de Consultório na Rua como porta de entrada para este segmento nos serviços de atenção básica (Hallais e Barros, 2015).

O Consultório na Rua (CnaR) é um equipamento itinerante de saúde que faz parte da Rede de Atenção Básica e desenvolve ações de atenção psicossocial, conforme os fundamentos e diretrizes da Política Nacional de Atenção Básica, trabalhando em conjunto com as unidades básicas de saúde e com os Centros de Atenção Psicossocial de maneira a priorizar os atendimentos realizados no próprio território da rua (Hallais e Barros, 2015).

O CnaR oferece assistência em saúde direcionada para amparar as demandas diversas e complexas da população de rua, considerando não somente o auxílio aos doentes, mas também a promoção de saúde e resgate da qualidade de vida, intervindo

nos fatores que trazem riscos à saúde, como os problemas e complicações advindos do abuso de álcool e outras drogas (Hallais e Barros, 2015).

A PNPR foi um passo fundamental para o Brasil, promovendo um novo olhar para população de rua, agora reconhecidos sujeitos de direitos. Segundo Machado (2020), um dos maiores avanços advindos do processo de formulação da política foi o protagonismo estabelecido pela PSR, que se organizou politicamente como um movimento social unificado e fortalecido, contando com o apoio de instituições filantrópicas, ONGs, Igrejas, instâncias acadêmicas e do poder público.

Contudo, deve-se atentar que, a existência da PNPR enquanto norma jurídica não garante sua efetivação (Rodrigues, 2018). Ainda existem vários desafios e complexidades que impedem a efetividade dessa política. Para Rodrigues (2018), mesmo após vários anos da publicação do Decreto n.º7.053 a política ainda engatinha, estando comumente à mercê da vontade política para a alocação dos recursos destinados à sua implementação.

A política pública voltada à população de rua, fundamentada no princípio da dignidade da pessoa humana e positivada por força de decreto, ainda se depara com os seguintes desafios de ordem jurídica, política e social: a) está sujeita a interpretações sobre a reserva do possível e a incapacidade orçamentária do Estado; b) está sujeita a incapacidade do gestor público compreender a complexidade da população de rua e suas especificidades como grupo social heterogêneo; e c) a sociedade promove a exclusão social e a discriminação da pessoa em situação de rua, comprometendo a convivência nos espaços públicos (Rodrigues, 2018, p. 11).

De acordo com Machado (2020), o trabalho que tem de ser feito pela frente é garantir a aplicação da Política Nacional para concretizar os direitos preconizados, passando pela implementação de políticas públicas nos estados, municípios e Distrito Federal, implicando na oferta de serviços especializados que sejam realizados por meio de políticas intersetoriais. O autor sublinha a intersetorialidade como uma medida importante para o enfrentamento dos problemas da população de rua. Uma vez que as ações intersetoriais já previstas na política buscam a reinserção sociofamiliar dos indivíduos, a garantia de direitos sociais e o predomínio de oportunidades justas.

Ademais, observa-se a existência de divergências nas ações dos diferentes órgãos do Estado, que ora acolhe a população de rua, ora a repreende. Enquanto a assistência social atua na proteção social e serviços de inclusão, a segurança pública age removendo as pessoas em situação de rua dos centros urbanos para abrigos em localidades distantes e afastadas (Machado, 2020).

Um exemplo dessa “higienização social” ainda feita pelos gestores está no caso da Copa do Mundo de 2014, quando a cidade de Fortaleza sediou alguns dos jogos, e a Prefeitura municipal em conjunto com o Governo do Estado do Ceará recolheu as pessoas em situação de rua dos lugares onde ocorriam os jogos e circulavam turistas (Pinheiro e Posas, 2018). Conforme as autoras, mais de cem profissionais faziam buscas por pessoas em situação de rua na Praia de Iracema, Praia do Futuro, Beira Mar, Centro e arredores do Estádio Castelão, “convidando” estes a passarem o dia na Escola Municipal Alba Frota, oferecendo abrigo, lazer, proteção, conforto e comida somente nos dias e horários dos jogos.

Tais práticas higienistas também acontecem na chamada “arquitetura hostil”<sup>5</sup>, presente em várias cidades brasileiras. Tomando como exemplo o caso ocorrido na cidade de São Paulo em 2021, quando pedras pontiagudas foram instaladas pela Prefeitura municipal debaixo do viaduto Dom Luciano Mendes de Almeida para evitar a presença de pessoas em situação de rua na avenida Salim Farah Maluf, na zona leste da capital paulista (Sayuri, 2021).

Portanto, a Política Nacional para População em Situação de Rua resultou em transformações e melhorias concretas, trazendo um novo conceito para este segmento populacional, adquirindo um significado de sujeitos de direitos, demandando provisões estatais que atendam suas necessidades básicas e urgentes (Machado, 2019). No entanto, as políticas públicas existentes ainda carecem de ação própria e efetividade, principalmente no desafio que é trabalhar com a intersectorialidade que as demandas da população de rua precisam, pois é preciso não somente compreender este fenômeno, mas também criar possibilidades efetivas de saídas das ruas.

---

<sup>5</sup> Conforme Sayuri (2021), a “arquitetura hostil” ou “arquitetura da exclusão” trata-se de estratégias de design urbano que utiliza elementos para restringir certos comportamentos nos espaços públicos, dificultando o acesso e presença de pessoas, em específico as pessoas em situação de rua, para isso instalando pedras, pinos metálicos, grades, arames e outros materiais.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A relevância de analisar as principais políticas públicas para a população em situação de rua está refletida na necessidade de compreender este grupo populacional, principalmente no sentido de buscar mecanismos dentro dos serviços públicos que possibilitem a saída das ruas e garantam o acesso a direitos básicos, como moradia, alimentação adequada e proteção social.

Verifica-se que o objetivo geral da pesquisa de fazer um levantamento e sistematização das principais políticas públicas para a população em situação de rua foi atendido, observando-se que a Política Nacional para População em Situação de Rua foi uma das principais conquistas que surgiram da luta articulada entre a PSR, os movimentos sociais, instituições filantrópicas e os órgãos do governo. Juntamente, estão entre as principais políticas, a criação do Centro POP por meio da consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e o desenvolvimento do Consultório na Rua, como parte da Política Nacional de Atenção Básica.

Além disso, constatou-se que um dos principais desafios perante às políticas públicas existentes para a PSR, está em estabelecer a intersetorialidade entre a implementação destas nas diferentes esferas governamentais, assim como também ultrapassar as barreiras ainda existentes de discriminação, e práticas repressivas e higienistas, e a alocação de recursos destinados a implantação das políticas.

Ademais, dentro do cenário atual da PSR, estimada em 281.472 mil pessoas, espalhadas por todo o país, estando presente em maioria nos grandes centros urbanos, vê-se a urgência de se realizar a contagem oficial do segmento, que não possui dados oficiais desde 2009, quando foi feita a última pesquisa. É preciso ter dados exatos à fim de se conhecer as demandas dessa população para que seja possível o estabelecimento de políticas mais eficazes.

O fenômeno da população em situação de rua é um grupo heterogêneo historicamente tratado através de políticas higienistas, repressivas e violentas, no entanto ao longo das últimas décadas começou a se auto-organizar na luta por direitos. As políticas públicas voltadas para este segmento representaram conquistas concretas, contudo ainda existem grandes lacunas a serem superadas para que se alcance de fato um progresso nos serviços públicos voltados para esse grupo.

É importante ressaltar que esta pesquisa apresentou limitações em determinados aspectos no que concerne a dependência de fontes secundárias.

Primeiramente, nos aspectos sócio-históricos referentes a PSR. Existe uma lacuna grande de conhecimento nesse setor, devido a invisibilização e negligência que este segmento enfrentou por tantos anos, então, muitos dos documentos estão limitados a fatos históricos que rodeiam a PSR, mas que não são especificamente sobre estes indivíduos, pois demorou bastante tempo para que as primeiras pesquisas focadas neste grupo começassem a ser produzidas e publicadas, somente surgindo as primeiras pesquisas na década de 1970.

Em segundo, a análise do cenário atual da população em situação de rua, perante os dados e estatísticas trabalhados também teve restrições, já que os dados existentes não são exatos, mas são baseados em sistemas públicos como o CadÚnico e o Censo Suas, e apesar destes serem muito úteis, ainda não contemplam a PSR em sua totalidade, uma vez que muitos dos indivíduos que à compõe nem mesmo possuem a documentação necessária para adentrar os sistemas, e acabam sendo mais uma vez invisibilizados em suas demandas e direitos.

Por fim, outra limitação está na identificação e levantamento das políticas públicas existentes nas esferas estaduais e municipais, embora o tema tenha sido explorado em nível nacional, o estudo não conseguiu abordar de maneira detalhada as políticas implementadas em níveis subnacionais, destacando-se para uma análise mais completa e aprofundada a necessidade de abordar as diferentes esferas e intersectorialidades.

Para concluir, temas urgentes vinculados à população em situação de rua que carecem de futuras pesquisas incluem o acesso adequado a moradia, em termos de disponibilidade e qualidade; ações eficazes para promover a inclusão social e econômica das pessoas e maior proteção social às camadas vulneráveis; e políticas públicas que visem melhorias especialmente nas questões de violência, segurança e integração comunitária.

## REFERÊNCIAS

ABREU, Deivid de; SALVADORI, Lizandra Vaz. **Pessoas em situação de rua, exclusão social e rualização**: reflexões para o serviço social. 2017.

BRESCIANI, Maria Stella Martins. **Londres e Paris no século XIX**: o espetáculo da pobreza. 7. ed. São Paulo: Brasiliense, 1992.

BRASIL. Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009. Institui A Política Nacional Para A População Em Situação De Rua e seu Comitê Intersectorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm)>. Acesso em: 12 nov. 2023.

BRASIL. Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersectorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências. **Lex**: Coletânea de Legislação e Jurisprudência, São Paulo, v. 48, p. 3-4, 1984.

BRASIL. Conselho Estadual dos Direitos dos Idosos. **Cadastro Único para Programas Sociais – CadÚnico**. [Brasília]: CEDI, [2022?]. Disponível em: <<https://www.cedi.pr.gov.br/Pagina/Cadastro-Unico-para-Programas-Sociais-CadUnico#:~:text=O%20Cadastro%20%C3%9Anico%20%E2%80%93%20Cad%C3%9Anico%20%C3%A9>>. Acesso em: 10 nov. 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social. **Cadastro Único**. [Brasília]: MDS, [2022?]. Disponível em: <<https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/cadastrounico#:~:text=Cadastro%20%C3%9Anico%20%E2%80%94%20Minist%C3%A9rio%20do%20Desenvolvimento>>. Acesso em: 10 nov. 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social. **Sistemas**. [Brasília]: MDS, [2022?]. Disponível em: <<https://www.gov.br/mds/pt-br/servicos/sistemas>>. Acesso em: 10 nov. 2023.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **População em Situação de Rua: Diagnóstico com base nos dados e informações disponíveis em registros administrativos e sistemas do Governo Federal**. Brasília, 2023.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **Pessoas em Situação de Rua Brasil**. [Brasília]: MDHC, [2023?]. Disponível em: <<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiY2lyZTI5NTQ0tNWRhZC00ODhhLWlyZTEtZjEzZDk2N2E0YzQ2liwidCI6ImZiYTViMTc4LTNhZjEtNDQyMC05NjZiLWJmNTE2M2U2YjFkYSJ9>> Acesso em: 10 mar. 2024.

CAMARGO, Angélica Ricci. Legislação sobre estrangeiros na Primeira República. **Arquivo Nacional**, 2020. Disponível em: <<https://mapa.an.gov.br/index.php/dicionario-primeira-republica/964-legislacao-sobre-estrangeiros-na-primeira-republica>>. Acesso em: 9 jul. 2024.

CAVALCANTE, Kendria. Entrada de venezuelanos no Brasil cresce 18% em um ano e chega 192 mil pessoas. **G1**, 2024. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2024/02/27/entrada-de-venezuelanos-no-brasil-cresce-18percent-em-um-ano-e-chega-192-mil-pessoas.ghtml>>. Acesso em: 8 abr. 2023.



CERQUEIRA, Amarantha Sá Teles de. Evolução do processo social população em situação de rua: um estudo sobre pobreza, necessidades humanas e mínimos sociais. 2011.

CHALHOUB, Sidney. **Cidade Febril: cortiços e epidemias na corte imperial**. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

CINACCHI, Giovanna Bueno. Das lumpenproletariat: população em situação de rua e Serviço Social. **Anais do Encontro Internacional e Nacional de Política Social**, v. 1, n. 1, p. 5-8, 2020.

COSTA, A. L. P. Política municipal de atendimento à população em situação de rua de Fortaleza: Desafios para uma proposta de inclusão (dissertação). **Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, CE, Brazil**, 2013.

COSTA, Ana Paula Motta. População em situação de rua: contextualização e caracterização. **Textos & Contextos (Porto Alegre)**, v. 4, n. 1, p. 1-15, 2005.

COSTA, Marco Aurélio et al. **Vulnerabilidade Social no Brasil: conceitos, métodos e primeiros resultados para municípios e regiões metropolitanas brasileiras**. Texto para Discussão, 2018.

CUNHA, Júnia Valéria Quiroga da; RODRIGUES, Monica. Rua: aprendendo a contar. Pesquisa nacional sobre população em situação de rua. In: **Rua: aprendendo a contar. Pesquisa nacional sobre população em situação de rua**. 2009. p. 5-18.

DE CARVALHO, Marina Vieira. Vadiagem e criminalização: a formação da marginalidade social do Rio de Janeiro de 1888 a 1902. 2006.

SCOREL, Sarah. **Vidas ao léu: trajetórias de exclusão social**. SciELO-Editora FIOCRUZ, 1999.

FALCONERY, Lucas. **População em situação de rua cresce 6 vezes no Ceará em 7 anos; veja cidades com maiores grupos**. 2023. Disponível em: <<https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/ceara/populacao-em-situacao-de-rua-cresce-6-vezes-no-ceara-em-7-anos-veja-cidades-com-maiores-grupos-1.3422705>> Acesso em: 9 mar. 2024.

FARHA, L. Relatório da Relatora Especial sobre moradia adequada como componente do direito a um padrão de vida adequado e sobre o direito a não discriminação neste contexto. Organização das Nações Unidas, 30 dez. 2015.

HALLAIS, Janaína Alves da Silveira; BARROS, Nelson Filice de. Consultório na Rua: visibilidades, invisibilidades e hipervisibilidade. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 31, p. 1497-1504, 2015.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **O IBGE**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/aceso-informacao/institucional/o-ibge.html>>. Acesso em: 30 out. 2023.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Panorama do Censo 2022**. Disponível em: <<https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/index.html>>. Acesso em: 30 out. 2023.

MACHADO, Ricardo William Guimarães. A construção da política nacional para população em situação de rua. **Temporalis**, v. 20, n. 39, p. 102-118, 2020.

MACHADO, Ricardo William Guimarães. População em situação de rua: uma análise das estruturas determinantes e condicionantes em torno dessa expressão da questão social. **Rev Serv Soc Deb**, v. 1, p. 12542, 2019.

MARX, Karl. **O Capital-Livro 1: Crítica da economia política. Livro 1: O processo de produção do capital**. Boitempo Editorial, p. 857-860, 2015.

MELAZZO, Everaldo SANTOS. PROBLEMATIZANDO O CONCEITO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: DESAFIOS À ANÁLISE E À PRÁTICA DO PLANEJAMENTO E DA GESTÃO. **Revista Tópos**, v. 4, n. 2, p. 9-32, 2010.

MOREIRA, Elcio João Gonçalves. **Invisibilidade, exclusão e vulnerabilidade social: análise das pessoas em situação de rua e seus direitos de personalidade**. 2021. 103 p. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídicas) - Universidade Cesumar, Maringá-PR, 2021.

NATALINO, Marco. Estimativa da população em situação de rua no Brasil (2012-2022). 2022.

PINHEIRO, Zuleika de Andrade Câmara; POSSAS, Lidia Maria Vianna. Centro pop: quando uma política pública incomoda. **Revista do Instituto de Políticas Públicas de Marília**, v. 4, n. 1, p. 35-54, 2018.

PRIORI, Josimar. De mendigos a população. **Revista Espaço Acadêmico**, v. 19, n. 219, p. 109-118, 2019.

ROCHA, Giuliana Barbosa da. **POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO BRASIL: O processo de intervenção estatal e suas especificidades no neoliberalismo**. 2021. 108 p. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2021.

RODRIGUES, Lidia Valesca Bonfim Pimentel. Políticas Públicas de Atendimento à População de Rua: reflexões sobre a efetivação de Direitos no município de Fortaleza. **Conhecer: debate entre o público e o privado**, v. 8, n. 20, p. 88-99, 2018.

SAWAIA, Bader. **As artimanhas da exclusão: análise psicossocial e ética da desigualdade social**. Editora Vozes Limitada, 2001.

SAYURI, Juliana. O que é arquitetura hostil. E quais suas implicações no Brasil. **Nexo Jornal**, 3 fev. 2021. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2021/02/03/o-que-e-arquitetura-hostil-e-quais-suas-implicacoes-no-brasil>. Acesso em: 27 jun. 2024.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. Cengage Learning, 2014.

SILVA, M. L. L. **Trabalho e população em situação de rua no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2009.

SILVEIRA, Daniel. Censo 2022: população que vive nas ruas segue invisível nas estatísticas oficiais do país. **G1**, Rio de Janeiro, 5 jan. 2023. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2023/01/05/cento-2022-populacao-que-vive->

[nas-ruas-segue-invisivel-nas-estatisticas-oficiais-do-pais.ghml>](#). Acesso em: 29 out. 2023.

TIENGO, Verônica Martins. O fenômeno população em situação de rua enquanto fruto do capitalismo. **Textos & Contextos (Porto Alegre)**, v. 17, n. 1, p. 138-150, 2018.

TRINDADE, Hiago. Crise do capital, exército industrial de reserva e precariado no Brasil contemporâneo. **Serviço Social & Sociedade**, p. 225-244, 2017.