Universidade de Brasília
Curso de Gestão de Políticas Públicas

VITOR MATHEUS SANTOS SILVA

O MOVIMENTO NACIONAL DA POPULAÇÃO DE RUA NOS ESPAÇOS DELIBERATIVOS INTERSETORIAIS: repertórios de interação Estado-sociedade e incidência na coprodução das políticas para a população em situação de rua durante o governo Lula III

Brasília – DF
2026

VITOR MATHEUS SANTOS SILVA

O MOVIMENTO NACIONAL DA POPULAÇÃO DE RUA NOS ESPAÇOS DELIBERATIVOS INTERSETORIAIS: repertórios de interação Estado-sociedade e incidência na coprodução das políticas para a população em situação de rua durante o governo Lula III

Trabalho de Conclusão do Curso de Bacharelado em "Gestão de Políticas Públicas".

Professor/a Orientador/a: Dra. Fernanda Natasha

Brasília – DF

2026

CIP - Catalogação na Publicação

Sm

Santos Silva, Vitor Matheus.
O MOVIMENTO NACIONAL DA POPULAÇÃO DE RUA NOS ESPAÇOS DELIBERATIVOS INTERSETORIAIS: repertórios de interação Estado-sociedade e incidência na coprodução das políticas para a população em situação de rua durante o governo Lula III / Vitor Matheus Santos Silva;

Orientador: Fernanda Natasha Bravo Cruz. Brasília, 2026.
74 f.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação - Gestao de Políticas Públicas) Universidade de Brasília, 2026.

1. Movimentos Sociais . 2. Participação Social . 3. Governo Lula III. 4. Pessoas em Situação de Rua. I. Bravo Cruz, Fernanda Natasha , orient. II. Título.

RESUMO

Este estudo apresenta os resultados de pesquisa realizada junto ao Movimento Nacional da População de Rua (MNPR), com foco em sua incidência nos espaços de deliberação das políticas públicas para a população em situação de rua, especialmente, desde o ano de 2023. O objetivo geral desta monografia é analisar de que modo o MNPR participou da constituição de repertórios de interação Estado-sociedade nesses espaços, discutindo os repertórios de ação coletiva mobilizados nessa interação e identificando as incidências do movimento nesses espaços deliberativos. A pesquisa parte da premissa de que a participação social é um instrumento fundamental para a democratização das políticas públicas e para a efetivação de direitos sociais. As contribuições acadêmicas advindas da literatura sobre participação política, movimentos sociais e assistência social foram mobilizadas para reflexão. A partir de uma abordagem qualitativa, foram utilizadas técnicas de entrevistas semiestruturadas e pesquisa documental. Os dados evidenciam que o MNPR e o Estado constituem mutuamente repertórios de interação caracterizados pela participação institucionalizada e pela política de proximidade, com destaque para o CIAMP-Rua e o CNAS como arenas de agenciamento recíproco. A pesquisa identifica resultados concretos dessa interação socioestatal, como a coprodução do Plano Nacional Ruas Visíveis e a aprovação pelo CNAS da Resolução nº 224/2026, que amplia o cofinanciamento federal dos Centros POP, conquistas que expressam não a incidência unilateral do movimento, mas o produto de dinâmicas relacionais entre atores societais e estatais. Entretanto, também foram identificadas limitações que desafiam a atuação do MNPR, como a concentração de responsabilidades em poucas lideranças, a baixa participação da população-alvo e o estigma social. Conclui-se que os espaços institucionais de deliberação das políticas para a população em situação de rua são constituídos por dinâmicas de interação socioestatal nas quais o MNPR opera como ator qualificado, mobilizando conselhos, comitês e redes parlamentares em agenciamento com estruturas estatais permeáveis, ainda que desafios estruturais condicionem a continuidade e a profundidade dessa relação.

Palavras-chave: Movimentos Sociais; Participação Social; Governo Lula III; Pessoas em Situação de Rua.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO……...…..…7

2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA…..…….…….…….…….…...15

2.1 Participação Social…….…...15

2.2 Movimentos Sociais……...……....17

2.3 Assistência Social……...……20

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS……..……...…….…….....…...24

3.1 Entrevistas Semiestruturadas…….…….…….…..….25

3.2 Pesquisa Documental……..…….…….…..…...…...26

3.3 Procedimentos de Análise dos Dados……..28

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS……...…….…….....……...30

4.1 A construção histórica do Movimento Nacional da População de Rua (MNPR).....30

4.2 Percurso da interação socioestatal provocada pelo MNPR……...……33

4.3 Análise dos Repertórios de Interação com o Estado do MNPR……..….38

4.4 Participação Institucionalizada: Estratégia Central……..…….…..….39

4.5 Política de Proximidade: Construção de Alianças Estratégicas……..….45

4.6 Ocupação de Cargos na Burocracia: manifestação limitada……...….50

4.7 Protesto e Ação Direta: Estratégia Complementar…….…….…...…..52

4.8 Desafios e Limitações Identificados…….…….……...54

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS……...…...58

REFERÊNCIAS …….…….....63

APÊNDICE A……..……..…….……...72

APÊNDICE B…….…….……....74

1 INTRODUÇÃO

A participação social tem sido tema de constante reflexão na literatura política. Conforme argumenta Carole Pateman em sua obra seminal Participation and Democratic Theory (1970), a legitimidade democrática depende substancialmente da inclusão e do engajamento efetivo dos cidadãos no processo político e a sua falta pode levar à insatisfação nas instituições democráticas. No Brasil, o contexto de insatisfação com a democracia, evidenciado por estudos recentes como a pesquisa "A democracia que temos e a democracia que queremos" do Observatório da Democracia da Advocacia-Geral da União (AGU) e do Instituto de Pesquisas Sociais, Políticas e Econômicas (Ipespe), revela desafios profundos para a promoção de uma democracia mais participativa e inclusiva. A pesquisa, divulgada em 2024, mostra que mais da metade da população está insatisfeita com a democracia brasileira. Portanto, o tema da participação social, apesar de bastante explorado, ainda não se esgotou, especialmente se considerarmos os problemas públicos que ainda não foram devidamente endereçados.

Diante desse cenário, o estudo sobre a atuação do Movimento Nacional da População de Rua (MNPR) emerge como uma oportunidade de explorar como a participação social pode contribuir para a universalização de direitos básicos, incluindo habitação, saúde e proteção social no âmbito do SUAS.

Neste esforço acadêmico, lança-se luz sobre a participação política institucionalizada e não institucionalizada do MNPR que incide sobre as políticas públicas voltadas para as pessoas em situação de rua a partir do ano de 2023. Utilizou-se da pesquisa documental e de entrevistas semiestruturadas como fontes de dados.

Diante do exposto, instrumentalizou-se a seguinte pergunta de pesquisa: De que modo o Movimento Nacional da População de Rua (MNPR) participou da constituição de repertórios de interação Estado-sociedade nos espaços deliberativos das políticas para a população em situação de rua durante o governo Lula III?

Esta monografia tem como objetivo geral analisar de que modo o Movimento Nacional da População de Rua (MNPR) participou da constituição de repertórios de interação Estado-sociedade nos espaços deliberativos das políticas para a população em situação de rua durante o governo Lula III, descrevendo sua construção histórica, discutindo os repertórios de ação coletiva mobilizados na interação com o Estado e identificando as incidências do movimento nesses espaços. Para tanto, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos:

(i) descrever a construção histórica do Movimento Nacional da População de Rua, situando sua trajetória organizativa e política; (ii) discutir os repertórios de ação coletiva de interação com o Estado pelo MNPR; e (iii) identificar incidências do movimento nos espaços deliberativos analisados.

Para os fins desta pesquisa, adota-se o entendimento de Couto, Yazbek e Raichelis (2010, p. 33), para quem a política de assistência social constitui uma política de proteção social que, articulada às demais políticas setoriais, volta-se ao enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais.

A universalização dos direitos sociais é o processo de ampliação do acesso às políticas públicas para todos os indivíduos, independentemente de sua condição social. Fundamentada no princípio da universalidade previsto na Constituição Federal de 1988, essa noção pressupõe que direitos como assistência social, saúde e moradia não sejam tratados como privilégios, mas como direitos inerentes à cidadania. Assim, a universalização não se limita ao reconhecimento formal de direitos, mas envolve a ampliação concreta do acesso da população em situação de rua às políticas de assistência social (Schier, 2017).

Este estudo proposto se situa temporalmente a partir de 2023 até os dias atuais. A delimitação temporal desta pesquisa no ano de 2023 não é arbitrária, mas responde a uma inflexão substantiva no campo das políticas públicas para a população em situação de rua e, mais amplamente, na arquitetura de participação social do Estado brasileiro. A posse do presidente Luiz Inácio Lula da Silva em 1º de janeiro de 2023 inaugurou um ciclo governamental marcado pela retomada explícita de mecanismos de democracia participativa que haviam sido progressivamente desarticulados entre 2019 e 2022.

O Relatório Final do Gabinete de Transição Governamental, elaborado entre novembro e dezembro de 2022 com a participação de cerca de mil pessoas em 32 Grupos Temáticos e um Conselho de Participação Social (BRASIL, 2022), identificou, na área de direitos humanos, a "descontinuidade de políticas públicas importantes para a promoção e defesa de direitos humanos", incluindo explicitamente as políticas voltadas à população em situação de rua. O diagnóstico de desmonte institucional, marcado pela redução da participação social, pelo revisionismo normativo e pela precarização orçamentária, confere ao recorte a partir de 2023 um fundamento analítico preciso: trata-se de um momento de ruptura

com o paradigma anterior e de recomposição das condições institucionais de atuação dos movimentos sociais junto ao Estado.

No plano normativo, essa reorientação se materializou de forma imediata. Já no primeiro ato normativo do novo governo, o Decreto nº 11.341, de 1º de janeiro de 2023, criou a Diretoria de Promoção dos Direitos da População em Situação de Rua (DDPR), vinculada à Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, "como resposta às demandas apresentadas pelos movimentos sociais da população em situação de rua" (BRASIL, 2023a). A criação de uma estrutura governamental dedicada exclusivamente à pauta no primeiro dia do mandato revela a centralidade política atribuída ao tema e constitui um novo locus institucional de interlocução com o Movimento Nacional da População de Rua (MNPR) e demais organizações.

A mudança mais diretamente relevante para os objetivos desta pesquisa, contudo, concerne à reconstituição e ampliação do Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua (CIAMP-Rua). O Decreto nº 11.472/2023 reativou o CIAMP-Rua enquanto órgão colegiado vinculado ao Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC), com caráter intersetorial, articulando ministérios das áreas de assistência social, saúde, habitação e direitos humanos, e com participação direta de movimentos sociais.

Além disso, o decreto ampliou a representação da sociedade civil no colegiado, passando a incluir seis representantes dos movimentos sociais da população em situação de rua e cinco de entidades da sociedade civil, com obrigatoriedade de paridade de gênero e étnico-racial (BRASIL, 2023d). O Decreto nº 11.472/2023 introduziu ainda a alternância de presidência entre representantes do poder público e da sociedade civil , mecanismo que, em junho de 2025, resultaria pela primeira vez na condução do CIAMP-Rua por uma integrante do próprio MNPR (BRASIL, 2025).

O ciclo iniciado em 2023 se consolidou, ao final daquele ano, com o lançamento do Plano Nacional Ruas Visíveis, em dezembro de 2023, cujo processo de elaboração envolveu quatro meses de trabalho articulado entre 11 ministérios, representantes da população em situação de rua e o CIAMP-Rua, com orçamento inicial previsto de R$ 982 milhões (BRASIL, 2023e). O conjunto dessas transformações configura uma alteração substantiva no campo de oportunidades políticas para a atuação institucional do MNPR, justificando o ano de 2023 como marco inicial adequado para a investigação proposta por esta pesquisa.

A análise concentra-se nas arenas deliberativas em que as políticas para a população em situação de rua são normatizadas e monitoradas: o CNAS e a CIT, que operam no âmbito do SUAS como instâncias normativas centrais da proteção social não contributiva, e o CIAMP-Rua, que articula intersetorialmente assistência social, saúde, habitação e direitos humanos. Essa escolha não reflete um recorte restrito à assistência social, mas reconhece a intersetorialidade como dado constitutivo do objeto: as políticas para essa população atravessam múltiplos subsistemas, e o CIAMP-Rua existe precisamente porque nenhum ministério isolado absorve essa complexidade.

O SUAS constitui o principal sistema de proteção social de acesso não contributivo e sem exigência de domicílio fixo, configurando-se como a porta de entrada estrutural para uma população sistematicamente excluída dos demais sistemas de proteção. Além disso, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e a Comissão Intergestores Tripartite (CIT) dispõem de competências normativas que se traduzem em instrumentos de política (resoluções, critérios de cofinanciamento e tipificação de serviços), o que permite observar, com precisão empírica, os efeitos da incidência institucional do MNPR. Por fim, a trajetória histórica do movimento está organicamente articulada ao subsistema da assistência social, desde sua participação na elaboração da Política Nacional de 2009 até a ocupação de cadeiras no CNAS e em Conselhos de Assistência Social em níveis subnacionais, o que confere homogeneidade ao recorte analítico adotado.

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS)

A Assistência Social é um direito constitucional. Em 1993, foi publicada a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS que regulamenta o tema. A Assistência Social realiza-se a partir de ações integradas entre a iniciativa pública, privada e da sociedade civil, tendo por objetivo garantir a proteção social à família, à infância, à adolescência, à velhice; amparo a crianças e adolescentes carentes; à promoção da integração ao mercado de trabalho e à reabilitação e promoção de integração à comunidade para as pessoas com deficiência e o pagamento de benefícios aos idosos e às pessoas com deficiência.

Em 2005, é instituído o Sistema Único de Assistência Social – SUAS, descentralizado e participativo, que tem por função a gestão da Assistência Social no campo da proteção social brasileira. O Sistema consolida o modo de gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os três entes federativos.

O Sistema organiza as ações da assistência social em dois tipos de proteção social. A primeira é a Proteção Social Básica, destinada à prevenção de riscos sociais e pessoais, por meio da oferta de programas, projetos, serviços e benefícios a indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade social. A segunda é a Proteção Social Especial, destinada a famílias e indivíduos que já se encontram em situação de risco e que tiveram seus direitos violados por ocorrência de abandono, maus-tratos, abuso sexual, uso de drogas, entre outros aspectos.

O SUAS engloba também a oferta de Benefícios Assistenciais, prestados a públicos específicos de forma articulada aos serviços. Também gerencia a vinculação de entidades e organizações de assistência social ao Sistema, mantendo atualizado o Cadastro Nacional de Entidades e Organizações de Assistência Social e concedendo certificação a entidades beneficentes, quando é o caso.

A gestão das ações e a aplicação de recursos do SUAS são negociadas e pactuadas nas Comissões Intergestores Bipartite (CIBs) e na Comissão Intergestores Tripartite (CIT). Esses procedimentos são acompanhados e aprovados pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e seus pares locais (Conselhos Estaduais e Municipais).

Apesar de seus avanços, o SUAS enfrenta desafios relacionados à efetivação de políticas para a população em situação de rua, como a baixa capilaridade dos serviços especializados e a insuficiência de articulação intersetorial. Nesse cenário, o MNPR emerge como um agente crucial, tanto no fortalecimento do controle social sobre a políticas públicas de assistência social, quanto na ampliação do alcance dessas políticas.

A escolha do CIAMP-Rua como locus empírico privilegiado desta pesquisa expressa uma característica constitutiva do próprio objeto: as políticas para a população em situação de rua são estruturalmente intersetoriais, articulando assistência social, direitos humanos, habitação e saúde. A vinculação do CIAMP-Rua ao MDHC reflete essa transversalidade e reconhecê-la é condição para uma análise empiricamente fiel dos processos de coprodução socioestatal aqui investigados. O SUAS permanece o principal sistema de proteção social materializado nos territórios, e o CNAS e a CIT são suas instâncias normativas centrais; contudo, a arquitetura deliberativa que conforma as políticas para essa população é necessariamente mais ampla, e o CIAMP-Rua é sua expressão mais direta. Nesse sentido, os espaços deliberativos analisados, o CNAS, a CIT e o CIAMP-Rua, constituem conjuntamente a arena institucional por meio da qual as políticas públicas voltadas à população em situação

de rua são deliberadas, normatizadas e monitoradas, expressando a intersetorialidade como dado estrutural e não como desvio analítico.

Pessoas em Situação de Rua

O problema da população em situação de rua no Brasil é uma questão multidimensional, que reflete desigualdades estruturais de raízes históricas e a insuficiência e ineficácia de políticas públicas inclusivas voltadas para esse público. Um levantamento da UFMG, a Universidade Federal de Minas Gerais, de 2023, aponta que mais de 260 mil pessoas vivem nessa condição no país, número que aumentou significativamente na última década. A ausência de moradia adequada e o acesso limitado a serviços básicos, como saúde, educação e assistência social, colocam essas pessoas em uma posição de extrema vulnerabilidade.

Segundo o pesquisador Marco Natalino, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), a mortalidade de pessoas em situação de rua é 348% maior do que a da população geral. Como observa Viviane de Melo Resende em seu artigo " População em situação de rua e políticas públicas: representações na Folha de São Paulo" (2019), a superação desse problema exige não apenas a ampliação de programas assistenciais, mas também um compromisso com políticas intersetoriais e participativas que promovam inclusão social e cidadania. Infere-se, portanto, que a despeito das políticas públicas levadas a cabo nas últimas décadas, como a promulgação da lei que instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua, em 2009, os indicadores mostram que os objetivos não foram plenamente alcançados e o problema público permanece latente.

Lançar luz sobre a atuação do MNPR no âmbito da Assistência Social é particularmente relevante, dado o papel do sistema na garantia de proteção social às populações mais vulneráveis. Dessa forma, a atuação do MNPR incidente no Sistema Único de Assistência Social (SUAS) foi investigada mediante pesquisa documental, observando instrumentos de ação pública, como atas de reuniões, resoluções e recomendações, e 4 entrevistas semiestruturadas com representantes do movimento e gestores públicos. A presente pesquisa tem por finalidade analisar os repertórios de interação Estado-sociedade constituídos nos espaços institucionais de deliberação das políticas para a população em situação de rua desde 2023, tomando o MNPR como ator societário central dessa relação e

examinando as dinâmicas de coprodução socioestatal que emergem do agenciamento recíproco entre movimento e Estado.

A situação de rua constitui um fenômeno social complexo e estrutural, diretamente associado às desigualdades históricas, econômicas e políticas que marcam a formação social brasileira. A população em situação de rua não pode ser compreendida apenas a partir da privação material, mas como resultado de processos ampliados de exclusão social, que envolvem dimensões culturais, simbólicas e a negação sistemática de direitos fundamentais. Nesse sentido, romper com leituras moralizantes ou individualizantes do fenômeno é condição necessária para reconhecê-la como questão pública e de direitos.

A literatura recente enfatiza que as múltiplas vulnerabilidades vivenciadas pela população em situação de rua demandam respostas estatais integradas e coordenadas. Macedo, Sousa e Carvalho (2021) argumentam que a fragmentação entre políticas de saúde, assistência social, habitação e segurança pública compromete a efetividade das ações governamentais, reforçando trajetórias de exclusão. Para além da articulação institucional, os autores destacam a importância da escuta ativa e do diálogo com a própria população em situação de rua como pressupostos para a construção de políticas públicas efetivas e socialmente legitimadas.

Paralelamente, esse segmento populacional enfrenta processos recorrentes de criminalização e marginalização simbólica, frequentemente institucionalizados por práticas como a arquitetura hostil e o uso da violência policial, mecanismos que operam para invisibilizar corpos pobres no espaço urbano e reforçar estigmas sociais associados à rua (Silva; Mauriel, 2024). A noção de aporofobia, incorporada à agenda do Movimento Nacional da População de Rua (MNPR), sintetiza essa aversão social direcionada às pessoas pobres e sem moradia fixa.

Esse cenário foi agravado, sobretudo, a partir da adoção de políticas de austeridade fiscal nos anos recentes. A Emenda Constitucional nº 95, ao congelar investimentos sociais por duas décadas, produziu efeitos significativos sobre políticas públicas voltadas à população em situação de rua, com impacto direto sobre equipamentos e serviços do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), como os Centros de Referência Especializados para a População em Situação de Rua (Centros POP), os CREAS e os Consultórios na Rua, que passaram a operar sob condições de subfinanciamento e precarização estrutural (Silva; Mauriel, 2024).

Nesse contexto, o lançamento do Plano Nacional Ruas Visíveis, em 2023, representa uma tentativa de reestruturação da Política Nacional para a População em Situação de Rua, por meio de uma abordagem intersetorial que envolve diferentes ministérios e eixos de atuação, como assistência social, saúde, habitação, trabalho e enfrentamento da violência institucional. Ainda que recente, o plano sinaliza uma mudança na postura estatal frente ao tema, recolocando a população em situação de rua no centro da agenda pública.

A atuação do Movimento Nacional da População de Rua constitui elemento central para compreender tanto os avanços quanto as lacunas das políticas públicas direcionadas a esse segmento. Conforme argumenta Silva (2022), o MNPR representa um marco histórico ao transformar uma identidade socialmente estigmatizada em uma identidade política coletiva, fundada na reivindicação do direito à cidade, à moradia, ao trabalho e à dignidade. Ainda que enfrente desafios estruturais, como fragilidades organizacionais, rotatividade de lideranças e tensões na relação com o Estado, o movimento tem ampliado sua atuação nos espaços institucionais de formulação, monitoramento e controle social das políticas públicas, notadamente por meio do Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua (CIAMP-Rua), instituído pelo Decreto nº 7.053/2009.

Diante disso, esta pesquisa parte do entendimento de que a população em situação de rua não constitui mero objeto de intervenção estatal, mas sujeito político ativo, cuja mobilização e participação social desempenham papel relevante na conformação e no controle das políticas públicas que lhe dizem respeito. É nesse horizonte analítico que se insere a investigação sobre a atuação do MNPR nos espaços deliberativos das políticas para a população em situação de rua, especialmente a partir da reconfiguração institucional observada a partir de 2023.

Esta monografia se organiza da seguinte forma: Na primeira parte, é compartilhada uma revisão bibliográfica sobre participação política, movimentos sociais e assistência social. Nesse momento, é introduzida a noção de repertório de interação com o Estado, conceito que será bastante explorado nesta pesquisa. Posteriormente, as conclusões retiradas da análise qualitativa dos dados coletados serão apresentadas. Os dados foram coletados mediante pesquisa documental e 04 entrevistas semiestruturadas. Por fim, estão dispostas as considerações finais.

2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

2.1. Participação Social

A literatura política reconhece tanto os potenciais transformadores quanto os desafios da participação social, destacando a necessidade de estruturas participativas que promovam inclusão e empoderamento da sociedade civil, ao mesmo tempo que reconhece os desafios estruturais e ideológicos que podem limitar seu potencial transformador, como a cooptação desses atores pelo projeto político dominante.

Carole Pateman (1970), em Participation and Democratic Theory, argumenta que a participação não é apenas um instrumento para a tomada de decisões, mas uma prática que transforma os indivíduos e a sociedade. Segundo Pateman (1970), o engajamento em processos participativos fomenta um aprendizado político e social que empodera os participantes e contribui para a democratização das estruturas institucionais. A autora também destaca que a participação democrática exige espaços inclusivos e deliberativos, como conselhos e comitês intersetoriais e a legitimidade democrática depende da participação social (Pateman, 1970).

Evelina Dagnino (2004), em Sociedade Civil, Participação e Cidadania: De Que Estamos Falando?, propõe que a participação deve ser entendida como um campo de disputa entre projetos políticos. A sociedade civil é um espaço heterogêneo onde se confrontam diferentes perspectivas. Dagnino (2004) destaca que a participação social é uma prática que vai além de simples presença, sendo parte do processo de construção da cidadania ativa, entendida como inclusão ampla em direitos civis, políticos, sociais e culturais. A inclusão de vozes marginalizadas na construção de políticas públicas, dessa forma, representa a ampliação da consecução de direitos pré-estabelecidos (Dagnino, 2004).

Ernesto Isunza Vera e Adrian Gurza Lavalle (2012) identificaram uma ampla arquitetura de inovação institucional no campo do controle social democrático no Brasil que inclui órgãos colegiados para a definição e a fiscalização de políticas, comitês participativos em diferentes níveis da administração pública, observatórios e ouvidorias. Alguns dos espaços de participação institucionalizada que serão mencionados no decorrer desta pesquisa constituem inovações institucionais no campo do controle social das políticas assistenciais voltada para pessoas em situação de rua (Isunza Vera; Gurza Lavalle, 2012).

Na teoria, os conselhos de políticas públicas aproximam governo e sociedade ao trazer alianças e conflitos para o debate público, contribuindo para decisões mais acertadas,

identificação ágil de problemas e construção de soluções. Também ampliam a transparência e incentivam ações governamentais mais integradas. No entanto, é preciso ir além de seu valor simbólico para a democracia e reconhecer as dificuldades concretas que enfrentam. A maior parte dos conselhos, nos níveis federal, estadual e municipal, ainda está distante de exercer plenamente seu papel como canais legítimos de participação cidadã e instrumentos de controle social. A distribuição desigual de recursos como tempo, informação e capacidade técnica entre os participantes é um dos principais obstáculos à efetividade dos conselhos enquanto mecanismos de accountability societal (Carneiro, 2002).

No sentido de entender como se materializa a participação social, é necessário lançar luz sobre os atores que são sujeitos ativos nesses processos deliberativos, e os movimentos sociais desempenham um importante papel de incidência direta no ciclo de políticas públicas.

No artigo "Movimentos Sociais: Revisitando a Participação e a Institucionalização", Euzeneia Carlos investiga como a participação em estruturas institucionais influencia as estratégias e dinâmicas dos movimentos sociais. A autora identifica que os movimentos sociais, ao se inserirem institucionalmente, tendem a ampliar suas redes de relações, estabelecendo vínculos tanto com instituições governamentais quanto com outras entidades não institucionais. Essa inserção promove interações cooperativas na relação entre sociedade e Estado, sem eliminar a possibilidade de ações contestatórias quando necessário (Carlos, 2011).

A participação institucional dos movimentos sociais resulta em padrões de ação híbridos, que combinam elementos de cooperação e contestação. Esses padrões refletem uma ressignificação da relação sociedade-Estado, na qual os movimentos buscam influenciar a agenda política por meio de múltiplas estratégias de engajamento (Carlos, 2011).

Ao participar dos processos de produção de políticas, os movimentos sociais cultivam relações de interdependência com diversos atores e instituições e, a partir disso, as oportunidades e os constrangimentos se tornam produtos de agenciamentos simultâneos e recíprocos. Emergem dessa perspectiva duas configurações de estruturas que condicionam o acesso e os resultados das ações dos movimentos sociais: os regimes e os subsistemas. Cada regime e subsistema de política pública tem uma configuração distinta e os movimentos atuam dentro deles (Abers; Silva; Tatagiba, 2018).

Os atores do subsistema são as coalizões que se constroem em torno de determinadas ideias de política pública, enquanto o regime é composto por interações entre atores políticos

relevantes que, conduzidos por coalizões de governo, afirmam e defendem projetos de sociedade. A capacidade de agir de forma repressiva ou de alocar recursos vultuosos somente possíveis através do financiamento público tende a ser uma exclusividade dos atores do regime. Já definir o que é competência técnica no âmbito de certa política e quem são os atores dotados de tal competência costuma ser uma ação dos atores do subsistema. Nesse sentido, o regime tende a estabelecer parâmetros mais gerais para a relação entre Estado e sociedade civil, a partir dos quais os movimentos sociais constroem seus repertórios. Há variações significativas entre os subsistemas em termos das condições que estabelecem para os atores construírem seus repertórios. As especificidades das burocracias em cada subsistema, particularmente das relações destas com os movimentos sociais e suas causas, é um dos elementos para explicar tais variações. (Abers; Silva; Tatagiba, 2018).

Enfim, cabe trazer para a superfície a literatura sobre os movimentos sociais e, em especial, aquela que problematiza o repertório de interações dos movimentos sociais. Portanto, far-se-á uma revisão bibliográfica sobre esses atores políticos.

2.2 Movimentos Sociais

No modelo clássico marxista, os movimentos sociais são entendidos como expressões das contradições materiais e da luta de classes (Picollotto, 2007). A crise do modelo marxista no século XX deu origem ao paradigma dos Novos Movimentos Sociais, que deslocou o foco da análise econômica para questões culturais e identitárias. Esses movimentos, que emergem a partir da década de 1960, propõem uma visão mais difusa e pluralista dos atores sociais. A subjetividade, a identidade coletiva e os valores culturais passam a ser centrais na sua mobilização e atuação política (Picollotto, 2007).

No campo dos Novos Movimentos Sociais, destaca-se o pesquisador Alberto Melucci (1989). Para ele, o objetivo principal dos movimentos sociais é criar significado coletivo e alterar as bases culturais da sociedade, muitas vezes atuando na interface entre a política e a cultura.

A abordagem de Melucci oferece uma perspectiva rica e multifacetada dos movimentos sociais, destacando sua relevância não apenas como agentes políticos. Ao propor que os movimentos sociais sejam entendidos como redes dinâmicas e interativas, ele amplia o escopo analítico da ação coletiva e oferece *insights* para compreender seu impacto nas transformações sociais e políticas.

Charles Tilly (2004) analisa os movimentos sociais como uma forma de política contenciosa, caracterizados por campanha sustentada, repertório de contenção e exibição de união. Segundo o autor, esses elementos diferenciam os movimentos sociais de outras formas de mobilização coletiva, pois operam dentro das democracias representativas para influenciar políticas públicas.

O autor destaca que os movimentos sociais desafiam o status quo por meio de táticas como protestos, manifestações e petições. Diferente de revoluções, esses movimentos buscam mudanças institucionais através da mobilização contínua e da construção de uma identidade coletiva (Tilly, 2004).

Tilly criou em 1977 um de seus conceitos mais conhecidos: o de "repertório da ação coletiva", que será bastante instrumentalizado no decorrer desta pesquisa. O repertório corresponde à quantidade limitada de formas de atuação de um movimento social, que se repetem e participam da identidade coletiva. Trata-se da coleção de formas conhecidas de atuar selecionadas de forma mais ou menos deliberada. Contudo, Tilly deixa claro que os repertórios também são contingentes, pois ocorrem variações dependendo da rigidez ou flexibilidade do repertório, da inovação dos grupos e de seu uso em determinados lugares e momentos históricos. É assim que o autor explica, por exemplo, como pode variar um mesmo repertório no tempo (Tilly apud Bringel, 2012).

Tilly também destaca o papel das oportunidades políticas, que são os contextos políticos e históricos que podem restringir ou facilitar o acesso de movimentos sociais à arena pública e, consequentemente, condicionar a capacidade de incidência desses movimentos no ciclo de políticas (Tilly apud Bringel, 2012). No contexto desta pesquisa, identifica-se como oportunidade política a ascensão do terceiro governo Lula, a partir de 2023, que reconstituiu o CIAMP-RUA e permitiu o livre acesso de integrantes do movimento à burocracia estatal.

Autores brasileiros contemporâneos utilizam a noção de repertório para analisar as mudanças no modo em que movimentos sociais incidem na produção de políticas públicas. Dentre eles, destacam-se Rebeca Abers, Lizandra Serafim e Luciana Tatagiba (2014). A abordagem das autoras se distingue da tillyana, mais orientada para o confronto político, porque também lança luz sobre as relações de cooperação que emergem da interação Estado-Sociedade.

Nos seus estudos sobre as formas mais recentes de interação Estado-Sociedade, as pesquisadoras identificaram quatro rotinas por meio das quais essa interação se constitui de

forma relacional, envolvendo simultaneamente a agência dos movimentos e a permeabilidade ou resistência das estruturas estatais: os Protestos e Ação Direta, situações em que os movimentos sociais expressam demandas e pressionam o Estado mediante a demonstração de sua capacidade de mobilização; a Participação Institucionalizada, forma de interação caracterizada pelo uso de canais de diálogo oficiais que são guiados por regras previamente determinadas, nos quais a interação se dá por meio de reuniões públicas e documentadas; a Política de proximidade, essa modalidade se materializa por meio de contatos pessoais entre atores de Estado e sociedade civil; e por fim, a Ocupação de cargos na burocracia, ocupar posições no governo é uma estratégia comum para o avanço de seus objetivos. Essa categorização será amplamente explorada mais adiante nesta pesquisa ao descrever o repertório de interação do Movimento Nacional da População de Rua.

Se os repertórios definem as formas historicamente disponíveis de ação coletiva, em seus estudos mais aprimorados, Tilly definiu que é por meio das performances que tais formas são colocadas em prática. Segundo Tilly (2008 apud Pereira; Silva, 2020), a performance é a unidade concreta do repertório: uma ação realizada pelos ativistas em interação com públicos, adversários e apoiadores. Longe de ser uma simples execução mecânica de táticas conhecidas, a performance envolve improviso, adaptação e criatividade. Além disso, ao performarem, os movimentos sociais dramatizam suas demandas, constroem significados e mobilizam emoções, ativando não apenas táticas estratégicas, mas também narrativas e símbolos capazes de engajar o imaginário coletivo (Jasper, 2016; Eyerman, 2006 apud Pereira; Silva, 2020). Desse modo, as performances revelam tanto a agência dos ativistas quanto o potencial transformador da ação coletiva no espaço público.

Os movimentos sociais no Brasil possuem uma trajetória marcada pela diversidade de agendas, estratégias de mobilização e transformações históricas, sendo um elemento central na construção da democracia e na luta por direitos no país. Com o fim da ditadura e a promulgação da Constituição de 1988, os movimentos sociais expandiram suas pautas, incorporando temas relacionados a direitos humanos, igualdade de gênero, questões raciais, ambientais e territoriais.

Os movimentos sociais no Brasil enfrentam desafios complexos, como: a criminalização de lideranças e movimentos populares, a dificuldade de manter a mobilização em cenários de crise econômica e polarização política, o avanço de narrativas conservadoras

que deslegitimam as pautas progressistas e a necessidade de adaptação às novas tecnologias e redes digitais.

Apesar disso, os movimentos continuam a desempenhar um papel essencial na transformação social, ampliando o espaço público de discussão e promovendo mudanças nas políticas públicas. Eles representam uma importante arena de contestação e construção de alternativas sociais e políticas, sendo motores da promoção de agendas progressistas.

O Movimento Nacional da População de Rua (MNPR) é um movimento social de destaque na luta pela garantia de direitos básicos a pessoas em situação de rua. No sentido de traçar a sua genealogia e entender o seu papel como ator político, é importante trazer para a superfície a literatura que existe sobre essa população.

2.3 Assistência Social no Brasil

A política de assistência social constitui-se como um campo específico da proteção social brasileira, formalmente reconhecida pela Constituição Federal de 1988 e regulamentada pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Lei nº 8.742/1993. Em seu artigo 1º, a LOAS define a assistência social como "direito do cidadão e dever do Estado", caracterizando-a como "política de seguridade social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas" (BRASIL, 1993).

Conceitualmente, Couto, Yazbek e Raichelis (2010, p. 33) compreendem a política de assistência social como "uma política de proteção social que, articulada às demais políticas setoriais, visa o enfrentamento da pobreza, a garantia dos mínimos sociais, o provimento de condições para atender contingências sociais e a universalização dos direitos sociais". Nessa perspectiva, a política não se restringe ao atendimento emergencial de necessidades imediatas, mas orienta-se pela lógica da proteção social ampliada, capaz de responder às múltiplas vulnerabilidades vivenciadas pelos sujeitos.

A consolidação da assistência social como direito de cidadania, estabelecida pela Constituição de 1988 e pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) de 1993, é um marco na proteção social brasileira. Essa perspectiva vincula a assistência ao ideal de cidadania proposto por T.H. Marshall, que inclui os direitos sociais como complementares aos civis e políticos. Os pesquisadores Freitas e Guareschi (2014) ressaltam, contudo, que essa

universalização é constantemente tensionada por práticas seletivas e focalizadas, que reduzem o alcance da política e reforçam desigualdades (Freitas; Guareschi, 2014).

A pesquisadora Aldaíza Sposati (2009) destaca a necessidade de compreender a assistência não apenas como um mecanismo de auxílio imediato, mas como uma política pública estruturada, voltada para a garantia do mínimo existencial dos cidadãos em situação de vulnerabilidade. A reflexão teórica da autora evidencia que, para consolidar a assistência social como um direito, é fundamental superar concepções que a vinculam exclusivamente à filantropia e ao voluntariado. Além disso, a autora enfatiza a importância do controle social e da participação da sociedade civil na formulação e implementação dessas políticas, garantindo que a assistência social cumpra seu papel na promoção da cidadania (Sposati, 2009).

Berenice Couto (2015) contribui ao argumentar que a assistência social deve ser compreendida como um campo de disputa. Ela rejeita o entendimento de que a assistência seja um favor ou um benefício individual, propondo sua análise enquanto direito coletivo, essencial para a reprodução social e a promoção de igualdade substancial. Nesse sentido, a assistência social deve ultrapassar o assistencialismo tradicional, promovendo autonomia e emancipação social (Couto, 2015).

A assistência social no Brasil enfrenta desafios relacionados à focalização e seletividade, que muitas vezes limitam seu caráter universalista. Essas práticas, segundo Freitas e Guareschi, reforçam estigmas de pobreza e subalternidade, tratando os usuários como indivíduos em vulnerabilidade, mas sem abordar as causas estruturais dessas condições (Freitas; Guareschi, 2014).

O debate teórico também enfatiza o potencial emancipador da assistência social, especialmente quando esta é orientada por princípios de protagonismo e participação ativa. Freitas e Guareschi destacam que o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e os Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua (Centros POP) têm o potencial de promover a cidadania ativa, desde que não se restrinjam a práticas burocráticas ou condicionantes que reforçam a lógica moralista e excludente (Freitas; Guareschi, 2014).

Silveira (2017) ressalta os desafios persistentes no campo da assistência social, derivados do histórico de residualidade e meritocracia das políticas sociais e das limitações impostas pelo pacto federativo. Entre os entraves apontados, a autora destaca a baixa capacidade de gestão, oriunda das inconsistências na descentralização, a colonialidade do

poder nas cidades, a baixa mobilização de sujeitos coletivos com potencial emancipatório, a precarização das condições de trabalho e atendimento, a insuficiência de recursos públicos e a cultura institucional gerencialista.

A autora evidencia que, até a destituição da ex-presidente Dilma, o SUAS encontrava-se em processo de aperfeiçoamento e expansão. Contudo, as medidas adotadas pelo governo Temer inauguraram um ciclo de desmonte das políticas sociais, marcado por cortes de recursos, implementação de programas de viés conservador e enfraquecimento das garantias democráticas. Nesse contexto, o conservadorismo e o gerencialismo ganham espaço, enfraquecendo o caráter ético-político da assistência social e ampliando desigualdades socioeconômicas, raciais e de gênero (Silveira, 2017).

Por fim, a autora defende a necessidade de fortalecer o caráter emancipatório das políticas sociais, por meio da intensificação da luta social, da mobilização da sociedade civil e da construção de uma nova cultura política orientada pela democracia e pelos direitos humanos.

O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) constitui uma das experiências mais relevantes de institucionalização da participação social no campo das políticas públicas brasileiras. Cortes (2015) o caracteriza como uma organização intermediária neocorporativa, criada pelo Estado com o propósito de estruturar a intermediação de interesses entre atores societais e estatais, ocupando o topo de uma cadeia de conselhos estaduais e municipais articulados a processos conferencistas periódicos. Sua composição paritária entre representantes governamentais e da sociedade civil, abrangendo entidades de profissionais e trabalhadores da área, organizações religiosas, prestadores de serviços e associações de pessoas em situação de vulnerabilidade social, expressa a natureza plural e disputada desse espaço deliberativo.

Os consensos construídos em seu interior sustentam-se sobre uma base ampla de atores que compartilham a concepção da assistência social como direito de cidadania, o que confere legitimidade às resoluções aprovadas e compromete os conselheiros com sua implementação junto às suas organizações e nos territórios em que atuavam.

Nesse sentido, o CNAS não opera apenas como instância de deliberação, mas como vetor de normatização e consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Cortes (2015) demonstra que integrantes da *policy community* reformista, ao ocuparem cargos de direção no Ministério do Desenvolvimento Social, utilizaram o Conselho estrategicamente

para acelerar a estruturação do sistema por meio de resoluções, contornando a morosidade dos trâmites legislativos ordinários. Essa estratégia revelou-se eficaz: as resoluções emanadas do CNAS trataram de temas centrais para a organização do SUAS, como a tipificação de serviços e benefícios assistenciais, a normatização das equipes de trabalhadores e os mecanismos de gestão federativa, compondo um arcabouço normativo essencial para a institucionalização do sistema na federação brasileira.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Esta pesquisa é de natureza qualitativa e caráter exploratório-descritivo, tendo em vista a complexidade do fenômeno investigado e a necessidade de compreender as dinâmicas de interação socioestatal nos espaços deliberativos das políticas para a população em situação de rua, o CNAS e a CIT, no âmbito do SUAS, e o CIAMP-Rua, instância intersetorial de acompanhamento e monitoramento da política nacional para esse segmento. A pesquisa qualitativa permite uma análise aprofundada das práticas, discursos e impactos políticos do MNPR no âmbito das políticas voltadas para a população em situação de rua no período investigado.

A pesquisa abrange, especialmente, o período de 2023 a 2025. A escolha de 2023 como marco inicial decorre da reconfiguração institucional inaugurada com o início do governo Lula, que alterou substantivamente as condições de participação do movimento social junto ao Estado: a criação da Diretoria de Promoção dos Direitos da População em Situação de Rua (Decreto nº 11.341/2023), a reconstituição do sistema federal de participação social (Decretos nº 11.406 e 11.407/2023) e a ampliação do CIAMP-Rua com maior representação dos movimentos sociais (Decreto nº 11.472/2023) configuram um novo campo de oportunidades políticas para a atuação do MNPR. Do ponto de vista metodológico, esse recorte garante ainda a homogeneidade das condições institucionais de produção dos documentos analisados.

Além da reconfiguração institucional observada no plano federal a partir de 2023, o recorte temporal da pesquisa também se justifica pela ampliação federativa de instâncias intersetoriais voltadas à população em situação de rua. No período posterior a 2023, foram instituídos novos comitês estaduais de acompanhamento e monitoramento da política para essa população, como no Pará, por meio do Decreto nº 3.760/2024; em Mato Grosso do Sul, pelo Decreto nº 16.631/2025; e em São Paulo, pelo Decreto nº 70.085/2025. Esses atos indicam que o ciclo iniciado em 2023 não se restringiu à esfera federal, mas estimulou a criação ou reorganização de espaços estaduais de articulação intersetorial e participação social.

A delimitação temporal a partir de 2023 também se justifica pela judicialização constitucional da agenda da população em situação de rua. Na ADPF nº 976/DF, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a existência de omissões estruturais do Poder Público que configuram um potencial estado de coisas inconstitucional nas condições de vida dessa

população, determinando a adoção de providências pelos entes federativos para a implementação da Política Nacional para a População em Situação de Rua, instituída pelo Decreto nº 7.053/2009. A decisão, ao atribuir obrigações concretas à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, independentemente da adesão formal prévia à política nacional, funcionou como vetor adicional de institucionalização subnacional da agenda, estimulando a criação, reorganização e fortalecimento de comitês intersetoriais e mecanismos locais de acompanhamento e monitoramento.

3.1 Entrevistas Semiestruturadas

Foram realizadas quatro entrevistas semi-estruturadas. Por razões éticas, a identidade do entrevistado é preservada ao longo de todo o trabalho. A opção pela entrevista semiestruturada justifica-se pela possibilidade de captar, para além do que os documentos registram, as percepções, estratégias e avaliações do próprio ator sobre sua atuação institucional

As entrevistas com integrantes do movimento social se deram na seguinte ordem: A primeira entrevista ocorreu em 26 de maio de 2025, com a coordenadora nacional do Movimento Nacional da População de Rua - DF e atual presidente do CIAMP-Rua. A segunda entrevista foi conduzida em 27 de maio de 2025, com uma assistente social que atuou durante cinco anos junto ao MNPR e atualmente é responsável pela gestão das redes sociais do MNPR-DF. Por fim, a terceira entrevista se deu com outra integrante do movimento e, hoje, conselheira suplente do CNAS e membro da Comissão Intergestores Tripartite (CIT) do SUAS. A última entrevista aconteceu no dia 23 de setembro de 2025. O roteiro das entrevistas pode ser encontrado no apêndice A desta pesquisa.

Para além das três entrevistas com integrantes do MNPR, foi também realizada entrevista com uma ex-gestora do Ministério do Desenvolvimento Social que atuou como Diretora de Proteção Social Especial no período de formulação da Política Nacional para a População em Situação de Rua. Seu depoimento, coletado em outubro de 2025, oferece a perspectiva da burocracia estatal sobre a relação institucional com o movimento, constituindo fonte complementar para a análise da política de proximidade e dos processos de participação institucionalizada abordados nesta pesquisa. O roteiro da entrevista pode ser encontrado no apêndice B desta pesquisa.

As entrevistas subsidiaram essa pesquisa com percepções de atores importantes que participaram ativamente de ações cuja incidência se deu no âmbito do objeto desta pesquisa acadêmica. Foi feita uma análise de conteúdo das entrevistas, transformando a transcrição das falas em temas e permitindo a interpretação das experiências e perspectivas. As categorias analíticas foram definidas a priori com base no framework de Abers, Serafim e Tatagiba (2014), que identifica quatro rotinas de interação Estado-sociedade: participação institucionalizada, política de proximidade, protesto e ação direta, e ocupação de cargos na burocracia. A análise das transcrições buscou identificar, nas falas dos entrevistados, evidências e avaliações referentes a cada uma dessas dimensões, de forma complementar aos dados obtidos pela pesquisa documental.

Cabe registrar que a noção de repertório de interação adotada nesta pesquisa tem caráter relacional e não unidirecional: os repertórios não são propriedade exclusiva do movimento, mas se constituem no encontro entre as estratégias do MNPR e as respostas, aberturas e resistências do Estado em cada arena e conjuntura. Conforme argumentam Silva, Bronzo e Brasil (2024), ao aplicar tipologia semelhante ao movimento feminista negro, os repertórios de interação revelam tanto a agência dos atores societais quanto as condições estruturais e políticas que tornam possíveis ou limitam os agenciamentos recíprocos. É nessa perspectiva relacional que os dados empíricos desta pesquisa são analisados

A opção pelo framework de Abers, Serafim e Tatagiba (2014) não é arbitrária: trata-se de uma tipologia construída a partir da análise empírica da relação entre movimentos sociais e Estado brasileiro durante os governos Lula (2003–2010), período em que se consolidaram os principais espaços institucionais de participação social que estruturam, até hoje, a arquitetura de controle democrático das políticas públicas no Brasil. O recorte temporal desta pesquisa situa o MNPR exatamente nos mesmos espaços institucionais que o framework foi construído para descrever: conselhos de políticas públicas, comitês intersetoriais, relações de proximidade com a burocracia e, em menor medida, repertórios de protesto. Essa homologia entre o contexto de produção da tipologia e o contexto empírico analisado é, em si, argumento metodológico para sua adoção.

3.2 Pesquisa Documental

A pesquisa documental foi conduzida a partir da análise de documentos de domínio público, com o objetivo de compreender a atuação institucional do Movimento Nacional da

População de Rua (MNPR) e os marcos normativos e políticos relacionados à população em situação de rua no Brasil. Foram examinadas atas, resoluções, recomendações e demais registros produzidos por instâncias formais de deliberação e controle social, como o Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua (CIAMP-Rua), o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), bem como documentos resultantes de audiências públicas realizadas em âmbito federal e subnacional.

O corpus documental desta pesquisa inclui os atos normativos do CIAMP-Rua por razão diretamente derivada do enquadramento teórico adotado: trata-se de órgão de natureza intersetorial, cuja função precípua é o acompanhamento e o monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPSR), política que se materializa em grande medida por meio dos equipamentos e serviços do SUAS, como os Centros POP, os CREAS e os CRAS. Sua vinculação ao MDHC reflete a transversalidade constitutiva do problema público investigado, não um desvio do recorte analítico.

O tratamento do material obedeceu às etapas propostas por Cellard (2008) para a análise documental: (i) análise preliminar, com leitura integral dos documentos e avaliação de sua autenticidade, credibilidade e representatividade; (ii) análise do contexto de produção de cada documento, considerando o momento histórico-institucional em que foi elaborado; e (iii) análise do conteúdo propriamente dito, orientada pela pergunta de pesquisa. As atas foram lidas na sua integralidade, com atenção particular às intervenções identificadas como provenientes de representantes do MNPR ou de conselheiros da sociedade civil que mobilizaram a pauta da população em situação de rua.

Os materiais pesquisados são datados a partir de 2023. Esses materiais permitiram o mapeamento das principais diretrizes, demandas e posicionamentos institucionalizados em torno da temática, oferecendo subsídios para a análise qualitativa dos discursos e das estratégias de incidência política adotadas pelos atores envolvidos.

A análise do material documental foi orientada pelo marco analítico dos repertórios de interação Estado-sociedade proposto por Abers, Serafim e Tatagiba (2014). As quatro rotinas identificadas pelas autoras (participação institucionalizada, política de proximidade, protesto e ação direta, e ocupação de cargos na burocracia) funcionaram como categorias analíticas definidas a priori, guiando a leitura dos documentos de forma sistemática. Concretamente, as atas e resoluções foram examinadas com vistas a identificar: (i) a presença

e o modo de atuação de representantes do MNPR nas reuniões; (ii) o conteúdo das intervenções e demandas formuladas; (iii) os resultados formais, deliberações, encaminhamentos e normativas, que possam ser atribuídos, direta ou indiretamente, à incidência do movimento. Esse procedimento permitiu classificar cada ocorrência identificada em uma ou mais das rotinas do framework, possibilitando a construção de uma descrição sistemática do repertório de interação do MNPR no período analisado. A análise foi conduzida de forma complementar às entrevistas, adotando a triangulação de fontes como critério de robustez analítica.

Cabe registrar as limitações metodológicas deste estudo. A amostra de entrevistas, composta por quatro participantes, reflete predominantemente a perspectiva de lideranças e técnicos vinculados ao MNPR no Distrito Federal e no nível federal, não contemplando a diversidade regional do movimento nem a visão das bases. Além disso, a assimetria entre a densidade da pesquisa documental e o número reduzido de entrevistas implica que a análise dos repertórios é mais robusta no plano institucional-formal do que no plano das percepções e estratégias internas do movimento. Essas limitações, contudo, não invalidam os achados, mas restringem seu alcance generalizante. Para os fins desta pesquisa, a amostra é complementada pela densidade da pesquisa documental, que constitui a fonte primária principal da análise.

3.3 Procedimentos de Análise dos Dados

A análise dos dados coletados foi conduzida de modo a responder, de forma articulada, ao objetivo geral desta pesquisa, estruturando-se em três eixos correspondentes aos objetivos específicos anteriormente enunciados.

A análise das entrevistas seguiu os procedimentos de análise de conteúdo propostos por Bauer e Gaskell (2008): após a transcrição integral das falas, procedeu-se à leitura flutuante do material, seguida da codificação dos trechos em categorias temáticas definidas a priori a partir do framework de Abers, Serafim e Tatagiba (2014), complementadas por categorias emergentes relativas à trajetória histórica do movimento e aos desafios enfrentados em sua atuação. Cada trecho codificado foi associado ao objetivo específico ao qual mais diretamente respondia, permitindo organizar o material em função da estrutura analítica da pesquisa.

A análise das atas seguiu procedimento equivalente, orientado pelas etapas de Cellard (2008) já descritas na seção anterior. Cada ata foi lida na íntegra, e as intervenções

atribuíveis a representantes do MNPR ou a conselheiros que mobilizaram a pauta da população em situação de rua foram extraídas e codificadas segundo as mesmas categorias temáticas aplicadas às entrevistas, o que permitiu a triangulação sistemática entre os dois tipos de fonte para cada uma das rotinas de interação identificadas.

Para o primeiro objetivo específico, referente à descrição da construção histórica do MNPR, os dados foram tratados descritivamente, reconstituindo, a partir da pesquisa documental (Carta de Princípios, Regimento Interno), da revisão bibliográfica sobre o movimento e dos relatos das entrevistadas, os marcos e mecanismos de formação e consolidação organizativa do movimento.

Para o segundo objetivo específico, relativo à discussão dos repertórios de ação coletiva de interação com o Estado, as atas das reuniões ordinárias do CNAS e do CIAMP-Rua, atos normativos e planos governamentais foram analisados à luz do referencial teórico de Abers, Serafim e Tatagiba (2014), classificando-se as ações do MNPR segundo as quatro rotinas de interação Estado-sociedade por elas identificadas: participação institucionalizada, política de proximidade, ocupação de cargos na burocracia e protesto e ação direta.

Para o terceiro objetivo específico, atinente à identificação das incidências do movimento nos espaços deliberativos analisados, os dados documentais e os relatos das entrevistas foram tratados de modo a mapear a presença e a atuação concreta do MNPR no CIAMP-Rua, no CNAS e na CIT do SUAS, sistematizando pautas, intervenções e encaminhamentos atribuíveis, direta ou indiretamente, à ação do movimento nesses espaços.

A integração desses três eixos, descritivo-histórico, discursivo dos repertórios de ação coletiva e descritivo das incidências do movimento, constitui a estratégia analítica por meio da qual se buscou responder ao objetivo geral da pesquisa. Em todas as etapas, buscou-se a triangulação entre pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas como estratégia de validação e complementação das evidências coletadas.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Este capítulo apresenta a análise e a discussão dos resultados obtidos a partir da pesquisa documental e das entrevistas semiestruturadas realizadas, organizando-se em três partes complementares, correspondentes aos objetivos específicos desta pesquisa. Na primeira, descreve-se a construção histórica do Movimento Nacional da População de Rua (MNPR), reconstituindo sua trajetória organizativa e política. Na segunda, são descritos os principais dados empíricos coletados, reunindo evidências sobre a atuação do MNPR em espaços formais e informais de participação, como o CIAMP-Rua, o CNAS e audiências públicas nos âmbitos federal e distrital. Na terceira, esses dados são interpretados à luz do marco analítico dos repertórios de interação Estado-sociedade (Abers; Serafim; Tatagiba, 2014), organizando-se a análise em torno das quatro rotinas de interação identificadas pelas autoras, incluindo a atuação do movimento na Comissão Intergestores Tripartite (CIT) do SUAS e em Conselhos Estaduais de Assistência Social, seguida de uma subseção dedicada aos desafios e limitações estruturais identificados na atuação do movimento.

4.1 A construção histórica do Movimento Nacional da População de Rua (MNPR)

O MNPR é o ator da sociedade civil mais preponderante dentre aqueles que lutam pela garantia de direitos sociais para a população em situação de rua. Trata-se de um movimento social que existe desde 2005 e que, em 2021, contava com representação em 19 estados brasileiros, como narrou Vanilson Torres, coordenador nacional do MNPR, em entrevista para a associação Crônicos do Dia a Dia (CDD, 2021).

O Movimento Nacional da População de Rua (MNPR) surgiu em um contexto de desigualdade social e invisibilidade política. Sua origem se insere nos anos 2000, quando o aprofundamento das desigualdades e a ausência de políticas públicas voltadas a esse grupo evidenciaram a urgência de uma mobilização social organizada (SANTOS, 2019, p. 145).

O estopim para a criação do movimento foi o Massacre da Praça da Sé, ocorrido entre 19 e 22 de agosto de 2004, em São Paulo, quando quinze pessoas em situação de rua foram agredidas e sete delas assassinadas. A brutalidade do episódio mobilizou setores da sociedade civil, movimentos sociais e a Pastoral do Povo de Rua, que organizaram o Fórum Nacional de Estudos sobre a População de Rua, considerado o embrião do MNPR (SICARI; ZANELLA, 2020, p. 1063).

Em 2005, durante o 4º Encontro Nacional Lixo e Cidadania, o movimento foi oficialmente instituído com o lema "Nada sobre nós sem nós", expressão que se tornaria sua principal bandeira política e princípio orientador (SICARI; ZANELLA, 2020, p. 1061). Esse lema afirma o direito à participação direta das pessoas em situação de rua nas decisões e políticas que lhes dizem respeito, rejeitando a lógica tutelar e reivindicando autonomia e voz ativa (SANTOS, 2017, p. 35).

A consolidação do MNPR ocorreu a partir da elaboração coletiva de sua Carta de Princípios e de seu Regimento Interno, durante o 1º Congresso Nacional do Movimento da População de Rua, realizado em Salvador em 2012. Esses documentos foram redigidos com a participação direta das lideranças e definem uma estrutura organizativa descentralizada e horizontal, composta por coordenações estaduais autônomas e uma coordenação nacional eleita em assembleia (SANTOS, 2017, p. 35–37).

Um marco importante na trajetória do movimento foi a promulgação do Decreto nº 7.053/2009, que instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua e criou o Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento (CIAMP-Rua). O decreto representou o reconhecimento formal das reivindicações históricas do MNPR, resultado direto de sua pressão política e articulação com o Estado brasileiro (SANTOS, 2019, p. 146).

A estrutura do MNPR é horizontal e participativa, organizada a partir de coordenações estaduais articuladas por uma coordenação nacional, responsável pela mediação entre as instâncias locais e os espaços de deliberação federais (SANTOS, 2017, p. 64–68). As decisões, em nível nacional, são tomadas coletivamente em assembleias e congressos, garantindo a rotatividade das lideranças e a representatividade de todas as regiões do país.

A estrutura organizacional do Movimento Nacional da População em Situação de Rua (MNPR) reflete um modelo de governança participativa, pautado na democracia direta, na escuta das bases e na autonomia política. A partir da análise da Carta de Princípios e do Regimento Interno do movimento, observa-se que sua organização busca garantir a representatividade popular e a horizontalidade nas decisões, constituindo-se como um espaço coletivo de luta por direitos e de resistência social frente às políticas excludentes do Estado brasileiro.

Em seu Regimento Interno, o MNPR estabelece instâncias deliberativas que formalizam esse processo democrático: o Congresso Nacional, a Coordenação Nacional e as Coordenações Locais (MNPR, 2021, art. 2º). O Congresso Nacional é a instância máxima de

deliberação, responsável por definir “a linha política e as prioridades da luta do movimento”, requisitar informações e peticionar aos órgãos públicos e privados (MNPR, 2021, art. 5º). Já a Coordenação Nacional tem a função de executar as deliberações do Congresso e zelar pelo cumprimento das decisões coletivas, sem violar as deliberações superiores. As reuniões nacionais ocorrem trimestralmente sendo que a cada dois anos a última é o Congresso

Essas instâncias são complementadas pelas Assembleias Gerais, espaços em que as pautas são discutidas e as decisões tomadas por maioria simples, podendo ocorrer votações abertas, secretas ou simbólicas, a critério dos presentes (MNPR, 2021, art. 4º). Essa forma de organização traduz o princípio de ação direta descrito na Carta de Princípios, segundo o qual o movimento deve protagonizar suas ações, “respeitando as decisões coletivas salvo quando necessário ouvir parceiros e colaboradores” (MNPR, 2020, p. 1).

O Regimento Interno também disciplina a participação dos filiados, os critérios de elegibilidade em projetos e a ética interna. A adesão ao movimento implica o compromisso com seus princípios e o envolvimento em atividades de base, atos públicos e lutas por políticas públicas específicas (MNPR, 2021, art. 10–12). Os critérios de seleção para participação em projetos nacionais, por sua vez, priorizam a assiduidade, o tempo de militância e a regionalidade do projeto, assegurando “critérios de transparência, impessoalidade e igualdade entre os beneficiários” (MNPR, 2021, art. 12, parágrafo único).

Por fim, a Secretaria Nacional exerce papel administrativo, sendo responsável pela convocação de reuniões, elaboração de pautas e atas, disseminação de informações e representação institucional do MNPR (MNPR, 2021, art. 23). Essa estrutura assegura o funcionamento contínuo do movimento e a articulação entre as coordenações locais e nacionais.

Assim, a organização do MNPR reflete um modelo político-pedagógico de autogestão e democracia participativa, que combina ética, solidariedade e militância social. O movimento busca fortalecer a cidadania das pessoas em situação de rua e promover o controle social das políticas públicas, enfrentando práticas excludentes e higienistas. Conforme expressam seus documentos fundadores, o MNPR se consolida como um espaço de resistência coletiva e de construção de direitos a partir da própria base popular.

As ações do MNPR abrangem desde a mobilização nas ruas até a ocupação de espaços institucionais, como conselhos e comitês públicos, entre eles o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e o Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da

Política Nacional para a População em Situação de Rua (CIAMP-RUA), o que lhe permite participar da elaboração, acompanhamento e avaliação das políticas voltadas à população em situação de rua (Sicari; Zanela, 2020, p. 1061–1062).

Sicari e Zanella (2020, p. 1060–1061) destacam que a presença simultânea do movimento nas ruas e nas arenas institucionais expressa um paradoxo constitutivo: o MNPR atua entre a resistência e o diálogo, enfrentando tensões entre a necessidade de lutar por transformações estruturais e a de negociar com o Estado. Ainda assim, essa complexa dinâmica tem sido central para garantir avanços concretos em políticas de moradia, assistência e saúde.

Santos e Dantas (2023), ao analisarem a atuação do MNPR na região Nordeste entre 2019 e 2021, demonstram que o movimento investe de forma sistemática na formação sociopolítica de suas lideranças e na construção de uma identidade coletiva ancorada na memória histórica da luta social.

Segundo os autores, o fortalecimento do MNPR na região analisada é marcado pelo resgate da trajetória de lideranças históricas, pela valorização das experiências vividas nas ruas e pela transmissão oral de saberes políticos entre pares, elementos que contribuem para a coesão interna do movimento e para a legitimação de suas lideranças junto às bases. Essa dimensão formativa e simbólica reforça a compreensão do MNPR enquanto ator político coletivo, dotado de estratégias próprias de organização e reprodução política, indo além de uma atuação meramente reativa ou assistencial (Santos; Dantas, 2023).

Em suma, o MNPR consolida-se como um movimento social eminentemente político e emancipatório, cuja atuação rompe a lógica assistencialista e redefine a população em situação de rua como sujeito de direitos. Sua história e sua estrutura demonstram uma trajetória de resistência contínua, articulando memória, organização e discurso como instrumentos de luta pela dignidade e pela cidadania (TOJAL, 2023, p. 85).

4.2 Percurso da interação socioestatal provocada pelo MNPR

Foi possível identificar uma relevante dinâmica de interação socioestatal nos espaços formalizados de participação, na qual o MNPR opera como ator societário central e o Estado comparece tanto como arena quanto como agente ativo de coprodução. Essa dinâmica se expressa de forma mais visível na atuação da coordenadora nacional do movimento, que acumula a presidência do CIAMP-Rua, e na atuação da Conselheira Suplente do CNAS,

representante do movimento. Ela juntamente com outros militantes do movimento, articula a realização de audiências públicas com deputados distritais aliados e pleiteia junto ao Executivo distrital a realização de reuniões bilaterais, além disso é convidada para audiências públicas no âmbito de outros poderes, como o Judiciário, e para conferências e encontros regionais, alguns organizados por instituições vinculadas à Administração Pública, como o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e a Fundação Oswaldo Cruz.

A coordenadora tem presença ativa nas reuniões do CIAMP-Rua. Na 2ª reunião ordinária do biênio 2023-2025, datada de 27/11/2023, ela trouxe pautas como a marginalização das mulheres em situação de rua e a necessidade de tornar os indicadores de políticas públicas acessíveis à população de rua, cobrando transparência e representatividade nos dados disponíveis. Já na 3ª reunião ordinária, datada de 20/12/2023, participou da organização da manifestação pública promovida pelo CIAMP-Rua na Esplanada dos Ministérios e expôs críticas aos investimentos em comunidades terapêuticas religiosas, defendendo políticas mais humanizadas.

Durante visita técnica do CIAMP-Rua a São Bernardo do Campo, em maio de 2024, o MNPR esteve presente junto a outros movimentos, verificando denúncias de violações de direitos em equipamentos públicos, como a retirada de pertences durante ações de zeladoria e a precariedade nos Centros de Acolhimento e no Centros Pop. Em novembro do mesmo ano, o CIAMP-Rua, acompanhado do MNPR-Rio, também visitou a Ocupação Zumbi dos Palmares no Rio de Janeiro, e denunciou um cenário de violações de direitos de 180 famílias, fazendo recomendações no sentido de cessar com as violações e garantir um acolhimento mais humanizado.

Adotando uma abordagem mais propositiva de potencial incidência na formulação de políticas públicas, o CIAMP-Rua, com participação ativa da coordenadora do movimento, também foi responsável por recomendações importantes como: a Recomendação nº 1/2024, que propõe facilitar o acesso de mulheres em situação de rua ao Programa Dignidade Menstrual; a Recomendação nº 2/2024, que orienta a criação de comitês locais com ampla participação social e intersetorialidade; e a Recomendação nº 3/2024, que defende a priorização de políticas para mulheres em situação de rua no Projeto de Lei Orçamentária.

O MNPR também atua na articulação com o poder público e as suas manifestações no executivo, legislativo e judiciário. O diálogo com o legislativo é mais constante e isso é observado na quantidade de audiências públicas realizadas para pautar o tema. Em audiência

na Câmara Legislativa do DF sobre violência contra mulheres em situação de rua, ocorrida em 04/03/2024, o movimento contribuiu com a denúncia da ausência de serviços e destacou a invisibilidade e repressão sofrida por mulheres na rua. Em outra audiência sediada também na CLDF, em 12/03/2024, ele pautou o direito à cidade para populações vulneráveis, reforçando a importância de políticas urbanas inclusivas.

Em escuta social com o Ministério Público do DF, realizada por meio de audiência pública datada de 26/10/2023, o movimento alertou para a ausência de acolhimento noturno no DF e denunciou que pessoas em ocupações não são reconhecidas como população em situação de rua, resultando na remoção de seus pertences. Ele também criticou a falta de humanização nos atendimentos da assistência social e questionou a inclusão dessa população nos programas habitacionais.

A análise das atas das reuniões ordinárias do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), compreendendo o período de 2023 a 2025, permite identificar um conjunto de deliberações, encaminhamentos e debates que incidem, direta ou indiretamente, sobre a situação da população em situação de rua no âmbito do Sistema Único de Assistência Social. A Conselheira Suplente eleita, representante do movimento, advoga pela população em situação de rua em mais um espaço institucionalizado de participação, sinalizando a inserção do movimento social em espaços estratégicos para o controle social da política pública de assistência social.

Na 334ª Reunião Ordinária do CNAS, realizada em dezembro de 2024, a Conselheira reforça sua atuação efetiva no acompanhamento e deliberação de temas centrais ao SUAS, como a atualização da Resolução nº 15/2014, que trata da participação dos conselhos no controle social do Bolsa Família e Cadastro Único.

Na 336ª Reunião Ordinária, realizada nos dias 13 e 14 de março de 2025, a questão da população em situação de rua emergiu no contexto do debate sobre a regulamentação dos benefícios eventuais. Um representante convidado do Movimento Nacional da População de Rua aborda criticamente a ausência de reconhecimento desse segmento nas políticas de benefícios eventuais vigentes, apontando as dificuldades enfrentadas para acesso a instrumentos como o aluguel social, e enfatizou a falta de diálogo entre as proteções sociais básica e especial como obstáculo estrutural à intersetorialidade (BRASIL, 2025b). O mesmo participante compartilhou experiência pessoal de vivência em situação de acolhimento institucional, evidenciando como a fragmentação entre serviços dificultou o acesso posterior

ao emprego e à habitação, relato que o pleno acolheu como dado qualitativo relevante para a discussão da normativa. A conselheira representante do Conselho Federal de Serviço Social corroborou a análise, lamentando a não consideração da população em situação de rua como unidade familiar para fins de acesso aos benefícios, o que constitui uma limitação normativa de alcance prático significativo (BRASIL, 2025b).

Na 337ª Reunião Ordinária, ocorrida nos dias 9 e 10 de abril de 2025, o tema foi abordado de forma mais sistemática, com a inclusão, na pauta formal, de apresentação dedicada aos dados sobre o crescimento da população em situação de rua nos países do G20. O expositor convidado, também representante do Movimento Nacional da População de Rua do Rio de Janeiro, apresentou dados referentes ao período de 2022 a 2025, revelando que o Brasil registrou crescimento de 280 mil para aproximadamente 327 mil pessoas nessa condição, com elevação estimada de 40% entre 2019 e 2023 (BRASIL, 2025c). A apresentação contextualiza o fenômeno em perspectiva comparada, abordando legislações de outros países do bloco, a situação de refugiados sob proteção do ACNUR, e desigualdades de gênero, raça e deficiência que aprofundam a vulnerabilidade desse grupo. O expositor propôs, ao final, a atualização do Decreto nº 7.053/2009, que institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua, e maior articulação entre os países do G20 para políticas inclusivas. A reunião encerrou com reconhecimento unânime do colegiado sobre a urgência de ações intersetoriais para garantir dignidade e justiça social a essa população (BRASIL, 2025c).

Na 339ª Reunião Ordinária, realizada nos dias 5 e 6 de junho de 2025, o debate sobre as fraudes no INSS e seus possíveis impactos sobre o Benefício de Prestação Continuada (BPC) produziu deliberações com repercussão direta sobre a população em situação de rua. O pleno aprovou, por consenso, a realização de reunião extraordinária de caráter público, no formato de audiência, para debater a integridade do BPC com a presença de representantes da Casa Civil, do INSS, do Congresso Nacional, do Tribunal de Contas da União, do Conselho Nacional de Justiça, da Ordem dos Advogados do Brasil, do CONADE e de representações coletivas dos usuários do benefício (BRASIL, 2025d). Também foi deliberado o encaminhamento de solicitação de apresentação de estudos científicos sobre as supostas fraudes, como forma de qualificar o posicionamento público do CNAS. No contexto desse debate, o Coordenador-Geral do Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política de População em Situação de Rua (CIAMP-Rua), membro fundador do MNPR,

registrou, em pronunciamento durante a solenidade de recondução da presidência do CNAS, que a assistência social representa a primeira porta de entrada para pessoas em situação de vulnerabilidade, reafirmando a centralidade do SUAS no atendimento à população em situação de rua (BRASIL, 2025d).

Na 340ª Reunião Ordinária, realizada nos dias 16 e 17 de julho de 2025, o Plano Ruas Visíveis voltou à pauta por iniciativa da representante do Movimento Nacional da População de Rua, que registrou preocupação com a paralisia do Grupo de Trabalho sobre população de rua na Comissão Intergestores Tripartite (CIT), o qual, segundo a conselheira, não havia se reunido desde a convocação de revisão do plano solicitada pela Ministra Macaé Evaristo. Como encaminhamento aprovado pelo pleno, ficou deliberado que o GT de população de rua da CIT fosse convocado para reunião conjunta com o CNAS, a fim de retomar o debate sobre o plano (BRASIL, 2025e). No mesmo encontro, no contexto da discussão sobre a proposta orçamentária da assistência social para o exercício de 2026, foi aprovada, por 18 votos, resolução que dispõe sobre os parâmetros orçamentários do SUAS, com ressalva inscrita no Artigo 2º reconhecendo expressamente que a proposta orçamentária não contempla todas as necessidades da política nacional de assistência social (BRASIL, 2025e), deliberação com implicações diretas sobre o financiamento dos serviços direcionados à população em situação de rua, como os Centros de Referência Especializados para a População em Situação de Rua (Centros Pop).

Na 341ª Reunião Ordinária, realizada nos dias 7 e 8 de agosto de 2025, a temática da população em situação de rua manifestou-se durante o relato da Presidência Ampliada. A conselheira representante do MNPR informou ao pleno ter sido referendada como convidada permanente do CIAMP-Rua, participando de suas reuniões nas modalidades presencial e virtual. Naquela ocasião, apresentou ao colegiado o Ofício nº 490, da Coordenação-Geral do CIAMP-Rua, convidando-a para participar da Conferência Nacional Livre e da Conferência Nacional da População de Rua e solicitou deliberação formal do conselho quanto à sua participação (BRASIL, 2025g). O episódio evidencia a consolidação de um fluxo de articulação entre o CNAS e o CIAMP-Rua mediado pela atuação da conselheira do MNPR, que opera simultaneamente nos dois espaços como interlocutora qualificada das demandas da população em situação de rua.

Em novembro de 2024, o movimento participou do I Encontro Nacional Pop Rua Jud, que contou com a participação de Ministros do Superior Tribunal Federal (STF). A Pop

Rua Jud é a Política de Atenção a Pessoas em Situação de Rua e suas Interseccionalidades instituída pelo Poder Judiciário por meio da Resolução CNJ n. 425/2021. A política tem como objetivo oferecer à população em situação de rua atendimento prioritário e sem burocracia nos órgãos que compõem o sistema de Justiça.

Em abril de 2025, o MNPR organizou, em parceria com a Fiocruz Brasília, a 1ª Conferência Livre Nacional de Saúde da Trabalhadora e do Trabalhador em Situação de Rua (CLNSTTPopRua), que reuniu cerca de 30 representantes de grupos sociais e trabalhadores em situação de rua. O evento teve como objetivo discutir a Política Nacional de Saúde e a Participação Popular na Saúde das Trabalhadoras e dos Trabalhadores em Situação de Rua. Durante a conferência, foram abordadas questões como o acesso à saúde, trabalho digno, moradia e enfrentamento das diversas formas de preconceito e discriminação. Representantes do MNPR destacaram a importância da conferência e compartilharam as dificuldades enfrentadas por quem vive nas ruas, lançando luz sobre os entraves burocráticos para obter autorização para trabalhar na rua, fazendo um apelo aos gestores públicos para que sejam pensadas e implementadas políticas públicas que criem espaços de trabalho dignos para pessoas em situação de rua.

4.3 Análise dos Repertórios de Interação com o Estado do MNPR

A análise dos dados coletados, a partir da pesquisa documental e entrevistas supracitadas, permitiu identificar que o MNPR opera predominantemente em searas de participação institucionalizada. Esta constatação se alinha com as transformações observadas por Scherer-Warren (2013), neste milênio, pois há uma crescente diversificação e complexificação das estratégias de atuação dos movimentos sociais. Eles tendem a se organizar em torno de parcerias entre as esferas públicas, privadas e estatais, engendrando o crescimento da participação cidadã. O movimento em análise exemplifica isso (Scherer-Warren, 2013).

Tilly (1978) defende que as formas de pautar demandas coletivas acompanham as transformações sócio-econômicas e culturais. Os repertórios de ação coletiva são, portanto, condicionados ao seu contexto histórico. Eles podem ser lidos como os conjuntos de formas de ação conhecidas e consideradas legítimas por indivíduos e lideranças, assim se tornando rotineiras.

As táticas utilizadas pelo MNPR refletem sua condição singular: um movimento composto por sujeitos que, além de excluídos do acesso à moradia, saúde e trabalho formal, são frequentemente vítimas de violências institucionais e simbólicas. Diante disso, como explica Pacheco (2017), o MNPR opta por táticas políticas centradas na institucionalidade, participando ativamente de conselhos, audiências públicas e fóruns de monitoramento de políticas sociais. A elaboração de ofícios, a formulação de demandas junto a secretarias estaduais e municipais, e a articulação com defensores públicos, promotores e representantes do poder executivo constituem os meios preferenciais de pressão política do movimento.

O movimento também constrói sua legitimidade por meio da participação de lideranças que viveram a realidade das ruas e que mantêm vínculos com os demais integrantes da população em situação de rua, garantindo representatividade e autenticidade à sua ação política. A trajetória das principais lideranças demonstra que a vivência direta da exclusão e da reconstrução de vínculos com a política pública de assistência social confere densidade simbólica e autoridade moral à atuação do MNPR. Lideranças que transitaram da condição de beneficiárias das políticas sociais para representantes nos conselhos locais e nacionais personificam o sentido transformador da política de assistência social e reforçam a legitimidade do movimento enquanto sujeito político de direito.

Em suma, os repertórios de interação apresentados nas seções seguintes não devem ser lidos como conquistas permanentes: sua efetivação está condicionada à manutenção de uma janela de oportunidade política, aberta pela ascensão de um governo federal alinhado à agenda social e pela eleição de parlamentares comprometidos com o subsistema de políticas sociais.

4.4 Participação Institucionalizada: Estratégia Central

O MNPR consolidou-se como ator legítimo nos espaços formais de participação e controle social. Sua presença em instâncias como os Conselhos Estaduais de Assistência Social, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), os Comitês Intersetoriais da Política para a População em Situação de Rua (CIAMP-Rua) e grupos de trabalho interministeriais expressa a rotina de governança compartilhada e o uso de canais institucionais de deliberação.

Foram identificadas representações do Movimento Nacional da População de Rua (MNPR), na condição de conselheiro titular, em Conselhos Estaduais de Assistência Social

(CEAS) de ao menos três estados brasileiros. No Rio Grande do Norte, coordenador estadual e nacional do MNPR, ocupa vaga de conselheiro no CEAS/RN. Na Bahia, a também coordenadora nacional do movimento, é conselheira titular no CEAS-BA pelo segmento de usuários da assistência social. Em Alagoas, a conselheira titular no CEAS/AL (CEAS/AL, Ata de Reunião Ordinária nº 254, 06 nov. 2023) representa o MNPR. Esses casos evidenciam a inserção progressiva do movimento nos espaços institucionais de controle social da política de assistência social, ainda que tal presença permaneça geograficamente restrita e dependente do protagonismo de lideranças individuais do próprio movimento.

Nesses espaços, o movimento contribuiu de maneira significativa para a formulação de diretrizes e normativas nacionais, como a Política Nacional para a População em Situação de Rua, além de ter participado de processos técnicos e consultivos, como a contagem nacional realizada em 2007–2008. Essa atuação demonstra a capacidade do movimento de transitar do campo da contestação para o da cooperação institucional, fortalecendo sua legitimidade política.

Nos dias atuais, o movimento está representado no Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua (CIAMP-Rua), no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e na Comissão Intergestores Tripartite (CIT) do SUAS. A ocupação da presidência do CIAMP- Rua pela coordenadora do movimento e a representação suplente no CNAS por membro do movimento configuram posições estratégicas para a formulação e monitoramento das políticas para a população em situação de rua.

A Comissão Intergestores Tripartite (CIT) é a instância de negociação e pactuação entre gestores federais, estaduais e municipais do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Trata-se de espaço que expressa as demandas dos entes federativos e delibera sobre aspectos operacionais e financeiros da política (BRASIL, 2024). A participação de uma representante do MNPR, enquanto Conselheira do CNAS, nesta comissão, sendo a primeira pessoa com trajetória de rua a ocupar uma cadeira, representa um marco histórico no processo de democratização do SUAS, ampliando a voz dos usuários nas decisões tripartites. A atuação da conselheira e representante do movimento nas reuniões da Comissão Intergestores Tripartite (CIT) do SUAS, expressa o fortalecimento da participação social e o protagonismo dos movimentos populares na gestão democrática da política de assistência social. Em síntese, sua participação na CIT reafirma o papel do controle social como eixo estruturante do SUAS,

reforçando a perspectiva da assistência social como direito de cidadania e instrumento de inclusão e justiça social.

O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) configura-se como uma das principais arenas institucionais de mediação entre Estado e sociedade civil no campo da assistência social brasileira. Cortes (2015) caracteriza o CNAS como uma organização intermediária neocorporativa, criada pelo próprio Estado com o objetivo de estruturar a intermediação de interesses entre atores societais e estatais, viabilizando a implementação das políticas definidas no nível federal de gestão. Nessa perspectiva, o Conselho não apenas normatiza o sistema, mas constitui um espaço privilegiado de disputa e construção de consensos em torno da concepção da assistência social como direito de cidadania. A autora demonstra que, ao longo dos anos 2000, a *policy community* defensora dessa concepção soube aproveitar janelas de oportunidade para imprimir ao CNAS um papel central na institucionalização do SUAS, aprovando resoluções que organizaram serviços, equipes e mecanismos de gestão federativa antes mesmo de sua conversão em lei (CORTES, 2015).

Esse entendimento dialoga diretamente com a atuação do Movimento Nacional da População de Rua (MNPR), que tem utilizado o CNAS como vetor estratégico de incidência política. A presença de uma conselheira suplente representante do movimento nesse fórum representa um marco histórico na democratização da política de assistência social.

A revisão de atas do CNAS mostrou que as intervenções da conselheira, registradas ao longo de 2023-2025, adotam uma postura crítica e articuladora, centrada na defesa dos direitos da população em situação de rua e na ampliação da rede pública de proteção social. A conselheira reiterou a necessidade de incluir lideranças dos movimentos sociais nas equipes de referência do SUAS, problematizando a execução de políticas voltadas a grupos sem domicílio fixo e questionando o financiamento insuficiente para CRAS, CREAS e Centros POP. Em outro momento, defendeu a garantia de recursos e diálogo interinstitucional para viabilizar a 14ª Conferência Nacional de Assistência Social, propondo articulação entre CNAS e fundos públicos para assegurar a participação social efetiva.

A conselheira realizou intervenções mais diretamente relacionadas à agenda da população em situação de rua ao manifestar preocupação com o processo de revisão do Plano Ruas Visíveis e apresentou formalmente ao pleno o encaminhamento de que o GT de população de rua da CIT fosse convocado para reunião conjunta com o CNAS (BRASIL, 2025e). O encaminhamento foi aprovado, tornando-se deliberação formal do CNAS.

Nas pautas sobre o SUAS e o Sistema de Justiça, destacou a importância de superar o conservadorismo institucional e promover um diálogo contínuo entre o Executivo, o Judiciário e o Ministério Público, de modo a qualificar a compreensão e a aplicação da política de assistência social. Por fim, ao discutir o Benefício de Prestação Continuada (BPC), propôs a criação de um grupo interinstitucional entre CNAS, CEAS, CONGEMAS, CONADE e CIT para discutir a autonomia e a gestão compartilhada do benefício

Esta estratégia corrobora a análise de Isunza Vera e Gurza Lavalle (2012) sobre a arquitetura da participação no Brasil voltada para o controle social. A inovação institucional no campo do controle social é ampla. Ela inclui órgãos colegiados, como o CNAS, comitês participativos, como o CIAMP-RUA, conferências, audiências públicas e ouvidorias. Tratam-se de alguns exemplos concretos observados no âmbito do objeto desta pesquisa. A análise documental evidenciou que essa presença institucional transcende a mera participação formal, caracterizando-se por uma atuação fiscalizatória e até propositiva.

O MNPR consolidou sua presença e influência institucional no CNAS, por meio da atuação da conselheira supracitada. As atas das reuniões ordinárias evidenciam uma trajetória de participação contínua e qualificada, marcada pela defesa do fortalecimento do controle social e pela formulação de pautas específicas voltadas à população em situação de rua. As intervenções da conselheira abarcavam desde a necessidade de ampliação dos benefícios eventuais e do acesso ao BPC/LOAS até a importância da implementação intersetorial do Plano Nacional Ruas Visíveis, em diálogo direto com o governo federal. A presença do movimento nesses espaços de deliberação, associada à participação no CIAMP-Rua e à articulação com o Comitê Nacioanl PopRuaJud, vinculado ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ), reafirma o papel do MNPR como sujeito político de controle e proposição, transformando as experiências vividas nas ruas em conhecimento técnico-político e incidência efetiva sobre a política pública de assistência social.

Um marco normativo recente e diretamente relacionado à agenda do MNPR é a Resolução CNAS/MDS nº 224, de 18 de fevereiro de 2026, publicada no Diário Oficial da União em 19 de fevereiro de 2026. A resolução aprova os critérios de elegibilidade e partilha para o cofinanciamento federal voltado ao fortalecimento das provisões dos Centros de Referência Especializados para a População em Situação de Rua (Centros POP), equipamentos que figuram entre as principais reivindicações históricas do movimento no âmbito do SUAS (BRASIL, 2026). A norma estabelece repasse mensal de R$ 10.000,00 por

unidade de Centro POP implantada e cadastrada no CadSUAS até 31 de outubro de 2025, com acréscimo de R$ 30.000,00 mensais destinados a capitais, metrópoles e ao Distrito Federal, além de parcela anual de R$ 40.000,00 aos estados para monitoramento das ações (BRASIL, 2026). Do ponto de vista do conteúdo, a resolução orienta que o fortalecimento dos Centros POP se dê de forma articulada e intersetorial, com ampliação das equipes de referência e inclusão de profissionais de direito e de abordagem social com metodologias de redução de danos, em articulação com políticas de saúde, habitação, segurança alimentar e acesso à justiça (BRASIL, 2026). A norma dialoga diretamente com críticas reiteradamente formuladas pelo MNPR e por sua representante no CNAS ao longo do período analisado, notadamente o subfinanciamento dos Centros POP e a insuficiência de equipes multiprofissionais para o atendimento à população em situação de rua. Nesse sentido, a Resolução nº 224/2026 pode ser lida como resultado, ainda que parcial e mediado, do acúmulo de pressões e proposições institucionalizadas pelo movimento ao longo dos anos anteriores, confirmando a pertinência da estratégia de controle social como vetor de incidência na formulação de políticas assistenciais.

As recomendações formuladas pelo CIAMP-Rua com participação ativa do MNPR, por meio da presidência, como as Recomendações nº 1/2024 sobre o Programa Dignidade Menstrual e a nº 3/2024 sobre priorização orçamentária para mulheres em situação de rua, e os relatórios de visitas técnicas a espaços onde se deram violações sistemáticas de direitos, também demonstram a capacidade do movimento de transformar demandas concretas em proposições de ações a serem levadas a cabo pelo poder público.

Do ponto de vista de sua arquitetura institucional, o CIAMP-Rua se insere enquanto uma inovação na arquitetura da participação identificada por Isunza Vera e Gurza Lavalle (2012), configurando-se como um comitê participativo de caráter intersetorial, com atuação nos níveis federal, estadual e municipal. Sua composição híbrida, que articula representantes de diferentes ministérios e de movimentos sociais, confere ao espaço um potencial deliberativo que transcende a mera fiscalização, aproximando-se de uma lógica de coformulação de políticas públicas (MACEDO; SOUSA; CARVALHO, 2021). A atuação concreta do CIAMP-Rua evidencia essa dimensão propositiva.

Cabe destacar, ainda, que a efetividade do CIAMP-Rua como espaço de participação está condicionada à abertura política dos governos em cada nível federativo. Como observam Abers, Silva e Tatagiba (2018), os movimentos sociais constroem seus repertórios de

interação em função dos regimes e subsistemas de política pública nos quais estão inseridos, e a capacidade de incidir sobre as políticas depende, em larga medida, das oportunidades políticas disponíveis em cada contexto. Nesse sentido, a criação e o funcionamento dos comitês intersetoriais estaduais frequentemente dependem de intervenções do Ministério Público ou de decisões judiciais, o que revela os limites da institucionalização da participação social em contextos de baixa receptividade governamental. Ainda assim, o CIAMP-Rua nacional tem se consolidado como instância estratégica de mediação entre a sociedade civil e o Estado, contribuindo para a visibilidade pública das demandas da população em situação de rua e para o aprimoramento das políticas assistenciais a ela destinadas.

O aprendizado técnico-político acumulado pelo movimento tem se traduzido em intervenções qualificadas nos espaços de deliberação. O MNPR tem contribuído de forma efetiva na cogestão da política de assistência social, participando de pactuações e debates sobre a destinação de recursos e a formulação de programas federais, como os levados a cabo no âmbito da Comissão Intergestores Tripartite do SUAS. Essa atuação confirma o papel do controle social como principal contribuição do movimento à ampliação e ao aprimoramento das políticas públicas voltadas à população em situação de rua.

A presença nos conselhos estaduais de assistência social e nos Fóruns Estaduais e Nacional de Usuários do SUAS (FETSUAS e FNTSUAS) reforça essa centralidade. O Fórum, instituído em 2014, constitui espaço permanente de articulação e representação política dos usuários e usuárias do SUAS, contribuindo para o empoderamento e a defesa dos direitos sociais (FÓRUM NACIONAL DE USUÁRIOS DO SUAS, 2014). O MNPR tem se destacado como uma das organizações mais atuantes nesses fóruns, utilizando-os para pautar melhorias nos serviços, fiscalizar a execução das políticas e formar novas lideranças populares.

Adicionalmente, o movimento tem investido em formações políticas e técnicas voltadas tanto às suas lideranças quanto aos trabalhadores do SUAS. Em oficinas e capacitações organizadas pelo próprio movimento, membros do MNPR compartilham sua experiência na ponta dos serviços, buscando sensibilizar os profissionais da assistência sobre as especificidades da população de rua e combater práticas revitimizantes. Essa dimensão pedagógica tem fortalecido o diálogo com gestores e ampliado a legitimidade do movimento como parceiro na implementação da política pública.

Como observa Silva (2023) em sua pesquisa sobre o movimento, tem-se despendido esforços no sentido de investir na formação política dos membros que constituem o MNPR, como quando o movimento produziu, em 2010, em parceira com o Instituto Pólis (Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais), uma cartilha de formação política ou quando, em parceria com a Fiocruz Brasília, foi a criação da Escola Nacional Pop Rua, que promove cursos e oficinas de formação política para a população em situação de rua.

Historicamente, o movimento participou ativamente do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), criado por decreto presidencial em 2006, que elaborou propostas para a Política Nacional para a População em Situação de Rua. Essa atuação envolveu a presença direta de lideranças na elaboração de documentos, discussão de propostas e participação em consultas públicas. O processo resultou em marcos normativos e orientações estratégicas que ampliaram o reconhecimento da população de rua como público específico das políticas de assistência social.

O MNPR teve papel fundamental na Contagem Nacional da População em Situação de Rua (2007–2008), contribuindo tanto na mobilização social quanto na execução prática da pesquisa. Lideranças do movimento participaram do treinamento de equipes de campo, atuaram diretamente nas atividades de coleta de dados e ajudaram a aproximar o poder público das pessoas em situação de rua, garantindo maior precisão e legitimidade ao levantamento.

4.5 Política de Proximidade: Construção de Alianças Estratégicas

A política de proximidade entre o Movimento Nacional da População de Rua (MNPR) e o Estado assume diferentes configurações conforme o nível federativo, refletindo dinâmicas de poder e capacidades institucionais distintas.

No âmbito federal, essa proximidade foi historicamente mais estruturada. O Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e o Ministério de Direitos Humanos e Cidadania (MDHC) sempre mantiveram espaços consolidados de diálogo, como o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e o CIAMP-Rua nacional, nos quais o movimento teve papel ativo na formulação e acompanhamento de políticas públicas. Essa articulação se sustentava em relações diretas entre lideranças sociais e gestores públicos, permitindo o trânsito contínuo de informações e a construção conjunta de pautas. Com o tempo, contudo, o deslocamento da agenda da

assistência social para o campo dos Direitos Humanos reduziu o alcance político desse diálogo, tornando-o menos efetivo e mais distante das arenas decisórias centrais do SUAS.

A centralidade da participação do MNPR na construção da política nacional é corroborada pelo depoimento de uma gestora que ocupou, à época, a Diretoria de Proteção Social Especial do Ministério do Desenvolvimento Social. Em entrevista realizada no âmbito desta pesquisa, ela rememora que o movimento teve atuação direta no Grupo de Trabalho Interministerial instituído por decreto presidencial, contribuindo tanto na elaboração de propostas para a Política Nacional quanto na execução prática da Contagem Nacional de 2007–2008: as lideranças do MNPR participaram do treinamento das equipes de campo e atuaram diretamente na coleta de dados, o que conferiu maior legitimidade e precisão ao levantamento.

Nos governos estaduais, a política de proximidade manifesta-se de modo desigual. A abertura ao diálogo depende fortemente do perfil político das gestões e de sua disposição em reconhecer o movimento como interlocutor legítimo. Em alguns estados, o MNPR encontra apoio e articulação técnica, participando de processos de planejamento e de espaços colegiados; em outros, a comunicação é limitada, marcada por resistência institucional e pela ausência de canais estáveis de participação.

Já nos municípios, a política de proximidade é ainda mais fragmentada e frequentemente substituída por estratégias de pressão e judicialização. Em diversos contextos locais, a criação ou o funcionamento dos Comitês Intersetoriais da Política para a População em Situação de Rua (CIAMP-Rua) só ocorre mediante intervenção do Ministério Público ou decisões judiciais. Essa dinâmica revela uma proximidade mediada pela coerção legal, e não por vínculos de cooperação ou confiança.

Essa heterogeneidade reflete não apenas a natureza fragmentada do Estado brasileiro, mas também a capacidade adaptativa do movimento em mobilizar diferentes repertórios de interação para garantir sua permanência como interlocutor legítimo das políticas públicas voltadas à população em situação de rua.

Essa avaliação encontra respaldo na perspectiva de gestores que atuaram diretamente nessa interface. A ex-diretora do MDS, entrevistada para esta pesquisa, reconhece que, no âmbito federal, o ministério sempre manteve canais formais de diálogo com o movimento como o GTI, o CNAS e o CIAMP-Rua, o que permitiu ao MNPR participar ativamente da formulação e do acompanhamento de políticas públicas. Contudo, a mesma gestora aponta

que essa abertura institucional enfraqueceu ao longo dos anos em razão do deslocamento da pauta da população de rua da área de assistência social para o campo dos Direitos Humanos, reduzindo o espaço de interlocução direta do movimento com o MDS. Essa observação, feita a partir de dentro da burocracia estatal, reforça a tese de que a efetividade da política de proximidade está condicionada não apenas à disposição dos movimentos sociais, mas também às configurações internas do aparato estatal e às disputas de competência entre ministérios.

Esse dado, contudo, não deve ser lido apenas como perda de espaço para o movimento. O deslocamento da pauta para o campo dos Direitos Humanos evidencia simultaneamente a transversalidade estrutural do problema público da população em situação de rua e os limites de qualquer recorte setorial exclusivo. A criação da DDPR e a reconstituição do CIAMP-Rua em 2023 podem ser interpretadas, nessa perspectiva, como respostas institucionais à própria incapacidade de um único ministério absorver a complexidade intersetorial do problema, o que recoloca o SUAS como eixo estruturante da proteção social, mas em articulação necessária com outros subsistemas. O que se observa, portanto, não é apenas a reconfiguração de um canal de interlocução, mas a reconstrução da própria arquitetura intersetorial na qual os repertórios de interação Estado-sociedade se inscrevem.

A heterogeneidade da abertura institucional nos entes subnacionais é também evidenciada pela perspectiva de gestores federais que mediam essa relação. A ex-diretora do MDS entrevistada relata experiências positivas de diálogo em municípios como Santo André e Piracicaba, onde moradores em situação de rua participaram diretamente de processos de escuta e planejamento de políticas públicas, experiências que ela descreve como marcadas por intensa sinergia entre movimento e poder público local. Em contrapartida, a mesma gestora aponta que, em muitos municípios, o diálogo com o MNPR só se efetivou mediante pressão do Ministério Público ou processos de judicialização, especialmente no que diz respeito à criação e ao funcionamento dos CIAMP-Rua locais. Esse quadro evidencia que a política de proximidade, no nível municipal, frequentemente assume um caráter coercitivo e mediado pela via judicial, em lugar de vínculos de cooperação construídos de forma autônoma entre movimento e gestão pública, o que limita sua efetividade como canal estável de participação.

Nos dias atuais, a política de proximidade constitui elemento fundamental da estratégia política do MNPR. A criação da Frente Parlamentar em Defesa dos Direitos da População em Situação de Rua, em 2022, no âmbito distrital, e, em 2023, no âmbito federal,

exemplifica essa abordagem, reunindo parlamentares de diferentes partidos políticos em torno da pauta. A iniciativa na Câmara Legislativa do Distrito Federal é do deputado Gabriel Magno (PT-DF), enquanto a iniciativa na Câmara dos Deputados é dos deputados federais Reimont (PT-RJ) e Érika Kokay (PT-DF).

As entrevistas realizadas evidenciaram ainda que essa estratégia de proximidade permite ao movimento não apenas articular a realização de audiências públicas e pautá-las, mas também articular emendas parlamentares e viabilizar negociações diretas com o Executivo Federal e distrital. Destaca-se, por exemplo, a articulação que o movimento possui com o Ministério dos Direitos Humanos, tendo feito reuniões com o ex- ministro Silvio de Almeida.

A nomeação de Anderson Lopes, cofundador do MNPR, para a Coordenação-Geral do CIAMP-Rua na Diretoria de Promoção dos Direitos da População em Situação de Rua (DDPR), estrutura vinculada ao Ministério dos Direitos Humanos, exemplifica como a política de proximidade pode evoluir para formas mais institucionalizadas de inserção na burocracia estatal, borrando as fronteiras entre as rotinas de proximidade e de ocupação de cargos identificadas por Abers, Serafim e Tatagiba (2014).

Ademais, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva, ainda antes de assumir a presidência, buscou diálogo direto com o MNPR e se comprometeu publicamente com a pauta da população em situação de rua. Em 15 de dezembro de 2022, o presidente eleito participou do tradicional "Natal dos Catadores", evento realizado em São Paulo em parceria entre o Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR) e o MNPR, ocasião em que declarou o compromisso de promover, já como presidente, um encontro dedicado especificamente à população em situação de rua (Agência Brasil, 2022).

Acrescentam-se a isso as afirmações da coordenadora durante a entrevista, como a: "a gente conseguiu incomodar o governo para sair da casinha", referindo-se à capacidade de mobilizar recursos e atenção política para as demandas da população em situação de rua.

A efetividade dessa estratégia relaciona-se com o conceito de oportunidades políticas, demonstrando como o movimento soube aproveitar janelas de oportunidade para ampliar sua influência política (Tarrow apud Bringel, 2012). Oportunidades políticas são canais de abertura pelos quais a ação do movimento adentra no debate público.

O diálogo constante com o Governo Federal tem se mostrado um dos eixos centrais da estratégia política do MNPR. Durante o processo de transição governamental, o

movimento teve papel relevante na formulação do Plano Nacional Ruas Visíveis, lançado em 2023, que retoma e atualiza as diretrizes da Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPR). O movimento contribuiu com a elaboração de diagnósticos e recomendações apresentadas ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), com destaque para a priorização orçamentária e a criação de estruturas institucionais voltadas à efetivação da política.

A investigação identificou resultados concretos da atuação do MNPR na ampliação do acesso a políticas assistenciais, obtidos por meio de estratégias de política de proximidade. Esses achados emergem da triangulação entre os depoimentos coletados nas entrevistas, com destaque para o relato da coordenadora nacional do movimento, e a evidência documental sistematizada ao longo da pesquisa, conferindo maior robustez analítica às conclusões apresentadas a seguir.

Evidencia-se a atuação recente e decisiva do MNPR na construção do Plano Nacional Ruas Visíveis, plano lançado em dezembro de 2023 pelo governo federal. Trata-se da Política Nacional voltada para a população de rua. Após anos de desmonte e baixa adesão à Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPR), o MNPR, ao lado de movimentos estaduais e entidades como a Pastoral do Povo da Rua, pressionou o Estado pela reconstituição do Comitê Intersetorial de Acompanhamento da PNPR (CIAMP-Rua) e pela criação de novas estruturas voltadas à efetivação de políticas públicas para essa população (Silva; Mauriel, 2024).

Essa incidência política ainda resultou, durante a fase de transição para o Governo Federal atual, na criação da Diretoria de Promoção dos Direitos da População em Situação de Rua (DDPR) e na retomada de programas estruturantes como o Minha Casa, Minha Vida, com prioridade para pessoas em situação de rua. O Governo Federal assinou em abril de 2025, a portaria que estabelece que no mínimo 3% das moradias do programa Minha Casa, Minha Vida serão destinadas a pessoas em situação de rua e com trajetória de rua em operações contratadas com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR). O texto foi submetido para apreciação do CIAMP-Rua Nacional em dezembro de 2024. O MNPR esteve presente na cerimônia de lançamento dessa política.

A compreensão da atuação institucional do MNPR pode ser aprofundada a partir do diálogo com estudos que abordam seus processos internos de fortalecimento organizativo. Pesquisa qualitativa realizada por pesquisadores, centrada na região Nordeste, aponta que o

movimento combina repertórios de participação institucional com estratégias de formação política, resgate da memória e produção de identidade coletiva como forma de sustentar sua ação no longo prazo. (Santos; Dantas, 2023)

Esse achado dialoga diretamente com os resultados desta pesquisa, ao indicar que a presença qualificada do MNPR em conselhos, comitês e espaços formais de deliberação é indissociável da existência de lideranças politicamente formadas, capazes de transitar entre a experiência da vivência nas ruas e a linguagem técnico-institucional das políticas públicas. Assim, a ocupação de espaços como o CNAS, o CIAMP-Rua e a CIT do SUAS não se explica apenas por oportunidades políticas conjunturais, mas também por um investimento contínuo do movimento na formação de quadros e no fortalecimento de vínculos internos, conforme evidenciado por Santos e Dantas (2023).

As conquistas obtidas por meio da política de proximidade expressam avanços concretos na direção da universalização do acesso à proteção social. A destinação de ao menos 3% das unidades do programa Minha Casa, Minha Vida a pessoas em situação de rua representa uma ruptura normativa relevante: pela primeira vez, um programa habitacional de escala nacional incorpora formalmente esse segmento como público prioritário, reconhecendo sua condição de sujeito de direitos e não de mero objeto de intervenção assistencial.

Da mesma forma, a elaboração do Plano Nacional Ruas Visíveis a partir de diálogo direto com o MNPR materializa a premissa de Dagnino (2004) de que a participação social, quando efetiva, transcende a presença formal nas instâncias deliberativas e imprime conteúdo às políticas. Essas conquistas expressam, ao mesmo tempo, a eficácia da política de proximidade e a natureza intersetorial dos resultados alcançados: tanto o Plano Ruas Visíveis quanto a reserva de unidades habitacionais no Minha Casa Minha Vida envolveram articulação entre múltiplos ministérios, evidência de que os repertórios de interação do MNPR operam em uma arquitetura deliberativa que transcende qualquer subsistema setorial isolado.

4.6 Ocupação de Cargos na Burocracia: manifestação limitada

A quarta rotina de interação Estado-sociedade identificada por Abers, Serafim e Tatagiba (2014) consiste na ocupação de posições formais no interior do aparato estatal como estratégia de incidência política. Segundo as autoras, essa modalidade permite que ativistas influenciem diretamente o desenho e a implementação de políticas públicas a partir de dentro da burocracia, convertendo a inserção institucional em recurso político. Contudo, a análise

dos dados coletados nesta pesquisa revela que essa rotina se manifesta de forma apenas pontual no caso do Movimento Nacional da População de Rua, configurando uma variante específica condicionada pelo perfil socioeconômico de seus membros e pelas barreiras estruturais que o separam da ocupação formal de cargos públicos.

A situação de extrema vulnerabilidade material que caracteriza a base do movimento impõe obstáculos concretos à inserção de suas lideranças em posições comissionadas ou técnicas no interior da administração pública. Essa limitação não é contingente, mas estrutural: ela expressa a contradição entre a condição social dos sujeitos que compõem o MNPR e os requisitos formais e informais que regulam o acesso a cargos na burocracia estatal brasileira. Nesse sentido, como observam Abers, Silva e Tatagiba (2018), os movimentos sociais constroem seus repertórios em função dos regimes e subsistemas de política pública nos quais estão inseridos, e as especificidades das burocracias em cada subsistema condicionam as possibilidades concretas de atuação dos atores coletivos.

A criação da DDPR pelo Decreto nº 11.341/2023 não representou apenas a institucionalização de uma pauta, mas também abriu uma via concreta de inserção de militantes do movimento na burocracia estatal. Anderson Lopes Miranda, cofundador do MNPR e ex-conselheiro do CNAS, passou a ocupar o cargo de Coordenador-Geral do Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua (CIAMP-Rua) na estrutura da DDPR. Trata-se de uma manifestação mais direta da quarta rotina identificada por Abers, Serafim e Tatagiba (2014): um militante histórico do movimento passou a ocupar posição formal no interior do aparato estatal, com competência sobre o principal espaço de deliberação da política para a população em situação de rua. Essa inserção representa um caso de porosidade entre movimento e Estado que, embora condicionado à abertura política do governo Lula, qualifica a caracterização da rotina no caso do MNPR como não apenas indireta, mas também direta, ainda que circunscrita ao nível federal e ao contexto conjuntural específico de 2023 em diante.

Além disso, os dados evidenciam que o MNPR desenvolveu formas funcionalmente equivalentes a essa rotina por meio da ocupação de posições estratégicas em instâncias colegiadas de deliberação e controle social. A presidência do Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua (CIAMP-Rua) pela coordenadora nacional do movimento, a suplência no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e a participação na Comissão Intergestores Tripartite

(CIT) do SUAS configuram posições que, embora não constituam cargos na burocracia em sentido estrito, permitem ao movimento incidir diretamente sobre o processo decisório das políticas de assistência social. Essa configuração dialoga com a análise de Cortes (2015) sobre o papel do CNAS como vetor estratégico de normatização do SUAS: ao ocupar cadeiras nesses fóruns, o movimento acessa recursos de poder semelhantes aos que a rotina de ocupação de cargos proporciona, ainda que por via indireta e sem os recursos materiais e de autoridade formal que os cargos comissionados conferem.

A dificuldade na ocupação de cargos em sentido pleno não deve, portanto, ser lida como lacuna ou fragilidade do repertório, mas como dado analítico revelador. Ela indica que o acesso do MNPR às arenas decisórias do Estado é mediado, precário e dependente da abertura política dos governos, o que, nos termos de Tilly (apud Bringel, 2012), reafirma a centralidade das oportunidades políticas como variável condicionante da efetividade dos repertórios de ação coletiva.

4.7 Protesto e Ação Direta: Estratégia Complementar

Desde sua formação, o movimento recorreu a estratégias de mobilização para reivindicar reconhecimento e espaço no campo das políticas públicas. As ações diretas foram fundamentais para abrir canais de negociação com o Estado e impulsionar a formulação de políticas específicas para a população em situação de rua. Em diversos momentos, o movimento utilizou a pressão pública e até mesmo a via judicial como instrumentos de incidência, especialmente nos municípios onde o diálogo institucional era limitado. Essa prática corresponde ao que Abers, Serafim e Tatagiba (2014) descrevem como “protesto para abrir ou restabelecer negociação”, evidenciando um uso estratégico do confronto como meio de construção política, e não apenas como resistência.

Embora seja o repertório mais convencional e vinculado à literatura do confronto político conduzida por Tilly (2004), nas dinâmicas de interação socioestatal da Era Lula no Brasil é menos frequente. O repertório de protesto e ação direta é acionado em situações específicas, como evidenciado na ocupação de dois dias em frente à Secretaria de Desenvolvimento Social do Distrito Federal (SEDES-DF) para negociar reformas nos Centros Pop e na participação do MNPR na manifestação “Grito dos Excluídos e Excluídas”, realizada anualmente no dia 7 de setembro, que articula movimentos populares em torno de pautas de justiça social. A presença do movimento é documentada em múltiplas edições: no 26º Grito

dos Excluídos, em 2020, o coordenador nacional do MNPR, Darcy Costa, integrou a programação nacional ao lado de representantes do MST e da CUT (CUT, 2020); já no 29º Grito, em 2023, a coordenação nacional do movimento figurou entre os expositores da coletiva de imprensa da Articulação Nacional do evento, ao lado de representantes do Movimento dos Pequenos Agricultores e do Movimento dos Atingidos por Barragens (MST, 2023).

Contudo, as limitações estruturais para mobilização de massa, decorrentes da desarticulação da população-alvo e do estigma social, restringem o uso sistemático dessa estratégia. Cabe-se elencar algumas especificidades da população em situação de rua que são impeditivos para a mobilização em torno dos protestos, a alta rotatividade, a dispersão territorial e as condições de vulnerabilidade extrema, o que diferencia este movimento de outros atores da sociedade civil.

As redes sociais têm sido utilizadas como uma importante ferramenta de denúncia e divulgação de ações realizadas. Além de facilitar a articulação entre movimentos de outros estados. A assistente social, responsável por gerenciar as redes sociais do movimento no DF, afirma que há um crescimento da presença digital do movimento nos últimos meses: "Desde que eu peguei, eram cem pessoas seguindo. Agora a página cresceu. E é por onde chegam as demandas e onde a gente cobra."

A crescente presença do meio digital está diretamente relacionada ao conceito de ciberativismo. Segundo Milhomens (2009 apud Queiroz, 2017), o ciberativismo consiste no uso de tecnologias digitais de comunicação por movimentos sociais com o objetivo de promover mobilizações e enfrentamentos políticos. Nesse contexto, a internet, especialmente as redes sociais, passou a ser utilizada como ferramenta estratégica por ativistas e manifestantes em todo o mundo, ampliando sua capacidade de comunicação e defesa de causas. O ambiente digital consolidou-se como principal canal de comunicação entre os atores sociais, caracterizando-se por uma estrutura em rede horizontal e interativa, de difícil controle por governos ou corporações (Castells, 2013 apud Queiroz, 2017).

Além disso, o MNPR tem influenciado o debate público sobre a aporofobia, preconceito contra os pobres, especialmente a partir da atuação conjunta com o padre Júlio Lancelotti, o que resultou na promulgação da Lei 14.489/2022, que proíbe práticas de arquitetura hostil em espaços públicos, constituindo-se em uma vitória simbólica e política da população em situação de rua (Silva; Mauriel, 2024).

Embora acionado de forma menos sistemática, o repertório de protesto e ação direta cumpre uma função estratégica complementar à participação institucionalizada: ao tornar visíveis as barreiras simbólicas e materiais que dificultam o acesso da população em situação de rua às políticas públicas, o movimento constrói o reconhecimento público do problema e amplia sua capacidade de pressão nos espaços formais de deliberação (Dagnino, 2004; Tilly apud Bringel, 2012). A aprovação da Lei nº 14.489/2022, que proíbe práticas de arquitetura hostil em espaços públicos, representa uma contribuição normativa que incide diretamente sobre as condições de permanência e mobilidade da população em situação de rua no espaço urbano . Nesse sentido, a ação direta e o ciberativismo do movimento cumprem uma função específica no processo de incidência sobre as políticas de assistência social: ao tornarem visíveis as barreiras simbólicas e materiais que impedem o acesso da população de rua às políticas públicas, constroem o reconhecimento público do problema (Dagnino, 2004; Tilly apud Bringel, 2012).

4.8 Desafios e Limitações Identificados

A pesquisa evidenciou a existência de limitações estruturais significativas que comprometem a atuação do Movimento Nacional da População de Rua, assim como sua capacidade de incidência política contínua e eficaz. Tais limitações refletem desafios mais amplos frequentemente identificados na literatura sobre movimentos sociais que atuam com populações em situação de extrema vulnerabilidade, nas quais a precariedade cotidiana interfere diretamente nos processos organizativos e estratégicos.

A ausência de uma estrutura organizacional formalizada em todos os estados, embora proporcione certa flexibilidade ao funcionamento do movimento, revela-se uma limitação importante no que diz respeito à sua sustentabilidade e capacidade de planejamento a médio e longo prazo. A concentração de responsabilidades em poucas lideranças, sobretudo na figura dos seus coordenadores regionais, evidencia uma fragilidade institucional que pode comprometer a continuidade das ações, especialmente diante de sobrecargas individuais e da ausência de mecanismos institucionais de substituição ou apoio técnico. A ausência de recursos financeiros regulares dificulta o desenvolvimento de ações sistemáticas e a construção de estratégias políticas consistentes. Como relatado em uma das entrevistas, “o movimento não tem como pagar um assistente social”, o que evidencia as restrições materiais enfrentadas até mesmo para a manutenção de funções básicas.

Santos e Dantas (2023) identificam que os processos de fortalecimento do MNPR coexistem com limitações estruturais importantes. A desigualdade regional na capacidade organizativa e a sobrecarga de militantes constituem desafios recorrentes para a sustentabilidade do movimento, especialmente em contextos marcados por precariedade material e estigmatização social.

Esses elementos reforçam os achados desta pesquisa, ao evidenciar que, embora o MNPR tenha alcançado posições estratégicas nos espaços de controle social da política de assistência social, sua atuação permanece fortemente dependente do engajamento individual de lideranças específicas e da abertura institucional dos governos. Tal condição impõe limites à capacidade de generalização e capilarização de sua incidência política, sobretudo nos níveis estadual e municipal. (Santos; Dantas, 2023)

Outro aspecto central observado na pesquisa foi a baixa participação da população em situação de rua nas atividades do movimento, o que representa um desafio fundamental para sua representatividade e força mobilizadora. A dificuldade de engajamento político por parte da população-alvo, especialmente no contexto do Distrito Federal, limita a legitimidade ampliada do MNPR e enfraquece sua articulação social. Essa baixa adesão é atribuída, em parte, ao descrédito nas instituições públicas e à urgência das necessidades básicas de sobrevivência. Como relatado por uma das entrevistadas, “é muito difícil a população de rua do DF aderir [...] As pessoas não se importam em discutir política pública”. Essa constatação aponta para um cenário de distanciamento político muitas vezes causado por um ciclo vicioso: as lideranças se veem constantemente pressionadas a responder a demandas emergenciais como alimentação, abrigo, cuidados de saúde e transporte, o que, por sua vez, dificulta a construção de uma agenda estratégica voltada para transformações estruturantes nas políticas públicas.

Como sintetizado na fala de uma das participantes, “sempre tem gente precisando de comida, acolhimento, moradia, passagem”, o que faz com que grande parte dos esforços do movimento sejam absorvidos por demandas imediatas, em detrimento da incidência política sistemática. Esse tensionamento cotidiano exige que o movimento aloque recursos materiais, humanos e simbólicos, prioritariamente às necessidades de subsistência da população em situação de rua, relegando a segundo plano sua capacidade de atuação institucional.

As entrevistas também revelaram críticas importantes em relação à adequação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) às demandas contemporâneas da população em

situação de rua. Embora reconhecido como uma conquista histórica, o SUAS é percebido como uma política que não acompanhou as transformações sociais das últimas décadas. Dentre as lacunas apontadas estão a inexistência de equipamentos específicos para atender pessoas LGBTQIA+ ou imigrantes em situação de rua e a ausência de acolhimentos adaptados a perfis diversos, que hoje compõem uma parte crescente da população vulnerável. Há também um déficit de formação entre os profissionais que atuam na ponta do sistema, os chamados "burocratas de nível de rua", muitos dos quais demonstram despreparo para lidar com a complexidade das situações vividas por essa população. Foi mencionado, inclusive, o papel de servidores terceirizados que atuam como seguranças nos Centros POP e, frequentemente, reproduzem abordagens excludentes ou violentas, reforçando práticas de revitimização.

Essas limitações decorrem também apenas de fatores internos de rearranjos institucionais dentro do próprio Estado. Conforme aponta uma ex-gestora do MDS, a transferência da pauta da população em situação de rua para a área de Direitos Humanos resultou em uma redução do protagonismo do MNPR nas arenas decisórias da assistência social, tornando o diálogo com o ministério menos frequente e menos incidente sobre o desenho das políticas. Esse dado é relevante pois indica que a capacidade de incidência do movimento nos espaços institucionais não depende somente de sua própria força organizativa, mas também da arquitetura institucional do Estado e da forma como as competências são distribuídas entre os diferentes órgãos, variável sobre a qual o movimento dispõe de pouca influência direta.

Por fim, um aspecto transversal às entrevistas foi a constatação de que o estigma social direcionado à população em situação de rua constitui uma barreira adicional à construção de políticas públicas eficazes. Esse estigma opera como um dispositivo de exclusão simbólica e política, dificultando tanto a mobilização coletiva quanto o reconhecimento da pauta como uma questão de interesse público legítimo e transversal. Conforme relatado, ainda persiste um pensamento retrógrado na sociedade, que dissocia a população de rua de políticas universais como saúde, educação e trabalho. Esse olhar reducionista, muitas vezes reforçado por discursos morais ou ideológicos, esvazia a dimensão cidadã dessa população e marginaliza sua presença nos debates públicos. Em determinados contextos, o tema é interpretado a partir de uma lógica dicotômica entre direita e esquerda, o

que contribui para o esvaziamento político do problema e para a resistência de gestores e parlamentares em se comprometerem com ações estruturantes.

Em conjunto, essas limitações revelam que os repertórios de interação do MNPR operam em condições estruturalmente assimétricas, o que, nos termos de Abers, Serafim e Tatagiba (2014), não invalida a análise das rotinas, mas situa seus limites: a efetividade dos agenciamentos recíprocos depende tanto da capacidade organizativa do movimento quanto das condições que o próprio Estado e a sociedade produzem para que a participação seja possível.

Dessa forma, a pesquisa confirma que a atuação do MNPR está situada em um contexto complexo, no qual limitações materiais, tensões internas, resistências institucionais e a invisibilização cultural da população de rua impõem barreiras substanciais à organização e à incidência política. Ainda assim, o movimento tem conseguido pautar conquistas importantes, demonstrando que, mesmo sob condições adversas, há espaço para a construção de estratégias de resistência e transformação social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A investigação realizada permitiu responder à pergunta de pesquisa com razoável precisão empírica: os repertórios de interação Estado-sociedade nos espaços deliberativos das políticas para a população em situação de rua durante o governo Lula III configuram-se predominantemente por meio da participação institucionalizada e da política de proximidade, constituídas na relação entre o MNPR e uma estrutura estatal que, a partir de 2023, demonstrou abertura ativa para receber, processar e responder às demandas do movimento.

O CNAS, o CIAMP-Rua e a CIT do SUAS emergem como arenas onde essa interação se materializa, e os resultados (a Resolução CNAS/MDS nº 224/2026, o Plano Ruas Visíveis e a destinação de unidades do Minha Casa, Minha Vida à população em situação de rua) expressam não a incidência unilateral do movimento, mas o resultado de uma interação continuada entre demandas sociais organizadas e respostas institucionais concretas. Essa constatação, sustentada pela análise documental das atas do CNAS e do CIAMP-Rua e pelos depoimentos coletados nas entrevistas, não é trivial, pois demonstra que um movimento composto por sujeitos em situação de extrema vulnerabilidade material foi capaz de desenvolver formas sofisticadas de interação política, convertendo experiências vividas nas ruas em conhecimento técnico-político capaz de dialogar com as estruturas burocráticas do Estado.

Do ponto de vista teórico, os achados corroboram e, em certos aspectos, qualificam o quadro analítico proposto por Abers, Serafim e Tatagiba (2014) referente aos repertórios de interação vigentes na primeira fase da Era Lula. O conceito de repertório de interação Estado-sociedade revelou-se produtivo para descrever a atuação do MNPR: o movimento mobiliza, de forma combinada, a participação institucionalizada. por meio de cadeiras no CNAS, na CIT e na presidência do CIAMP-Rua, a política de proximidade, por meio de audiências públicas, reuniões bilaterais com ministérios e articulação com parlamentares aliados e, de forma mais residual, o protesto e a ação direta. A ocupação de cargos na burocracia, quarta rotina do framework, manifesta-se de forma estruturalmente limitada no caso do MNPR: a ocupação, por Anderson Lopes, cofundador do MNPR, do cargo de Coordenador-Geral do CIAMP-Rua na estrutura da DDPR indica que a quarta rotina se manifestou de forma pontual no caso estudado, circunscrita ao nível federal. Esse dado reforça a tese de que a abertura do regime político em 2023 foi determinante não apenas para

ampliar os canais de participação institucionalizada, mas também para viabilizar a inserção de militantes do movimento em posições formais da burocracia.

Contudo, a pesquisa também evidencia um elemento que a literatura sobre repertórios tende a subestimar: a dependência estrutural do repertório em relação à abertura do regime político. Como observado ao longo da análise, a capacidade de incidência do MNPR não resulta apenas de suas próprias escolhas estratégicas, mas é fortemente condicionada pela permeabilidade do Estado em cada nível federativo, setor ou *polícy community*, e em cada conjuntura política.

No âmbito federal, a abertura proporcionada pelo terceiro governo Lula constituiu uma janela de oportunidade que o movimento soube aproveitar com habilidade. No plano distrital e municipal, entretanto, essa permeabilidade é irregular e frequentemente substituída por estratégias de judicialização, o que revela os limites da institucionalização da participação social em contextos de baixa receptividade governamental. Esse achado dialoga com a perspectiva de Tilly (2004) sobre oportunidades políticas: a efetividade dos repertórios não é uma propriedade dos movimentos, mas uma resultante das condições estruturais em que operam, condição que se manifesta de forma especialmente nítida na assimetria entre o nível federal e os níveis subnacionais documentada nesta pesquisa.

A análise do CNAS como arena de incidência confirma a leitura de Cortes (2015) sobre o caráter estratégico desse conselho na institucionalização do SUAS. A presença da conselheira suplente representante do MNPR nesse fórum não se limitou à participação formal: as intervenções registradas nas atas revelam uma atuação fiscalizatória e propositiva, que transitou desde a defesa do financiamento dos Centros POP e da ampliação do BPC/LOAS até a deliberação formal pela convocação conjunta do GT de população de rua da CIT com o CNAS. Essa trajetória sugere que o movimento tem conseguido, ao menos parcialmente, transformar o CNAS em vetor de suas demandas, operando, nos termos de Cortes (2015), como ator que aproveita janelas de oportunidade para imprimir ao conselho um papel ativo na normatização do sistema.

Simultaneamente, a pesquisa identificou limitações estruturais que constrangem a efetividade dessa atuação e que merecem ser nomeadas com precisão. A concentração de responsabilidades em poucas lideranças, em especial na figura dos coordenadores, que acumulam cargos como a presidência do CIAMP-Rua, a suplência no CNAS, a representação na CIT e a articulação com o legislativo federal e distrital. A baixa participação da população

em situação de rua nas atividades do MNPR, especialmente no Distrito Federal, aponta para um paradoxo constitutivo: o movimento que reivindica o protagonismo dos sujeitos da rua enfrenta dificuldades concretas para mobilizá-los cotidianamente, em razão da urgência das necessidades de sobrevivência, da desconfiança nas instituições e do estigma social que opera como dispositivo de exclusão política. Esse tensionamento entre a lógica emergencial e a lógica estratégica não é exclusivo do MNPR, é uma marca estrutural dos movimentos que representam populações em situação de vulnerabilidade extrema, mas seus efeitos sobre a capacidade de incidência do movimento são concretos e precisam ser considerados em qualquer avaliação de sua efetividade.

Os dados analisados reforçam ainda a necessidade de investigar os efeitos de longo prazo do deslocamento temático das políticas para a população em situação de rua da área de assistência social para o campo dos direitos humanos. Como revelado pelo depoimento da ex-gestora do MDS, essa mudança de competência ministerial reduziu a presença do MNPR nas arenas decisórias centrais da assistência social, tornando o diálogo com o ministério menos frequente e menos incidente sobre o desenho das políticas. Esse dado sugere que a arquitetura do Estado é variável determinante para a efetividade da participação social, aspecto que merece investigação mais aprofundada em pesquisas futuras.

Em perspectiva mais ampla, esta pesquisa contribui para o debate sobre os limites e potencialidades da democracia participativa no Brasil ao demonstrar que espaços institucionais de controle social podem ser utilizados efetivamente por movimentos de base popular, desde que existam condições políticas favoráveis e lideranças com capacidade técnica de transitar entre a experiência da vulnerabilidade e a linguagem da política pública. O caso do MNPR ilustra, nos termos de Dagnino (2004), como a participação social pode constituir-se em prática de construção de cidadania ativa, não apenas como inclusão formal em instâncias deliberativas, mas como processo de politização de identidades historicamente estigmatizadas e de disputa pelo conteúdo das políticas.

Não obstante a consistência da atuação institucional documentada, os dados revelam que a incidência do MNPR nos espaços de deliberação está estruturalmente condicionada às oportunidades políticas abertas em cada conjuntura e nível federativo. O crescimento contínuo da população em situação de rua indica que as determinações estruturais do fenômeno operam em escala que supera a capacidade de resposta dos espaços de controle social, o que não invalida a relevância da participação deliberativa, mas situa seus limites: a incidência

institucional é condição necessária para a construção de políticas com legitimidade social, mas sua efetividade depende de transformações que transcendem o campo da participação.

Os achados desta pesquisa permitem reinterpretar a atuação do MNPR à luz do processo de universalização dos direitos sociais. Conforme argumentado inicialmente, a universalização não se esgota no reconhecimento formal de direitos, mas exige a ampliação concreta do acesso da população em situação de rua às políticas de assistência social. Nesse sentido, as conquistas normativas documentadas nesta pesquisa representam movimentos concretos na direção dessa universalização, ainda que parciais e condicionados à abertura política de cada conjuntura. O MNPR, ao converter sua presença nos espaços deliberativos em demandas normativas, opera precisamente na fronteira entre o direito formalmente proclamado e o direito materialmente efetivado, fronteira que, para a população em situação de rua, historicamente coincide com a linha entre a invisibilidade política e a cidadania.

Essa fronteira, contudo, não é atravessada pelo movimento de forma isolada. Os avanços documentados nesta pesquisa dependeram de condições ativamente produzidas pelo Estado: a reconstituição do CIAMP-Rua com garantias de paridade e alternância de presidência, a criação da DDPR, a inserção de Anderson Lopes na coordenação do comitê e a disposição do governo federal de incorporar as demandas do MNPR na formulação do Plano Ruas Visíveis são decisões institucionais sem as quais os repertórios do movimento não teriam o alcance aqui documentado.

É nesse sentido que o caso do MNPR ilustra com precisão a tese central de Abers, Serafim e Tatagiba (2014), reafirmada por Silva, Bronzo e Brasil (2024) em contexto analítico distinto: os repertórios de interação são construções relacionais, e sua efetividade depende tanto da capacidade organizativa dos movimentos quanto da permeabilidade e das respostas ativas do Estado. Compreender essa mútua constituição é condição para avaliar com rigor tanto os avanços alcançados quanto os limites estruturais que persistem.

Por fim, esta pesquisa abre ao menos três agendas para investigações futuras. A primeira diz respeito à comparação entre a atuação do MNPR nos níveis federal, estadual e municipal, de modo a sistematizar as condições que favorecem ou obstaculizam a efetividade da participação institucionalizada em diferentes contextos federativos. A segunda concerne aos efeitos de longo prazo da dependência do repertório em relação a janelas de oportunidade política. A terceira agenda remete à necessidade de estudos longitudinais sobre a Resolução CNAS/MDS nº 224/2026 e o Plano Ruas Visíveis, de modo a avaliar em que medida as

conquistas normativas recentes se traduzem em ampliação efetiva do acesso da população em situação de rua ao SUAS nos territórios. Essas questões permanecem em aberto e constituem desdobramentos possíveis da investigação aqui realizada.

REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca Neaera; SILVA, Marcelo Kunrath; TATAGIBA, Luciana. **Movimentos sociais e políticas públicas:** repensando atores e oportunidades políticas. Lua Nova, São Paulo, n. 105, p. 15–46, 2018.

ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 325-357, 2014.

AGÊNCIA BRASIL. **Comitê de política para população em situação de rua toma posse**. Brasília, 10 out. 2023a. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2023-10/comite-de-politica-para-populacao-em-situacao-de-rua-toma-posse. Acesso em: 17 abr. 2026.

AGÊNCIA BRASIL. **Movimentos sociais ganham assento em comitê voltado à população de rua**. Brasília, 9 abr. 2023b. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2023-04/movimentos-sociais-ganham-assento-em-comite-voltado-populacao-de-rua. Acesso em: 17 abr. 2026.

AGÊNCIA BRASIL. **Lula participa de evento com catadores em São Paulo. Brasília, 15 dez. 2022**. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2022-12/lula-participa-de-evento-com-catadores-em-sao-paulo. Acesso em: 10 jul. 2026.

ALAGOAS. Secretaria de Estado do Trabalho, Assistência e Desenvolvimento Social. **Ata de Reunião Ordinária nº 254 do Conselho Estadual de Assistência Social de Alagoas**. Maceió, 06 nov. 2023.

BAHIA. Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social. **Conselho Estadual de Assistência Social – CEAS**. Disponível em: https://www.ba.gov.br/social/94/conselho-estadual-de-assistencia-social-ceas. Acesso em: 11 abr. 2026.

BAUER, Martin W.; GASKELL, George. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Petrópolis: Vozes, 2008.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **Quem é quem**. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/composicao/quem-e-quem. Acesso em: 20 maio. 2026.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 976/DF**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Decisão cautelar, 25 jul. 2023. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF976MC1.pdf. Acesso em: 7 maio 2026.

BRASIL. **Decreto nº 11.341, de 1º de janeiro de 2023**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério

dos Direitos Humanos e da Cidadania. Brasília, DF: Presidência da República, 2023a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11341.htm. Acesso em: 17 abr. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 11.406, de 31 de janeiro de 2023**. Institui o Conselho de Participação Social da Presidência da República. Brasília, DF: Presidência da República, 2023b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11406.htm. Acesso em: 17 abr. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 11.407, de 31 de janeiro de 2023**. Institui o Sistema de Participação Social. Brasília, DF: Presidência da República, 2023c. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11407.htm. Acesso em: 17 abr. 2026.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **CIAMP-Rua Nacional passará a ser presidido pela sociedade civil a partir de junho**. Brasília, 28 maio 2025. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2025/maio/ciamp-rua-nacional-passara-a-ser-presidido-pela-sociedade-civil-a-partir-de-junho. Acesso em: 13 jul. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 11.472, de 6 de abril de 2023**. Altera o Decreto nº 9.894, de 27 de junho de 2019, que dispõe sobre o Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua. Brasília, DF: Presidência da República, 2023d. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11472.htm. Acesso em: 17 abr. 2026.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **Plano Nacional Ruas Visíveis: plano de ação e monitoramento para efetivação da Política Nacional para a População em Situação de Rua**. Brasília: MDHC, 2023e. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/populacao-em-situacao-de-rua/publicacoes/plano-nacional-ruas-visiveis.pdf. Acesso em: 17 abr. 2026.

BRASIL. Gabinete de Transição Governamental. **Relatório Final de Transição Governamental**. Brasília, dez. 2022. Disponível em: https://static.poder360.com.br/2022/12/Relatorio-final-da-transicao-de-Lula.pdf. Acesso em: 17 abr. 2026.

BRASIL. **Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome**. Ata da 29ª Reunião Ordinária da Comissão Intergestores Tripartite do SUAS. Brasília, 26 mar. 2025.

BRASIL. **Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome**. Ata da 30ª Reunião Ordinária da Comissão Intergestores Tripartite do SUAS. Brasília, 21 maio 2025.

BRASIL. **Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome**. Ata da 32ª Reunião Ordinária da Comissão Intergestores Tripartite do SUAS. Brasília, 31 jul. 2025.

BRASIL. **Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome**. Ata da 33ª Reunião Ordinária da Comissão Intergestores Tripartite do SUAS. Brasília, 4 set. 2025.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **Ata da 1ª Reunião Ordinária do CIAMP-Rua, referente ao biênio 2023-2025**. Brasília, 10 out. 2023.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **Ata da 2ª Reunião Ordinária do CIAMP-Rua, referente ao biênio 2023-2025**. Brasília, 27 nov. 2023.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **Ata da 3ª Reunião Ordinária do CIAMP-Rua, referente ao biênio 2023-2025**. Brasília, 20 e 21 dez. 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Ata da 318ª Reunião Ordinária do Conselho Nacional de Assistência Social:** ordem dos dias de junho de 2023. Brasília, DF: CNAS, 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Ata da 334ª Reunião Ordinária do Conselho Nacional de Assistência Social:** ordem dos dias de dezembro de 2024. Brasília, DF: CNAS, 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Ata da 335ª Reunião Ordinária do Conselho Nacional de Assistência Social:** ordem dos dias 6 e 7 de fevereiro de 2025. Brasília, DF: CNAS, 2025a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Ata da 336ª Reunião Ordinária do Conselho Nacional de Assistência Social:** ordem dos dias 13 e 14 de março de 2025. Brasília, DF: CNAS, 2025b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Ata da 337ª Reunião Ordinária do Conselho Nacional de Assistência Social:** ordem dos dias 9 e 10 de abril de 2025. Brasília, DF: CNAS, 2025c.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Ata da 338ª Reunião Ordinária do Conselho Nacional de Assistência Social:** ordem dos dias 8 e 9 de maio de 2025. Brasília, DF: CNAS, 2025f.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Ata da 339ª Reunião Ordinária do Conselho**

Nacional de Assistência Social: ordem dos dias 5 e 6 de junho de 2025. Brasília, DF: CNAS, 2025d.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Ata da 340ª Reunião Ordinária do Conselho Nacional de Assistência Social:** ordem dos dias 16 e 17 de julho de 2025. Brasília, DF: CNAS, 2025e.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Ata da 341ª Reunião Ordinária do Conselho Nacional de Assistência Social:** ordem dos dias 7 e 8 de agosto de 2025. Brasília, DF: CNAS, 2025g.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Ata da 342ª Reunião Ordinária do Conselho Nacional de Assistência Social:** ordem dos dias de setembro de 2025. Brasília, DF: CNAS, 2025h.

BRASIL. **Comissão Intergestores Tripartite – CIT do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)**. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Brasília, 2024. Disponível em: https://blog.mds.gov.br/redesuas/cit/. Acesso em: 14 out. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução CNAS/MDS nº 224, de 18 de fevereiro de 2026.** Dispõe sobre a aprovação dos critérios de elegibilidade e partilha visando o fortalecimento das provisões dos Centros de Referência Especializado para População em Situação de Rua — Centros POP's. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 19 fev. 2026, edição 33, seção 1, p. 17.

BRASIL. Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para População em Situação de Rua – CIAMP-Rua Nacional. **Recomendação nº 04/2025 – Fechamento do Restaurante Popular de Florianópolis (SC)**. Brasília, 18 fev. 2025.

BRASIL. Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para População em Situação de Rua – CIAMP-Rua Nacional. **Relatório da Ocupação Zumbi dos Palmares – RJ**. Brasília, nov. 2024.

BRASIL. Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para População em Situação de Rua – CIAMP-Rua Nacional. **Relatório nº 01/2024 - Visita do CIAMP-Rua Nacional aos equipamentos de atendimento à População em Situação de Rua, na cidade de São Bernardo do Campo (SP)**. Brasília, maio. 2024.

BRASIL DE FATO. **Audiência pública debate a invisibilidade das mulheres em situação de rua no DF**. Brasília, 14 fev. 2023. Disponível em: https://www.brasildefato.com.br/2023/02/14/audiencia-publica-debate-invisibilidade-das-mulheres-em-situacao-rua-no-df/. Acesso em: 28 maio 2025.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF, 1993.

BRINGEL, Breno. **Com, contra e para além de Charles Tilly**: mudanças teóricas no estudo das ações coletivas e dos movimentos sociais. Sociologia & antropologia, v.02, n.03, Rio de Janeiro, 2012.

CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL. **Direito à cidade para população vulnerável é pauta de audiência nesta terça (12)**. Brasília, 11 mar. 2024. Disponível em: https://www.cl.df.gov.br/-/direito-a-cidade-para-populacao-vulneravel-e-pauta-de-audiencia-nesta-terca-12-. Acesso em: 28 maio 2025.

CARLOS, Euzeneia. **Movimentos sociais:** revisitando a participação e a institucionalização. Lua Nova, São Paulo, n. 84, p. 315-348, 2011. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ln/a/HSyZf5Wg5VH9b8vKyMGYVzD/abstract/?lang=pt. Acesso em: 9 fev. 2025.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. **Conselhos de políticas públicas**: desafios para sua institucionalização. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 36, n. 2, p. 277-292, mar./abr. 2002.

CELLARD, André. A análise documental. In: POUPART, Jean et al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Vozes, 2008. p. 295-316.

CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES (CUT)**. Pela vida e por direitos, Grito dos Excluídos ocupará ruas de várias cidades do País**. São Paulo, 4 set. 2020. Disponível em: https://www.cut.org.br/noticias/pela-vida-e-por-direitos-grito-dos-excluidos-ocupara-ruas-de-varias-cidades-do-p-063e. Acesso em: 17 abr. 2026.

CIRINO, Andréia Lopes; SILVA, Laíza Nília da; MELO, James Rocha Rodrigues. **Compreendendo a agenda-setting e o modelo dos múltiplos fluxos de John Kingdon**. Revista do Instituto de Políticas Públicas de Marília, v. 7, n. 1, p. 119–132, jan./jun. 2021.

CORTES, Soraya Vargas. Policy community defensora de direitos e a transformação do Conselho Nacional de Assistência Social. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 17, n. 38, p. 122-154, jan./abr. 2015.

COSTA, Brena Lerbach. **Liderança e movimentos sociais:** Apontamentos sobre a importância da ação do líder Simbiótica. Revista Eletrônica, Espírito Santo, n. 1, junho. 2012.

COUTO, Berenice Rojas. **Assistência Social:** Direito Social ou Benesse? Serviço Social & Sociedade, São Paulo, n. 124, p. 665-677, 2015. Disponível em: https://www.scielo.br. Acesso em: 22 jan. 2015.

COUTO, Berenice Rojas; YAZBEK, Maria Carmelita; RAICHELIS, Raquel. A Política Nacional de Assistência Social e o SUAS: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. In: COUTO, Berenice Rojas et al. (org.). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. São Paulo: Cortez, 2010. p. 32-65.

CDD - CRÔNICOS DO DIA A DIA. **Com a Palavra: MNPR – Movimento Nacional da População de Rua**. 2021. Disponível em:

https://cdd.org.br/noticias/com-a-palavra-mnpr-movimento-nacional-da-populacao-de-rua/. Acesso em: 11 abr. 2026.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?**. In: MATO, Daniel (Org.). Políticas de cidadania e sociedade civil em tempos de globalização. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004, p. 95-110.

FREITAS, Cristiane Redin; GUARESCHI, Pedrinho A. **A Assistência Social no Brasil e os Usuários:** Possibilidades e Contradições. Diálogo, Canoas, n. 25, p. 145-160, abr. 2014. Disponível em: http://www.revistas.unilasalle.edu.br. Acesso em: 22 jan. 2025.

FÓRUM NACIONAL DE USUÁRIOS DO SUAS. **Fórum Nacional de Usuários do Sistema Único de Assistência Social**. Salvador: Conselho Nacional de Assistência Social, 2014. Disponível em: https://forumusuariosuas.wordpress.com/. Acesso em: 14 out. 2025.

GOHN, Maria da Glória. **Sociedade Civil no Brasil:** Movimentos Sociais e ONGs. Meta: Avaliação, Rio de Janeiro, v. 5, n. 14, p. 238-253, maio/ago. 2013.

ISUNZA VERA, Ernesto; GURZA LAVALLE, Adrian**. Arquitetura da participação e controles democráticos no Brasil e no México**. Tradução de José Szwako e Liliana Sanjuro. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 92, p. 105-121, mar. 2012.

LEONEL, Filipe; SOUZA, Barbara. **Mortalidade de pessoas em situação de rua é 348% maior do que da população geral, diz pesquisa**. Fiocruz Brasília, Brasília, 24 out. 2025. Disponível em: https://www.fiocruzbrasilia.fiocruz.br/mortalidade-de-pessoas-em-situacao-de-rua-e-348-maior-do-que-da-populacao-geral-diz-pesquisa/. Acesso em: 22 maio 2026.

MACEDO, João Paulo; SOUSA, Adrielly Pereira de; CARVALHO, Andressa Veras de. **População em Situação de Rua: Trabalho em Equipe e Intersetorial.** Fortaleza: Editora da Universidade Federal do Ceará, 2021.

MATO GROSSO DO SUL. **Decreto n. 16.631, de 29 de maio de 2025**. Institui o Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Estadual para a População em Situação de Rua no Estado de Mato Grosso do Sul (CIAMP-Rua MS). Campo Grande: Governo do Estado de Mato Grosso do Sul, 2025. Disponível em: https://www.sead.ms.gov.br/wp-content/uploads/2026/02/Decreto-N.-16631-Institui-o-Ciamp-Rua-MS.pdf. Acesso em: 7 maio 2026.

MELUCCI, Alberto. **Um objetivo para os movimentos sociais?** Lua Nova: Revista de Cultura e Política, n. 17, p. 47-56, 1989.

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO. **Ata da reunião de escuta social do movimento social da população em situação de rua**. Brasília, 26. out. 2023.

MOVIMENTO NACIONAL DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA (MNPR). Carta de Princípios do MNPR. [S.l.: s.n.], 2020.

MOVIMENTO NACIONAL DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA (MNPR). Regimento Interno do Movimento Nacional de População em Situação de Rua – MNPR. [S.l.: s.n.], 2021.

MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM TERRA (MST). **Superação da fome, acesso à água e justiça social são temas do Grito dos/as Excluídos/as 2023**. São Paulo, 1 set. 2023. Disponível em: https://mst.org.br/2023/09/01/superacao-da-fome-acesso-a-agua-e-justica-social-sao-temas-do-grito-dos-as-excluidos-as-2023. Acesso em: 17 abr. 2026.

PACHECO, Marina Rute. **A rua e a casa:** estratégias e táticas do Movimento Nacional de População de Rua e seus impactos sobre a implementação da política de habitação social. O Público e o Privado, n. 30, p. 255-279, jul./dez. 2017.

PARÁ. **Decreto n. 3.760, de 11 de março de 2024**. Institui o Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Estadual para a População em Situação de Rua. Belém: Governo do Estado do Pará, 2024. Disponível em: https://www.pge.pa.gov.br/node/871. Acesso em: 7 maio 2026.

PATEMAN, Carole. **Participation and Democratic Theory**. Cambridge: Cambridge University Press, 1970.

PEREIRA, Matheus Mazzilli; SILVA, Camila Farias da. **Movimentos sociais em ação:** repertórios, escolhas táticas e performances. Sociologia & Antropologia, Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, p. 615–645, maio/ago. 2020.

PERNAMBUCO. Secretaria de Assistência Social. **Assistência Social.** Disponível em: https://www.sas.pe.gov.br/suas/assistencia-social/. Acesso em: 22 dez. 2024.

PICOLLOTTO, Everton Lazzaretti. **Movimentos sociais:** abordagens clássicas e contemporâneas. CSOnline – Revista Eletrônica de Ciências Sociais, ano 1, edição 2, nov. 2007.

PINTO, Fernando. **"Nada sobre nós sem nós", uma luta em defesa da população em situação de rua**. Fiocruz Brasília, 11 abr. 2025. Disponível em: https://www.fiocruzbrasilia.fiocruz.br/nada-sobre-nos-sem-nos-uma-luta-em-defesa-da-populacao-em-situacao-de-rua/. Acesso em: 28 maio 2025.

QUEIROZ, Eliani de Fátima Covem. **Ciberativismo:** a nova ferramenta dos movimentos sociais. Panorama, Goiânia, v. 7, n. 1, p. 2–5, jan./jun. 2017.

RÁDIO CBN. **Levantamento da UFMG aponta que 260 mil pessoas estão em situação de rua no Brasil**. CBN, [S. l.], 27 dez. 2024. Disponível em: https://cbn.globo.com/brasil/noticia/2024/12/27/levantamento-da-ufmg-aponta-que-260-mil-pessoas-estao-em-situacao-de-rua-no-brasil.ghtml. Acesso em: 22 maio 2025.

RESENDE, Viviane de Melo; MENDONÇA, Daniele Gruppi de. P**opulação em situação de rua e políticas públicas: representações na Folha de São Paulo.** D.E.L.T.A.: Documentação de Estudos em Linguística Teórica e Aplicada, São Paulo, v. 35, n. 4, 2019.

RORAIMA. **Decreto n. 35.106, de 28 de novembro de 2023**. Institui o Comitê Intersetorial de Políticas para População em Situação de Rua em Roraima — CIPPSR. Boa Vista: Governo do Estado de Roraima, 2023. Disponível em: https://leisestaduais.com.br/rr/decreto-n-35106-2023-roraima-institui-o-comite-intersetorial-de-politicas-para-populacao-em-situacao-de-rua-em-roraima-cippsr. Acesso em: 7 maio 2026.

SANTOS, Gersiney Pablo. **A voz da situação de rua na agenda de mudança social no Brasil:** um estudo discursivo crítico sobre o Movimento Nacional da População em Situação de Rua (MNPR). Universidade de Brasília, 2017.

SANTOS, Gersiney. **Vozes insurgentes da situação de rua no Brasil:** relações discursivas entre Movimento Nacional da População em Situação de Rua e Estado. Discurso & Sociedad, v. 13, n. 1, p. 139–163, 2019.

SANTOS, Matheus Rios Silva; DANTAS, Candida Maria Bezerra. **O Movimento Nacional da População de Rua no Nordeste: considerações sobre organização e fortalecimento.** Revista Psicologia Política, São Paulo, v. 23, n. 58, p. 574–591, 2023.

SÃO PAULO. **Decreto n. 70.085, de 12 de novembro de 2025**. Institui o Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Estadual de Atenção Específica para a População em Situação de Rua. São Paulo: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 2025. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2025/decreto-70085-12.11.2025.html. Acesso em: 7 maio 2026.

SCHERER-WARREN, Ilsen. **Movimentos sociais no Brasil contemporâneo**. História: Debates e Tendências, v. 7, n. 1, p. 5-18, 2013.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. Princípio da universalidade. In: CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Alvaro de Azevedo; FREIRE, André Luiz (coord.). **Enciclopédia Jurídica da PUC-SP.** Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/77/edicao-1/principio-da-universalidade. Acesso em: 6 maio 2026.

SICARI, Aline Amaral; ZANELLA, Andrea Vieira. **Movimento Nacional de População de Rua: a complexa luta por direitos.** Psicologia em Revista, v. 26, n. 3, p. 1058–1079, dez. 2020.

SILVA, Mônica de Cássia Costa; BRONZO, Carla; BRASIL, Flávia de Paula Duque. Movimento feminista e interseccionalidade: repertórios de ação e de interação com o Estado. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 29, 2024 .

SILVA, José Arnaldo Gama da. **História, lutas e desafios da organização do Movimento Nacional da População de Rua (MNPR)**. Em Pauta: Teoria Social e Realidade Contemporânea, v. 21, n. 51, p. 169-182, jan./abr. 2023.

SILVA, Bianca Resende da; MAURIEL, Ana Paula Ornellas. **O Plano Nacional Ruas Visíveis:** políticas para população em situação de rua. In: Anais do 10º Encontro Internacional de Política Social e 17º Encontro Nacional de Política Social, Vitória, 27 a 29 ago. 2024.

SILVEIRA, Jucimeri Isolda. **Assistência social em risco:** conservadorismo e luta social por direitos. Serviço Social & Sociedade, São Paulo, n. 130, p. 487–506, set./dez. 2017.

SPOSATI, Aldaíza. **Assistência social: de ação individual a direito social**. Revista Brasileira de Direito Constitucional, n. 10, p. 435-450, 2009.

TILLY, Charles. **Movimentos sociais como política**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 19, n. 55, p. 25-44, 2004.

TOJAL, Ana Lúcia Soares. **Movimento de População em Situação de Rua no Brasil:** um processo de ruptura da invisibilidade social e de resistência contra-hegemônica. Universidade Aberta, Lisboa, 2023.

APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

Objetivo da entrevista: Analisar as percepções do Movimento Nacional da População de Rua (MNPR) acerca das relações estabelecidas com o Estado, considerando suas experiências e interações institucionais.

Perfil dos entrevistados: Membros do Movimento Nacional da População de Rua (MNPR)

Perguntas:

1. Como se deu sua trajetória pessoal até assumir a sua posição no MNPR?
2. Quais você considera os marcos mais importantes na história do MNPR no Brasil?
3. O movimento não tem uma estrutura formalizada. Isso representa mais uma limitação ou uma característica estratégica?
4. Como são definidas as prioridades e formas de atuação no dia a dia do movimento?
5. Como se dá a articulação do Movimento em âmbito nacional com outras células regionais?
6. Como o MNPR pauta suas reivindicações nesses espaços de participação institucionalizada e como é o retorno dos gestores públicos?
7. Quais estratégias o movimento adota quando atua fora das instâncias formais, como protestos e ações diretas de assistência a pessoas em situação de rua?
8. Que fatores dificultam ou fortalecem essas mobilizações, especialmente envolvendo pessoas em situação de rua?
9. Você acredita que o MNPR transita hoje mais por relações de cooperação ou de conflito com o Estado?
10. Em que medida o CNAS e o CIAMP-Rua é um espaço efetivo de escuta e deliberação para movimentos sociais como o MNPR?
11. Você percebe algum tensionamento ou resistência à participação da sociedade civil?
12. Como o CNAS tem abordado as políticas voltadas para a população em situação de rua nos últimos anos?
13. Há avanços recentes que possam ser atribuídos à atuação do MNPR nesse conselho?
14. Como você vê a articulação entre o CNAS e outros espaços como o CIAMP-Rua?
15. Quais recomendações você faria para fortalecer a atuação da sociedade civil nesses espaços?

16. Na sua visão, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) está preparado para atender com qualidade a população em situação de rua?
17. Que desafios ainda impedem que a população em situação de rua tenha acesso pleno ao SUAS?
18. Como o MNPR tem atuado para diminuir esses desafios de acesso ao SUAS por pessoas em situação de rua?

APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

Objetivo da entrevista: Analisar as percepções de gestores públicos sobre as relações entre o Estado e o Movimento Nacional da População de Rua (MNPR), considerando suas experiências e interações institucionais.

Perfil do entrevistado: Gestor Público vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Social com ampla experiência de diálogo com o MNPR.

Perguntas:

1. Poderia começar apresentando brevemente sua trajetória profissional e suas atribuições atuais no MDS?
2. Como o MDS define hoje a sua atuação junto à população em situação de rua?
3. Quais são, em sua avaliação, os principais desafios na implementação de políticas públicas voltadas para esse público?
4. Na sua opinião, em que medida o Movimento Nacional da População de Rua tem contribuído para a construção de pautas ou normativas dentro da política de assistência social?
5. Você considera que há abertura institucional efetiva para o diálogo e a participação do MNPR?
6. Poderia citar exemplos de momentos em que o diálogo entre o movimento e o MDS resultou em avanços concretos ou tensões significativas?
7. Qual é a importância da presença do MNPR em espaços de controle social, como o CNAS e o CIAMP-Rua?
8. Quais seriam, na sua opinião, as principais prioridades para fortalecer a política voltada à população em situação de rua nos próximos anos?
9. Como o Estado pode aprimorar o diálogo e a corresponsabilidade com os movimentos sociais nesse campo?
10. Você acredita que o fortalecimento da participação social pode contribuir para uma política mais efetiva e menos assistencialista?
11. Há algo que você gostaria de acrescentar sobre a relação entre o MDS e o Movimento Nacional da População de Rua que não foi abordado?