

**A PRÁXIS COMO INSTITUIDORA DE DIREITOS HUMANOS: A ATUAÇÃO DO MOVIMENTO NACIONAL DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA (MNPR) PARA A CONQUISTA DE DIREITOS DO GRUPO**

***PRÁXIS AS AN INSTITUTION OF HUMAN RIGHTS: THE ACTIONS OF THE NATIONAL MOVEMENT OF THE HOMELESS POPULATION TO ACHIEVE RIGHTS FOR THE GROUP***

Tainá Fagundes Lente<sup>1</sup>

Kelly Cristina Canela<sup>2</sup>

**Resumo:** Este trabalho tem por objetivo analisar a teoria da práxis como instituidora de direitos humanos baseando-se na importância da ação de movimentos sociais para a construção e a efetivação deste direito; tal estudo será aplicado no contexto do Movimento Nacional da População em Situação de Rua, buscando entender os meandros de sua constituição, suas dificuldades e sua atuação para a conquista de direitos humanos das pessoas em situação de rua, muitas vezes deixadas de lado pelo Poder Público (poder instituído). Para isso, foi utilizada a metodologia dedutiva, analisando as premissas pertinentes ao tema, pelas quais se parte da premissa geral, o estudo da teoria da práxis como instituidora de direitos humanos e sua relação com os movimentos sociais, e se chega à premissa específica, investigação acerca da relação entre a teoria e o Movimento Nacional da População em Situação de Rua. Sobre o material para a construção do trabalho também foram utilizadas a pesquisa bibliográfica-documental. Como resultado, é possível dizer que mesmo diante de um rol de dificuldades e necessitando de um diálogo estatal por vezes obstaculizante, o Movimento exerceu importante papel de mobilização para a construção de políticas públicas para as pessoas em situação de rua, que poderiam ser inexistentes sem o seu trabalho. Tal fato revela a relevância e a potência da teoria da práxis como instituidora de direitos humanos, principalmente ao considerar os movimentos sociais como agentes importantes.

---

<sup>1</sup>Doutoranda e Mestra em Direito pela Faculdade de Ciências Humanas e Sociais (FCHS) da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (Unesp) – Câmpus de Franca com bolsa CAPES nos dois níveis. Advogada inscrita regularmente na OAB/SP. E-mail: taina.lente.fagundes@gmail.com

<sup>2</sup>Doutora em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FDUSP). Mestra em Direito pela *Università degli Studi di Roma Tor Vergata*. Docente dos cursos de graduação e pós-graduação em Direito da FCHS/Unesp – Câmpus de Franca. E-mail: kellyccanela@gmail.com

**Palavras-chave:** direitos humanos; teoria clássica universalista; práxis instituidora de direitos humanos; movimentos sociais; Movimento Nacional da População em Situação de Rua.

**Abstract:** This study aims to analyze the theory of praxis as the foundation of human rights based on the importance of social movements in the construction and enforcement of this right. This study will be applied in the context of the National Movement for the Homeless Population, seeking to understand the intricacies of its constitution, its difficulties, and its actions to achieve human rights for homeless people, who are often neglected by the government (the established power). To this end, a deductive methodology was used, analyzing the premises relevant to the topic, starting from the general premise, the study of the theory of praxis as the founder of human rights and its relationship with social movements, and arriving at the specific premise, research on the relationship between theory and the National Movement for the Homeless Population. Bibliographic and documentary research was also used as material for the construction of the paper. As a result, it can be said that even in the face of a series of difficulties and the need for a sometimes obstructive dialogue with the state, the Movement played an important role in mobilizing support for the development of public policies for homeless people, which might not exist without its work. This fact reveals the relevance and power of praxis theory as an institution of human rights, especially when considering social movements as important agents.

**Keywords:** human rights; classical universalist theory; praxis establishing human rights; social movements; National Movement for the Homeless Population.

## 1 INTRODUÇÃO

Os direitos humanos, tradicionalmente, são aqueles que englobam várias garantias que proporcionam uma vida dotada de dignidade às pessoas. Tal conjunto de direitos é destinado a todos da espécie humana, que possuem um valor intrínseco a si, posto que dotados de razão.

Essa definição é muito difundida por não limitar a extensão dos direitos humanos quanto aos destinatários, ou seja, não importam quais são as características do indivíduo, de qual grupo ele faz parte, ele será sujeito de direitos, sendo da camada mais abastada da sociedade ou integrando a daqueles que possuem dificuldades financeiras, por exemplo.

Acontece, todavia, que este conceito não garante a igualdade entre os sujeitos. Mesmo que a igualdade seja um de seus pressupostos, observar-se-ão discrepâncias, classes, divisões, que, ainda que de difícil eliminação, não deveriam ser definitivas a ponto de afetarem um mínimo existencial, justamente aquele que garante uma vida digna a todos. Tendo essa ideia como base, os Estados necessitariam atuar para, pelo menos, garantir os direitos básicos aos membros de sua população. Mas será que esse esforço realmente acontece quanto à todas as camadas da sociedade?

Ao perceber que existem parcelas de indivíduos sem o acesso aos seus direitos mínimos, ou ainda, com um acesso muito desigual, serão estabelecidas as teorias críticas dos direitos humanos. Dentre elas, este trabalho busca abordar aquela que considera a práxis como libertadora, ou seja, como instituidora de direitos humanos, garantias que vão além do que o poder instituído, geralmente estatal, propugna.

Nesse sentido, será utilizado como referencial teórico as obras "*Derechos humanos, no colonialidad y otras luchas por la dignidad: una mirada parcial y situada*" e "*Sin prácticas, para poco y para pocos sirve una teoría crítica de los derechos humanos*", ambas de David Sánchez Rubio, para abordar a teoria perante a qual os direitos humanos devem ser considerados em uma perspectiva pluralista, havendo uma transmissão de poder aos coletivos vitimizados, que agem formulando seus direitos por meio de atuações individuais e coletivas, como é o caso dos movimentos sociais.

Seguindo essa linha, o objetivo deste estudo é fazer uma análise aplicada da teoria da práxis como instituidora de direitos humanos em face do Movimento Nacional da População em Situação de Rua quanto a sua constituição, as suas dificuldades/ambiguidades e a sua atuação no tocante à conquista de direitos humanos/políticas públicas para a categoria que representa, observando o seu diálogo com o Poder Público (poder instituído) e o que isso acarreta nos três âmbitos do Movimento (constituição, dificuldades e conquista de direitos).

Para tanto, a metodologia utilizada teve por base a abordagem dedutiva, partindo de uma premissa geral, qual seja, o estudo da teoria da práxis como instituidora de direitos humanos e o papel dos movimentos sociais nesse meio, que, ao final, se volta para a premissa específica, ou seja, o estudo do intercâmbio entre a teoria abordada e o Movimento Nacional da População em Situação de Rua. Nesse meio, a pesquisa bibliográfica-documental possibilitou os recursos para a construção do trabalho, quais

sejam, fontes teóricas de autores especializados na temática, bem como legislações e documentos entabulados por órgãos estatais.

## **2 A PRÁXIS COMO INSTITUIDORA DE DIREITOS HUMANOS E SUA RELAÇÃO COM OS MOVIMENTOS SOCIAIS**

Os direitos humanos como parte de um estudo teórico, e também como intento de realização prática, possuem uma definição muito difundida, como um grupo de direitos destinado ao ser humano pelo simples fato dele possuir a condição humana, que seria um fim em si mesma pautada na sua dotação de razão. Tendo isso por base, os direitos humanos não podem ser excludentes, devendo ter a pretensão de universalidade, ou seja, atingir todas as pessoas, de todos os povos, visto que propõem efetivar uma vida digna, direito jusnatural, superior a qualquer instituição (Rubio, 2015, p. 194).

Além de possuírem origem inata ao indivíduo, foram, posteriormente, positivados em importantes instrumentos internacionais de direitos humanos, com destaque para a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 durante o período da Revolução Francesa, uma das principais revoluções burguesas.

Tendo isso em vista, múltiplos são os autores que, na atualidade, também compõem na sua conceituação de direitos humanos a característica principal da universalidade, toma-se de exemplo a proposição de Sarlet; Marinoni e Mitidiero (2025, local. 248):

[...] a expressão “direitos humanos” guarda relação com os documentos de direito internacional, por referir-se àquelas posições jurídicas que se reconhecem ao ser humano como tal, independentemente de sua vinculação com determinada ordem constitucional, e que, portanto, aspiram à validade universal, para todos os povos e em todos os lugares, de tal sorte que revelam um caráter supranacional (internacional) e universal.

Em uma primeira análise, esse enunciado não guarda problemas, posto que aparenta realmente alcançar a todos os indivíduos, pois não discrimina o destinatário

desse conjunto de direitos. Entretanto, é necessário fazer uma reflexão acerca da definição acima, perquirindo suas objeções.

Assim é que o professor David Sánchez Rubio (2015, p. 185) formula um conjunto de críticas à definição universalista (ou ocidental) dos direitos humanos como fruto de um olhar colonizador e imperial.

É preciso destacar que no presente trabalho será adotada a terminologia chancelada pelo autor quanto à teoria clássica dos direitos humanos, qual seja, “teoria universalista” e/ou “teoria ocidental”, no entanto, admite-se o entendimento de que mesmo no Ocidente existem múltiplas teorias acerca dos direitos humanos, o que inclui as teorias críticas, como a da própria práxis e do pluralismo jurídico, estudadas por Rubio.

Tendo isso em vista, o primeiro aspecto trabalhado pelo autor sobre a teoria clássica ocidental seria acerca da ambiguidade da teoria universalista, visto que ao mesmo tempo em que ela traduz um poder de emancipação parte de uma lógica de dominação, resultado do movimento burguês, que não buscava que todos fossem considerados sujeitos de direitos (Rubio, 2015, p. 186-189). Dessa forma, haveria uma falácia quanto à universalidade: “[...] *os derechos humanos en su versión liberal y burguesa se construyeron y se consolidaron bajo un falso universalismo. [...] Se podría decir que Occidente establece una sociabilidad de inclusiones abstractas sobre la base de exclusiones concretas y cotidianas*”<sup>3</sup> (Rubio, 2015, p. 187-189).

Ou seja, o próprio conceito clássico ocidental de direitos humanos se impõe como uma ferramenta de auxílio na dominação de outros povos e controle dos seus próprios cidadãos, provocando desigualdades estruturais, visto que ao ignorar as particularidades/individualidades das pessoas, sob o argumento de que todos são iguais, mantém a violência individual ignorada, só tendo relevância os casos gerais, a exemplo dos crimes de genocídio (Rubio, 2015, p. 191).

Outro aspecto relevante, no mesmo contexto, é a ocultação/invisibilização do sujeito que encampa os direitos humanos, deve-se questionar quem são os “todos” a que os direitos se redirecionam. Rubio (2015, p. 194-198) aponta que no apagamento das diferenças dentro da definição ocidental clássica de direitos humanos quer-se

---

<sup>3</sup>[...] os direitos humanos, na sua versão liberal e burguesa, foram construídos e consolidados sob um falso universalismo. [...] Pode-se dizer que o Ocidente estabelece uma sociabilidade de inclusões abstratas com base em exclusões concretas e cotidianas” (Tradução livre).

dizer que o destinatário dos direitos humanos é o homem hegemônico (masculino, branco, ocidental, etc.), produzindo-se uma falsa neutralidade.

Ao somatizar ambas as características, serão validadas estruturas de reprodução de desigualdade, com a falta de entendimento quanto à macroestrutura. Em suma: *“En lo que respecta a los derechos humanos, éstos son utilizados como parte de los diseños globales occidentales que, al ocultar el lugar de enunciación, impuso una dinámica de dominación imperial construyendo una jerarquía de conocimiento de gente superior y gente inferior en todo el mundo”*<sup>4</sup> (Rubio, 2015, p. 196-197).

Como contraponto da exclusividade e dos problemas do modelo de direitos humanos formulado pelo Ocidente, Rubio (2025, p. 16-20) propõe sua própria teoria crítica<sup>5</sup> dos direitos humanos, que consiste em admitir que a teoria universalista é apenas uma das possíveis e que para uma maior efetividade deve-se considerar que o mundo e os sujeitos são relacionais, ou seja, considerar que os contextos são importantes quando se debatem os direitos humanos e, mais ainda, que eles são construídos por meio de uma prática transformadora, às vezes diversa dos instrumentos instituídos.

Essa prática é sinônimo do termo práxis, utilizado pelo autor, e admite que tanto as lutas individuais como coletivas produzem direitos humanos. A práxis, na maioria dos casos, extrapola uma luta jurídica, se rebela contra as injustiças produzidas pela estrutura e é encampada pelos movimentos sociais. Nas palavras do autor:

*Ambas son los ámbitos y los lugares que dan origen a los derechos humanos y mantiene vivos em tato procesos relacionales y de contratos [...] como procesos de apertura y de consolidación de espacios de lucha em favor de la dignidade. [...] En concreto, pueden ser concebidos como el conjunto de prácticas, acciones y actuaciones sociopolíticas, simbólicas, culturales e institucionales tanto jurídicas como no jurídicas,*

---

<sup>4</sup>No que diz respeito aos direitos humanos, estes são utilizados como parte dos projetos globais ocidentais que, ao ocultar o lugar de enunciação, impuseram uma dinâmica de dominação imperial, construindo uma hierarquia de conhecimento entre pessoas superiores e pessoas inferiores em todo o mundo” (Tradução livre).

<sup>5</sup>A teoria crítica, segundo o próprio autor, consiste em um pensionamento questionador, que busca alternativas e soluções para efetivar o alcance dos direitos humanos; enfrentando estruturas de poder concentradas ou difusas (Rubio, 2025, p. 17-18).

*realizadas por seres humanos cuando reaccionan contra los excesos de cualquier tipo de poder que les impide que puedan autoconstituirse como sujetos plurales y diferenciados. En este caso, las luchas se manifiestan por medio de demandas y reivindicaciones populares en forma de movimientos sociales*<sup>6</sup> (Rubio, 2025, p. 21).

A teoria da práxis deve levar em conta a contingência do ser humano, que vive múltiplas realidades e está sujeito ao multiculturalismo. Centra-se no sujeito, que deve ser maior que as próprias teorias e dogmáticas, daí porque intitular de “humanismo da práxis” (Rubio, 2025, p. 26-27). Portanto, deve-se prestar atenção na falácia promovida pelo conceito universalista de direitos humanos, pois mesmo que todos fossem sujeitos desses direitos, eles não se efetivariam da mesma maneira para cada um. Assim, o autor prega pela contextualização dos direitos humanos, pela necessidade de situá-los (Rubio, 2015, p. 199).

Nesse ínterim, são propostas ferramentas para romper com o modelo hegemônico. A primeira, já abordada, diz respeito a preservar a diversidade, rememorando que o modelo ocidental clássico é apenas um daqueles que formulam os direitos humanos. E a segunda consiste em ter em mente que a práxis deve ser libertadora, ou seja, partir de um movimento “debaixo para cima”, em que haja uma transferência de poder aos coletivos que são vitimizados, visto que as instituições/os institutos que já existem, por vezes estatais, surrupiaram o protagonismo da sociedade civil, que encontra como forma de se fazer presente os movimentos sociais, extremamente importantes (Rubio, 2015, p. 201-207).

A teoria aqui abordada, da práxis libertadora como forma de instituir direitos humanos pela via da ação, em grande parte resultado de movimentos sociais, será posta à prova a partir da análise da criação e da atuação do Movimento Nacional da População em Situação de Rua e de como ele teve parte na busca pelos direitos desta

---

<sup>6</sup>“Ambos são os âmbitos e os lugares que dão origem aos direitos humanos e mantêm vivos os processos relacionais e de contratos [...] como processos de abertura e consolidação de espaços de luta em favor da dignidade. [...] Em concreto, podem ser concebidos como o conjunto de práticas, ações e atuações sociopolíticas, simbólicas, culturais e institucionais, tanto jurídicas como não jurídicas, realizadas por seres humanos quando reagem contra os excessos de qualquer tipo de poder que os impede de se autoconstituírem como sujeitos plurais e diferenciados. Nesse caso, as lutas se manifestam por meio de demandas e reivindicações populares na forma de movimentos sociais” (Tradução livre).

minoria, percebendo seu diálogo com o Estado brasileiro, ente instituído sob o viés da universalidade.

### **3 O MOVIMENTO NACIONAL DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA: CONQUISTAS, DIFICULDADES E DIÁLOGO COM O PODER INSTITUÍDO**

A Política Nacional para a População em Situação de Rua (Decreto nº 7.053/2009) é responsável por trazer o conceito acerca das pessoas que perfazem tal grupo, no parágrafo único do art. 1º<sup>7</sup>, aludindo às suas características principais, quais sejam, pessoas que, em decorrência de causas variadas, como pobreza e rompimento de vínculos familiares, estão de forma temporária ou permanente habitando as ruas ou instituições de acolhimento (Brasil, 2009).

A situação de rua confere extrema vulnerabilidade às pessoas que vivem nesse contexto, visto que encontram dificuldades na concretização de seus direitos mais básicos, que permitem uma vida digna, a exemplo da falta de acesso à moradia, à alimentação, ao trabalho, à saúde, dentre outros.

Por conta desses e de outros motivos, pessoas vivendo em situação de rua sempre preocuparam os governos e a maneira de tratamento dessa circunstância como um “problema público” variou ao longo do tempo, mesmo que ainda na atualidade possam existir algumas abordagens repressivas por parte do aparelho estatal.

Ao fazer uma digressão história acerca de como a legislação brasileira tratou a situação de rua ao longo do tempo, Silva (2021, p. 44-46) aponta alguns pontos de destaque no movimento de repressão quanto à vadiagem e a mendicância, a exemplo da Lei Criminal do Império (1830), que mencionava a necessidade de prisão ou trabalho forçado das pessoas vadias; do Código Penal dos Estados Unidos do Brasil (1890 – República), em que houve a majoração dessas penas; e do período ditatorial brasileiro, com uma movimentação de repressão e desarticulação das incipientes

---

<sup>7</sup>Segue o art. 1º da legislação referida *in verbis*: “Art. 1º Fica instituída a Política Nacional para a População em Situação de Rua, a ser implementada de acordo com os princípios, diretrizes e objetivos previstos neste Decreto.

Parágrafo único. Para fins deste Decreto, considera-se população em situação de rua o grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, e que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória” (Brasil, 2009).

políticas públicas para as pessoas em situação de rua, que só retornam anos depois. Sobre o último período:

Já durante a ditadura militar (1964 a 1985) torna-se praticamente impossível estar nas ruas sem ser reprimido. A partir do governo de João Figueiredo houve um aumento da População em Situação de Rua e, em especial, o número de crianças e adolescentes, sendo no Rio de Janeiro a problemática especialmente grave. Após o término do arbítrio, a assistência à População em Situação de Rua pode ser percebida através de medidas tímidas e muito desarticuladas entre os setores. As medidas só vêm a ganhar consistência nos mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva (PT), a partir de 2003, como em decorrência, especialmente, da construção do Movimento Nacional em Situação de Rua (MNPR) (Silva, 2021, p. 46).

Tal situação muda a partir do final dos anos 1990, no entanto, é fundamental salientar que somente no ano de 2009 (Lei nº 11.983) foi retirada a conduta de “mendigar” (art. 60) do rol de contravenções penais do Decreto-Lei nº 3.688/41 (Silva, 2021, p. 44-45), mantendo-se até hoje, todavia, a conduta da vadiagem (art. 59), o que representa resquícios da antiga abordagem coibitiva.

No decorrer desses anos, as pessoas em situação de rua passaram por inúmeros abusos, tendo dificuldade de representação e, por consequência, de reivindicar a efetivação de seus direitos. Nesse contexto é que se insere o Movimento Nacional da População em Situação de Rua, que pode ser definido como: “[...] um movimento social composto por homens e mulheres adultos em situação de rua ou que passaram por essa circunstância em algum momento de suas vidas e que se organizam para defender seus direitos enquanto cidadãos” (Melo, 2017, p. 31).

O MNPR possui precedentes históricos muito interessantes no sentido da mobilização popular para a instituição do movimento. Melo (2017, p. 93-112) explica que o precedente mais forte do MNPR consiste na Organização do Auxílio Fraternal (OAF), entidade da Igreja Católica com identidade com a teologia da libertação. Essa Organização foi muito atuante na prestação de auxílio às pessoas em situação de rua e foi responsável por substituir a ideia de um trabalho caritativo voltado a esses

sujeitos para a instituição de abordagens comunitárias, que aproximavam a população.

A importância de ressignificar a situação de rua como algo coletivo residiu em afastar a ideia de que essa condição seria responsabilidade do próprio indivíduo, explicitando o aspecto estrutural desse problema, como a falta de políticas públicas. A metodologia da OAF, presente até então em São Paulo, migrou para outros estados do Brasil, a exemplo de Minas Gerais (Melo, 2017, p. 97-102).

O autor aponta que no início dos anos 2000, antes da criação do movimento, já havia uma mobilização importante das pessoas em situação de rua, a exemplo da eleição de três representantes no Conselho de Monitoramento da Política de Atendimento à População de Rua de São Paulo, em 2003, e do movimento “A Rua em Movimento”, criado em Belo Horizonte e visando discussão de políticas públicas com o Poder Público (Melo, 2017, p. 109).

Com a efervescência dessa mobilização ocorre um fato trágico que é o estopim para a criação do movimento. O episódio se trata do “Massacre da Praça da Sé” em agosto de 2004, no qual quinze pessoas em situação de rua foram atacadas com golpes na cabeça, o que culminou com a morte de sete delas e de uma testemunha do caso (Melo, 2017, p. 112). O massacre não é isoladamente o responsável pela criação do MNPR, mas corresponde a um marco definitivo:

[...] o debate sobre a questão população de rua vinha acumulando experiência organizativa que favorecia a possibilidade de produzir respostas aos ataques. [...] Desta maneira, a relevância do Massacre da Praça da Sé não deve ser compreendida isoladamente. Sua atualização está diretamente relacionada a um processo de violação constante, absolutamente presente no cotidiano da vida nas ruas (Melo, 2017, p. 112-115).

O “Massacre da Praça da Sé” não teve conclusão no Brasil e está paralisado na Corte Interamericana de Direitos Humanos até os dias atuais. Quanto ao MNPR, foi fundado oficialmente em 2005, durante o “IV Festival Lixo e Cidadania” em Belo Horizonte (Silva, 2021, p. 70-75).

Em resumo, Silva (2021, p. 95-96) aponta quatro eixos de mobilização que culminaram na criação do Movimento, sendo eles: a existência de grupos progressistas dentro da Igreja Católica (dos anos 1980 em diante); a redemocratização pela qual o Brasil passava, possibilitando espaços públicos de debate; e a precedência da criação do Movimento de Catadores, do qual muitas pessoas em situação de rua fazem parte.

Melo (2017, p. 108), por sua vez, detalha a semelhança entre as políticas paulistas e mineiras que possibilitaram tal mobilização, sendo: a existências de entidades religiosas de apoio; as peças de interlocução (fóruns); a criação de pesquisas quantitativas para conhecer o perfil da população em situação de rua; e a relação entre tais setores e as políticas institucionais dos governos vigentes naquelas localidades.

O MNPR se tornou o único movimento de pessoas em situação de rua que tem representação nacional (Silva, 2021, p. 170), possui como lema a frase “[...] nada sobre nós [...] sem nós [...]”, que demarca a necessidade de participação de membros dessa população na formulação de políticas públicas sobre e para essas pessoas (Zanella; Sicari, 2020, p. 1060).

Já os princípios fundamentais do Movimento consistem, segundo Melo (2017, p. 31), em:

[...] escuta às bases; democracia direta; ação direta; apartidarismo; apoio mútuo; solidariedade com as causas sociais; não violência; honestidade e transparência; compromisso pessoal; igualdade; justiça e controle social. E ainda, suas bandeiras de luta, baseadas na busca da cidadania por meio de trabalho, salários suficientes para o sustento, moradia digna e atendimento à saúde.

O MNPR, como será visto adiante, é importante para a conquista de direitos da população em situação de rua, bem como participou da elaboração e participa da execução de políticas públicas de destaque. Apesar disso, o Movimento possui dificuldades em uma atuação mais concreta em virtude de guardar ambiguidades particulares a ele, que não atingem outros movimentos sociais. Os entraves estão no

âmbito do MNPR enquanto movimento, na falta de desejo associativo das pessoas em situação de rua e nos problemas deparados pelos militantes.

Zanella e Sicari (2020, p. 1066-1072) apontam paradoxos particulares do MNPR, que o perfazem como “[...] uma arena de ambivalências [...]. [...] esses pontos convergem, configurando o MNPR como um movimento social complexo, composto por contradições, ambiguidades, adversidades e tensionamentos” (Zanella; Sicari, 2020, p. 1065). Essas contradições consistem na aversão à necessidade de institucionalização, pois, mesmo que importante, não pode afastar o Movimento da população em situação de rua; fundamentabilidade de atuar *in loco*, nas ruas junto às pessoas, mas também ocupar espaços fora das ruas; conseguir convencer seu público-alvo acerca da lentidão da elaboração/aplicação de políticas públicas, visto que esses sujeitos possuem demandas urgentes; atrair uma exposição muitas vezes indesejada; e provocar a melhoria de vida dos membros do próprio movimento, que, por vezes, acabam saindo das ruas e se afastando das pessoas que representam.

Em sentido parecido, Silva (2021, p. 62) sublinha as particularidades do perfil das próprias pessoas em situação de rua que dificultam o seu agrupamento e interesse de participação em um movimento social. De antemão, cabe destacar que se trata de um conjunto de pessoas heterogêneo, que estão em circunstâncias distintas e possuem urgências diferentes, e, por essa e outras questões, como serem afetados por problemas graves como a pobreza, demandas de saúde mental e o uso de substâncias psicoativas, não têm vontade de associação.

Finalmente, Melo (2017, p. 214-225) destaca a importância do militante do Movimento ter a capacidade de dominar linguagens distintas (a institucional e a das ruas, posto que precisam dialogar com a população ao mesmo tempo que com o governo); atender a demanda de perfis específicos que necessitam de políticas específicas, pois existe a categoria dos que mantêm algum tipo de trabalho e dos que são dependentes de instituições; e dialogar com a dificuldade de planos de longo prazo para pessoas com demandas imediatas. Em resumo:

Em outras palavras, espera-se que o militante que consegue superar a situação de rua não se esqueça do viaduto. Pelo contrário, sua responsabilidade é produzir mediação entre estes mundos. [...] como chamar à organização pessoas com tal nível de vulnerabilidade, com toda a sua rotina orientada para a

resolução imediata de suas necessidades, sem garantias futuras e pouquíssima margem para auto organização? (Melo, 2017, p. 218-226).

Ainda com relação às dificuldades enfrentadas pelo Movimento e começando a discorrer sobre a sua participação na construção dos direitos e das políticas públicas, uma outra contradição que o MNPR enfrenta é no seu diálogo com o Estado, pois necessita do seu apoio para avançar e, concomitantemente, é crítico a ele, em virtude de seus equívocos nas propostas que executa: “Desse modo, acrescentaria que a ação política do MNPR se desenvolve, sobretudo, a partir de tensões constituídas entre a possibilidade de alcançar seus objetivos a partir do diálogo com as autoridades e o momento em que tais diálogos se esgotam e os posicionamentos se polarizam, por vezes, de modo irreconciliável” (Melo, 2017, p. 292). O diálogo estabelecido é insuficiente para a concretização das políticas públicas na ponta, que é outro entrave para o Movimento: “A produção do MNPR em diálogo com o Estado produziu marcos políticos e jurídicos, normativas, portarias e decretos, que, na maioria das vezes, não resultaram em mudanças dramáticas no cotidiano dos serviços prestados” (Melo, 2017, p. 305).

Neste momento, é notável a relação entre tais dificuldades do MNPR e a teoria crítica enunciada por Rubio. Em várias passagens, de autores diferentes, foram elencados entraves e ambiguidades do Movimento que esbarram no modelo universalista clássico dos direitos humanos, o qual sobreleva o papel das instituições e deixa a falsa impressão de que todas as pessoas são destinatárias de direitos fundamentais.

De início, é visível que as legislações brasileiras guardaram muitos preconceitos e foram repressivas com as pessoas em situação de rua, resquício que ainda é evidente com a manutenção da previsão da contravenção penal da vadiagem. Esse primeiro aspecto é responsável por demonstrar que as pessoas em situação de rua seriam um ponto cego da universalidade dos direitos humanos, o que também é nítido quanto à lentidão de julgamento do Massacre da Praça da Sé na Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Na sequência, possui destaque o fato de que a maior parte dos problemas do Movimento diz respeito ao diálogo com o Estado, a tentativa de se encaixar nos seus moldes (como no atendimento da linguagem) e a demora na sua oferta de respostas;

situações que afastam as pessoas em situação de rua com sua urgência nas demandas. Não se observa uma real preocupação institucional com o grupo estudado e muito menos a possibilidade de haver um reconhecimento de direitos resultados da práxis que não passem pelo crivo de aprovação estatal.

Mesmo diante desse panorama, é fundamental que se apresente aquilo que o Movimento ajudou a construir, pois, mesmo que ainda insuficiente, é um avanço na garantia das pessoas em situação de rua. Nesse sentido, cuida-se de dar destaque na atuação para a aprovação do Decreto nº 7.053/2009, a participação como *amicus curiae* na ADPF (Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental) nº 976, a contribuição para os Centros Pop (Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua) e cooperação com o Protocolo Mulheres em Situação de Rua e Proteção às Maternidades do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) de 2025<sup>8</sup>.

De antemão, tanto Da Silva (2023, p. 175), como Zanella e Sicari (2020, p. 1063) e Silva (2025), apontam a importância do MNPR na aprovação do Decreto nº 7.053/2009. O marco mais importante teria sido a apresentação de carta à presidência da República no final do II Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua em 2009 com 13 diretrizes para a instituição da Política Nacional da População em Situação de Rua com a exigência de aprovação em até um ano, fato que se aliou à transferência da coordenação para desenvolvimento de políticas públicas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome para a Secretaria Especial de Direitos Humanos a pedido do MNPR (Silva, 2025, p. 841).

Em resumo: “O Movimento Nacional da População em Situação de Rua é muito importante para a construção do decreto, que consolida esses movimentos, tanto de organização da sociedade civil, especialmente de pessoas em situação de rua, quanto de inserção do tema na agenda política aos poucos” (Salatino apud Escuri, 2024, n. p.). Além disso, na atualidade, o próprio art. 3º do Decreto prevê a participação do Movimento nos comitês gestores intersetoriais<sup>9</sup>.

Em seguida, tem-se a atuação como *amicus curiae* na ADPF nº 976. Esta ação trata sobre os direitos da população em situação de rua, por meio da necessidade de

---

<sup>8</sup>Faz-se a ressalva de que essas são apenas algumas das políticas públicas que contaram com a participação do MNPR, havendo contribuição do Movimento em outras propostas atinentes às garantias dos grupos que cancelam.

<sup>9</sup>Art. 3º Os entes da Federação que aderirem à Política Nacional para a População em Situação de Rua deverão instituir comitês gestores intersetoriais, integrados por representantes das áreas relacionadas ao atendimento da população em situação de rua, com a participação de fóruns, movimentos e entidades representativas desse segmento da população (Brasil, 2009).

cumprimento do Decreto nº 7.053/2009. O MNPR requereu ingresso na ação como *amicus curiae* em 29/07/2022 representado pela Clínica de Direitos Fundamentais da UERJ e seus advogados, o que foi concedido. Na petição de ingresso foram requeridas a priorização da população de rua nas políticas de moradia; a adesão dos entes federativos à Política Nacional para Pessoas em Situação de Rua; a imposição de limites aos programas de zeladoria urbana; e a inscrição obrigatórias das pessoas em situação de rua no Cadastro Único (Clínica de Direitos Fundamentais da Faculdade de Direito da UERJ, 2022).

No dia 22/08/2023, o Supremo Tribunal Federal concedeu liminar no sentido de afirmar a necessidade de os entes federativos observarem a Política Nacional constante no Decreto e de formulação, pelo Governo Federal, de plano de ação e monitoramento com a participação de vários órgãos, incluindo o MNPR (Supremo Tribunal Federal, 2022).

Em resumo, nos dois casos, a atuação do MNPR é digna de destaque, primeiro por conseguir manejar a aprovação de uma normativa beneficiária à população em situação de rua e segundo por influenciar em decisão jurisdicional que permite cobrar o cumprimento dessa legislação.

Também é relevante mencionar que o MNPR esteve presente na construção dos Centros Pops, uma das instituições mais conhecidas para o acolhimento da população em situação de rua e que tem “[...] a finalidade de assegurar acompanhamento especializado com atividades direcionadas para o desenvolvimento de sociabilidades, resgate, fortalecimento ou construção de novos vínculos interpessoais e/ou familiares, tendo como objetivo a construção de novos projetos e trajetórias de vida, que viabilizem o processo gradativo de saída da situação de rua” (Brasil, 2011 apud Conselho Federal de Psicologia, 2025, p. 87). O Movimento teria corroborado com a construção dos Centros por meio de participação em múltiplas reuniões com gestores do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) (Conselho Federal de Psicologia, 2025, p. 88).

Por último, também se alude à cooperação com o Protocolo Mulheres em Situação de Rua e Proteção às Maternidades do CNJ de 2025, uma das políticas públicas mais recentes destinadas às pessoas em situação de rua. Apesar de parecer uma atuação incipiente, no encarte do documento se menciona como uma das formuladoras a membra do MNPR Laureci Gomes e, além disso, é esclarecido que o Protocolo parte do diálogo com movimentos sociais e especialistas, tendo indicação

de três eventos nacionais recentes, dentre eles o “II Seminário da Dignidade da Pessoa Humana (Justiça Plural, CNJ, 12/2024)” em que participou Joana Bazílio, membra do MNPR (Conselho Nacional de Justiça, 2025, p. 18).

Esse rol de avanços, com participação do MNPR, valida a possibilidade de criação de direitos humanos por meio de movimentos sociais, a partir da práxis transformadora. Ainda que se verifiquem que os programas mencionados sejam resultado de um aval estatal ao final, não se pode afirmar que existiriam sem a mobilização popular. Quanto à população em situação de rua, é central a legislação que propôs a Política Nacional, que talvez seja o fruto mais sólido da mobilização do MNPR, a partir da carta que formularam, e de onde deriva o início de uma preocupação com as pessoas em situação de rua que culminou com os outros programas sociais existentes.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

De acordo com o abordado, a teoria da práxis como instituidora de direitos humanos, que tem como um de seus teóricos David Sánchez Rubio, estabelece críticas ao modelo clássico ocidental de direitos humanos, muito difundido internacionalmente. Tal conceito parte do pressuposto da universalidade, ou seja, de que todo ser humano, independentemente de suas características pessoais, é destinatário de direitos que culminam em uma vida digna, visto que a condição humana é particular, trata-se de sujeitos dotados de razão e que possuem fim em si mesmos.

São alguns os problemas dessa teoria. Primeiro, é necessário que se contextualize seu cenário de criação, pois ela nasce em decorrência do movimento burguês, classe que buscava privilégios para si mesma, e acaba corroborando com estruturas de dominação dessa comunidade sobre as demais. Tais estruturas se utilizam dessa suposta neutralidade, fundada na universalidade, e não observam as particularidades dos grupos de pessoas, o que dificulta que políticas públicas específicas sejam criadas e que os direitos dessas minorias sejam cancelados. Por fim, a invisibilização do sujeito na enunciação do pressuposto da universalidade pode servir para ocultar que o destinatário dos direitos humanos é, na verdade, o perfil dominante, que apregoou a teoria.

Rubio, ainda em sua teoria crítica, propõe outros modos de construção de direitos humanos, partindo do pressuposto de que o modelo ocidental clássico é apenas um dos existentes. Nesse tocante, afirma que os direitos humanos devem ser situados, propostos, analisados e efetivados tendo em conta os contextos e que todas as pessoas são relacionais. Ao manter isso em mente, é fundamental entender a práxis como transformadora, ou seja, a ação individual ou coletiva (esta pautada nos movimentos sociais) como possibilidade de construção dos direitos humanos na rua. O autor estabelece a necessidade de que essa práxis seja libertadora, ou seja, que o poder se desloque para os coletivos de vitimizados para uma construção “invertida”, “debaixo para cima”, dos direitos humanos, diante de um espaço de protagonismo usurpado pelas instituições.

O objetivo deste trabalho foi demonstrar como a teoria da práxis como instituidora dos direitos humanos, fundada no papel dos movimentos sociais, se relaciona com a constituição e a atuação do Movimento Nacional da População em Situação de Rua enquanto militante pelos direitos de classe tão vulnerável.

Nesse sentido, rememorou-se a continuidade de uma ação estatal no Brasil, por meio do aparato legislativo, repressiva quanto às pessoas em situação de rua, o que se observa até os dias de hoje com a manutenção da conduta de vadiagem dentre aquelas previstas no Decreto-Lei nº 3.688/41 (Lei das Contravenções Penais). Tal situação, sob o olhar da crítica ao modelo ocidental de direitos humanos, é capaz de revelar que a perspectiva universalista é excludente e insuficiente na proteção de perfis diversos, insuficiência que também parte das próprias ações tomadas pelo poder instituído.

E é diante dos abusos vividos constantemente pelas pessoas em situação de rua e do estopim gerado pelo Massacre da Praça da Sé em 2004 que surgiu o MNPR, antecedido por algumas mobilizações sociais, como a Organização do Auxílio Fraternal, que retirou a situação de rua do aspecto meramente caritativo/individual e possibilitou que ela fosse pensada como um problema social, e a eleição de representantes da rua/inserção da pauta na discussão pública nas cidades de São Paulo e Belo Horizonte.

A fundação do Movimento se deu oficialmente em 2005 no IV Festival Lixo e Cidadania em Belo Horizonte e, para além da mobilização popular, autores apontam que a conjuntura estatal também viabilizou sua investidura, a exemplo de o país estar passando, naquele momento, pelo período de redemocratização e as representações

governamentais terem aberto espaço de diálogo institucional. É interessante observar, quanto a isso, como mesmo em se tratando de um movimento social foram necessárias a abertura estatal e a chancela do poder instituído, fazendo questionar, na perspectiva crítica de Rubio, se o poder instituído lida bem com aquilo que não é corroborado por ele.

O MNPR possui como base a ideia de que discussões e políticas destinadas às pessoas em situação de rua não podem ser feitas sem a sua participação, ou seja, as pessoas que estão nessa condição possuem o direito de serem ouvidas e o Movimento age como seu interlocutor.

É interessante fazer uma análise do que os estudiosos apontam como dificuldades do MNPR e também daquilo que ele ajudou a construir, percebendo como realmente os movimentos sociais se expressam em uma práxis transformadora, construtora de direitos humanos e, ao mesmo tempo, necessitam de um diálogo construído com o poder instituído, que pode agir como obstaculizante.

No viés das dificuldades são mencionáveis as ambiguidades que atingem o MNPR, como a aversão à sua institucionalização, mas a necessidade de fazê-lo; a importância de atuarem *in loco* mas também de manterem um diálogo institucional, dominando a linguagem das ruas e a linguagem burocrática; a dificuldade em convencerem a população em situação de rua sobre sua associação em virtude da lentidão nas políticas públicas, que esse povo precisa com urgência<sup>10</sup>; e a fundamentabilidade de uma interlocução com o Estado sendo crítico a ele, pois mesmo que o direito esteja consagrado, a efetividade das políticas públicas não chegam na ponta.

Dessas questões, percebe-se que atuando no âmbito da práxis, da instituição de direitos, o MNPR precisa de manutenção de vínculos com o Estado e as instituições para ganhar potência; Estado que, ainda que garanta legislativamente os direitos da população em situação de rua, falha em concretizar as garantias que estão instituídas e em aceitar outras que não passaram pelo seu crivo de aceitação. A inefetividade do modelo clássico universalista se mostra, por exemplo, na falta de resolução do Massacre da Praça da Sé, que ainda está pendente na Corte Interamericana de Direitos Humanos.

---

<sup>10</sup>Salienta-se que já foi abordado anteriormente que, além desses fatores, a própria heterogeneidade da população de rua também é um dos motivos da dificuldade, ou falta de interesse, em participarem da associação.

Por outro lado, é forçoso dizer que o MNPR, ainda diante de suas dificuldades, tem forte papel instituidor de políticas públicas, efetivando o que se pressupõe de uma práxis transformadora, visto que participou de marcos na luta da população em situação de rua. São exemplos disso a pressão para a formulação do Decreto nº 7.053/2009 (Política Nacional para a População em Situação de Rua) através de carta com plano base; a participação como *amicus curiae* na ADPF nº 976; a reunião com gestores do SUAS para debates de criação dos Centros Pops; e a integração na equipe que encartou o Protocolo Mulheres em Situação de Rua e Proteção às Maternidades do CNJ em 2025.

Assume-se que, mesmo na construção de políticas tão significativas, foi importante o diálogo com o Estado e a sua chancela, no entanto, o Movimento exerceu e exerce um papel de mobilização necessário para o despertar quanto à imprescindibilidade de formulação e aplicação de políticas públicas para as pessoas em situação de rua, que poderiam não existir sem a pressão pública, exemplificando-se com a elaboração da carta para a criação da Política Nacional e a exigência da sua concepção em até 1 ano, bem como a ação que tiveram na ADPF nº 976 para reivindicar o cumprimento da Política Nacional. Tal demonstração ressalta a relevância da teoria de Rubio, que considera a práxis como potente instituidora de direitos humanos e observa os movimentos sociais como agentes importantes na busca pelo alcance de novos direitos e na efetivação dos que já são instituídos.

Dessa forma, resume-se a relevância do MNPR enquanto movimento social para a guarida da população de rua, parcela dos brasileiros que geralmente não está compreendida no significado da universalidade da teoria ocidental clássica dos direitos humanos. Mesmo exercendo uma atuação pela práxis transformadora, o Movimento encontra entraves no diálogo com o Poder Público e na sua necessidade de corroborar sua atuação.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Decreto nº 7.053 de 23 de dezembro de 2009**. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2026]. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm).

Acesso em: 11 fev. 2026.

CLÍNICA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS DA FACULDADE DE DIREITO DA UERJ.

**Hipervulnerabilidade da população em situação de rua – ADPF 976.** 2022.

Disponível em: <http://uerjdireitos.com.br/hipervulnerabilidade-da-populacao-em-situacao-de-rua-no-brasil-adpf-976-e-a-defesa-da-moradia-em-primeiro-lugar-housing-first/>. Acesso em: 11 fev. 2025.

CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA. **Referências técnicas para atuação de psicólogas(os) em políticas públicas para a população em situação de rua.** São Paulo: GM Editorial, 2025. Disponível em: [https://site.cfp.org.br/wp-content/uploads/2025/08/RT\\_Pop\\_Rua\\_web-1.pdf](https://site.cfp.org.br/wp-content/uploads/2025/08/RT_Pop_Rua_web-1.pdf). Acesso em: 9 fev. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Protocolo mulheres em situação de rua e proteção às maternidades.** 2025. Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2025/08/apresentacao-do-protocolo-mulheres-em-situacao-de-rua-e-protecao-as-maternidades.pdf?fbclid=PAQ0xDSwMMIC9leHRuA2FIbQIxMQABp6wczA9aF\\_Crw4\\_NMa4JwicthH6JZr76VeJD-vFs\\_kjSoS2fVBD0dhmiHx3\\_aem\\_mP9\\_ABlbwOVIG4XZmuJI-A](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2025/08/apresentacao-do-protocolo-mulheres-em-situacao-de-rua-e-protecao-as-maternidades.pdf?fbclid=PAQ0xDSwMMIC9leHRuA2FIbQIxMQABp6wczA9aF_Crw4_NMa4JwicthH6JZr76VeJD-vFs_kjSoS2fVBD0dhmiHx3_aem_mP9_ABlbwOVIG4XZmuJI-A). Acesso em: 01 out. 2025.

DA SILVA, José Arnaldo Gama. História, lutas e desafios da organização do Movimento Nacional da População de Rua (MNPR). **Revista em pauta: teoria social e realidade contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 51, p. 169-182, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.12957/rep.2023.72472>. Acesso em: 4 nov. 2025.

ESCURI, Giulia. Pelas ruas (in)visíveis. **Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio** – Fiocruz, 2024. Disponível em:

<https://www.epsjv.fiocruz.br/noticias/reportagem/pelas-ruas-invisiveis>. Acesso em: 6 fev. 2026.

MELO, Tomás Henrique de Azevedo Gomes. **Política dos “improváveis”**: percursos de engajamento militante no Movimento Nacional da População de Rua (MNPR). 2017. Tese (Doutorado em Antropologia) – Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2017. Disponível em: <https://ole.uff.br/wp-content/uploads/sites/16/2016/07/TOM%C3%81S-HENRIQUE-DE-AZEVEDO-GOMES-MELO.pdf>. Acesso em: 28 jan. 2026.

RUBIO, David Sánchez. *Derechos humanos, no colonialidad y otras luchas por la dignidad: una mirada parcial y situada*. **Journal of Law and Sustainable Development**, São Paulo, v. 3, n. 1, p. 181–213, 2015. Disponível em: <https://ojs.journalsdg.org/jlss/article/view/154>. Acesso em: 5 nov. 2025.

RUBIO, David Sánchez. *Sin prácticas, para poco y para poc@s sirve una teoría crítica de los derechos humanos*. **EUNOMÍA: revista en cultura de la legalidad**, Madrid, n. 29, p. 13-30, 2025. Disponível em: <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/9842>. Acesso em: 9 fev. 2026

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva Jur, 2025. *E-book*.

SILVA, José Arnaldo Gama da. **A organização dos invisíveis**: história e desafios do MNPR. 2021. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Faculdade de Serviço Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: <http://www.bdtd.uerj.br/handle/1/18073>. Acesso em: 1 fev. 2026.

SILVA, Maria Lucia Lopes da. O tímido acesso da população em situação de rua às políticas sociais. **Revista de Políticas Públicas**, v. 28, n. 2, p. 839–858, 2025. Disponível em: <https://periodicos eletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/23368>. Acesso em: 6 fev. 2026.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADPF 976**. 2022. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6410647>. Acesso em: 11 fev. 2026.

ZANELLA, Andrea Vieira; SICARI, Aline Amaral. Movimento nacional de população de rua: a complexa luta por direitos. **Psicologia em Revista**, Belo Horizonte, v. 26, n. 3, p. 1058-1079, 2020. Disponível em:

[https://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1677-](https://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1677-)

11682020000300014#:~:text=Apesar%20da%20autonomia%20dos%20polos,%2C3%20junho%20de%202017). Acesso em: 4 nov. 2025.