

DOI: <https://doi.org/10.23925/ddem.v.2.n.11.63672>

Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional

POLÍTICA HIGIENISTA E OBRIGAÇÃO ESTATAL QUANTO À PRESTAÇÃO DE ASSISTÊNCIA À POPULAÇÃO DE RUA EM SÃO VICENTE (SP)

HYGIENIST POLICY AND STATE OBLIGATION REGARDING THE PROVISION OF ASSISTANCE TO THE STREET POPULATION IN SÃO VICENTE (SP)

Felipe Rodrigues Monteiro¹
Nelson Flávio Brito Bandeira²
Wallace Paiva Martins Junior³

RESUMO

Este artigo analisa a existência, o teor e os efeitos práticos de políticas oficiais voltadas à população de rua. Compara-se a situação local de São Vicente com o panorama urbano brasileiro. A pesquisa é qualitativa: coleta e compara a legislação municipal, estadual e nacional e analisa material diretamente relacionado ao tema do estudo, inclusive na área ambiental. Busca-se analisar o conceito de higienismo e seus riscos para a formulação de políticas públicas de qualidade. Também se toma como pressuposto que ausência de medidas adequadas, que integrem inclusão social e sustentabilidade ambiental, se configurada, perpetua a vulnerabilidade da população de rua e contribui para a degradação do ambiente urbano, com efeitos deletérios sobre o desenvolvimento econômico e a segurança pública. Por derradeiro, são considerados os desdobramentos do princípio da reserva da administração. O trabalho utiliza o método dedutivo somado às seguintes técnicas de pesquisa: bibliográfica, documental e de levantamento, apresentando à comunidade acadêmica as principais considerações acerca do tema ora aventado. Os resultados evidenciam uma falta de abrigos adequados, o diminuto acesso a serviços básicos e o crescente acúmulo de descarte de resíduos sólidos nas áreas

¹ Mestrando em Direito. Atualmente é mestrando em Filosofia e Teoria Geral do Direito pela Universidade de São Paulo. É graduado em Direito pela Universidade de São Paulo. É servidor público na Câmara Municipal de São Vicente. Advogado na área de Direito Público. frmonteiro8@usp.br. <https://orcid.org/0000-0003-4153-9929>.

² Doutorando em direito. Pesquisador do Grupo Regimes e Tutelas Constitucionais, Ambientais e Internacionais da Universidade Católica de Santos (UNISANTOS). Graduação em Direito. Pós-graduação em Direito Público. Pós-graduação em Direito Previdenciário. Mestrado em Direito Ambiental na Universidade Católica de Santos, SP (Bolsa Capes). Doutorando em Direito Ambiental Internacional na Universidade Católica de Santos, SP (Bolsa Capes). Procurador Geral, servidor concursado, da Câmara Municipal de São Vicente. Presidente da Associação Nacional dos Procuradores Legislativos Municipais (APROLEGIS) (2022-2024). nelsonflavio@unisantos.br. <https://orcid.org/0000-0002-6493-7498>.

³ Doutor em Direito. possui graduação em Direito pela Universidade de São Paulo (1987), mestrado em Direito pela Universidade de São Paulo (2000) e doutorado em Direito pela Universidade de São Paulo (2003). Atualmente é professor titular da Universidade Católica de Santos na graduação (Direito Administrativo) e no programa de pós-graduação stricto sensu (Direito Ambiental). Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Administrativo e Ambiental, atuando principalmente nos seguintes temas: improbidade administrativa, transparência administrativa, publicidade administrativa, direito de informação, participação popular, controle da Administração Pública, agentes públicos, Administração pública direta e indireta, meio ambiente, Ministério Público, ação civil pública e tutela coletiva, controle de constitucionalidade, princípios jurídico-administrativos. Membro do Ministério Público do Estado de São Paulo, é 25º Procurador de Justiça de Interesses Difusos e Coletivos e exerce o cargo de Subprocurador-Geral de Justiça Jurídico. wallacemartins@mpsp.mp.br. <https://orcid.org/0000-0002-2267-4159>.

urbanas, fatores que impactam negativamente essa população já vulnerável, e que as políticas públicas em vigor possuem um teor possivelmente higienista, fortalecendo a necessidade de políticas que integrem inclusão social e sustentabilidade ambiental.

Palavras-chave: Omissão Estatal; Políticas Higienistas; População de Rua; Sustentabilidade Urbana; Inclusão Social.

ABSTRACT

This paper evaluates the existence, quality and practical effects of government policies on the homeless population. The local situation of São Vicente is compared with the Brazilian urban panorama. The research takes a qualitative approach, gathering legislations and studies related to the topic, including in the environmental field. The concept of hygienism is introduced, along with its tendency to hinder good public policies. It is assumed that, if found, an absence of adequate measures that merge social inclusion and environmental sustainability perpetuate the vulnerability of the homeless population and contribute to the degradation of the urban scenario, with undesirable effects for security and economic development. Finally, the study considers the impacts of the principle of “reserve of the administration”. The deductive method was used, as well as bibliographic and documental references and field surveys. The findings highlight a lack of adequate shelters, access to basic services, accumulation of waste in urban areas and a possible hygienist tone in urban policies, underscoring the need for comprehensive policies that integrate social inclusion and environmental sustainability.

Keywords: State Omission; Hygienist Policies; Homeless Population; Urban Sustainability; Social Inclusion.

INTRODUÇÃO

A convergência entre as dinâmicas urbanas e as políticas estatais instaura um terreno fértil para analisar o modo como os entes estatais encaram sua responsabilidade em prover assistência à população de rua. No contexto do município de São Vicente, essa conjuntura assume relevância ímpar, refletindo a complexa tessitura de desafios socioeconômicos e urbanos enfrentados pelas comunidades urbanas contemporâneas. As políticas higienistas, com suas raízes históricas dezenovecas, profundamente entrelaçadas com a busca por ordem e limpeza urbana, lançam luz sobre as estratégias implementadas pelo poder público para regulamentar o espaço público e moldar a composição demográfica das áreas urbanas.

No entanto, em um contexto de crescente urbanização e de desigualdades, essas políticas frequentemente entram em conflito com as obrigações estatais de fornecer assistência digna à população de rua. A compreensão das estratégias adotadas pelo poder público local em relação à população de rua, em consonância com os princípios de dignidade humana e de responsabilidade social, exige uma avaliação crítica das políticas em vigor e das medidas de assistência implementadas.

1 DESENVOLVIMENTO

Uma vez que os bens são limitados, ao contrário das necessidades humanas, surgem entre os homens choques de forças relativos a determinados bens, isto é, um conflito de interesses, fenômeno inevitável no meio social. Ocorre um conflito entre dois interesses quando a posição ou situação favorável à satisfação de uma necessidade exclui ou limita a posição ou a situação favorável à satisfação de outra necessidade (Alvim, 2018). Na formulação de políticas públicas, um dos principais riscos é a influência de ideias higienistas, que combinam a ineficiência em resolver problemas práticos com o desrespeito a direitos humanos. Para mitigar esse risco na elaboração, é necessário compreendê-lo: o conceito de prática higienista tem como origem a ideia de defender a ordem através de higiene e limpeza, cujas proporções são analisadas até os dias atuais em relação às políticas públicas e às necessidades humanas. Contemporaneamente, associa-se a política higienista ao propósito de limpar cidades daquilo ou daqueles considerados como inservíveis para a localidade:

O planejamento de ofertas de serviços públicos, incluindo as dotações orçamentárias, as alocações de recursos humanos, a construção de novos espaços de atendimento etc. acaba correndo atrás de uma realidade que segue em expansão e que demanda cada vez maior atenção, sob risco de grave violação de direitos básicos de cidadania. O mesmo vale para outras intersecções do poder público com esse segmento populacional, por exemplo, a atuação das defensorias públicas, dos órgãos emissores de documentos civis e das atividades de zeladoria urbana. Reverter tal estado de coisas, ou mesmo desacelerar a atual tendência de crescimento, é um desafio imenso, mas, também, um imperativo inescapável – que passa necessariamente pela política habitacional. (IPEA, 2023, p. 13).

Nessa toada, é digno de se apontar que o mínimo existencial deve ser garantido, mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de agravos e visem ao acesso universal e igualitário para ações e para serviços em decorrência de sua promoção, proteção e recuperação. O mínimo existencial é um conceito fundamental no campo do direito e da filosofia política, se refere ao conjunto mínimo de condições de vida que um ser humano deve ter asseguradas pela sociedade em que vive. Essas condições incluem acesso à alimentação adequada, moradia, educação, saúde e um padrão mínimo de renda. A ideia por trás do mínimo existencial é que o Estado e a sociedade têm a responsabilidade de garantir que ninguém esteja em condições de miséria absoluta, sem acesso aos elementos essenciais para uma vida digna:

As pessoas devem ter condições dignas de existência, aí se incluindo a liberdade de desenvolverem-se como indivíduos, a possibilidade de

participarem das deliberações coletivas, bem como condições materiais que as livre da indignidade, aspecto que mais diretamente interessa a este estudo; não apenas porque isso é desejável, mas porque a Constituição, centro do sistema jurídico, norma fundamental e superior, assim determina. Ao juridicizar, através de princípios, valores fundamentais e ações políticas que entende decorrerem de forma direta e imediata de tais valores, a Constituição coloca a serviço o instrumental jurídico do direito constitucional, retirando-os do debate meramente político. (Barcellos, 2002, p. 26-27).

Assim, qualquer possível omissão estatal deliberada, ou mesmo como dolo eventual, em relação à população de rua, entraria em conflito com essa doutrina. Prosseguir-se-á para verificar se é possível falar em omissão estatal nesse campo de estudo, levantar os seus impactos e concluir se há possibilidade de revertê-la, e, se sim, em qual horizonte temporal. Por fim, inspeciona-se se há qualquer política em vigor com caráter possivelmente higienista, mesmo na omissão. Para tanto, utilizou-se como metodologia a pesquisa qualitativa, qual seja aquela realizada através de uma crítica dialética-construtiva do material encontrado sobre o assunto, cuja base foram doutrinas, artigos científicos e sítios eletrônicos, assim como a análise de pesquisas e experimentos relativos ao tema.

Depreende-se, assim, que a responsabilidade do Estado constitui um pilar do Estado de Direito, considerando que, para além da função estática de uma reparação patrimonial, apresenta-se como autêntica garantia, com o mesmo valor e natureza idêntica ao de outras responsabilidades consagradas na era das constituições. A previsão constitucional da responsabilidade do Estado não apenas estabelece uma garantia de direitos, mas também gera um direito à garantia: do princípio da responsabilidade do Estado deduz-se que a pessoa humana, garantida e resguardada em seu direito, é o ser democrático e igualitário que a quem o Estado deve inegável respeito. A responsabilidade objetiva do Estado, prevista na Constituição de 1988 (Brasil, 1988), funda-se no princípio da isonomia, proporcionando a distribuição equânime dos encargos públicos, os quais advêm da atuação estatal e têm como razão de ser a busca pelo bem comum.

A conduta administrativa por ação ou por omissão deve ser aprovada no teste da proporcionalidade, por cada um de seus subprincípios: a) adequação entre os meios escolhidos e os fins colimados pela atuação administrativa, a impedir, de um lado, excessos e, de outro, insuficiências antijurídicas; b) necessidade, pelo qual o Estado deve optar em favor da medida que afetar menos os interesses em análise, já que o cidadão tem direito à menor desvantagem possível, seja por ação, seja por omissão; e c) proporcionalidade em sentido estrito, a ordenar

medidas de bom custo benefício, de forma eficiente, isto é, com a otimização das possibilidades a serem despendidas.

Dessa maneira, a omissão administrativa ensejadora de responsabilidade civil demanda a presença dos seguintes requisitos: a) a existência de um dever normativo de atuar (dar ou fazer); b) a omissão da atividade material devida; c) a ocorrência de um dano a direito ou interesse jurídico tutelado; e d) o nexo causal proporcional entre a omissão e o dano.

No paradigma do Estado Liberal de Direito, fruto dos movimentos revolucionários ocorridos no mundo ocidental entre 1770 e 1850, a ênfase recaía sobre a liberdade dos sujeitos de direito, sob o fundamento de que todos seriam ou poderiam ser livres, iguais e proprietários (trinômio liberdade-igualdade-propriedade). Sobre os questionamentos a doutrina que apontavam a sua insuficiência com base na existência de uma população depauperada habitando as ruas, Thiago Marrara assim explica os argumentos da tese subjetivista:

alega-se, a uma, que o Estado não poderia responder objetivamente por omissão, pois, do contrário, transformar-se-ia em um segurador universal. Todo e qualquer dano que acometesse o cidadão ser-lhe-ia imputado, gerando direito à indenização - o que comprometeria diretamente a saúde do Erário e as políticas públicas que dele dependem. (Marrara, 2012).

Ocorre que referida tese não prevalece atualmente, porquanto é dever do Estado arcar com as consequências de sua omissão. A redação da Constituição Federal e leis infraconstitucionais demonstram que a tese em vigor na República é a responsabilização estatal nos casos de práticas higienistas e/ou falta de assistência à população de rua.

Feitas estas considerações, importante elencar que a situação de moradores de rua frente à negligência estatal preenche todos os requisitos de configuração de um dano que deverá ser ressarcido, elencado por Modesto (2008), haja vista uma clara violação à parcela considerável da sociedade, dada a (i) prova de prejuízo objetivo, real, efetivo, avaliável em termos patrimoniais; (ii) prova de prejuízo especial, individualizado, de sacrifício desigual, singular, com particular incidência danosa sobre a esfera jurídica do lesado; (iii) demonstração de antijuridicidade objetiva, vale dizer, de inobservância do dever de suportar o dano por parte do lesado; (iv) possibilidade de imputação dos danos à ação ou à omissão do Estado ou de terceiros em atuação delegada; e (v) ausência de causas de exoneração da responsabilidade admitidas em direito.

No cenário contemporâneo, o fenômeno dos moradores de rua encontra-se intrinsecamente ligado às adversidades do processo de urbanização, que, apesar de trazer promessas de progresso e de desenvolvimento, muitas vezes semeia as origens da

marginalização e da exclusão social. A urbanização, que foi cada vez mais ampliada após a Revolução Industrial, segundo Dullius (2016) foi compreendida como a migração crescente da população rural para os centros urbanos em busca de oportunidades econômicas, o que implica a criação de um ambiente propício tanto para o florescimento, quanto para a intensificação de situações de vulnerabilidade, que podem culminar na emergência dos moradores de rua. Gráfico disponibilizado pelo IPEA, referente a 2022, estima os números de moradores de rua por regiões do país:

Número de pessoas em situação de rua por Grande Região (2012-2022)

Ano	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Brasil
2012	3.147	16.088	46.702	15.928	8.615	90.480
2013	3.290	17.062	50.576	16.423	8.895	96.246
2014	3.656	17.804	57.482	17.859	9.850	106.650
2015	4.089	24.754	63.914	19.544	10.803	123.104
2016	4.622	27.698	74.197	21.957	10.313	138.785
2017	5.674	26.590	89.173	27.296	11.881	160.614
2018	7.826	29.827	99.796	32.975	14.325	184.749
2019	8.002	34.705	114.413	32.731	14.809	204.660
2020	9.404	35.721	120.104	34.809	14.413	214.451
2021	17.695	43.723	122.255	32.562	15.912	232.147
2022	18.532	53.525	151.030	39.178	19.207	281.472

FONTE: IPEA - Nota Técnica n.º 103 - Estimativa da População de Rua no Brasil (2012-2022), p. 12.

O aumento na quantidade de moradores de rua pode ser o resultado, primeiramente, da urbanização. A urbanização traz consigo uma crescente demanda por mão de obra, especialmente em setores ligados à indústria e ao comércio. No entanto, a disponibilidade limitada de empregos formais e a concorrência acirrada por postos de trabalho muitas vezes resultam em um cenário de desemprego e de subemprego, fatores que podem levar indivíduos a perderem suas moradias e, conseqüentemente, se encontrarem de rua, o que viola o direito à moradia previsto no art. 6.º, *caput*, da Constituição Federal:

Art. 6.º. São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Além disso, o rápido ritmo de urbanização pode sobrecarregar as infraestruturas urbanas e os serviços sociais, criando um desequilíbrio entre a oferta e a demanda por moradia, saúde e educação, entre outros. A insuficiência de políticas públicas efetivas para lidar com o

crescimento populacional nas cidades e para atender às necessidades básicas da população mais vulnerável frequentemente contribui para o aumento dos moradores em situação de rua. A urbanização também está intrinsecamente relacionada ao enrijecimento das desigualdades sociais. A presença de infraestruturas modernas e áreas urbanas em desenvolvimento contrasta de maneira gritante com a marginalização das populações mais vulneráveis, criando um abismo socioeconômico que pode perpetuar o ciclo de pobreza e de desabrigo. Além dessas causas, diversas outras corroboram a situação dos desagregados, senão vejamos:

As justificativas que ocasionam a situação de rua, entre a pesquisa nacional e as demais, também convergem ao considerar a multifatorialidade desta condição, a predominância de relatos referentes ao uso de álcool e outras drogas, desemprego e fragilidade de vínculos; consideraram também a escolha individual como um possível na vida nas ruas. (Sicari; Zanella, 2018).

Assim, por meio de instrumentos jurídicos, políticas públicas e dispositivos legais, o Direito busca abordar as complexas raízes que culminam na condição de estar na rua e na de estabelecer medidas eficazes para reintegrá-los à sociedade de maneira digna e respeitosa. Um desses instrumentos é a Lei n.º 8.742/93, Lei Orgânica da Assistência Social (Brasil, 1993), que tem como objetivo garantir proteção social aos cidadãos em situação de vulnerabilidade e risco social, assegurando-lhes o acesso a serviços, benefícios e programas que visam melhorarem sua qualidade de vida e promover sua inclusão social.

Essa legislação se configura como um pilar na promoção da assistência social no contexto brasileiro. A LOAS estabelece diretrizes norteadoras para a Política Nacional de Assistência Social, reconhecendo, de forma inequívoca, o direito dos cidadãos à proteção social. Ela formula um elo entre a população de rua e os serviços e programas que visam à inclusão e ao acolhimento desse segmento da sociedade. Dentre seus dispositivos, o artigo 4.º é o que define os princípios norteadores dessa legislação:

Art. 4.º. A assistência social rege-se pelos seguintes princípios:
I - supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;
II - universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;
III - respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;
IV - igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;
V - divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão.

Tal instrumento se mostra essencial para combater uma situação que vem se agravando: população de moradores de rua tem aumentado significativamente mais do que a população brasileira em geral, motivo pelo qual não basta que a igualdade mencionada no art. 5.º, *caput*, da Constituição Federal seja meramente formal, mas que também alcance o sentido material:

Estima-se que a população em situação de rua no Brasil tenha crescido 38% entre 2019 e 2022. Considerando o período de uma década (2012-2022), o crescimento foi de 211%. O crescimento da população brasileira na última década, entretanto, foi de apenas 11%. Isso considerando as estimativas do IBGE para os anos de 2011 e 2021, respectivamente, já que não existe estimativa populacional para 2022. Seja como for, qualquer eventual diferença nesse valor de 11% a ser observada quando tivermos dados para 2022 não afetará a conclusão principal. O crescimento da população de rua se dá em ordem de magnitude superior ao crescimento vegetativo da população. Além disso, tal crescimento se acelerou nos últimos anos. (IPEA, 2023, p. 13).

Desse modo, é oportuno recorrer novamente ao escopo normativo consubstanciado em dispositivos, como o artigo 6.º da Constituição Federal, que preconiza o direito à moradia digna. Tal dispositivo enraíza-se no imperativo de prover condições habitacionais que transcendam o mero caráter físico, abrangendo dimensões de conforto, segurança e integridade que convergem para uma qualidade de vida condizente com a inerente dignidade humana. A par disso, a Constituição Federal sedimenta princípios basilares, como a dignidade da pessoa humana e o princípio da igualdade, que podem ser evocados para sustentar ações em prol da inclusão e da salvaguarda dos moradores de rua, em situação de vulnerabilidade. Estes princípios orientam as ações dos poderes públicos e podem ser utilizados em âmbito judicial, visando garantir o respeito aos direitos desses indivíduos. Assim, sobressai a essência holística do direito à moradia, cujo alcance engloba não apenas a garantia de abrigo material, mas também a salvaguarda da integridade moral e social dos indivíduos, consubstanciando-se como uma prerrogativa inalienável na teia da ordem constitucional.

Outro aspecto significativo é o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), estabelecido pela Lei n.º 8.069/1990 (Brasil, 1990). O ECA delinea medidas de proteção dirigidas a crianças e adolescentes de rua, reconhecendo-os como titulares de direitos com a mais absoluta prioridade. Essa legislação formula diretrizes que visam à promoção de políticas e programas orientados para a proteção integral e para a reintegração familiar e comunitária desses jovens. Por sua vez, o Decreto n.º 7.053/2009 (Brasil, 2009) introduz a Política Nacional para a População de Rua, estabelecendo um arcabouço normativo para garantir os direitos desse grupo e promover sua integração social. Esse decreto abarca desde a oferta de moradia até a

disponibilização de serviços de saúde, educação, trabalho e cultura, pautando-se nos princípios da dignidade humana e da igualdade.

Ademais, o Decreto n.º 9.117/2017 (Brasil, 2017) confere materialidade ao Plano Nacional para a População de Rua, enunciando metas, estratégias e ações que visam à concretização dos direitos dessa parcela. O plano abrange desde a promoção da moradia até o acesso à justiça, engajando-se na busca por uma abordagem abrangente e integral. Já com relação à Lei n.º 13.146/2015 (Brasil, 2015), conhecida como Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência, cujo artigo 31 reverbera como farol de diretrizes cruciais para a inclusão da parcela vulnerável da sociedade, os que se encontram em situação de rua. Emerge aqui a trama intrincada da marginalização e exclusão, porquanto, a população de rua carrega consigo uma vulnerabilidade extrema, à mercê de privações e carências essenciais.

Por fim, a Lei n.º 13.810/2019 (Brasil, 2019), que versa sobre o acesso à saúde e medicamentos para a população de rua, consolida-se como um marco ao garantir atendimento adequado e acesso a serviços de saúde e medicamentos, direcionados às especificidades dessa população.

A situação vulnerável dos moradores de rua muitas vezes coloca-os em ambientes degradados, ao mesmo tempo em que a preservação ambiental pode ser afetada por práticas inadequadas de gestão de resíduos e falta de políticas inclusivas, passando longe da efetivação de um ambiente sustentável. Segundo Costa (2015), o desenvolvimento sustentável deve ser entendido como um processo de transformação no qual

a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional se harmonizam e reforçam o potencial presente e futuro, a fim de atender às necessidades e as aspirações humanas.

A relação entre a situação dos moradores de rua e o meio ambiente ganha ainda mais complexidade quando considerada a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), instituída pela Lei n.º 12.305/2010 (Brasil, 2010). A PNRS representa um marco regulatório crucial para a gestão adequada dos resíduos sólidos no Brasil, mas também tem implicações significativas para a qualidade de vida dos moradores de rua e para o ambiente urbano em que habitam. A PNRS busca estabelecer diretrizes para a gestão integrada e sustentável dos resíduos sólidos, visando à redução, reutilização, reciclagem e destinação final ambientalmente adequada. Nesse contexto, os moradores de rua muitas vezes estão expostos a ambientes urbanos carentes de

infraestrutura de coleta e disposição de resíduos, o que pode levar à acumulação de lixo em espaços públicos, aumentando a degradação ambiental e os riscos à saúde pública.

A falta de acesso a abrigos e condições sanitárias adequadas para os moradores de rua também pode agravar a situação. Eles podem ser forçados a buscar abrigo em áreas degradadas e sujeitas à contaminação ambiental, criando um ciclo vicioso em que suas condições de vida precárias contribuem para problemas ambientais e vice-versa. A PNRS preconiza a responsabilidade compartilhada entre o poder público, a indústria, o comércio e a sociedade civil na gestão dos resíduos sólidos. Programas de coleta seletiva e reciclagem podem ser integrados a iniciativas de inclusão social e geração de renda para os moradores de rua. Isso não apenas ajudaria a reduzir o impacto ambiental dos resíduos, mas também ofereceria oportunidades para esses indivíduos se reintegrarem à sociedade de maneira mais sustentável.

Uma Além disso, a PNRS prevê a elaboração de Planos de Resíduos Sólidos pelos municípios. Nesses planos, a situação dos moradores de rua pode ser considerada, levando em conta suas necessidades específicas e as implicações ambientais das práticas de gestão de resíduos adotadas.

Tais legislações consolidam-se como uma rota para construir medidas e políticas públicas que concretizem a dignidade dessa parcela da sociedade. Elas não somente chamam atenção para as agruras enfrentadas por esses indivíduos, mas também enunciam um compromisso estatal de adoção de medidas eficazes, capazes de dissolver a marginalização e engendrar vias de inserção social.

Segundo Jahn (2015), os empreendimentos e atividades que possam causar impactos ambientais devem obedecer à legislação ambiental no nível federal, estadual e municipal. Assim, é importante salientar que também as normas estaduais municipais desempenham papel central ao lidar com os desafios específicos enfrentados pelos moradores de rua em contextos urbanos. Nesse sentido, o Estado de São Paulo conta com legislações que buscam assegurar o direito à moradia digna e à assistência social. Um exemplo é a Lei Estadual n.º 16.544/2017 (São Paulo, 2017), que institui a Política Estadual de Atenção Específica para a População de Rua no Estado de São Paulo, visando à promoção da cidadania, inclusão social e garantia dos direitos dessa população. Através dessa lei, busca-se assegurar o acesso a abrigos, serviços de saúde, educação e trabalho, além de incentivar ações de reintegração social. Entre seus diversos e notáveis dispositivos, assim assegura o inciso I do art. 5.º:

Artigo 5.º - São objetivos da Política Estadual de Atenção Específica para a População de Rua:

I - assegurar à população de rua o acesso amplo, simplificado e seguro aos serviços e programas que integram as políticas públicas de saúde, educação, assistência social, habitação, segurança, cultura, esporte, lazer, trabalho e renda, previdência e direitos humanos;

Já no âmbito das políticas ambientais, o Estado de São Paulo também dispõe de regulamentações significativas para a gestão de resíduos sólidos e a preservação do meio ambiente. Ora, a Lei Estadual n.º 12.300/2006 (São Paulo, 2006) estabelece diretrizes para a Política Estadual de Resíduos Sólidos, com o objetivo de reduzir, reutilizar, reciclar e destinar de forma adequada os resíduos gerados, promovendo a educação ambiental, a responsabilidade compartilhada e a gestão integrada dos resíduos sólidos.

Os municípios, por serem a instância governamental mais próxima das comunidades, detêm uma posição privilegiada para compreender e enfrentar as necessidades locais. Numerosos municípios promulgam leis e regulamentos específicos para abordar a situação de rua em suas jurisdições. Estas normas podem tratar de aspectos como a criação de abrigos temporários, a oferta de serviços de saúde adequados, a garantia de acesso à água potável e saneamento básico, bem como a implementação de programas de reintegração social. Nesse sentido, no gráfico abaixo é possível observar a quantidade aproximada de moradores de rua por porte municipal:

Número de pessoas em situação de rua por porte municipal (2012-2022)

Ano	Pequeno I	Pequeno II	Médio	Grande	Metrópole	Brasil
2012	5.027	8.401	6.121	36.844	34.087	90.480
2013	5.053	8.571	6.400	38.245	37.977	96.246
2014	5.397	8.761	7.840	44.201	40.451	106.650
2015	6.226	9.183	9.441	49.642	48.612	123.104
2016	6.887	9.919	9.912	56.056	56.011	138.785
2017	7.256	11.147	12.344	65.459	64.408	160.614
2018	8.707	12.338	12.362	73.658	77.684	184.749
2019	9.247	14.256	13.959	81.806	85.392	204.660
2020	12.045	17.460	22.635	79.177	83.134	214.451
2021	17.688	21.854	24.355	88.437	79.813	232.147
2022	20.929	25.281	28.386	104.296	102.580	281.472

FONTE: IPEA - Nota Técnica n.º 103 - Estimativa da População de Rua no Brasil (2012-2022), p. 12.

Com relação ao Município de São Vicente, recai sobre a administração pública direta a gestão dos serviços de higienização urbana e a regulação dos detritos sólidos, efetuando-se a terceirização desses serviços mediante a celebração de contratos de prestação de serviço.

Compete à Prefeitura Municipal de São Vicente (PMSV) a instituição da taxa destinada aos ofícios urbanos, estabelecida no seio do Código Tributário do Município (São Vicente, 1977), Subseção III, artigos 324 a 330 da Lei n.º 1.745/1977, que incide sobre a oferta das seguintes incumbências de índole pública no âmbito municipal: a coleta e retirada de detritos domiciliares, seja em edifícios ou em terrenos citadinos não edificadas, e também a coleta e deslocação de resíduos advindos dos serviços de saúde.

No campo da competência municipal, preponderam a Lei Orgânica do Município de São Vicente (São Vicente, 1990), a Lei Complementar Municipal n.º 917 de 14 de dezembro de 2018 (São Vicente, 2018), estabelecendo o Plano Diretor do Município de São Vicente, a Lei Complementar Municipal n.º 271 de 29 de dezembro de 1999 (São Vicente, 1999), delimitando o uso e ocupação do solo no Município de São Vicente, juntamente a outros dispositivos normativos de vigência corrente, os quais recentemente sofreram reavaliação no âmbito dos laboriosos empreendimentos concernentes ao novo Plano Diretor de São Vicente.

Em São Vicente, o processo de recolhimento dos detritos domiciliares "in loco" abrange por completo o espaço urbano municipal, alcançando uma significativa parcela de 99,8% da população. A abrangência deste serviço, efetuado de forma diária, abarca 20% da população, preferencialmente concentrando-se no núcleo central da urbe, nas avenidas de teor comercial e nas praias.

Nesse sentido uma importante legislação do Município de São Vicente é a Lei n.º 3.422, de 14 de dezembro de 2015 (São Vicente, 2015), que proíbe descartar resíduos de qualquer natureza nas praias, passeios públicos, jardins, logradouros públicos, canais e terrenos. Isso significa que resíduos com características similares são selecionados pelo gerador e disponibilizados para a coleta separadamente. De acordo com a Política Nacional de Resíduos Sólidos, a implantação da coleta de resíduos seletiva é obrigação dos municípios: metas referentes a ela fazem parte do conteúdo mínimo que deve constar nos planos de gestão integrada de resíduos sólidos dos municípios.

Não obstante existirem muitas diretrizes com relação aos moradores de rua, a falta de efeitos práticos para essa camada social representa um ponto de preocupação significativo. Tal descaso não é recente, mas já remonta no mínimo ao século XIX:

O histórico de tratamento da população de rua pelo Estado brasileiro é marcado pela repressão e invisibilização desse segmento. Uma semana após a abolição da escravatura, o Ministério da Justiça enviou um projeto de repressão à ociosidade, buscando reprimir a circulação dos outrora

escravizados pelo espaço urbano. Como aponta Chalhoub (1983, p. 55), esse projeto foi votado quase que unanimemente pela Câmara, sendo saudado como “de salvação pública (...) exatamente porque tinha como objeto principal a população nacional, ou seja, o liberto”. Tanto o Código Criminal de 1830 quanto o Código Penal de 1890 e a Lei de Contravenções Penais de 1941 estipulavam penas para a “vadiagem”. Embora essa legislação possa parecer distante no tempo, na verdade, o artigo da Lei de Contravenções Penais de 1941 que trata da mendicância “por ociosidade ou cupidez” só foi revogado em 2009. (IPEA, 2023 p. 5).

Das formas pelas quais essa omissão se manifesta é na insuficiência de abrigos e de condições dignas para os moradores de rua. A falta de espaços adequados para abrigo e higiene implica diretamente em impactos ambientais negativos, como a acumulação de lixo em áreas urbanas e a contaminação de recursos naturais, resultando em riscos à saúde da população de rua e à comunidade em geral, o que viola os direitos de terceira geração baseados na ação positiva estatal no que tange ao meio ambiente (Reichardt; Santos, 2019). Assim professa Cretella Neto:

Portanto, evidencia-se a premente necessidade de instauração de empreitadas direcionadas à melhora das condições de vida dos moradores de rua, fazendo-se necessário uma cooperação entre os diversos setores da sociedade e maiores penalidades em relação à não efetividade das normas. Assim, a correção das omissões estatais requer a adoção de uma abordagem multifacetada, que englobe medidas tanto na esfera da inclusão social quanto na esfera da gestão ambiental. (Cretella Neto, 2012, p. 778).

Em suma, ao abordar as políticas públicas voltadas para moradores de rua, é essencial adotar uma perspectiva que reconheça a importância tanto da formulação quanto da implementação dessas políticas. A efetividade de tais iniciativas depende da articulação entre diferentes níveis governamentais e da colaboração com a sociedade civil, visando não apenas à provisão de abrigo, mas também ao acesso a serviços básicos e à promoção de condições que favoreçam a reintegração social.

A eficácia das políticas públicas para moradores de rua deve ser medida não somente pela amplitude de sua proposta, mas pela capacidade de atingir os objetivos estabelecidos de forma eficiente e sustentável, mantendo sempre a neutralidade e o rigor analítico na avaliação de seus resultados.

CONCLUSÃO

A ascensão das políticas higienistas no Brasil se traduz em ações estatais visíveis como a tentativa de remoção compulsória de moradores de rua em áreas urbanas. Ao mesmo tempo, observa-se a negligência estatal em fornecer proteção e assistência a essa população, especialmente em períodos de inverno rigoroso. No contexto nacional, a Constituição Federal de 1988 é a base legal que sustenta os direitos fundamentais desses cidadãos. O artigo 6.º da Constituição estabelece que a assistência social é um direito social, e o artigo 1.º destaca a dignidade da pessoa humana como um dos princípios fundamentais do Estado brasileiro.

O cerne da discussão reside no impacto profundo que a omissão estatal pode ter sobre uma população já negligenciada pela sociedade. A ausência do mínimo existencial se manifesta não apenas nas privações materiais enfrentadas pelos moradores de rua, mas também nas consequências psicossomáticas de uma vida à margem da sociedade. A negligência estatal, sobretudo quando permeada por elementos higienistas, torna-se um dilema ético e legal que clama por abordagens mais sensíveis e eficazes. Tais situações conflitam com a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Lei n.º 8.742/1993, que em seu artigo 2.º determina que a assistência social tem como objetivo a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice, e também a promoção da integração ao mercado de trabalho. Em um mundo em constante transformação, as medidas de inclusão social e de garantia do mínimo existencial precisam se adaptar e evoluir para combater as raízes da exclusão e do desabrigo. A legislação que aborda a matéria é uma ferramenta fundamental para a proteção desses cidadãos vulneráveis e para a promoção de sua reintegração digna à sociedade.

Contudo, as ações legais e políticas não podem operar em um vácuo. A responsabilidade do Estado é uma premissa básica, sendo necessário que suas condutas, sejam por ação ou omissão, sejam avaliadas à luz dos princípios da adequação, necessidade e proporcionalidade. A inserção dos moradores de rua nas discussões sobre sustentabilidade e gestão de resíduos sólidos é um passo significativo rumo a soluções mais abrangentes e eficazes, que abordem tanto as questões ambientais quanto as sociais. Nesse contexto, o Plano Nacional de Saneamento Básico, instituído pela Lei n.º 11.445/2007, estabelece a necessidade de considerar a população em situação de vulnerabilidade social em suas políticas.

A superação das omissões estatais, em um cenário em que as necessidades humanas não podem ser negligenciadas, exige ação coordenada, vontade política e conscientização da sociedade como um todo. A responsabilidade do Estado é uma premissa básica, sendo necessário que suas condutas, sejam por ação ou omissão, sejam avaliadas à luz dos princípios

da adequação, necessidade e proporcionalidade, conforme estabelecido pelo princípio da legalidade (artigo 37 da Constituição Federal).

REFERÊNCIAS

ALVIM, J. E. Carreira. **Teoria geral do processo**. 21ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

ARAÚJO, Edmir Netto de. **Curso de direito administrativo**, 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

ARAÚJO, Edmir Netto de. **Responsabilidade do Estado por ato jurisdicional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981.

BANDEIRA, Nelson Flávio Brito; MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva; MEIRA, Carlos Miguel de. **A (In) constitucionalidade da norma municipal de iniciativa parlamentar sobre políticas públicas destinadas à população em situação de rua**. Revista Direitos Democráticos & Estado Moderno. Faculdade de Direito da PUC-SP, DDEM, v.3, n.6, p.62-83, Set/Dez -2022.

BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Disponível em:

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 03 Ago. 2023.

BRASIL. Lei n.º 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. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742.htm>. Acesso em: 04 Ago. 2023.

BRASIL. Lei n.º 8.069, de 13 de julho de 1990. **Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 jul. 1990. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm>. Acesso em: 04 Ago. 2023.

BRASIL. Decreto n.º 7.053, de 23 de dezembro de 2009. **Regulamenta a Lei n.º 11.901, de 12 de janeiro de 2009, que institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 dez. 2009. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm>. Acesso em: 04 Ago. 2023.

BRASIL. Lei n.º 13.146, de 6 de julho de 2015. **Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência)**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 7 jul. 2015. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113146.htm>. Acesso em: 04 Ago. 2023.

BRASIL. Lei nº 13.810, de 8 de março de 2019. **Dispõe sobre o cumprimento de sanções impostas por resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas, incluída a indisponibilidade de ativos de pessoas naturais e jurídicas e de entidades, e a designação nacional de pessoas investigadas ou acusadas de terrorismo, de seu financiamento ou de atos a ele correlacionados.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 8 mar. 2019. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/113810.htm>. Acesso em: 04 Ago. 2023.

BRASIL. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. **Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 3 ago. 2010. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm>. Acesso em: 04 Ago. 2023.

BROWNLIE, I. **System of the law of nations: State Responsibility**, part I. United Kingdom: Oxford University Press, 1983.

CHALHOUB, S. **Vadios e barões no ocaso do Império: o debate sobre a repressão da ociosidade na Câmara dos Deputados em 1888.** Estudos Ibero-Americanos, v. 9, n. 1, 2, p. 53-68, 1983.

CRETELLA NETO, J. **Curso de Direito Internacional do Meio Ambiente.** São Paulo: Saraiva, 2012.

COSTA, Jessica Machado et al. **Lançando redes: semeando oportunidade para o agronegócio.** Revista Extensão em Foco, v.3, n.1, p. 145-158, 2015. Disponível em: <<https://periodicos.uniarp.edu.br/index.php/extensao/article/view/788>>. Acesso em: 18 Ago. 2023.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**, 21ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Responsabilidade do Estado por atos jurisdicionais, **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n.º 198, out./dez. 1994, p. 85-96.

DULLIUS, Tiago Luís. **Análise da Logística Reversa de resíduos eletroeletrônicos em assistências técnicas na cidade de Lajeado-RS.** 2016. Disponível em: <<https://www.univates.br/bdu/handle/10737/949>>. Acesso em: 17 Ago. 2023.

FREITAS, Juarez. **Responsabilidade civil do Estado, a omissão inconstitucional e o princípio da proporcionalidade**, in GUERRA; PIRES; BENACCHIO (coord.). Responsabilidade civil do Estado: desafios contemporâneos. São Paulo: Quartier Latin, p. 223-237, 2010.

IPEA. Nota Técnica n. 103 (Disoc): **Estimativa da população em situação de rua no Brasil (2012-2022).** Fev, 2023. Disponível em <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11604/4/NT_103_Disoc_Estimativa_da_Populacao.pdf>. Acesso em 13/09/23.

JAHN, Marcela Camargo Savonitti. **A competência legislativa no âmbito do direito do consumidor: análise de casos de legislações municipais à luz do texto constitucional.** Monografia de Conclusão de Curso (Especialização em Direito do Consumidor) – Faculdade

de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS, Porto Alegre, 2015. Disponível em: <<https://lume.ufrgs.br/handle/10183/143281>>. Acesso em: 16 ago. 2023.

MARRARA, Thiago. **O conteúdo do princípio da moralidade: proibidade, razoabilidade e cooperação**, in MARRARA (org.). Princípios de direito administrativo: legalidade, segurança jurídica, impessoalidade, publicidade, motivação, eficiência, moralidade, razoabilidade, interesse público. São Paulo: Atlas, p. 159-179, 2012.

MODESTO, Paulo. **Responsabilidade do Estado pela demora na prestação jurisdicional**, Revista Eletrônica sobre Reforma do Estado – RERE, Salvador, n. 13, mar./abr./maio 2008, p. 1-20. Disponível em: <<https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/46913>>. Acesso em: 16 ago. 2023.

REICHARDT, Fernanda Viegas; SANTOS, Mayara Regina Araújo dos. **(In) eficácia do Princípio de Precaução no Brasil**. Estud. av., São Paulo, v. 33, n. 95, p. 259-270, Jan. 2019. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142019000100259&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 17 Ago. 2023.

REIS, A. de M. N. **Responsabilidade internacional do Estado por dano ambiental**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

SÃO PAULO. Lei Estadual nº 16.544, de 6 de outubro de 2017. **Institui a Política Estadual de Atenção Específica para a População em Situação de Rua no Estado de São Paulo**. Diário Oficial do Estado de São Paulo, São Paulo, SP, 6 out. 2017. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2017/lei-16544-06.10.2017.html>>. Acesso em: 04 Ago. 2023.

SÃO PAULO. Lei Estadual nº 12.300, de 16 de março de 2006. **Institui a Política Estadual de Resíduos Sólidos e define princípios e diretrizes**. Diário Oficial do Estado de São Paulo, São Paulo, SP, 16 mar. 2006. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2006/lei-12300-16.03.2006.html#:~:text=Artigo%201%C2%BA%20%2D%20Esta%20lei%20institui,e%20C3%A0%20promo%C3%A7%C3%A3o%20da%20sa%C3%BAde>>. Acesso em: 04 Ago. 2023.

SÃO VICENTE. Lei Municipal n.º 1745, de 29 de setembro de 1977. **Institui o Código Tributário do Município de São Vicente**. Disponível em: <<https://www.saovicente.sp.gov.br/publico/include/download.php?file=4368>>. Acesso em: 04 Ago. 2023.

SÃO VICENTE. Lei Orgânica do Município de São Vicente. 5 de abril de 1990. Disponível em: <<https://www.saovicente.sp.gov.br/publico/include/download.php?file=4469>>. Acesso em: 04 Ago. 2023.

SÃO VICENTE. Lei Complementar Municipal nº 917 de 14 de dezembro de 2018. **Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana do Município de São Vicente, e dá outras providências**. Disponível em: <<https://www.saovicente.sp.gov.br/publico/include/download.php?file=1724>>. Acesso em: 04 Ago. 2023.

SÃO VICENTE. Lei Complementar Municipal n° 271 de 29 de dezembro de 1999. **Disciplina o Uso e Ocupação do Solo do Município de São Vicente.** Disponível em: <<https://www.saovicente.sp.gov.br/publico/include/download.php?file=1716>>. Acesso em: 04 Ago. 2023.

SÃO VICENTE. Lei Municipal n° 3.422-A de 14 de dezembro de 2015. **Proíbe o descarte de qualquer tipo de lixo nos logradouros públicos do Município, e dá outras providências.** Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a1/sp/s/sao-viceinte/lei-ordinaria/2015/343/3422/lei-ordinaria-n-3422-2015-proibe-o-descarte-de-qualquer-tipo-de-lixo-nos-logradouros-publicos-do-municipio-e-da-outras-providencias?q=3.422>>. Acesso em: 04 Ago. 2023.

SICARI, A. A.; ZANELLA, A. V. **Pessoas em Situação de Rua no Brasil: Revisão Sistemática.** *Psicologia: Ciência e Profissão*, 38(4), 662–679, 2018. <https://doi.org/10.1590/1982-3703003292017>.

Recebido – 19/09/2023

Aprovado – 08/07/2024