



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
MESTRADO PROFISSIONAL EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

FLAVIANE DA ROCHA FÉLIX XAVIER

**POLÍTICA NACIONAL DE ATENÇÃO ÀS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA E
SUAS INTERSECCIONALIDADES (POPRUAJUD): UMA ANÁLISE DA
TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL DO CNJ À CIDADE DE FORTALEZA.**

FORTALEZA

2026

FLAVIANE DA ROCHA FÉLIX XAVIER

POLÍTICA NACIONAL DE ATENÇÃO ÀS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA E SUAS
INTERSECCIONALIDADES (POPRUAJUD): UMA ANÁLISE DA TRAJETÓRIA
INSTITUCIONAL DO CNJ À CIDADE DE FORTALEZA.

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre. Área de concentração: Avaliação de políticas públicas.

Orientador: Prof. Dr. David Moreno Montenegro

FORTALEZA

2026

FLAVIANE DA ROCHA FÉLIX XAVIER

POLÍTICA NACIONAL DE ATENÇÃO ÀS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA E SUAS
INTERSECCIONALIDADES (POPRUAJUD): UMA ANÁLISE DA TRAJETÓRIA
INSTITUCIONAL DO CNJ À CIDADE DE FORTALEZA.

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre. Área de concentração: Avaliação de políticas públicas.

Aprovada em: 30/03/2026.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. David Moreno Montenegro (Orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Ruy de Deus e Melo Neto
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof.^a Dra. Moíza Siberia Silva de Medeiros
Membro Externo (IFCE)

Prof. Dr. João Paulo Bandeira de Souza
Membro Externo (IFCE)

Primeiramente à Deus, por guiar e abençoar cada passo desta jornada; aos meus pais por tudo que sou; ao companheiro de vida, Jonathan, por caminhar ao meu lado em todos os meus projetos; à minha filha, Maria Luíza, razão da minha força e meu refúgio mais doce; e ao meu Orientador, Davi, por toda empatia e confiança nesse percurso.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus, por guiar os meus passos, iluminar o meu caminho e conceder-me a força necessária para concluir mais esta etapa fundamental na minha vida.

Aos meus pais, Antônio Felix e Terezinha Rocha, que são o meu alicerce e maior exemplo. Agradeço por todo o amor, pelos sacrifícios e por me ensinarem que a educação é o caminho para a realização dos nossos sonhos.

Ao meu esposo, Jonathan Xavier, e à minha filha, Maria Luiza, que são a minha fortaleza e o meu refúgio. Obrigada pela paciência, pela compreensão nas ausências e por serem o motivo de cada esforço meu. Vocês são o meu porto seguro.

Às minhas irmãs, Elane Cristina e Isa Fabiane, e aos meus sobrinhos, Diogo e Dario. Ter o apoio e o carinho de vocês tornou essa jornada mais leve e significativa.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Davi Moreno Montenegro, pela condução ética, pela partilha de conhecimentos e pela paciência em guiar esta pesquisa. Sua orientação foi fundamental para o meu amadurecimento acadêmico.

Aos professores do Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas (MAPP/UFC), pelo compromisso com o ensino e por contribuírem para a minha formação crítica e profissional.

Às minhas amigas do MAPP, Carla Freitas, Gil Freitas e Fernanda Correia, pela parceria e pelos momentos de partilha durante essa trajetória. Um agradecimento muito especial à amiga, colega de profissão e também companheira de MAPP, Jéssica Sousa. Obrigada pelo apoio e carinho e por ter sido tão presente neste processo. Desenvolvi por você um imenso apreço e uma profunda admiração pela profissional e pessoa que você é.

Por fim, expresso minha gratidão aos membros da banca examinadora: Prof. Dr. Ruy de Deus e Melo Neto, Prof.^a Dra. Moíza Siberia Silva de Medeiros e Prof. Dr. João Paulo Bandeira de Souza. Suas valiosas contribuições e olhares atentos foram indispensáveis para o aperfeiçoamento deste trabalho.

RESUMO

Esta dissertação tem como objetivo analisar a trajetória institucional da Política Nacional Judicial de Atenção às Pessoas em Situação de Rua e suas Interseccionalidades (PopRuaJud), desde sua formulação no âmbito do Conselho Nacional de Justiça até sua implementação no município de Fortaleza/CE, à luz da perspectiva da Avaliação em Profundidade proposta por Rodrigues (2008). Como objetivos específicos, busca-se: (i) compreender o contexto político, social e institucional que deu origem à política; (ii) examinar os processos, os atores e os arranjos institucionais envolvidos em sua implementação no território; e (iii) identificar as narrativas, disputas e interpretações mobilizadas na construção da política, tomando como referência o seminário local e as entrevistas realizadas. Do ponto de vista metodológico, trata-se de uma pesquisa de abordagem qualitativa, de caráter exploratório-descritivo, fundamentada na Avaliação em Profundidade. A investigação foi desenvolvida por meio da combinação de pesquisa bibliográfica, análise documental e pesquisa de campo. A análise documental concentrou-se em normativas, relatórios e registros institucionais produzidos pelo Conselho Nacional de Justiça e por instâncias locais no período de 2020 a 2025. A pesquisa de campo envolveu entrevistas semiestruturadas com atores vinculados ao sistema de justiça, movimentos sociais e participantes de ações da política. Os dados foram tratados a partir da técnica de análise de conteúdo, conforme Bardin (2009), permitindo a identificação de categorias analíticas relacionadas aos sentidos, disputas e contradições presentes na implementação da política. Os resultados evidenciam, em relação ao primeiro objetivo, que a emergência da PopRuaJud está diretamente associada ao agravamento das desigualdades sociais no contexto da pandemia de Covid-19, bem como à intensificação da judicialização das políticas públicas diante da insuficiência das respostas estatais tradicionais. Quanto ao segundo objetivo, a análise demonstra que a implementação da política no território ocorre por meio de arranjos interinstitucionais ainda em consolidação, marcados por esforços de articulação entre Judiciário, Executivo e sociedade civil, mas também por limites estruturais relacionados à fragmentação das políticas públicas, à dependência de recursos orçamentários e às restrições institucionais do próprio sistema de justiça. No que se refere ao terceiro objetivo, as entrevistas e a análise do seminário revelam a coexistência de diferentes narrativas sobre a política, evidenciando convergências em torno da necessidade de ampliação do acesso à justiça, mas também divergências quanto ao papel do Judiciário, aos limites da judicialização e às estratégias mais adequadas para o enfrentamento da situação de rua. Conclui-se que a PopRuaJud se configura como uma política em processo de construção, que expressa tanto avanços na

visibilização das demandas da população em situação de rua quanto tensões inerentes à sua institucionalização no âmbito do Poder Judiciário. Ao analisar sua trajetória, a pesquisa contribui para a compreensão das potencialidades e limites da atuação judicial na promoção de direitos sociais, bem como para o aprimoramento de políticas públicas voltadas à garantia do acesso à justiça em contextos de profunda desigualdade social.

Palavras-chave: População em situação de rua; acesso aos direitos sociais; política pública; desproteção social.

ABSTRACT

This dissertation aims to analyze the institutional trajectory of the National Judicial Policy for the Care of Homeless People and its Intersectionalities (PopRuaJud), from its formulation within the National Council of Justice to its implementation in the municipality of Fortaleza/CE, in light of the Deep Evaluation approach proposed by Rodrigues (2008). The specific objectives are: (i) to understand the political, social, and institutional context that led to the emergence of the policy; (ii) to examine the processes, actors, and institutional arrangements involved in its implementation at the local level; and (iii) to identify the narratives, disputes, and interpretations mobilized in its construction, based on the analysis of a local seminar and conducted interviews. From a methodological perspective, this study adopts a qualitative approach, with an exploratory-descriptive nature, grounded in the Deep Evaluation framework. The research was developed through the articulation of bibliographic research, documentary analysis, and field research. The documentary analysis focused on regulations, reports, and institutional records produced by the National Council of Justice and local institutions between 2020 and 2025. The field research involved semi-structured interviews with actors linked to the justice system, social movements, and participants in policy-related actions. The data were analyzed using content analysis, as proposed by Bardin (2009), enabling the identification of analytical categories related to meanings, disputes, and contradictions present in the policy implementation process. The results show, regarding the first objective, that the emergence of PopRuaJud is directly associated with the worsening of social inequalities during the Covid-19 pandemic, as well as with the intensification of the judicialization of public policies in response to the insufficiency of traditional state actions. Regarding the second objective, the analysis indicates that the policy implementation at the local level occurs through interinstitutional arrangements that are still under consolidation, marked by efforts of articulation among the Judiciary, the Executive, and civil society, but also by structural limitations related to fragmented public policies, dependence on budgetary resources, and institutional constraints of the justice system itself. Concerning the third objective, the interviews and the seminar analysis reveal the coexistence of different narratives about the policy, highlighting convergences around the expansion of access to justice, as well as divergences regarding the role of the Judiciary, the limits of judicialization, and the most appropriate strategies to address homelessness. It is concluded that PopRuaJud is a policy in the process of construction, which expresses advances in the visibility of the demands of the homeless population, while also

revealing tensions inherent to its institutionalization within the Judiciary. By analyzing its trajectory, this research contributes to the understanding of the potentialities and limits of judicial action in the promotion of social rights, as well as to the improvement of public policies aimed at guaranteeing access to justice in contexts of deep social inequality.

Keywords: Homeless population; access to social rights; public policy; social vulnerability.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	– Atas das reuniões do Comitê Multissetorial para a Promoção de Políticas Públicas Judiciais de Atenção às Pessoas em Situação de Rua disponibilizadas no site do TJCE	66
Figura 2	– Peça publicitária da campanha "A rua não é o sonho de ninguém".....	73
Figura 3	– Quantitativo de pessoas em situação de rua conforme Censo Geral da PSR executado pela Qualitest	78

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Eixos da avaliação em profundidade e o desenvolvimento da pesquisa avaliativa.....	25
Quadro 2 – Categorias de Análise.....	32
Quadro 3 – População em situação de rua no Brasil totais por região Nordeste, Ceará e Fortaleza série histórica 2012-2021.....	79

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	– Normativas disponibilizadas na página do TJCE na aba destinada ao Comitê Multissetorial para a Promoção de Políticas Públicas Judiciais de Atenção às Pessoas em Situação de Rua.....	61
Tabela 2	– Instituições comitê local Popruajud – Ceará	63

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ASCOM	Assessoria de Comunicação
BI	Business Intelligence
CADÚNICO	Cadastro Único para Programas Sociais
CENTRO POP	Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua
CF/1988	Constituição Federal de 1988
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNDH	Conselho Nacional de Direitos Humanos
CNS	Conselho Nacional de Saúde
CRF-CE	Conselho Regional de Farmácia do Ceará
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
JFCE	Justiça Federal do Ceará
MAPP	Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas
MDS	Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MNPR	Movimento Nacional da População de Rua
MPCE	Ministério Público do estado do Ceará
ObPopRua	Observatório Brasileiro de Políticas Públicas com a População em Situação de Rua
OMS	Organização Mundial da Saúde
PNPSR	Política Nacional para Inclusão Social da População em Situação de Rua.
PopRuaJud	Política Nacional Judicial de Atenção às Pessoas em Situação de Rua e suas Interseccionalidades
PSR	População em Situação de Rua
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
TCC	Trabalho de Conclusão de Curso

TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
TJCE	Tribunal de Justiça do Estado do Ceará
TRE	Tribunal Regional Eleitoral
TRT7	Tribunal Regional do Trabalho da 7ª Região
UECE	Universidade Estadual do Ceará
UFC	Universidade Federal do Ceará

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	16
2	AVALIAR COMO PRÁTICA INTERPRETATIVA: PERCURSO METODOLÓGICO DA PESQUISA	24
2.1	Definição da perspectiva avaliativa priorizada pesquisa	24
2.2	Definição da abordagem metodológica da pesquisa, estratégias e técnicas de coletas de dados	28
2.3	Local da pesquisa	30
2.4	Os sujeitos envolvidos	30
2.5	Método de análise dos dados	32
2.6	Dificuldades encontradas	33
2.7	Procedimentos éticos	34
3	A RUA COMO LUGAR DE (DES)IGUALDADE	35
3.1	A produção social da situação de rua na sociedade capitalista	36
3.2	Desproteção social e crise pandêmica	41
3.3	A rua como espaço de negação e disputa de direitos	45
3.4	Acesso à justiça, igualdade formal e desigualdade concreta	47
4	A TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL DA POPRUAJUD	50
4.1	Problematizando a Natureza da PopRuaJud: Entre a Atuação Judicial e a Formulação	51
4.2	O nascimento da PopRuaJud no âmbito do Conselho Nacional de Justiça	55
4.3	A institucionalização da PopRuaJud no Ceará: o Comitê Local como arranjo institucional em construção	58
4.4	As ações institucionais do Comitê Local PopRuaJud no Ceará	65
4.4.1	<i>Análise das atas de reunião</i>	66
4.4.2	<i>A materialização da política no discurso público: mutirões, campanhas e a “estética” da cidadania</i>	71
5	A POPRUAJUD EM FORTALEZA: SENTIDOS, PRÁTICAS E DESAFIOS DA POLÍTICA NO TERRITÓRIO	76
5.1	O contexto da população em situação de rua em Fortaleza	76

5.2	O seminário PopRuaJud como situação social de produção da política...	81
5.2.1	<i>Entrevista com representante do judiciário</i>	88
5.2.2	<i>Entrevistados representantes de Movimentos Sociais da PSR</i>	92
5.2.3	<i>Entrevista com ouvinte do seminário e voluntária das ações da PopRuaJud</i>	95
5.4	Síntese dos Achados: Percepções sobre a PopRuaJud em Fortaleza	97
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	100
	REFERÊNCIAS	104
	APÊNDICE A	115
	APÊNDICE B	116
	APÊNDICE C	118

1 INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, o Brasil tem assistido a um crescimento contínuo e expressivo da população em situação de rua, fenômeno que revela tanto a persistência das desigualdades estruturais quanto a erosão progressiva das redes de proteção social. Dados do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) e levantamentos do Observatório Brasileiro de Políticas Públicas com a População em Situação de Rua (OBPopRua) indicam que o número de pessoas vivendo nas ruas saltou de 22.922 em 2013 para 309.998 em 2024, configurando um aumento de magnitude histórica e de forte impacto sobre as políticas públicas brasileiras. Esse quadro dramatiza os efeitos combinados de desigualdades socioeconômicas, fragilização das políticas de moradia e trabalho, crises econômicas sucessivas e, mais recentemente, das profundas repercussões da pandemia de Covid-19¹ sobre o mercado de trabalho, as redes familiares e as condições de sobrevivência de pessoas submetidas a processos de destituição de direitos sociais.

Estudos divulgados pela Fiocruz (2021) indicam que a população em situação de rua apresentou crescimento expressivo durante o período da pandemia, associado à intensificação da pobreza, do desemprego e da precarização das condições de vida. A pandemia, ao intensificar o desemprego², acelerou processos de desproteção social que atingiram, de forma particularmente severa, indivíduos e famílias já expostos à pobreza extrema³. A partir de 2020, multiplicaram-se registros de violações de direitos, dificuldades de acesso a serviços públicos, aumento da insegurança alimentar e da ausência de moradia estável, circunstâncias que ampliaram e complexificaram o contingente de pessoas em situação de rua em grandes centros urbanos e capitais brasileiras⁴. Nathallia Gameiro (2021), jornalista da Fiocruz, afirma que os

¹ A pandemia da Covid-19 se iniciou no final do ano de 2019, após a identificação de um novo coronavírus (SARS-CoV-2) na cidade de Wuhan, na China, que se alastrou rapidamente em escala mundial. Em março de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou o surto como pandemia, em razão da ampla disseminação do vírus e do elevado número de mortes registrados em diversos países. A Fiocruz (2022) aponta que crise sanitária provocou impactos profundos sobre os sistemas de saúde, a economia e a vida social, exigindo a adoção de medidas como isolamento social, restrições de circulação e reorganização dos serviços públicos, cujos efeitos incidiram de forma desigual sobre diferentes grupos sociais, especialmente aqueles em situação de maior vulnerabilidade.

² O relatório da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAU) – Panorama Social na América Latina 2020 - aponta os fortes impactos da crise da COVID-19 no mercado de trabalho. O documento apresenta que a taxa de desocupação regional se situou em 10,7% no final de 2020, o que representa um aumento de 2,6 pontos percentuais em relação ao valor registrado em 2019 (8,1%).

³ Diante dos efeitos da pandemia de Covid-19, houve um súbito e grave aumento do percentual de socialmente pobres no Brasil, atingindo o maior valor da série histórica no ano de 2021” (BAGOLIN; SALATA; MATTOS, 2022, p. 10).

⁴ De acordo com representantes do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), a estimativa da população em situação de rua no Brasil entre fevereiro e março de 2020 — período de eclosão da pandemia de Covid-19 — era de aproximadamente 221 mil pessoas. Segundo Tatiana Dias, técnica do Ipea, há fortes indícios de que esse número tenha aumentado de forma significativa ao longo da crise sanitária. No mesmo sentido, Veridiana Machado, representante do Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua (Ciamp-Rua), destacou a ausência de dados precisos, mas ressaltou que, com a

“obstáculos no acesso à alimentação, higiene e direitos foram apenas algumas dificuldades que a população em situação de rua enfrentou no período pandêmico, e tal situação expôs o segmento social a situações ainda mais vulneráveis”.

Tal contexto expôs, de forma contundente, a insuficiência de abordagens fragmentadas e reforçou a necessidade de respostas institucionais integradas, ágeis e intersetoriais, capazes de articular assistência, saúde, habitação, direitos humanos e, centralmente, acesso à Justiça.

É nesse cenário que o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) assume protagonismo na formulação de uma política pública judicial voltada especificamente para esse grupo populacional. A publicação da Resolução CNJ nº 425/2021 marca o nascimento da Política Nacional Judicial de Atenção às Pessoas em Situação de Rua e suas Interseccionalidades (PopRuaJud), instituindo princípios e diretrizes que incluem atendimento humanizado, desburocratizado, priorizado e sensível às múltiplas violações dos direitos sociais que atravessam essa população. Essa resolução inaugura um marco histórico: pela primeira vez, o Judiciário brasileiro reconhece formalmente que pessoas em situação de rua enfrentam barreiras administrativas, simbólicas e materiais que limitam seu acesso à Justiça, exigindo adaptações institucionais e a construção de fluxos específicos de atendimento.

Entretanto, como em toda política pública, sua eficácia depende não apenas da formulação normativa, mas de sua materialização prática. Esta distinção é crucial, pois, como aponta Bacelar (2003), o sucesso de uma ação estatal não se mede pela intenção declarada em Brasília, mas pela capacidade de a política se enraizar nas necessidades concretas do território. Para a autora, existe uma dificuldade histórica em considerar a "heterogeneidade real do Brasil", o que reforça que "cada lugar requer uma solução que venha da realidade". Nesse sentido, observa-se o movimento do CNJ que, entre 2021 e 2023, acompanhou experiências pioneiras realizadas por alguns tribunais, que funcionaram como laboratórios de implementação da política. O caso da Justiça Federal da 3ª Região, com o programa PopRuaJud, despontou como referência ao promover mutirões integrados para emissão de documentos, orientação jurídica, atendimentos de saúde e ações de cidadania.

Essas iniciativas demonstraram que a existência de normativas, embora necessária, não é suficiente para a garantia de direitos. A efetivação da política exige arranjos colaborativos e integração com a rede de proteção social, o que remete ao conceito de intersetorialidade defendido por Potyara Pereira como uma “nova racionalidade administrativa”. Conforme defende Pereira (2010), a intersetorialidade ultrapassa a mera soma de áreas, configurando-se

pandemia, o crescimento da população em situação de rua tornou-se visível, inclusive com o aumento de crianças em situação de mendicância nos espaços urbanos.

como: "[...] uma nova lógica de gestão, que transcende um único 'setor' da política social, e estratégia política de articulação entre 'setores' sociais diversos e especializados. Ademais, relacionada à sua condição de estratégia, ela também é entendida como: instrumento de otimização de saberes". Dessa forma, a experiência do PopRuaJud em Fortaleza materializa essa prática social compartilhada ao exigir que o Judiciário e o Executivo planejem e avaliem ações conjuntas, visando impactos que nenhum dos setores alcançaria isoladamente.

Paralelamente, intensificou-se o debate institucional dentro do próprio CNJ, especialmente no âmbito do Observatório dos Direitos Humanos do Poder Judiciário, do Comitê Nacional PopRuaJud e das audiências públicas realizadas em 2023 e 2024. Esses espaços ampliaram a participação social, incluindo movimentos da população em situação de rua, e contribuíram para a identificação de entraves operacionais, lacunas institucionais e desafios de governança. O I Encontro Nacional PopRuaJud⁵, realizado em novembro de 2024, consolidou esse processo ao reunir magistrados, servidores, pesquisadores, gestores públicos, organizações da sociedade civil e pessoas com vivência nas ruas, produzindo uma síntese crítica das necessidades e expectativas relacionadas à política.

Como resposta a essas discussões, o CNJ publicou, em dezembro de 2024, a Resolução CNJ nº 605/2024, que altera substancialmente a política original e fortalece sua capacidade de implementação. Entre os avanços mais significativos estão: (1) a obrigatoriedade da criação dos Comitês Locais PopRuaJud em todos os tribunais do país; (2) a realização periódica de mutirões de cidadania e acesso à Justiça; e (3) a instituição do Índice PopRuaJud (IPopRuaJud), mecanismo nacional de monitoramento, avaliação e indução de resultados. Esse conjunto de medidas desloca a política de um plano puramente normativo para uma estrutura de governança que enfatiza responsabilidade institucional, avaliação continuada e gestão orientada por evidências.

A partir de 2025, a política inicia um processo de interiorização e capilarização em diversos estados, com a instalação de comitês multissetoriais e o fortalecimento de ações

⁵ O I Encontro Nacional PopRuaJud, realizado nos dias 25 e 26 de novembro de 2024, na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP), em São Paulo, constituiu-se como um espaço institucional estratégico de consolidação da Política Nacional Judicial de Atenção às Pessoas em Situação de Rua e suas Interseccionalidades, instituída pela Resolução CNJ nº 425/2021. Promovido pelo Conselho Nacional de Justiça, o evento reuniu representantes do sistema de justiça, Ministério Público, Defensoria Pública, órgãos do Executivo, academia, sociedade civil organizada e movimentos sociais, com o objetivo de fortalecer a articulação interinstitucional e fomentar uma atuação judicial comprometida com a efetivação de direitos fundamentais da população em situação de rua. A matéria publicada na página do CNJ noticia que a programação contemplou mesas institucionais, oficinas temáticas e espaços de escuta qualificada, organizados a partir de eixos como cidadania e identificação civil, acesso à renda e benefícios sociais, sistema penal e execução penal, violência estrutural e interseccionalidades (raça, gênero, maternidade, infância, deficiência, migração), governança e gestão em rede, saúde integral, uso problemático de álcool e outras drogas, moradia e empregabilidade.

territorializadas com o engajamento dos equipamentos da rede de proteção social. Inicialmente esse movimento evidencia que a PopRuaJud busca ultrapassar a mera produção de normativas, propondo a configuração de um modelo de atuação territorial, ao articular o sistema de Justiça à redes de proteção social e reconhece que o enfrentamento da situação de rua requer respostas articuladas e sensíveis às especificidades locais.

Nesse contexto, o Ceará também passa a integrar esse processo, com o início de discussões voltadas à implementação da política no âmbito estadual, em consonância com as diretrizes nacionais da PopRuaJud. Como resultado desse movimento em 2025 se dá a consolidação do Comitê multissetorial PopRuaJud no estado.

Nesse sentido, a trajetória da PopRuaJud constitui um campo analítico fecundo para investigar os desafios e potencialidades da implementação de políticas públicas no âmbito do Poder Judiciário, especialmente em contextos marcados por situação de pobreza extrema. Na interface entre direitos humanos e atuação territorializada, a política aponta um Judiciário que ultrapassa um papel estritamente adjudicador e busca assumir funções proativas na promoção da cidadania, na garantia de direitos e na redução das desigualdades. Entretanto, essa função proativa no campo das políticas é intrínseca ao poder executivo e não do judiciário.

Diante disso, essa dissertação parte do entendimento de que compreender a PopRuaJud, tanto em sua construção institucional quanto em sua implementação, é fundamental para analisar porque o Judiciário brasileiro se posicionou frente às demandas urgentes da população em situação de rua no período da pandemia do coronavírus. Assim, a presente pesquisa propõe-se a analisar criticamente a trajetória institucional da PopRuaJud, considerando seus marcos normativos, processos de implementação e articulações intersetoriais, com especial atenção à experiência de Fortaleza/CE.

Ao adotar a perspectiva da Avaliação em Profundidade, metodologia desenvolvida por Lea Rodrigues no âmbito do Mestrado Acadêmico em Políticas Públicas (MAPP) da Universidade Federal do Ceará (UFC), busca-se compreender não apenas os resultados formais da política, mas os sentidos, disputas e práticas que a constituem. Essa abordagem permitirá identificar avanços, limites e desafios na consolidação da política em tela, voltada à garantia de direitos da população em situação de rua, contribuindo para o debate sobre políticas públicas e para a construção de estratégias mais eficazes de enfrentamento das violações dos direitos sociais do segmento em questão.

Dito isto, o objetivo geral desta dissertação é analisar a trajetória institucional da Política Nacional Judicial de Atenção às Pessoas em Situação de Rua e suas Interseccionalidades

(PopRuaJud), desde sua formulação no âmbito do Conselho Nacional de Justiça até sua implementação no município de Fortaleza/CE, à luz da Avaliação em Profundidade.

Para alcançar esse objetivo geral, a pesquisa estabelece como objetivos específicos:

- a) analisar o contexto político, social e institucional que deu origem à PopRuaJud;
- b) examinar os processos, os atores e os arranjos institucionais envolvidos na implementação da política no município de Fortaleza/CE;
- c) identificar as narrativas e disputas mobilizadas na construção da política considerando o seminário local como marco principal de sua institucionalização no território.

É importante destacar que esta pesquisa parte do entendimento de que a PopRuaJud é compreendida como uma política que carrega em sua gênese uma contradição fundante, decorrente do fato de ser formulada e encabeçada pelo Poder Judiciário. Embora busque reorganizar a atuação institucional frente às desigualdades estruturais que atravessam a experiência da rua, sua existência revela um estranhamento no âmbito do Estado de Direito, uma vez que a criação e a execução de políticas públicas não constituem atribuições precípua desse poder, mas sim do Poder Executivo.

Após o exposto, exponho que escolhi estudar a Política Nacional Judicial de Atenção às Pessoas em Situação de Rua e suas Interseccionalidades (PopRuaJud) por sua singularidade no campo das políticas públicas brasileiras: trata-se de uma política concebida dentro do Poder Judiciário, rompendo com a tradição de formulação pelo Executivo. Minha primeira inquietação nasce do confronto entre o princípio constitucional da igualdade (art. 5º, caput, CF/1988), “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza”, e a realidade concreta de quem vive a cidade desde a rua. Passadas mais de três décadas desde a Constituição, observo que a igualdade formal não tem sido suficiente para garantir acesso efetivo à Justiça a grupos em condições precárias de vida, o que revela um paradoxo incômodo: por que, em um Estado que proclama igualdade, ainda é preciso criar mecanismos específicos para que determinadas pessoas consigam exercer direitos que deveriam ser de todos?

Já o interesse pelos estudos sobre a população em situação de rua, este é mais antigo e me acompanha desde a graduação em Serviço Social. O Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) apresentado à época teve como categoria central a PSR e foi intitulado “A expansão do fenômeno da população em situação de rua e sua relação com o mundo do trabalho”. A escolha da temática de estudo é fruto de motivações pessoais que se intensificaram ao ingressar na universidade enquanto estudante do Curso de Serviço Social.

Sempre me intrigou a presença de pessoas vivendo nas ruas, fato que me fazia questionar acerca dos percursos de vida que conduzem a essa condição. Para além da inquietação inicial acerca das motivações que levam indivíduos a viverem da e na rua, emergia também o questionamento sobre como esses sujeitos conseguiam satisfazer suas necessidades cotidianas em um contexto de extrema precariedade, sobretudo quando contrastado com a realidade de acesso a recursos e garantias que estruturam minha própria experiência.

Com o passar do tempo e o avançar do curso de Serviço Social e minha conseqüente aproximação com uma nova leitura sobre a sociedade e as relações sociais, fui percebendo que essa reflexão extrapolava o plano da empatia individual e passava a se inscrever em uma perspectiva crítica sobre a atuação do Estado, especialmente no que se refere à forma como a população em situação de rua é reconhecida pelas políticas públicas e pelas instituições do Estado.

Assim, ao longo do percurso acadêmico, a escolha por aprofundar o estudo da população em situação de rua foi se construindo de forma natural e coerente com minhas inquietações pessoais e formativas. O contato mais sistemático com o debate crítico no curso de Serviço Social me permitiu ampliar o olhar sobre uma realidade que, inicialmente, se apresentava apenas como empatia e indignação diante da desigualdade social. Com o amadurecimento teórico, passei a compreender a situação de rua não como um fenômeno individual ou circunstancial, mas como expressão de processos estruturais de exclusão e das limitações da atuação estatal.

Após a conclusão do Trabalho de Conclusão de Curso, no ano de 2017, a proposta de pesquisa foi formalmente encerrada; no entanto, permaneci vinculada à temática da população em situação de rua, mesmo estando inserida em espaços sócio ocupacionais nos quais não havia atuação direta com esse segmento. Posteriormente, em 2020, com o advento da pandemia do coronavírus e seus profundos desdobramentos sociais, econômicos e sanitários, as inquietações acerca da população em situação de rua voltaram a se intensificar, especialmente diante do questionamento sobre como esse segmento social atravessava uma crise de proporções mundiais, que nas palavras de Yazbek; Raichelis e Sant’Ana (2020) “radicalizou a questão social, tornando as desigualdades mais agudas e expondo a fragilidade de sistemas como o SUS e o SUAS frente ao desmonte das redes de proteção social”.

Com o advento da crise mundial da saúde acarretado pelo vírus (SARS-CoV-2) a população mundial passou a conviver com novas orientações de comportamento. O isolamento social se tornou a recomendação mais incisiva e posta como mais eficiente nas tentativas de controle da infecção pelo coronavírus. As pessoas de todo o mundo foram orientadas a realizar

isolamento social e permanecerem em suas residências, evitando exposição com ambientes externos às suas residências e contato com outras pessoas que não fossem essencialmente de seu convívio. Nesse contexto, passou a se impor o questionamento acerca de como o Estado e suas instituições, em especial o Poder Judiciário, garantiriam direitos e acesso à justiça à população em situação de rua, quando as principais medidas de proteção à vida partiam da exigência de um “ficar em casa” inacessível a esses sujeitos. Esse questionamento encontrou no Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará (UFC) o espaço acadêmico necessário para ser aprofundado, configurando-se como a oportunidade de desenvolvimento da pesquisa ora apresentada.

Dessa forma, a justificativa desta pesquisa se constitui em um plano simultaneamente público e pessoal. É pública porque se inscreve em uma urgência social aprofundada no contexto pós-pandemia, evidenciando os limites do princípio constitucional da igualdade quando confrontado com as condições concretas de acesso à justiça da população em situação de rua. Parte-se do entendimento de que, embora todos sejam formalmente iguais perante a lei, o próprio Poder Judiciário historicamente não conseguiu materializar esse princípio para esse segmento social, o que levou à necessidade de construção de mecanismos específicos.

A justificativa é também pessoal, pois emerge de inquietações acumuladas ao longo da trajetória acadêmica, que me permitiram aprender a ver e a escutar a rua em seus tempos, fragilidades, estratégias de sobrevivência e resistências. Ao articular esses planos, a pesquisa pretende contribuir para um campo de avaliação que ilumine a trajetória institucional da PopRuaJud, identifique seus avanços e limites no contexto de Fortaleza-CE e produza subsídios que fortaleçam sua capacidade de inclusão e de efetivação do direito de acesso à justiça e aos direitos sociais, a partir da centralidade das experiências e da voz de quem vive a cidade desde a rua.

Ao articular esses planos, público e pessoal, a pesquisa pretende contribuir para um campo de avaliação que, ao descrever o contexto de criação da política, examinar seus processos e atores de implementação, identificar narrativas e disputas institucionais e avaliar sua resposta às demandas da população em situação de rua em um cenário de agravamento das desigualdades, produza subsídios analíticos e práticos para fortalecer a capacidade da PopRuaJud de promover inclusão e efetivação do direito de acesso à justiça, a partir da centralidade das experiências e da voz de quem vive a cidade desde a rua.

Para concluir esta introdução, a estrutura da dissertação organiza-se em seis capítulos que detalham o percurso investigativo e os achados da pesquisa. Após a introdução, apresento

o capítulo, intitulado “Avaliar como prática interpretativa: percurso metodológico da pesquisa”, onde apresento itinerário qualitativo da investigação, fundamentado na perspectiva da Avaliação em Profundidade. Nesta seção, explico como a avaliação é assumida enquanto prática interpretativa capaz de desvelar as complexas relações e os sentidos produzidos na materialização da política no território, para além de sua formalidade.

O terceiro capítulo, “A rua como lugar de (DES)igualdade”, fundamenta social e politicamente a necessidade políticas públicas direcionadas a PSR, ao analisar a produção social da situação de rua no sistema capitalista e os impactos severos da crise pandêmica sobre a desproteção social. Examino a rua como um espaço ambíguo de negação e disputa de direitos, onde se evidencia o hiato entre a igualdade formal assegurada por lei e a desigualdade concreta vivenciada pelos sujeitos.

No quarto capítulo, “A trajetória institucional da PopRuaJud”, reconstruo o nascimento da política no âmbito do Conselho Nacional de Justiça e sua subsequente institucionalização no Ceará. A análise foca na conformação do Comitê Local como um arranjo institucional em construção e nas ações que buscam conferir visibilidade à pauta, transitando entre as engrenagens burocráticas e o discurso público da cidadania.

O quinto capítulo, “A PopRuaJud em Fortaleza: sentidos, práticas e desafios da política no território”, mergulha na experiência local tomando como marcos o I Seminário PopRuaJud Ceará e as narrativas colhidas em entrevistas com representantes do Judiciário, movimentos sociais e voluntários. Este capítulo sintetiza os achados da pesquisa, confrontando a crítica à judicialização com a urgência da sobrevivência relatada pelos atores da ponta.

Por fim, as “Considerações Finais” sistematizam as conclusões, caracterizando a PopRuaJud como um movimento de transição entre a histórica invisibilidade e a institucionalização do acesso aos direitos via sistema de justiça. O texto evidencia a contradição de uma política encabeçada pelo Judiciário, que carece de competência técnica e orçamentária para a execução de provisões sociais — atribuições que pertencem originariamente ao Poder Executivo. A dissertação encerra com recomendações para que o Executivo reassuma sua função constitucional e fortaleça a rede socioassistencial.

2 AVALIAR COMO PRÁTICA INTERPRETATIVA: PERCURSO METODOLÓGICO DA PESQUISA

Este capítulo apresenta o itinerário metodológico da investigação, que se caracteriza como um estudo qualitativo e exploratório-descritivo. O percurso é norteado pela proposta da Avaliação em Profundidade⁶, sistematizada por Rodrigues (2008), que permite uma análise densa e multidimensional da PopRuaJud em Fortaleza/CE.

Ao assumir a avaliação como uma prática interpretativa, este itinerário busca compreender as complexas relações e os sentidos que permeiam a implementação da política no território, transcendendo a análise meramente formal. Nas seções seguintes, detalham-se os procedimentos de coleta documental, a pesquisa de campo e o método de análise de conteúdo que sustentam o rigor científico deste trabalho.

2.1 Definição da perspectiva avaliativa priorizada na pesquisa

A opção metodológica desta pesquisa não se limita à escolha de técnicas ou procedimentos, mas expressa um posicionamento analítico e político diante do próprio ato de avaliar políticas públicas. A partir do percurso formativo vivenciado no Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas (MAPP) da Universidade Federal do Ceará (UFC), assumo o entendimento de que avaliar não significa apenas verificar resultados formais ou medir o alcance de metas previamente estabelecidas, mas produzir interpretações sobre processos institucionais, relações de poder e experiências sociais que atravessam a construção e a implementação das políticas.

É a partir desse entendimento que adoto a perspectiva da Avaliação em Profundidade, desenvolvida por Lea Rodrigues no âmbito do MAPP. Essa abordagem propõe um afastamento dos modelos avaliativos tradicionais, marcados por concepções positivistas, leituras lineares e pelo uso central de indicadores padronizados, ao privilegiar uma compreensão situada,

⁶ A metodologia de Avaliação em Profundidade, formulada por Lea Rodrigues no âmbito do Mestrado Acadêmico em Políticas Públicas (MAPP) da Universidade Federal do Ceará, parte da crítica à insuficiência dos modelos tradicionais de avaliação de políticas públicas, geralmente centrados em indicadores de eficiência, eficácia e resultados imediatos. A autora propõe uma abordagem analítica ampliada, que incorpora os contextos social, econômico, político e cultural, bem como a análise dos arranjos institucionais, das relações de poder, dos interesses em disputa e dos valores normativos que atravessam os processos de formulação e implementação das políticas. Nessa perspectiva, a Avaliação em Profundidade se estrutura a partir de quatro dimensões analíticas articuladas: análise do conteúdo normativo e programático, análise do contexto histórico-institucional, exame da trajetória institucional das políticas e consideração do recorte temporal e territorial, reconhecendo a variação dos efeitos conforme os espaços e os momentos históricos.

relacional e interpretativa das políticas públicas. Consiste em um processo de investigação que busca imergir no objeto de estudo, como destaca Rodrigues (2008, p.11), a “[...] proposta de uma avaliação em profundidade implica, ainda, considerá-la como extensa, detalhada, densa, ampla e multidimensional, o que, por si só, coloca a multi e a interdisciplinaridade como condição primeira da tarefa de pesquisa”.

Avaliar, nessa perspectiva, implica aproximar o olhar dos contextos concretos, dos sujeitos e das práticas por meio das quais a política ganha materialidade, reconhecendo os sentidos, disputas e experiências que se produzem ao longo de sua implementação. Conforme destacam Torres Júnior *et al.* (2020), trata-se de uma forma de avaliação que ultrapassa a mensuração de resultados definidos previamente pela própria política, deslocando o foco para a compreensão dos processos e das experiências que a constituem.

Nesse horizonte crítico, Rodrigues (2008) questiona abordagens avaliativas baseadas em modelos lineares, que tendem a reduzir a avaliação de políticas públicas à análise objetiva de dados, à verificação do cumprimento de objetivos, à relação custo-benefício e à medição de impactos previstos. Para a autora, esse tipo de leitura empobrece o processo avaliativo ao desconsiderar os contextos, os percursos e os sentidos produzidos no cotidiano da implementação. Essa crítica fundamenta a escolha metodológica desta pesquisa, especialmente considerando que a Política Nacional Judicial de Atenção às Pessoas em Situação de Rua e suas Interseccionalidades (PopRuaJud) se configura como uma política ainda em construção, atravessada por disputas institucionais, ajustes normativos e processos de territorialização que não podem ser apreendidos por instrumentos avaliativos convencionais.

Do ponto de vista analítico, a Avaliação em Profundidade organiza a análise das políticas públicas a partir de eixos articulados que permitem compreendê-las para além de sua formulação normativa. Nesse sentido, o processo avaliativo desse trabalho será materializado e operacionalizado pelos aportes teóricos e metodológicos com base nos referidos eixos analíticos propostos por Lea Rodrigues, descritos no quadro abaixo:

Quadro 1: Eixos da avaliação em profundidade e o desenvolvimento da pesquisa avaliativa

Eixos analíticos da avaliação em profundidade	Desenvolvimento da pesquisa avaliativa objeto deste estudo
<p>Análise de conteúdo da formulação da política: Formulação: objetivos, critérios, dinâmica de implantação, acompanhamento e avaliação;</p>	<p>Consiste no mapeamento das bases teóricas e normativas que sustentam a Política Nacional Judicial de Atenção às Pessoas em Situação de Rua (PopRuaJud)</p>

<p>Bases conceituais: paradigmas orientadores e as concepções e valores que os informam, bem como os conceitos e noções centrais que sustentam essas políticas;</p> <p>Coerência interna: não-contradição entre as bases conceituais que informam o programa, a formulação de sua implementação e os itens priorizados para seu acompanhamento, monitoramento e avaliação (Rodrigues, 2008, p.11)</p>	<p>em âmbito federal e sua execução na capital cearense. O estudo fundamenta-se no exame de fontes documentais e dispositivos legais, tais como a Resolução nº 425/2021 do CNJ, notas técnicas publicadas pelo IPEA, indicadores do Censo 2021, além de portarias e informes oficiais, que permitem o exame da gênese e dos pilares da política em questão. Essa análise articula-se às dimensões sócio-históricas, políticas e econômicas que caracterizam a vivência dos sujeitos de rua no cenário local.</p>
<p>Análise de contexto da formulação da política:</p> <p>Levantamento de dados sobre o momento político e as condições socioeconômicas em que foi formulada a política em estudo, com atenção para a articulação entre as instâncias local, regional, nacional internacional e transnacional;</p> <p>Apreensão do modelo político, econômico e social que sustentou a política à época de sua formulação (Rodrigues, 2008, p.11).</p>	<p>Este eixo foca na "gênese" da PopRuaJud. A investigação busca identificar os paradigmas orientadores da Resolução nº 425/2021 do CNJ, analisando se existe uma coerência interna entre os valores de direitos humanos proclamados e os critérios práticos de implementação. Para isso, a pesquisa documental e bibliográfica é utilizada para apreender o modelo político e social que permitiu o surgimento desta política em um cenário de agravamento das expressões da questão social no Brasil pós-pandemia.</p>
<p>Trajétoria institucional de programas e políticas: Busca-se perceber o grau de coerência/dispersão do programa ao longo do seu trânsito pelas vias institucionais;</p> <p>Para apreensão da trajetória institucional é fundamental a realização de entrevistas com diferentes agentes e representantes de instituições envolvidas na formulação e implementação de uma mesma política. Importante que se atente para os aspectos culturais inerentes a esses espaços</p>	<p>Para apreender a trajetória institucional, este estudo investe na realização de entrevistas semiestruturadas com magistrados, servidores e representantes de movimentos sociais. O objetivo é perceber o grau de alinhamento ou desvio da política ao longo do seu trânsito até Fortaleza. Como destaca Rodrigues (2008), é fundamental atentar para os aspectos culturais inerentes às organizações</p>

institucionais e organizacionais (Rodrigues, 2008, p.12).	judiciárias, compreendendo como a burocracia e a cultura institucional podem facilitar ou entravar as ações pretendidas.
<p>Espectro territorial/ temporalidade:</p> <p>Apreender a configuração temporal e territorial do percurso da política estudada de forma a confrontar as propostas/objetivos gerais da política com as especificidades locais e sua historicidade (Rodrigues, 2008, p.12).</p>	<p>O último eixo analítico consiste em confrontar o desenho nacional da PopRuaJud com a historicidade local. Nesta dimensão, a pesquisa utiliza os diagnósticos territoriais (Censo 2021 e Diagnóstico da PSR) para verificar como a política se adapta à realidade da população em situação de rua de Fortaleza. A análise do I Seminário PopRuaJud Ceará como situação social é a técnica privilegiada neste eixo, pois permite observar o encontro (e o confronto) entre as propostas genéricas do CNJ e as demandas territoriais específicas do município.</p>

Fonte: Quadro elaborado pela pesquisadora com base em Rodrigues (2008, p. 132).

Organizo a análise da PopRuaJud a partir dos eixos analíticos apontados acima, contudo noção de trajetória institucional norteia de forma incisiva a investigação, podendo ser compreendida como eixo interpretativo central desta pesquisa. Minha escolha decorre da compreensão de que políticas públicas não se apresentam como produtos acabados, mas como processos históricos em permanente construção, marcados por inflexões, disputas, aprendizados e reconfigurações institucionais. Segundo Lea Rodrigues (2016) esse eixo analítico:

[...] é considerado um dos mais importantes para o entendimento sobre como, localmente, no ato da implementação de ações concernentes a políticas gestadas em esferas superiores, as diretrizes são compreendidas e reinterpretadas; principalmente quando, em razão dos processos de descentralização, é fornecida autonomia às esferas regionais e locais. Por meio desta análise é possível perceber descompassos entre as concepções presentes na formulação da política e aquelas acionadas quando da sua implementação; bem como detectar mudanças ocorridas durante o trajeto da política pelas vias institucionais (RODRIGUES, 2016, p. 109).

Ao privilegiar esse eixo, busco acompanhar a trajetória da PopRuaJud desde sua formulação no âmbito do Conselho Nacional de Justiça até sua implementação no contexto de Fortaleza/CE, atentando para os sentidos atribuídos à política em diferentes momentos e espaços. A dimensão temporal e territorial assume, assim, papel constitutivo da análise,

permitindo compreender como a política é apropriada, reinterpretada e operacionalizada em contextos específicos, em diálogo com atores institucionais, redes intersetoriais e a população em situação de rua.

Ao longo da pesquisa, consegui identificar que a trajetória institucional da PopRuaJud se entrelaça às trajetórias dos sujeitos envolvidos em sua formulação e implementação, cujas experiências e posicionamentos vão reconstruindo os sentidos da política de forma diferenciada em cada contexto em que ela se materializa.

Nesse movimento analítico, estabeleço diálogo entre a Avaliação em Profundidade e o modelo experiencial proposto por Lejano, conforme sistematizado por Rodrigues (2016):

O modelo experiencial, apresentado por Lejano (2012), é uma proposta inovadora porque fornece novos referenciais teórico-metodológicos capazes de integrar as perspectivas quantitativas e qualitativas de análise, de forma a alcançar um nível mais profundo de compreensão de questões não resolvidas pelos métodos tradicionais. Polêmica, porque o autor coloca em questão os modelos positivistas de análise que há décadas orientam os estudos na área de políticas públicas, afirmando e mostrando os limites de seu poder explicativo. O argumento central do autor é que os métodos clássicos – que partem de uma lógica linear, calcada em testes de hipóteses –, centrados na mensuração do objeto de estudo, constroem a aprendizagem e o entendimento a um modo predeterminado que impede a compreensão da política na forma como ela realmente ocorre e é vivida, experienciada, ele diz, por uma multiplicidade de atores (RODRIGUES 2016, p. 104).

O modelo experiencial contribui para aprofundar a compreensão das políticas públicas como processos vividos e experienciados por múltiplos atores, ao questionar os limites dos métodos tradicionais baseados em causalidades diretas e testes de hipóteses. Para Lejano, tais métodos impedem a compreensão da política tal como ela ocorre no cotidiano institucional, sendo vivida, reinterpretada e disputada por diferentes sujeitos.

Compartilhando dessa perspectiva, Gussi (2008; 2016) também oferece contribuições relevantes ao compreender a trajetória de uma política pública como um processo histórico e institucional marcado por continuidades, rupturas e rearranjos. Nessa leitura, decisões, práticas e interpretações produzidas pelos diferentes atores vão conformando a política ao longo do tempo, reforçando a ideia de que ela não pode ser entendida como um produto fechado, mas como uma construção processual, atravessada por disputas, contextos e reinterpretações. Essa opção analítica afasta-se de leituras normativas ou excessivamente prescritivas e permite compreender a PopRuaJud como um processo em movimento, coerente com os pressupostos da Avaliação em Profundidade e com os objetivos desta pesquisa.

2.2 Definição da abordagem metodológica da pesquisa, estratégias e técnicas de coletas de dados

A pesquisa caracteriza-se como de natureza qualitativa, por buscar compreender, em profundidade, os significados, interpretações e experiências dos sujeitos envolvidos na construção e implementação da Política Nacional Judicial de Atenção às Pessoas em Situação de Rua e suas Interseccionalidades (PopRuaJud). Embora a centralidade da análise seja qualitativa, a pesquisa também incorpora dados quantitativos secundários, com o objetivo de contextualizar o fenômeno e ampliar a consistência analítica.

Na perspectiva de Minayo (2007), a investigação qualitativa, no domínio das ciências sociais, permite a compreensão de fenômenos que transcendem os dados mensuráveis, focando nos sentidos, nas intenções, nos valores e nas interpretações subjetivas presentes nas dinâmicas relacionais. Para a autora, tal abordagem imerge no universo dos símbolos e representações, uma camada da realidade que não é aparente e que demanda ser revelada e traduzida, prioritariamente, a partir da ótica dos próprios sujeitos envolvidos no estudo.

A pesquisa documental concentrou-se na análise de materiais institucionais produzidos pelo Conselho Nacional de Justiça, especialmente no período de 2020 a 2025, incluindo resoluções, relatórios, registros de eventos, documentos do Observatório dos Direitos Humanos e do Comitê Nacional e Local PopRuaJud. Esses documentos foram analisados não apenas como registros formais, mas como expressões de diagnósticos institucionais, categorias de entendimento e disputas que atravessam a construção da política.

A pesquisa de campo constituiu etapa fundamental para a compreensão da materialização da política no contexto local. Conforme pontua Minayo (2012), a imersão no campo exige que o pesquisador esteja embasado por teorias, mas que preserve a abertura necessária para confrontá-las com a prática social. Nesse processo, o investigador atua como um sujeito ativo que, ao interagir com os atores sociais, não apenas descreve o que vê, mas produz um olhar crítico e reflexivo frente ao objeto estudado.

Como instrumentos de coleta de dados, foram utilizadas entrevistas semiestruturadas com atores envolvidos na formulação, implementação e acompanhamento da política, bem como com participantes de ações vinculadas à PopRuaJud. A escolha por essa técnica justificou-se porque “facilita a abordagem e assegura, sobretudo aos investigadores menos experientes, que suas hipóteses ou seus pressupostos serão cobertos na conversa” (Minayo, 2014, p. 267).

Minayo e Costa (2018) definem a entrevista como uma técnica que faz uso da palavra, não apenas no sentido de coletar depoimentos, mas de interpretar as narrativas em conjunto com a observação do cenário institucional, desenvolvendo uma conversa com finalidade que permite desvelar as práticas, as omissões e os sentidos que compõem o cotidiano

da política, transformando a interlocução em uma ferramenta de análise da realidade social que vai além do conteúdo verbalizado

2.3 Local da pesquisa

Dada a natureza intersetorial e itinerante da Política Nacional Judicial de Atenção às Pessoas em Situação de Rua (PopRuaJud), o locus desta investigação não se circunscreve a uma unidade institucional isolada ou a um edifício administrativo específico. A pesquisa assume o município de Fortaleza/CE como seu território de análise, compreendendo-o como um espaço de convergência de fluxos institucionais, políticos e sociais.

A escolha de Fortaleza como cenário justifica-se por ser o espaço de inserção da pesquisadora à época do início da pesquisa, bem como por ser o território onde a política se materializa através da atuação do Comitê Local, que agrega diferentes ramos do Judiciário (JFCE, TRT-7 e TJCE), e onde se manifestam as demandas da população em situação de rua. Portanto, o local da pesquisa é compreendido como um "circuito" que percorre desde os gabinetes e salas de reunião dos tribunais até os espaços públicos onde ocorrem os mutirões e seminários.

Essa delimitação territorial está em consonância com a proposta da Avaliação em Profundidade (RODRIGUES, 2008), que exige que o pesquisador considere a historicidade e as especificidades locais como elementos centrais para a compreensão do impacto e da trajetória das políticas públicas. Assim, Fortaleza é o campo de forças onde se observa o encontro entre a norma jurídica nacional e as chagas sociais da realidade urbana cearense.

2.4 Sujeitos envolvidos

No tocante a realização das entrevistas, a definição dos participantes da pesquisa orientou-se pelo critério de abrangência das diferentes representações que compõem o Comitê Local PopRuaJud, buscando contemplar a diversidade de atores institucionais e sociais envolvidos na política. Nesse sentido, foram empreendidos esforços para a realização de entrevistas com dois membros do Poder Judiciário, quatro representantes dos movimentos sociais da população em situação de rua, dois representantes do Poder Executivo e dois participantes do Seminário PopRuaJud, estes últimos atuantes como voluntários nos mutirões de cidadania vinculados à política.

A definição do número de participantes (n=10) orientou-se pelo critério de representatividade social, em detrimento da representatividade estatística. Conforme preceitua Minayo (2012), na pesquisa qualitativa, o privilégio é dado a informantes-chave que detêm os atributos que o pesquisador pretende conhecer. Assim, a escolha quantitativa buscou contemplar a diversidade de atores institucionais e sociais que compõem o Comitê Local PopRuaJud. Sobre o quantitativo entrevistado, o número de dez participantes mostrou-se condizente com o cronograma e a viabilidade operacional deste Mestrado Profissional, sem prejuízo à densidade analítica exigida para a compreensão das tensões institucionais em Fortaleza.

Nesse sentido, o grupo foi composto por dez entrevistados, distribuídos estrategicamente da seguinte forma:

- a) Poder Judiciário (02 representantes): Justifica-se pela necessidade de apreender a lógica de formulação e a visão estratégica dos magistrados e servidores que lideram a implementação da Resolução nº 425/2021 em Fortaleza;
- b) Movimentos Sociais da PSR (04 representantes): O maior peso quantitativo conferido aos representantes do segmento da PSR por serem os sujeitos da política, por considerar importante o protagonismo dos sujeitos desta pesquisa. Foram mobilizados todos os membros desse segmento que compõem o comitê local, a saber: Rede de Catadores; Movimento Nacional da População de Rua (MNPR); Pastoral do Povo da Rua e Movimento Nacional de Luta em Defesa da População;
- c) Poder Executivo (02 representantes): A inclusão de gestores da rede socioassistencial municipal visa identificar os limites da intersetorialidade, observando como o sistema de justiça se articula (ou se choca) com as políticas de assistência e saúde já existentes no território.
- d) Participantes do Seminário/Voluntários (02 representantes): Estes atores funcionam como observadores da "ponta" da política. Por atuarem nos mutirões de cidadania, oferecem uma visão sobre a eficácia operacional da PopRuaJud e o impacto imediato das ações de documentação e atendimento.

Contudo, em razão das limitações de acesso e disponibilidade dos interlocutores, as entrevistas foram plenamente efetivadas com quatro sujeitos: um representante do Poder Judiciário, três representantes dos movimentos sociais e um participante do seminário. Ainda que o número de entrevistas realizadas tenha sido inferior ao inicialmente previsto, a seleção dos participantes garantiu a presença de diferentes perspectivas, possibilitando a construção de uma análise qualitativa consistente.

2.5 Método de análise dos dados

Para o tratamento e análise dos dados, foi utilizada a técnica de análise de conteúdo, conforme proposta por Bardin (2009). Essa técnica permitiu a organização, categorização e interpretação sistemática das informações, possibilitando a identificação de sentidos, padrões e contradições presentes nos discursos dos participantes e nos documentos analisados. A análise foi desenvolvida em três etapas: pré-análise, exploração do material e interpretação dos resultados, articulando o material empírico às categorias teóricas da pesquisa. Dessa forma, a partir da articulação entre o referencial teórico e os dados colhidos no campo, foram delineadas três categorias centrais que orientam a análise dos resultados. Tais categorias, apresentadas no Quadro 2, buscam captar desde a gênese normativa da política até os sentidos produzidos pelos atores no território de Fortaleza.

Quadro 2 - Categorias de análise

Categoria de Análise	Foco Analítico
A Gênese da Política: Entre a Omissão Estatal e a Indução Judicial	Análise das determinações históricas e sociais que impulsionaram a criação da política, destacando a indução do Judiciário perante a insuficiência das respostas do Executivo. Examina a contradição e as limitações de uma política gestada em um Poder que não detém a função constitucional de criar políticas públicas, mas que busca garantir visibilidade institucional a grupos marginalizados.
Arranjos e Desafios da Implementação no Território	Investigação do arranjo institucional e da articulação intersetorial no âmbito local, observando os limites técnicos, orçamentários e burocráticos que tensionam a efetivação das decisões judiciais no cotidiano da rede socioassistencial.
Sentidos, Disputas e Protagonismos na Participação Social	Exame das narrativas e subjetividades dos atores envolvidos, focando na ruptura com lógicas tutelares e na valorização do protagonismo de movimentos sociais e recortes de gênero e raça como elementos de humanização e democratização da política.

Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

Complementarmente, assume-se a perspectiva de Minayo (2014), para quem a análise qualitativa exige um posicionamento crítico. Isso significa que o pesquisador não deve apenas descrever o que é dito, mas “ultrapassar o nível do senso para desvelar as estruturas de significação, as motivações e as ideologias subjacentes aos textos e falas (MINAYO, 2014)”. Assim, a análise aqui proposta busca acessar o que está nas entrelinhas das narrativas sobre a PopRuaJud em Fortaleza.

2.6 Dificuldades encontradas

No decorrer do percurso metodológico, a pesquisa enfrentou algumas dificuldades que se constituem como elementos relevantes para a compreensão do próprio processo investigativo. Enquanto pesquisadora reconheço que toda investigação é atravessada por escolhas, recortes e condicionantes que precisam ser explicitados como parte do próprio processo de produção do conhecimento. A principal limitação esteve relacionada à necessidade de deslocamento geográfico da pesquisadora durante o curso da investigação, em decorrência de questões pessoais, o que implicou sua saída da cidade onde se desenvolvia o campo empírico. Tal circunstância dificultou a continuidade do contato presencial com os atores envolvidos na implementação da política, bem como a imersão direta no território.

Diante desse cenário, foram adotadas estratégias metodológicas mediadas por tecnologias digitais, que possibilitaram a continuidade da pesquisa. As entrevistas foram realizadas predominantemente por meio da plataforma Microsoft Teams, além de chamadas de vídeo e áudio realizadas via WhatsApp, sempre mediante consentimento prévio dos participantes para gravação. A utilização de diferentes ferramentas de comunicação mostrou-se necessária em função das condições de acesso dos interlocutores, uma vez que nem todos dispunham de familiaridade ou disponibilidade para utilização de plataformas digitais específicas.

Outra dificuldade significativa esteve relacionada à seleção e ao acesso aos participantes da pesquisa, especialmente no que se refere à representação dos movimentos sociais. A composição do Comitê Local, formado majoritariamente por representantes institucionais, revelou uma participação reduzida de atores vinculados diretamente à população em situação de rua, o que se refletiu também nas dificuldades de contato e adesão à pesquisa. Apesar dos esforços empreendidos, nem todos os atores inicialmente previstos puderam participar, seja por indisponibilidade, seja por limitações de acesso.

Ainda no tocante às limitações encontradas, ressalto ainda limite decorre do caráter recente e inovador do objeto de estudo, uma vez que a PopRuaJud se constitui como uma política pública ainda em construção, com escassa produção acadêmica sistematizada, o que exigiu maior investimento na análise documental e na escuta dos sujeitos envolvidos como estratégias centrais de investigação.

2.7 Procedimentos éticos

Esta pesquisa pautou-se rigorosamente pelos princípios éticos que regem as investigações com seres humanos (Resoluções nº 466/12 e nº 510/16 do CNS). Todos os participantes das entrevistas assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), sendo-lhes garantido o direito ao anonimato, à retirada do consentimento a qualquer momento e ao sigilo absoluto sobre informações sensíveis.

Mais do que um requisito formal, a dimensão ética desta pesquisa funde-se ao seu compromisso social: o de não reduzir a população em situação de rua a meros objetos de estudo ou dados estatísticos. Reconhecem-se, aqui, sujeitos históricos cujas trajetórias a PopRuaJud se propõe a alcançar, o que impõe a esta política o dever ético de transitar da formalidade jurídica para a garantia efetiva de visibilidade e de direitos fundamentais.

3. A RUA COMO LUGAR DE (DES)IGUALDADE

O relatório da Organização Mundial da Saúde (OMS, 2022) indica que o Brasil esteve entre os países mais impactados pela pandemia de Covid-19 na região da América Latina e Caribe, figurando também entre os mais atingidos no cenário global. O país registrou mais de 22 milhões de casos confirmados da doença e apresentou o segundo maior número de óbitos por Covid-19 no mundo. No mesmo período a Fiocruz (2022) apontou que a pandemia de Covid-19 produziu repercussões que ultrapassaram as questões biomédicas e epidemiológicas, configurando “impactos sociais, econômicos, políticos, culturais e históricos sem precedentes na história recente”.

Os dados revelam que a pandemia da Covid-19 operou como um evento crítico que não apenas agravou desigualdades sociais historicamente constituídas, mas também tornou visíveis, de forma incontornável, as condições de vida de grupos que já se encontravam em situação de extrema desproteção social. Entre esses grupos, a população em situação de rua emergiu como um dos segmentos mais profundamente afetados pelas medidas sanitárias adotadas a partir de 2020, sobretudo pela centralidade atribuída ao isolamento social e à recomendação do “ficar em casa” como principal estratégia de proteção à vida. Para aqueles cuja existência cotidiana se dá nos espaços públicos, sem acesso regular à moradia, renda, serviços e redes de proteção, tais orientações revelaram não apenas sua inaplicabilidade prática, mas também a distância entre a formulação abstrata de direitos e as condições concretas de sua efetivação.

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2020) destaca que a pandemia impôs grandes desafios às políticas voltadas à população em situação de rua, exigindo a intensificação de ações de apoio aos grupos mais vulneráveis, especialmente no que se refere à subsistência, à saúde, ao isolamento e ao distanciamento social.

Nesse sentido, a pandemia não criou a situação de rua, mas intensificou e expôs processos estruturais de desigualdade, desproteção social e negação de direitos que já atravessavam a experiência da população em situação de rua. A rua, mais do que um espaço físico, configura-se como um lugar socialmente produzido, marcado por relações de exclusão, estigmatização e invisibilização, mas também por estratégias de sobrevivência, resistências e formas próprias de sociabilidade. É nesse espaço ambíguo, simultaneamente de pobreza extrema e de produção de vida, que se inscrevem as trajetórias dos sujeitos que vivem da e na rua.

Compreender a rua como lugar de (des)igualdade implica reconhecer que a população em situação de rua vivencia uma condição social atravessada por múltiplas privações, que

extrapolam a ausência de moradia e se expressam na dificuldade de acesso a políticas públicas, à proteção social, à saúde, à assistência e, de modo particularmente agudo, ao sistema de justiça. A pandemia evidenciou como essas barreiras se aprofundam em contextos de crise, revelando os limites das respostas estatais tradicionais e tensionando o próprio princípio constitucional da igualdade, quando confrontado com realidades marcadas por desigualdades estruturais.

É a partir dessa compreensão que este capítulo se propõe a analisar a população em situação de rua como expressão das desigualdades sociais contemporâneas, articulando a produção social da situação de rua, os processos de desproteção social e os obstáculos históricos ao acesso à justiça. Ao situar a rua como espaço de (des)igualdade, busca-se fundamentar social e politicamente a necessidade de políticas públicas específicas, como a PopRuaJud, compreendida nesta pesquisa como uma resposta institucional que emerge justamente quando a crise pandêmica explícita, de forma dramática, a insuficiência da igualdade formal e a urgência de mecanismos capazes de materializar direitos para aqueles que historicamente permanecem à margem das instituições.

2.2 A produção social da situação de rua na sociedade capitalista

A Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPR), instituída em 2009 pelo Decreto nº 7.053, define a População em Situação de Rua (PSR) como um grupo heterogêneo que compartilha a vivência da pobreza extrema, o rompimento ou a fragilização de vínculos familiares, a ausência de moradia regular e o uso de espaços públicos ou áreas degradadas como local de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente. Essa definição evidencia que a situação de rua está diretamente associada a condições profundas de desproteção social e à privação de recursos materiais essenciais para a manutenção da vida.

Contudo, para além dessa caracterização normativa, a população em situação de rua deve ser compreendida como um fenômeno social complexo, cuja análise exige ultrapassar explicações simplificadoras e reconhecer os processos estruturais que a produzem e a mantêm ao longo do tempo. Longe de se configurar como um acontecimento isolado ou fortuito, a vivência nas ruas expressa a combinação de desigualdades históricas relacionadas ao trabalho, à renda, à moradia e à fragilização das políticas de proteção social, inserindo-se em dinâmicas mais amplas de exclusão social.

Nesse sentido, é importante destacar que a população em situação de rua constitui uma expressão da questão social. Embora se apresente de forma particularmente visível na contemporaneidade, não se trata de um fenômeno exclusivo do século XXI. Conforme analisa

Netto (2006; 2001) a emergência da questão social ocorre ainda no século XIX, associada ao pauperismo produzido no contexto da industrialização inglesa. Para o autor, a pobreza passa a assumir um caráter historicamente novo, na medida em que cresce justamente em um período de ampliação da capacidade social de produção de riquezas.

Netto (2001) aponta que, diferentemente das formações sociais anteriores, nas quais a pobreza estava vinculada a contextos generalizados de escassez, no capitalismo ela se relaciona à apropriação desigual dos bens socialmente produzidos. Nesse cenário, amplos contingentes da população são privados do acesso a bens e serviços e, inclusive, das condições materiais de vida que anteriormente possuíam. Essa contradição entre produção social da riqueza e reprodução da pobreza constitui o núcleo da questão social e contribui para compreender a permanência e o agravamento de situações extremas de exclusão, como a vivência nas ruas.

Essa dinâmica insere-se no modo de funcionamento da sociedade capitalista, que conforma uma sociabilidade na qual todas as relações sociais e de produção são profundamente influenciadas pela lógica da acumulação. As transformações impostas por esse sistema incidem diretamente sobre a intensificação das expressões da questão social, uma vez que, como afirma Iamamoto (2015, p. 155) “ela é indissociável da sociabilidade capitalista”. Sob essa mesma ótica, a partir da leitura marxiana da chamada lei geral da acumulação capitalista, Netto (2001) evidencia que a questão social não é um efeito secundário ou transitório do capitalismo, mas um elemento constitutivo de sua própria dinâmica. O desenvolvimento capitalista produz, de forma necessária, diferentes expressões da questão social em cada estágio histórico, uma vez que a ampliação da riqueza social ocorre simultaneamente à produção de pobreza e desigualdades. Assim, a questão social não pode ser dissociada do capitalismo enquanto forma dominante de organização da vida social, sendo impossível suprimir suas manifestações sem alterar a própria estrutura desse modo de produção.

É nesse contexto que se compreende o núcleo material da questão social. Na sociedade capitalista, a força de trabalho de uma parcela expressiva da população, desprovida de meios próprios para garantir sua subsistência, é vendida a uma minoria detentora dos meios de produção. Embora a produção se realize de forma coletiva, seus frutos são apropriados privadamente, restando aos trabalhadores apenas o mínimo necessário à sua reprodução social. Esse movimento contraditório, entre produção social e apropriação privada, constitui o fundamento das desigualdades e das lutas sociais que atravessam a sociabilidade capitalista, conforme sintetiza Iamamoto:

A gênese da questão social na sociedade burguesa deriva do caráter coletivo da produção contraposto à apropriação privada da própria atividade humana – o trabalho –, o trabalho das condições necessárias à sua realização, assim como de seus frutos.

[...] Assim, a questão social condensa o conjunto das desigualdades e lutas sociais, produzidas e reproduzidas no movimento contraditório das relações sociais, alcançando a plenitude de suas expressões e matizes em tempo de capital fetiche (IAMAMOTO, 2015, p. 155).

Essa compreensão é aprofundada por Iamamoto (2001), ao afirmar que a obtenção dos meios de vida, fundamentais para a sobrevivência e a reprodução social, não ocorre de forma direta nem depende exclusivamente do esforço individual. Trata-se de um processo mediado por relações sociais complexas que condicionam o acesso dos indivíduos às condições necessárias para satisfazer suas necessidades básicas. Na sociedade capitalista, essas mediações organizam-se principalmente em torno do intercâmbio de mercadorias, de modo que o acesso a bens essenciais, como alimentos, moradia e vestuário, depende da inserção no circuito de produção e troca.

Entretanto, como ressalta a autora, os trabalhadores não detêm controle sobre as regras desse intercâmbio. Preços, formas de distribuição e acesso aos meios de vida são definidos por mecanismos de mercado e por estruturas econômicas que escapam ao controle daqueles que produzem a riqueza social. Essa ausência de controle sobre o próprio processo de vida aprofunda situações de dependência e risco social, criando bases estruturais para a reprodução das desigualdades sociais.

É nesse contexto que se produzem e se perpetuam profundas desigualdades. A forma como a riqueza é organizada e distribuída na sociedade capitalista concentra recursos e oportunidades em determinados grupos, ao mesmo tempo em que marginaliza amplos segmentos da população. Como resultado, muitos indivíduos e famílias são empurrados para condições de extrema pobreza. Sem acesso ao trabalho formal, aos meios de produção ou a uma renda suficiente para garantir uma inserção digna no circuito mercantil, esses sujeitos veem comprometida a própria possibilidade de sobrevivência. Para Iamamoto (2001), essa condição não deve ser interpretada como falha individual, mas como resultado de um modelo social que produz exclusões de forma sistemática.

Nessa mesma direção, Silva (2009) afirma que a população em situação de rua está diretamente relacionada à estrutura da sociedade capitalista e ao seu modo de produção e reprodução social. Para a autora, esse segmento expressa a própria questão social, uma vez que as transformações do capitalismo influenciam diretamente suas formas de existência. A expansão da lógica do capital, marcada pela precarização do trabalho e pelo enfraquecimento das políticas sociais, intensifica as desigualdades e contribui para o crescimento do número de pessoas que passam a ocupar os espaços urbanos em condições de extrema precariedade.

A relação entre acumulação capitalista e pauperismo é explicitada por Silva (2009), ao retomar a análise marxiana sobre a superpopulação relativa e o exército industrial de reserva. Segundo a autora:

Quanto maior é a acumulação (riqueza social), maior é o contingente absoluto do proletariado e a capacidade produtiva de seu trabalho, tanto maior é o exército industrial de reserva. Quanto maior é o exército industrial de reserva em relação ao exército industrial em atividade, maior é a superpopulação relativa. Está é mais miserável quanto menos é absorvida pelo mercado de trabalho. Quanto maior a superpopulação relativa e o exército industrial de reserva, maior é o pauperismo (SILVA, 2009, p. 67).

Dessa forma, o fenômeno da população em situação de rua, especialmente nos grandes centros urbanos, configura-se como expressão do pauperismo produzido pelo próprio sistema econômico, uma vez “uma vez que estes se configuram a partir de uma parte da população que não interessa ao capital nem como força de trabalho, nem como consumidor” (FILHO e OLIVEIRA, 2014).

Silva (2009) aprofunda essa análise ao situar a origem histórica da população em situação de rua nos processos de expropriação violenta que marcaram a formação do capitalismo, especialmente durante a industrialização europeia. Segundo a autora, muitos trabalhadores expropriados não foram absorvidos pelo mercado de trabalho nascente, transformando-se em mendigos, vagabundos e ladrões, categorias nas quais se inscrevem, historicamente, as pessoas em situação de rua. A reprodução desse fenômeno ocorre por meio da criação contínua de uma superpopulação relativa, cujo movimento responde às necessidades de expansão do capital. Assim, o capitalismo dependente da força coletiva de trabalho reproduz incessantemente uma população sobrando, “cria o necessitado, o desamparado e a tensão permanente da instabilidade na luta pela vida de cada dia” (Yazbek, 2006, p. 63).

A partir dos autores abordados, é possível compreender a estreita relação entre a população em situação de rua e a sociabilidade capitalista. Trata-se de um sistema que produz e dissemina a pobreza de forma estrutural, lançando parcelas da população em condições nas quais sequer estratégias mínimas de sobrevivência nos moldes capitalistas se tornam viáveis, restando como alternativa a vivência nas ruas dos centros urbanos.

Nesse sentido, a rua pode ser compreendida como o ponto de chegada de trajetórias sociais marcadas por exclusões cumulativas. Essas trajetórias envolvem perdas sucessivas, tanto de ordem subjetiva, como o rompimento de vínculos familiares, quanto de ordem objetiva, como a precarização ou perda do trabalho, a ausência de políticas habitacionais eficazes e o acesso limitado a direitos sociais fundamentais. O acúmulo dessas perdas ao longo do tempo empurra indivíduos e famílias para situações de extrema pobreza.

Escorel (1999) destaca que a população em situação de rua resulta de um processo de exclusão social que reduz o indivíduo à luta permanente pela sobrevivência cotidiana, restringindo o exercício pleno de suas potencialidades. Ainda que essas trajetórias não sejam homogêneas, compartilham o fato de serem atravessadas por processos estruturais que limitam as possibilidades de uma vida social estável.

Além das condições de vida produzidas pela sociabilidade capitalista, o caráter tardio, fragmentado e insuficiente das políticas sociais no Brasil também contribui para a intensificação da pobreza e da exclusão social. Como apontam Behring e Boschetti (2011), a constituição de um sistema de proteção social no país ocorreu de forma limitada e contraditória, marcada por avanços pontuais e longos períodos de negação de direitos à classe trabalhadora. Mesmo após a institucionalização de direitos sociais na Constituição Federal de 1988, esses direitos passaram a conviver com processos contínuos de restrição, focalização e precarização, comprometendo sua capacidade de garantir condições mínimas de vida digna para amplos segmentos da população.

À luz das reflexões desenvolvidas até aqui acerca da sociabilidade capitalista, das formas de organização da produção e das mediações que condicionam o acesso aos meios de vida, torna-se possível compreender a situação de rua como resultado de um processo socialmente produzido. Não se trata, portanto, de uma condição aleatória ou desvinculada das estruturas sociais, mas de uma expressão concreta das formas de precarização da vida e de enfraquecimento dos mecanismos de proteção social. Nesse contexto, a rua passa a se configurar como um espaço possível de sobrevivência diante da falência ou insuficiência dos mecanismos institucionais de proteção.

Sem recursos materiais e com acesso restrito a direitos, as pessoas em situação de rua buscam no movimento da vida urbana, na circulação de pessoas e nas atividades econômicas informais, os meios para garantir o sustento diário. Como observa Bursztyrn (2000, p. 43), esses sujeitos “sobrevivem de esmolas, da caridade pública ou de pequenos furtos, mas podem também desempenhar atividades econômicas úteis”.

Compreender a situação de rua a partir dessa perspectiva implica reconhecer que a rua é socialmente produzida, resultado de escolhas políticas, arranjos econômicos e limites institucionais, e não um “acidente” ou uma condição desvinculada das estruturas sociais. Essa leitura permite deslocar o foco de explicações individualizantes e moralizantes para uma análise crítica que evidencia as responsabilidades do Estado e da sociedade na produção e manutenção das desigualdades que atravessam a experiência da população em situação de rua.

3.2 Desproteção social e crise pandêmica

A compreensão da situação de rua como fenômeno socialmente produzido permite avançar para a análise dos processos de precarização da proteção social que atravessam, de forma particularmente intensa, as trajetórias da população em situação de rua. No contexto brasileiro, tais processos estão diretamente relacionados às transformações recentes do Estado e das políticas sociais, marcadas por restrições, focalizações e fragilizações dos direitos historicamente conquistados. Behring e Boschetti (2011) apontam que o conjunto de direitos assegurados na Constituição Federal de 1988 passou a ser progressivamente submetido à lógica do capital, sofrendo reduções e reconfigurações orientadas por critérios de seletividade e privatização, o que produziu uma significativa defasagem entre os direitos formalmente reconhecidos e sua efetivação concreta.

As autoras destacam que a tendência predominante no âmbito das políticas públicas tem sido a restrição e a redução de direitos sociais, com a transformação das políticas sociais em ações cada vez mais pontuais, compensatórias e focalizadas nos efeitos mais agudos da pobreza. Segundo Behring e Boschetti (2011), essa orientação, articulada a uma política econômica regressiva, produziu impactos profundamente negativos sobre a sociedade brasileira, “intensificando e dramatizando as expressões objetivas da questão social”, sobretudo entre os segmentos historicamente mais afetados pela estrutura capitalista.

À luz desse entendimento, Aldaíza Sposati (2018) aprofunda a análise ao afirmar que a desproteção social no Brasil não decorre apenas de falhas pontuais na oferta de políticas públicas, mas de um processo histórico de enfraquecimento dos sistemas de proteção social. Nesse percurso, a proteção deixa de operar como direito universal e passa a assumir caráter residual, seletivo e insuficiente, constantemente tensionado pelos valores e exigências da sociedade do capital. Mesmo quando presentes, as políticas sociais não conseguem assegurar plenamente os direitos, pois se encontram submetidas a limites estruturais que comprometem sua capacidade de prevenir e reparar situações de fragilidade, dependência e vitimização social.

Nessa mesma direção, Almeida (2016) contribui ao explicitar que nesse contexto de insuficiência da proteção social, se materializa o seu oposto, a desproteção social, que deve ser compreendida como produto da ineficácia estatal, intensificada pela lógica neoliberal que redefine o papel do Estado e transfere para os indivíduos e para as famílias responsabilidades que deveriam ser públicas. Para a autora, esse movimento não implica a completa ausência do Estado, mas sim sua atuação seletiva e restritiva, que fragiliza os sistemas de proteção social e desloca os riscos sociais para os próprios sujeitos. Assim, a desproteção não se configura como

falha individual, mas como expressão de escolhas políticas que limitam a efetividade dos direitos sociais e aprofundam as desigualdades existentes.

Aqui cabe sinalizar a crueldade dessa tendência, uma vez que desloca o “enfrentamento” das situações de risco social da esfera coletiva (pública e estatal) para a esfera individual, as questões sociais passam a ser vistas como problemas dos sujeitos. Esse movimento limita a superação das desigualdades e, no máximo, contemplará intervenções paliativas do Estado, produzindo a manutenção das desigualdades sociais e das mazelas trazidas por elas.

Nesse sentido, a noção de desproteção social, conforme Almeida, reforça a luta contra a individualização das situações de desproteção ao tensionar a lógica que desloca para os sujeitos a responsabilidade por condições produzidas estruturalmente. Ao incorporar essa compreensão, supera-se a leitura dessas condições de desigualdade social como um problema estritamente individual, reposicionando-a como expressão da questão social e das escolhas políticas que fragilizam os sistemas de proteção. Assim, a desproteção social é concebida como um elemento que amplia e qualifica o debate sobre processos de vulnerabilização social, ao evidenciar seus determinantes coletivos e institucionais.

No caso da população em situação de rua, esses processos de desproteção manifestam-se de forma extrema e cumulativa. A fragilidade ou inexistência de vínculos com o mercado de trabalho formal, a ausência de moradia, o acesso precário à renda e as dificuldades de inserção nos serviços públicos reduzem significativamente as possibilidades de proteção oferecidas pelo Estado. Essas condições produzem um cenário de desproteção social, no qual os sujeitos se encontram mais expostos a riscos sociais, sanitários e institucionais, com reduzida capacidade de acessar mecanismos formais de garantia de direitos.

A crise sanitária provocada pela pandemia da Covid-19 intensificou de maneira abrupta esses processos de desproteção social. As medidas adotadas a partir de 2020, como o isolamento social, a restrição de circulação e a reorganização dos serviços públicos, impactaram de forma profundamente desigual os diferentes grupos sociais, atingindo de maneira mais severa aqueles que já vivenciavam condições de extrema precariedade. Para a população em situação de rua, a orientação do “ficar em casa” evidenciou sua completa inviabilidade material, ao pressupor a existência de uma condição de moradia inexistente e desconsiderar as especificidades desse segmento social, como aponta Yazbek (2012; 2018) ao tratar das desigualdades no acesso à proteção social.

Nesse contexto, agravaram-se dificuldades historicamente enfrentadas pela população em situação de rua, como o acesso à alimentação, à higiene, à saúde, à assistência social e a políticas emergenciais de renda. A redução ou interrupção de serviços, o fechamento de

equipamentos públicos e a reorganização das redes de atendimento aprofundaram a sensação de abandono institucional e ampliaram situações de violação de direitos. A pandemia, portanto, não criou a desproteção vivenciada por essa população, mas acentuou e tornou mais visíveis as fragilidades estruturais dos sistemas de proteção social, expondo seus limites em contextos de crise.

No cenário social trazido pela pandemia de Covid-19, estudos apontam a intensificação da situação de pobreza vivenciada por muitos brasileiros em decorrência das consequências que a crise de saúde apresentou na esfera social. O Instituto de Pesquisas e Estudos Aplicados – IPEA (2022), publicou um levantamento da estimativa da população em situação de rua para o período compreendido entre 2012 e 2020, e nos trouxe a informação do aumento alarmante da população em situação de rua no Brasil no último ano contemplado pela pesquisa. Os dados apontaram que a PSR cresceu numa magnitude espantosa a partir do ano de 2020 em decorrência da pandemia de Covid-19.

Além disso, a crise pandêmica evidenciou a insuficiência de respostas estatais fragmentadas e pouco articuladas para lidar com situações de desproteção social extrema. A ausência de políticas integradas e sensíveis às condições concretas de vida da população em situação de rua revelou a dificuldade do Estado em garantir proteção social efetiva a esse grupo, mesmo diante de uma emergência sanitária de proporções globais. Tal cenário ampliou desigualdades já existentes e reforçou a necessidade de respostas institucionais capazes de articular diferentes políticas públicas e de reconhecer as especificidades desse segmento social.

Na obra *Vidas Roubadas: sofrimento social e pobreza* de Pinzani e Rego (2025), que apresenta um balanço da pobreza no Brasil na última década, analisa o contexto brasileiro da pandemia da Covid-19 como um evento marcado por uma profunda crise das estruturas públicas de cuidado e por uma gestão estatal caracterizada pela “extrema crueldade social”. Para os autores, a devastação de vidas no país não se explica apenas pelos efeitos clínicos do vírus, mas também pela combinação entre fragilização prévia das instituições públicas e o enfraquecimento dos valores democráticos que deveriam sustentar respostas sociais eficazes. Nesse sentido, a crise sanitária não só escancarou desigualdades estruturais, como também evidenciou os custos humanos de escolhas políticas que desconsideraram as desigualdades de base, ampliando o sofrimento de grupos já expostos à precariedade, como a população em situação de rua, e tornando ainda mais nítida a insuficiência das respostas estatais em contextos de desproteção social extrema:

No caso brasileiro, tentar naturalizar a tragédia foi o cínico caminho encontrado no nível discursivo para justificar a inoperante crueldade do governo ou até mesmo sua adoção de métodos não científicos e danosos. Afora isso tudo, diante das ruínas estatais

o ataque epidêmico encontrou populações muito mais empobrecidas e vulnerabilizadas por anos de desmonte das políticas públicas, de desemprego e precarização dos trabalhos e das vidas das grandes maiorias sociais (Pinzani e Rego, 2025, p.19).

Dessa forma, a pandemia da Covid-19 configurou-se como um evento crítico que tensionou os limites das políticas de proteção social e evidenciou, de maneira dramática, as condições de desproteção extrema vivenciadas pela população em situação de rua. Ao aprofundar processos de desproteção social já em curso, a crise sanitária expôs a distância entre direitos formalmente reconhecidos e sua efetivação concreta, criando um contexto no qual se intensificam as demandas por respostas institucionais mais abrangentes, integradas e sensíveis às desigualdades estruturais

Dentre as poucas medidas de enfrentamento empreendidas pelo governo federal podemos citar o auxílio emergencial, que se configurou como uma política de transferência direta de renda destinada a mitigar os impactos econômicos da crise sanitária. Essa talvez tenha sido a principal medida de proteção social adotada no país, contudo efetivamente grande parte da população em situação de rua (PSR) encontrou dificuldades para acessar o benefício.

Segundo Natalino e Pinheiro (2020), o processo burocrático imposto pelo Estado acabou por aprofundar a exclusão social de grupos já marginalizados. Mesmo diante de uma medida emergencial, a lógica documental e tecnológica manteve barreiras históricas para a PSR, inviabilizando o acesso a um direito que poderia minimizar os impactos da pandemia em sua subsistência. Tal constatação dialoga com a análise de Escorel (1999), que aponta a exclusão como elemento estrutural na vida da população em situação de rua, restringindo não apenas a inserção no mercado de trabalho, mas também a possibilidade de usufruir de políticas públicas em momentos críticos.

Esse cenário reforçou a necessidade de repensar a política voltada à PSR não apenas em situações de crise, mas de forma estrutural e contínua. Como destaca Pimentel (2018), a efetivação dos direitos dessa população depende de recursos adequados, vontade política e, sobretudo, da atuação intersetorial que envolva saúde, assistência social, habitação, educação e geração de trabalho e renda. O autor aponta que a integração entre Estado e sociedade civil apresenta-se como condição indispensável para a construção de respostas mais sólidas e sustentáveis, capazes de superar práticas pontuais e fragmentadas.

Portanto, a experiência da pandemia deixou como lição a urgência de estratégias de longo prazo, orientadas não apenas pela lógica emergencial, mas pela garantia da dignidade e dos direitos fundamentais da PSR. O relatório da ONU (2015) já havia enfatizado que a situação

de rua configura uma violação extrema dos direitos humanos, exigindo dos Estados medidas articuladas para a superação dessa condição.

É nesse cenário de agravamento das desigualdades e de visibilização dos limites das respostas estatais tradicionais que se insere a iniciativa do Poder Judiciário de construir uma política específica voltada à população em situação de rua. A PopRuaJud emerge, assim, como expressão de um movimento institucional que reconhece tais limites e busca reorientar práticas judiciais historicamente pouco acessíveis a esse segmento social, aspecto que será aprofundado nos capítulos seguintes.

3.3 A rua como espaço de negação e disputa de direitos

A produção social da situação de rua e o aprofundamento dos processos de desproteção social, intensificados no contexto da crise pandêmica, materializam-se de forma concreta na rua enquanto espaço de negação de direitos. Mais do que um lugar físico, a rua configura-se como um espaço social atravessado por relações de poder, estigmatização e invisibilização institucional, no qual a população em situação de rua enfrenta barreiras sistemáticas ao reconhecimento de sua condição de sujeito de direitos. Conforme analisa Escorel (1999), a experiência da rua é marcada pela suspensão da cidadania e pela negação do pertencimento social, produzindo sujeitos que permanecem à margem das garantias institucionais e do reconhecimento público.

Nesse contexto, a vivência cotidiana da rua é atravessada pela negação do acesso a políticas públicas básicas, como saúde, assistência social, moradia, trabalho e educação, bem como por práticas institucionais que frequentemente reproduzem exclusões e violências simbólicas. A ausência de documentação civil, as exigências burocráticas incompatíveis com a realidade da rua, a falta de endereço fixo e a estigmatização social operam como mecanismos que dificultam ou impedem o acesso a direitos formalmente garantidos. Yazbek (2012; 2018) destaca que tais barreiras expressam a seletividade e a focalização das políticas sociais, que acabam por restringir o acesso dos grupos mais desassistidos à proteção social, transformando a cidadania em uma condição condicionada e instável.

A negação de direitos, contudo, não se expressa apenas pela insuficiência das políticas ou pela precariedade dos serviços, mas também por práticas de controle, disciplinamento e criminalização da pobreza extrema. A presença da população em situação de rua nos espaços urbanos é frequentemente tratada como um problema de ordem pública, e não como expressão das desigualdades estruturais produzidas pelo capitalismo. Nessa direção, Iamamoto (2015)

chama atenção para a forma como o Estado administra a pobreza por meio de mecanismos de controle social, enquanto Wacquant (2001) evidencia a tendência de substituição de políticas de proteção por estratégias repressivas e higienistas, que reforçam a marginalização e a exclusão dos segmentos mais pauperizados.

Paradoxalmente, a rua também se constitui como um espaço de disputa de direitos, no qual emergem estratégias de resistência, formas de organização coletiva e reivindicações por reconhecimento e dignidade. A população em situação de rua não se apresenta como sujeito passivo diante das violações, mas constrói práticas de enfrentamento e luta política. Silva (2009) destaca que esse segmento social se organiza historicamente em torno de reivindicações por direitos, afirmando-se como sujeito político e tensionando o Estado por meio de movimentos sociais e coletivos. Nesse processo, organizações como o Movimento Nacional da População em Situação de Rua e a Pastoral do Povo da Rua desempenham papel central ao denunciar violações, reivindicar políticas públicas e disputar espaços institucionais.

A participação desses atores nos espaços de escuta, debate e construção da Política Nacional Judicial de Atenção às Pessoas em Situação de Rua e suas Interseccionalidades (PopRuaJud) evidencia que a formulação da política foi atravessada por demandas oriundas da própria população em situação de rua e de seus representantes. Essas disputas revelam que, embora marcada pela negação de direitos, a rua não é um espaço de passividade, mas de produção de sentidos, de resistência e de construção de demandas por cidadania, conforme assinalam Escorel (1999) e Silva (2009).

No contexto da pandemia da Covid-19, essas disputas tornaram-se ainda mais visíveis. A intensificação das violações de direitos, associada à precarização dos serviços e à insuficiência das respostas estatais, ampliou a mobilização de atores sociais e institucionais em torno da defesa da população em situação de rua. Sposati (2018) aponta que situações de crise tendem a revelar de forma mais aguda os limites dos sistemas de proteção social, expondo a fragilidade das respostas estatais frente às necessidades dos grupos em situação de pobreza extrema. A crise sanitária, nesse sentido, escancarou a contradição entre a universalidade abstrata dos direitos e sua efetivação concreta para aqueles que vivem da e na rua.

Dessa forma, compreender a rua como espaço simultâneo de negação e disputa de direitos é fundamental para analisar os limites das políticas públicas tradicionais e as tensões que atravessam a atuação do Estado frente à população em situação de rua. Essa compreensão permite evidenciar que as desigualdades vivenciadas por esse segmento não decorrem apenas da ausência de políticas, mas também da forma como as instituições públicas historicamente se relacionam com a rua e com aqueles que a habitam. É a partir desse cenário de negação

persistente e de disputas por reconhecimento que se torna possível compreender, no item seguinte, os obstáculos específicos enfrentados pela população em situação de rua no acesso à justiça e os limites da atuação estatal diante das desigualdades estruturais.

3.4 Acesso à justiça, igualdade formal e desigualdade concreta

O acesso à justiça constitui-se como direito fundamental e condição indispensável para a efetivação dos demais direitos, sendo reconhecido como um dos pilares do Estado Democrático de Direito. A Constituição Federal de 1988 assegura, em seu artigo 5º, que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza”, bem como garante o direito de acesso ao Poder Judiciário para a defesa de direitos e interesses (BRASIL, 1988). No plano normativo, portanto, o ordenamento jurídico brasileiro estabelece a igualdade jurídica e o acesso à justiça como direitos universais. Contudo, quando essa garantia constitucional é confrontada com as condições concretas de vida da população em situação de rua, tornam-se evidentes seus limites práticos. Reis *et al* (2023) destacam que barreiras materiais, institucionais e simbólicas, como a ausência de documentação civil, a exigência de endereço fixo, a burocratização dos procedimentos e a estigmatização social, dificultam ou impedem o exercício efetivo desse direito por sujeitos historicamente atravessados por desigualdades estruturais, revelando a distância entre a igualdade formal proclamada pela lei e a desigualdade concreta vivenciada no cotidiano.

Sadek (2014) aponta que embora a Constituição de 1988 tenha garantido o acesso à justiça esse direito na prática ele é limitado por desigualdades sociais, econômicas e culturais, além da morosidade do Judiciário. A experiência da população em situação de rua evidencia que o acesso à justiça não se esgota na possibilidade abstrata de recorrer ao Judiciário, mas depende de um conjunto de condições materiais, simbólicas e institucionais que viabilizam, ou impedem, o exercício desse direito. A ausência de documentação civil, a exigência de endereço fixo, as barreiras linguísticas e informacionais, a distância física das instituições judiciais e a estigmatização social operam como obstáculos concretos que afastam esse segmento do sistema de justiça. Assim, embora formalmente incluída no rol de sujeitos de direitos, a população em situação de rua permanece, na prática, excluída dos mecanismos institucionais de proteção jurídica.

Nesse sentido, o princípio constitucional da igualdade, quando aplicado de forma abstrata e indiferenciada, mostra-se insuficiente para garantir o acesso à justiça em contextos marcados por desigualdades profundas. A igualdade formal, ao tratar igualmente situações

desiguais, acaba por reproduzir exclusões, uma vez que ignora as condições específicas que atravessam determinados grupos sociais. Para a população em situação de rua, a neutralidade aparente das instituições judiciais frequentemente se traduz em invisibilidade, deslegitimação de demandas e dificuldades persistentes de reconhecimento enquanto sujeito de direitos.

O Poder Judiciário, historicamente estruturado para atender sujeitos inseridos em padrões normativos de cidadania, como a posse de documentos, residência fixa e capacidade de mobilização institucional, apresenta limites evidentes quando confrontado com a realidade da rua. Para Sadek (2014) esses limites se expressam não apenas na dificuldade de acesso físico aos serviços judiciais, mas também na ausência de práticas institucionais sensíveis às trajetórias, temporalidades e desproteções que caracterizam grupos sociais empobrecidos, assim o Judiciário tende a reproduzir, ainda que de forma não intencional, as desigualdades que atravessam o tecido social.

A crise pandêmica da Covid-19 intensificou essas contradições ao escancarar a distância entre a universalidade proclamada dos direitos e sua efetivação concreta. As medidas emergenciais adotadas durante a pandemia evidenciaram que o acesso à justiça pressupõe condições mínimas de existência que não estão garantidas à população em situação de rua. Nesse contexto, tornou-se ainda mais visível a incapacidade das respostas judiciais tradicionais de alcançar sujeitos que vivem à margem das instituições, reforçando a necessidade de reconfiguração das práticas do sistema de justiça. É nesse ponto que se evidencia a tensão central que atravessa esta pesquisa: a constatação de que o próprio Poder Judiciário, ao não conseguir materializar o princípio da igualdade para esse segmento social, vê-se desafiado a criar mecanismos específicos de atuação.

Diante desse cenário, o acesso à justiça passa a ser compreendida não apenas como direito formalmente assegurado, mas como processo social e institucional que exige mediações específicas para se materializar. Para a população em situação de rua, isso implica o reconhecimento de que a igualdade substantiva demanda tratamentos diferenciados e estratégias institucionais capazes de enfrentar as desigualdades concretas. Nesse sentido Sorrentino (2022) afirma que sem políticas específicas, pessoas em situação de rua permanecem invisíveis e excluídas do sistema de justiça e aponta que a Política Nacional Judicial representa um passo importante para romper barreiras burocráticas e institucionais, garantindo que esse grupo vulnerável tenha acesso real e efetivo aos seus direitos.

Assim, a análise do acesso à justiça para a população em situação de rua revela os limites históricos do Judiciário na garantia de direitos em contextos de desproteção social extrema e fundamenta a emergência de políticas públicas judiciais voltadas a esse grupo. A Política

Nacional Judicial de Atenção às Pessoas em Situação de Rua e suas Interseccionalidades (PopRuaJud) insere-se nesse contexto, neste trabalho é entendida como uma resposta institucional que reconhece tais limites e busca reorganizar a atuação do Judiciário frente às desigualdades estruturais que atravessam a experiência da rua. Essa compreensão permite avançar, no capítulo seguinte, para a análise da trajetória institucional da PopRuaJud, examinando seus sentidos, disputas e possibilidades enquanto política que se constituiu.

4 A TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL DA POPRUAJUD

Este capítulo dedica-se à análise da trajetória institucional da Política Nacional Judicial de Atenção às Pessoas em Situação de Rua e suas Interseccionalidades (PopRuaJud), compreendendo-a como um processo histórico, dinâmico e socialmente situado. Em consonância com a perspectiva da Avaliação em Profundidade, a política é aqui examinada não apenas a partir de seus marcos normativos, mas a partir dos percursos, disputas, reorientações e sentidos que se constituem ao longo de sua formulação e implementação, em diferentes contextos institucionais e territoriais.

A PopRuaJud emerge em um cenário marcado pelo agravamento das desigualdades sociais, intensificado pela crise pandêmica da Covid-19, que expôs de forma contundente os limites das respostas institucionais tradicionais diante das demandas da população em situação de rua. Nesse contexto, o reconhecimento, no interior do Poder Judiciário, das barreiras que historicamente dificultam o acesso à justiça desse segmento social impulsionou a formulação de uma política pública judicial inédita, concebida no âmbito do Conselho Nacional de Justiça. Tal movimento representa uma inflexão institucional relevante, na medida em que o Judiciário passa a assumir, de forma explícita, a necessidade de reorganizar suas práticas frente às desigualdades estruturais que atravessam a experiência da rua.

A partir desse marco, o capítulo analisa a PopRuaJud como política em construção, atravessada por diferentes atores, narrativas e disputas, desde sua formulação normativa inicial até os processos de implementação e reformulação que se seguiram. O enfoque na trajetória institucional permite apreender como a política foi sendo tensionada por experiências concretas, por espaços de escuta e participação social e por desafios operacionais identificados ao longo de sua execução, revelando aprendizados institucionais e redefinições de estratégia.

No plano empírico, o capítulo volta-se especialmente para a experiência de implementação da PopRuaJud em Fortaleza/CE, compreendida como expressão singular da territorialização da política, trazendo o resgate da implementação da política no âmbito no CNJ. O seminário local PopRuaJud é analisado como marco inicial desse processo, entendido como uma “situação social” a partir da qual se produzem sentidos, expectativas e articulações entre o sistema de justiça, a rede intersetorial e a população em situação de rua. Além disso, a análise incorpora as percepções de sujeitos envolvidos na política, por meio de entrevistas, buscando compreender como a PopRuaJud é apropriada, reinterpretada e operacionalizada no território.

Ao privilegiar a análise da trajetória institucional da PopRuaJud, este capítulo busca evidenciar que a política não se configura como um modelo homogêneo ou acabado, mas como

um processo marcado por inflexões, limites e potencialidades. Tal abordagem permite compreender a PopRuaJud como uma resposta institucional que ganha corpo diante da ineficácia do Poder Executivo na garantia dos direitos sociais básicos para a população em situação de rua. Longe de representar uma solução ideal, a política evidencia um “estranhamento” institucional, no qual o Judiciário passa a ocupar um espaço que não lhe é próprio. Assim, prepara-se o terreno analítico para discutir os limites de uma política que, embora busque mitigar violações, nasce da fragilidade das estruturas públicas de cuidado e da seletividade do Estado.

4.1 Problematizando a Natureza da PopRuaJud: Entre a Atuação Judicial e a Formulação da Política

A compreensão das políticas públicas no Brasil exige uma articulação entre diferentes abordagens teóricas. A Ciência Política, com autores como Celina Souza (2006) e Leonardo Secchi (2014), enfatiza a dimensão decisória e processual, definindo as políticas como escolhas estatais institucionalizadas. Nessa visão, elas são um conjunto organizado de decisões e instrumentos destinados à solução de problemas coletivos, estruturadas em um ciclo⁷ que inclui a formação de agenda, formulação, implementação e avaliação.

Passador (2025) destaca que a compreensão das políticas públicas exige distinguir o conceito de política, relacionado ao exercício do poder e à dinâmica da governança, do conceito de políticas públicas propriamente dito, entendido como o conjunto de decisões e ações governamentais voltadas à formulação e implementação de programas e projetos destinados a responder às demandas coletivas da sociedade. Nesse sentido, a autora argumenta que um problema somente adquire caráter público quando passa a incomodar ou mobilizar um conjunto relevante de atores sociais. A partir desse reconhecimento, o problema tende a ser incorporado à agenda governamental, dando origem à formulação de políticas públicas que se concretizam em diferentes instrumentos de ação estatal, como legislação, programas, campanhas ou outras medidas institucionais.

Em contraste, a tradição crítica do Serviço Social (área que fundamenta a escolha literária que fundamentou parte desta pesquisa, dada minha formação acadêmica) representada por nomes como Elaine Rossetti Behring, Ivanete Boschetti e Marilda Iamamoto, insere as

⁷ “O ciclo da política pública é constituído dos seguintes estágios: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação” (SOUZA, 2006, p. 26).

políticas públicas no contexto das relações sociais e das disputas em torno da questão social. Para Behring e Boschetti (2011), as políticas sociais são mediações históricas entre Estado e sociedade, refletindo tanto as respostas às demandas sociais quanto os limites impostos pela dinâmica do capital e pela correlação de forças de classe⁸. Iamamoto, por sua vez, as entende como formas institucionais de enfrentamento, muitas vezes contraditório, das expressões da questão social, com sua configuração concreta sendo resultado de processos históricos e políticos⁹. Maria Carmelita Yazbek¹⁰ e Raquel Raichelis¹¹ complementam essa visão, destacando que a efetividade dessas políticas depende de arranjos institucionais, capacidades estatais e mecanismos de participação e controle social.

Dessa forma, ao integrar as perspectivas da Ciência Política e do Serviço Social, a política pública pode ser compreendida simultaneamente como uma decisão estatal estruturada, um arranjo institucional normativamente orientado e um campo de disputa social, onde projetos societários, interesses e estratégias de concretização de direitos estão em constante tensão.

À luz dessa compreensão ampliada de política pública, torna-se necessário examinar em que medida a Política Nacional Judicial de Atenção às Pessoas em Situação de Rua e suas Interseccionalidades (PopRuaJud), instituída pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), pode ser compreendida como uma política pública. Essa questão assume relevância analítica porque a PopRuaJud emerge no interior do Poder Judiciário, instituição que tradicionalmente não é

⁸ “As políticas sociais e a formatação de padrões de proteção social são desdobramentos e até mesmo respostas e formas de enfrentamento - em geral setorializadas e fragmentadas - às expressões multifacetadas da questão social no capitalismo, cujo fundamento se encontra nas relações de exploração do capital sobre o trabalho capitalista” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 51).

⁹ “O primeiro projeto, que norteia os princípios da seguridade social na Carta Constitucional de 1988, aposta no avanço da democracia, fundada na participação e do controle popular; na universalização dos direitos e, em consequência, da cobertura e do atendimento das políticas sociais; na garantia da gratuidade no acesso aos serviços; na integralidade das ações voltadas à defesa da cidadania de todos na perspectiva da igualdade. Pensar a defesa dos direitos requer afirmar a primazia do Estado — enquanto instância fundamental à sua universalização — na condução das políticas públicas, o respeito ao pacto federativo, estimulando a descentralização do poder e o impulso ao processo de democratização das políticas sociais no atendimento às necessidades das maiorias. Ela implica partilha e deslocamento de poder (e dos recursos orçamentários), combinando instrumentos de democracia representativa e democracia direta, o que ressalta a importância dos espaços públicos de representação e negociação” (IAMAMOTO, 2015, p. 169).

¹⁰ “Na sociedade capitalista o Estado é perpassado pelas contradições do sistema e assim sendo, objetivado em instituições, com suas políticas, programas e projetos, apóia e organiza a reprodução das relações sociais, assumindo o papel de regulador e fiador dessas relações. A forma de organização desse Estado e suas características terão, pois, um papel determinante na emergência e expansão da provisão estatal face aos interesses dos membros de uma sociedade” (YAZBEK, 2007, p. 15).

¹¹ “O retraimento do Estado em relação aos gastos sociais vem contribuindo para a sua desresponsabilização em relação às políticas sociais universais e o conseqüente retrocesso na consolidação e expansão dos direitos sociais, sob o argumento da crise fiscal. Esse processo desencadeia, ao mesmo tempo, estratégias de descentralização intergovernamental, de revisão do pacto federativo, de transferência de ações do governo federal para estados e municípios, que passam a assumir um conjunto de novas competências e atribuições no processo de produção e execução dos serviços públicos, na maioria das vezes, sem a necessária estrutura institucional, gerencial, de recursos humanos e financeiros para assumir essas novas responsabilidades.” (RAICHELIS, 2000, p. 45-46.)

concebida como formuladora direta de políticas sociais, mas como responsável pela aplicação do direito e pela garantia do acesso à justiça.

A partir da Constituição Federal de 1988, contudo, observa-se uma ampliação significativa do papel institucional do Judiciário no cenário político brasileiro. Como observa Sadek (2004), o novo arranjo constitucional fortaleceu os mecanismos institucionais de garantia da Constituição e ampliou o espaço de atuação do Judiciário na proteção de direitos, conferindo-lhe maior protagonismo na arena pública e ampliando sua capacidade de influenciar decisões estatais e processos de efetivação de direitos.

Nesse contexto, emerge no Brasil o fenômeno da judicialização das políticas públicas. Segundo Sierra (2011), esse processo ganhou maior intensidade após a Constituição de 1988, que ampliou o reconhecimento jurídico dos direitos sociais, enquanto, a partir da década de 1990, reformas neoliberais e ajustes fiscais enfraqueceram as políticas sociais e limitaram a capacidade estatal de efetivá-los. Essa contradição tem levado parcelas crescentes da população a recorrer ao Poder Judiciário para garantir o acesso a direitos e serviços básicos. Como resultado, a judicialização altera a dinâmica entre os poderes do Estado, ampliando o protagonismo do Judiciário na interpretação da Constituição e na mediação de demandas sociais. Esse processo evidencia uma reconfiguração do Estado de Direito¹² ao deslocar para a esfera judicial conflitos que deveriam ser enfrentados pelas políticas públicas do Executivo e do Legislativo.

Na perspectiva crítica das políticas sociais, conforme assinala Yamamoto (2015), é preciso compreender que as instituições estatais são atravessadas pelas contradições da sociedade capitalista e participam da gestão institucional das expressões da questão social. Assim, as respostas produzidas pelo Estado frequentemente assumem caráter fragmentado, focalizado e limitado, refletindo tanto pressões sociais por direitos quanto os estrangulamentos estruturais que moldam a ação estatal.

É nesse cenário que se insere a Resolução CNJ n. 425/2021, que institui a Política Judiciária de Atenção às Pessoas em Situação de Rua e suas Interseccionalidades, que conforme o relatório elaborado pelo CNJ em 2024¹³, foi elaborada a partir de provocação do Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH) ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que instituiu

¹² O estado de direito se configura na divisão dos três poderes: executivo, legislativo e judiciário, onde cada poder exerce uma função relativa ao estado (PASSADOR, 2025, p. 14)

¹³ O Relatório Política Nacional Judicial de Atenção à Pessoa em Situação de Rua foi elaborado pelo CNJ em 2024 com o objetivo de apresentar os resultados do diagnóstico realizado pelo Comitê Nacional Pop Rua Jud, em parceria com o Departamento de Pesquisa Judiciária (DPJ), junto aos tribunais de justiça, tribunais regionais federais, tribunais regionais eleitorais e tribunais do trabalho sobre a implementação da Resolução 425/2021 do CNJ.

um Grupo de Trabalho para formular a política no âmbito do Poder Judiciário. A iniciativa integra um conjunto de ações voltadas à ampliação do acesso à justiça e à promoção dos direitos humanos, dialogando com a Agenda 2030¹⁴ e com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. O normativo também se fundamenta em princípios constitucionais de dignidade e igualdade, reconhece a heterogeneidade da população em situação de rua e busca reduzir barreiras de acesso à justiça, articulando-se ainda com a Política Nacional para a População em Situação de Rua (Decreto n. 7.053/2009) e com diretrizes do CNDH.

O pano de fundo de formulação da Popruajud reforça a ideia de Sierra ao se justificar na existência de um problema público que não obteve a assistência necessária do poder executivo, a autora expõe que é esse exato movimento expresso pelo CNJ enquanto motivador da criação da política, que tem impulsionado a judicialização das políticas públicas:

“Portanto, se hoje assistimos a uma invasão da sociedade na justiça, isso ocorre porque o Poder Executivo tem se negado a assumir a responsabilidade com a efetivação dos direitos, conforme consta na nossa Constituição e nas leis infraconstitucionais. Nessas condições, é possível entender que o esforço no sentido da democratização do acesso à justiça representa uma alternativa nativa por onde as queixas dos cidadãos podem ser atendidas. Mesmo considerando que as demandas chegam ao Poder Judiciário em geral individualmente, nada impede que as organizações da sociedade civil venham fazer uso das ações civis públicas como forma de pressionar o governo pela efetivação de direitos. Ainda que não seja este um espaço tradicional para a luta política, a corrida ao Poder Judiciário não impede a manifestação de outras formas de participação no espaço público” (SIERRA, 2011, p. 262).

Dito isto, observamos que, sob a perspectiva da Ciência Política, a PopRuaJud apresenta elementos que permitem interpretá-la como uma política pública, na medida em que envolve a definição de um problema público e a formulação de diretrizes institucionais voltadas à sua mitigação, conforme apontado pelas autoras Souza (2006) e Passador (2025), bem como pelo autor Secchi (2014).

Contudo, ao ser analisada a partir da tradição crítica do Serviço Social, essa iniciativa também pode ser compreendida como parte das respostas institucionais às expressões da questão social, particularmente àquelas relacionadas às profundas desigualdades estruturais que produzem e reproduzem a situação de rua. Nesse sentido, é necessário reconhecer que tais iniciativas, embora possam ampliar possibilidades de acesso a direitos, não enfrentam as determinações estruturais que sustentam a produção da pobreza e da exclusão social, tendendo a operar no âmbito da gestão e da regulação das expressões da questão social. Assim, a PopRuaJud pode ser interpretada como uma mediação institucional que busca mitigar os efeitos

¹⁴ “A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável representa um marco histórico na cooperação internacional, aprovada em setembro de 2015 pela Assembleia Geral das Nações Unidas com a adesão de 193 Estados-membros, incluindo o Brasil. Este documento constitui o mais ambicioso acordo global já estabelecido para enfrentar os desafios contemporâneos da humanidade” (CNJ, 2021).

mais agudos dessas desigualdades, ao mesmo tempo em que permanece condicionada pelos limites estruturais da ação estatal no capitalismo.

4.2 O nascimento da PopRuaJud no âmbito do Conselho Nacional de Justiça

A consolidação da Política Nacional Judicial de Atenção a Pessoas em Situação de Rua (PopRuaJud) insere-se em um contexto histórico marcado pela ampliação das desigualdades sociais, pelo crescimento expressivo da população em situação de rua no Brasil e pelas limitações estruturais do sistema de justiça em assegurar acesso efetivo a direitos fundamentais a esse segmento populacional. Dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) indicam que, entre 2012 e 2022, a população em situação de rua apresentou crescimento superior a 200%, em ritmo muito mais acelerado que o crescimento da população geral, o que impôs novos desafios às políticas públicas e ao próprio Poder Judiciário.

Nesse cenário, partir da provocação do Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH) à Comissão de Democratização e Acesso à Justiça do CNJ, o referido conselho, no exercício de sua função constitucional de planejamento, fiscalização e aperfeiçoamento do Poder Judiciário, passou a reconhecer que a garantia formal do acesso à justiça não se traduz, necessariamente, em acesso real para grupos atravessados por múltiplas violações de direitos. A população em situação de rua enfrenta barreiras institucionais, documentais, simbólicas e territoriais que dificultam ou inviabilizam o exercício de direitos, revelando um padrão seletivo de funcionamento do sistema de justiça, conforme apontado por Sorrentino (2022) ao analisar a experiência do Distrito Federal.

A institucionalização da PopRuaJud ocorre, portanto, como resposta a esse diagnóstico. Em outubro de 2021, o CNJ editou a Resolução nº 425¹⁵, que institui, no âmbito do Poder Judiciário, a Política Nacional Judicial de Atenção a Pessoas em Situação de Rua e suas interseccionalidades. A norma estabelece diretrizes orientadas à superação de obstáculos históricos ao acesso à justiça, fundamentando-se nos princípios da dignidade da pessoa humana, da não criminalização da pobreza, da promoção de direitos sociais e do reconhecimento da população em situação de rua como sujeito de direitos. De acordo com o Relatório Política Nacional Judicial de Atenção à Pessoa em Situação de Rua publicado no 2024, um importante

¹⁵ Neste contexto, destaca-se o atendimento à meta 9 do Poder Judiciário, aprovada no XIII Encontro Nacional do Poder Judiciário, realizado nos dias 25 e 26 de novembro de 2019, em que o Poder Judiciário confirmou a importância da adesão do Judiciário à Agenda 2030 e previu a necessidade de institucionalização da participação de todos os tribunais brasileiros em sua consecução. A Resolução CNJ n. 425/2021 está diretamente relacionada aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) de n. 1 (erradicação da pobreza); n. 10 (redução das desigualdades); n. 11 (cidades e assentamentos humanos acessíveis, inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis); e o de n. 16 (paz, justiça e instituições eficazes) (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2024, p. 16).

referencial para a elaboração da resolução em tela, foi a própria Política Nacional para Pessoa em Situação de Rua (PNPSR), instituída pelo Decreto n. 7.053, de 23 de dezembro de 2009, no âmbito do governo federal, assim como a Resolução n. 40, de 13 de outubro de 2020, do Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH)¹⁶.

A Resolução do CNJ de nº 425/2021 representa um marco normativo ao deslocar a atuação do Judiciário de uma lógica predominantemente reativa e burocratizada para uma abordagem ativa, interinstitucional e territorializada. Entre seus objetivos centrais, destacam-se a simplificação de procedimentos, o atendimento prioritário e desburocratizado, a produção de dados estatísticos específicos, a articulação com políticas públicas de assistência social, saúde e habitação, bem como a adoção de estratégias itinerantes capazes de alcançar a população nos próprios territórios onde se encontra.

Conforme o *Relatório da Política Nacional Judicial de Atenção às Pessoas em Situação de Rua*, publicado em 2024 pelo CNJ, o processo de elaboração da Resolução foi conduzido de forma participativa, multidisciplinar e interinstitucional, contando com a contribuição de especialistas de diversas áreas do conhecimento. Segundo o relatório, essa abordagem possibilitou que o conteúdo normativo fosse construído em diálogo com as demandas concretas e com as condições de vida da população em situação de rua no Brasil.

A partir desse marco normativo, nos anos subsequentes tem início a primeira fase de implementação da PopRuaJud, caracterizada pela difusão das diretrizes nacionais e pela adoção inicial da política em diferentes unidades do Judiciário. Em maio de 2022, foi editada a Portaria CNJ nº 180, que instituiu o Comitê Nacional PopRuaJud, com a finalidade de promover e acompanhar a implementação da política em âmbito nacional. O Comitê Nacional configura-se como um espaço de articulação institucional e técnica, orientando os tribunais na adoção de mudanças administrativas e procedimentais voltadas ao atendimento humanizado, à organização de fluxos processuais permanentes e à atuação em rede interinstitucional.

De acordo com o relatório elaborado pelo CNJ em 2024, a atuação do Comitê Nacional estrutura-se em subgrupos temáticos que abrangem áreas como fluxos permanentes, mutirões,

¹⁶ A Resolução nº 40/2020 do Conselho Nacional dos Direitos Humanos constitui importante marco normativo no campo da proteção dos direitos humanos da população em situação de rua, ao reconhecer a situação de rua como expressão de desigualdades estruturais históricas associadas à pobreza extrema, ao racismo estrutural e à insuficiência das políticas públicas universais. Fundamentada na Constituição Federal de 1988, em tratados internacionais de direitos humanos e na Política Nacional para a População em Situação de Rua (Decreto nº 7.053/2009), a Resolução afirma o direito à moradia como direito humano central e denuncia práticas recorrentes de criminalização da pobreza, higienismo e violência institucional. O documento enfatiza a necessidade de políticas intersetoriais, da participação ativa das pessoas em situação de rua nos espaços de formulação e controle social e da superação da situação de rua como objetivo estruturante das políticas públicas, antecipando debates posteriormente incorporados à PopRuaJud (CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS, 2020).

capacitação de magistrados e servidores, novos protocolos, cidadania, moradia adequada, gestão de dados e gestão institucional. Além disso, o Comitê tem enfatizado a constituição de comitês regionais no âmbito dos tribunais como estratégia central para a institucionalização da política e para a formação de redes interinstitucionais, envolvendo órgãos do sistema de justiça, do Poder Executivo, da sociedade civil organizada e movimentos sociais.

Em 2024, a edição da Resolução CNJ nº 605 promove ajustes e aprofundamentos no desenho da PopRuaJud. A norma torna obrigatória a criação de Comitês Locais PopRuaJud e em todos os estados e no Distrito Federal, definindo-os como espaços multiníveis, multissetoriais e interinstitucionais, com participação mínima de atores do sistema de justiça, da rede de assistência social e saúde, da academia, de organismos sociais e de movimentos de defesa dos direitos da população em situação de rua. Além disso, o normativo institui instrumentos de monitoramento, como o Índice PopRuaJud¹⁷ e a Rede Nacional PopRuaJud¹⁸. No mesmo ano, o Comitê Nacional lançou o primeiro caderno de protocolos orientativos, com foco no atendimento de adolescentes no sistema socioeducativo, de adultos em procedimentos criminais e de pessoas migrantes e refugiadas em situação de rua, ampliando o acervo documental de apoio à implementação da política.

A trajetória institucional da PopRuaJud também se materializa na elaboração de instrumentos técnicos e operacionais voltados à padronização e qualificação das práticas judiciais. Destacam-se, nesse sentido, os Protocolos Orientativos para Atendimento à População em Situação de Rua, lançados em 2024, que funcionam como manuais de atuação para magistrados e servidores, orientando procedimentos no âmbito cível, criminal, socioeducativo e de execução penal, com ênfase na não estigmatização, no atendimento humanizado e na prevenção da violência institucional.

A experiência prática da PopRuaJud evidencia ainda sua expansão territorial e institucional. Iniciativas conduzidas em diferentes regiões do país e a criação de comitês regionais, revelam os empreendimentos da política de articular distintos órgãos do sistema de justiça e do Poder Executivo em ações conjuntas, ampliando o acesso a direitos e reforçando a presença institucional do Judiciário junto à população em situação de rua.

¹⁷ O Índice PopRuaJud foi instituído pelo artigo 38-B da Resolução CNJ nº 605, de 13 de dezembro de 2024, como instrumento de gerenciamento, avaliação e monitoramento da execução da Política Nacional Judicial de Atenção às Pessoas em Situação de Rua pelos tribunais, ficando sua regulamentação a cargo de Portaria da Presidência do Conselho Nacional de Justiça (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2024).

¹⁸ A Rede Nacional PopRuaJud consiste em um arranjo institucional de articulação e coordenação da Política Nacional Judicial de Atenção às Pessoas em Situação de Rua, voltado à integração dos comitês, tribunais e demais atores envolvidos na implementação da política, com a finalidade de alinhar diretrizes, compartilhar informações e apoiar o monitoramento das ações nos territórios, nos termos da Resolução CNJ nº 605/2024 (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2024).

Assim, a trajetória institucional da PopRuaJud revela um processo de reconhecimento, por parte do Poder Judiciário, de suas próprias limitações históricas na efetivação do acesso à justiça para a população em situação de rua. Ao instituir normas, comitês, protocolos e estratégias itinerantes, a política busca consolidar-se como uma resposta institucional às desigualdades estruturais, redefinindo o papel do Judiciário frente às expressões mais extremas da exclusão social e propondo uma concepção ampliada de justiça social e de direitos humanos.

4.3 A institucionalização da PopRuaJud no Ceará: o Comitê Local como arranjo institucional em construção

No processo de territorialização da Política Nacional Judicial de Atenção às Pessoas em Situação de Rua, a criação de comitês locais constitui uma das principais estratégias de institucionalização da PopRuaJud nos estados, ao materializar, em nível regional, as diretrizes formuladas no âmbito nacional.

Esses comitês assumem papel central na mediação entre o desenho normativo da política e sua operacionalização nos territórios, sendo responsáveis por articular os diferentes ramos do Judiciário e promover a interlocução com outras políticas públicas. É nesse contexto que se insere a experiência do estado do Ceará, cuja iniciativa de criação de um comitê regional PopRuaJud expressa tanto o movimento de adesão às diretrizes nacionais quanto os desafios inerentes à conformação de arranjos institucionais capazes de efetivar, de forma intersetorial e participativa, os objetivos da política.

Nesse contexto, o estado do Ceará consolida seu comitê regional integrando o Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (TJCE), o Tribunal Regional Eleitoral (TRE), o Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF5) e o Tribunal Regional do Trabalho da 7ª Região (TRT7), propondo o objetivo de garantir direitos à população em situação de rua por meio de uma atuação articulada e interinstitucional. A criação do Comitê Local PopRuaJud – Ceará, foi iniciada em março de 2023, respaldo na Portaria nº 614/2023, editada pelo Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, que institui o Comitê Multissetorial de Atenção às Pessoas em Situação de Rua no âmbito do Poder Judiciário estadual.

A Portaria nº 614/2023 do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará fundamenta-se nas diretrizes da Resolução CNJ nº 425/2021 e nos objetivos constitucionais de redução das desigualdades e promoção da dignidade humana, atribuindo ao Comitê a finalidade de desenvolver ações e articulações voltadas ao cumprimento da política nacional. No que se refere à composição do Comitê Multissetorial, a portaria estabelece que o colegiado será formado

exclusivamente por integrantes do próprio Tribunal, a saber: um(a) Desembargador(a), que exerce a presidência, dois(duas) Juizes(as) e dois(duas) servidores(as), sendo que um(a) destes(as) atua na função de secretário(a) do Comitê.

Observa-se, portanto, que a composição do comitê se restringe a membros e servidores do Poder Judiciário, não contemplando a participação de representantes da sociedade civil, de movimentos sociais ou de instituições que compõem a rede de proteção social. Esse desenho institucional inicialmente adotado no Estado do Ceará revela limites relevantes, na medida em que a composição prevista não contempla representantes da população em situação de rua, de movimentos sociais historicamente vinculados ao tema, nem de equipamentos da sociedade civil que atuam diretamente no atendimento desse segmento.

Tal configuração tende a limitar o caráter multissetorial e participativo previsto na própria política nacional, na medida em que reduz os espaços de interlocução com atores sociais diretamente envolvidos na defesa de direitos da população em situação de rua e na implementação das políticas públicas voltadas a esse segmento. Nesse sentido, a configuração inicial pode evidenciar uma condução predominantemente endógena da política, ancorada no interior do Judiciário, o que tensiona o caráter intersetorial e participativo preconizado pela própria PopRuaJud e coloca em relevo os desafios para a construção efetiva de redes interinstitucionais e de espaços de escuta qualificada dos sujeitos diretamente afetados pela política.

Quando contrastada com a experiência do estado do Ceará, materializada pela Portaria nº 614/2023, a reformulação promovida pela Resolução CNJ nº 605/2024 evidencia um descompasso temporal e institucional entre o desenho normativo nacional mais recente e os arranjos inicialmente adotados em nível local. Enquanto a Resolução nº 605/2024 avança no sentido de reforçar a obrigatoriedade de comitês locais com caráter multinível, multissetorial e interinstitucional, prevendo a participação de diferentes políticas públicas, da sociedade civil e de movimentos sociais, a portaria cearense instituiu um comitê de composição restrita a magistrados e servidores do próprio Tribunal de Justiça.

Esse contraste revela que a implementação da PopRuaJud no Ceará se iniciou sob um modelo predominantemente endógeno, ancorado no interior do Judiciário, anterior ao movimento de maior indução normativa e ampliação participativa promovido pelo CNJ em 2024. Tal diferença coloca em evidência os desafios de readequação dos comitês estaduais às novas diretrizes nacionais, bem como as tensões entre a institucionalização formal da política e a efetiva incorporação de práticas intersetoriais e de participação social no processo de implementação da PopRuaJud nos territórios.

É a partir desse descompasso entre o desenho normativo nacional e os arranjos institucionais inicialmente adotados no âmbito estadual que se torna possível avançar para a análise empírica do processo de implementação da PopRuaJud no Ceará. Se, por um lado, a Portaria do TJCE de nº 614/2023 expressa a adesão formal do tribunal estadual às diretrizes nacionais da política, por outro, a dinâmica concreta de funcionamento do Comitê Multissetorial revela como essa institucionalização se deu na prática, a partir de sucessivas decisões administrativas que redefiniram sua composição e liderança ao longo do tempo.

Nesse sentido, o exame sistemático das portarias editadas pelo TJCE entre 2023 e 2025 permite compreender de que modo a implementação da PopRuaJud no estado foi atravessada por processos de reconfiguração interna e ajustes contínuos, fornecendo elementos empíricos centrais para avaliar os limites e desafios da consolidação de uma governança estável e intersetorial da política no território cearense.

A análise do conjunto de portarias editadas pelo Tribunal de Justiça do Estado do Ceará relativas ao Comitê Multissetorial para a Promoção de Políticas Públicas Judiciais de Atenção às Pessoas em Situação de Rua evidencia um processo marcado por elevada rotatividade de seus integrantes e por sucessivas alterações em sua composição e liderança ao longo do período de implementação da PopRuaJud no estado.

Desde a instituição formal do Comitê, por meio da Portaria do TJCE nº 614/2023, observa-se a edição reiterada de atos administrativos voltados à designação, substituição e desligamento de membros, bem como à redefinição da presidência do colegiado, tanto no biênio 2023/2025 quanto no biênio 2025/2027. As Portarias do TJCE nº 662/2023, nº 922/2023 e nº 1510/2023 já indicam, ainda no primeiro ano de funcionamento, alterações sucessivas na composição do Comitê, envolvendo magistrados e servidores, movimento que se intensifica a partir de 2024 e 2025, com novas designações, substituições e revogações parciais, conforme demonstram as Portarias do TJCE nº 1400/2024, nº 1080/2025, nº 1318/2025, nº 2056/2025 e nº 2567/2025.

A título de melhor visualização segue a Tabela 1 elaborada com as normativas disponibilizadas na página virtual das Comissões do Tribunal de Justiça do estado do Ceará:

Tabela 1: Normativas disponibilizadas na página do TJCE na aba destinada ao Comitê Multissetorial para a Promoção de Políticas Públicas Judiciais de Atenção às Pessoas em Situação de Rua.

ANO	ATO NORMATIVO	EMENTA/CONTEÚDO PRINCIPAL
2026	Portaria nº 446/2026	Altera a composição do Comitê Multissetorial para Promoção de Políticas Públicas Judiciais de Atenção às Pessoas em Situação de Rua.
2025	Portaria CNJ nº 176/2025	Dispõe sobre o Índice de Implementação da Política Nacional Judicial de Atenção às Pessoas em Situação de Rua no Poder Judiciário (IPopRuaJud).
2025	Portaria nº 2938/2025	Dispõe sobre permuta de magistrados para compor comissão e comitê.
2025	Portaria nº 2801/2025	Designa desembargador para compor o Comitê Multissetorial PopRuaJud no âmbito do TJCE.
2025	Portaria nº 2798/2025	Altera a Portaria nº 614/2023, que institui o Comitê Multissetorial PopRuaJud.
2025	Portaria nº 2567/2025	Altera a composição do Comitê Multissetorial PopRuaJud.
2025	Portaria nº 2056/2025-GABPRESI	Altera a composição do Comitê Multissetorial PopRuaJud.
2025	Portaria nº 1863/2025	Designa servidora para compor o Comitê Multissetorial PopRuaJud.
2025	Portaria nº 1318/2025	Designa desembargadora para compor o Comitê Multissetorial PopRuaJud.
2025	Portaria nº 1080/2025	Designa integrantes para compor o Comitê Multissetorial PopRuaJud para o biênio 2025–2027.
2025	Portaria nº 192/2025	Designa desembargador para a presidência do Comitê Multissetorial PopRuaJud.
2024	Portaria nº 1400/2024	Altera a composição do Comitê Multissetorial PopRuaJud.
2024	Portaria nº 1010/2024	Designa desembargador para presidir o Comitê Multissetorial PopRuaJud.
2023	Portaria nº 1510/2023	Designa servidora para integrar o Comitê Multissetorial PopRuaJud.
2023	Portaria nº 922/2023	Designa integrantes para o Comitê Multissetorial PopRuaJud (biênio 2023–2025).
2023	Portaria nº 662/2023	Designa integrantes para compor o Comitê Multissetorial PopRuaJud.
2023	Portaria nº 614/2023	Institui o Comitê Multissetorial para Promoção de Políticas Públicas Judiciais de Atenção às Pessoas em Situação de Rua no âmbito do TJCE.
2021	Resolução CNJ nº 425/2021	Institui a Política Nacional Judicial de Atenção às Pessoas em Situação de Rua no âmbito do Poder Judiciário.

Fonte: Portal de Comissões do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará.

Esse padrão de reconfiguração frequente do colegiado é acompanhado por mudanças na presidência do Comitê, inicialmente exercida por diferentes desembargadores ao longo do período analisado. A Portaria do TJCE nº 192/2025 designa novo presidente para o biênio

2025/2027, seguida, poucos meses depois, por nova alteração da presidência, conforme estabelecido na Portaria do TJCE nº 2567/2025, que registra o desligamento do então presidente e a designação de outra desembargadora para a função. Além disso, a edição da Portaria do TJCE nº 2798/2025 promove alteração estrutural na própria Portaria instituidora (nº 614/2023), ampliando o número de desembargadores na composição do Comitê, o que revela ajustes institucionais em curso mesmo após dois anos de funcionamento da instância.

Esse conjunto de mudanças sucessivas sugere um processo de institucionalização ainda instável, marcado por discontinuidades administrativas e pela dependência direta das dinâmicas internas da gestão do Tribunal, o que pode impactar a consolidação de agendas, a memória institucional e a capacidade de coordenação continuada das ações voltadas à população em situação de rua.

Posteriormente, o Conselho Nacional de Justiça editou a Resolução CNJ nº 605, de 13 de dezembro de 2024, que alterou dispositivos da Resolução nº 425/2021 e tornou obrigatória a criação de Comitês Locais PopRuaJud com caráter multinível, multissetorial e interinstitucional. O referido normativo estabelece que os comitês devem contar, no mínimo, com magistrados(as) e servidores(as) de todos os segmentos de justiça, membros da Defensoria Pública, do Ministério Público, das Procuradorias e da Advocacia, além de integrantes da rede de assistência social e da saúde, representantes de movimentos sociais de defesa dos direitos das pessoas em situação de rua, organizações da sociedade civil e da academia com atuação na temática, bem como servidores estratégicos dos tribunais envolvidos nas atividades do Comitê.

Tal diretriz evidencia a orientação do CNJ no sentido de ampliar o caráter participativo e interinstitucional da política, incorporando atores externos ao sistema de justiça na governança da PopRuaJud. Ao prever a participação de representantes da rede de proteção social, da sociedade civil, da academia e dos movimentos sociais vinculados à defesa dos direitos das pessoas em situação de rua, a resolução reforça a compreensão de que o enfrentamento dessa problemática exige articulação entre diferentes instituições e saberes. Nesse sentido, o normativo busca fortalecer a construção de redes interinstitucionais e ampliar os espaços de diálogo e cooperação entre o sistema de justiça e os demais atores envolvidos na garantia de direitos desse segmento populacional.

Com a edição da Resolução CNJ nº 605/2024, observa-se posteriormente uma movimentação institucional no sentido de ampliar e descentralizar a condução institucional da política para além da estrutura interna do Tribunal de Justiça. Destaca-se, no Ceará, a publicação do Ato Conjunto nº 1, de 25 de junho de 2025, firmado pelos presidentes do Tribunal Regional do Trabalho da 7ª Região, do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, do Tribunal de Justiça

do Estado do Ceará e do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará, além da Direção do Foro da Justiça Federal no estado. O normativo institui o Comitê Local PopRuaJud – Ceará, concebido como um arranjo multinível, multissetorial e interinstitucional voltado à execução e promoção de políticas públicas judiciais de atenção à população em situação de rua no âmbito do sistema de justiça no estado.

Diferentemente da configuração inicialmente estabelecida no âmbito do TJCE, o documento prevê uma composição ampliada, envolvendo representantes dos diferentes ramos da Justiça (estadual, federal, eleitoral e trabalhista), conforme ilustrado na Tabela 2, bem como da Defensoria Pública, do Ministério Público, da Advocacia Pública, da Ordem dos Advogados do Brasil, da rede de assistência social e saúde, de movimentos sociais de defesa dos direitos das pessoas em situação de rua, de organizações da sociedade civil e da academia. Essa nova configuração institucional sinaliza um movimento de alinhamento às diretrizes estabelecidas pelo CNJ, ao mesmo tempo em que proporciona a articulação interinstitucional e a construção de redes de proteção de direitos voltadas à população em situação de rua. Segue a tabela 2 com a composição do comitê Local Poprujud Ceará.

Tabela 2: Instituições comitê local Poprujud - Ceará.

Nome da Instituição	Membros Indicados
Tribunal Regional Federal da 5ª Região - TRF5	Paula Emília Aragão de Sousa Brasil (Juíza Federal) e Andréa Araújo Rocha (Servidora)
Tribunal Regional do Trabalho da 7ª Região - TRT7	José Antônio Parente da Silva (Desembargador) e Rejane Maria Façanha de Albuquerque (Servidora)
Tribunal de Justiça do Ceará – TJCE	Bruna dos Santos Costa Rodrigues (Juíza) e (Não Informado servidor)
Tribunal Regional Eleitoral do Ceará – TRE	Valéria Carneiro Sousa dos Santos (Juíza) e Luara Nobre Aragão (Servidora)
Defensoria Pública Estadual - DPE	Mariana Lôbo Botelho de Albuquerque (Defensora Pública)
Defensoria Pública da União – DPU	Carlos Eduardo Barbosa Paz (Defensor Público Federal) e Isac Marcel dos Santos Viana (Assessor Jurídico)
Ministério Público do Trabalho – MPT	Georgia Maria da Silveira Aragão (Procuradora-Chefe), Ana Valéria Targino de Vasconcelos (Procuradora do Trabalho) e Felipe Pontes Medeiros (Servidor)
Ministério Público Federal – MPF	Ricardo Magalhães de Mendonça (Procurador Federal)
Ministério Público do Ceará – MPCE	Camila Bezerra de Menezes Leitão de Pinho Pessoa
Procuradoria Geral do Município – PGM	Rodrigo Cavalcante Dias
AGU/Procuradoria-Geral Federal	Helton Heládio Costa Lima Sales
Procuradoria Geral do Estado do Ceará – PGE	(não informado)
Associação Serviço Voluntário ao Irmão de Rua/Pastoral do Povo da Rua	Fernanda Gonçalves

Movimento Nacional da População em Situação de Rua	Antônio Arlindo ferreira (Coordenador) e Walcir Batista dos Santos
Secretaria dos Direitos Humanos e Desenvolvimento Social do Município de Fortaleza	Cynthia Studart (Secretária Executiva) e Paloma Krisnan de Sousa Lima
Centro Pop Centro	Elias Figueiredo Neto (Coordenador)
Centro Pop Benfica	Wanessa Maria Costa Cavalcante Brandão (Coordenadora)
Rede de Catadores	Leina Mara Rodrigues da Silva Duarte, Cícero Glaudiano Nascimento de Sousa e Maria das Dores Paixão
SINE/Municipal	Dra Christiane Estrela
IDT/Secretaria do Trabalho	Grivalba Marques
Instituto Federal do Ceará – IFCE	Professor David Montenegro Moreno
Secretaria da Proteção Social do Estado do Ceará – SPS	Lidiane Rebouças (Sec. Exec. da Política sobre Drogas) e Amanda Matos
Secretaria de Direitos Humanos do Estado do Ceará – SEDIH	Emilie Collin Silva Kluwen
Universidade Estadual do Ceará – UECE	Professora Lúcia Duarte e Professor Isaac Neto Goes da Silva
Universidade de Fortaleza – UNIFOR	Não informado
Ordem dos Advogados do Brasil – OAB/CE	Paulo Henrique de Oliveira Alves e Ana Paula Prado de Queiroz
Banco do Nordeste do Brasil S/A	Severino Pires de Sousa Filho
Movimento Nacional de Luta em Defesa da População de Rua	Ramon de Araújo Cardoso
Universidade Federal do Ceará - UFC	Professora Diana Cristina Silva de Azevedo

Fonte: Elaborada pela autora, com base em dados fornecidos pela Assessoria da Presidência do Comitê Local PopRuaJud Ceará (2026).

Em síntese, a institucionalização da PopRuaJud no Ceará, materializada na criação do Comitê Local, revela um processo marcado por avanços formais e limites estruturais que tensionam a efetividade da política em nível territorial. Se, por um lado, a edição da Portaria nº 614/2023 e a subsequente criação do Comitê Multissetorial expressam a incorporação das diretrizes nacionais no âmbito do Judiciário estadual, por outro, a configuração inicial restrita do colegiado e a elevada rotatividade de seus integrantes e lideranças indicam dificuldades na consolidação de uma governança estável, intersetorial e participativa.

A análise empírica das portarias evidencia que a implementação da PopRuaJud no Ceará se desenvolveu sob um arranjo institucional ainda em construção, fortemente dependente das dinâmicas internas do Tribunal e sujeito a reconfigurações frequentes, o que pode comprometer a continuidade das ações e a articulação sustentada com outros atores e políticas públicas. Esses elementos reforçam a necessidade de compreender a PopRuaJud não apenas a partir de seu desenho normativo, mas sobretudo a partir das condições concretas de sua implementação, abrindo espaço para uma análise mais aprofundada sobre os efeitos, os limites e as possibilidades da política no contexto cearense.

4.4 As ações institucionais do Comitê Local PopRuaJud no Ceará

A construção desta análise fundamentou-se na articulação entre diferentes fontes de sentido, procedimento central para a Avaliação em Profundidade de Lea Rodrigues, que busca captar os significados produzidos tanto nos registros oficiais quanto nas práticas cotidianas das políticas públicas. Para tanto, realizou-se uma pesquisa documental nas atas das reuniões do Comitê Estadual (2024-2025), publicadas no portal do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (TJCE), bem como nos noticiários e campanhas produzidos pela Assessoria de Comunicação (ASCOM) do Tribunal.

Essa abordagem permitiu identificar como o Judiciário cearense interpreta a questão social, conferindo, por vezes, maior relevo à visibilidade institucional frente à participação substantiva dos sujeitos da política. Observa-se que a trajetória do Comitê é marcada por uma intensa atividade procedimental, porém com limites no que tange à participação social efetiva. Embora a multissetorialidade seja um pilar da Resolução nº 605/2024 do CNJ, as instâncias deliberativas locais permanecem ocupadas predominantemente por atores do sistema de justiça (TJCE, TRE e TRT-7), com a ausência sistemática de movimentos sociais da população em situação de rua.

Tal configuração reflete o que Iamamoto identifica como uma gestão estatal da questão social onde as decisões são tomadas "para" os sujeitos, mas sem a participação direta "dos sujeitos". No que concerne ao conteúdo das ações, os registros priorizam mecanismos de visibilidade tecnológica, como tarjas processuais¹⁹ e sistemas de *Business Intelligence*²⁰ (BI), e estratégias de comunicação.

Complementarmente, foram analisados os noticiários institucionais e as campanhas de comunicação produzidas pela Assessoria de Comunicação (ASCOM) do Tribunal, com destaque para a matéria comemorativa do "Dia de Luta da População em Situação de Rua". O exame dessas fontes jornalísticas foi fundamental para comparar o discurso público, que

¹⁹ No âmbito do Poder Judiciário, a tarja processual consiste em uma marcação visual (física ou digital) inserida na capa ou nos autos do processo para sinalizar situações específicas que exigem prioridade ou tratamento diferenciado, como é o caso de feitos que envolvem pessoas em situação de rua. (TJSP, 2020)

²⁰ O termo *Business Intelligence* (BI), ou Inteligência de Negócios, refere-se a um conjunto de metodologias, processos e tecnologias que permitem a coleta, organização e análise de grandes volumes de dados para apoiar a tomada de decisões estratégicas e a gestão institucional baseada em evidências. Segundo Barbieri (2011), o BI visa transformar dados brutos em conhecimento útil, facilitando a identificação de padrões e tendências que orientam o planejamento e a execução de políticas.

ênfatisa a entrega de cidadania e esperança através de relatos de superação individual, com a materialização burocrática revelada nas atas.


Contudo, ao confrontar esses avanços com as barreiras descritas por Sposati, percebe-se a persistência da desproteção social. Um exemplo ilustrativo é a recorrente discussão sobre a "viabilidade financeira" para a expedição de certidões de registro civil. O fato de o acesso a um documento básico de cidadania ser tratado como um projeto dependente de arranjos financeiros expõe a contradição entre o investimento na imagem pública da política e a garantia efetiva de direitos elementares. Para José Paulo Netto (2011), essa ênfase no aparato técnico-burocrático pode camuflar o caráter estrutural da desigualdade, oferecendo respostas fragmentadas que não alteram a seletividade histórica do sistema de justiça.

4.4.1 Análise das atas de reunião

A análise das atas de reunião do Comitê Multissetorial para a Promoção de Políticas Públicas Judiciais de Atenção às Pessoas em Situação de Rua do Tribunal de Justiça do Ceará permite compreender como a Política Nacional Judicial de Atenção às Pessoas em Situação de Rua (PopRuaJud) tem sido apropriada e operacionalizada no âmbito institucional local. Em consonância com a perspectiva da Avaliação em Profundidade, as atas são tratadas nesta pesquisa não apenas como registros administrativos, mas como documentos institucionais que revelam os processos de construção da política, os sujeitos envolvidos, os sentidos atribuídos à sua implementação e as disputas institucionais presentes em sua materialização.

A partir da análise das atas disponibilizadas no portal institucional do Tribunal de Justiça do Ceará, conforme mostra a figura 1, nas reuniões de 01/2024, 02/2024, 01/2025, 03/2025 e 04/2025, é possível identificar elementos importantes da trajetória de implementação da política no estado, bem como compreender os limites e possibilidades da atuação do comitê enquanto espaço de articulação interinstitucional.

Figura 1: Atas das reuniões do Comitê Multissetorial para a Promoção de Políticas Públicas Judiciais de Atenção às Pessoas em Situação de Rua disponibilizadas no site do TJCE.

Atas e Pautas		
Data	Descrição	PDF
01/08/2025	Ata de Reunião nº 04/2025	
09/06/2025	Ata de Reunião nº 03/2025	
21/02/2025	Ata de Reunião nº 01/2025	
25/09/2024	Ata de Reunião nº 02/2024	
22/07/2024	Ata de Reunião nº 01/2024	

Fonte: Ceará, 2024.

No que se refere à composição dos participantes, observa-se que o núcleo decisório das reuniões permanece majoritariamente vinculado ao próprio Poder Judiciário. Nas atas de 2025, por exemplo, os participantes registrados são membros internos do comitê ligados ao TJCE, magistrados e servidoras, sem registro da presença formal de representantes da sociedade civil ou de movimentos sociais nas reuniões realizadas.

Esse dado é relevante porque evidencia uma característica recorrente na implementação local da política: embora o comitê seja denominado multissetorial, a condução das discussões permanece fortemente centralizada no interior do Judiciário. Tal configuração institucional sugere que a política tende a ser apropriada a partir das lógicas organizacionais do próprio sistema de justiça, o que pode limitar a incorporação de outras perspectivas institucionais e sociais na condução das ações.

Por outro lado, a análise da Ata nº 02/2024 revela um momento em que há maior presença de atores externos ao Judiciário. Participaram da reunião representantes do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará, do Tribunal Regional do Trabalho da 7ª Região, da Secretaria de Políticas sobre Drogas e da Secretaria de Direitos Humanos do Estado do Ceará, além de integrantes do próprio comitê. Nessa reunião, foram apresentadas iniciativas desenvolvidas por diferentes instituições relacionadas ao atendimento da população em situação de rua, com apontada o trecho “ (...) Dra. Lidiane Rebouças, que tratou do Projeto Acolher, plano semanal voltado à população em vulnerabilidade social nas comunidades que contempla, também, a população em situação de rua, ofertando diversos serviços disponibilizados pela Secretaria de Proteção Social e parceiros governamentais e não governamentais.”

Ainda sobre a reunião também foi discutida a necessidade de construção de uma rede interligada entre os órgãos públicos e a ampliação das ações itinerantes voltadas a esse segmento da população:

A Dra. Bruna Rodrigues explanou a necessidade de uma rede interligada entre as instituições governamentais e exemplificou o caso do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, que criou um centro de atenção permanente para as pessoas em situação de rua, com a disponibilização de serviços, como expedição de documentos, dentre outros. Além disso, a doutora pontuou que é importante que se saiba quantas pessoas em situação de rua há no Estado do Ceará e onde fica estabelecida a maior concentração dessa população (CEARÁ, 2024, p. 2).

Também foram debatidas propostas de capacitação para profissionais envolvidos nos atendimentos, a criação de materiais orientativos e a necessidade de um calendário permanente de ações voltadas à população em situação de rua:

A Dra. Jacinta Inamar, bem como a Dra. Emilie Kluwen, a Dra. Lidiane Rebouças e o Desembargador José Antônio Parente fizeram contribuições importantes no tocante à necessidade de realização de capacitação dos indivíduos que realizam os atendimentos das pessoas em situação de rua, destacando a necessidade de preparo tanto na forma de falar, quanto na capacidade de dirimir de maneira efetiva as dúvidas e demandas apresentadas pelos usuários dos serviços prestados. Na oportunidade, foi sugerida a criação de uma cartilha que pudesse orientar os atendentes sobre a melhor maneira de abordar a população (CEARÁ, 2024, p. 3).

Esse momento revela um movimento inicial de construção de articulação interinstitucional, com reconhecimento da necessidade de participação de diferentes instituições e da interlocução com movimentos sociais e coletivos que atuam junto à população em situação de rua, bem como a quantificação desse segmento. Entretanto, a própria ata registra essa interlocução mais como necessidade identificada do que como prática institucional consolidada.

Ao analisar o quadro de participantes das reuniões deliberativas, evidencia-se uma composição burocrática e autorreferencial. As atas registram a presença maciça de magistrados, secretários e servidores do Judiciário e do Executivo. A ausência de representantes dos movimentos sociais ou de sujeitos com vivência de rua nas instâncias de decisão do Comitê rompe com o caráter "relacional e interpretativo" defendido por Rodrigues. Sem a participação direta da população em situação de rua, a avaliação da política deixa de ser uma "prática interpretativa" da realidade para se tornar um exercício de gestão de fluxos. Como alerta Iamamoto, a questão social é indissociável das lutas sociais e das contradições do capital, ao não dar voz o polo da luta (os movimentos sociais), o Judiciário cearense pode cometer o erro de reduzir a PopRuaJud a um arranjo administrativo que "administra a pobreza" sem ser tensionado por ela.

Nos registros mais recentes das reuniões do comitê, especialmente nas atas de 2025, observa-se um deslocamento importante das discussões para questões mais internas da estrutura administrativa do Judiciário. Na Ata nº 04/2025, por exemplo, a reunião se apresentou a análise de uma campanha institucional de comunicação desenvolvida em parceria com a Assessoria de Comunicação (ASCOM) do TJCE, a discussão sobre a destinação de valores oriundos de penas pecuniárias e institutos despenalizadores e a proposição da criação de um “Selo PopRuaJud Ceará” voltado ao reconhecimento de instituições que desenvolvam projetos de apoio à população em situação de rua como descrito no trecho da Ata nº 05/2025: “Dr. Sérgio Augusto propôs a criação do Selo PopRuaJud a ser ofertado às instituições que desenvolvessem projetos que tem por finalidade o auxílio às pessoas em situação de rua”.

A ata também registra discussões sobre a possibilidade de visitas institucionais às entidades que pleiteiam recebimento desses recursos, bem como reflexões sobre a reorganização dos mutirões sociais, incluindo a possibilidade de realização dessas ações em equipamentos de atendimento à PSR:

Pontuou-se, para tanto, a necessidade de se verificar a lista de entidades vinculadas ao TJCE para analisar quais possuem projeto devidamente ativo e aprovado. Por fim, acordou-se de oficiar à Presidência para verificar quais entidades vinculadas ao TJCE estão em situação devidamente regular para eventual recebimento dos valores atualmente em depósito (CEARÁ, 2025a, p. 2).

No que concerne ao conteúdo das ações desenvolvidas pelo comitê, os registros nas atas e nos materiais institucionais indicam prioridade significativa à criação de mecanismos internos de visibilidade tecnológica e administrativa da política. Destacam-se, nesse sentido, as tratativas para a implementação de tarjas processuais identificadoras de pessoas em situação de rua, a construção de sistemas de *Business Intelligence* (BI) voltados ao levantamento e monitoramento de dados e a incorporação da linguagem simples nos fluxos judiciais, com o objetivo de facilitar o acesso e a compreensão dos serviços oferecidos pelo Judiciário.

Além disso, o comitê investiu de maneira relevante em estratégias de comunicação institucional, como a produção de vídeos e materiais gráficos alusivos ao Dia Nacional de Luta da População em Situação de Rua e a proposição da criação do “Selo PopRuaJud Ceará”, destinado a reconhecer instituições que desenvolvam projetos voltados ao apoio dessa população. Embora tais iniciativas indiquem preocupação com a visibilidade da pauta no interior do Judiciário e com a organização institucional das ações, a análise crítica desses registros permite identificar algumas tensões importantes. Ao confrontar esses avanços administrativos com as barreiras estruturais historicamente enfrentadas pela população em situação de rua, torna-se possível perceber a persistência de processos de desproteção social,

conforme discutido por Sposati no debate sobre as limitações das políticas públicas diante das expressões da questão social.

Um exemplo particularmente ilustrativo dessa tensão aparece nas discussões recorrentes registradas nas atas acerca da necessidade de “angariar fundos” ou verificar a viabilidade administrativa para a expedição de certidões de registro civil para pessoas em situação de rua. O fato de o acesso a um documento básico de cidadania, condição mínima para a garantia de diversos outros direitos, ser tratado como um projeto que demanda articulação financeira e institucional expõe uma contradição relevante: ao mesmo tempo em que se observa investimento institucional na construção de uma imagem pública da política e em mecanismos tecnológicos de gestão, a efetivação de direitos elementares ainda depende de arranjos administrativos complexos e, por vezes, incertos.

Essa dinâmica dialoga diretamente com a crítica formulada por autores como José Paulo Netto, para quem a ampliação do aparato técnico-burocrático das instituições estatais pode funcionar como mecanismo de gestão e racionalização das expressões da questão social, sem necessariamente alterar as estruturas que produzem a desigualdade. Nessa perspectiva, a ênfase em instrumentos administrativos, fluxos internos e tecnologias de gestão pode acabar por camuflar o caráter estrutural da exclusão social, oferecendo respostas fragmentadas que não modificam a seletividade histórica do sistema de justiça no acesso aos direitos.

Sob a ótica da Avaliação em Profundidade, proposta por Lea Rodrigues, essa leitura permite identificar o descompasso entre o desenho normativo da política e sua materialização institucional no território. Enquanto a PopRuaJud foi concebida nacionalmente como política multissetorial e interinstitucional, envolvendo sistema de justiça, políticas sociais e sociedade civil, a dinâmica das reuniões analisadas sugere que essa multissetorialidade ainda se encontra em processo de construção no contexto cearense.

De fato, a presença mais ampla de diferentes instituições aparece de forma pontual nas reuniões registradas em 2024, especialmente naquelas voltadas à apresentação de experiências institucionais e à discussão de ações conjuntas. Entretanto, nas atas mais recentes analisadas, a composição das reuniões volta a concentrar-se predominantemente em integrantes do próprio Judiciário.

Dessa forma, embora haja indícios de articulação com outros órgãos públicos e de participação em ações interinstitucionais, como mutirões e atividades itinerantes, os documentos analisados não permitem afirmar que o comitê opere de forma plenamente multissetorial. O que se observa é um processo de institucionalização gradual da política no interior do Judiciário, acompanhado de tentativas de ampliação do diálogo com outras

instituições, mas ainda marcado por forte centralidade do próprio sistema de justiça na condução das ações.

Essa constatação não implica desconsiderar os avanços institucionais representados pela criação do comitê e pela incorporação da temática da população em situação de rua na agenda do Judiciário estadual. Ao contrário, evidencia justamente um dos elementos centrais desta pesquisa: a PopRuaJud emerge como uma tentativa de reorganização institucional do Judiciário diante das limitações históricas do sistema de justiça em garantir acesso efetivo a direitos para segmentos socialmente vulnerabilizados.

Contudo, a análise das atas indica que esse processo de reorganização ainda se encontra em fase inicial, com avanços importantes no plano institucional, mas também com limites relacionados à efetiva participação de outros atores sociais e à consolidação de uma atuação verdadeiramente multissetorial.

4.4.2 *A materialização da política no discurso público: mutirões, campanhas e a "estética" da cidadania*

Se a análise das atas de reunião revelou as engrenagens burocráticas e a centralidade estatal do Comitê, o exame dos noticiários e campanhas institucionais permite acessar a face aparente da política, que no entendimento de Lea Rodrigues se apresenta como um conjunto de imagens, discursos, dentre outros elementos por meio dos quais a instituição comunica sua identidade e resultados à sociedade. Enquanto as atas registram a gestão de fluxos, os documentos jornalísticos (2025-2026) narram uma política de cidadania e esperança para o segmento populacional em xeque, focada na superação de situações de riscos por meio de ações de grande visibilidade, como os mutirões territoriais.

A trajetória das ações interinstitucionais no Ceará revela um processo de amadurecimento institucional que se iniciou de forma expressiva em 2025. Em maio daquele ano, o Tribunal Regional Eleitoral do Ceará (TRE-CE) realizou atendimentos vinculados ao programa *Registre-se!*²¹ E a Pop Rua Jud no Complexo Cultural Estação das Artes, focando na regularização eleitoral e documental de cerca de 40 pessoas. No mês seguinte, a Secretaria da

²¹ O Programa *Registre-se!* é uma iniciativa do Conselho Nacional de Justiça, instituída pelo Provimento n. 199/2025, editado pela Corregedoria Nacional de Justiça com o objetivo de erradicar o sub-registro civil de nascimento e ampliar o acesso à documentação básica por pessoas em situação de vulnerabilidade, promovendo a cidadania plena. (CNJ, 2025)

Proteção Social (SPS) promoveu o projeto "Pop Rua em Ação" no bairro Farias Brito, oferecendo serviços de saúde, cidadania e emissão da Carteira de Identidade Nacional (CIN).

Esse período de articulação inicial foi consolidado com a assinatura do Ato Conjunto nº 1/2025, que instituiu o Comitê Local PopRuaJud - Ceará, reunindo os tribunais sediados no estado para a execução conjunta desta política. Ainda em 2025, a realização do "I Seminário PopRuaJud", no auditório da Faculdade de Direito da UFC, marcou o início de uma agenda voltada ao diálogo acadêmico e à reflexão sobre estratégias de inclusão material.

Dando continuidade a esse cronograma, o mutirão realizado em 10 de março de 2026, na Praça Murilo Borges, configura-se como uma situação social estratégica para observar a PopRuaJud em sua face mais operacional. Os registros destacam uma vasta rede de serviços que ultrapassam a esfera jurídica, abrangendo desde a regularização documental, com a emissão da CIN, solicitações de certidões de nascimento e atendimento eleitoral, até suporte e orientação sobre trabalho e renda, por meio de cadastros no programa Ceará Cred²², consultas a vagas de emprego e orientações sobre a Carteira de Trabalho Digital. No campo da saúde, as ações contemplaram exames de Papanicolau, atendimentos oftalmológicos com a entrega imediata de óculos de grau, testes rápidos para HIV e hepatites, além da distribuição de kits odontológicos e de higiene pessoal. A participação de órgãos como o Conselho Regional de Farmácia (CRF-CE), o TRE-CE e a Justiça Federal evidencia um esforço de articulação interinstitucional que busca, no plano imediato, promover ações de resultado imediato e prover cuidados básicos, simbolizados também pela entrega estratégica de 300 mochilas equipadas para o cotidiano da rua.

Contudo, é preciso tensionar o caráter episódico dessas ações. Enquanto o noticiário enfatiza a entrega de 300 mochilas e kits de higiene pelo TRT-7 como símbolos de dignidade, a persistência da desproteção social analisada por Sposati manifesta-se no fato de que o acesso a direitos fundamentais, como aluguel social ou óculos de grau, ainda depende de eventos excepcionais e não de fluxos permanentes e universais. A narrativa do mutirão, ao focar em relatos individuais de "gratidão" e superação, como os de artesãs e mães em situação de rua, pode, conforme alerta José Paulo Netto, estetizar a pobreza e oferecer respostas fragmentadas que não alteram a seletividade estrutural do sistema de justiça.

²² “O Programa de Microcrédito Produtivo (Ceará Credi) é uma iniciativa do Governo do Ceará, por meio da Secretaria do Trabalho, que visa ampliar oportunidades de trabalho e renda para microempreendedores, trabalhadores autônomos, formais e informais, e agricultores familiares, por meio da disponibilização de crédito produtivo orientado e capacitação empreendedora. Lançado em abril de 2021, o programa é executado pela Agência de Desenvolvimento do Estado do Ceará (Adece) em parceria com o Instituto de Desenvolvimento do Trabalho (IDT)” (CEARÁ, 2026).

Um avanço identificado no discurso de 2026 é a ênfase na articulação de diferentes marcadores sociais, especificamente voltada às mulheres em contexto de violência e maternidades em situação de rua. Entretanto, essa iniciativa ainda reflete a gestão "para" os sujeitos, onde a norma é apresentada pelas autoridades, mas o protagonismo das usuárias raramente aparece nos registros oficiais. A divulgação do "Protocolo de Atenção às Mulheres em Situação de Rua" do CNJ durante o mutirão demonstra um movimento no sentido de reconhecer que a experiência da rua não é homogênea. Essa ação, embora aparentemente represente uma reparação institucional no campo normativo, ainda enfrenta o desafio da participação substantiva. Os noticiários mostram as autoridades (magistrados e secretários) apresentando o protocolo, mas não registram espaços de fala ou protagonismo das mulheres usuárias na construção dessas diretrizes. Reflete-se aqui a gestão para os sujeitos debatida por Yamamoto, que expõe o Estado que oferece o cuidado e a norma, mas mantém o controle sobre a definição do que é necessário.

As campanhas como "A rua não é o sonho de ninguém"²³ (imagem ilustrativa da campanha na Figura 2) e o "I Seminário PopRuaJud" (Dada a sua relevância como espaço de maturação teórica e intercâmbio de experiências entre os diversos atores da rede, os conteúdos e as discussões produzidos nesse evento serão retomados e analisados com maior profundidade no próximo capítulo desta dissertação) funcionam como instrumentos de sensibilização e formação interna. O curso na modalidade EAD promovido pela Escola Judicial do Tribunal Regional do Trabalho da 7ª Região (EJUD7) para magistrados e servidores em 2026 sinaliza o reconhecimento de que o sistema de justiça precisa ser capacitado para lidar com o "sofrimento social" (Pinzani e Rego, 2025).

Figura 2 – Peça publicitária da campanha "A rua não é o sonho de ninguém".

²³ o Tribunal de Justiça do Ceará (TJCE) lançou a campanha "A rua não é o sonho de ninguém. Mas é a realidade de muitos", desenvolvida pela Assessoria de Comunicação (Ascom) do Tribunal em parceria com o Comitê Multissetorial para Promoção de Políticas Públicas Judiciais de Atenção às Pessoas em Situação de Rua.



Fonte: CEARÁ, 2026.

Essa busca por visibilidade atinge seu ápice na proposição do "Selo PopRuaJud Ceará", que visa premiar instituições parceiras. Analisado criticamente, o selo e as campanhas publicitárias operam no campo da imagem institucional, criando uma narrativa de eficiência e humanização que, nas atas de reunião, é frequentemente confrontada pela falta de recursos para o registro civil básico.

A inauguração do "Espaço do Cuidado"²⁴ pela Prefeitura, em sintonia com a PopRuaJud, reforça essa cooperação, mas também escancara que a sobrevivência básica (alimentação e higiene) ainda é tratada como um marco a ser "conquistado" e não como um pressuposto garantido.

Em suma, o conteúdo noticiado revela uma política que obteve sucesso em criar uma rede intersetorial capaz de realizar ações territoriais potentes e simbolicamente fortes. Entretanto, a análise crítica sugere que a PopRuaJud no Ceará ainda caminha em uma linha tênue entre ser uma política efetiva e um conjunto de ações de alívio pontual. O desafio permanece em transformar o espírito do mutirão, que ouve histórias e entrega mochilas, em uma reforma estrutural que garanta a voz permanente dos movimentos sociais nos comitês de decisão, rompendo com a circularidade estatal identificada na trajetória institucional até aqui.

Essa transição de uma atuação pautada na visibilidade imediata dos mutirões para o delineamento de respostas estruturais pressupõe instâncias de maturação teórica e política, das quais o I Seminário PopRuaJud Ceará se destaca como um momento de inflexão. Por essa razão,

²⁴ O Espaço do Cuidado é resultado de uma parceria entre a Prefeitura de Fortaleza, o Senac/Fecomércio-CE e o Mutirão PopRuaJud. Localizado no Restaurante Popular, o equipamento oferece qualificação profissional na área da beleza e serviços de higiene, além de fornecer refeições gratuitas para pessoas referenciadas pela rede socioassistencial (Cras, Creas e Centros Pop), mediante avaliação técnica prévia.

os debates e os tensionamentos que envolveram a realização deste evento serão objeto de avaliação detalhada no próximo capítulo desta dissertação.

5. A POPRUAJUD EM FORTALEZA: SENTIDOS, PRÁTICAS E DESAFIOS DA POLÍTICA NO TERRITÓRIO

Este capítulo dedica-se à análise da materialização da PopRuaJud no território de Fortaleza, buscando compreender como as diretrizes nacionais se traduzem em práticas cotidianas e nos sentidos atribuídos pelos sujeitos que operam e vivenciam a política local. Sob a lente da Avaliação em Profundidade, a investigação percorre o cenário socioeconômico da capital cearense, marcado pelo agravamento das expressões da questão social no período pós-pandemia, e toma o I Seminário PopRuaJud Ceará como uma "situação social" estratégica para desvelar as tramas institucionais em curso.

Ao articular a análise documental com a escuta de representantes do judiciário, das lideranças dos movimentos sociais e voluntários, este capítulo expõe a tensão dialética entre a crítica teórica à judicialização das políticas sociais e a importância tática do Poder Judiciário como um “provedor” da garantia de direitos fundamentais para quem habita as ruas da cidade. A análise parte, portanto, da imersão na realidade fortalezense para identificar os avanços, limites e as disputas que configuram a política em sua materialização concreta.

5.1 O contexto da população em situação de rua em Fortaleza

A análise da experiência da PopRuaJud em Fortaleza requer, inicialmente, a compreensão do contexto social no qual a política se insere. O fenômeno da população em situação de rua no município tem se intensificado nas últimas décadas, refletindo processos mais amplos de desigualdade social, precarização do trabalho e fragilização das políticas de proteção social. Segundo Martins (2024), a PSR em Fortaleza é o reflexo de uma "pobreza limítrofe", fruto de uma estrutura socioeconômica que exclui contingentes significativos da população do mercado de trabalho formal e do acesso à moradia digna.

O diagnóstico organizado por Silva, Oliveira e Pontes Junior (2023) aponta que a pandemia de Covid-19 atuou como um catalisador das expressões da questão social na capital. O estudo aponta que durante este período, observou-se não apenas o aumento numérico dessa população, mas também o agravamento da precariedade das condições de vida e a ruptura de vínculos familiares. Em Fortaleza, a concentração geográfica desse segmento é notadamente marcante no Centro da cidade, área que, embora concentre a maior parte dos serviços socioassistenciais, também é palco de processos de estigmatização e aporofobia.

A dinâmica espacial no Centro de Fortaleza revela uma contradição inerente ao desenvolvimento urbano: ao mesmo tempo em que o território oferece as redes de suporte, como o Restaurante Popular, os Centros Pop e a filantropia, ele também é o local onde a violência estrutural se manifesta através da aporofobia. Martins (2024) destaca que o medo e a rejeição ao pobre em situação de rua no espaço público não são fenômenos isolados, mas estratégias de controle social que buscam tornar esses sujeitos invisíveis às políticas de desenvolvimento urbano. Essa segregação socioespacial impõe barreiras adicionais à circulação e ao acesso aos órgãos e equipamentos, que frequentemente se encontram fisicamente e simbolicamente distantes da realidade cotidiana da rua.

Adicionalmente, a análise da trajetória das políticas municipais revela que a rede socioassistencial de Fortaleza foi historicamente construída sob uma tensão entre a assistência e o controle. Como apontado por Rodrigues (2018), as ações estatais frequentemente oscilaram entre intervenções de caráter higienista, focadas na "limpeza" do espaço urbano, e tentativas de consolidação de uma rede de direitos. Essa fragmentação institucional gera uma circularidade onde o atendimento às necessidades imediatas de sobrevivência, como alimentação e pernoite, não é acompanhado de estratégias de saída de rua e autonomia, mantendo os sujeitos em um ciclo de desproteção que a PopRuaJud agora busca tensionar e romper.

No que concerne ao perfil sociodemográfico, os dados do diagnóstico organizado por Silva, Oliveira e Pontes Junior (2023) corroboram a tese da racialização da pobreza em Fortaleza. A maioria absoluta da população em situação de rua é composta por homens, negros (pretos e pardos), com baixos níveis de escolaridade e histórico de inserção precoce no mercado de trabalho informal. Essa característica evidencia que a rua não é uma escolha individual, mas o desfecho de trajetórias marcadas pela ausência de políticas públicas preventivas e pela persistência do racismo estrutural, que limita as oportunidades de ascensão social e empurra esses sujeitos para situações de extrema precariedade.

Em 2021 foi realizado o Censo Geral da População em Situação de Rua da Cidade de Fortaleza. O estudo, contratado pela Secretaria Municipal dos Direitos Humanos e Desenvolvimento Social (SDHDS) e executado pela Qualitest Inteligência em Pesquisa, forneceu subsídios essenciais para a compreensão da dinâmica desse segmento no município. O perfil estatístico consolidado por esse censo quantificou em 2.653 o número de pessoas em situação de rua na capital, o que representa um expressivo crescimento de 54,4% em relação ao levantamento de 2014, quando foram contadas 1.718 pessoas, conforme ilustrado na figura 3.

Figura 3: Quantitativo de pessoas em situação de rua conforme Censo Geral da PSR executado pela Qualitest.



Fonte: Fortaleza: SDHDS, 2021.

Do total recenseado, 81,5% são do sexo masculino e 18,5% do sexo feminino, com uma predominância racial de 77% de pessoas pretas e pardas. A faixa etária predominante situa-se entre 31 e 49 anos (49,1%), seguida pelo grupo de jovens entre 18 e 30 anos (25,5%). No campo da saúde e subsistência, os dados revelam um cenário crítico: 86% encontravam-se desempregados no período da coleta e muitos sofrem com comorbidades crônicas, como diabetes e hipertensão, agravadas pela insegurança alimentar e falta de saneamento. Além disso, 39% declararam possuir algum familiar convivendo no mesmo território de rua, o que aponta para a importância da reconstrução de vínculos afetivos como estratégia de sobrevivência no espaço público. No quadro 2 é possível visualizar a curva de crescimento no período compreendido entre 2012-2021.

QUADRO 2: População em situação de rua no Brasil totais por região Nordeste, Ceará e Fortaleza série histórica 2012-2021.

ANO	BRASIL	NORDESTE	CE	FORTALEZA	SEXO	TOTAL PERFIL SEXO	% PERFIL SEXO
2012	12.775	1.650	610	548	M	448	81,75%
2012	12.775	1.650	610	548	F	100	18,25%
2013	22.922	2.523	846	713	F	125	17,53%
2013	22.922	2.523	846	713	M	588	82,47%
2014	37.419	3.688	1.236	1.015	F	158	15,57%
2014	37.419	3.688	1.236	1.015	M	857	84,43%
2015	52.440	4.840	1.577	1.278	M	1.113	87,09%
2015	52.440	4.840	1.577	1.278	F	165	12,91%
2016	73.874	7.027	2.215	1.772	M	1.533	86,51%
2016	73.874	7.027	2.215	1.772	F	239	13,49%
2017	101.302	10.275	3.162	2.265	M	1.940	85,65%
2017	101.302	10.275	3.162	2.265	F	325	14,35%
2018	138.322	14.970	4.503	2.976	M	2.482	83,40%
2018	138.322	14.970	4.503	2.976	F	494	16,60%
2.019	174.766	20.112	5.938	3.941	M	3.265	82,85%
2.019	174.766	20.112	5.938	3.941	F	676	17,15%
2020	194.824	22.895	6.708	4.478	M	3.719	83,05%
2020	194.824	22.895	6.708	4.478	F	759	16,95%
2021	158.057	20.801	6.114	4.182	F	728	17,41%
2021	158.057	20.801	6.114	4.182	M	3.454	82,59%
2022	213.371						

Fonte: Observatório Brasileiro de Políticas Públicas com a População em Situação de Rua (2021).

O Guia de Atuação do Ministério Público do Estado do Ceará (MPCE) corrobora a necessidade de uma leitura sensível à heterogeneidade dos sujeitos que habitam as ruas de Fortaleza, superando a visão de um grupo monolítico. O perfil identificado aponta para a coexistência de diversas trajetórias atravessadas por expressões da questão social específicas, com destaque para a presença de famílias, mulheres, idosos, pessoas com deficiência e a população LGBTQIA+ em situação de rua. Essa diversidade de perfis exige que as respostas institucionais abandonem o caráter padronizado e considerem as violências estruturais que incidem sobre cada segmento, como o sexismo e a intolerância contra a diversidade sexual e de gênero.

A rede municipal de atendimento, gerida pela SDHDS, informa que se estrutura em equipamentos voltados tanto para o acolhimento quanto para a garantia de direitos imediatos. Entre os principais equipamentos, destacam-se os Centros Pop (Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua), responsáveis pela abordagem social e encaminhamento documental, as Pousadas Sociais e as Unidades de Acolhimento Institucional, que contam com capacidade instalada para aproximadamente 370 pessoas. A página virtual da secretaria, a prefeitura oferece ainda Refeitórios Sociais, Espaços de Higiene Cidadã e containers para banho, além de seis equipes do projeto Consultório na Rua que prestam atendimento médico e psicossocial itinerante.

No entanto, os relatos colhidos nos grupos focais realizados junto a usuários e profissionais sistematizados no livro *Diagnóstico da População em Situação de Rua no Contexto da Covid-19 em Fortaleza* (SILVA; OLIVEIRA; PONTES JR., 2023), apesar de reconhecer a as ações desenvolvidas pela prefeitura como referência para o segmento, indicam que o acesso a esses serviços é frequentemente dificultado pela barreira documental e pela insuficiência de vagas, operando muitas vezes no limite da capacidade operacional da rede socioassistencial.

No tocante a invisibilidade desse segmento, a questão documental emerge como um dos principais entraves à efetivação da cidadania no território cearense. De acordo com o Guia de Atuação do MPCE, a ausência de registro civil e de documentos básicos funciona como um "muro burocrático" que impede o acesso a benefícios socioassistenciais, programas de renda e ao próprio sistema de saúde. A persistência dessa desproteção institucional justifica a centralidade de programas como o "Registre-se!" e a própria PopRuaJud em Fortaleza, que buscam romper com o ciclo de invisibilidade ao garantir, primeiramente, o direito à existência formal perante o Estado.

Uma análise crítica sobre os levantamentos estatísticos revela que a contagem oficial da população de rua ainda enfrenta o desafio metodológico da "subenumeração" devido à alta mobilidade e às estratégias de invisibilidade desse segmento. A discrepância entre os dados oficiais e as estimativas de organizações sociais aponta que os métodos tradicionais tendem a contar apenas a população que o Estado consegue "enxergar" através dos seus serviços, ignorando aqueles que evitam os equipamentos institucionais por medo de violência ou expulsão urbana. Assim, a avaliação em profundidade da PopRuaJud deve considerar que os números apresentados são indicadores de tendência, mas a realidade da rua é sempre mais complexa e fluida do que o registro administrativo permite captar.

A chegada da política do judiciário ao território ocorre em um cenário de rede tensionada, onde a oferta de serviços, embora existente, ainda não consegue absorver a complexidade das demandas acumuladas. A proposta de inclusão material, debatida nos seminários institucionais, encontra em Fortaleza o desafio de converter ações de alívio imediato em fluxos permanentes de reparação, capazes de considerar a singularidade de quem habita as praças e calçadas do Centro.

5.2 O seminário PopRuaJud como situação social de produção da política

O I Seminário PopRuaJud Ceará, realizado nos dias 24 e 25 de setembro de 2025, no Auditório da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará (UFC), apresentou-se como um fórum de alta densidade institucional, com o tema central "Superação das Vulnerabilidades e Alcance da Inclusão Material". A escolha do local, o Centro de Fortaleza, é simbolicamente relevante por situar o debate acadêmico e jurídico no território onde a maior parte da população em situação de rua transita e busca sobrevivência.

A análise do I Seminário PopRuaJud Ceará, realizada a partir de sua transcrição e da observação da transmissão do evento disponibilizada no canal do Tribunal Regional do Trabalho do Ceará - TRTCE na página do youtube (https://www.youtube.com/results?search_query=i+popruajud+fortaleza+semin%C3%A1rio), o que permite compreendê-lo como uma situação social privilegiada de investigação, na qual se expressam os sentidos, as disputas e as contradições que atravessam a implementação da política no território. Conforme a perspectiva da Avaliação em Profundidade, o seminário não é tratado como um evento neutro, mas como um espaço de produção de discursos e de negociação entre diferentes atores institucionais e sociais, no qual a política é interpretada, apropriada e tensionada.

A mesa de abertura do I Seminário PopRuaJud Ceará foi composta majoritariamente por representantes de diversas instituições do poder judicial e executivo. Integraram a mesa:

- Des. do TRT 7ª Região, Ouvidor e coordenador do PopRuaJud no estado do Ceará, José Antonio Parente da Silva;
- Secretária executiva de Políticas sobre Drogas da Secretaria da Proteção Social, Lidiane Nogueira Rebouças, representando a vice-governadora Jade Romero;
- Vice-prefeita de Fortaleza, Gabriela Aguiar;
- Deputado estadual do Ceará, Acrísio Sena, representando a Assembleia Legislativa;
- Des. do TJCE, Carlos Augusto Gomes Correia, representando a presidência do TJCE;

- Juiz auxiliar da presidência do TRE-CE, Alisson do Valle Simeão, representando a presidência;
- Professora e vice-reitora da UFC, Diana Cristina Silva de Azevedo;
- Presidente do TRF da 5ª Região, Roberto Machado;
- Promotora de justiça e coordenadora do Centro de Apoio Operacional da Cidadania do Ministério Público do Estado do Ceará, Camila Bezerra de Menezes Leitão de Pinho Pessoa, representando o procurador-geral de justiça;
- Presidente da Ordem dos Advogados do Brasil – Seccional Ceará, Cristiane Leitão;
- Defensor público geral do Estado do Ceará em exercício, Leandro Bessa;
- Superintendente do Banco do Nordeste do Brasil, Eliane Brazil;
- Antonio Arlindo Ferreira, coordenador estadual do Movimento Nacional da População em Situação de Rua.

A diversidade institucional presente na composição da mesa expressa, no plano formal, a articulação entre os diferentes poderes, órgãos e segmentos da sociedade civil, reunindo, em um mesmo espaço, atores estratégicos para o debate e a implementação da política, entretanto evidencia uma desproporção da participação das entidades estatais frente a participação dos representantes do segmento social dos sujeitos da política.

Desde sua abertura, observa-se a construção de uma narrativa institucional orientada à valorização da articulação interinstitucional e do protagonismo do sistema de justiça. O evento é apresentado como um marco inicial de um processo de construção coletiva, com forte ênfase na ideia de integração entre diferentes esferas do poder público e na necessidade de atuação articulada diante da complexidade da situação de rua. Essa perspectiva aparece de forma explícita na fala do representante do Judiciário, ao reconhecer que a política em tela emerge diante de “falta de integração, de articulação” entre políticas e instituições:

Nós que somos, principalmente do judiciário, que a nossa vocação é julgar processos [...] mas o CNJ resolveu entregar essa missão a nós, do poder judiciário [...] que foi colocado através de uma decisão no ADPF do Supremo Tribunal Federal, voltado para essa questão, depois de constatar uma série generalizada de omissões, nem tanto de omissões, eu diria que falta de integração, de articulação dessa ... é interseccionalidade, que eu aprendi essa nova palavra. Segundo a resolução do CNJ, nós temos que fazer isso mesmo, porque, ora, um problema é do município, o outro já é do estado e outro é do governo federal. É preciso que a sociedade civil participe. É um problema que todos veem e são testemunhas nas suas cidades. Que não fiquemos só como observadores, né? (Ceará, 2025b, 02:03:41).

No entanto, ainda que o discurso enfatize a intersetorialidade e a participação social, a análise do seminário evidencia que o lugar de enunciação da política permanece fortemente concentrado no interior do sistema de justiça, o que dialoga com o processo mais amplo de judicialização das políticas públicas. A própria atribuição da condução da política ao Judiciário

é justificada como uma “missão” decorrente de decisões judiciais e do Conselho Nacional de Justiça, o que reforça o deslocamento de responsabilidades historicamente vinculadas às políticas sociais para o campo jurídico. Essa transferência de responsabilidades do Executivo para o Judiciário pode ser lida sob a ótica de Behring (2008), como parte de um Estado que se retrai na garantia de direitos universais e se expande na judicialização e no controle seletivo das expressões da questão social.

Essa centralidade do Judiciário também se expressa na forma como o problema é interpretado. Embora haja reconhecimento da complexidade da questão social, incluindo temas como moradia, saúde, trabalho e segurança alimentar, a política é apresentada, em grande medida, como um desafio de coordenação institucional, e não como expressão das contradições estruturais da sociedade capitalista. Tal abordagem tende a deslocar o foco da análise das determinações estruturais da desigualdade para a dimensão da gestão e da articulação administrativa.

Por outro lado, o seminário também revela a presença de narrativas que tensionam essa leitura institucional. A fala de representante da gestão municipal, por exemplo, aponta para a necessidade de superação de respostas emergenciais e para a construção de políticas estruturantes, reconhecendo que a situação de rua está associada a processos como desemprego, conflitos familiares e ausência de políticas públicas consistentes. Ainda assim, as respostas apresentadas tendem a se materializar em programas focalizados, como cotas em contratos públicos e políticas habitacionais específicas, evidenciando os limites das estratégias adotadas frente à magnitude do problema.

Por sua vez, a fala da vice-prefeita de Fortaleza, Gabriela Aguiar, reforça, no plano discursivo, a necessidade de superação da lógica emergencial e a construção de políticas públicas estruturantes voltadas à população em situação de rua, ancoradas na ideia de inclusão material e garantia de direitos. Ao afirmar que “a política pública não pode se limitar somente à assistência emergencial” e ao propor a atuação em três frentes proteção imediata, inclusão permanente e garantia de direitos, a gestora sinaliza um reconhecimento institucional das múltiplas determinações que atravessam a situação de rua, como desemprego, conflitos familiares, adoecimento e processos de exclusão social:

[...] superar a lógica emergencial e alcançar, de fato, a inclusão material por meio de políticas públicas estruturantes. [...] Rua não é o lugar para se viver e a política pública não se pode limitar somente a assistência emergencial. Precisamos agir em 3 frentes, a proteção imediata, a inclusão permanente e a garantia de direitos. E é aqui que eu quero falar dos avanços concretos que buscam operacionalizar essa inclusão material com a iniciativa da gestão Evandro Leitão. Definimos que 5% dos contratos da prefeitura terão a reserva de vagas de trabalho para as pessoas em superação da

situação de rua nas obras e diversos serviços da prefeitura. (CEARÁ, 2025b, 02:18:00).

No entanto, quando se observa o conteúdo das ações apresentadas, como a reserva de 5% das vagas em contratos públicos e a ampliação de cotas habitacionais em programas sociais, evidencia-se uma tensão entre o discurso de transformação estrutural e a materialização de medidas focalizadas e pontuais. Embora tais iniciativas representem avanços no reconhecimento dessa população como sujeito de direitos, elas ainda se inserem no campo de políticas compensatórias, com alcance limitado frente à complexidade e à dimensão estrutural do fenômeno. Assim, a fala da gestora expressa uma contradição característica do campo das políticas públicas apresentada por Netto (2011), ao mesmo tempo em que anuncia a superação de respostas emergenciais, reafirma práticas que, na sua concretização, permanecem circunscritas a estratégias parciais, revelando os limites institucionais na efetivação de uma política verdadeiramente estruturante.

No âmbito do poder executivo estadual, observa-se uma ênfase na ampliação de serviços e na aproximação territorial das ações, com destaque para iniciativas de atendimento direto e intersetorial, como unidades móveis e ações itinerantes. Tais experiências indicam avanços no acesso a serviços, mas também reforçam uma lógica de intervenções pontuais e fragmentadas, característica das políticas sociais em contextos de restrição estrutural. Nesse sentido, a fala de Lidiane Nogueira Rebouças, representante da vice-governadora do Estado do Ceará, evidencia o esforço institucional de atuação nos territórios, ao destacar ações como a implementação da Estação do Cuidado²⁵, as iniciativas do programa Pop Rua em Ação²⁶ e a presença de equipes multidisciplinares em áreas de concentração de pessoas em situação de rua. Ao afirmar a importância de “ir até o território onde as pessoas estão” e de promover atendimentos integrados que incluem serviços de saúde, assistência social e acesso à documentação civil, a gestora reforça uma estratégia de aproximação e ampliação do acesso:

Eu estou presencialmente nos eventos, nas ações de território, de reuniões, de articulação, participando desses momentos, porque acho importante, sim, a gestão ser participativa. A gestão está lá na ponta, ouvindo as demandas, como eles sempre falam também. E a gente precisa ouvir as demandas das pessoas em situação de rua. Que eles tenham lema, os movimentos tenham lema nada sobre nós sem nós, porque eles precisam ser ouvidos, eles precisam ter suas demandas sendo visibilizadas. Muitas

²⁵ Inaugurada em 2 de outubro de 2024, a Estação do Cuidado é um equipamento público do Governo do Estado do Ceará com capacidade para 100 atendimentos diários. O espaço oferece serviços essenciais de higiene pessoal, acompanhamento psicossocial e encaminhamentos para a rede de proteção socioassistencial e de saúde (CEARÁ, 2024).

²⁶ A Secretaria da Proteção Social (SPS), em parceria com o Sistema de Justiça, promove o Pop Rua em Ação, uma iniciativa voltada para ampliar o atendimento à população em situação de rua. A iniciativa oferece serviços de cidadania, saúde e assistência social para pessoas em situação de rua, com ações itinerantes mensais na capital. Os serviços incluem emissão de documentos (CIN), Cadastro Único, atendimento jurídico, corte de cabelo e encaminhamento para emprego e habitação social. (CEARÁ, 2025)

vezes eles estão invisíveis aos nossos olhos, aos olhos da sociedade. Então a gente precisa estar cada vez mais unida e unindo forças, como órgãos (CEARÁ, 2025b, 02:23:21).

Outro aspecto relevante presente na fala da representante do governo estadual diz respeito ao reconhecimento da centralidade dos movimentos sociais na construção das políticas públicas. Ao destacar a importância de “ouvir as demandas das pessoas em situação de rua” e ao mencionar o princípio defendido pelos próprios movimentos: “nada sobre nós sem nós”, a gestora sinaliza uma valorização da participação social e do protagonismo dos sujeitos historicamente invisibilizados. A menção direta a representantes dos movimentos sociais presentes no seminário, bem como o reconhecimento de sua atuação como “grande representação”, indica, no plano discursivo, uma abertura institucional ao diálogo e à escuta qualificada.

A presença do padre Júlio Lancellotti introduz um elemento de ruptura simbólica e política no interior do seminário, ao desafiar protocolos institucionais e ressignificar o próprio espaço de fala. Na ocasião, quando oportunizada a fala ao religioso ele opta por não subir ao palco, recusando a posição hierárquica tradicional, e ao justificar sua decisão como forma de se manter no mesmo nível das pessoas em situação de rua, o religioso desloca o eixo da discussão, evidenciando as desigualdades também presentes nos espaços institucionais:

[...] é melhor descer a escada do que subir. O mistério da fé cristã não é ir a Deus, mas é Deus que desce até nós. Deus teve tanto trabalho de entrar na história humana e nós estamos tendo tanto trabalho de querer tirá-lo da história humana. Esse é um movimento que quer desencarnar ou que quer esconder o conflito? Estar com a população em situação de rua, estar com aqueles que são descartados, é conflitivo. É difícil, não é fácil. (Ceará, 2025b, 02:32:26)

Esse gesto é reforçado quando, ao invés de centralizar sua fala, repassa o microfone para participantes da plateia, permitindo que sujeitos diretamente afetados pela política expressem suas experiências, rompendo com o protocolo previamente estabelecido pela cerimonialista:

Eu não vim aqui para ensinar nada para ninguém porque vocês já sabem muito de todas essas coisas, e gostaria de chamar aqui um pouquinho para ficar pertinho de mim aqui e falar alguma coisa pessoas que marcam a história deste país e também a história da igreja na luta pela população em situação de rua, e principalmente, com a população em situação de rua, como a irmã Cristina Bove. (Ceará, 2025b, 2:33:27).

Tal postura materializa, no plano da prática, uma crítica à lógica excludente que organiza não apenas a sociedade, mas também os próprios espaços de debate sobre políticas públicas. Ao retomar o microfone, Padre Júlio faz críticas a estruturação da sociedade capitalista:

[...] nós não vivemos, a exclusão, nós vivemos o descarte. Esse sistema que nós vivemos tem uma lógica, e isso já disse o Papa Francisco na exortação Apostólica

evangélica áudion, é a lógica do sistema capitalista neoliberal. Não tem lugar para todos na mesa, não tem lugar para todos na mesa! Não estou dizendo dessa mesa aqui não (aponta para a mesa de abertura do evento), é da mesa da sociedade. Não tem lugar para todos. É uma lógica de descarte, não é assim? O descarte é planejado, não é acidental, é um descarte planejado, porque não vai ter comida para todos, não vai ter casa para todos, isso é intencional. E esta luta de transformação é bastante difícil, bastante pesada [...] porque em uma sociedade tão desigual como a nossa, estar do lado dos que perdem é perder também, estar do lado do massacrado é ser massacrado também, está do lado dos desconsiderados é ser desconsiderado também [...] E uma das dificuldades maiores que eu vejo é de que a população em situação de rua, eu tenho dito isso, não são nem anjos nem demônios, são pessoas, e eles também são atingidos pela ideologia dominante. A ideologia da meritocracia. A ideologia do individualismo também está em nós e neles também. Nós não podemos achar que eles estão imunes ao poder ideológico que cimenta esse sistema. E nós não podemos perder a noção de que a nossa ação é histórica. A irmã Cristina lembrou os 21 anos. Tudo é um processo histórico, às vezes extremamente doloroso e extremamente conflitivo, é difícil hoje ter todas essas representações, todas essas autoridades, é uma novidade! Porque quando é que as autoridades, e o nome já disse, estão no alto, tem tempo para olhar os que estão embaixo? Estar em baixo significa ser desconsiderado, ser pisado, e existe toda uma burocracia. Até aqueles que se chamam técnicos precisam ter uma mesa que se antepõe ao chamado cliente, ou assistido, ou paciente. Nós gostamos de dar esses nomes: convivente, assistido, paciente, cliente, usuário, são os nomes que nós damos para dizer - eu estou aqui e você aí, eu não sou usuário, nem cliente, nem paciente, nem deficiente, mas você está de um lado, eu estou do outro. E nós fazemos parte de desse todo. Esse é um ponto, o outro ponto é de que cada luta tem sua especificidade, mas todas as lutas se convergem na transformação da sociedade (Ceará, 2025b, 02:37:14)

Ao afirmar que a sociedade opera a partir de uma lógica de inclusão e descarte, sendo o descarte expressão da racionalidade do capital, sua fala dialoga diretamente com a perspectiva de José Paulo Netto (2011), segundo a qual a questão social é constitutiva da sociabilidade capitalista e se expressa na produção contínua de desigualdades e na exclusão de parcelas da população. Assim, sua intervenção não apenas tensiona o formato do seminário, mas também explicita, de forma concreta, as contradições estruturais que atravessam a política em análise.

A fala do referendo também se relaciona com a análise de Josiane Soares (2012) sobre a situação brasileira, a autora argumenta que a "questão social" no Brasil não é um erro do sistema, mas uma característica do capitalismo dependente, onde a exclusão e a precariedade são funcionais para a acumulação de capital. Além disso, as falas evidenciam a crítica à ideologia meritocrática e à individualização das responsabilidades, ao afirmar que a permanência na rua não é resultado de escolhas individuais, mas de processos estruturais que limitam a mobilidade social e reproduzem a pobreza. Essa perspectiva reforça a compreensão de que a política pública, quando descolada dessas determinações, tende a operar de forma limitada, sem alterar as bases que produzem a desigualdade.

Outro elemento central identificado na análise é a denúncia da distância entre o sistema de justiça e a população em situação de rua, evidenciada na afirmação do Padre Júlio de que esses sujeitos acessam o Judiciário, em geral, na condição de réus, e não como titulares de

direitos: “Como facilitar que as pessoas em situação de rua acessem os fóruns e os tribunais? Eles só chegam rapidamente lá, algemados, levados pela Custódia da casa de detenção ou da pária, e chegam como réus, não como quem vai ter a compensação e a hipoteca de receber de volta o que deles foram roubar?”. Essa observação é particularmente relevante para o objetivo da dissertação, pois explicita os limites históricos do Judiciário na garantia do acesso à justiça, colocando a PopRuaJud como uma política que surge no sentido de promover também uma reparação institucional.

A análise do evento também evidencia a existência de tensões no campo da participação social. Embora o seminário conte com a presença de representantes de movimentos sociais, suas falas, em alguns momentos, são deslocadas para espaços secundários da programação, como ocorreu com o senhor Antônio Arlindo Ferreira, coordenador estadual do movimento nacional da população de rua, que compôs a mesa de abertura, entretanto teve seu momento de fala direcionado para outro momento da programação. Esse movimento pode indicar uma participação mais simbólica do que efetivamente deliberativa, aspecto que revela limites na materialização do caráter participativo da política, já apontados na análise dos arranjos institucionais do comitê.

Nesse sentido, a composição da mesa também evidenciou outras formas de tensionamento das práticas institucionais, especialmente a partir da colocação da fala do único representante dos movimentos sociais de defesa da PSR, para momento posterior, quando todos da mesa tiveram seu momento de fala na abertura do evento.

Quando tem a fala oportunizada, Antônio Arlindo reforça a centralidade da articulação interinstitucional e do reconhecimento das demandas emergentes no território, ao mesmo tempo em que evidencia os desafios de operacionalização das ações diante da complexidade do fenômeno. Sua participação contribui para explicitar o esforço de construção de respostas mais integradas, ainda que inseridas em um contexto marcado por limites institucionais e pela predominância de estratégias fragmentadas. Nesse sentido, sua fala se insere no conjunto de narrativas institucionais que reconhecem a gravidade da situação de rua e a necessidade de atuação conjunta, mas que, na prática, ainda operam dentro dos marcos possíveis das políticas públicas existentes, tensionadas por restrições estruturais.

A participação de Antônio Arlindo contribui para explicitar o esforço de construção de respostas mais integradas, ainda que inseridas em um contexto marcado por limites institucionais e pela predominância de estratégias fragmentadas. Nesse sentido, Arlindo tensiona o papel do comitê ao diferenciar a saída física da rua da reconstrução subjetiva do indivíduo:

[...] tirar uma pessoa da rua é fácil, é você pegar ela e botar dentro de um quarto. Agora, tirar a rua de dentro dessa pessoa é que vem esse processo de superação da vulnerabilidade. É que vem essa reconstrução social, socioafetiva, emocional. [...] E a gente cobra desse comitê, que é formado por juizes, magistrados, defensores públicos, que para além dessa interlocução, para além dessa fala que ele faça-se cumprir a ADPF 976, porque nós está cansado de conversar. A gente precisa que ela aconteça (CEARÁ, 2025b, 03:37:03).

Dessa forma, o seminário expressa, simultaneamente, avanços e limites na implementação da PopRuaJud. Por um lado, evidencia a ampliação da visibilidade da pauta, a mobilização institucional e a construção de espaços de articulação entre diferentes atores. Por outro, revela a permanência de uma condução centralizada no sistema de justiça, a fragmentação das respostas e a dificuldade de incorporar, de forma substantiva, as demandas e perspectivas da população diretamente afetada.

Assim, à luz dos objetivos desta pesquisa, o I Seminário PopRuaJud Ceará confirma que a implementação da política no território se dá como um processo contraditório, tensionado e em disputa, no qual coexistem diferentes projetos de intervenção sobre a realidade da população em situação de rua. Ao mesmo tempo em que se apresenta como inovação institucional, a política carrega os limites estruturais do Estado e das instituições que a operam.

Nesse sentido, a análise do seminário reforça a interpretação da PopRuaJud como uma política que emerge do reconhecimento, ainda que parcial, das limitações históricas do Judiciário na efetivação do acesso à justiça para a população em situação de rua. Ao mesmo tempo, evidencia que as respostas construídas se realizam de forma restrita, condicionadas pelas estruturas institucionais e pelas determinações sociais mais amplas, o que tensiona sua capacidade de promover transformações efetivas na vida dessa população.

5.2.1 Entrevista com representante do judiciário

A partir da entrevista realizada com um representante do sistema de justiça, integrante do Comitê PopRuaJud no estado do Ceará, observa-se que a compreensão da política está fortemente ancorada em sua origem normativa e institucional. Para manter seu anonimato irei chama-lo aqui de Representante do judiciário. Em sua narrativa, o entrevistado destaca que a PopRuaJud emerge de um processo jurídico-institucional desencadeado por decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), que reconheceu a insuficiência na implementação de políticas voltadas à população em situação de rua e determinou a adoção de medidas integradas entre os entes federativos e o sistema de justiça, em suas palavras:

[...] essa política é oriunda de um decreto federal de 2009 e não provou ter funcionado. Daí um partido político, o PSOL, ingressou com ação no Supremo Tribunal Federal para pedir o cumprimento dessa política. E o Supremo decidiu uma ADPF, uma ação

de descumprimento de preceito fundamental, que realmente a política não estava sendo aplicada, e determinou uma série de obrigações aos entes federativos [...]. (REPRESENTANTE DO JUDICIÁRIO, 2026).

Essa interpretação reflete a análise de Sierra (2011) sobre a política, que enfatiza o papel central do Judiciário como agente propulsor da ação estatal. Essa centralidade surge no contexto da judicialização das políticas públicas, vista como uma resposta à ineficácia ou incapacidade do Estado de garantir a plena efetivação dos direitos sociais. Assim, o direito atua como um mediador diante das deficiências das políticas públicas.

A narrativa do entrevistado também revela que sua aproximação com a temática da população em situação de rua antecede a institucionalização da PopRuaJud, indicando que sua atuação não se inicia exclusivamente a partir da criação formal da política, mas se constrói a partir de experiências prévias de contato com esse segmento, o entrevistado expôs que:

[...] a gente fazia reuniões no nosso Tribunal chamando várias instituições para participar. Reforçando que aqui se não se chama comitê, é o PopRua em Ação, que é comandado pela Secretaria de Proteção Social do Estado que faz isso mensalmente e nós nos somávamos a esse mutirão da Secretaria de Proteção Social, mas depois que soubemos que era obrigatório constituir um comitê dentro do judiciário, aí nós estamos agora no Comitê de PopRuaJud, sem prejuízo do relacionamento com a Secretaria, se somando aos dois esforços, o dele de fazer mutirão e o nosso também, a gente tem também como obrigação fazer um mutirão trimestralmente (REPRESENTANTE DO JUDICIÁRIO, 2026).

Tal trajetória contribui para a conformação de uma leitura que tem ciência do fenômeno e da necessidade de respostas que ultrapassem a atuação isolada das instituições, evidenciando a importância das experiências concretas dos atores na construção das políticas públicas.

Nesse sentido, o entrevistado enfatizou repetidamente a relevância da participação de representantes de todas as esferas de governo (Judiciário, Executivo e Legislativo) e considerou crucial o envolvimento ativo da população em situação de rua para a formulação de políticas públicas eficazes. Ele atribui grande importância à intersetorialidade e à compreensão de que respostas efetivas para a População em Situação de Rua vão além da questão da moradia. Para ele, uma vida digna exige, além do direito à moradia, o acesso à saúde, trabalho e renda, educação, assistência social e lazer. Nesse sentido o Representante do Judiciário afirma a necessidade de *“atendimento multidisciplinar para que as pessoas obtenham a moradia e uma política que veja todos os aspectos”*.

No que se refere à atuação do sistema de justiça, o entrevistado explicita o reconhecimento de limitações históricas no atendimento à população em situação de rua, associadas, sobretudo, ao desconhecimento institucional sobre as especificidades desse público. Em suas palavras o Representante do Judiciário aponta que *“A dificuldade vem pelo não conhecimento da questão, nunca fomos provocados para a política. E como é um público*

específico, a gente está se preparando para dar um atendimento condizente às pessoas”. Segundo sua narrativa, o judiciário não foi historicamente “provocado” a atuar nesse campo, o que teria resultado na ausência de preparo institucional para lidar com demandas que extrapolam o escopo tradicional de atuação jurídica. Contudo, tal afirmação suscita uma problematização relevante, na medida em que a população em situação de rua constitui uma expressão estrutural da questão social, historicamente presente na sociedade brasileira.

Nesse sentido, a ideia de ausência de “provocação” institucional revela menos uma inexistência de demanda e mais uma histórica invisibilização desse segmento nos espaços institucionais, incluindo o próprio sistema de justiça. Considerando que as instituições públicas, em suas diferentes esferas, têm como função atender às demandas sociais e garantir direitos, espera-se que desenvolvam capacidades de leitura da realidade social em que estão inseridas, de modo a construir respostas compatíveis com as necessidades da população. Assim, a narrativa do entrevistado evidencia não apenas limites operacionais, mas também uma lacuna institucional na incorporação das demandas da população em situação de rua como objeto legítimo de atuação do Judiciário, reforçando as contradições entre a universalidade formal dos direitos e as condições concretas de acesso a esses direitos por segmentos historicamente marginalizados.

O Comitê PopRuaJud é compreendido pelo entrevistado como um espaço de mediação e facilitação institucional, voltado à construção de fluxos integrados de atendimento que articulem diferentes políticas públicas. O entrevistado aduz que a atuação do comitê é associada à tentativa de superar a fragmentação das ações estatais, abrangendo não apenas demandas jurídicas, mas também questões relacionadas à documentação civil, acesso a benefícios sociais, saúde, moradia e inserção no mercado de trabalho:

[...] estabelecer um fluxo, não só nessa questão da Justiça do Trabalho, mas também de outros temas da documentação, para facilitar a documentação, um acesso aos benefícios sociais, que por falta de documentação as pessoas não obtêm, a questão de saúde também a questão da moradia também [...] a questão da formação qualificação e inserção no mercado de trabalho[...] (REPRESENTANTE DO JUDICIÁRIO, 2026).

Tal perspectiva reforça a compreensão da política como um arranjo interinstitucional que busca organizar e potencializar respostas já existentes, ainda que sem alterar estruturalmente as bases dessas políticas.

No campo das expectativas, a narrativa aponta para a possibilidade de transformação das práticas institucionais, especialmente no âmbito do próprio Judiciário, que passa a reconhecer a necessidade de adequar suas formas de atendimento às especificidades da população em situação de rua. Contudo, ao mesmo tempo em que identifica avanços, o

entrevistado delimita claramente os limites dessa atuação, destacando que a efetivação das políticas públicas depende fundamentalmente do Poder Executivo, da vontade política e da disponibilidade de orçamento público:

[...] o que eu sinto mais falta é que os Estados se comprometam com essa política através de orçamento, porque é política pública. Política pública não se faz sem orçamento e o poder judiciário não tem orçamento, a gente pode contribuir e estamos contribuindo, mas sem perder de vista que política pública não é papel do judiciário não, papel do judiciário é articular, eu acho que aí cabe bem, é postulado pelo orçamento, né? E aí o dinheiro público tá no município, tá no estado da União, né? Palestrante 2 Então a gente está provocando. (REPRESENTANTE DO JUDICIÁRIO, 2026).

Dessa forma, o Judiciário é compreendido como instância de indução, articulação e monitoramento, mas não de execução direta, evidenciando uma tensão entre a capacidade de mobilização institucional e as condições concretas de implementação das ações.

A esse respeito, torna-se importante retomar a discussão sobre a judicialização das políticas públicas, na medida em que, embora a atuação do Judiciário possa assegurar a efetivação formal de direitos ao determinar a execução de ações ou políticas em favor dos sujeitos que recorrem à via judicial, tal intervenção não garante, necessariamente, a qualidade ou a integralidade desses direitos. Nesse sentido, ainda que o acesso ao direito seja viabilizado, não se assegura, de forma plena, a concretização do direito social em sua dimensão substantiva.

Em síntese, a análise da narrativa do entrevistado, que ocupa uma posição de centralidade no Comitê Local, revela uma trajetória de engajamento com a temática que precede a própria institucionalização da PopRuaJud. Esse acúmulo de experiências anteriores apresenta-se como um elemento positivo e qualificador, indicando que a condução da política em Fortaleza não está sob a responsabilidade de um ator alheio às complexas demandas da população em situação de rua. O entrevistado demonstrou domínio sobre a importância da intersetorialidade para a eficácia das ações, ao mesmo tempo em que identificou com clareza os limites impostos pela escassez orçamentária e pela fragilidade da vontade política.

Contudo, embora evidencie um alto grau de comprometimento pessoal e o desejo institucional de "fazer acontecer", sua atuação esbarra na fronteira intransponível das competências estatais: por sua posição enquanto representante do Judiciário, ele não possui a atribuição de executar serviços e provisões que competem originariamente ao Poder Executivo. Essa limitação expõe uma contradição fundamental da política em análise. O esforço proativo do magistrado/servidor, embora legítimo, acaba por reforçar o "estranhamento" de uma política voltada à garantia de direitos básicos que, em vez de ser protagonizada pelo Executivo no âmbito das políticas sociais universais, emerge do sistema de justiça como uma tentativa de suprir omissões históricas do Estado.

5.2.2 Entrevistados representantes de Movimentos Sociais da PSR

A análise que se segue fundamenta-se nos relatos de três lideranças de movimentos sociais que integram o Comitê PopRuaJud Ceará, atuando como vozes diretas das demandas e anseios da população em situação de rua no território. Cabe ressaltar que, dos três entrevistados, dois compõem um mesmo movimento social, o que permite observar a densidade de pautas compartilhadas por uma mesma base organizativa, em diálogo com a perspectiva trazida pelo terceiro representante. Para garantir o sigilo e o anonimato dos participantes da pesquisa, conforme as diretrizes de ética em pesquisa com seres humanos, as vozes dos representantes dos movimentos sociais serão identificadas pelos: Liderança 01, Liderança 02 e Liderança 03.

É imperativo destacar que esses sujeitos possuem um engajamento histórico nos movimentos sociais, com trajetórias de luta que antecedem a própria implementação da Política Nacional para a População em Situação de Rua. Essa experiência acumulada qualifica o debate, inserindo as discussões em um contexto de resistência e construção de direitos de longa data. Tal maturidade política garante uma visão plural e densa sobre a eficácia, os avanços e os desafios estruturais da política em âmbito local, uma vez que o olhar desses atores não se limita à vigência institucional recente, mas atravessa décadas de enfrentamento às expressões da questão social.

Embora a estrutura formal do Comitê apresente uma assimetria numérica entre representantes estatais e da sociedade civil, o que sugere, na minha análise enquanto pesquisadora, uma participação restrita, as narrativas colhidas revelam um fenômeno distinto. Para esses militantes históricos, o PopRuaJud Ceará opera uma ruptura com o modelo tutelar de gestão, pois, pela primeira vez em suas trajetórias de luta, sentem-se efetivamente inseridos nos processos de planejamento e deliberação, e não apenas como destinatários passivos de decisões tomadas nos gabinetes, conforme destaca a Liderança 02: *“a gente sempre foi chamado para ouvir o que já estava decidido, e agora, no Comitê, o sentimento é outro, é de que a nossa fala sobre o que acontece na Praça do Ferreira, por exemplo, muda o que o juiz vai assinar. É uma construção onde a gente senta à mesa com o mesmo peso”*.

A análise das narrativas dos representantes dos movimentos sociais permite compreender a PopRuaJud não apenas como um arranjo institucional, mas como um campo de disputa por reconhecimento e dignidade. Nesta seção, as falas de três lideranças revelam como a política é percebida por aqueles que vivenciam as contradições do território em Fortaleza.

O primeiro entrevistado, vinculado à rede de catadores, situa o fenômeno da situação de rua em uma perspectiva histórica e macroestrutural. Para ele, embora a pandemia de Covid-19

tenha sido um fator de agravamento visível, o aumento do contingente de pessoas nas ruas de Fortaleza é anterior, sendo impulsionado pelas reformas trabalhista e previdenciária. Esta leitura converge com a análise de Behring (2008) sobre a contra-reforma do Estado, onde a precarização estrutural do trabalho atua como motor da questão social. Integrante do Comitê em formato ampliado (após a Resolução CNJ nº 605/2024) desde sua gênese em 2025, ele destaca a criação de iniciativas paralelas, como o programa "Pop Rua em Ação", que materializa o atendimento itinerante de cidadania, saúde e assistência. O aspecto mais inovador apontado pela Liderança 01 é a ruptura com o paradigma do "fazer para eles, sem eles", em suas palavras:

[...] a participação direta da gente nos planejamentos e nas reuniões, nas decisões junto com os doutor, é uma coisa nova, é uma coisa muito boa, é vista pela gente como uma mudança de rota fundamental. Agente sabe que para que as ações respondam às nossas necessidades reais, a necessidade do povo da rua, é preciso ouvir agente. É como diz o nosso ditado: Nada para nós sem nós! (LIDERANÇA 01, 2026)

Por sua vez, o segundo representante dos movimentos sociais introduz a dimensão do Judiciário como um agente indutor e ordenador do Poder Executivo. Em sua percepção, a PopRuaJud conferiu uma direção às ações da Prefeitura que, anteriormente, operava com excessiva discricionariedade "fazia o que queria". Agora, a intervenção judicial estabelece nortes, metas e prazos, conferindo o que ele chama de uma "Justiça mais popular". No entanto, ele identifica que essa vontade política do Comitê colide com as barreiras próprias da burocracia do estado, a exemplo a justificativa do orçamento anual preestabelecido é frequentemente utilizada pelo Executivo para paralisar ações urgentes. Apesar dos limites, o entrevistado relata um sentimento inédito de representatividade, atribuindo o sucesso da caminhada à presença de aliadas históricas no Comitê, promotoras e defensoras que já possuíam uma trajetória de luta junto aos movimentos antes da institucionalização da política.

Por sua vez, a Liderança 02 introduz a dimensão do Judiciário como um agente indutor e ordenador do Poder Executivo. Em sua percepção, a intervenção judicial estabelece nortes, metas e prazos, conferindo o que ele define como uma "Justiça mais popular", capaz de limitar a discricionariedade da gestão municipal:

[...] a PopRuaJud deu uma direção para as ações da Prefeitura que, antes dela existir, a prefeitura fazia o que queria e quando ela queria, mas agora com o Comitê, agora agente vê que o Comitê tem vontade política, tem vontade de fazer as coisas. Os juízes dão uma canetada, mandam fazer e pronto, tem que fazer. As vezes mesmo com o juiz mandando tem as burocracias do estado, eles metem lá o orçamento anual que já foi feito no meio e não faz e mesmo, mas mesmo assim o que a gente consegue com os juízes e doutores do tribunal já é de grande valia (LIDERANÇA 02, 2026).

Apesar dos limites burocráticos apontados, o entrevistado relata um sentimento inédito de representatividade. Ele atribui o sucesso dessa caminhada à presença de aliadas históricas no Comitê, faz menção às promotoras e defensoras que já possuíam uma trajetória de luta junto

aos movimentos antes da institucionalização da política, assim a Liderança 02 verbaliza que *“também é importante agente dizer que tem nossas amigas doutoras, umas mulher de força, que lutava com a gente antes da política. As mulheres tem força. Elas têm força, acho que por ser nordestinas e conhecer o povo sofrido elas lutam por nós”*.

Complementando essas visões, a Liderança 03 reforça que, embora a política seja recente, as mudanças já são perceptíveis pelo fato de serem encabeçadas pelo Judiciário, o que confere maior peso às demandas. Entretanto, ele faz uma observação importante: *“o Judiciário e outros juízes e doutores não têm o conhecimento sobre a vivência da rua, o conhecimento que é nosso, e isso faz ser importante a nossa participação dos movimentos sociais, nós somos uma ponte para a o negócio dar certo”*. Nesse sentido apresenta expectativa de prosperidade para a PopRuaJud que se sustenta na credibilidade institucional alcançada, evidenciada pela adesão de parceiros estratégicos como o SINE-IDT e o Banco do Nordeste.

Ao serem questionados sobre a avaliação das ações desenvolvidas e a configuração da sua representatividade no conselho, mesmo diante da redução de assentos destinados ao segmento, os 03 entrevistados manifestam um expressivo sentimento de satisfação e gratidão. Para esses atores, a inserção nos espaços de deliberação representa a ruptura com a invisibilidade histórica, reafirmando que o desejo central da categoria é ser vista, ouvida e participar ativamente das decisões que impactam suas trajetórias de vida. Embora reconheçam a complexidade das ações institucionais, destacam que a urgência da sobrevivência impõe a necessidade de respostas imediatas, as quais já começam a ser percebidas por meio de estratégias de aproximação territorial:

[...] a gente quer é ser visto, ser ouvido e participar das coisas que decidem a nossa vida. E como quem tem fome, tem pressa, as coisas tem que acontecer logo pra nós. Os resultados já tão aí nas ações. Tem mutirões que levam o atendimento até onde a gente está. Teve na Praça do Ferreira, no Moura Brasil. A gente quer é ser visto, ruim é não fazer nada por nós. Agente nunca teve isso, acesso a juiz, advogado e doutor (LIDERANÇA 01, 2026).

Por fim, este entrevistado, assim como a Liderança 02, traz à tona a indissociabilidade entre as dimensões de gênero e raça, destacando a força das mulheres em espaços de poder dentro do Comitê. Ele atribui a sensibilidade e o compromisso da política à presença de juízas, promotoras e defensoras, mencionando especificamente o papel das mulheres negras na condução dos trabalhos, para ele:

A gente também tem força agora porque sempre teve gente que gostou de nos ajudar, teve gente que hoje tá lá no comitê, nas reunião, mas que já tava com agente há muito tempo, as doutoras da defensoria e da promotoria já lutava e até fazia visita com a gente nos canto para ver se as coisas aconteciam como eram 'pra ser. Aí as doutoras são mulheres, tem até mulher negra, que mulher tem o coração bom e o jeitinho delas de resolver as coisas (LIDERANÇA 03, 2025).

Em síntese, as vozes dos movimentos sociais em Fortaleza validam a PopRuaJud como uma estratégia de inclusão material que, embora limitada pelas amarras burocráticas do Executivo, logrou êxito em transformar o sistema de justiça em um espaço de escuta qualificada e participação política. O sentimento de pertencimento relatado pelos entrevistados indica que a política tem caminhado para superar a invisibilidade histórica, ancorada em alianças sólidas entre a militância de rua e os operadores do direito comprometidos com a justiça social.

No entanto, emerge aqui uma importante contradição dialética entre a percepção dos entrevistados e a análise crítica amadurecida ao longo desta investigação. Enquanto o meu olhar, no meu local de pesquisadora, fundamentado no estudo teórico e documental deste trabalho, reconhece os avanços imediatos, também identifica questionamentos estruturais quanto à origem e à manutenção da política. O fato de a PopRuaJud ter sua gênese no Poder Judiciário, e não no Executivo, executor constitucional das políticas sociais, sinaliza um processo de judicialização que pode fragilizar a consolidação de políticas públicas universais e perenes. Além disso, a análise da composição do Comitê revela uma persistente assimetria de representação, na qual o segmento da população de rua ocupa um espaço percentualmente inferior ao dos entes estatais, o que impõe limites objetivos à efetiva democratização e ao equilíbrio de forças nesse espaço de deliberação.

5.2.3 Entrevista com ouvinte do seminário e voluntária das ações da PopRuaJud

A análise que compõe esta seção deriva da perspectiva de uma acadêmica do curso de Serviço Social, cuja inserção no campo de estágio obrigatório na comunidade católica Shalom (Amigo dos Pobres) proporcionou uma aproximação qualificada com a temática da população em situação de rua em Fortaleza. Sua narrativa é particularmente relevante por transitar entre três espaços distintos: a formação teórica universitária, a participação como ouvinte no I Seminário PopRuaJud Ceará e a atuação prática como voluntária nas ações de mutirão da política. Seguindo as diretrizes de ética em pesquisa com seres humanos no tocante ao sigilo e anonimato, conforme as entrevistas anteriores, essa entrevista será identificada em suas falas como Ouvinte do seminário.

A percepção da entrevistada sobre a realidade das ruas é atravessada pelo reconhecimento de riscos extremos, destacando a exposição à violência, a proliferação de doenças e a ausência de serviços básicos. Em sua leitura, antes da institucionalização da PopRuaJud, o acesso ao sistema de justiça e aos direitos sociais era restrito e fragmentado,

mediado quase exclusivamente por instituições de longa permanência ou pelos Centros Pop, o que deixava uma parcela significativa dessa população à margem de qualquer assistência institucionalizada.

Quanto à experiência no Seminário, a acadêmica destaca o evento como um espaço de visibilidade para informações que, até então, eram desconhecidas por grande parte da sociedade civil. Um elemento central de sua fala diz respeito à articulação entre o Judiciário e o setor econômico. A entrevistada ressalta as amostras de resultados positivos apresentadas durante o evento, especialmente no que tange ao suporte do Banco do Nordeste, parceiro do Comitê, que ofertou treinamento e crédito para o empreendedorismo, sinalizando que a política em Fortaleza busca caminhos que transcendem o assistencialismo imediato, mirando a reintegração social via desenvolvimento econômico. Nesse sentido, a Ouvinte do seminário expôs que: "Durante o seminário houve debates, amostras de resultados positivos sobre o desenvolvimento econômico de pessoas que puderam recomeçar através do trabalho e apoio do Banco do Nordeste que também é um parceiro do PopRuaJud [...]"

Quanto à experiência no Seminário, a acadêmica caracteriza o evento como um importante vetor de visibilidade, socializando informações que eram amplamente desconhecidas pela sociedade civil. Um elemento central em sua narrativa é a articulação estratégica entre o Judiciário e o setor econômico, evidenciada pela apresentação de resultados práticos de superação das situações de desproteção. A entrevistada destaca, especificamente, o papel do Banco do Nordeste, parceiro do Comitê PopRuaJud, na oferta de treinamento e crédito para o empreendedorismo. Tal cooperação sinaliza que a política em Fortaleza busca trilhar caminhos que alternativos ao assistencialismo imediato, visando a melhorias na condição social por meio do desenvolvimento econômico, conforme exposto pela ouvinte: "*Durante o seminário houve debates, amostras de resultados positivos sobre o desenvolvimento econômico de pessoas que puderam recomeçar através do trabalho e apoio do Banco do Nordeste que também é um parceiro do PopRuaJud [...]*".

Sobre a operacionalização da política no território, a narrativa enfatiza o papel dos mutirões como estratégias de descentralização e humanização. Em sua experiência como voluntária, observa que esses espaços buscam ser resolutivos e padronizados, seguindo uma agenda que tenta alcançar diferentes localidades da cidade. A Defensoria Pública é citada como um pilar essencial para a "retomada da dignidade" e para a garantia de visibilidade a sujeitos historicamente invisibilizados, nesse sentido a Ouvinte afirma que "[...] *os mutirões com o apoio da Defensoria Pública retomam a dignidade, traz visibilidade e garante direito*". Notadamente, a entrevistada sinaliza o empenho da política em tela na escuta de demandas

específicas, citando que muito foi falado no seminário sobre os trabalhos que vem sendo desempenhados: *“houve avanço nos programas de implementação de renda, nos projetos sociais que dão vozes às mulheres em situação de rua, no direito de moradia, lazer e educação”*.

Contudo, a visão da acadêmica também introduz tensões críticas necessárias à avaliação da política. Ao ser questionada sobre os desafios das políticas direcionadas à PSR, ela identifica falhas severas na gestão e no acompanhamento por parte do Poder Executivo. A ouvinte aponta que *“os Centros Pops deveriam prestar uma assistência mais humanizada e o que encontramos são equipamentos sucateados e sem profissionais capacitados”*. Sua denúncia sobre o "sucateamento" desses equipamentos e a carência de profissionais com a devida qualificação para o trabalho desenvolvido é um dado alarmante. Essa observação evidencia que, embora a PopRuaJud (liderada pelo Judiciário) consiga mobilizar mutirões pontuais de impacto, ela colide com a precarização das políticas de assistência social permanentes.

Por fim, a síntese desta entrevista reforça que a PopRuaJud deve ser compreendida como uma "medida necessária" e urgente para a garantia de direitos no presente. Nas palavras da ouvinte *“a política para ser efetiva, garantir direitos, trazer reparação social, precisa de mais recursos, apoio, capacitação e treinamento para lidar com necessidades específicas, acompanhar e monitorar para fazer os ajustes necessários”*. Para a entrevistada, a efetividade da política depende de um tripé fundamental: aporte de recursos, monitoramento contínuo e, primordialmente, a capacitação técnica das equipes de ponta. Sua fala conclui que, sem o fortalecimento da rede socioassistencial e a superação das barreiras burocráticas e informacionais, a política corre o risco de oferecer apenas avanços episódicos em um cenário de profundas carências estruturais.

5.4 Síntese dos Achados: Percepções sobre a PopRuaJud em Fortaleza

A síntese das narrativas colhidas neste estudo revela uma tensão dialética fundamental para a compreensão da PopRuaJud em Fortaleza, a qual se articula diretamente com as categorias analíticas que orientaram esta investigação. No âmbito da primeira categoria, *A gênese da política: entre a omissão estatal e a indução judicial*, observa-se que, de um lado, situa-se a minha análise, enquanto pesquisadora, que orientada pela perspectiva da Avaliação em Profundidade (RODRIGUES, 2008), busca captar as múltiplas dimensões e os sentidos ocultos nas tramas institucionais. Sob esta lente, a política é identificada como um sintoma da judicialização que desloca a centralidade da proteção social do Executivo para o Judiciário.

Essa transferência de responsabilidades é compreendida à luz de Behring (2008), como parte de um Estado em contrarreforma que se retrai na garantia de direitos universais e se expande no controle seletivo das expressões da questão social. Para mim, enquanto pesquisadora, tal movimento corre o risco de tratar as demandas da população em situação de rua de forma fragmentada e episódica, o que Netto (2011) descreve como a tendência do Estado burguês em enfrentar as expressões da questão social por meio de respostas meramente administrativas, sem alterar suas determinações estruturais. Tal análise evidencia os limites de uma política cuja origem está vinculada à indução judicial diante da insuficiência das respostas estatais, reafirmando a contradição central identificada nesta categoria.

No entanto, no polo oposto dessa análise, emergem as vozes dos representantes dos movimentos sociais, cujo lugar de fala é determinado pela urgência da sobrevivência e pela luta contra a histórica invisibilização e estigmatização a que são submetidos. Esse movimento dialoga diretamente com a terceira categoria, *Sentidos, disputas e protagonismos na participação social*, ao evidenciar que, para esses sujeitos, a PopRuaJud não é percebida como um problema de origem normativa ou uma falha de desenho institucional, mas como uma ferramenta concreta de visibilidade e acesso.

Para quem vive sob a lógica da negação absoluta de direitos, o acesso garantido por um mutirão ou a escuta de um magistrado possui uma concretude que a teoria crítica, por vezes, não alcança de imediato: o pouco que chega, seja um documento, um atendimento de saúde ou o reconhecimento jurídico, possui uma serventia imensurável diante da escassez extrema. É nesse terreno de disputas entre a urgência da sobrevivência e a arquitetura do poder judiciário que os espaços de debate coletivo ganham centralidade, funcionando como arenas onde essas racionalidades distintas se confrontam. Essa divergência de perspectivas não anula a crítica, mas a aprofunda.

A postura de Padre Júlio Lancellotti no I Seminário PopRuaJud Ceará sintetiza o conflito anterior ao tensionar, na prática, os limites institucionais da política, ao mesmo tempo em que reafirma a centralidade do protagonismo dos sujeitos. Ao recusar o palco e descer ao nível da plateia, Lancellotti operou uma crítica viva à hierarquia institucional e à “burocracia do descarte” abordada por ele, evidenciando que a democratização da política passa necessariamente pela ruptura com práticas excludentes e verticalizadas. Sua intervenção demonstra que, embora o sistema de justiça esteja abrindo espaços, essa abertura ainda ocorre dentro de estruturas que precisam ser continuamente tensionadas para que a inclusão material se efetive.

No que se refere à segunda categoria, *Arranjos e desafios da implementação no território*, observa-se que o estranhamento apontado por esta investigação, de uma política que surge do Judiciário e não do Executivo, é ressignificado pela prática dos movimentos. Eles utilizam a PopRuaJud como um escudo institucional contra a omissão estatal, evidenciando tanto a potência quanto os limites dos arranjos interinstitucionais construídos no território. O desafio para a PopRuaJud em Fortaleza é impedir que o sentimento de pertencimento relatado pelos entrevistados seja paralisado pela burocracia, garantindo que a vontade política e a força da rua continuem a provocar o sistema de justiça a romper com as amarras da desigualdade social.

A realização das entrevistas assumiu uma centralidade metodológica fundamental para este trabalho, ao permitir que a rigidez dos marcos normativos fosse confrontada pela pulsação das subjetividades que habitam o território de Fortaleza. Os direcionamentos apontados pelos diversos atores, desde o reconhecimento da força das mulheres negras na condução da política até a denúncia da precarização da rede socioassistencial, revelam que, para os sujeitos da rua e para quem atua na ponta, a PopRuaJud transcende o debate acadêmico sobre os riscos da judicialização. Para esses sujeitos, a política representa uma conquista tática de visibilidade e uma porta aberta para a dignidade, funcionando como um "escudo" institucional em meio ao cenário de desproteção. Esses elementos reforçam, sobretudo, a centralidade da terceira categoria, ao evidenciar o protagonismo social como elemento estruturante da política.

Enquanto este estudo mantém o rigor crítico ao sinalizar as contradições de uma política que nasce no Judiciário, as narrativas colhidas impõem o reconhecimento de que, para quem vive a urgência da escassez, a PopRuaJud representa o início de um deslocamento da condição de invisibilidade para a de sujeito de direitos. Assim, o encerramento deste capítulo reafirma que a eficácia desta política não reside apenas na letra da lei, mas na capacidade de articular, de forma concreta, os arranjos institucionais (categoria 2: *Arranjos e desafios da implementação no território*), as disputas e protagonismos sociais (categoria 3: *Sentidos, disputas e protagonismos na participação social*) e as condições históricas de sua gênese (categoria 1: *A gênese da política: entre a omissão estatal e a indução judicial*), convertendo a escuta institucional em transformação efetiva da vida cotidiana.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As considerações finais desta dissertação sistematizam os achados da investigação sobre a trajetória da PopRuaJud em Fortaleza, articulando os objetivos propostos à realidade apreendida no território. A trajetória percorrida, ao confrontar os marcos normativos da política com a densidade das narrativas colhidas, conduz a uma síntese que transcende a mera verificação de metas, revelando as entranhas de uma política em plena disputa. A investigação confirma que a PopRuaJud representa um movimento de transição entre a histórica invisibilidade desse segmento e uma tentativa de institucionalização do acesso aos direitos via sistema de justiça.

A trajetória desta investigação revela um importante redesenho de forças entre a prescrição normativa e a realidade concreta. Inicialmente, a análise documental orientava-se para a compreensão da PopRuaJud como uma política voltada à desburocratização e ao acesso das pessoas em situação de rua ao sistema judiciário, conforme preconizado nas cartilhas elaboradas pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que enfatizam a simplificação de processos e o atendimento jurídico especializado. Contudo, ao confrontar esse direcionamento nacional com a realidade local em Fortaleza, os achados da pesquisa de campo subverteram essa expectativa inicial. Nem nas pesquisas documentais do comitê local, nem nas falas dos entrevistados, o acesso processual ao judiciário emergiu como o pilar central da política. As ações se caracterizam mais fortemente pela articulação intersetorial e pela mediação de direitos sociais básicos.

Esse fenômeno demonstra que, embora o comando nacional tenha um viés jurídico, a política se redesenhou na realidade local para suprir o vácuo de uma rede socioassistencial precarizada. Sob uma ótica crítica, essa transição reflete o que Sierra (2011) identifica como o enfrentamento meramente administrativo da questão social: o Judiciário acaba por assumir funções de gestão intersetorial que, em última instância, tentam remediar as desproteções sociais promovidas pelo Estado. Assim, o que se observa em Fortaleza é a intervenção do Judiciário como um articulador dos direitos sociais. Esse movimento evidencia que a implementação de uma política pública nacional nunca é uma transposição mecânica, mas um processo de disputa e adaptação às carências estruturais do território. Como assevera Bacelar (2003), a tradição centralizadora das políticas brasileiras muitas vezes ignora que o país é extremamente heterogêneo, o que demanda respostas específicas para cada contexto local.

O percurso avaliativo revelou que a política atua como um mecanismo de indução necessário, pois desloca o sistema de justiça de uma posição de indiferença para uma postura de proatividade frente às omissões do Estado. Entretanto, tese central deste trabalho sustenta-se na contradição fundamental desse arranjo: a política é encabeçada por um Poder Judiciário que, embora detenha a autoridade normativa para garantir o acesso formal, não possui as competências técnicas e orçamentárias para a execução material das políticas sociais. Soma-se a isso o fato de o Judiciário carecer de experiência e expertise na gestão direta de serviços públicos, uma vez que, dada a sua atuação estabelecida dentro do Estado de Direito, as suas funções precípuas não se coadunam com a criação e execução de política pública, tarefa que pertence originariamente ao Poder Executivo.

Essa configuração revela uma dualidade inerente à implementação da PopRuaJud em Fortaleza. Por um lado, é imperativo valorizar a mobilização inédita do Poder Judiciário, que logrou êxito ao proporcionar espaços de acolhimento e ao conferir visibilidade institucional a sujeitos historicamente deixados à margem das decisões a eles destinadas. Por outro lado, compreende-se que este não é o lugar institucional adequado para o desenho de políticas sociais.

Essa dualidade expõe uma crítica contundente à gestão do poder executivo, foi sua insuficiência e incapacidade em consolidar uma rede socioassistencial eficiente que motivou o deslocamento do Judiciário para o campo da indução de políticas. Ao vincular o objetivo de analisar a trajetória institucional da PopRuaJud aos resultados de campo, observo que a política se consolidou como uma estratégia de sobrevivência frente à contrarreforma do Estado que reforçou as desproteções sociais, conforme aponta Behring (2008). Todavia, o cumprimento do objetivo de identificar os limites da política evidenciou que a autoridade da decisão jurídica, por si só, não tem sido suficiente para superar a barreira da falta de prioridade política na ponta da rede, o que remete à tendência de enfrentamento meramente administrativo da questão social, conforme relatada por Netto (2011).

O sentimento de pertença e a valorização relatados pelos entrevistados representantes da PSR, revela que enxergam na PopRuaJud uma ferramenta de dignidade, demonstram que, na ausência de vontade política por parte do Executivo para enfrentar as expressões da questão social, o Judiciário passou a atuar como um "escudo", como expõe os representantes dos movimentos sociais. No entanto, a efetividade dessa indução permanece limitada, pois a materialização do direito depende do Poder Executivo que, muitas vezes, utiliza barreiras burocráticas e justificativas fiscais que impedem a execução das ações deliberadas no Comitê Local.

Contudo, a análise crítica da trajetória em Fortaleza não pode ignorar que a institucionalização da política no território cearense iniciou-se sob um modelo estritamente endógeno, com uma composição restrita a magistrados e servidores do próprio Tribunal de Justiça, alijando, em seu nascedouro, a participação da sociedade civil e dos movimentos sociais. Embora o desenho institucional tenha evoluído para um arranjo multissetorial, a persistente assimetria numérica nos assentos do Comitê Local revela que o peso deliberativo ainda se concentra majoritariamente nos entes estatais.

Nessa direção, os achados relativos ao objetivo de avaliar a participação social e a escuta das demandas indicam que a inovação da PopRuaJud em Fortaleza reside na inversão do fluxo de poder. A pesquisa de campo evidenciou que, apesar da persistente assimetria numérica nos assentos do Comitê local da Popruajud, houve um ganho qualitativo real percebido pelos sujeitos da política, ao permitir que eles ocupassem assentos de decisão.

É sintomático observar que, nas narrativas colhidas, os representantes dos movimentos sociais não tecem críticas contundentes a esse desequilíbrio de forças; ao contrário, as falas são permeadas por um profundo sentimento de gratidão e reconhecimento pelo simples fato de ocuparem um lugar de fala. Essa ausência de tensionamento sobre a assimetria do comitê é, talvez, o achado mais revelador sobre o lugar de desamparo ocupado por esses sujeitos: para quem historicamente foi silenciado e invisibilizado pelo Estado, o acesso à escuta institucional é percebido como um ganho extraordinário, e não como um direito elementar de participação democrática.

A ausência de questionamento por parte dos movimentos sociais (fazendo aqui o recorte dos quatro entrevistados ouvidos nesta pesquisa) sobre essa estrutura desigual não sinaliza a eficácia do modelo, mas denuncia a profundidade de uma exclusão histórica, na qual a urgência de romper com a invisibilidade sobrepõe-se, no plano imediato, à reivindicação por uma participação efetivamente democrática e paritária.

Outro achado revelador da pesquisa foi reconhecimentos da presença marcante de mulheres na condução desses processos, esse dado não foi um detalhe acessório, mas um elemento que humanizou o atendimento e alterou a sensibilidade ética da instituição. Embora a categoria de gênero não tenha sido o objeto central de análise deste trabalho, os achados lançam luz sobre a categoria e demonstram como essa dimensão perpassa as relações societárias e institucionais, refletindo-se na organização de instâncias com a participação específica das mulheres.

Diante desse cenário, esta análise, orientada pela perspectiva da Avaliação em Profundidade (RODRIGUES, 2008), conclui que a sustentabilidade da PopRuaJud em

Fortaleza exige mais do que mutirões episódicos. Como recomendações, propõe-se: a reforma na composição do Comitê Local para garantir peso deliberativo real à representação da rua; a criação de mecanismos de monitoramento que impeçam a paralisia das decisões judiciais por inércia do Executivo; e o investimento urgente na capacitação dos servidores que atuam nos equipamentos socioassistenciais sucateados. Embora o estudo tenha focado na fase de implementação, as pistas lançadas sugerem que o sucesso desta iniciativa não será medido pela métrica quantitativa de produtividade jurídica, mas pela capacidade de o Executivo reassumir sua função constitucional. O caminho para a dignidade está aberto em Fortaleza, mas sua consolidação exigirá que a rua continue a ocupar os tribunais até que o acesso ao direito deixe de ser uma exceção induzida e se torne a regra da vida cotidiana.

REFERÊNCIAS

- BACELAR, Tânia. **As Políticas Públicas no Brasil: heranças, tendências e desafios**. In: Políticas Públicas e Gestão Local: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais. Rio de Janeiro: FASE, 2003, 01-10. Disponível em https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4401959/mod_resource/content/1/Bacelar%20Tania%20politicass%20publicas.pdf Acesso em: 20 dez. 2025.
- BAGOLIN, Izete Pengo; SALATA, André Ricardo; MATTOS, Ely José de. **Pobreza social no Brasil: 2012–2021**. Porto Alegre: PUCRS Data Social – Laboratório de Desigualdades, Pobreza e Mercado de Trabalho, 2022. Relatório técnico. Disponível em: <http://www.pucrs.br/datasocial>. Acesso em: 22 out. 2025.
- BARBIERI, Carlos. **BI2 - Business Intelligence: modelagem e qualidade**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Traduzido por Luís Antero Reto, Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2011. Tradução de: L'Analyse de Contenu.
- BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011.
- BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.
- BURSTZTYN, Marcel (org.). **No meio da rua: nômades, excluídos e viradores**. Rio de Janeiro: Garamond, 2000.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 425, de 8 de outubro de 2021**. Institui a Política Nacional Judicial de Atenção a Pessoas em Situação de Rua e suas interseccionalidades. Brasília: DF, CNJ, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/>. Acesso em: 21 maio 2025.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Portaria nº 180, de 31 de maio de 2022**. Institui o Comitê Nacional PopRuaJud. Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original130305202206016297638954aaf.pdf>. Acesso em 19 maio 2025.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Acesso à justiça para os invisíveis: a Política Nacional Judicial de Atenção a Pessoas em Situação de Rua**. Brasília: CNJ, 2022.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 605, de 13 de dezembro de 2024**. Altera a Resolução CNJ nº 425/2021, que instituiu a Política Nacional Judicial de Atenção a Pessoas em Situação de Rua e suas interseccionalidades, torna obrigatória a criação de Comitês Locais PopRuaJud e a realização de mutirões de cidadania e acesso à Justiça e institui o Índice PopRuaJud e o Prêmio Nacional PopRuaJud. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/>. Acesso em: 21 maio 2025.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Protocolos orientativos para atendimento à população em situação de rua no âmbito do Poder Judiciário**. Brasília: CNJ, 2024.

Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2025/10/livro-pop-rua-17-09-2024.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2025

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Guia para organização do mutirão Pop Rua Jud**. Brasília: CNJ, 2022. Disponível em <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2025/10/livro-pop-rua-17-09-2024.pdf>. Acesso em 14 fev. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Programa Pop Rua Jud: Política Nacional Judicial de Atenção a Pessoas em Situação de Rua e suas interseccionalidades: trilhas de acesso à justiça**. Brasília, DF: CNJ, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/>. Acesso em: 21 maio 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Política Nacional Judicial de Atenção às Pessoas em Situação de Rua e suas Interseccionalidades: relatório**. Brasília: CNJ, 2024. Disponível em: <http://www.trf4.jus.br/trf4/processos/verifica.php>. Acesso em: 21 dez. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Relatório de atividades do Comitê Nacional da Política Judicial de Atenção às Pessoas em Situação de Rua (PopRuaJud)**. Brasília: CNJ, 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoess/direitos-humanos/politica-nacional-de-atencao-as-pessoas-em-situacao-de-rua-e-suas-interseccionalidades/publicacoes/>. Acesso em: 21 dez. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Agenda 2030 no Poder Judiciário**. Brasília, DF: CNJ, [2026?]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoess/agenda-2030/>. Acesso em: 23 jan. 2026.

BRASIL. Conselho Nacional dos Direitos Humanos. **Resolução nº 40, de 13 de outubro de 2020**. Dispõe sobre as diretrizes para promoção, proteção e defesa dos direitos humanos das pessoas em situação de rua, de acordo com a Política Nacional para População em Situação de Rua. Brasília: CNDH, 2020. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselho-nacional-de-direitos-humanos-cndh/copy_of_Resolucao40.pdf. Acesso em 07 jul. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidente da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 29, setem. 2024.

BRASIL. **Decreto n. 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, 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm. Acesso em 15 mar 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Centro Pop – Institucional**. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/assistencia-social/centro-pop-centro-de-referencia-especializado-para-populacao-em-situacao-de-rua/centro-pop-institucional>. Acesso em 18 jul. de 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **População em Situação de Rua**. Disponível em: < <http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/assistencia-social/pse->

protecao-social-especial/populacao-de-rua/populacao-em-situacao-de-rua > Acesso em 18 jul. 2024.

BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Secretaria Nacional de Proteção Global. Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Nota Técnica nº 5/2020/CGRIS/DEPEDH/SNPG/MMFDH**: Orientações Gerais sobre Atendimento e Acolhimento Emergencial à população em situação de rua no contexto da pandemia do Covid-19. Brasília, DF: MMFDH, 2020. Disponível em: <https://sei.mdh.gov.br/>. Acesso em: 21 maio 2025.

SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO ECONOMICO (Ceará). **CEARÁ CREDI**. Disponível em: <https://www.adece.ce.gov.br/programa/>. Acesso em: 16 fev. 2026.

CEARÁ. Governo do Estado. **Com foco na população em situação de rua, Governo do Ceará inaugura Estação do Cuidado**. Fortaleza, 03 out. 2024. Disponível em: <https://www.ceara.gov.br/2024/10/03/com-foco-na-populacao-em-situacao-de-rua-governo-do-ceara-inaugura-estacao-do-cuidado/>. Acesso em: 20 jan. 2026.

CEARÁ. Justiça Federal. **Mutirão PopRuaJud reúne serviços e escuta para pessoas em situação de rua em Fortaleza**. Fortaleza: JFCE, 10 mar. 2026. Disponível em: <https://www.jfce.jus.br/mutirao-popruajud-reune-servicos-e-escuta-para-pessoas-em-situacao-de-rua-em-fortaleza/>. Acesso em: 16 jan. 2026.

CEARÁ. Justiça Federal. **I Seminário PopRuaJud CE segue com inscrições abertas**. Portal JFCE, Fortaleza, 08 set. 2025. Disponível em: <https://www.jfce.jus.br/i-seminario-popruajud-ce-segue-com-inscricoes-abertas/>. Acesso em: 17 jan. 2026.

CEARÁ. Tribunal Regional Eleitoral. **TRE-CE promove atendimento em mutirão PopRuaJud, no dia 10 de março, em Fortaleza**. Fortaleza: TRE-CE, 5 mar. 2026. Disponível em: <https://www.tre-ce.jus.br/comunicacao/noticias/2026/Marco/tre-ce-promove-atendimento-em-mutirao-popruajud-no-dia-10-de-marco-em-fortaleza>. Acesso em: 16 mar. 2026.

CEARÁ. Tribunal de Justiça. Comitê Multissetorial para a Promoção de Políticas Públicas Judiciais de Atenção às Pessoas em Situação de Rua. **Ata de Reunião nº 01/2024 – POPRUAJUD/TJCE**. Fortaleza, 22 jul. 2024. Disponível em: <https://www.tjce.jus.br/comissoes/comite-multissetorial-para-a-promocao-de-politicas-publicas-judiciais-de-atencao-as-pessoas-em-situacao-de-rua/>. Acesso em: 15 jan. 2026.

CEARÁ. Tribunal de Justiça. Comitê Multissetorial para a Promoção de Políticas Públicas Judiciais de Atenção às Pessoas em Situação de Rua. **Ata de Reunião nº 02/2024 – POPRUAJUD/TJCE**. Fortaleza, 25 set. 2024. Disponível em: <https://www.tjce.jus.br/comissoes/comite-multissetorial-para-a-promocao-de-politicas-publicas-judiciais-de-atencao-as-pessoas-em-situacao-de-rua/>. Acesso em: 15 jan. 2026.

CEARÁ. Tribunal de Justiça. Comitê Multissetorial para a Promoção de Políticas Públicas Judiciais de Atenção às Pessoas em Situação de Rua. **Ata de Reunião nº 01/2025 – POPRUAJUD/TJCE**. Fortaleza, 21 fev. 2025. Disponível em: <https://www.tjce.jus.br/comissoes/comite-multissetorial-para-a-promocao-de-politicas-publicas-judiciais-de-atencao-as-pessoas-em-situacao-de-rua/>. Acesso em: 15 jan. 2026.

CEARÁ. Tribunal de Justiça. Comitê Multissetorial para a Promoção de Políticas Públicas Judiciais de Atenção às Pessoas em Situação de Rua. **Ata de Reunião nº 03/2025 – POPRUAJUD/TJCE**. Fortaleza, 09 jun. 2025. Disponível em: <https://www.tjce.jus.br/comissoes/comite-multissetorial-para-a-promocao-de-politicas-publicas-judiciais-de-atencao-as-pessoas-em-situacao-de-rua/>. Acesso em: 15 jan. 2026.

CEARÁ. Tribunal de Justiça. Comitê Multissetorial para a Promoção de Políticas Públicas Judiciais de Atenção às Pessoas em Situação de Rua. **Ata de Reunião nº 04/2025 – POPRUAJUD/TJCE**. Fortaleza, 01 ago. 2025a. Disponível em: <https://www.tjce.jus.br/comissoes/comite-multissetorial-para-a-promocao-de-politicas-publicas-judiciais-de-atencao-as-pessoas-em-situacao-de-rua/>. Acesso em: 15 jan. 2026.

CEARÁ. Tribunal de Justiça. **I Seminário PopRuaJud Ceará**. Fortaleza: TJCE, 2025b. 1 vídeo (4h 29min). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=T0Fyi8O6BtQ&t=11189s>. Acesso em: 27 jan. 2026.

CEARÁ. Tribunal de Justiça do Ceará. **Portaria nº 614, de 13 de março de 2023**. Institui o Comitê Multissetorial para a Promoção de Políticas Públicas Judiciais de Atenção às Pessoas em Situação de Rua no âmbito do Poder Judiciário do Estado do Ceará. Fortaleza: TJCE, Diário da Justiça Eletrônico, 13 mar. 2023. Disponível em: https://www.tjce.jus.br/atos_normativos/portaria-no-614-2023/. Acesso em: 12 de dez. 2025.

CEARÁ. Tribunal de Justiça do Ceará. **Portaria nº 644, de 13 de março de 2023**. Dispõe sobre revogação e designações administrativas no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará. Fortaleza: TJCE, Diário da Justiça Eletrônico, 13 mar. 2023. Disponível em: <https://www.tjce.jus.br/>. Acesso em: 12 de dez. 2025.

CEARÁ. Tribunal de Justiça do Ceará. **Portaria nº 662, de 15 de março de 2023**. Designa integrantes para compor o Comitê Multissetorial para a Promoção de Políticas Públicas Judiciais de Atenção às Pessoas em Situação de Rua, biênio 2023/2025. Fortaleza: TJCE, Diário da Justiça Eletrônico, 15 mar. 2023. Disponível em: https://portal.tjce.jus.br/uploads/2024/07/Portaria-662_2023-Designa-membros-DJe-16.03.2023.pdf. Acesso em: 12 de dez. 2025.

CEARÁ. Tribunal de Justiça do Ceará. **Portaria nº 922, de 5 de abril de 2023**. Designa magistrada e servidor para compor o Comitê Multissetorial para a Promoção de Políticas Públicas Judiciais de Atenção às Pessoas em Situação de Rua, biênio 2023/2025. Fortaleza: TJCE, Diário da Justiça Eletrônico, 5 abr. 2023. Disponível em: <https://www.tjce.jus.br/>. Acesso em: 12 de dez. 2025.

CEARÁ. Tribunal de Justiça do Ceará. **Portaria nº 1510, de 21 de junho de 2023**. Designa servidora para compor o Comitê Multissetorial para a Promoção de Políticas Públicas Judiciais de Atenção às Pessoas em Situação de Rua, biênio 2023/2025. Fortaleza: TJCE, Diário da Justiça Eletrônico, 21 jun. 2023. Disponível em: https://www.tjce.jus.br/atos_normativos/portaria-n-1510-2023/. Acesso em: 12 de dez. 2025.

CEARÁ. Tribunal de Justiça do Ceará. **Portaria nº 1400, de 28 de junho de 2024**. Altera a composição do Comitê Multissetorial para a Promoção de Políticas Públicas Judiciais de Atenção às Pessoas em Situação de Rua, biênio 2023/2025. Fortaleza: TJCE, Diário da Justiça

Eletrônico, 28 jun. 2024. Disponível em: https://www.tjce.jus.br/atos_normativos/portaria-no-1409-2024/. Acesso em: 12 de dez. 2025.

CEARÁ. Tribunal de Justiça do Ceará. **Portaria nº 192, de 31 de janeiro de 2025**. Designa Desembargador para presidir o Comitê Multissetorial para a Promoção de Políticas Públicas Judiciais de Atenção às Pessoas em Situação de Rua, biênio 2025/2027. Fortaleza: TJCE, Diário da Justiça Eletrônico, 31 jan. 2025. Disponível em: https://www.tjce.jus.br/atos_normativos/portaria-no-912-2025/. Acesso em: 12 de dez. 2025.

CEARÁ. Tribunal de Justiça do Ceará. **Portaria nº 1080, de 29 de abril de 2025**. Designa integrantes para compor o Comitê Multissetorial para a Promoção de Políticas Públicas Judiciais de Atenção às Pessoas em Situação de Rua, biênio 2025/2027. Fortaleza: TJCE, Diário da Justiça Eletrônico, 29 abr. 2025. Disponível em: https://www.tjce.jus.br/atos_normativos/portaria-no-1080-2025/. Acesso em: 12 de dez. 2025.

CEARÁ. Tribunal de Justiça do Ceará. **Portaria nº 1318, de 21 de maio de 2025**. Designa Desembargadora para compor o Comitê Multissetorial para a Promoção de Políticas Públicas Judiciais de Atenção às Pessoas em Situação de Rua, biênio 2025/2027. Fortaleza: TJCE, Diário da Justiça Eletrônico, 21 maio 2025. Disponível em: https://www.tjce.jus.br/atos_normativos/portaria-no-1308-2025/. Acesso em: 12 de dez. 2025.

CEARÁ. Tribunal de Justiça do Ceará. **Portaria nº 2056, de 18 de agosto de 2025**. Altera a composição do Comitê Multissetorial para a Promoção de Políticas Públicas Judiciais de Atenção às Pessoas em Situação de Rua. Fortaleza: TJCE, Diário da Justiça Eletrônico, 18 ago. 2025. Disponível em: https://portal.tjce.jus.br/uploads/2024/07/Portaria-No-2056_2025-GABPRESI-Altera-a-composicao-do-Comite-Multissetorial-para-Promocao-de-Politic-Judiciais-de-Atencao-as-Pessoas-em-Situacao-de-Rua-DJEA-18.08.2025.pdf. Acesso em: 12 de dez. 2025.

CEARÁ. Tribunal de Justiça do Ceará. **Portaria nº 2567, de 22 de outubro de 2025**. Altera a composição e a presidência do Comitê Multissetorial para a Promoção de Políticas Públicas Judiciais de Atenção às Pessoas em Situação de Rua, biênio 2025/2027. Fortaleza: TJCE, Diário da Justiça Eletrônico, 22 out. 2025. Disponível em: <https://www.tjce.jus.br/>. Acesso em: 12 de dez. 2025.

CEARÁ. Tribunal de Justiça do Ceará. **Portaria nº 2798, de 24 de novembro de 2025**. Altera a Portaria nº 614/2023, ampliando a composição do Comitê Multissetorial para a Promoção de Políticas Públicas Judiciais de Atenção às Pessoas em Situação de Rua. Fortaleza: TJCE, Diário da Justiça Eletrônico, 24 nov. 2025. Disponível em: https://www.tjce.jus.br/atos_normativos/portaria-no-2798-2025/ Acesso em: 12 de dez. 2025.

CEARÁ. Tribunal de Justiça do Ceará. **Portaria nº 2801, de 24 de novembro de 2025**. Designa Desembargador para compor o Comitê Multissetorial para a Promoção de Políticas Públicas Judiciais de Atenção às Pessoas em Situação de Rua, biênio 2025/2027. Fortaleza: TJCE, Diário da Justiça Eletrônico, 24 nov. 2025. Disponível em: https://portal.tjce.jus.br/uploads/2024/07/Portaria-No-2801_2025-Designa-Desembargador-para-compo-o-Comite-Multissetorial-para-a-Promocao-de-Politic-Publicas-Judiciais-de-Atencao-as-Pessoas-em-Situacao-de-Rua-no-ambito-do-PJCE-24.11.2025.pdf. Acesso em: 12 de dez. 2025.

CEARÁ. Secretaria da Proteção Social. **Pop Rua em Ação leva serviços gratuitos ao bairro Farias Brito**. Fortaleza: SPS, 16 jun. 2025. Disponível em: <https://www.sps.ce.gov.br/2025/06/16/pop-rua-em-acao-leva-servicos-gratuitos-ao-bairro-farias-brito/>. Acesso em: 16 jan. 2026.

CEARÁ. Tribunal Regional Eleitoral; Tribunal Regional do Trabalho (7ª Região); Tribunal Regional Federal (5ª Região); Tribunal de Justiça do Estado do Ceará. **Ato Conjunto nº 1, de 25 de junho de 2025**. Institui o Comitê Local da Política de Atenção a Pessoas em Situação de Rua do Poder Judiciário (Comitê Local PopRuaJud - Ceará), multinível, multissetorial e interinstitucional. Fortaleza: TRE-CE, 2025. Disponível em: <https://www.tre-ce.jus.br/legislacao/compilada/ato-conjunto/2025/ato-conjunto-no-1-de-25-de-junho-de-2025>. Acesso em: 11 jan. 2026.

CEARÁ. Tribunal Regional Eleitoral do Ceará. **TRE-CE realiza atendimentos relacionados aos programas Registre-se e Pop Rua Jud**. Fortaleza: TRE-CE, 19 maio 2025. Disponível em: <https://www.tre-ce.jus.br/comunicacao/noticias/2025/Maio/tre-ce-realiza-atendimentos-relacionados-aos-programas-registre-se-e-pop-rua-jud>. Acesso em: 16 jan. 2026.

CEARÁ. Tribunal Regional do Trabalho da 7ª Região. **TRT-CE distribuirá 300 mochilas no mutirão PopRuaJud, em 10 de março. Fortaleza: TRT-7, 2 mar. 2026**. Disponível em: <https://www.trt7.jus.br/index.php/noticias/todas-as-noticias/16668-trt-ce-distribuirá-300-mochilas-no-mutirao-popruajud-em-10-de-marco>. Acesso em: 16 mar. 2026.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). **Panorama social da América Latina 2020: resumo executivo**. Santiago: Nações Unidas, 2021. (LC/PUB.2021/3-P). Disponível em: <https://www.cepal.org>. Acesso em: 01 jan. 2026.

COMITÊ LOCAL POPRUAJUD - CEARÁ. **I Seminário PopRuaJud CE: superação das vulnerabilidades e alcance da inclusão material**. [Hotsite do Evento], 2025. Disponível em: <https://tdahfocado.github.io/seminario-poprua/>. Acesso em: 17 jan. 2026.

CEARÁ. COMITÊ LOCAL POPRUAJUD. **I Seminário PopRuaJud: superação das vulnerabilidades e alcance da inclusão material**. Fortaleza, 2025. Programação oficial. [Arquivo: PREVIA-PROGRAMACAO-PANFLETO-1.pdf]

CEARÁ. COMITÊ LOCAL POPRUAJUD. **Programação: I Seminário PopRuaJud - superação das vulnerabilidades e alcance da inclusão material**. Fortaleza: 2025. Panfleto/Programação oficial.

SCOREL, S. Vidas ao Léu: **Trajetórias de Exclusão Social**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 1999.

FÉLIX, F.R. **A expansão do fenômeno da população em situação de rua e sua relação com o mundo do trabalho**. 2018. 76 f. Monografia (Graduação em Serviço Social) – Curso de Serviço Social, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2017.

FIOCRUZ. **População em situação de rua aumentou durante a pandemia**. Brasília, DF, 2021. Disponível em: <https://www.fiocruzbrasil.fiocruz.br/populacao-em-situacao-de-rua-aumentou-durante-a-pandemia/>. Acesso em: 28 dez. 2025.

FORTALEZA. Secretaria dos Direitos Humanos e Desenvolvimento Social. **Relatório Executivo: I censo e pesquisa amostral sobre a população em situação de rua de Fortaleza/CE.** Fortaleza: SDHDS, 2021. 76 p. Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/>. Acesso em: 21 maio 2025.

FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ (FIOCRUZ). **Impactos sociais, econômicos, culturais e políticos da pandemia.** 28 jun. 2025. Disponível em: <https://fiocruz.br/impactos-sociais-economicos-culturais-e-politicos-da-pandemia>. Acesso em: 28 set. 2025.

GONÇALVES JÚNIOR, Antônio de Albuquerque. **População em situação de rua, serviço social e contradições do capitalismo dependente.** *Temporalis*, Brasília, DF, ano 25, n. 49, p. 398-413, jan./jun. 2025. Disponível em: <https://ojs.badra.org/index.php/temporalis>. Acesso em: 12 de dez. 2025.

GIL, Alcides Fernando. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** São Paulo: Atlas, 2008.

GUSSI, Alcides Fernando. **Estudo Etnográfico do campo de avaliação de políticas públicas no Brasil.** Projeto de Pesquisa, 2014.

GUSSI, Alcides Fernando. **Outras epistemologias e metodologias: a experiência do Mestrado de Avaliação de Políticas Públicas.** *Revista Aval*, Fortaleza, v. 2, n. 16, p. 168-183, jul./dez. 2019.

GUSSI, A.F. **Apontamentos teórico-metodológicos para a avaliação de Programas 281 de microcrédito.** AVAL. n. 1. Fortaleza: UFC, 2008.

GUSSI, A.F. e OLIVEIRA, B.R. **Políticas Públicas e outra perspectiva de avaliação: uma abordagem antropológica.** *Revista Desenvolvimento em Debate*, v. 4, n. 1, p. 83-101, 2016.

GUSSI, A.F., THÉ, R.F.S. e PEREIRA, J.E. **Experiências metodológicas de avaliação: usos da noção de trajetória em políticas públicas.** In.: *Revista sinais*. n. 1 (23): 1-14, 2019.

HOLANDA, Nílson. **Avaliação de programas: conceitos básicos sobre a avaliação ex-post de programas e projetos.** Fortaleza: ABC Editora, 2007. LEJANO, Raul P. *Parâmetros para análise de políticas públicas: a fusão de texto e contexto.* Campinas: Editora Arte Escrita, 2012.

IAMAMOTO, Marilda Iamamoto. **Capital fetiche, questão social e serviço social.** In: *Serviço Social em Tempo de Capital Fetiche: Capital financeiro, trabalho e questão social.* São Paulo: Cortez, 2015. cap. 2, p.105-155.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **O serviço social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional.** 3. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

KUBOTA, Luis Claudio. **Levantamento das recomendações para a volta às aulas em tempos da Covid-19.** Brasília, DF: Ipea, 2020. 15 p. (Nota Técnica / Ipea. Diset, nº 74) . Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>. Acesso em: 21 maio 2025.

MARTINS, Paulo Evandro Angelim. **A população em situação de rua no centro do município de Fortaleza e seu acesso ao Programa Bolsa Família.** Fortaleza: UFC, 2024.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Análise qualitativa: teoria, passos e fidedignidade**. In: Revista Ciência & Saúde Coletiva, Rio de Janeiro: 621-626, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/39YW8sMQhNzG5NmpGBtNMff/?format=pdf&lang=pt>
Acesso em: 19 jul. 2024.

MINAYO, Maria Cecília de Souza e COSTA, Antônio Pedro. **Fundamentos Teóricos das Técnicas de Investigação Qualitativa**. In: Revista Lusófona de Educação, 40 , p. 139-146, 2018. Disponível em: <https://revistas.ulusofona.pt/index.php/rleducacao/article/view/6439>
Acesso em: 10 de agost. 2024.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. *Ciência, Técnica e Arte: O desafio da pesquisa*. In: _____. *Pesquisa Social: teoria, método e criatividade*. 22ª ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2002. p. 9-29.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O Desafio do Conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 14. ed. São. Paulo: Hucitec, 2014.

NATALINO, M.; PINHEIRO, R. **Políticas públicas e população em situação de rua: desafios e perspectivas em tempos de pandemia**. Brasília: IPEA, 2020.

NATALINO, Marco Antonio Carvalho. **Estimativa da população em situação de rua no Brasil (2012-2020)**. Brasília, DF: Ipea, 2020. 22 p. (Nota Técnica / Ipea. Disoc, nº 73). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>. Acesso em: 21 maio 2025.

NOGUEIRA, Vanessa Saraiva. **A Política Nacional para População em Situação de Rua Implementada no Centro Pop de Fortaleza**. Tese (Mestrado Acadêmico em Serviço Social) – Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2014, 179 p.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Assembleia Geral da ONU. 2015. Conselho de Direitos Humanos. **"Relatório da Relatora Especial sobre moradia adequada como componente do direito a um padrão de vida adequado e sobre o direito a não discriminação neste contexto"**. Disponível em: https://terradedireitos.org.br/wp-content/uploads/2016/11/Relat%C3%B3rio_Popula%C3%A7%C3%A3o-em-situa%C3%A7%C3%A3o-de-rua.pdf. Acesso em 11 nov. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Assembleia Geral da ONU. 2015. Conselho de Direitos Humanos. **Relatório da Relatora Especial sobre moradia adequada como componente do direito a um padrão de vida adequado**. Genebra: ONU, 2015. Disponível em: https://terradedireitos.org.br/wp-content/uploads/2016/11/Relat%C3%B3rio_Popula%C3%A7%C3%A3o-em-situa%C3%A7%C3%A3o-de-rua.pdf. Acesso em 11 nov. 2025.

PASSADOR, Cláudia Souza. **Gestão pública no Brasil**. São Paulo: EDUSP, 2025. 128 p.

PESSOA, Camila Bezerra de Menezes Leitão de Pinho *et al.* **Guia de atuação do MPCE: pessoas em situação de rua: serviços, equipamentos, fiscalização, metas e prioridades**. 2. ed. Fortaleza: Ministério Público do Estado do Ceará; Universidade de Fortaleza, 2025. Disponível em: https://mpce.mp.br/wp-content/uploads/2025/03/Guia_de_atuacao_populacao_em_situacao_de_rua.pdf

FORTALEZA. Prefeitura Municipal. População em situação de rua. Canal Desenvolvimento Social. Fortaleza, [2026]. Disponível em: <https://desenvolvimentosocial.fortaleza.ce.gov.br/institucional-2/populacao-em-situacao-de-rua>. Acesso em: 18 jan. 2026. Acesso em 11 nov. 2025.

PIMENTEL, C. **A política para população em situação de rua no Brasil: avanços e limites.** Fortaleza: UFC, 2018.

PINHO PESSOA, Camila Bezerra de Menezes Leitão de *et al.* **Guia de atuação do MPCE: pessoas em situação de rua: serviços, equipamentos, fiscalização, metas e prioridades.** 2. ed. Fortaleza: MPCE; Unifor, 2025.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática.** 7. ed. São Paulo: Cortez, 2011

RAICHELIS, Raquel. **Gestão pública e a questão social na cidade grande.** São Paulo: Cortez, 2000. p. 45-46.

RAICHELIS, Raquel. **O trabalho do assistente social na esfera estatal.** In: CFESS; ABEPSS. **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais.** Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

RAULINO, M. **Prefeitura de Fortaleza registra aumento da procura de serviços oferecidos à população em situação de rua.** 2021. Disponível em: <https://www.cmfor.ce.gov.br/2021/04/07/prefeitura-de-fortaleza-registra-aumento-da-procura-de-servicos-oferecidos-a-populacao-em-situacao-de-rua/>. Acesso em: 25 ago. 2022.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Resolução Conjunta nº 25/2023:** institui, no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, do Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região, do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul e do Tribunal de Justiça Militar do Estado do Rio Grande do Sul, o Comitê Regional Pop Rua Jud. Porto Alegre: TRF4, 2023. Disponível em: <http://www.trf4.jus.br/trf4/processos/verifica.php>. Acesso em: 21 mai. 2025.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região. **Ofício TRT4 GP nº 039/2025:** indicação de representantes para integrar o Comitê Regional Pop Rua Jud. Porto Alegre: TRT4, 11 mar. 2025. Disponível em: <https://proad.trt4.jus.br/proad/pages/consultadocumento.xhtml>. Acesso em: 21 mai. 2025.

RODRIGUES, Lea Carvalho. **Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais.** Revista Avaliação de Políticas Públicas (AVAL), ano 1, v. 1, n. 1, p. 7-15, jan./jun. 2008. Disponível em: https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/22510/1/2008_art_lcrodrigues.pdf. Acesso em: 09 set. 2024.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Análises de conteúdo e trajetórias institucionais na avaliação de políticas públicas sociais: perspectivas, limites e desafios. *CAOS – Revista Eletrônica de Ciências Sociais*, João Pessoa, n. 16, p. 55–73, mar. 2011.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Método experiencial e avaliação em profundidade: novas perspectivas em políticas públicas. *Desenvolvimento em Debate*, v.4, n.1, p.103-115, 2016.

RODRIGUES, Lídia Valesca Bonfim Pimentel. **Políticas públicas de atendimento à população de rua: reflexões sobre efetivação de direitos em Fortaleza**. In: *Conhecer: debate entre o público e o privado*, 2018, Vol. 08, nº 20, ISSN 2238-0426. DOI: 10.32335/2238-0426.2018.8.20.1054.

SADEK, Maria Tereza. **Judiciário: mudanças e reformas**. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 79-101, 2004. Acesso em: 29 fev. 2026. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/rmr7WmNQZLyrPJ7VfWLFpYc/?format=html&lang=pt>

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2º Ed. São Paulo: Cengage Learning. Acesso em: 29 fev. 2026. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/rppi/article/view/35985>. Acesso em: 15 jan. 2025.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do trabalho científico**. 24. ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2016.

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

SILVA, M.L. **População em situação de rua: entre a invisibilidade e a exclusão social**. São Paulo: Cortez, 2009.

SILVA, M.A.L.; OLIVEIRA, M.S.; PONTES JUNIOR, J.A. (org.). **Diagnóstico da população em situação de rua no contexto da Covid-19 em Fortaleza**. 1. ed. Fortaleza: Edmeta, 2023. E-book. ISBN 978-65-86311-22-8.

SIERRA, Vânia Morales. **A judicialização da política no Brasil e a atuação do assistente social na justiça**. *Revista Katálysis*, Florianópolis, v. 14, n. 2, p. 256–264, jul./dez. 2011.

SILVA, Maria Andréa Luz da; OLIVEIRA, Mônica Sillan de; PONTES JR., José Airton de Freitas (org.). **Diagnóstico da população em situação de rua no contexto da Covid-19 em Fortaleza**. Fortaleza: Edmeta, 2023.

SORRENTINO, Luciana Yuki Fugishita. **Acesso à justiça para os invisíveis: a política nacional judicial de atenção a pessoas em situação de rua**. *DIEX*, n. 1, 2022.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SANTOS, Josiane Soares. **"Questão social": particularidades no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2012.

SPOSATI, Aldaiza. Descaminhos da seguridade social e desproteção social no Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 7, p. 2315-2325, 2018. DOI: 10.1590/1413-81232018237.10202018.

TORRES JÚNIOR, Paulo; GUSSI, Alcides Fernando; SILVA, Paulo Junior Barbosa da; NOGUEIRA, Tiago Amorim. **Avaliar em profundidade: dimensões epistemológicas, metodológicas e experiências práticas de uma nova perspectiva de avaliação de políticas**

públicas. *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais*, João Pessoa, v. 5, n. 2, p. 147–170, ago. 2020. DOI: 10.22478/ufpb.2525-5584.2020v5n2.53154.

WACQUANT, Loïc. **As prisões da miséria.** Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

YAZBEK, Maria Carmelita. **A assistência social na prática profissional: história e perspectivas.** São Paulo: Cortez, 2014.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e assistência social.** 9. ed. São Paulo: Cortez, 2016.

YAZBEK, Maria Carmelita; RAICHELIS, Raquel; SANT'ANA, Raquel. **Editorial: Questão social, trabalho e crise em tempos de pandemia.** *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 138, p. 207-213, maio/ago. 2020.

APÊNDICE A - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)

Você está sendo convidado(a) a participar da pesquisa intitulada “POLÍTICA NACIONAL DE ATENÇÃO ÀS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA E SUAS INTERSECCIONALIDADES (POPRUAJUD): UMA ANÁLISE DA TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL DO CNJ À CIDADE DE FORTALEZA.”, vinculada ao Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará.

O objetivo da pesquisa é analisar a trajetória institucional da Política Nacional Judicial de Atenção às Pessoas em Situação de Rua e suas Interseccionalidades (PopRuaJud), desde sua formulação no Conselho Nacional de Justiça até sua implementação em Fortaleza/CE.

Sua participação consistirá em conceder uma entrevista semiestruturada, com duração aproximada de 40 a 60 minutos, que poderá ser gravada mediante sua autorização. As informações fornecidas serão utilizadas exclusivamente para fins acadêmicos. Sua identidade será preservada, garantindo-se o anonimato na divulgação dos resultados, salvo manifestação expressa em sentido contrário.

A participação é voluntária, podendo desistir a qualquer momento, sem qualquer prejuízo.

Declaro que fui informado(a) sobre os objetivos da pesquisa e concordo em participar voluntariamente.

Local e data: _____

Assinatura do(a) participante: _____

Assinatura da pesquisadora: _____

APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA – SOCIEDADE CIVIL

Pesquisa: “POLÍTICA NACIONAL DE ATENÇÃO ÀS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA E SUAS INTERSECCIONALIDADES (POPRUAJUD): UMA ANÁLISE DA TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL DO CNJ À CIDADE DE FORTALEZA.”

BLOCO I – Contexto e Origem da Política

1. Como você tomou conhecimento da PopRuaJud?
2. Na sua percepção, quais problemas levaram à criação dessa política?
3. Antes da PopRuaJud, como era o acesso da população em situação de rua ao sistema de justiça?
4. Você percebe mudanças após a criação da política? Quais?

BLOCO II – Implementação da PopRuaJud em Fortaleza

5. Como você avalia a realização do Seminário PopRuaJud em Fortaleza?
6. A população em situação de rua foi efetivamente escutada nesse processo?
7. Houve participação real nos espaços de decisão ou apenas consulta simbólica?
8. Como avalia a atuação do Comitê Local?
9. O Comitê PopRuaJud em Fortaleza tem garantido participação efetiva da sociedade civil?
10. As ações realizadas em Fortaleza dialogam com as demandas reais da população em situação de rua no município?
11. Houve mudanças concretas no atendimento judicial após o início das ações em Fortaleza?
12. Existem diferenças entre o que está previsto nas normativas nacionais e o que ocorre na prática em Fortaleza?
13. Quais são os principais desafios enfrentados pela política no contexto local?
14. Você identifica avanços específicos da experiência de Fortaleza?

BLOCO III – Narrativas, Disputas e Reparação Institucional

15. Como você interpreta o significado da PopRuaJud para a população em situação de rua?
16. A política representa uma forma de reconhecimento institucional?
17. Existem tensões ou disputas na implementação da política? Quais?
18. O Judiciário mudou sua postura em relação à população em situação de rua?

19. Você considera que a política representa uma reparação histórica por parte do Judiciário?
Por quê?
20. A PopRuaJud consegue enfrentar as principais barreiras de acesso à justiça?
21. Quais limites ainda permanecem?
22. Considera que a política seja efetiva e atenda à demanda a que se propõe? Se não, o que precisaria mudar?

APÊNDICE C - ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA – PODER JUDICIÁRIO

Pesquisa: “POLÍTICA NACIONAL DE ATENÇÃO ÀS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA E SUAS INTERSECCIONALIDADES (POPRUAJUD): UMA ANÁLISE DA TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL DO CNJ À CIDADE DE FORTALEZA.”

BLOCO I – Formulação e Contexto Nacional

1. Quais fatores institucionais e sociais motivaram a criação da PopRuaJud?
2. Como o Judiciário reconheceu suas limitações históricas no acesso à justiça da população em situação de rua?
3. A pandemia da Covid-19 influenciou esse processo? De que forma?

BLOCO II – Implementação no Ceará e em Fortaleza

4. Como se deu o processo de adesão e implementação da PopRuaJud no Ceará?
5. Quais especificidades do contexto de Fortaleza influenciaram essa implementação?
6. Como o Seminário realizado em Fortaleza impactou a consolidação da política?
7. Quais foram os principais desafios na criação do Comitê Local?
8. Houve resistências institucionais?
9. Como se dá a articulação entre os diferentes ramos da Justiça no contexto de Fortaleza?
10. Houve adaptações da política nacional às particularidades do território?
11. Quais são os principais obstáculos estruturais enfrentados no município?
12. A experiência de Fortaleza pode se tornar referência para outros estados? Por quê?

BLOCO III – Avaliação Crítica e Sustentabilidade

13. Como o senhor avalia o papel dos movimentos sociais na construção da política?
14. Há disputas de concepção sobre o papel do Judiciário nessa agenda?
15. A política altera o modo tradicional de atuação judicial?
16. A PopRuaJud pode ser compreendida como política de reparação institucional?
17. Quais avanços concretos já podem ser observados?
18. Quais limites estruturais ainda persistem?
19. Como garantir sustentabilidade e continuidade da política?