ESTRATÉGIA BRASIL 2050
união, desenvolvimento e sustentabilidade

ANÁLISES SITUACIONAIS E RETROSPECTIVAS

POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

ipea

Governo Federal

Ministério do Planejamento e Orçamento
Ministra Simone Nassar Tebet

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidenta
Luciana Mendes Santos Servo

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Fernando Gaiger Silveira

Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
Luseni Maria Cordeiro de Aquino

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
Cláudio Roberto Amitrano

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Aristides Monteiro Neto

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura
Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais
Rafael Guerreiro Osório

Diretora de Estudos Internacionais
Keiti da Rocha Gomes

Chefe de Gabinete
Alexandre dos Santos Cunha

Coordenadora-Geral de Imprensa e Comunicação Social
Gisele Amaral de Souza

Ouvidoria: https://www.ipea.gov.br/ouvidoria
URL: https://www.ipea.gov.br

ESTRATÉGIA BRASIL 2050

união, desenvolvimento e sustentabilidade

ANÁLISES SITUACIONAIS E RETROSPECTIVAS

POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

ipea

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2025

EQUIPE TÉCNICA

Marco Antônio Carvalho Natalino
Especialista em políticas públicas e gestão governamental em exercício na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Disoc/Ipea). *E-mail*: marco.natalino@ipea.gov.br.

Comissão de Redação
Ana Cleusa Serra Mesquita
Bernardo Abreu de Medeiros
Bruno de Oliveira Cruz
Glauco Avelino Sampaio Oliveira
Helder Rogério Sant'Ana Ferreira
Joana Luiza Oliveira Alencar
Jose Aparecido Carlos Ribeiro
Luis Cláudio Kubota
Luiz Carlos Garcia Magalhães
Mauro Oddo Nogueira
Pedro Silva Barros
Salvador Teixeira Werneck Vianna
Vanessa Gapriotti Nadalin

Apoio
Raquel Viana Rocha
Tallita Soares de Andrade
Vitória Aparecida Braga da Silva

Como citar:

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Análises situacionais e retrospectivas**: população em situação de rua. Brasília: Ipea, 2025. 9 p. DOI: https://dx.doi.org/10.38116/ri-eb-2050-situacao-de-rua

Versão atualizada em 16 de abril de 2025.

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e ePUB (livros e periódicos). Acesse: https://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes

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

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Este texto técnico foi produzido de forma tempestiva em maio de 2024, em conformidade a demanda da Secretaria Nacional de Planejamento do Ministério do Planejamento e Orçamento. Trata-se do original enviado a um comitê editorial, que o incluiu, em versão sintética, no documento *Análise situacional e retrospectiva*, entregue pelo Ipea em 21/6/2024 como insumo para o processo de elaboração da proposta da Estratégia Nacional de Longo Prazo (Estratégia Brasil 2050).

DOI: https://dx.doi.org/10.38116/ri-eb-2050-situacao-de-rua

APRESENTAÇÃO

Este relatório institucional faz parte da série *Análises situacionais e retrospectivas,* publicada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) no início de 2025. São textos curtos e de produção expressa que foram elaborados no primeiro semestre de 2024 como insumo para a formulação da Estratégia Nacional de Longo Prazo (Estratégia Brasil 2050).

Na elaboração dessa estratégia, a Secretaria Nacional de Planejamento do Ministério do Planejamento e Orçamento (Seplan/MPO) buscou, em março de 2024, o apoio do Ipea, pelo conhecimento do seu corpo técnico. Apresentou uma lista de temas diversos, contendo mais de cinquenta tópicos de políticas públicas, programas, públicos-alvo, fenômenos sociais e setores econômicos. De forma a atender à demanda, o Ipea constituiu uma comissão de redação, responsável pela coordenação dos trabalhos, que envolveu a participação de mais de vinte colaboradores na produção de textos-base para cada um dos temas tratados.

Os textos trazem definições do tema, diagnóstico atual e retrospectivo, análise de indicadores, e considerações sobre desafios e oportunidades. Do trabalho entregue pelo Ipea, a Seplan fez uma síntese, selecionando aspectos abordados (Brasil, 2024), e o Ipea produziu essa série de relatórios. Os textos publicados tratam de políticas e temas essenciais para o desenvolvimento econômico e social, incluindo assistência social, saúde, previdência, segurança pública, empreendedorismo, agronegócio, agricultura familiar, indústria, serviços, mineração, inclusão digital, governo digital, transparência e combate à corrupção, crianças e adolescentes, pessoas com deficiência e população em situação de rua.

Esperamos que os conteúdos apresentados ajudem na sua reflexão sobre cada um desses temas.

Boa leitura!

Luciana Mendes Santos Servo
Presidenta do Ipea

Helder Rogério Sant'Ana Ferreira
Coordenador-Geral de Planejamento e Articulação Institucional do Ipea

REFERÊNCIA

BRASIL. Ministério do Planejamento. **Análise retrospectiva e situacional**. Brasília: MPO, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/planejamento/estrategia-2050-conteudo/eb2050-analise-retrospectiva-e-situacional.pdf. Acesso em: 17 fev. 2025.

SINOPSE

O texto aborda o aumento significativo da população em situação de rua no Brasil, evidenciando a complexidade e multicausalidade desse fenômeno, que envolve fatores estruturais, interpessoais e individuais. Ele traça um histórico das políticas públicas, destacando a transição de uma abordagem repressiva para uma de direitos sociais, marcada pela Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPR) de 2009. O texto também lista alguns indicadores básicos e discute os desafios persistentes, como o crescimento contínuo dessa população, suas condições de saúde e as barreiras de acesso a serviços básicos. Enfatiza a necessidade de políticas integradas e multissetoriais, com destaque para o plano "Ruas Visíveis" de 2023, que propõe ações em sete eixos, incluindo habitação, saúde, e inclusão econômica, e sugere que a metodologia "Moradia Primeiro" pode servir como modelo para abordar a questão da habitação desde uma perspectiva integrada.

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

POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

O crescimento da população em situação de rua (Pop Rua), no Brasil e no mundo, representa um grande desafio para qualquer estratégia de desenvolvimento inclusivo. Estar em situação de rua é, ao mesmo tempo, uma violação concreta dos direitos humanos e um indicador de extrema pobreza e exclusão social (UNGA, 2022). Considerando o princípio-guia dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável de "não deixar ninguém para trás", torna-se imperativo e urgente implementar políticas públicas de superação da situação de rua, bem como aprimorar aquelas voltadas ao atendimento desse segmento.

O histórico do Estado e da sociedade brasileira em relação à Pop Rua é marcado pela repressão e violência. Em continuidade às antigas leis coloniais contra a "vadiagem", o Código Criminal de 1830 entendia a própria situação de rua como um crime. Menos de um ano após a abolição da escravatura, um "projeto de repressão à ociosidade" foi enviado à Câmara, sendo aprovado quase unanimemente e entendido como de "salvação pública" (Chalhoub, 1983, p. 55). Revela-se, assim, o caráter racializado dessa questão social no país, o que também é nítido no título do capítulo XIII do Código de 1890 – "dos Vadios e Capoeiras".

A passagem de uma abordagem calcada no direito penal para uma abordagem baseada no direito social representa, portanto, uma ruptura, cujo marco principal é a promulgação da Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPR) em 2009. No mesmo ano, foi parcialmente revogado o art. 60 da Lei das Contravenções Penais de 1941, que repetia a criminalização da "vadiagem"; foram divulgados os resultados do Censo Nacional da Pop Rua; e foram tipificados serviços da assistência social voltados a esse segmento, incluindo um serviço especializado ofertado em uma nova unidade pública, o "Centro Pop". Em 2010, a Pop Rua foi incluída no Cadastro Único para Programas Sociais (Cadastro Único), e em 2012 foi regulamentado o funcionamento dos Consultórios na Rua.

Mas, passados quinze anos desde a promulgação da PNPR, muitos desafios permanecem. Um desafio premente e que merece destaque é o aumento de escala do problema. Estima-se que, entre 2012 e 2022, a Pop Rua brasileira mais que triplicou de tamanho, observando um crescimento de 211% (Natalino, 2022). Os dados recentes do Cadastro Único sugerem que este processo de crescimento segue em curso: entre agosto de 2022 e maio de 2024, a Pop Rua cadastrada aumentou de 198.101 para 293.807 pessoas.

A situação de rua se correlaciona com uma série de agravos à saúde. Ainda que não tenhamos números específicos para o Brasil, a expectativa de vida estimada da Pop Rua é cerca de vinte anos menor que a média da população, e estudo recente com a Pop Rua dos Estados Unidos indica que a situação se agravou na última década (Fowle e Routhier, 2024). Segundo os dados do Cadastro Único, 14,0% possuem alguma deficiência e 32,5% indicam algum problema de saúde como causa para estar em situação de rua. Ainda, a questão das mortes por causas externas deve ser ressaltada, na medida em que se relaciona às inúmeras violações, abusos, evicções forçadas e chacinas às quais a Pop Rua segue sendo submetida no Brasil, e que podem ser entendidas como um processo de extermínio continuado (Furtado, 2022).

Esse segmento também enfrenta sérias barreiras de acesso a diversos espaços, inclusive aos serviços de saúde (Andrade *et al.*, 2022). Considerando apenas a Pop Rua inscrita no Cadastro Único, temos que, entre os com até 64 anos e de baixa renda, o acesso ao Programa Bolsa Família é menos frequente do que o observado entre os domiciliados, o que se relaciona, dentre outros fatores, à ausência de documentos – entre os adultos, 24% não têm certidão de nascimento e 29% não têm título de eleitor. Além disso, apenas 58% dos com 7 a 15 anos frequentam a escola; apenas 45% dos maiores de 15 anos têm o ensino fundamental completo; e apenas 63% dos adultos realizaram atividade remunerada, dos quais apenas 24% tinham carteira assinada (Natalino, 2024).

Dado esse cenário, o Supremo Tribunal Federal (STF), por meio de Medida Cautelar de julho de 2023, determinou que todos os governos observassem a PNPR e adotassem, dentre outras medidas, um plano de ação e monitoramento para sua efetiva implementação. Para tanto, determinou a elaboração de um diagnóstico atual e a criação de instrumentos de diagnóstico permanente da Pop Rua. De fato, reconhecer a escala e a complexidade da situação de rua é o primeiro passo para planejarmos um futuro com políticas públicas efetivas de superação dessa condição e de atendimento digno aos que nela se encontram. O Plano Ruas Visíveis, voltado à Pop Rua e elaborado pelo governo federal em dezembro de 2023, reconhece isso, colocando a produção e gestão de dados como um dos seus sete eixos, sendo os demais: assistência social e segurança alimentar; saúde; violência institucional; cidadania, educação e cultura; trabalho e renda; e habitação.

Compreender as causas da situação de rua segue um desafio. Há um sólido consenso de que se trata de um fenômeno complexo e multicausal, que articula dinâmicas individuais, interpessoais e socioeconômicas. Seu estudo exige uma abordagem multidisciplinar, e a resolução do problema depende da adoção de intervenções públicas integradas e multisetoriais. A literatura especializada elenca um grande conjunto de causas para a situação de rua, incluindo aspectos estruturais tais como déficit habitacional, desemprego, baixa escolaridade, pobreza, falta de infraestrutura urbana, e cortes em programas sociais e fatores de vulnerabilidade tais como negligências e abusos durante a infância, deficiências crônicas, transtornos mentais e uso abusivo de drogas. O aspecto interpessoal, em especial a força ou fragilidade dos vínculos sociais também tem sido destacado. Conforme dados do Cadastro Único, a exclusão econômica – envolvendo o desemprego, a perda de moradia e a distância do local de trabalho – é citada como causa da situação de rua por 54% dos cadastrados; a fragilização ou ruptura de vínculos familiares é citada por 47,3%; e, como já mencionado, problemas de saúde, incluindo de saúde mental e de uso abusivo de álcool e outras drogas é citado por 32,5%. Dado esse cenário, e considerando que a melhor política para a Pop Rua é a de caráter preventivo (UNGA, 2022), faz-se necessário o fortalecimento das políticas gerais de emprego, de habitação de interesse social, de saúde mental e de convivência e fortalecimento de vínculos.

A respeito das intervenções públicas para os que estão em situação de rua, um dos maiores desafios é a atuação integrada de equipes multissetoriais. Tal integração poderia começar pelas equipes já existentes nas áreas de assistência social e saúde, cuja criação remonta ao início da vigência da PNPR e que precisariam ser fortalecidas. Os cadastros assistenciais (incluso o Cadastro Único) e de atenção básica em saúde (incluso os das equipes do Consultório na Rua) poderiam servir, se integrados, como lista de potenciais beneficiários

de ações públicas mais abrangentes, e que precisariam abordar todos os eixos do Ruas Visíveis. Dado o quão elusivo é este segmento, do que resulta dificuldades em conhecê-lo melhor, a existência desses registros e dessas equipes já atuantes é um ativo valioso para a elaboração de políticas que deem sinergia às ações setoriais. Concretamente, e indo além do imperativo do atendimento de qualidade em direção às políticas de superação da situação de rua, os esforços de inclusão econômica da Pop Rua, reforçados pela recente Política Nacional de Trabalho Digno e Cidadania para a População em Situação de Rua (Brasil, 2024), devem se valer dessas políticas assistenciais e de saúde como uma forma eficaz tanto de acesso a potenciais beneficiários quanto de acompanhamento especializado dessas pessoas durante a realização de ações de qualificação e inclusão produtiva. Da mesma forma, o trabalho dessas equipes pode mitigar as barreiras de acesso às políticas universais, como já ocorre no caso dos atendimentos hospitalares (Andrade *et al.*, 2022) e deveria ocorrer com maior frequência no caso do acesso à escola.

Por fim, no caso especial da habitação – política que age no âmago da situação de rua – é ainda mais imperativo que, aliada a uma forte ampliação das políticas de aluguel social, o trabalho social, previsto pelo Programa Minha Casa Minha Vida para o público de baixa renda, atue de forma coordenada com as equipes da assistência e da saúde, incluindo as equipes de atendimento psicossocial e de redução de danos. A esse respeito, a metodologia "Moradia Primeiro" – proposta pelo Plano Ruas Visíveis e cuja implementação em outros países apresentou impactos muito robustos em termos de qualidade de vida e melhoria nos indicadores de saúde, dentre outros fatores (Aubry, Nelson e Tsemberis, 2015) – pode servir de modelo.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, R. de *et al*. O acesso aos serviços de saúde pela população em situação de rua: uma revisão integrativa. **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 132, p. 227-239, jan.-mar. 2022.

AUBRY, T.; NELSON, G.; TSEMBERIS, S. Housing first for people with severe mental illness who are homeless: a review of the research and findings from The at Home-Chez Soi demonstration project. **The Canadian Journal of Psychiatry**, v. 60, n. 11, p. 467-474, nov. 2015.

BRASIL. **Lei nº 14.821, de 16 de janeiro de 2024**. Institui a Política Nacional de Trabalho Digno e Cidadania para a População em Situação de Rua (PNTC PopRua). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L14821.htm.

CHALHOUB, S. Vadios e barões no ocaso do império: o debate sobre a repressão da ociosidade na Câmara dos Deputados em 1888. **Estudos Ibero-Americanos**, v. 9, n. 1-2, p. 53-67, 1983.

FOWLE, M. Z.; ROUTHIER, G. Mortal systemic exclusion yielded steep mortality-rate increases in people experiencing homelessness, 2011-20. **Health Affairs**, v. 43, n. 2, p. 226-233, fev. 2024.

FURTADO, C. da C. **Sobre um extermínio continuado**: morte e vida da população em situação de rua no contexto brasileiro. 2022. 289 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2022. Disponível em: https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/249806/001150741.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

NATALINO, M. A. C. **Estimativa da população em situação de rua no Brasil (2012-2022)**. Brasília: Ipea, 2022. (Nota Técnica, n. 103).

NATALINO, M. A. C. **A população em situação de rua nos números do Cadastro Único**. Rio de Janeiro: Ipea, mar. 2024. (Texto para Discussão, n. 2944).

UNGA – UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. 76th session. **Inclusive policies and programmes to address homelessness, including in the aftermath of the coronavirus disease (covid-19)**: resolution adopted by the General Assembly on 16 December 2021. Nova York: UN, 5 jan. 2022.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução no 109 de 11 de novembro de 2009. Aprova a tipificação nacional de serviços socioassistenciais. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 nov. 2009.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **Plano Nacional Ruas Visíveis**: população em situação de rua. Plano de ação e monitoramento para efetivação da Política Nacional para a População em Situação de Rua. Brasília: MDHC, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2023/dezembro/governo-federal-lanca-201cplano--ruas-visiveis-pelo-direito-ao-futuro-da-populacao-em-situacao-de-rua201d-com-investimento-de-cerca-de-r-1-bilhao/copy2_of_V3_plano_acoes_populacao_de_rua1.pdf.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação
Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Coordenação
Rafael Augusto Ferreira Cardoso
Samuel Elias de Souza

Supervisão
Ana Clara Escórcio Xavier
Everson da Silva Moura

Revisão
Alice Souza Lopes
Amanda Ramos Marques Honorio
Barbara de Castro
Cláudio Passos de Oliveira
Clícia Silveira Rodrigues
Denise Pimenta de Oliveira
Nayane Santos Rodrigues
Olavo Mesquita de Carvalho
Reginaldo da Silva Domingos
Susana Souza Brito
Yally Schayany Tavares Teixeira
Jennyfer Alves de Carvalho (estagiária)
Katarinne Fabrizzi Maciel do Couto (estagiária)

Editoração
Anderson Silva Reis
Augusto Lopes dos Santos Borges
Cristiano Ferreira de Araújo
Daniel Alves Tavares
Danielle de Oliveira Ayres
Leonardo Hideki Higa

Capa
Danielle de Oliveira Ayres

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Ipea – Brasília
Setor de Edifícios Públicos Sul 702/902, Bloco C
Centro Empresarial Brasília 50, Torre B
CEP: 70390-025, Asa Sul, Brasília-DF

Composto em adobe garamond pro 11,5/13,8 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Brasília-DF

Missão do Ipea
Qualificar a tomada de decisão do Estado e o debate público.

ESTRATÉGIA BRASIL 2050
união, desenvolvimento e sustentabilidade

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
UNIÃO E RECONSTRUÇÃO