

Pessoas em situação de rua e o direito à saúde na Baixada Santista.

Homeless people and the right to health in Baixada Santista.

Jackson Cleiton Jesus dos Santos
Leandro Santos Ramos
Orientadora: Profa. Dra. Ana Paula Fuliaro

RESUMO

A população em situação de rua representa uma das expressões mais visíveis da questão social no Brasil contemporâneo, evidenciando as contradições do Estado democrático de direito na garantia da dignidade da pessoa humana. O presente trabalho analisa o direito à saúde das pessoas em situação de rua na Baixada Santista, a partir da perspectiva constitucional e dos direitos humanos, com ênfase nas políticas de saúde e assistência social. A pesquisa utilizou método quantitativo mediante análise de dados disponíveis nos portais oficiais das prefeituras da região, complementada por revisão bibliográfica sobre os fundamentos jurídicos e teóricos do tema. O estudo demonstra que o fenômeno da situação de rua não se limita a aspectos individuais, mas reflete processos históricos, estruturais e políticos relacionados ao desenvolvimento tardio e dependente do capitalismo brasileiro. A Constituição Federal de 1988 estabeleceu marcos civilizatórios importantes, consagrando a saúde como direito de todos e dever do Estado, além de institucionalizar a assistência social como política pública não contributiva. Na Baixada Santista, observa-se crescimento significativo da população em situação de rua, com Santos liderando os registros regionais com aproximadamente 1.500 pessoas nessa condição. A análise dos serviços disponíveis revela insuficiência estrutural generalizada: superlotação dos equipamentos, ausência de políticas permanentes de moradia assistida, fragilidades na articulação intersetorial e sazonalidade das ações. Instrumentos como os Consultórios na Rua, Centros POP e programas de reinserção social materializam diretrizes constitucionais de integralidade, mas enfrentam limitações operacionais significativas. O estudo conclui que a implementação de políticas integradas de saúde, assistência social e habitação constitui obrigação constitucional permanente do Estado brasileiro, em cumprimento ao princípio da dignidade da pessoa humana e ao direito fundamental à saúde.

Palavras-chave: População em situação de rua. Direito à saúde. Assistência social. Baixada Santista. Dignidade da pessoa humana.

ABSTRACT

The homeless population represents one of the most visible expressions of the social question in contemporary Brazil, evidencing the contradictions of the democratic rule of law in guaranteeing human dignity. This study analyzes the right to health of homeless people in Baixada Santista, from the constitutional and human rights perspective, with emphasis on health and social assistance policies. The research used a quantitative method through analysis of data available on official websites of the region's municipalities, complemented by bibliographic review on the legal and theoretical foundations of the topic. The study demonstrates that the phenomenon of homelessness is not limited to individual aspects, but reflects historical, structural and political processes related to the late and dependent development of Brazilian capitalism. The Federal Constitution of 1988 established important civilizational landmarks, enshrining health as a right for all and a duty of the State, in addition to institutionalizing social assistance as a non-contributory public policy. In Baixada Santista, there is significant growth in the homeless population, with Santos leading regional records with approximately 1,500 people in this condition. The analysis of available services reveals generalized structural insufficiency: overcrowding of facilities, absence of permanent assisted housing policies, weaknesses in intersectoral articulation and seasonality of actions. Instruments such as Street Clinics, POP Centers and social reintegration programs materialize constitutional guidelines of integrality, but face significant operational limitations. The study concludes that the implementation of integrated health, social assistance and housing policies constitutes a permanent constitutional obligation of the Brazilian State, in compliance with the principle of human dignity and the fundamental right to health.

Keywords: Homeless population. Right to health. Social assistance. Baixada Santista. Human dignity.

INTRODUÇÃO

A população em situação de rua constitui um dos grupos sociais que mais evidenciam as contradições do Estado democrático de direito. Sua condição de extrema vulnerabilidade, marcada pela ausência de moradia, fragilização de vínculos familiares e comunitários, exclusão do mercado formal de trabalho e dificuldades de acesso às políticas públicas, impõe reflexões profundas sobre os fundamentos constitucionais da

dignidade da pessoa humana e os desafios para a efetividade dos direitos sociais no Brasil. Nesse contexto, a temática assume relevância acadêmica e social, pois dialoga com princípios universais de justiça, igualdade e cidadania.

O fenômeno da situação de rua não se limita a um aspecto individual ou circunstancial, mas reflete processos históricos, estruturais e políticos. Estudos apontam que a intensificação das desigualdades sociais, os impactos do desemprego estrutural e a fragilidade de políticas de proteção social contribuem diretamente para a ampliação desse contingente populacional. A partir da Constituição Federal de 1988, o Brasil consolidou um modelo de seguridade social pautado na universalidade e integralidade, no qual a assistência social, a saúde e a previdência foram reconhecidas como direitos fundamentais. Todavia, a implementação efetiva desses direitos ainda encontra barreiras, especialmente no atendimento da população em situação de rua.

A relevância do tema também se expressa na articulação entre os direitos humanos e a proteção social. O princípio da dignidade da pessoa humana, alçado ao fundamento da República, orienta a formulação de políticas públicas voltadas à superação das condições de exclusão social. Entretanto, como demonstram relatórios e pesquisas recentes, persiste um hiato entre a previsão normativa e a realidade prática, em que a ausência de políticas permanentes de moradia, saúde e assistência compromete a universalidade dos direitos assegurados constitucionalmente.

Dessa forma, este trabalho tem como objetivo analisar a situação da população em situação de rua a partir da perspectiva constitucional e dos direitos humanos, com foco especial na região da Baixada Santista. A metodologia adotada combina abordagem qualitativa e quantitativa, por meio de revisão bibliográfica, análise do marco legal da Assistência Social (com destaque para a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS e suas diretrizes), bem como do tratamento conferido pela Constituição Federal de 1988 ao tema dos direitos sociais. Complementarmente, realizou-se levantamento e análise de dados empíricos disponíveis nos portais das prefeituras dos municípios da Baixada Santista, especialmente no que se refere às políticas de saúde e assistência social voltadas à população em situação de rua.

A análise busca discutir os limites e as possibilidades da atuação estatal frente a essa realidade, tomando como referência não apenas o ordenamento jurídico e as normativas nacionais, mas também as práticas locais e as iniciativas desenvolvidas na região. Espera-se, com isso, contribuir para o fortalecimento do debate acadêmico e para a construção

de políticas públicas mais efetivas, comprometidas com a justiça social e a redução das desigualdades.

1. População em Situação de Rua: Saúde, Assistência Social e Questão Social

Os estudos sobre o tema abordam com maior ênfase a atenção à saúde da População em Situação de Rua (PSR), especificamente no nível básico de atenção, como a Estratégia de Saúde da Família (ESF) e os Consultórios na Rua. Destacam-se os perfis sociodemográficos, as necessidades sociais e de saúde, a permanência de práticas de intolerância e violência contra essa população, bem como a violação de seus direitos sociais e políticos. Aponta-se ainda a urgência de as políticas de saúde incorporarem práticas de cuidado específicas para esses sujeitos, transversais a todos os níveis de atenção, acompanhadas da reorientação dos processos de trabalho, com foco na atenção integral, contínua, longitudinal e intersetorial, como ponto de partida para a organização da assistência.

No âmbito da Assistência Social, o tema dialoga com os aspectos anteriormente citados, apesar de assumir outros contornos, como conflitos e dificuldades nas vivências familiares, consumo de substâncias psicoativas, envolvimento com o tráfico, além da burocracia e morosidade da rede de atendimento, da inexistência ou insuficiência de serviços e da violência institucional.

Em 2012, por meio da Portaria nº 122, instituiu-se o Consultório na Rua, serviço integrante da Rede de Atenção Psicossocial (RAPS), no nível da Atenção Básica. Composto por equipes multiprofissionais e funcionamento itinerante, visa ampliar o acesso ao Sistema Único de Saúde (SUS) e garantir atenção integral à saúde da PSR em todo o país. No campo da Assistência Social, destaca-se o Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro Pop), previsto no Decreto nº 7.053/2009 e na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Trata-se de um serviço da Proteção Social Especial (PSE), de média complexidade, essencial para a oferta de atenção especializada no Sistema Único da Assistência Social (SUAS) às pessoas em situação de rua.

Ao tratar da “questão social”, Santos (2012) adverte que se trata de um conceito reflexivo, não uma categoria concreta do mundo. Segundo ela, o que existe de forma concreta são suas expressões: pauperização, exclusão, desigualdades sociais, violência, analfabetismo, trabalho infantil, desemprego, situação de rua, fome etc. Compreender a PSR à luz desses fatores – estruturais, biográficos e desastres de massa – e entendê-los

de forma interligada remete ao caráter multideterminado do fenômeno. A PSR entrecruza-se com outras expressões da “questão social”, como desemprego, pobreza e ausência de moradia, e, portanto, deve ser compreendida como fenômeno multidimensional. Silva (2006) classifica os fatores que alimentam essa questão em estruturais (como transformações no capitalismo e no papel do Estado), biográficos (histórias de vida, rompimentos familiares, uso de drogas, transtornos mentais) e desastres naturais (como enchentes e terremotos). A compreensão histórica da PSR está ancorada na emergência da “questão social” no século XIX, marcada pelo pauperismo. Ribeiro (1995) mostra que o Brasil viveu um dos êxodos rurais mais intensos, gerando miséria urbana sem precedentes. Para ele, o Brasil teve de reassentar internamente seu excedente populacional, diferentemente da Europa, que exportou, criando bolsões de extrema miséria nas Cidades. As origens da PSR no Brasil remontam à formação social do país e às heranças da colonização, com a constituição de um contingente excedente anterior ao capitalismo brasileiro, embora intensificado por seu desenvolvimento tardio e dependente. Este balanço histórico ajuda a entender a profundidade e complexidade do fenômeno.

O debate acadêmico e a gestão pública sobre o tema começaram a emergir nos anos 1970, conforme aponta Neves (2011), a partir da figura do “mendigo”. Castel (1998) alerta para não se analisar a “questão social” apenas pela margem, pois processos recentes desestabilizam também os estáveis, aumentando a vulnerabilidade de diferentes grupos diante da flexibilização das legislações trabalhistas e da expansão do subproletariado e do precariado, como indicam Antunes (2018) e Braga (2017). Netto (2012) reforça que há uma maior heterogeneidade entre os segmentos da PSR, superando os estereótipos do “mendigo” e do “pedinte”.

O I Censo e Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua, realizado em 2008, orientou a Política Nacional para População em Situação de Rua (PNPR), instituída pelo Decreto nº 7.053/2009. Na época, havia pelo menos 31.992 pessoas em situação de rua no país, majoritariamente homens (82%), pardos (39,1%) e negros (27,9%), entre 25 e 44 anos (53%). A maioria atuava em trabalhos informais, como catadores (27,5%) e flanelinhas (14,1%), com baixa renda semanal, contrariando o estereótipo de desocupados, já que apenas 15% declararam pedir esmolas como meio de sobrevivência.

A redemocratização e o processo constituinte nos anos 1980 impulsionaram o debate sobre a PSR. Nos anos 1990 e 2000, ocorreram o Fórum Nacional de Estudos

sobre População de Rua, o Grito dos Excluídos, Congressos e Marchas. O ataque a pessoas em situação de rua em 2004, no centro de São Paulo, resultando em sete mortes, foi um marco para a criação do Movimento Nacional da População de Rua (MNPR), que passou a reivindicar políticas públicas e proteção estatal.

O I Encontro Nacional sobre População de Rua e o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), criado em seguida, contaram com a participação de diversos ministérios e da sociedade civil, buscando ampliar o debate e formular políticas públicas. Essa discussão é fundamental para ampliar a compreensão sobre o tema, além de resgatar suas determinações históricas e macroestruturais, o que permite refletir sobre a inserção profissional no campo do bem-estar social público e seus limites e possibilidades.

1.2 A Assistência Social no Brasil: Conceito, Evolução e Fundamentos Jurídicos

A Assistência Social é uma política pública integrante do sistema de seguridade social brasileiro, instituída pela Constituição Federal de 1988, ao lado da saúde e da previdência social. Caracteriza-se como um direito do cidadão e dever do Estado, destinado a prover o atendimento às necessidades básicas de indivíduos em situação de vulnerabilidade social. Conforme estabelece o artigo 203 da Constituição, a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social.

A definição e operacionalização da assistência social foram regulamentadas pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), instituída pela Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Segundo essa norma, a assistência social é “a política de seguridade social não contributiva que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas” (BRASIL,1993).

A assistência social tem por objetivos a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; o amparo às crianças e adolescentes em situação de risco; a promoção da integração ao mercado de trabalho; e a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência, bem como a promoção de sua integração à vida comunitária (BRASIL,1988,art.203).

De acordo com Silva e Yamamoto (2009), a assistência social, em sua conformação atual, representa uma ruptura com as práticas filantrópicas do período anterior à Constituição de 1988. Antes disso, o atendimento às populações em situação

de pobreza era feito majoritariamente por entidades beneficentes e religiosas, de forma assistencialista e caritativa, sem articulação com políticas públicas universais.

A LOAS organizou a política de assistência social com base em princípios como a descentralização político-administrativa, a participação da população na formulação e controle das ações, e a primazia da responsabilidade do Estado na condução da política. Para sua efetivação, foi instituído o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), por meio da Norma Operacional Básica de 2005, posteriormente consolidado pelo Decreto nº 7.788/2012. O SUAS representa a consolidação de uma política pública nacional, com diretrizes próprias, gestão compartilhada entre os entes federativos e financiamento tripartite.

Segundo Behring e Boschetti (2011), o SUAS inovou ao estabelecer um modelo de gestão que organiza os serviços, programas, projetos e benefícios em níveis de complexidade – proteção social básica e proteção social especial – com base em critérios técnicos e em diagnósticos territoriais. A proteção social básica visa prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Já a proteção social especial é destinada a famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social, cujos direitos tenham sido violados. Um dos principais instrumentos de acesso à assistência social é o Benefício de Prestação Continuada (BPC), previsto no artigo 203, inciso V, da Constituição Federal, e regulamentado pela LOAS. Esse benefício assegura um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família. Diferentemente da previdência social, o BPC não exige contribuição prévia, mas sim o cumprimento de critérios socioeconômicos definidos por lei.

Para Boschetti (2007), a política de assistência social enfrenta desafios estruturais, como a insuficiência de financiamento, a fragilidade na articulação intersetorial, e a persistência de práticas clientelistas. Além disso, há dificuldades na consolidação da assistência como política pública de direito, devido à herança histórica do assistencialismo e da filantropia.

Outro desafio é a construção de uma cultura de participação social efetiva. A LOAS estabelece instâncias deliberativas e consultivas como os Conselhos de Assistência Social, em âmbito municipal, estadual e nacional, responsáveis por acompanhar, avaliar e fiscalizar a política. No entanto, conforme relata Carvalho (2003), a efetividade desses espaços depende da capacitação dos conselheiros, da transparência

na gestão e da articulação com a sociedade civil.

A atuação profissional na assistência social é regulada pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que orienta o trabalho técnico, principalmente do assistente social e do psicólogo, entre outros profissionais. A PNAS enfatiza a centralidade da família como núcleo de referência e a importância da atuação em rede, com foco no território e na garantia de direitos. Nesse sentido, o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) são unidades públicas essenciais para a implementação da política, respectivamente nas esferas da proteção básica e especial.

O CRAS atua como porta de entrada do SUAS, promovendo ações de convivência, fortalecimento de vínculos e acompanhamento familiar. Já o CREAS presta atendimento especializado a indivíduos e famílias em situação de violação de direitos, como violência doméstica, abuso sexual, trabalho infantil, entre outras situações. Ambos os equipamentos públicos são fundamentais para a efetivação da rede de proteção social. No plano normativo, a assistência social é constantemente atualizada e aprimorada. Em 2011, foi aprovado o Plano Brasil Sem Miséria, com foco na população em extrema pobreza, ampliando o acesso aos serviços socioassistenciais. Já em 2015, a Resolução nº 33 do CNAS instituiu as diretrizes para o aprimoramento da gestão do SUAS, destacando a necessidade de qualificação dos serviços e da gestão orçamentária e financeira.

A Constituição de 1988 representa, portanto, um marco na institucionalização da assistência social como direito social. Como destaca Draibe (1990), a nova ordem constitucional permitiu a construção de um modelo de proteção social baseado em direitos e na universalização do acesso, rompendo com a lógica da seletividade e da focalização exclusiva nos mais pobres. Contudo, a implementação plena da assistência social ainda esbarra em obstáculos históricos, políticos e econômicos.

Nos últimos anos, mudanças no cenário político e econômico têm afetado significativamente a política de assistência social. O congelamento de gastos sociais com a Emenda Constitucional nº 95/2016, a redução de recursos para programas sociais e as propostas de reestruturação do Estado colocam em risco os avanços conquistados. Segundo Iamamoto (2018), a assistência social deve ser compreendida como parte de um projeto societário mais amplo, comprometido com a justiça social, a igualdade e a cidadania.

Dessa forma, a assistência social, como política pública de seguridade social,

desempenha papel central na promoção de direitos, na proteção das populações vulneráveis e na redução das desigualdades sociais. Sua consolidação requer não apenas o fortalecimento institucional e financeiro, mas também o reconhecimento social e político de sua importância estratégica para o desenvolvimento humano e a democracia.

2. Conceito da Dignidade da Pessoa Humana e direitos humanos, panorama geral

Iniciando o presente estudo sobre o caso da população em situação de rua, é imprescindível a apresentação dos Direitos Humanos presentes na Constituição Federal de 1988, que configuram a dignidade da pessoa humana, a vida em sociedade pautada na liberdade, igualdade e dignidade, fortemente influenciado pela Revolução Francesa que no final do século XVIII foi um marco dos Direitos Humanos, no qual em breve síntese instalou a separação dos poderes e a destituição da Monarquia Absolutista que comandou a França por séculos, e a Constituição, a criação da declaração dos direitos do homem e cidadão caracteriza um marco importantíssimo, uma vez que instaura a liberdade, igualdade e fraternidade, lema pelo qual ficou conhecida a Revolução, sendo um dos momentos mais importantes da história para os Direitos Humanos, o que influenciou diversos outros países como o Brasil (PEREIRA, Lucas).

No que tange aos Direitos Humanos no Brasil, segundo Moraes (2010) “A dignidade da pessoa humana consiste na qualidade intrínseca e distintiva de cada indivíduo, que o protege contra todo tratamento degradante e discriminação odiosa, bem como assegura condições materiais de sobrevivência. Trata-se de atributo que todo indivíduo possui, inerente à sua condição humana, não importando qualquer outra condição referente à nacionalidade, opção política, orientação sexual, credo entre outros.” Assim o conceito de dignidade abrange características que deveriam ser respeitadas independentemente de raça, orientação sexual ou qualquer outro aspecto que caracterize sua crença, pois o ser humano em sua liberdade tem o direito de escolha e de expressão, e o Estado tem o dever de garantir e zelar pela dignidade da pessoa humana, por se tratar de um direito básico, inerente e inalienável que todos os cidadãos adquirem ao nascer, caracterizando a dignidade da pessoa como os direitos necessários para assegurar ao ser humano uma vida digna, baseada na liberdade, igualdade, ao tornar isso possível ao ser humano implica num complexo de Direitos e deveres fundamentais os quais faz o ser humano ter o respeito e a consideração do Estado.

O histórico da proteção dos direitos humanos gradualmente supera barreiras de sua época uma vez que os direitos estão em constante mudança, de acordo com os

período históricos que estão inseridos e a quebra de velhos estigmas para que a população evolua, sendo um processo natural.

A trajetória histórica dos direitos humanos revela um processo contínuo de transformação e atualização, desde as civilizações antigas até a atualidade. Uma das formas clássicas de compreender esses direitos é por meio da teoria das “gerações de direitos”, proposta pelo jurista francês Karel Vasak (VASAK, 1997).” Em 1973, durante uma conferência no Instituto Internacional de Direitos Humanos, Vasak categorizou os direitos humanos em três gerações, cada qual com características e contextos distintos.

A primeira geração diz respeito aos chamados direitos de liberdade, que se referem às prestações negativas do Estado, ou seja, situações em que se exige que o poder público se abstenha de interferir na esfera individual. Esses direitos estão relacionados às liberdades civis e políticas, como a liberdade de expressão, o direito à propriedade, à igualdade jurídica, à privacidade e à segurança. Eles emergiram com força durante as revoluções liberais do século XVIII, na Europa e nos Estados Unidos, como forma de conter o poder absoluto dos monarcas e garantir a autonomia dos indivíduos frente ao Estado. Ainda que marquem um período de atuação estatal predominantemente passiva, também se reconhece a necessidade de uma participação ativa do Estado para garantir condições como a segurança pública e o acesso à justiça.

A segunda geração de direitos representa uma mudança no papel do Estado, que passa a ser convocado a atuar ativamente na promoção de condições sociais mínimas para todos. Influenciada pelas ideias socialistas, essa geração percebeu que os direitos formais de liberdade e igualdade não eram suficientes para assegurar dignidade a todos. Assim, surgem os direitos sociais, como saúde, educação, previdência, moradia e trabalho, que exigem do Estado medidas concretas e políticas públicas. Essa fase é marcada por importantes documentos, como a Constituição do México de 1917, que tratou dos direitos trabalhistas e previdenciários, e a Constituição de Weimar de 1919, que estipulou deveres do Estado em matéria social. No âmbito internacional, destaca-se o Tratado de Versalhes, que criou a Organização Internacional do Trabalho (OIT), com o objetivo de promover os direitos dos trabalhadores.

A terceira geração contempla direitos de caráter coletivo e difuso, que dizem respeito à coletividade ou à humanidade como um todo. São exemplos dessa categoria o direito ao desenvolvimento, à paz, à autodeterminação dos povos e, especialmente, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Conhecidos como direitos de solidariedade, eles refletem a consciência global de que os seres humanos compartilham um destino

comum e enfrentam desafios coletivos, como a escassez de recursos naturais, a desigualdade extrema e as ameaças à própria existência da vida humana no planeta.

A quarta geração engloba o pluralismo e democracia, por exemplo o direito a ser diferente, à informação, à pluralidade em seus diversos aspectos, respeito às minorias entre outros, a chave dessa teoria é que a vontade popular não é formada pela reunião dos votos, nos moldes plebiscitários, nem por uma visão do indivíduo abstrato. As decisões seriam formadas por interações de grupos sociais, da carga de ideias trazidas dos grupos dessa forma formando as decisões, conforme Canotilho (1993, p. 16):

O pluralismo, ancorado numa teoria de inputs dos grupos, é, ao mesmo tempo, uma teoria empírica e uma teoria normativa. Como teoria empírica, pretende captar a realidade social e política das democracias ocidentais, nas quais todas as decisões políticas se reconduziriam a interesses veiculados pelos vários grupos sociais. Como teoria normativa – o pluralismo como ideia dirigente –, a teoria pluralista pressuporia um sistema político aberto, com ordens de interesses e valores diferenciados e que, tendencialmente, permitiria a todos os grupos a chance de influência efetiva nas decisões políticas. Desta forma, realizar-se-ia a aspiração da distribuição de poderes por vários subsistemas concorrentes, substituindo-se a concorrência liberal de ideias pelo interesse concorrente dos grupos. Ao mesmo tempo, conseguir-se-ia obter uma dimensão igualitária, na medida em que, estando no sistema pluralístico todos os interessados tendencialmente organizados da mesma maneira, todos eles teriam uma quota de influência e mobilização.

Assim os Direitos de quarta geração nos guiam a uma sociedade aberta, indicando que os princípios democráticos e plurais devem ser mais do que discursos acadêmicos, possibilitando o surgimento de uma globalização democrática, segundo Bonavides(2019) se caracterizando por um modelo no qual o homem seja o centro de gravidade, a corrente de divergência de todos os interesses do sistema, assim o poder dever do Estado de criar mecanismos de inserção e proteção das minorias e se abstendo de discriminações arbitrárias.

A quinta geração para Bonavides (2008, p. 27) diz respeito à paz mundial, tal direito é imanente à vida, sendo condição indispensável ao progresso de todas as nações de tal forma:

A paz, até o Congresso Internacional Ibero- Americano de Direito Constitucional de 2006, celebrado em Curitiba, no Paraná, era nas considerações teóricas da literatura jurídica e nomeadamente da ciência constitucional contemporânea, segundo vimos, um direito quase desconhecido. Karel Vasak o classificaram entre os direitos de

fraternidade, fazendo avultar, acima de todos; o direito ao desenvolvimento; o mais característico, portanto em representar os direitos da terceira geração. Tão característico e idôneo quanto a liberdade o fora em relação aos da primeira geração, a igualdade aos da segunda, democracia aos da quarta e doravante a paz há de ser com respeito aos da quinta. De último, a fim de acabar com a obscuridade a que ficará relegado, o direito à paz está subindo a um patamar superior, onde, cabeça de uma geração de direitos humanos fundamentais, sua visibilidade fica incomparavelmente maior. (...) (...) O novo Estado de Direito das cinco gerações de direitos fundamentais vem coroar, por conseguinte, aquele espírito de humanismo que, no perímetro da juridicidade, habita as regiões sociais e perpassa o Direito em todas as suas dimensões.

A paz como inclusão no rol de direitos humanos essenciais, nos permite um olhar abrangente e complexo, embora a paz sempre seja o ideal a ser alcançado, a inclusão da paz como parte da quinta geração de direitos humanos segundo Bonavides (2008) a paz é o direito supremo da humanidade, o qual legitima o estabelecimento da ordem, da liberdade e do bem comum na convivência dos povos, sendo assim a finalidade suprema na garantia dos direitos fundamentais.

O contexto histórico e a evolução das concepções dos direitos humanos e suas gerações ou dimensões é crucial para entendermos os patamares alcançados e que configuram direitos que não podem sob hipótese nenhuma serem desconstituídos, uma vez que a aquisição dos direitos se dá sob muita luta de diversas pessoas e a evolução histórica dos contextos sociais da humanidade. Assim o conceito de dignidade da pessoa humana e pessoas em situação de rua é complexo, uma vez que direitos básicos, como por exemplo saneamento básico são difíceis de se instaurar, tendo em vista a dificuldade de localizar os indivíduos e promover de forma digna uma subsistência razoável no limite das dificuldades, deste modo pretendemos elucidar a discussão que envolve o tema, que repercute visivelmente na sociedade, focando na baixada santista, em que nos últimos anos é possível ver um aumento significativo de pessoas nestas condições precárias, mendigando e sem o mínimo existencial, qual o papel do Estado e as medidas usadas para mitigar e quais as falhas institucionais que viabilizam a concentração de grande parte da sociedade nas ruas.

A Constituição Federal reconhece que todo poder emana do povo em seu Artigo 2º e no Artigo 1º, III, e defende que a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, com a promoção do bem de todos e a erradicação da pobreza e da marginalização, é objetivo fundamental, conforme artigo 3º, I, III e IV. Sabemos que se trata de um objetivo complexo que demanda a atenção de diversas esferas, tanto

quesitos de infraestrutura até uma análise psicológica, etc.

Também no Artigo 6º, parágrafo único versa que todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social terá direito a uma renda básica familiar, garantida pelo poder público em programa permanente de transferência de renda que fora incluído pela Emenda constitucional nº 114 de 2021 conforme Lei nº 14.601 de 2023. Verifica que com a recente Emenda, a vulnerabilidade social passa a ser enxergada pela Constituição, o que delimita nas formas de implementação dessa renda básica para quem se encontra nesse cenário, por exemplo, muitos moradores de rua e pessoas em situação de vulnerabilidade social não possuem sequer um CPF, RG ou algum documento que o identifique, burocratizando a obtenção dos benefícios para uma população que se encontra no limite da vivência com o mínimo de dignidade, assim é importante que existam políticas que ajudem a população a existir, por outro lado, é necessário instrução da população sobre como obter esses benefícios, um trabalho que é importante pois as pessoas precisam ter conhecimento de forma clara e que facilite sua obtenção.

Assim, evidente os esforços para viabilizar e integrar uma forma de subsistência das comunidades vulneráveis, dessa forma a Constituição e legisladores têm procurado formas de integrar benefícios, nos resta a pergunta de como são monitorados os benefícios e concedidos na esfera prática.

Na lição de Luño, (1984, p.288):

Os valores constitucionais possuem uma tripla dimensão: a) fundamentadora, núcleo básico e informador de todo o sistema jurídico político; b) orientadora, metas ou fins distintos, ou que obstaculize a consecução daqueles fins enunciados pelo sistema axiológico constitucional; e c) crítica, para servir de critério ou parâmetro de valoração para interpretação de atos ou condutas (...) os valores Constitucionais compõem, portanto, o contexto axiológico fundamentador ou básico para interpretação de todo o ordenamento jurídico; o postulado-guia para orientar a hermenêutica teleológica e evolutiva da Constituição; e o critério para medir a legitimidade das diversas manifestações do sistema de legalidade.

Conforme o fragmento acima, o valor da dignidade humana se põe como um núcleo básico que consiste na manutenção e entendimento do sistema constitucional.

A luz de Palhares (2019, p.14):

A evolução dos direitos humanos a partir de 1945: ao cabo da Segunda Guerra Mundial, após incontáveis massacres e atrocidades de toda sorte, iniciados com o fortalecimento do totalitarismo estatal nos 30, a humanidade compreendeu, mais do que em qualquer

outra época da história, o valor supremo da dignidade humana. E no crepúsculo da humanidade, quando as violações de direitos faziam refletir sobre a essência da humanidade, parece ter surgido um pequeno feixe de luz que tentava incansavelmente resgatar a suprema dignidade inerente a cada ser humano. Esse movimento de resgate à dignidade humana foi personificado com a criação da Organização das Nações Unidas – ONU, regida pela Carta das Nações Unidas (1945), e especialmente pela Declaração Universal dos Direitos Humanos e pela Convenção Internacional sobre a prevenção e punição do crime de genocídio, ambas de 1948.

A luz de Ramos (2018, p.154):

A raiz da palavra “dignidade” vem de dignus, que ressalta aquilo que possui honra ou importância. Com São Tomás de Aquino, há o reconhecimento da dignidade humana, qualidade inerente a todos os seres humanos, que nos separa dos demais seres e objetos. São Tomás de Aquino defende o conceito de que a pessoa é uma substância individual de natureza racional, centro da criação pelo fato de ser imagem e semelhança de Deus. Logo, o intelecto e a semelhança com Deus gera a dignidade que é inerente ao homem, como espécie. Para Kant, tudo tem um preço ou uma dignidade: aquilo que tem um preço é substituível e tem equivalente; já aquilo que não admite equivalente, possui uma dignidade. Assim, as coisas possuem preço; os indivíduos possuem dignidade. Nessa linha, a dignidade da pessoa humana consiste em que cada indivíduo é um fim em si mesmo, com autonomia para se comportar de acordo com seu arbítrio, nunca um meio ou instrumento para a consecução de resultados, não possuindo preço. Consequentemente, o ser humano tem o direito de ser respeitado pelos demais e também deve reciprocamente respeitá-los.

A dignidade traz em si o direito que todos os cidadãos têm de se manifestar, exercer seu livre arbítrio e por consequência ter condições e meios para defender seus direitos. A constituição como ferramenta do Estado tem o dever de garantir que os cidadãos nas mais mistas camadas sociais possuam o acesso aos direitos e os tenham defendidos, pois a dignidade pressupõe a ideia de que o ser humano em sua individualidade.

2.1 Conceito de Nacionalidade

Para o tema proposto é imprescindível a caracterização do conceito de nacionalidade para que se encaixe a população em situação de rua no presente estudo.

Conforme Arriaga (2018): a nacionalidade caracteriza direito fundamental, consistindo no vínculo jurídico e político que estabelece um elo entre indivíduo e

Estado, de modo que possui ligação entre território soberano em que habita e a população, sendo titular de direitos e deveres, ou seja ao nascer em um país o indivíduo se encontra na nacionalidade daquela população, tendo essa nacionalidade ele está inserido no ambiente e se torna detentor dos direitos entendidos e pacificados por determinado estado.

Para o Doutrinador Mazzuoli (2015, p.16):

“O Direito Internacional dos Direitos Humanos é o direito do pós-guerra, que visa proteger todos os indivíduos, qualquer que seja sua nacionalidade e independentemente do lugar onde se encontre”

Importante a indicação da Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948 (ONU,1948) elaborada no final da Segunda Guerra Mundial que prevê em seu artigo 12, que todo indivíduo tem direito a uma nacionalidade. E que ninguém pode ser arbitrariamente privado de sua nacionalidade nem do direito de mudar de nacionalidade. Assim a nacionalidade é direito adquirido por todo cidadão ao nascer no território brasileiro, no que culmina nos preceitos da Constituição Federal em que indica que todo brasileiro deve ter uma existência digna, com moradia, alimentação, saneamento básico, entre outros, o reconhecimento e inclusão da população de rua no conceito de nacionalidade é importante, uma vez que os incluem e os configura como brasileiros, tendo assim os direitos inerentes a população brasileira. Conforme Ramos (2018, p. 32):

O reconhecimento do direito fundamental à nacionalidade traz importantes consequências: 1) exige que a interpretação de dúvida na concessão da nacionalidade a estrangeiro seja feita em prol da concessão; 2) exige que a interpretação da perda da nacionalidade seja sempre restritiva, de modo a favorecer a manutenção do vínculo, caso o indivíduo assim queira; 3) não pode o Estado obstar o desejo legítimo do indivíduo de renunciar e mudar de nacionalidade.

A nacionalidade caracteriza algo inerente a todos os cidadãos brasileiros nascidos no território nacional, bem como o cidadão tem o direito de renunciar e mudar de nacionalidade, pois sendo seu interesse, é abrangido pelo livre arbítrio inerente a todos os cidadãos, assim amparando o direito de escolha que cada ser tem sobre seus direitos, podendo assim se desvincular como nacional daquele país caso assim o deseje, importante salientar que não deixará de ser brasileiro, mas terá diferente nacionalidade para os fins que deseja.

2.2 Da Defensoria Pública da União e Direitos Humanos

Na lição de Ramos (2018, p. 56):

O direito à assistência jurídica encontra-se previsto no ordenamento jurídico constitucional e também no Direito Internacional dos Direitos Humanos por meio de tratados internacionais já ratificados e incorporados internamente ao direito brasileiro. Na CF/88, prevê o art. 5º, LXXIV, que: “O Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos”. Há ainda outros dispositivos constitucionais que também revelam a existência do dever do Estado em prover a assistência jurídica gratuita, como o direito de acesso à justiça (art. 5º, XXXV) e também o direito à igualdade (art. 5º, I). É evidente que o acesso à justiça ficaria comprometido, caso não fosse disponibilizado também o acesso ao advogado e sua capacidade de traduzir a demanda de uma pessoa em uma provocação técnica da jurisdição. Por outro lado, a igualdade prevista no art. 5º dependerá, em última análise, que todos conheçam o direito e possam se socorrer dos remédios judiciais, sem o que haverá disparidade injustificável de tratamento e, conseqüentemente, exclusão social. Concretiza-se, assim, o direito de acesso à justiça e a igualdade por meio da assistência jurídica integral e gratuita e, por conseguinte, a assistência jurídica gratuita passou a ser uma obrigação do Estado e um direito fundamental de todo aquele que dela necessite.

A criação da Defensoria Pública através da Constituição Federal de 1988 caracterizada como função essencial à prestação jurisdicional do Estado, com o advento da Emenda constitucional n.80, que deu nova redação ao art 134 prevendo que incumbe à Defensoria Pública, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º. Foi transposta para o plano constitucional a literalidade do art. 1º da Lei Complementar n. 80/94 (alterado pela Lei Complementar n. 132/2009).

2.3 O Direito à saúde segundo a Constituição Federal

O direito à saúde está elencado no Título VIII da Constituição Federal de 1988 intitulado da Ordem Social, em seu capítulo II, Seção II, o qual se inicia no artigo 196 o qual cita que a saúde é direito de todos e dever do Estado garantir mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. Podemos evidenciar que o direito à saúde não atingiu efetivamente o previsto na constituição, carecendo de eficiência do poder público em conceder o direito

à saúde à população. O Estado tem a obrigação de garantir e providenciar o acesso à saúde indiscriminadamente a qualquer um que dela necessite, assim não podendo se abster de cumprir esse pressuposto, uma vez que é garantia da constituição, assim configurando o compromisso do Estado em assegurar o que consta na Constituição.

Dessa forma El – Jaick (2006, p.170) leciona que:

O fato é de que o Estado deve atuar positivamente na consecução de políticas que visem à efetivação do direito à saúde; no entanto, há uma gama de barreiras burocráticas, econômicas e políticas que emperram a efetiva aplicação do referido direito. Neste aspecto, insta ressaltar que acaso não seja o referido direito implementado pelos Poderes Executivo e Legislativo, caberá ao Poder Judiciário fazê-lo, sempre que provocado, sem que isso implique ofensa ao princípio da harmonia dos poderes, vez que o texto constitucional garantiu expressamente em seu artigo 2º, o princípio dos freios e contrapesos, de modo que tal atitude não demonstra intervenção de um Poder em outro, mas fortalecimento da democracia, através da implementação de um direito constitucionalmente assegurado.

Assim, para que o Estado consiga implementar é necessário que meios processuais adequados sejam feitos, como por exemplo a multa por não cumprimento de suas decisões ou cumprimento tardio ou bloqueio de verbas públicas, a fim de que assegure a supremacia da Constituição Federal.

A Constituição de 1988 cristaliza várias diretrizes para a realização de políticas públicas e prevê ainda uma série de direitos individuais e sociais, em um título dedicado à ordem social. Por sua vez, a cultura jurídica continua operando com a percepção de que o direito também é produzido pelas decisões dos tribunais (CASAGRANDE; FREITAS FILHO, 2010, p. 23). De fato, no Brasil, o Judiciário tem o poder de examinar a constitucionalidade das leis e dos atos administrativos em todas as esferas de governo, e em todos os níveis de jurisdição. O controle jurisdicional de constitucionalidade em disputas envolvendo o Estado tramita por todos os tribunais regulares, não por cortes administrativas (tribunais superiores de matérias exclusivamente administrativas), e tem o Supremo Tribunal Federal como última instância (LOPES, 2006, p. 224).

A partir de Bobbio (2004, p.25):

Só de modo genérico e retórico se pode afirmar que todos são iguais com relação aos três direitos sociais fundamentais (ao trabalho, à instrução e à saúde); ao contrário, é possível dizer, realisticamente, que todos são iguais no gozo das liberdades negativas. [...] Com relação à saúde, são relevantes as diferenças entre adultos e velhos.

O reconhecimento dos direitos sociais suscita [...] problemas bem mais difíceis de resolver no que concerne àquela 'prática' [...]; é que a proteção destes últimos requer uma intervenção ativa do Estado [...] produzindo aquela organização dos serviços públicos de onde nasceu até mesmo

uma nova forma de Estado, o Estado social.

Podemos visualizar então que os direitos sociais não são garantidos de forma igual a todos, dependendo de condições sociais e estruturais. Tendo assim relação direta com a realidade das pessoas em situação de rua, o qual tem o acesso ao sistema de saúde frequentemente dificultado por barreiras estruturais, o que evidencia a necessidade de uma ação ativa e específica do Estado para garantir a efetividade desse direito. Bobbio destaca que os direitos sociais dependem da intervenção ativa do Estado, dependendo de políticas públicas, infraestrutura, profissionais capacitados e financiamento adequado. A população em situação de rua, justamente por estar à margem do sistema formal, encontra-se em uma posição de vulnerabilidade estrutural, o que dificulta acesso a serviços básicos de saúde, podendo ser pela ausência de documentos, preconceito institucional, localização geográfica, ou por não conseguir atender aos critérios tradicionais de acesso a programas sociais.

Nesse sentido, o trecho de Bobbio aponta para a necessidade de uma transformação estrutural, que vá além da simples enunciação de direitos e que efetive, na prática, aquilo que está garantido no papel. O autor nos convida a compreender que a igualdade formal é insuficiente diante de desigualdades materiais tão profundas. A universalização do acesso à saúde só será alcançada quando as políticas públicas forem capazes de reconhecer e responder às especificidades dos grupos mais vulneráveis, como as pessoas em situação de rua, rompendo com o discurso meramente retórico e promovendo a justiça social concreta.

Assim, o pensamento de Bobbio é extremamente atual e aplicável ao debate sobre o direito à saúde da população em situação de rua, ao nos lembrar que a realização dos direitos sociais é um critério fundamental para avaliar o grau de desenvolvimento e de compromisso democrático de uma sociedade.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu um marco civilizatório no Brasil, ao consagrar a dignidade da pessoa humana como fundamento da República (artigo 1º, III). Tal princípio é basilar para compreender a proteção de grupos em maior vulnerabilidade social, como a população em situação de rua, impondo ao Estado o dever de garantir condições mínimas de existência digna. Como lembra Ingo Wolfgang Sarlet (2021), a dignidade da pessoa humana é “o núcleo essencial de todos os direitos fundamentais, funcionando como parâmetro hermenêutico para sua interpretação e aplicação”.

No âmbito dos direitos sociais, o artigo 6º da Constituição elenca a saúde, a moradia e a assistência aos desamparados como direitos fundamentais. Esses

dispositivos devem ser lidos de forma integrada: não há como efetivar plenamente o direito à saúde sem políticas que enfrentem a ausência de moradia e sem assistência social contínua, especialmente para aqueles que se encontram em situação de rua. José Afonso da Silva (2019) ressalta que os direitos sociais constituem prestações positivas a serem garantidas pelo Estado, de modo a concretizar o ideal de justiça social previsto no artigo 3º da Constituição.

De modo específico, o artigo 196 da Constituição dispõe que a saúde é direito de todos e dever do Estado, a ser assegurado mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doenças e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços. Para a população em situação de rua, a interpretação desse dispositivo impõe um olhar diferenciado, que reconheça a singularidade de suas condições de vida. A inexistência de endereço fixo, o estigma social, a maior exposição à violência, o consumo problemático de álcool e outras drogas, bem como as doenças infecciosas e crônicas não tratadas, tornam esse grupo especialmente vulnerável. A não implementação de serviços voltados a essa população representa, portanto, uma afronta direta ao preceito constitucional da universalidade do Sistema Único de Saúde (SUS).

Iniciativas como os Consultórios na Rua, os CAPS AD e os programas de reinserção social materializam a diretriz constitucional de integralidade da atenção à saúde, uma vez que buscam oferecer serviços adaptados às necessidades concretas da população em situação de rua. Contudo, os dados apresentados no diagnóstico da Baixada Santista revelam um déficit de efetividade constitucional, marcado pela superlotação dos serviços, pela insuficiência de políticas permanentes de moradia e pela frágil articulação intersetorial. Flávia Piovesan (2022) observa que os direitos fundamentais exigem “ações estatais afirmativas e contínuas”, de modo que a omissão estatal pode equivaler a uma forma de violação dos direitos humanos.

Sob a ótica constitucional, tais carências não configuram meramente falhas administrativas, mas sim uma violação à efetividade dos direitos fundamentais. O Supremo Tribunal Federal tem reforçado esse entendimento. Na ADPF 347/DF, ao reconhecer o “estado de coisas inconstitucional” do sistema penitenciário, a Corte sinalizou que a violação massiva e contínua de direitos fundamentais em face da omissão estatal exige intervenção estrutural. Ainda que se trate de contexto diverso, o precedente revela a possibilidade de o STF reconhecer que a situação da população em situação de rua, em razão de violações generalizadas e persistentes, pode ensejar medidas de controle judicial de políticas públicas.

Além disso, decisões recentes em âmbito estadual vêm determinando que o poder público adote medidas emergenciais de acolhimento e atenção à saúde da população em situação de rua, especialmente durante a pandemia de COVID.

Esses precedentes confirmam que a omissão estatal em assegurar direitos fundamentais a esse grupo pode configurar violação direta da Constituição.

Portanto, a implementação de políticas integradas de saúde, assistência social e habitação em favor da população em situação de rua deve ser compreendida não apenas como uma escolha de gestão, mas como uma obrigação constitucional permanente do Estado brasileiro, em respeito ao princípio da dignidade da pessoa humana e ao direito fundamental à saúde. Mais do que um desafio administrativo, trata-se de um imperativo jurídico, ético e constitucional que se projeta como medida essencial para a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, conforme previsto no artigo 3º da Constituição.

3. Diagnóstico dos Serviços de Saúde para Pessoas em Situação de Rua na Baixada Santista

A presente parte foi desenvolvida através de uma pesquisa quantitativa nos sites e principais portais de informação sobre a saúde para a população em situação de rua com ênfase em saúde, assistência social e acolhimento.

A análise integra dados nacionais e regionais para contextualizar o cenário. Segundo o Cadastro Único (CadÚnico), em março de 2019 havia 119.636 famílias em situação de rua registradas, um aumento significativo em relação a 2012. Em 2025, pesquisa conduzida pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG,2025), com base em dados do CadÚnico, estimou que havia 335.151 pessoas em situação de rua no Brasil, indicando um crescimento expressivo nos últimos anos. A realidade da Baixada Santista reflete este panorama nacional, apresentando crescimento contínuo e desafios estruturais na oferta de políticas públicas. Abaixo veremos cada uma das regiões da baixada de acordo com as informações disponíveis nos portais das prefeituras.

3.1 - Santos

Com base no sítio eletrônico da prefeitura de Santos (2025), a cidade tem sinalizado crescimento da população em situação de rua desde os censos municipais realizados em alguns municípios, como São Paulo (2019) e Belo Horizonte (2022) (1.146). Levantamentos realizados por entidades privadas e organizações da sociedade civil entre 2023 e 2025 evidenciam números que ultrapassam a marca de 1.500.

Esse crescimento acompanha a tendência nacional de ampliação da população em situação de rua. A Prefeitura registra forte ampliação de atendimentos do Consultório na Rua, com 3.346 procedimentos nos primeiros meses de 2025 e 9.375 procedimentos no primeiro semestre de 2025. Entre eles o Consultório na Rua que de acordo com o site da Prefeitura de Santos realizou 3.346 procedimentos ambulatoriais, sendo consultas ou procedimentos de rotina nos primeiros dois meses de 2025, caracterizando um aumento de 163% em relação ao mesmo período de 2024, tendo 1.268 atendimentos.

De acordo com as informações provenientes do portal oficial da Prefeitura de Santos, nas seções de notícias da Secretaria de Saúde e áreas correlatas, consta que o serviço fechou o primeiro semestre de 2025 com 9.375 procedimentos ambulatoriais, abrangendo 979 atendimentos dentre os serviços existentes estão: Centro POP, Consultório na Rua, abrigos emergenciais, programas de reinserção social. As principais dificuldades apontadas pelo portal são a superlotação, ausência de moradia permanente, saúde mental e dependência química, motivos pelos quais torna volúvel a quantidade dos atendimentos.

3.2 – São Vicente

A cidade de São Vicente, de acordo com site de sua prefeitura (2025), mantém registros no Cadúnico e oferta de serviços pelo Centro POP. Ainda que existam registros de centenas de pessoas em situação de rua, não há informações a respeito de um censo atualizado em 2024/2025. O cenário local dialoga com o crescimento nacional, reforçando a necessidade de monitoramento contínuo. Dentre os serviços ofertados na cidade estão Centro POP, abordagem social e CRAS, as principais dificuldades apontadas pelo portal são a capacidade limitada frente à demanda e articulação intersetorial frágil.

3.3 – Guarujá

Já o site da Prefeitura de Guarujá (2025), registra ações periódicas como a Operação Dignidade, que apresenta atendimentos variando de 7 a 19 pessoas por operação. Entretanto, não há publicação frequente de dados consolidados no portal. O município reflete o desafio nacional de conversão de abordagens em acolhimento permanente. Entre os serviços existentes estão Centro POP, equipe de abordagem Social e Operação Dignidade. As dificuldades apresentadas no portal são a baixa taxa de encaminhamentos efetivos e oferta limitada de moradias assistidas.

3.4 – Praia Grande

O município de Praia Grande, de acordo com o site da prefeitura (2025), apresenta estimativas locais que apontam a existência de centenas de pessoas em situação de rua, evidenciando um cenário de vulnerabilidade social crescente. O Abrigo Solidário Eliane Malzoni, principal equipamento voltado ao acolhimento, dispõe de aproximadamente 60 a 72 vagas, número insuficiente diante da demanda existente.

Além do abrigo, o município conta com o Centro POP e a Casa de Estar, que compõem a rede de atenção às pessoas em situação de rua. Todavia, persistem desafios significativos, como a evasão dos acolhidos em razão das regras estabelecidas nos abrigos e a ausência de serviços diurnos permanentes, o que limita a efetividade das políticas públicas locais.

3.5 – Cubatão

O site da prefeitura de Cubatão (2025), indica a presença contínua de pessoas em situação de rua em Cubatão, o que reflete uma realidade persistente de vulnerabilidade social. O município dispõe de serviços como o Centro POP e a Casa do Recomeço, ambos voltados ao acolhimento e à reinserção social.

Entretanto, o número de vagas disponíveis é bastante reduzido, o que reproduz a mesma limitação estrutural observada em âmbito nacional. Além disso, destaca-se a ausência de políticas permanentes de reinserção, fator que dificulta a efetividade das ações socioassistenciais no município.

3.6 – Bertioga

O Site da prefeitura de Bertioga (2025), diz que o município conta com a Casa de Passagem Renascer, que dispõe de aproximadamente 20 vagas, além de registros de atendimentos anuais que chegam a centenas. O perfil de vulnerabilidade da população atendida acompanha a tendência nacional de crescimento do número de pessoas em situação de rua.

No que se refere à rede socioassistencial, destacam-se a Casa de Passagem Renascer e a Abordagem Social, que atuam no acolhimento e encaminhamento dessa população. Contudo, persistem dificuldades significativas, como a ausência de dados consolidados e a necessidade de ampliar a cobertura permanente, o que limita a efetividade das políticas públicas locais.

3.7 – Itanhaém

O Site da prefeitura (2025), indica que o município de Itanhaém realiza acolhimento emergencial de inverno, oferecendo cerca de 15 vagas por noite. Essa prática, de caráter sazonal, reproduz o padrão nacional de insuficiência de políticas públicas permanentes voltadas à população em situação de rua.

Entre os serviços disponíveis destacam-se o Centro POP, o acolhimento emergencial de inverno e a Abordagem Social. Todavia, permanecem como principais desafios a sazonalidade das ações e a ausência de acompanhamento social prolongado, o que compromete a efetividade das medidas de reinserção social e a garantia de direitos.

3.7 – Mongaguá

De acordo com o site da prefeitura de Mongaguá (2025), o município mantém um abrigo emergencial de inverno e realiza mutirões de saúde voltados à população em situação de rua. No entanto, a ausência de um censo local consolidado dificulta o planejamento e a formulação de políticas públicas adequadas.

A rede socioassistencial conta com o abrigo emergencial de inverno e a Abordagem Social, mas a sazonalidade das ações e a falta de políticas estruturadas e permanentes configuram desafios relevantes para a efetividade das medidas de proteção e acolhimento.

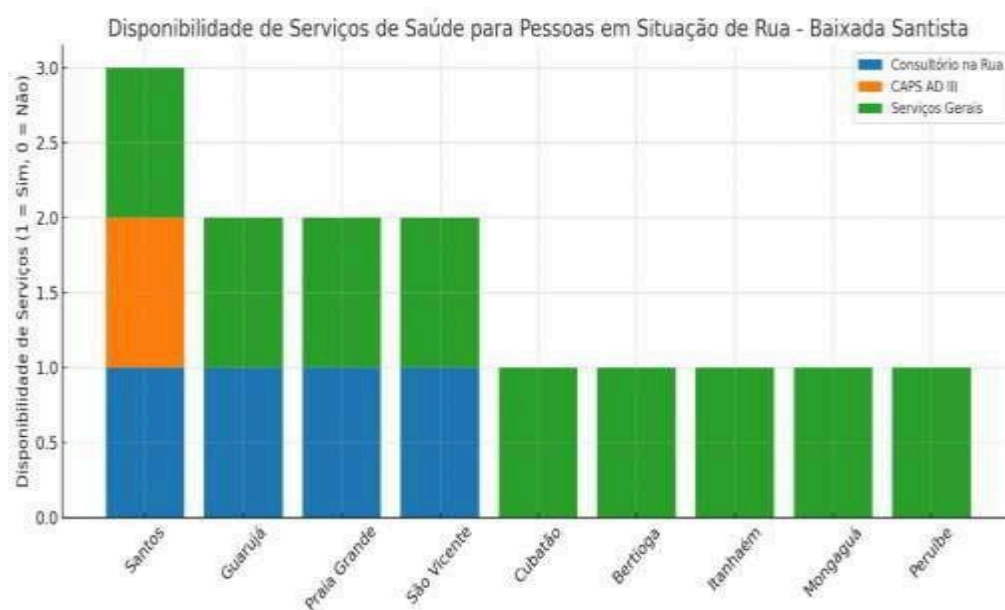
3.8 – Peruíbe

Em Peruíbe, o site da Prefeitura (2025), informa que realiza ações pontuais de abordagem social; entretanto, não há confirmação de funcionamento contínuo de um Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro POP). Essa lacuna evidencia a necessidade de implementação de políticas públicas mais consistentes, alinhadas aos dados nacionais sobre população em situação de rua. Atualmente, os serviços existentes no município incluem ações de abordagem social, em parceria com a Guarda Civil Municipal (GCM) e com a área de saúde. As principais dificuldades identificadas referem-se à ausência de estrutura permanente e à falta de oferta de moradia assistida, fatores que comprometem a efetividade das políticas de assistência social voltadas a essa população.

A análise evidencia que os municípios da Baixada Santista enfrentam desafios similares aos observados em âmbito nacional. O aumento significativo da população em

situação de rua no Brasil, conforme apontam dados do CadÚnico e da pesquisa da UFMG, repercute diretamente na região, resultando na superlotação dos serviços, na ausência de políticas permanentes de moradia assistida e nas fragilidades na articulação entre os setores de saúde, assistência social e habitação.

A partir das informações coletadas nos portais eletrônicos das prefeituras da baixada santista formulamos o gráfico abaixo que indica a disponibilidade de serviços para atender a população em situação de rua:



Com base na análise dos dados disponíveis, observa-se que Santos lidera a Baixada Santista em termos de população em situação de rua. Segundo o Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), até julho de 2023, o município registrava 1.395 indivíduos nessa condição, representando 0,284% da população local. Além disso, um levantamento realizado pela Prefeitura de Santos em 2020 identificou 868 pessoas em situação de rua, com a maioria residindo nas ruas e outras nos serviços municipais de acolhimento. Esses dados indicam um crescimento significativo da população em situação de rua na cidade nos últimos anos.

A Prefeitura de Santos tem implementado diversas ações para enfrentar essa situação, incluindo programas como o Novo Olhar, que oferece cursos profissionalizantes, e o Projeto Fênix, que visa reintegrar os indivíduos ao mercado de trabalho por meio de bolsas e atividades em equipamentos públicos. Além disso, a

cidade ultrapassou 16.400 abordagens sociais realizadas entre janeiro e outubro de 2024, evidenciando um esforço contínuo no atendimento à população em situação de rua.

Portanto, Santos se destaca na Baixada Santista não apenas por ser o município mais populoso da região, mas também por concentrar o maior número de pessoas em situação de rua, refletindo a magnitude e a complexidade do desafio enfrentado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa permitiu uma análise aprofundada da situação das pessoas em situação de rua na Baixada Santista, especificamente no que se refere ao acesso ao direito à saúde e às políticas de assistência social. Os resultados obtidos evidenciam a complexidade e a multidimensionalidade desse fenômeno social, que transcende questões individuais e reflete contradições estruturais do desenvolvimento capitalista brasileiro.

Do ponto de vista jurídico-constitucional, ficou demonstrado que a Constituição Federal de 1988 estabeleceu um arcabouço normativo robusto para a proteção dos direitos fundamentais, consagrando a dignidade da pessoa humana como fundamento da República e institucionalizando a saúde e a assistência social como direitos universais. No entanto, a análise empírica da realidade da Baixada Santista revela um hiato significativo entre a previsão normativa e a efetividade prática desses direitos. Esse distanciamento evidencia que as normas e diretrizes atuais, embora importantes, são insuficientes para garantir a implementação plena e eficaz das políticas públicas voltadas à população em situação de rua.

O diagnóstico regional demonstrou que todos os municípios da Baixada Santista enfrentam desafios similares: crescimento da população em situação de rua, insuficiência de vagas em equipamentos de acolhimento, fragilidade na articulação intersetorial e ausência de políticas habitacionais permanentes. Santos, como principal município da região, concentra tanto o maior número absoluto de pessoas nessa condição quanto os serviços mais estruturados, evidenciando a correlação entre urbanização e complexificação do fenômeno.

A análise dos serviços de saúde específicos, como os Consultórios na Rua, revelou avanços quantitativos importantes, com crescimento expressivo no número de atendimentos. Contudo, persistem limitações qualitativas relacionadas à continuidade do cuidado, à articulação com outros setores e à superação das causas estruturais que mantêm as pessoas em situação de vulnerabilidade extrema.

No âmbito da assistência social, os Centros POP e demais equipamentos do SUAS representam conquistas importantes na consolidação de uma rede de proteção social. Entretanto, a sazonalidade de muitas ações, especialmente os abrigos emergenciais de inverno, indica a prevalência de uma lógica assistencialista em detrimento de políticas estruturais e permanentes. Isso reforça a necessidade de revisão e aprimoramento das normas atuais, que não exigem, de forma efetiva, a criação e manutenção de políticas públicas duradouras, integradas e baseadas em diagnósticos precisos.

As limitações identificadas não decorrem apenas de insuficiência orçamentária, mas também de fragilidades na concepção, regulamentação e implementação das políticas públicas. A falta de censos atualizados em diversos municípios, a ausência de protocolos integrados de atendimento e a fragilidade dos mecanismos de acompanhamento longitudinal comprometem a efetividade das intervenções. Além disso, observa-se que a atual base normativa carece de mecanismos mais vinculantes e obrigatórios para os entes federativos, o que contribui para a manutenção de respostas fragmentadas e paliativas.

Sob a perspectiva dos direitos humanos, o estudo demonstrou que a situação da população em situação de rua na Baixada Santista configura violação sistemática de direitos fundamentais, caracterizando o que a doutrina constitucional denomina "estado de coisas inconstitucional". A omissão estatal em assegurar condições mínimas de dignidade humana não representa mera falha administrativa, mas violação direta dos preceitos constitucionais.

A análise histórica da evolução dos direitos humanos, desde as primeiras gerações até os direitos de quinta geração relacionados à paz mundial, permite compreender que a questão da população em situação de rua situa-se na intersecção de múltiplas dimensões de direitos. Não se trata apenas de garantir acesso à saúde, mas de promover condições para o exercício pleno da cidadania e da participação social.

Como contribuição para o debate acadêmico e para a formulação de políticas públicas, este trabalho aponta para a necessidade de uma abordagem sistêmica e intersetorial. As soluções devem articular políticas habitacionais estruturais, programas de geração de renda, ações de saúde mental e combate à dependência química, além de medidas de enfrentamento ao estigma e à discriminação. Para isso, é fundamental que o ordenamento jurídico brasileiro avance na criação de normas específicas, mais eficazes e obrigatórias, que estabeleçam metas claras, recursos vinculados e responsabilidades

compartilhadas entre os entes federativos.

Para pesquisas futuras, sugere-se o aprofundamento da análise sobre os impactos da judicialização da saúde na garantia de direitos da população em situação de rua, bem como estudos comparativos com outras regiões metropolitanas brasileiras. Além disso, seria relevante investigar as experiências internacionais exitosas no enfrentamento dessa problemática, adaptando-as ao contexto nacional.

Por fim, ressalta-se que a superação da situação de rua não pode ser compreendida como responsabilidade exclusiva das políticas setoriais de saúde e assistência social. Trata-se de um desafio que interpela o conjunto da sociedade e exige a construção de um projeto civilizatório comprometido com a justiça social, a redução das desigualdades e a garantia efetiva da dignidade humana para todos os cidadãos brasileiros.

A consolidação do Estado democrático de direito no Brasil depende, em grande medida, da capacidade de suas instituições em assegurar que os direitos fundamentais sejam universalmente efetivados, especialmente em favor daqueles que se encontram em maior situação de vulnerabilidade social. A população em situação de rua constitui, nesse sentido, um indicador fundamental da qualidade democrática e do compromisso constitucional do Estado brasileiro com a construção de uma sociedade livre, justa e solidária. Enquanto as normas atuais permanecerem frágeis, genéricas ou de aplicação facultativa, a efetividade dos direitos continuará comprometida. É urgente, portanto, que o marco normativo evolua, acompanhando a complexidade do problema e assumindo, de forma inequívoca, o compromisso com a dignidade de todas as pessoas.

Referências Bibliográficas

- ANTUNES, Ricardo. O privilégio da servidão. São Paulo: Boitempo, 2018;
- ARRIAGA, Lara. O direito fundamental à nacionalidade no Brasil: perspectivas para o século XXI. Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, v. 46, n. 2, p. 82–118, jul./dez. 2018. Disponível em: [\[https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_bol_2006/Rev-FD-UFU_v.46_n.2.06.pdf\]](https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_bol_2006/Rev-FD-UFU_v.46_n.2.06.pdf)(https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_bol_2006/Rev-FD-UFU_v.46_n.2.06.pdf). Acesso em: 26 maio 2025;
- BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. Política social: fundamentos e história. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2011;
- BOBBIO, Norberto. A era dos direitos. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 7. reimpr. Rio de Janeiro:

Elsevier, 2004. Disponível em:

[https://www.mprj.mp.br/documents/20184/172905/a_era_dos_direitos.pdf](https://www.mprj.mp.br/documents/20184/172905/a_era_dos_direitos.pdf). Acesso em: 25 jun. 2025;

BONAVIDES, Paulo. A quinta geração de direitos fundamentais. *Direitos Fundamentais & Justiça*, n. 3, p. 82-95, abr./jun. 2008. Disponível em:

[<https://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/4615/material/DIREITO%20%C3%80%20PAZ-p%20.%20bonavides.pdf>](Acesso em: 6 jun. 2025;

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 34. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2019.

BOSCHETTI, Ivanete. *Assistência social e cidadania: um estudo sobre a política social no Brasil*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007;

BRAGA, Ruy. *A política do precariado*. São Paulo: Boitempo, 2017;

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988;

BRASIL. \[Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, \[2016]. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm] Acesso em: 26 maio 2025;

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 8 dez. 1993;

BRASIL. Ministério da Cidadania. *Cadastro Único (CadÚnico)*. Dados de março de 2019;

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria nº 122, de 25 de janeiro de 2012;

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009;

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 347/DF. Rel. Min. Marco Aurélio, j. 09.09.2015;

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional*. 6. ed. rev. Coimbra: Almedina, 1993; Disponível em: chrome-

extension://efaidnbmnnnibpajpcglclefindmkaj/<https://www.kufunda.net/publicdocs/Direito%20Constitucional%20-%20Jos%C3%83%C2%A9%20Joaquim%20Gomes%20Canotilho.pdf>, acesso em: 21/06/2025.

CARVALHO, Maria do Carmo Brandt de. *Participação e controle social: desafios para a política de assistência social*. São Paulo: Pólis, 2003;

CASAGRANDE, Renato; FREITAS FILHO, Roberto. O problema do tempo decisório nas políticas públicas. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 47, n. 187, jul./set. 2010;

CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social*. Petrópolis: Vozes, 1998;

DRAIBE, Sônia Miriam. *As políticas sociais e o neoliberalismo*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1990;

EL-JAICK, Juliana Grillo. A saúde como direito de todos. In: *ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (EMERJ)*. Série Aperfeiçoamento de Magistrados: Judicialização da Saúde – Parte I. Rio de Janeiro: EMERJ, 2006. p. 170–172. Disponível em:

[https://emerj.tjrj.jus.br/files/pages/publicacoes/serieaperfeicoamentodemagistrados/paginas/series/6/judicializacaodasaude_170.pdf] Acesso em: 26 maio 2025;

IAMAMOTO, Marilda Villela. *Serviço social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social*. São Paulo: Cortez, 2018;

Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/ri/edicoes/51/202/ri/v51_n202_p181.pdf]. Acesso em:

26 maio 2025;

LOPES, João Batista. Curso de Direito Processual Civil. São Paulo: Atlas, 2006;

LUNO, Antonio Enrique Perez. Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitucion. Madrid: Tecnos Editorial, 1984; Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://bdjur.stj.jus.br/server/api/core/bitstreams/700ee621-ccaa-4a80-8fa6-3bb9049978f2/contente, acesso em 30/04/2025.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. Curso de direito internacional público. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.kufunda.net/publicdocs/mazzuoli-curso-de-direito-internacional-publico-1-120.pdf. acesso em 15/05/2025.

MORAES, Maria Celina Bodin. Na medida da pessoa humana. Estudos de Direito Civil-Constitucional. Rio de Janeiro: Renovar, 2010;

NETTO, José Paulo. Capitalismo monopolista e serviço social. São Paulo: Cortez, 2012;

NEVES, Delma Pessanha. O conceito de mendicância e a construção histórica da exclusão. Revista Katálysis, v. 14, n. 2, 2011;

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Declaração Universal dos Direitos Humanos. Paris, 1948;

PALHARES, Tatiane Campelo da Silva. Direitos fundamentais e pessoas em situação de rua: análise da (in)dignidade das pessoas em situação de rua. Anais do Congresso de Direito da UNESCO, Criciúma, v. 5, p. 1–15, 2019. Disponível em: <https://periodicos.unesc.net/ojs/index.php/AnaisDirH/article/view/5814>. Acesso em: 26 maio 2025;

PEREIRA, Lucas. Revolução Francesa (1789–1799): o que foi, fases, causas e consequências. Toda Matéria. Disponível em: <https://www.todamateria.com.br/revolucao-francesa/>. Acesso em: 26 maio 2025;

PIOVESAN, Flávia. Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2022;

PREFEITURA DE BERTIOGA. Casa de Passagem Renascer. Disponível em: <https://www.bertioga.sp.gov.br/>. Acesso em: 02 set. 2025;

PREFEITURA DE CUBATÃO. Centro POP e Casa do Recomeço. Disponível em: <https://www.cubatao.sp.gov.br/>. Acesso em: 02 set. 2025;

PREFEITURA DE GUARUJÁ. Operação Dignidade e ações de Abordagem Social. Disponível em: <https://www.guaruja.sp.gov.br/>. Acesso em: 02 set. 2025;

PREFEITURA DE ITANHAÉM. Centro POP e Acolhimento de Inverno. Disponível em: <https://www2.itanhaem.sp.gov.br/>. Acesso em: 02 set. 2025;

PREFEITURA DE MONGAGUÁ. Abrigo emergencial de inverno. Disponível em: <https://mongagua.sp.gov.br/>. Acesso em: 02 set. 2025;

PREFEITURA DE PERUÍBE. Ações de abordagem social. Disponível em: <https://www.peruibe.sp.gov.br/>. Acesso em: 02 set. 2025;

PREFEITURA DE PRAIA GRANDE. Abrigo Solidário e ações integradas. Disponível em: <https://www2.praia grande.sp.gov.br/>. Acesso em: 02 set. 2025;

PREFEITURA DE SANTOS. Consultório na Rua aumenta atendimentos em mais de 160% em Santos.

Disponível em: <https://www.santos.sp.gov.br/>. Acesso em: 02 set. 2025;

PREFEITURA DE SÃO VICENTE. Carta de Serviços e Centro POP. Disponível em: <https://www.saovicente.sp.gov.br/>. Acesso em: 02 set. 2025;

RAMOS, André de Carvalho. Curso de direitos humanos. 5. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. Disponível em: [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/<https://www.kufunda.net/publicdocs/Curso%20De%20Direitos%20Humanos%20-%20Andre%20De%20Carvalho%20Ramos.pdf>] Acesso em: 07 maio 2025;

RIBEIRO, Darcy. O povo brasileiro. São Paulo: Companhia das Letras, 1995;

SANTOS, Cecília Maria Bouças Coimbra dos. A questão social e o serviço social. In: CFESS. Assistente Social no enfrentamento ao racismo. Brasília, 2012;

SARLET, Ingo Wolfgang. A Eficácia dos Direitos Fundamentais. 14. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021;

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Pobreza e políticas públicas. São Paulo: Cortez, 2006;

SILVA, Maria Ozanira da Silva; YAMAMOTO, Osvaldo. A política de assistência social no Brasil: trajetória e desafios. São Paulo: Cortez, 2009;

UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais. Estudo sobre população em situação de rua no Brasil. 2025;

VASAK, Karel. A 30-year struggle. The sustained efforts to give force of law to the Universal Declaration of Human Rights. The Unesco Courier, Paris, 1997. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000048063>, acesso em: 21/03/2025.