

CEDAW 88ª Sessão

3º Relatório Periódico

## BRASIL

# Mulheres em Situação de Rua

Relatório Conjunto da Sociedade Civil elaborado pela



Movimento Nacional População de Rua

Movimento Nacional de Luta em Defesa da População em Situação de Rua

Movimento Estadual da População em Situação de Rua em São Paulo

Comissão de Defesa dos Direitos Humanos Dom Paulo Evaristo Arns

2024

*A mulher que mora na rua precisa escolher seu estuprador, seu agressor, que vai defendê-la de outros agressores e estupradores*

depoimento de uma mulher em situação de rua no Brasil

## ÍNDICE

SUMÁRIO EXECUTIVO	4
INTRODUÇÃO	5
NÚMERO CRESCENTE DE MULHERES VIVENDO NAS RUAS DURANTE E APÓS A PANDEMIA DA COVID-19	6
VIOLÊNCIA DE GÊNERO CONTRA A MULHER NO CONTEXTO DE RUA	8
SAÚDE DA MULHER E DIREITOS SEXUAIS E REPRODUTIVOS DA MULHER VIVENDO NA RUA	9
FALTA DE DADOS CONSISTENTES E DE PERSPECTIVA DE GÊNERO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE A POPULAÇÃO VIVENDO EM RUA	10
RECOMENDAÇÕES SUGERIDAS:	11

## Sumário Executivo

O presente documento foi elaborado no contexto da 3ª Revisão Periódica do Estado Brasileiro ante o Comitê contra a Discriminação contra a Mulher (CEDAW), mediante obrigação, por parte do Estado, de submeter relatórios periódicos, ao ratificar a Convenção CEDAW, em 2002.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Presidência da República – [Decreto 4.377 de 13 de Setembro de 2002](#) - Promulga a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979, e revoga o Decreto nº 89.460, de 20 de março de 1984.

A situação de mulheres vivendo em contexto de rua representa um dos quadros mais drásticos de violações dos dispositivos da CEDAW pelo Estado brasileiro, necessitando um relatório específico sobre o tema para a presente revisão. Apesar de compor a minoria de 15% população vivendo nas ruas, as mulheres foram vítimas de 40% das violações notificadas pelo poder público, em um cenário de provável subnotificação. O número de mulheres em situação de rua aumentou drasticamente durante e após a pandemia da COVID-19 e, mesmo após o fim da pandemia, esta porcentagem alta de mulheres continua nas ruas.

As várias interseccionalidades incluindo raça, etnia, situação socioeconômica, uso de drogas, pouca escolaridade e pouca capacitação para o trabalho, expõem essas mulheres a um quadro de extrema vulnerabilidade. As diversas crises geradas pela pandemia agravaram a situação das mulheres vivendo na rua.

Os dados disponíveis sobre as mulheres em situação de rua são fragmentados, esparsos e insuficientes para elaborar uma política pública eficaz, com uma clara política de gênero. O atual plano de atenção às pessoas de rua contém apenas menções pontuais à questão de gênero. A Corte Suprema, em importante julgado sobre a população de rua, aborda os direitos protegidos pela CEDAW de maneira meramente declaratória, sem determinar medidas específicas para implementar a Convenção no plano doméstico.

## Introdução

No Brasil, a violência de gênero experienciada nos espaços domésticos muitas vezes levam mulheres – e também pessoas trans – a viver nas ruas, em grande parte por ineficiência das redes de acolhimento e dos mecanismos de proteção do Estado. Só que, nas ruas, as violências se agravam contra esse contingente populacional tecnicamente chamado de hiperhipossuficiente – mulheres, crianças, pessoas LGBTQIA+, pessoas negras. São os mais invisíveis dentre os invisíveis de uma vasta camada social empobrecida e desinserida. Em outras palavras, os mais atingidos por vulnerabilidades que se acumulam.

Em estimativa apresentada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), no ano de 2022, havia 281.472 pessoas em situação de rua, a maioria delas na região sudeste do país e em municípios de grande porte.<sup>2</sup> Outro levantamento, Relatório do

---

<sup>2</sup> IPEA: Nota Técnica: [Estimativa da População em Situação de Rua no Brasil \(2012-2022\)](#) – DISOC No. 103 (2023), p. 11.

Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania<sup>3</sup>, referente a 2022, indicava 236.400 pessoas em situação de rua cadastradas no programa do governo federal Cadastro Único, voltado para famílias de baixa renda. Dessas pessoas cadastradas, 87% eram do sexo masculino, 55% com idades entre 30 e 49 anos, 68% negras e 15% com alguma deficiência.<sup>4</sup>

De acordo com dados do Sistema de Informação de Agravos de Notificação (Sinan), que informam sobre registros de violências de pessoas que buscam o sistema de saúde, apesar de as mulheres em situação de rua representarem apenas 13% do total dessa população, elas foram vítimas de 40% dos casos notificados em 2022.<sup>5</sup>

É preocupante notar como são ainda poucas as fontes de informação sobre a População em Situação de Rua no Brasil, apesar dos esforços realizados nos últimos anos. Essa População que aumentou cerca de 211% entre os anos de 2012-2022 de acordo com um estudo também feito pelo IPEA, cruzando dados do Cadastro Único do Governo Federal, dos Registros Mensais de Atendimento Socioassistencial, do Censo Suas. Já o Censo Qualitest, elaborado só para a cidade de São Paulo, revelou que 55% dos moradores de rua na metrópole são oriundos do próprio estado, 85% são homens, 68.8% são pessoas negras e 91,5% sabem ler e escrever.<sup>6</sup>

Número Crescente de Mulheres Vivendo nas Ruas durante e após a Pandemia da COVID-19	<b>ODS</b> <b>Meta 1.3</b> <b>Meta 5.a</b>
CEDAW – Artigos 6, 12 e 14 (b) e 16.1 CEDAW – Recomendação Geral No. 24 CEDAW - Call for joint action in the times of the COVID-19 pandemic CESCR – Comentário Geral No. 16 – Direito à Moradia Digna OHCHR – Diretrizes COVID e os Direitos Humanos das Mulheres	

O aumento desta população é fenômeno que salta aos olhos - não só na maior cidade brasileira, mas em cidades grandes e mesmo médias do país. E tudo foi dramaticamente agravado pela pandemia da Covid-19, com a súbita desaceleração econômica trazendo aumento do desemprego e perda de renda para milhares de

<sup>3</sup> Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania: [População em Situação de Rua – Diagnóstico com Base em Informações Disponíveis em Registros Administrativos e Sistemas do Governo Federal](#) (2023), Sumário Executivo.

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> Id., p. 21.

<sup>6</sup> Qualitest: [População em Situação de Rua](#) (2021), p. 19.

brasileiros, não bastassem os problemas de saúde. Foi neste período também que se implantou uma política de austeridade fiscal<sup>7</sup>, comprometendo o cumprimento do Artigo 14 (b) da CEDAW. O relatório feito pelo Ministério dos Direitos Humanos foi preciso ao afirmar que dos 5.568 municípios brasileiros, 3354 tinham registro de pessoas em situação de rua em dezembro de 2022, o que dá uma média de 1 pessoa vivendo na rua em cada 100 mil habitantes (esta média sobe para 3 pessoas no Distrito Federal, onde estão as sedes dos poderes da República).<sup>8</sup>

No entanto, o que alguns pesquisadores alertaram passou ao largo do radar das autoridades brasileiras: o perfil da população de rua mudou com a pandemia. Tornou-se mais do que evidente a maior presença das mulheres vivendo nessa situação, sozinhas ou levando consigo filhos, crianças e adolescentes, idosos. O Observatório de Políticas Públicas com a População em Situação de Rua (POLOS-UFMG)<sup>9</sup> notou o número aumentado das mulheres nesse patamar de absoluta miserabilidade -- e, dentre elas, um número expressivo de mulheres negras.

A Pastoral do Menor, neste contexto, explica que “[a] queda da renda familiar, a impossibilidade de manter a família, principalmente as famílias com crianças, aumenta significativamente a população de rua, que passa a ter um novo perfil. São pessoas trabalhadoras (casais, mulheres sozinhas e crianças) que não conseguem mais pagar seus aluguéis, vão para as ruas e permanecem por não terem mais como se manter”.<sup>10</sup>

A falta de programas de proteção e (re)inserção social para mulheres que são chefes de família sem-teto, vivendo das sobras do que encontram na rua ou tendo que colocar seus filhos para pedir dinheiro nas esquinas e nos faróis, constitui falha gravíssima do sistema de proteção social no Brasil, que ainda tende a lidar com essa problemática sem levar em conta o corte de gênero. O problema maior é que a desassistência para a mulher moradora de rua frequentemente atinge as crianças e os

---

<sup>7</sup> [Emenda Constitucional 95/2016](#), impondo um teto de gastos e congelando as despesas sociais. Veja [comunicado](#) do Relator da ONU sobre Pobreza Extrema e Direitos Humanos, Philip Alston: “It is completely inappropriate to freeze only social expenditure and to tie the hands of all future governments for another two decades. If this amendment is adopted it will place Brazil in a socially retrogressive category all of its own.” (2016).

<sup>8</sup> Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania: [População em Situação de Rua – Diagnóstico com Base em Informações Disponíveis em Registros Administrativos e Sistemas do Governo Federal](#) (2023), Sumário Executivo.

<sup>9</sup> POLOS (UFMG): [População em Situação de Rua: Violações de Direitos e \(de\) Dados Relacionados à Aplicação do CadÚnico em Belo Horizonte, Minas Gerais](#) (2021).

<sup>10</sup> Educação e Território: [Pandemia altera perfil da população em situação de rua e eleva número de mulheres, crianças e adolescentes](#) (2022).

idosos que a cercam e seguem, num dano ampliado. O contexto de pobreza extrema e violência é centrado nas mulheres, que, em sua maioria, são o alicerce dos filhos em situação de rua. Sua posição econômica e social extremamente vulnerável também repercute na família próxima e estendida, que é submetida às agruras de viver na rua.

Violência De Gênero contra a Mulher no Contexto de Rua	<b>ODS</b> <b>Meta 1.4</b> <b>Meta 5.2</b>
CEDAW – Artigos 2 (b), (c), (e), (f) e (g); 5 (a). CEDAW – Recomendação Geral No. 35 sobre <b>violência de gênero contra as mulheres, atualizando a recomendação geral nº 19 (1992) (2017)</b> CEDAW – Recomendação Geral No. 33 – Acesso das Mulheres à Justiça (2015)	

Mesmo com a escassez de dados quantitativos e qualitativos sobre a questão, relatos de experiências ajudam a entender a dimensão do problema. Além de grande sofrimento psíquico, muitas mulheres carregam no corpo as marcas das violências. Em uma delas, segundo relatos pessoais, são cicatrizes de afundamento de crânio por golpe de madeira de dois homens e 18 pontos no nariz resultado da mordida de um outro homem que não aceitou uma recusa a uma relação sexual.<sup>11</sup> Em outra, são cicatrizes de queimadura de cigarro, facadas e escoriações por ter sido arrastada no asfalto pelo ex-companheiro. Estas foram constatações de primeira mão do trabalho que a Comissão Arns faz com mulheres em situação de rua.

A dificuldade de **acesso à justiça** para as mulheres em situação de rua **que sofre violência** é um **obstáculo insuperável**. Uma das mulheres contou que, ao procurar uma Delegacia de Mulher para registrar um incidente de violência, foi informada que nada poderia ser feito, pois não haveria meios de se instaurar uma medida protetiva uma vez que ela não possuía endereço fixo.<sup>12</sup>

Como forma de aguentar ou evitar violências sexuais e físicas, mulheres em situação de rua **recorrem às drogas para se manterem em permanente estado de alerta ou se insensibilizarem**. Paradoxalmente, se os homens são majoritariamente os

<sup>11</sup> Relato de uma mulher em situação de rua, obtido em trabalho de campo pela equipe da Comissão Arns.

<sup>12</sup> Relato de uma mulher em situação de rua, obtido em trabalho de campo pela equipe da Comissão Arns. Veja CEDAW: Recomendação Geral No. 33: "No que diz respeito à acessibilidade dos sistemas de justiça, o Comitê recomenda que os Estados Partes: (a) Remover as barreiras econômicas à justiça, fornecendo assistência jurídica e garantir que as taxas para emissão e apresentação de documentos, bem como as custas judiciais, sejam reduzidas para as mulheres com baixa renda e dispensadas para as mulheres que vivem na pobreza" (Doc. ONU CEDAW/C/GC/33), parágrafo 17.



abusadores, na rua, ter um companheiro de relacionamento é também o que garante alguma segurança: **“A mulher que mora na rua precisa escolher seu estuprador, seu agressor, que vai defendê-la de outros agressores e estupradores”**.<sup>13</sup>

A violência de gênero contra a mulher, no contexto da Recomendação Geral 35<sup>14</sup>, é agravada quando a mulher se encontra em situação de rua. Os relatos acima permitem corroborar o que os poucos estudos já vêm indicando: apesar das mulheres representarem entre 13% e 15% do total da população de rua no Brasil, elas são as vítimas de 40% dos casos graves de violência perpetrados contra este contingente.<sup>15</sup> É de se supor que este percentual revela um grau nada desprezível de subnotificação, uma vez que os canais de denúncia são ainda mais difíceis de acessar por uma mulher que não tem endereço fixo, muitas vezes não tem mais documentos e que já perdeu vínculos familiares.

Saúde da Mulher e Direitos Sexuais e Reprodutivos da Mulher Vivendo na Rua	<b>ODS</b> <b>Meta 1.4</b> <b>Meta 3.7</b>
CEDAW – Artigo 12 CEDAW – Recomendação Geral nº 24: Artigo 12 da Convenção (mulheres e saúde) (1999) CEDAW: Alyne da Silva Pimentel Teixeira v. Brasil (Comunicação No. 17/2008)	

Além de integridade física e psíquica, as mulheres em situação de rua também têm seus direitos reprodutivos violados, tendo em vista que é recorrente o relato de que, ao darem à luz, não puderam sequer amamentar suas crianças. A destituição precoce de bebês é prática comum realizada em hospitais e, muitas vezes, por orientação de

---

<sup>13</sup> Relato de uma mulher em situação de rua, obtido em trabalho de campo pela equipe da Comissão Arns.

<sup>14</sup> CEDAW: [Recomendação Geral nº 35](#) sobre violência de gênero contra as mulheres, atualizando a recomendação geral nº 19: "Assim, como as mulheres experimentam formas variadas e interseccionais de discriminação, que têm um impacto negativo agravante, o Comitê reconhece que a violência baseada em gênero pode afetar algumas mulheres em diferentes graus, ou de maneiras diferentes, o que significa que são necessárias respostas legais e políticas adequadas." Doc. ONU CEDAW/C/GC/35, parágrafo 12.

<sup>15</sup> G1/Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo (FEA-USP): [Minoria na população de rua, mulheres foram vítimas em 51% dos casos de violência contra moradores de rua no Brasil](#) (2019).

órgãos de Justiça, como o Ministério Público, como indica um estudo aprofundado da Clínica de Direitos Humanos Luiz Gama<sup>16</sup>.

O acúmulo de interseccionalidades para a mulher em situação de rua, incluindo mulheres trans, evidencia a inexistência de uma atenção especial à saúde integral, desconhecendo-se as etapas e especificidades do ciclo reprodutivo, que passam pelo acesso aos contraceptivos, atenção ao pré-natal e parto, amamentação, atendimento ao aborto legal e até mesmo à dignidade menstrual. Em visita desta Comissão Arns ao Pe. Júlio Lancelotti, vigário da Paróquia São Miguel Arcanjo e à frente da Pastoral do Povo da Rua, com um trabalho social reconhecido internacionalmente, o religioso relatou a grande carência das moradoras de rua por acesso a absorventes. Acesso que chegou a ser negado a meninas da rede pública de ensino, por determinação do ex-presidente Jair Bolsonaro, que também nada fez pela população de rua em seu governo.

Falta de Dados Consistentes e de Perspectiva de Gênero nas Políticas Públicas sobre a População Vivendo em Rua	<b>ODS Meta 5.c</b>
CEDAW – Artigos 2 (b), (c), (e), (f) e (g); 5 (a). CEDAW – Recomendação geral nº 28 sobre as obrigações fundamentais dos Estados Partes nos termos do artigo 2º da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher CEDAW - Recomendação geral n.º 9: Dados estatísticos relativos à situação das mulheres (1989)	

Ao longo deste relatório, foi-se verificando a falta de dados consistentes, atuais e eficazes para que o Estado brasileiro tenha um diagnóstico da situação da mulher vivendo em situação de rua no Brasil. Os dados presentes são esparsos, fragmentados, e pontuais, em contraste à grande capacidade dos órgãos

<sup>16</sup> Instituto Luis Gama: [Primeira Infância e Maternidade nas Ruas de São Paulo](#) (2018), p. 47.

governamentais em gerar dados desagregados. Sem uma coleta, compilação, interpretação e análise de dados quantitativos e qualitativos, este setor social crescente continuará na invisibilidade das políticas públicas do Estado.

Ademais, diante das evidências de um gravíssimo problema de direitos humanos como o delineado aqui, é impossível aceitar que os instrumentos de política pública que se voltem para este segmento da população menosprezem ou omitam o impacto sobre a vida das mulheres. No contexto do Poder Executivo, o Decreto n. 7053 de 2009, que institui uma política para essa população, não contém indicação de ações concretas desenhadas para mulheres nesse contexto, além de menções fragmentadas e esparsas ao termo gênero.<sup>17</sup>

No contexto do Poder Judiciário, a lacuna também se repete. Na ADPF 976, apresentada ao Supremo Tribunal Federal por dois partidos políticos e um movimento sem-teto, bem como na decisão do ministro relator, nota-se a ausência de recomendações que se voltem para aquela mulher que menstrua na calçada, que é estuprada na madrugada, que tenta amamentar sua criança desnutrida e enfrenta riscos graves de saúde.<sup>18</sup> São recorrentes as omissões por parte dos poderes constituídos a esse respeito. Ainda que a decisão do STF tenha validado a tese de um “estado de coisas inconstitucional, concernentes às condições desumanas da população em situação de rua no Brasil”, e de ter pedido ações emergenciais por parte de governos municipais, estaduais e federal, ainda assim falta a devida caracterização do problema e da responsabilidade das autoridades diante de um quadro de completa negação de direitos.

### Recomendações Sugeridas:

- Realizar um censo nacional efetivo da população em situação de rua, com dados desagregados em gênero e raça, com metodologia testada e aplicada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE);
- Revisar os instrumentos e políticas na competência do Executivo Federal sobre pessoas em situação de rua, incluindo obrigatoriamente uma perspectiva de gênero;

---

<sup>17</sup> Presidência da República: [Decreto n. 7053 de 23 de dezembro de 2009](#) - Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências.

<sup>18</sup> Supremo Tribunal Federal: [Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 976 – Distrito Federal](#) (2023).

- Elaborar políticas e ações pelo Ministério da Saúde voltadas para a saúde integral à mulher e da população LGBTQIA+ vivendo em situação de rua, com alcance a seus filhos e dependentes;
- Elaborar um plano de acesso à justiça para as mulheres vivendo em situação de rua, levando em conta as taxas oficiais e custos de litígio e garantindo que a falta de endereço fixo não seja um impedimento para o exercício deste direito;
- Revisar o amplo diagnóstico elaborado pelo Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania, realizado em 2022 e publicado em 2023, aprofundando o conhecimento sobre as condições de vida e a violência sofrida por mulheres em situação de rua;
- Elaboração de uma campanha, pelo Ministério da Mulher, de conscientização para mulheres que são chefes-de-família sem teto e sem proteção social, alvo de discriminação interseccional, em consulta com movimentos de população de rua, sociedade civil e comunidade acadêmica;
- Elaboração pelo Conselho Nacional de Justiça de uma recomendação que inclua a perspectiva de gênero em todos os casos relativos à população de rua, como forma de reparação de direitos violados, individualmente e coletivamente, em vista da negligência histórica do Estado.