

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE CAMPINAS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM URBANISMO

LILIANE ALVES BENATTI

QUESTÕES ESTRUTURAIS DA CIDADE: LEITURAS POSSÍVEIS



CAMPINAS
2013

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE
CAMPINAS**
**CENTRO DE CIÊNCIAS EXATAS, AMBIENTAIS E DE
TECNOLOGIAS**

LILIANE ALVES BENATTI

**QUESTÕES ESTRUTURAIS DA CIDADE:
LEITURAS POSSÍVEIS**

**CAMPINAS
2013**

LILIANE ALVES BENATTI

**QUESTÕES ESTRUTURAIS DA CIDADE:
LEITURAS POSSÍVEIS**

Dissertação apresentada como exigência para obtenção do Título de Mestre em Urbanismo ao Programa de Pós-Graduação em Urbanismo do Centro de Ciências Exatas, Ambientais e de Tecnologias da Pontifícia Universidade Católica de Campinas.

Orientador: Prof. Dr. Manoel Lemes da Silva Neto

**CAMPINAS
2013**

Ficha Catalográfica
Elaborada pelo sistema de Bibliotecas e
Informação – SBI – PUC – Campinas

t711.4
B456q

Benatti, Liliane Alves.

Questões estruturais da cidade: leituras possíveis / Liliane Alves Benatti. - Campinas: PUC-Campinas, 2013.
111p.

Orientador: Manoel Lemes da Silva Neto.
Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Centro de Ciências Exatas, Ambientais e de Tecnologias, Pós-Graduação em Urbanismo.
Inclui bibliografia.

1. Planejamento urbano. 2. Política urbana. 3. Urbanização. 4. Cidades e vilas. 5. Políticas públicas. I. Silva Neto, Manoel Lemes da. II. Pontifícia Universidade Católica de Campinas. Centro de Ciências Exatas, Ambientais e de Tecnologias. Pós-Graduação em Urbanismo. III. Título.

22. ed. CDD – t711.4

LILIANE ALVES BENATTI

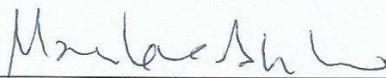
**"QUESTÕES ESTRUTURAIS DA CIDADE:
LEITURAS POSSÍVEIS"**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Urbanismo do Centro de Ciências Exatas, Ambientais e de Tecnologias da Pontifícia Universidade Católica de Campinas como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Urbanismo.

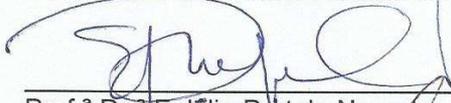
Área de Concentração: Urbanismo.

Orientador: Prof. Dr. Manoel Lemes da Silva Neto

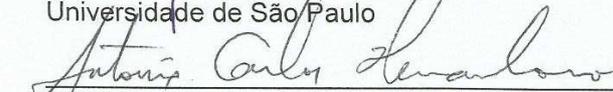
Dissertação defendida e aprovada em 14 de junho de 2013 pela Comissão Examinadora constituída dos seguintes professores:



Prof. Dr. Manoel Lemes da Silva Neto
Orientador da Dissertação e Presidente da Comissão Examinadora
Pontifícia Universidade Católica de Campinas



Prof.^a Dr.^a Eulália Portela Negreiros
Universidade de São Paulo



Prof. Dr. Antonio Carlos Demanboro
Pontifícia Universidade Católica de Campinas

Ao meu amor André Luis Benatti

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador e Professor Manoel,
Que sempre conduziu a orientação a agradáveis e empolgantes debates sobre as questões relacionadas ao urbanismo e que com paciência e simpatia me guiou na pesquisa para elaboração deste estudo.

À minha mãe Lúcia e meu pai Carlos (*in memoriam*),
Que sempre compartilharam os meus sonhos, e me deram base sólida e força para buscar realizá-los.

À minha irmã Daniela e aos meus sobrinhos João Pedro e Lucas,
Que só me dão felicidades e são fonte de inspiração para continuar me esforçando para ser uma pessoa melhor a cada dia.

Meu marido André,
Pelo apoio, estímulo, amor e paciência.

Ao Professor Antonio Carlos Demanboro,
Pelo apoio e incentivo à vida acadêmica e por ser para mim referência de pessoa e profissional ético, competente, brilhante, sábio e responsável, sempre inspirando os alunos e colegas de trabalho à alegria de contemplar e de buscar conhecer mais.

À Professora Eulália Portela Negrellos,
Pelas lições e contribuições valiosíssimas durante a banca de qualificação desse trabalho.

Tânia, Nícia, Ricardo e Aline
Pela amizade, apoio, estímulo e colaboração.

“A alegria de contemplar e de conhecer é o melhor presente da natureza.”

Albert Einstein

RESUMO

BENATTI, Liliâne Alves. **Questões estruturais da cidade:** leituras possíveis. 2013. 111 f. Dissertação de Mestrado – Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Centro de Ciências Exatas, Ambientais e de Tecnologias, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Programa de Pós-Graduação em Urbanismo, Mestrado em Urbanismo, Campinas, 2013.

Visando contribuir nos debates que envolvem o equacionamento da problemática urbano-ambiental, a dissertação parte do pressuposto de que certas abordagens, por se bastarem às análises conjunturais, são impotentes para lidar com a natureza estrutural que as revestem. No caso brasileiro, e no que diz respeito às políticas públicas territoriais, como o urbanismo e o planejamento urbano e regional, as discussões geralmente restringem-se ao campo do direito administrativo, de caráter predominantemente instrumental, cujos efeitos invariavelmente limitam-se às ações pontuais, tópicas e desprovidas da virtude de atingir as causas originárias da questão urbana. E mais. Elas recrudescem com a crise ambiental contemporânea. Outro fator que compromete, decisivamente, a reflexão e a proposição de instrumentos urbanísticos desenvolvidos, com vistas ao equacionamento da problemática urbana, é a aplicação da noção de gestão aplicada à coisa pública. Originariamente concebida no contexto das organizações, o emprego da gestão, ao migrar para a administração pública, reduz o entendimento da dimensão política da cidade ao plano meramente negociado de gestão territorial. Isso também se mostra insuficiente, o que será abordado por meio de um caso particularmente significativo que relaciona questões urbanas e ambientais: a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Palavras-chave: urbanismo; propriedade; política urbana; política ambiental; gestão territorial; resíduos sólidos.

ABSTRACT

BENATTI, Liliane Alves. ***Structural issues in the city: readings possible.*** 2013. 111 f. *Master Thesis* – Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Centro de Ciências Exatas, Ambientais e de Tecnologias, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Programa de Pós-Graduação em Urbanismo, Mestrado em Urbanismo, Campinas, 2012.

To contribute to discussions involving the solving of urban environmental problems, the thesis assumes that certain approaches, by themselves suffice to situational analyzes, are powerless to deal with the structural nature of the lining. In the Brazilian case, and with regard to territorial public policies, such as urban planning and urban and regional planning, discussions generally restricted to the field of administrative law, predominantly instrumental in character, whose effects invariably limited to specific actions, topical and devoid of virtue to reach the root causes of urban issue. And more. They reappear with the contemporary environmental crisis. Another factor that affects decisively reflection and proposition urban instruments developed with a view to solving the urban problems is the application of the concept applied to management of public affairs. Originally conceived in the context of organizations, employment management, to migrate to public administration, reduces the understanding of the political dimension to the city's plan merely negotiated territorial management. This also proves insufficient, which will be addressed through a particularly significant that relates environmental and urban issues: the National Policy on Solid Waste.

Keywords: urban planning, property, urban policy, land management, environmental management, solid waste.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Gravura de Gustave Doré. 1870. Londres.....	19
Figura 2. Índice de segregação socioespacial dos setores censitários – 2000 – Município de Campinas.	36
Figura 3. Quadro Comparativo da Evolução Fundiário no Brasil.....	38
Figura 4. Grau de urbanização – 1940/2010. Fonte dos dados primários: Censos Demográficos, IBGE.	46
Figura 5. Forças-Tarefa de implementação de produção e consumo sustentáveis (PCS) ...	62
Figura 6. Resíduos no mundo e no Brasil.	66
Figura 7. Características dos resíduos sólidos e da sua gestão no Estado de São Paulo....	69
Figura 8. PIB dos municípios integrantes da Região Metropolitana da Campinas – 2010....	72
Figura 9. População total dos municípios da Região Metropolitana de Campinas – 2010....	72
Figura 10. Gráficos de distribuição do IGR por Município em 2010 no Estado de São Paulo.	74
Figura 11. Lixo como mercadoria.....	77
Figura 12. Charge sobre a PNRS.	80
Figura 13. Página inicial da Estre Ambiental.....	84
Figura 14. Resíduos. Um problema para o mundo todo.....	87
Figura 15. Grau de Urbanização 1950 e 2000 – Brasil.....	93
Figura 16. Quantidades / Percentuais de Municípios por Região e Brasil em que	98
Figura 17. Participação das Regiões do País no Total de RSU Coletado	99

LISTA DE FOTOS

- Foto 1. Djibutiana espera para conversar com a Cruz Vermelha. Djibouti, 02/08/2011. Foto: Katherine Bundra Roux/Reuters. 21
- Foto 2. Livro: *Living in The Endless City. Phaidon Press Ltd.. NY, 2011. ISBN 978 0 7148 6118 0* 22
- Foto 3. Livro: *Living in The Endless City. Phaidon Press Ltd.. NY, 2011. ISBN 978 0 7148 6118 0* 22
- Foto 4. Cristo Redentor, Rio de Janeiro. 11/10/2011. Foto: Wilton Júnior/AE 28
- Foto 5. Rua da Mooca, área central de São Paulo. Foto: Paulo Giandalia 88
- Foto 6. Alan recolhe cerca de 300 kg de material reciclável por dia. Foto: Paulo Giandalia. 89

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Propriedade e organização local do território municipal.	30
Quadro 2. Constituição da propriedade privada no Direito Municipal Brasileiro	31
Quadro 3. Direito de Propriedade.....	32
Quadro 4. Desigualdades socioespaciais.	34

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

PNRS	=	Política Nacional de Resíduos Sólidos
SISNAMA	=	Sistema Nacional do Meio Ambiente
SNVS	=	Sistema Nacional de Vigilância Sanitária
SUASA	=	Sistema Único de Atenção à Sanidade Agropecuária
MDL	=	Mecanismo de desenvolvimento limpo
RMC	=	Região Metropolitana de Campinas
SUDENE	=	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
CETESB	=	Companhia Ambiental do Estado de São Paulo

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
I. URBANISMO: POSSÍVEIS HISTÓRICOS.....	17
A. PANORAMA DA PROBLEMÁTICA URBANA CONTEMPORÂNEA.....	19
B. DO URBANISMO.....	24
1. Sobre a insuficiência do tratamento conferido à propriedade no direito urbanístico.....	28
2. Sobre a planificação e a história da cidade.....	40
3. Sobre a insuficiência da prática gestonária na condução da coisa pública.....	50
II. POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS: UM EXEMPLO CONTEMPORÂNEO DE VELHAS PRÁTICAS.....	58
A. IMPLEMENTAÇÃO E CONCEITOS FUNDAMENTAIS.....	63
1. Por uma abordagem crítica.....	63
2. Elementos do discurso analítico.....	71
3. Pistas para a reflexão.....	78
B. PRÁTICAS AMBIENTAIS SOCIALMENTE NECESSÁRIAS: LIMITES E PERSPECTIVAS.....	81
1. Por uma resignificação do “lixo”.....	82
2. O Brasil e o “lixo”: dicotomias.....	96
CONCLUSÕES.....	104
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	106

INTRODUÇÃO

No Brasil, no que diz respeito às políticas públicas de caráter territorial, como o urbanismo e o planejamento urbano e regional, as discussões estão muitas vezes restritas ao campo do direito administrativo, de natureza predominantemente instrumental, cujos efeitos invariavelmente restringem-se às dimensões conjunturais da problemática urbana.

Há também o seguinte. A aplicação da noção de gestão originariamente concebida no contexto das organizações, aplicada às políticas públicas, reduz o entendimento da dimensão política da cidade ao plano meramente negociado de gestão territorial, o que também se mostra insuficiente.

Em um contexto de limitações social e historicamente produzidas, há, no Brasil, um duplo desafio a ser enfrentado pelas políticas públicas, qual seja: a insuficiência do direito administrativo para resolver questões urbanísticas notoriamente complexas; e a limitação dos instrumentos de gestão para lidar com os problemas políticos da organização territorial.

Na maior parte das vezes há enorme defasagem entre a realidade social e as políticas públicas limitadas às abordagens conjunturais usualmente praticadas pelo Estado.

É por isso que se impõe o enfrentamento de temas enraizados na formação socioespacial como a única saída possível de combate à injustiça social e ao afrontamento dos direitos à cidade.

Mais que uma hipótese, é um ponto de vista, e de partida, que se propõe refletir. É moralmente inaceitável e indigno imaginar-se a perenidade das assimetrias socioespaciais presenciadas em nossas cidades. Todo e qualquer esforço de trazer a tona essa questão é, em si, justificável.

Para tanto, propõe-se a reflexão de dois elementos estruturantes da questão urbana. Primeiramente, o entendimento de que a propriedade é um de seus pilares. Isto é, no centro das discussões que envolvem a legislação urbanística, o tratamento dado à propriedade, na medida em que está diretamente relacionada à questão habitacional, é impotente para garantir o direito à cidade. Depois,

cumulativamente, e não em segundo plano, a redução da ação política ao patamar da gestão constitui-se sério impeditivo para o equacionamento da problemática urbana, em particular a realização plena do exercício dos direitos de cidadania.

Sob esse segundo aspecto, a dissertação discute o caso da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS). Parte-se do pressuposto de que essa política, surgida em decorrência da agudização de velhos problemas relacionados à geração de resíduos sólidos próprios das cidades industriais, apenas adquire o *status* de política nacional no século XXI. Entretanto, pelo menos, desde o século XIX, no caso das cidades da Europa Ocidental e nos Estados Unidos¹, e em meados do século XX, nas metrópoles industriais no Brasil, os impactos negativos do “lixo” já eram reconhecidos como problema de saúde pública. Pode-se até mesmo dizer que as origens do urbanismo estão, direta ou indiretamente, inter-relacionadas à questão na medida em que qualificou um urbanismo higienista.

Devido à complexidade das questões urbano-ambientais, pretende-se apresentá-las à luz da teoria social crítica da geografia de Milton Santos, e, especialmente, quanto ao conceito de espaço, visto, por ele, como totalidade em movimento. Isto é. Um conjunto indissociável de ações e objetos (1996, p. 52 e p. 63). Com essa orientação, as cidades industriais e as conseqüências residuais delas provenientes surgem indissociavelmente relacionadas a categorias analíticas centrais, tais como a propriedade e a política. Ora, o problema da geração dos resíduos sólidos não é decorrência direta do modo de produção capitalista e das assimetrias sociais que se traduzem em padrões distintos de consumo e produção de resíduos? Acaso, não seria a acumulação de papéis dos agentes econômicos em entes governamentais, em contraponto aos interesses dos desapropriados, os fatores condicionantes do patrimonialismo no Brasil?

Tal é o convite para ousar a junção daqueles elementos: propriedade e política. O pensamento não deve restringir-se às conjunturas produzidas no momento atual, mas pode enveredar-se por outras proposições possíveis, mais livres e autônomas. A necessária evolução da noção de propriedade, tornando-a

¹ No livro *Silent Spring* – A Primavera Silenciosa –, de 1962, Rachel Carson iniciava as discussões sobre a necessidade uma nova consciência ambiental, diante das evidências dos impactos ambientais negativos do DDT à saúde humana e ao meio ambiente.

mais independente em relação às forças do mercado e dos projetos hegemônicos é uma dessas urgências. Outra. A visão de um urbanismo que privilegie muito mais o valor de uso que o valor de troca. Isto é, da vivência ampla da ação política em confronto à aplicação puramente gestonária e instrumental da política pública na lida com o direito à cidade e a um ambiente que favoreça a felicidade plena.

É com esse intuito que esta pesquisadora, agora na qualidade de sujeito de uma investigação científica, apresenta, nessa dissertação, um acúmulo de expectativas nascidas da experiência pessoal no âmbito da administração pública, como também na qualidade de professora universitária. Há uma exigência subjetiva que norteia o trabalho científico rumo à indissociabilidade entre teoria e *práxis*.

Daí a justificativa primordial de contribuir com as discussões que envolvem a problemática urbana, sem os impedimentos e limites do cotidiano e das circunstâncias.

Isso se traduz na busca por uma análise que não se prenda apenas aos aspectos conjunturais, à medida que se pretendeu colaborar para a reflexão que privilegie um futuro libertário concreto. Com essa posição, não nos pareceu coerente dar continuidade à análise dos problemas urbano-ambientais sem o esforço de ao menos apontar temas estruturais do contexto social e político brasileiro, tais como as restrições impostas pelo sistema de propriedade privada e pelo modelo de políticas gestonárias, que, infelizmente, nos dias de hoje estão generalizando.

Com esse intuito a presente dissertação buscou vislumbrar possibilidades de análise crítica e propositiva ao discutir assuntos tais como tendências urbanísticas, a problemática urbana contemporânea, rumos das políticas públicas entre outros elementos analíticos convergentes.

A estrutura da dissertação é composta por duas partes, cada uma delas com dois capítulos. A primeira parte busca contextualizar um entendimento do urbanismo do ponto de vista particular da análise jurídica do fato urbano, especialmente da propriedade e da política como máxima expressão da organização da sociedade civil. Daí o porquê do início do estudo estabelecer alguns parâmetros analíticos da questão urbana contemporânea, para depois ensaiar um posicionamento em face ao urbanismo entrevedo que, na raiz de seu *corpus*

disciplinar, há certo distanciamento da ação política concreta, menos discursiva e ideológica, o que se estende também à noção de propriedade.

Na segunda parte analisa-se a similaridade entre a PNRS e a política urbana, ambas entendidas no escopo de políticas públicas de caráter territorial por serem produzidas pela prática social concreta estruturada numa dada organização política, econômica, social e cultural. Esse paralelismo é explicitado na medida em que se trabalhou a PNRS como uma experiência recente que espelha a natureza política dos projetos hegemônicos, quer sejam particulares – como é o caso das oportunidades surgidas em decorrência da geração dos resíduos sólidos –, quer sejam universalizantes – no caso das cidades e da transformação de seu uso em mercadoria.

É dessa equiparação, admissível apenas do ponto de vista metodológico, que surgem explicações e pistas para a superação da problemática urbano-ambiental contemporânea. Fala-se, especialmente, dos limites e das perspectivas de equacionamento de questões de igual natureza nas condições em que, por hipótese, sejam alcançadas práticas concretas socialmente necessárias. Ou seja, desde que se revistam de legalidade e legitimidade produzidas junto aos agentes sociais, e para eles. Desse aspecto, convém mencionar, desde essas linhas introdutórias, que a prática territorial a que nos referimos e os agentes sociais nela envolvidos não distinguem diferenças e incluem tudo e todos.

I. Urbanismo: possíveis históricos

Para iniciar as reflexões sobre as questões estruturais da cidade, faz-se necessário resgatar o urbanismo como política pública territorial que defende os direitos à cidade dos segmentos sociais desprovidos de poder de barganha: homens comuns (CERTAU, 1998, p. 60) ou homens lentos (SANTOS, 1994, p. 81). Entre outras essa é uma leitura possível e a que será adotada neste trabalho. Aliás, o resgate a que nos referimos não se aplica apenas ao corpus disciplinar do urbanismo, mas à “planificação” de modo geral (PEREIRA, 1970, p. 11-51).

Em tempos de globalização, as políticas públicas de caráter territorial, relegadas sistematicamente ao segundo plano (SILVA NETO, 2008; 2011), favorecem a formação de pontos de vista contraditórios. Da difícil visão da ausência de perspectivas (ARANTES, 2001, p. 119-131), à busca de esperançosos possíveis históricos (HARVEY, 2004, p. 305-334; SANTOS, 2000, p. 141-174).

Visando a contextualização do fenômeno urbano, evidenciando a oposição de condições extremas de vida nas cidades, e uma reflexão sobre o pensamento urbanístico do ponto de vista de perspectivas crítico-libertárias, buscase inter-relacionar as origens da “urbanística moderna” (BENEVOLO, 1987) e as relações estruturais existentes entre direitos, cidadania, propriedade e modo de vida digno preconizado sob os mais variados enfoques do pensamento urbanístico (CHOAY, 2010; HALL, 2007).

O fio condutor da análise é identificar que a questão urbana contemporânea remonta ao projeto de cidade da sociedade burguesa (AYMONINO, 1987) e, conseqüentemente, ao fenômeno das desigualdades socioespaciais, como estratégia de manutenção de benefícios e privilégios de agentes hegemônicos (VILLAÇA, 2001), valores também resguardados na ideologização no pensamento urbanístico (RAMON, 1974).

Admite-se que dialética estabelecida entre força de trabalho e a propriedade dos meios de produção continua em plena atividade sob os princípios da economia neoliberal, assim como a divisão social e espacial do trabalho.

Nos contextos de economia dependente, como o brasileiro, a continuidade dos “dois circuitos da economia urbana” permanece evidente e inalterada (SANTOS, 1979) e o ponto de partida é a propriedade privada como nó górdio do direito à cidade.

A propriedade privada, instituição fundadora da sociedade civil (ROUSSEAU, (1755) 1994, p. 121-123) percorreu os últimos séculos como pilar da desigualdade socioespacial. Do “Direito de propriedade”, preconizado na Declaração dos Direitos do Homem, de 1791, ao “Direito à propriedade”, na Declaração dos Direitos Humanos, de 1948, muito pouco se avançou para que essa instituição deixasse de desrespeitar “valores, desde os dons da natureza até a vida dos homens” (SANTOS, 2007, p. 64).

Desse descompasso surgem ao menos duas questões cuja superação, e em concomitância, é fundamental para o exercício da cidadania e do direito à cidade.

A evolução da noção de propriedade privada, ou a dissociação da propriedade privada do direito à cidade (LEFEBVRE, 1967), e a ação política representativa de um “humanismo concreto”; ou ainda, do exercício do humanismo concreto à conquista de “direitos territoriais” (*Id. Ibid.*, p. 157-161).

Em outras palavras, a ação política em concordância com o avanço dos direitos dos homens comuns e demonstrada em situações concretas de vivências urbanas possíveis, belas e verdadeiras, de “cidades inteiras de homens inteiros” (SILVA NETO, 2004).

Uma abordagem corresponde às ações políticas onde o direito à cidade, “ao território”, independe da propriedade da terra urbana. Outra, corresponde aos espaços de resistência onde a prática social supera limites estruturantes da propriedade privada e se instaura como reflexo de solidariedades territorializadas e da cultura popular.

A. Panorama da problemática urbana contemporânea

Antes de tudo, e como forma de situar de modo sensível o tema que se propõe discutir – *Questões estruturais da cidade: leituras possíveis* – entende-se por oportuno reunir um breve comentário da problemática urbana da atualidade.

Partindo do ideário do texto clássico da literatura universal, *Tempos difíceis*, de Charles Dickens, de 1854, e uma das mais emblemáticas críticas da cidade industrial, *Situação da classe trabalhadora na Inglaterra*, de Friedrich Engels, de 1845, é que iniciamos a reflexão dos condicionantes históricos dos problemas estruturais das cidades industriais. A imagem de cidades feias, cinzas de fumaça das novas chaminés, miseráveis, degradantes, e que resultam das condições históricas do modelo capitalista, é apenas a aparência de questões estruturais graves como ausência de saneamento, de saúde pública, de exclusão e de inexistência dos direitos sociais.



Figura 1. Gravura de Gustave Doré. 1870. Londres.

Fonte: Disponível em:

<<http://www.urbanidades.arq.br/bancodeimagens/displayimage.php?album=4&pos=3>> Acesso em: 08 abr. 2013.

Inter-relacionar essas referências das origens da “urbanística moderna” (BENEVOLO, 1987) às experiências vivenciadas nas cidades contemporâneas é um modo simples, porém muito evidente para refletir a amplitude das experiências vivenciadas e das transformações em curso, pré-condições históricas para o surgimento de outro período (SANTOS, 2000).

Violência urbana, favelização, fome, poluição, lixo, injustiça ambiental, desemprego, desigualdade e exclusão social, ausência de serviços públicos de saúde, saneamento básico, transporte, educação, cultura, etc. são algumas das relações estruturais existentes entre direitos, cidadania e propriedade com a virtude potencial de concretizar novas condições de transformações sócio-espaciais, enfim, “geografias da esperança” (HARVEY, 2004).

Um breve retrato.

Uma morte por minuto causada pela violência no mundo, segundo um relatório divulgado pela Organização Mundial de Saúde (OMS), informa a “BBC Brasil.com”. Seqüestros, crimes sexuais, homicídios, roubos, lesões corporais, corrupção, tráfico de drogas, tráfico de pessoas, exploração sexual, entre outros fatos cotidianos, fazem disparar um sentimento generalizado de insegurança social.

Os problemas ambientais de poluição (ar, água, solo, visual e sonora), escassez de água e de alimentos – ainda que a raiz do problema seja mais política do que propriamente relacionada à produção em si –, desertificação, mudanças climáticas, resíduos, são fatores que igualmente afetam o modo de vida e colocam em risco a própria sobrevivência do homem.

A favelização se banaliza como possibilidade permanente de condições de moradia bastante precárias. Por exemplo, com relação à inacessibilidade e segurança no que diz respeito ao atendimento médico de emergência e combate a incêndios, construção de moradias em situações de risco como encostas de morro sujeitas a deslizamentos ou à beira de rios e córregos.

A fome mata uma criança a cada cinco segundos, informa o *Relatório da ONU sobre a fome no mundo* (BLAIR, 2013)². Mais que imagens, a situação se agrava à medida que é vista como algo comum e uma fatalidade que mal interfere na opinião pública a ponto de desencadear o “humanismo concreto” (SANTOS, 2007). Isto é, não o humanismo expresso na lei e nas intenções contidas nas políticas públicas, mas sim em ações capazes de interferir para o desaparecimento de imagens como as da foto abaixo.



Foto 1. Djibutiana espera para conversar com a Cruz Vermelha. Djibouti, 02/08/2011. Foto: Katherine Bundra Roux/Reuters.

Fonte: ESTADÃO, 2013. Foto disponível em: <<http://blogs.estadao.com.br/olhar-sobre-o-mundo/somalia-combinacao-mortifera/>> Acesso em: 02 mar. 2013.

² Uma em cada oito pessoas no mundo passa fome, totalizando 868 milhões de indivíduos, informou a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) nesta terça-feira. [...] Em seu novo relatório sobre segurança alimentar, a agência da ONU estimou que 868 milhões de pessoas passaram fome entre 2010 e 2012, ou cerca de 12,5% da população. VEJA. Notícia: Direitos Humanos. Uma pessoa em cada oito no mundo passa fome, diz ONU. Data: 09/10/2012. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/noticia/internacional/uma-pessoa-em-cada-oito-no-mundo-passa-fome-diz-onu>> Acesso em: 08 abr. 2013.



Foto 2. Livro: *Living in The Endless City*. Phaidon Press Ltd.. NY, 2011. ISBN 978 0 7148 6118 0
Fonte: Disponível em: < <http://secities.net/publications/books/living-in-the-endless-city/>> Acesso em: 08 abr. 2013.



Foto 3. Livro: *Living in The Endless City*. Phaidon Press Ltd.. NY, 2011. ISBN 978 0 7148 6118 0
Fonte: Disponível em: < <http://secities.net/publications/books/living-in-the-endless-city/>> Acesso em: 08 abr. 2013.

Do ponto de vista estritamente relacionado ao projeto urbano, as conseqüências advindas com esses fatores significam a perda dos espaços da sociabilidade, especialmente no que diz respeito à transformação dos lugares públicos em elementos do sistema viário e como forma alternativa de sobrevivência de segmentos sociais desamparados pela providência social, pelo emprego, pelos direitos sociais...

Diante desses problemas estruturais e que, com certeza, decorrem do modo de produção do espaço nos moldes capitalistas em sua versão neoliberal, pergunta-se. E daí? Há “cura”?

Como forma de contribuir com a discussão do tema, é possível, sim, e na esteira do que propõe o “utopismo dialético” de David Harvey (2005) ou, ainda a “utopia científica” de Milton Santos (*apud* SILVA NETO, 2004) algumas reflexões.

B. Do Urbanismo

A questão urbana contemporânea remonta ao projeto de cidade da sociedade burguesa (AYMONINO, 1987) e, conseqüentemente, ao fenômeno das desigualdades socioespaciais, como estratégia de manutenção de benefícios e privilégios de agentes hegemônicos (VILLAÇA, 2009), valores também resguardados na ideologização no pensamento urbanístico (RAMON, 1974).

Admite-se que a dialética estabelecida entre força de trabalho e a propriedade dos meios de produção continua em plena atividade sob os princípios da economia neoliberal, assim como a divisão social e espacial do trabalho.

Nos contextos de economia dependente (CARDOSO e FALETTO, 1975), como o brasileiro, a continuidade dos “dois circuitos da economia urbana” permanece evidente e inalterada (SANTOS, 1979).

A desigualdade socioespacial no mundo, assim como as assimetrias verificadas na dimensão intra-urbana, revela a distribuição desigual da renda, dos meios de produção e das oportunidades de sobrevivência no contexto competitivo da globalização, assim como das conseqüências sociais advindas por intermédio, principalmente, de indicadores de saúde pública comentados.

A saúde coletiva, expressa por meio de quaisquer indicadores que se queira qualificar a dignidade humana – habitação, educação, cultura, lazer, esportes, saúde, longevidade, segurança pública, saneamento, transportes e as demais ações setoriais tradicionalmente incluídas na administração pública –, é a variável-chave do pensamento urbanístico. Não por acaso as cidades pensadas por Tony Garnier, Le Corbusier, Lúcio Costa e Camilo Sitte, entre outros, propunham áreas verdes como infraestruturas necessárias ao modo de vida das sociedades industriais, pensando especialmente na salubridade do espaço urbano.

Não por acaso, a origem do urbanismo (como arte, história e filosofia) está estreitamente relacionada à perspectiva de realização de um projeto social. Foi assim com os socialistas utópicos e com o urbanismo higienista no século XIX. A mesma perspectiva desenhou-se com os urbanistas do século XX: imaginar uma cidade onde o assalariado pudesse ter garantido os seus direitos sociais.

A busca da concretização dessa grande utopia urbanística levou o modernismo ao “bom desenho” que, por hipótese, deveria ser acessível a todos pela produção em larga escala. A escola Bauhaus é excelente exemplo do ideário.

A busca de soluções para os problemas da habitação e do saneamento, independentemente do emprego ideológico desses objetivos, impulsionou com vigor as propostas ideais de cidades. Aliás, as proposições utópicas do século XIX despertaram o reconhecimento dos críticos mais exigentes do capitalismo, tais como Marx e Engels.

Ao proporem soluções formais seguindo as mais variadas interpretações críticas das cidades industriais, os urbanistas sugeriram simultaneamente um projeto de sociedade. A propósito, o que tornou possível a tradução de tais ideários em produção arquitetônico-urbanística teria sido a defesa de uma perspectiva futura promissora para as crescentes aglomerações urbanas já industrializadas no século XIX.

A estética do projeto pode ser considerada decorrência do ideário urbanístico apregoado desde os meados do século passado (KOPP, 1990).

A busca de uma cidade em que a maioria operária tivesse garantias de direitos civis, políticos e sociais (PEREIRA, *op. cit.*) foi um compromisso ético que definiu a estética arquitetônico-urbanística. O prazer estético da forma repousava em um compromisso ético do urbanista para com a classe trabalhadora. E com razão: eram cidadãos e a “boa forma arquitetônica” exaltava essa qualificação.

Daí o urbanismo não se restringir apenas aos aspectos formais. Estes, em última análise, são decorrência da idéia de que o fortalecimento da classe trabalhadora resgatará também a principal instituição urbana: a cidadania.

O espaço, como totalidade, implica compreendê-lo não apenas como forma, mas como “forma-conteúdo” com a virtude de deter “um papel ativo no movimento do todo social” (SANTOS, 1996, p. 101). “[...] O todo está inteiramente presente na parte como seu sentido atual e seu destino” (SARTRE, *Critique de la raison dialectique*, 1960, p. 139, *apud id. Ibid.*, p. 101).

Projeto urbanístico implica em formas, mas não formas vazias. O seu conteúdo original é o de garantir a instituição urbana da cidadania. Conclusão: o principal objetivo urbanístico é o de auxiliar a consolidação da cidadania. Por isso, as formas do projeto urbanístico seguem a concretização desse ideal.

Todavia, hoje em dia, a ausência de um “modelo”, de um “projeto social” como utopia urbanística, impossibilita enormemente o avanço da disciplina. Conseqüentemente, dificulta a consolidação do direito à cidade (LEFEBVRE, op. cit.) e do urbanismo como prática social libertária.

O urbanismo não é uma ciência no sentido rigoroso do termo. As “ciências parcelares” que tratam do urbanismo não o compreendem em sua totalidade (LEFEBVRE, 2001, p. 43-45). O estreito vínculo com a arte e a totalidade do fenômeno expresso apenas com a reflexão filosófica, não lhe permite a certeza do “método científico” dos outros ramos do conhecimento.

No urbanismo, a busca da verdade científica resume-se objetivamente à realização plena das instituições da cidadania através do desenho da cidade, formal ou normativo.

Sem essa definição teleológica, não há rumos para o urbanismo, uma vez que, em parte, não pretende explicar cientificamente a realidade como em outras disciplinas. A explicação da organização espacial interessa à medida que possibilita a intervenção espacial, mas não é um fim em si mesmo.

Isso não impede que o urbanismo seja alvo de verificação quanto a sua validade científica. Frequentemente as ciências sociais e humanas apontam nos projetos urbanísticos contradições e posicionamentos ideológicos condenáveis do ponto de vista da justiça social (RAMON, 1974; HARVEY, 1980). Contudo, não é obrigatoriamente necessário superar tais falhas para a realização do projeto. O urbanismo é um processo como a urbanização o é.

Trata-se de uma disciplina histórica que acompanha os fluxos sociais de cada época, com os limites teóricos de cada período. Porém, é constante no direcionamento de libertar o homem comum do jugo das forças que o tornam, em cada momento considerado, menos cidadão.

A busca da realização contínua e aperfeiçoada da cidadania corresponde ao melhor espírito urbanístico. Isto é, a transformação constante do homem comum em cidadão cada vez mais pleno que, menos consumidor (SANTOS, 2007, p. 56), revela sua “personalidade ativa” (*Id. Ibid.*, p 103).

As formas seguem a função e propõem estruturas. O projeto urbanístico persegue a realização da cidadania e apresentam propostas de novas estruturas sociais capazes de libertar “a maioria” da “minoria”.

Por isso, a perspectiva idealista e romântica, que em outras disciplinas podem representar retrocessos, no urbanismo adquire uma perspectiva teleológica e garante a renovação ética da forma pela estética de seu desenho. Isto é, do projeto social.

O movimento modernista revolucionou todas as manifestações artísticas do século XX talvez porque tivesse metas bem definidas, presentes, aliás, na Carta de Atenas. Ou seja: um projeto social como princípio ético e o funcionalismo como princípio estético.

“O urbanismo em fim de linha” (ARANTES, *op. cit.*) requer a restauração de direitos, impõe a justiciabilidade como prática social amplamente reconhecida pelos atores políticos no século XXI e, portanto, portadora da virtude de garantir o direito à cidade, ao território, não por que é “consumidor mais-que-perfeito” (SANTOS, 2007, p. 54), mas, sim, por impor a prática da “cidadania concreta” (*Id. Ibid.*, p. 144).

Aliás, enquanto campo de reflexão filosófica, a teleologia propõe a superação da individualização em busca de um projeto social representativo do interesse comum. “[...] o cristianismo se apresenta como uma contra-razionalidade quer seja do Eu, quer seja da propriedade, quer seja do poder que o Eu se arvora ter” (SIGNORELLI, 2011, p. 104).

Não por acaso a imagem do Cristo Redentor é reconhecida como uma imagem emblemática da cidade do Rio de Janeiro. Ela inspira horizontes mais libertários e ampliados a todos.



Foto 4. Cristo Redentor, Rio de Janeiro. 11/10/2011. Foto: Wilton Júnior/AE

Fonte: ESTADÃO, 2013. Disponível em: <<http://blogs.estadao.com.br/olhar-sobre-o-mundo/80-anos-de-cristo-redentor/>> Acesso em: 02 mar. 2013.

Conseqüentemente, as múltiplas dimensões do urbanismo e da cidade, em particular no que diz respeito ao significado da cidade não podem impor apenas uma face da moeda: o urbanismo como planificação. Há um plano simbólico estreitamente inter-relacionado ao plano político. Quanto a isso, duas mudanças libertárias, porque estruturais, são, no mínimo, vitais: a política urbana conduzida sem as rédeas da propriedade privada; e, a política correlacionada à “vida *activa*” (ARENDDT, 2007) e não reduzida à gestão da coisa pública.

1. Sobre a insuficiência do tratamento conferido à propriedade no direito urbanístico

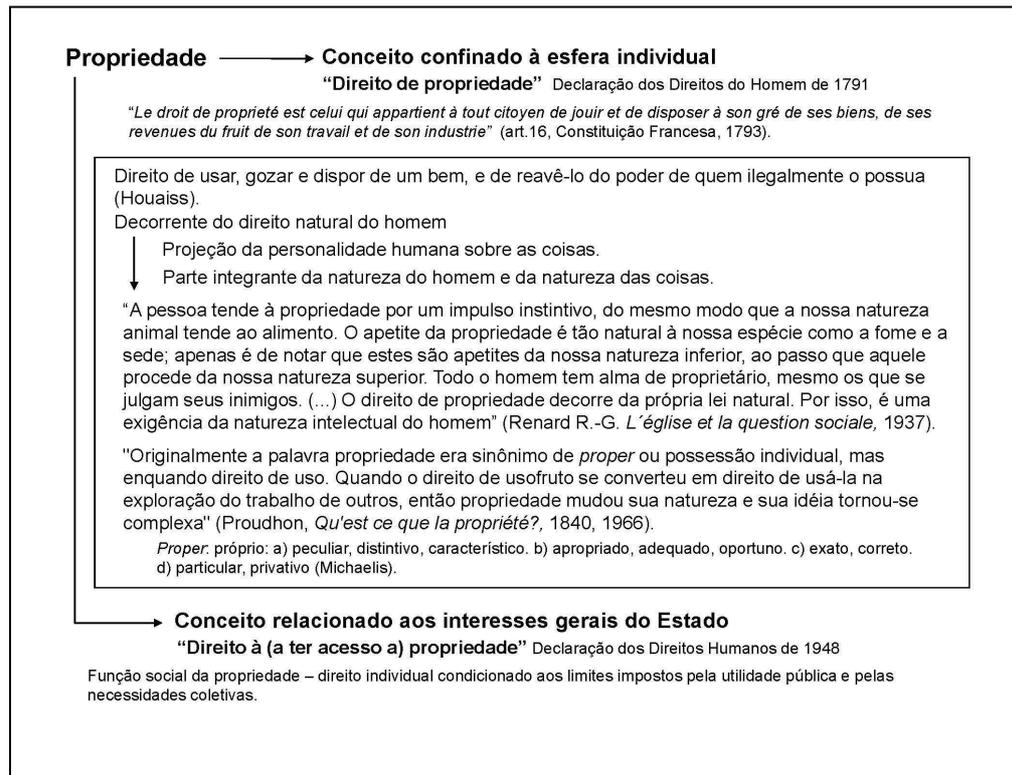
O ponto de partida são as proposições da noção elementar de propriedade nas culturas ocidentais, até a emergência do Cristianismo que, segundo COULANGES (1975), marca o fim das cidades históricas com a separação definitiva da religião com a organização do Estado. A indissociabilidade do poder religioso e

do poder político teria sido elemento característico e formador das instituições da cidade antiga.

Ainda que antecipado pelas leis e códigos que fundaram o direito romano e a instituição do poder municipal, o advento do Cristianismo estrutura paulatinamente o campo do Direito Civil no qual repousam os princípios da propriedade privada tal como reconhecida desde então.

Enquanto a propriedade nas sociedades clássicas era elemento integrador da religião, da família, das cidades e do Estado, e inexistia segundo a noção contemporânea de propriedade privada, no período moderno é a instituição fundamental da organização social, econômica, política, cultural, como também do próprio Estado. A noção de propriedade privada tornou-se naturalizada, adquirindo o *status* de categoria estruturante da organização do Estado, do espaço e da sociedade.

O primeiro homem que, depois de cercar um pedaço de terra, atreveu-se a dizer: "isto é meu" e encontrou gente simples o suficiente para acreditar nele é o real fundador da sociedade civil. Quantos crimes, guerras, assassinatos, quantas misérias e horrores à raça humana poderiam ter sido evitados se alguém diante daquela cerca ou fosso tivesse gritado para seus companheiros: "cuidado com este impostor, vocês estarão perdidos se esquecerem que os frutos da terra pertencem a todos e que a terra não pertence a ninguém". (J. J. Rousseau. Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens, 1775, 1994)



Quadro 1. Propriedade e organização local do território municipal.
Fonte: Legislação Urbanística: anotações de aula (SILVA NETO, 2011)

No caso brasileiro, a constituição da propriedade privada no direito municipal dá-se em lenta dissociação entre o que se definirá, particularmente após a Constituição de 1824, como propriedade privada e a propriedade do Estado, esta condicionada pelo bem comum. Isto é, pelo que a Câmara Municipal institucionaliza como propriedade sujeita a regulação do interesse comum dos cidadãos, o que não compreendia a todos, mas àqueles com direito ao voto (SILVA, 1984).

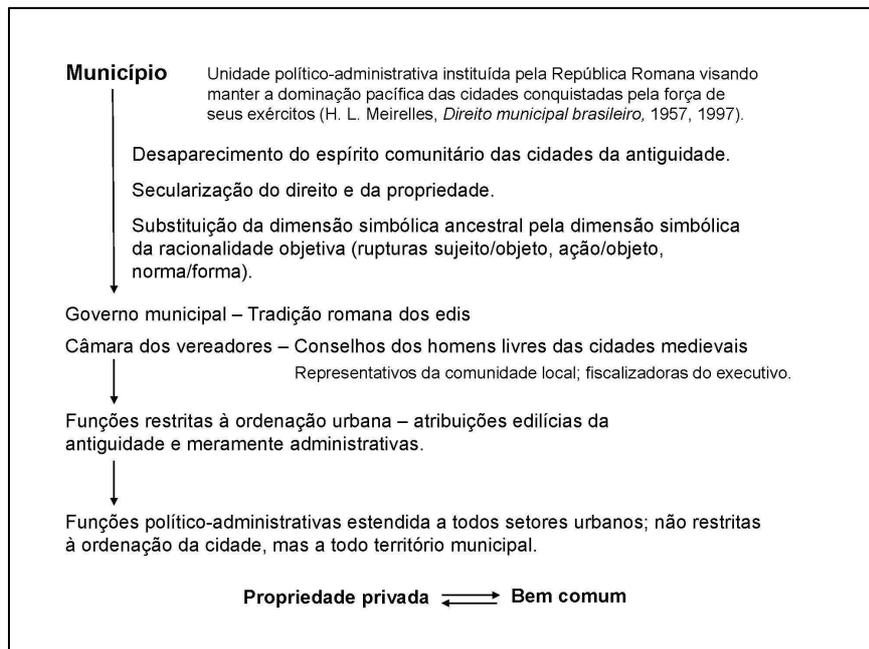
Do século XVIII à atualidade houve uma evolução no sentido de propriedade que resume, no mínimo, dois mil anos da história das culturas ocidentais. A ideia contemporânea de propriedade vigente no Brasil, aquela relacionada ao cumprimento de sua função social, representa um ápice que pode resgatar sentidos ancestrais da propriedade como elemento integrador do plano da existência social, elo que associa os homens ao território e à possibilidade de exercício da cidadania concreta.

Parênteses. O ponto de partida daquela possibilidade é o plano da existência individual e social praticada no território concreto, que, por excelência,

realiza-se na escala do lugar. Isto é, lugar como dimensão espacial indissociável das demais dimensões (estadual, nacional, global) – como elemento da formação socioespacial (SANTOS, 1982, p. 9-27). Lugar, como plano da organização política local no território, como expressão territorial da municipalidade onde se realiza a instituição da cidadania como direito ao lugar.

Daí a imposição de certa hibridização da propriedade privada com o interesse comum, que não necessariamente representa o interesse de todos, mas daqueles atores detentores de poder de barganha. A essência do patrimonialismo característico do Estado brasileiro reside nesta associação nefasta (FAORO, 2012) e que constitui o cerne da problemática urbana brasileira, particularmente no que diz respeito à habitação dos segmentos populares.

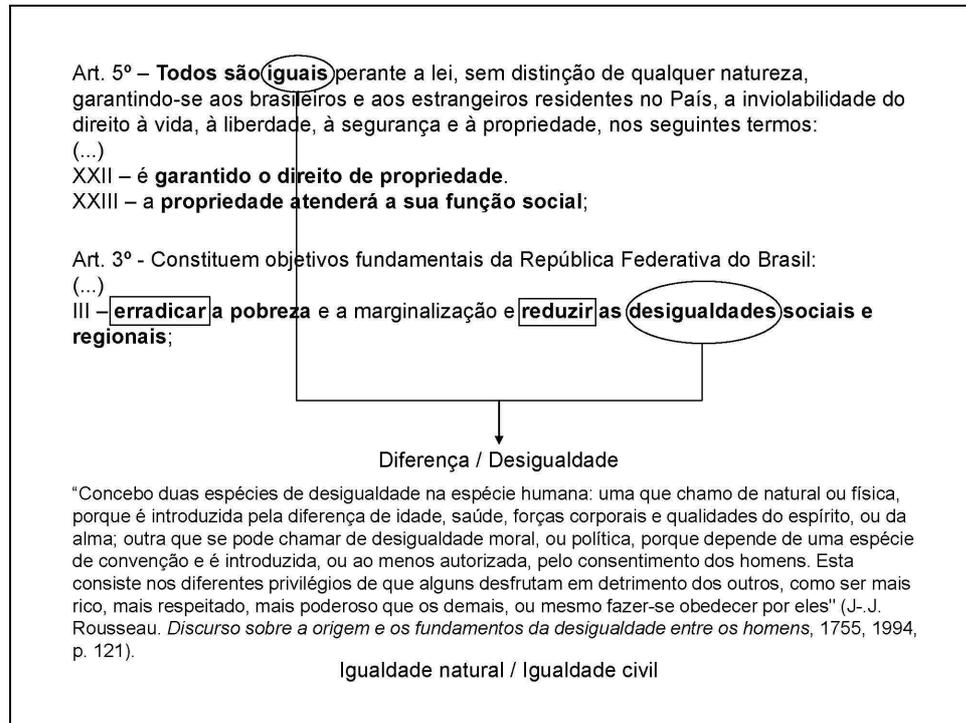
Disso provêm relações ideológicas que atrelam a organização espacial aos interesses municipais, ao “bem comum” (SILVA, 1984).



Quadro 2. Constituição da propriedade privada no Direito Municipal Brasileiro
Fonte: Legislação Urbanística: anotações de aula (SILVA NETO, 2011).

Em decorrência, é sobre o instituto da propriedade privada em que se fundam questões estruturais da cidade e, por conseguinte, dos temas fundamentais da prática e do pensamento urbanístico.

A propriedade privada está indissociavelmente atrelada à raiz de grande parte da questão urbana brasileira: as desigualdades, e de toda natureza. E há mais. Como discurso, estão presentes no centro da construção do Estado.



Quadro 3. Direito de Propriedade.

Fonte: Legislação Urbanística: anotações de aula (SILVA NETO, 2011).

Ademais, é de se registrar que a respeito de problemas tais como a desigualdade e a segregação socioespacial, a organização do espaço encerra, nos processos que o estruturam, uma dimensão ideológica extremamente eficaz (SILVA, 1984; VILLAÇA, 2001). Em princípio, uma possibilidade de explicitação dessa dimensão pode ser desenvolvida pela aceitação mais ou menos convencionalizada, ou, então, naturalizada, de que o espaço urbano admite a convivência entre situações e oportunidades de realização da vida radicalmente antagônicas (SANTOS, 1979, 1990).

De um modo ou de outro, o fenômeno que favorece a manutenção e o acirramento de assimetrias espaciais é, sem margem a dúvidas, a desigualdade socioespacial. O condicionamento da idéia de diferença natural à dimensão

ideológica da desigualdade social pode ser apontado como processo social enraizado na configuração cultural de sociedades como a brasileira.

A colonização ibérica, a mestiçagem, os processos econômicos que se sucederam explorando mão-de-obra abundante e desqualificada (GALEANO, 2007) são alguns dos fatores que facilitam a produção de uma matriz cultural relativamente pacificadora, mesmo em face de dilemas de “O país do carnaval”, primeiro romance publicado por Jorge Amado, em 1931.

Tanto que, o primeiro grande problema urbanístico é, justamente, o da habitação social (BONDUKI, 1998). Aliás, ainda hoje o é. Da criação do Banco Nacional da Habitação e do Sistema Financeiro da Habitação, em 1964, ao programa Minha Casa, Minha Vida, dos dias atuais, a variação no campo das estruturas de Estado, de gestão de recursos e execução de projetos, não é significativa.

As variações, aliás, podem ser consideradas até mais perversas no atual estágio em que se encontram os financiamentos para a habitação, especialmente após 2008 quando foi aprovado por meio da ação combinada do mercado imobiliário com o mercado financeiro (Sistema Financeiro de Imobiliário).

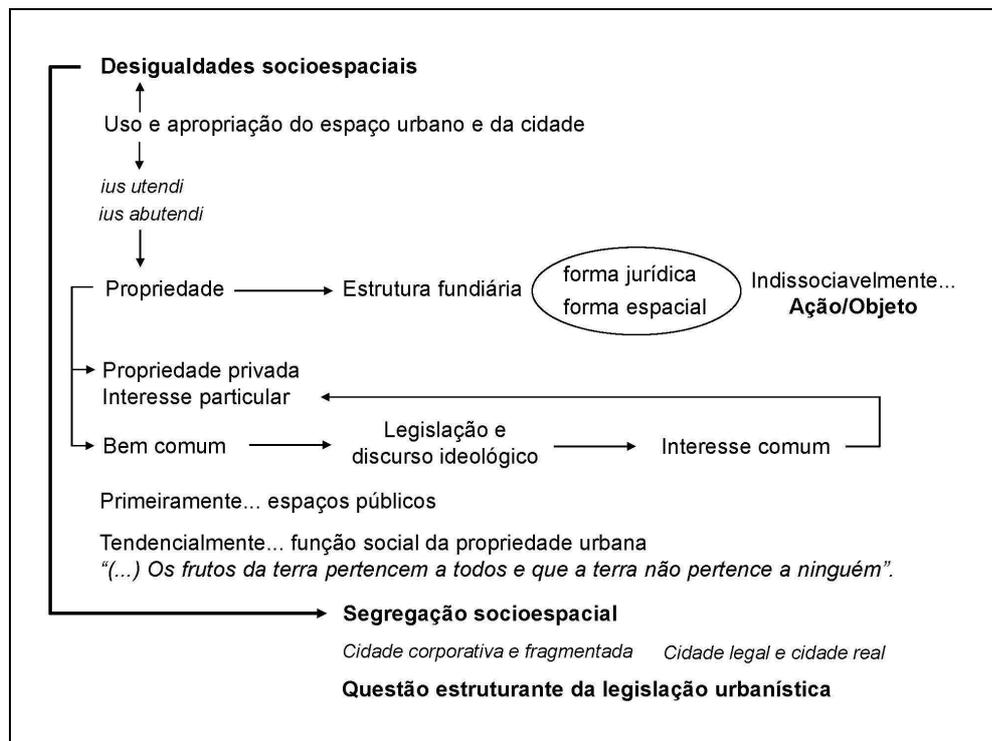
Há, portanto, crescente associação entre os projetos dos agentes hegemônicos do mercado globalizado, propriedade e, conseqüentemente, desigualdade e segregação socioespacial.

A explicação para a existência de tais relações pode ser, grosso modo, verificada pela desigualdade entendida como processo decorrente das disparidades sociais. Elas são oriundas da distribuição assimétrica de recursos e, por conseqüência, da propriedade, como valor de uso e como valor de troca – como direito ao lugar e como mercadoria. E o fenômeno não é recente, visto que a segregação socioespacial está situada no plano das contradições estruturais inscritas nas sociedades capitalistas contemporâneas.

À medida que as cidades desenvolvem-se, movidas pela dinâmica imobiliária e apoiadas em políticas urbanas conservadoras, a dinâmica da segregação socioespacial entra em cena para permitir o controle da produção do espaço pelo mercado e pelo Estado.

Correspondem às dimensões por meio das quais as camadas sociais de mais alta renda resguardam para si, no plano ideológico (VILLAÇA, 2009, p. 335 e 339), uma região de exclusividades (p. 326).

Daí porque a desigualdade e seu sucedâneo territorial, mais a segregação socioespacial, não poderem ser tratadas, apenas, em seus efeitos aparentes e sob o ponto de vista instrumental.



Quadro 4. Desigualdades socioespaciais.

Fonte: Legislação Urbanística: anotações de aula (SILVA NETO, 2011)

A segregação é o processo por meio do qual “a classe dominante controla o espaço urbano, sujeitando-o aos seus interesses” (*Id. ibid.*, p. 359). E dessa trama desponta a manifestação concreta da segregação sob a dialética da “metrópole corporativa e fragmentada” (SANTOS, 1990), da “cidade legal” e da “cidade real” (ROLNIK, 1997).

É também desse processo que se produzem os fundamentos, ou raízes da legislação urbanística, que, do ponto de vista estrutural, é impotente para lidar com a propriedade definida no campo do direito civil.

Em síntese, o processo geral relacionado à geração da desigualdade socioespacial (que legitima a desigualdade social enquanto desigualdade natural) inclui o uso e apropriação do espaço urbano. Por consequência, a desigualdade remete à propriedade e à estrutura fundiária, como também a segregação socioespacial enquanto questão central do urbanismo e de seu arcabouço normativo.

O “bem comum” passa a ser repositório do “interesse comum” à medida que a cidade se mercadoriza – associando ao valor de uso do solo urbano o valor de troca – especialmente quanto às infraestruturas, equipamentos e serviços (SILVA, 1984), razão pela qual se faz imprescindível a reflexão sobre a evolução da noção de direito de propriedade sob a perspectiva da história recente.

Dinâmicas dessa natureza apontam que, em princípio, há uma razão diretamente proporcional entre rendimento familiar e condições de ocupação dos domicílios: quanto maior o rendimento familiar, melhores as condições de ocupação dos domicílios. E, conseqüentemente, do atendimento social, do nível de escolaridade, acessibilidade e demais facilidades oferecidas pela vida urbana.

A figura 2 mostra uma representação possível da segregação socioespacial decorrente da dinâmica em Campinas, com manchas bem definidas onde se concentra a população com maior poder aquisitivo.

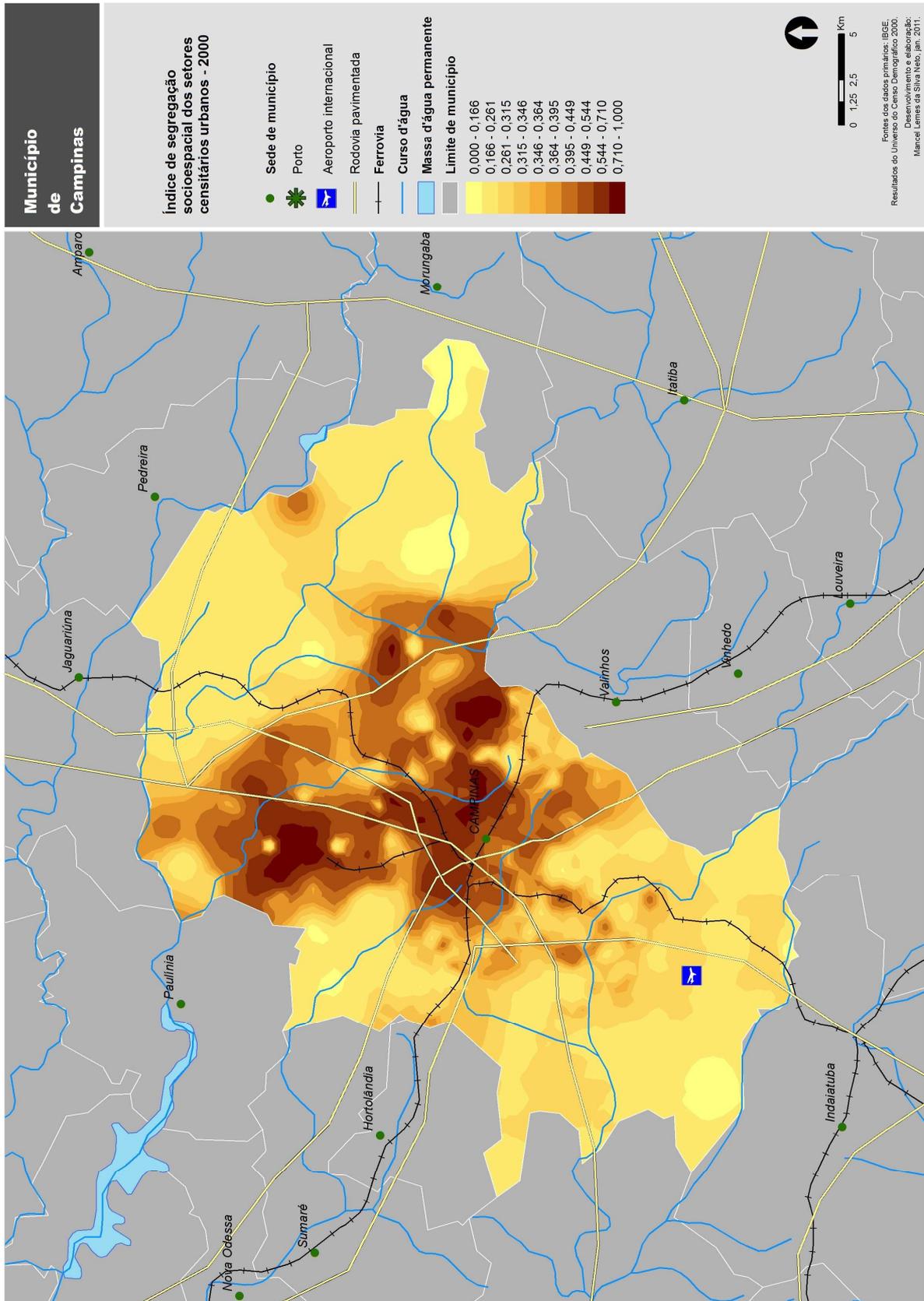


Figura 2. Índice de segregação socioespacial dos setores censitários – 2000 – Município de Campinas.
Fonte: (SILVA NETO, 2011).

No caso dessa dissertação, a análise não persegue o estudo da habitação, mas a propriedade como variável-chave para equacionamento da problemática urbana (Figura 3). Isto é, parte-se do pressuposto que a política urbana e, com ela, o urbanismo, devem superar o condicionamento promovido pela propriedade, como valor de troca, sob a pena de perenizar a desigualdade social, em especial quando traduzida pela dinâmica da segregação e, conseqüentemente, pelo enfraquecimento do direito à cidade e ao território.

Outra vertente analítica trata uma série temporal mais longa, que, em princípio percorrem as variáveis mencionadas na Figura 3, embora, por não estar atualizada, impede vislumbrar, por exemplo, as implicações do Movimento Nacional pela Reforma Urbana no capítulo da Política Urbana, na Constituição de 1988, no Estatuto da Cidade e, particularmente, na institucionalização da função social da propriedade.

Ainda com base nessa figura, pode-se perceber certa contemporaneidade da noção de propriedade privada no Brasil relacionada à idéia de patrimônio. Por hipótese, a institucionalização da propriedade privada, a partir da Constituição de 1824 e consolidada pela Lei de Terras de 1850, faz-se acompanhar de transformações que igualmente percorrem outras instâncias e/ou variáveis relacionadas à estrutura fundiária. Por exemplo, a evolução dos poderes municipais, dos sistemas normativos e dos contextos constitucionais. Entende-se, por conseqüência, a possibilidade de que a instituição da propriedade privada esteja revestida de natureza transitória, rumo à realização concreta de políticas territoriais francamente mais libertárias.

QUADRO COMPARATIVO DA EVOLUÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL						
PERÍODOS	FASES	ESTRUTURA FUNDIÁRIA			ARRANJOS TERRITORIAIS RELEVANTES	PODERES MUNICIPAIS
		Sistemas Fundiários	Noções de Patrimônio	Sistemas Normativo		
primitivo (até 1500)	...	inexistente	inexistente	inexistente	nações indígenas	inexistente
colonial (até 1822)	ocupação	sistema de concessão	patrimônio da Ordem de Cristo/ patrimônio religioso	cartas forais da Coroa/ cânones	capitanias hereditárias e as sesmarias	concelhos com jurisdição cível e criminal, funções executivas subalternas; inexistência do Município
	colonização		patrimônio religioso/ patrimônio da câmara	cartas forais da Igreja	províncias, o termo e o rossió; propriedade rural como base do "Município" colonial	câmaras municipais com níveis diferenciados de autonomia
imperial (até 1889)	(1824/ 1850)		patrimônio da câmara	deliberações da câmara municipal/ códigos de posturas	a cidade; parcelamento da terra e expansão urbana; cidade e vilas como base do Município	governo econômico e municipal, exercício de funções municipais, aplicação de posturas, com pouca autonomia
	(1835/ 1891)	patrimônio particular		o loteamento	a prefeitura municipal, com poderes administrativos limitados	
republicano (desde 1889)	(1891/ 1934)	sistema de propriedade	patrimônio particular e patrimônio da União, dos Estados e dos Municípios	escrituras cartoriais e concessões/ códigos de obras e de posturas/ regulamentação fundiária urbana/planos de infraestrutura	os Estados-membros e os Municípios/ as Grandes Regiões	Municípios constituídos sem autonomia política e financeira
	(1934/ 1937)					Municípios constituídos com prerrogativas políticas e financeiras relativamente autônomas
	(1937/ 1946)					Municípios constituídos segundo princípios constitucionais de autonomia
	(1937/ 1946)			Municípios constituídos apenas com funções deliberativas próprias		
	(1946/ 1967-1969)			Municípios constituídos com poderes político, administrativo e financeiro autônomos		
	(1967/ 1988)			Municípios constituídos com poderes político, administrativo e financeiro controlados		
	desde 1988			Municípios federados como "entidades políticas e administrativas de terceiro grau"/autonomia política, e financeira/ leis orgânicas municipais		

Silva Neto, Manoel Lemes da. O lugar e a globalização: reflexos e tendências de evolução do sistema fundiário no Brasil. Monografia apresentada para a disciplina *Apropriação da terra e trama urbana no Brasil (AUH-827)*. Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, jul. 1993.

Figura 3. Quadro Comparativo da Evolução Fundiária no Brasil.
Fonte: (SILVA NETO, 1993).

As implicações do Movimento Nacional pela Reforma Urbana na redação do capítulo da Política Urbana na Constituição de 1988, no Estatuto da Cidade e, particularmente, na institucionalização da função social da propriedade urbana são novidades recentíssimas. Entre elas torna-se possível dissociar o “direito ao chão” do “direito ao teto”, promover alterações na forma e no conteúdo da cidadania, especialmente no que diz respeito à realização da cidadania plena associada à noção de propriedade de imóvel urbano. No entanto, essa diferenciação de dimensões é mais oportunisticamente associada pelo mercado da habitação do que propriamente como política de Estado.

Por fim, a associação entre a problemática urbanística e a propriedade, como raiz responsável por grande parte dessa questão, conduz a seguinte formulação. O tema da propriedade privada se institui no campo do direito civil. O direito urbanístico funda-se no campo do direito administrativo.

Portanto, as questões decorrentes da propriedade privada, especialmente o fenômeno da desigualdade social e a dinâmica da segregação socioespacial, não podem ser integralmente contempladas pelos instrumentos urbanísticos.

Há que se mobilizar o direito civil para atingir a origem das desigualdades entre homens: a propriedade (ROUSSEAU, (1755) 1994). O principal entrave para a concretização de metas dessa natureza está, paradoxalmente, presente na própria constituição da cidade, ela em si compreendida como um lugar que, por excelência, encerra o processo de segregação socioespacial.

Desde a formação das cidades políticas, há dois mil e quinhentos anos, até o momento atual, a cidade traduziu a segregação socioespacial. Primeiramente, porque era lugar de encontro exclusivo dos grupos sociais dominantes. Depois, por encerrar, em seus limites, lugares diferenciados de produção e consumo e, por conseguinte, por segmentos sociais igualmente diferenciados.

A cidade, como fato histórico (COULANGES, 1975), e a constituição da sociedade urbana, concomitante à industrialização na Europa ocidental, atribuem à noção de urbano, de espaço “urbano”, a possibilidade discursiva relacionada à planificação como técnica de controle social (PEREIRA, *op. cit.*).

2. Sobre a planificação e a história da cidade

Karl Mannheim, em *Man and society in an age of reconstruction* (Routledge & Kegan Paul, Londres, 1940, *apud id. Ibid*), fundamenta a noção de controle enquanto manipulação de técnicas sociais, compreendendo “todos os métodos ou procedimentos de influenciar o comportamento humano, tenham função conservadora ou inovadora” (*Id. ibid.*, p.14).

Por isso a insurgência da planificação no Estado moderno, que, diferentemente da urbanística *stricto sensu*, da “arte urbana” (HAROUEL, 1990, p. 7), distanciou-se da interferência direta na materialidade prática da cidade, produzindo a dicotomia entre a vida urbana praticada socialmente na cidade e o discurso do plano, que não necessariamente produz, como efeito, territorialidades concretas.

Por estar entremeado pelo próprio urbanismo, o enfoque dado à história da cidade após o século XVI, pode ser interpretada a luz da organização do espaço, porém do ponto de vista metodológico. Entendeu-se, aqui, que a questão central da história urbana recente, mais do que a compreensão dos fatos e a sucessão dos períodos, está situada em torno do método pelo qual a cidade é apreendida pelo urbanismo.

As principais características e diferenciações do pensamento urbanístico foram, em grande medida, definidas por visões particulares a respeito do mesmo fenômeno: a cidade industrial (CHOAY, 2010).

Em relação às dificuldades relacionadas à busca das explicações sobre a organização espacial das cidades, Henri Lefebvre apontava o perigo das “abordagens parcelares das ciências da realidade social” (1967, p. 38-41) e dos “urbanismos” (p.42-45). As primeiras, impedidas de reconstruir, pelos métodos parciais, a totalidade do fenômeno urbano. Quanto aos urbanistas, com o apanágio da funcionalidade e da razão tecnocrática, afastavam-se da realidade compreendida como prática social. Para Lefebvre, somente a filosofia poderia elaborar as sínteses capazes de traduzir o significado da cidade, enquanto ciência e enquanto prática social (p. 93).

A “morfologia material” e a “morfologia social” impõem uma releitura da cidade que, do ponto de vista do método, está longe de ser alcançada. Isso porque a cidade não se resume às formas. Ela também compreende as instituições e as relações que a representam. Em consequência, a dimensão “prático-sensível, arquitetônica” de que falava Lefebvre, deve ser analisada em sincronia com o “urbano”, isto é: “realidade social composta de relações a serem concebidas, construídas ou reconstruídas pelo pensamento” (p. 49-50).

Historicamente, o risco da reconstrução do sentido e noção do que venha a ser cidade está constantemente presente, na medida em que tais noções, ou ideias que se produzem a seu respeito, favorecem ideologias que a afastam da realização plena da dimensão humana da cidade, que é um tema central. Também há mais o seguinte. A generalização do tratamento histórico sob a perspectiva evolucionista reduz a explicação da cidade como lugar privilegiado para a observação da divisão do trabalho, das contradições e das lutas de classes. Daí a razão para se observar as cidades perseguindo sínteses capazes de, num só golpe, entrever a “cidade”, como produção material da sociedade, e do “urbano”, como produção social de valores e de relações entre valores. Torna-se, assim, possível compreender os rumos tomados pela cidade, pelo urbanismo e, especialmente, como uma coisa e outra, isto é, como as inter-relações cidade-urbanismo organizam-se em torno da idéia planificadora se organiza em torno de uma idéia unificadora: a propriedade privada. Quando define o urbanismo como projeto da sociedade burguesa, a reflexão de Carlo Aymonino (1987) caminha nessa direção.

Mencionado anteriormente, a propriedade privada corresponde a um estágio dessa categoria, a propriedade, que se encontra indissociavelmente relacionada às desigualdades e, em particular, à segregação socioespacial, frequentemente vista como uma fatalidade, a começar pela atual Constituição Federal.

O artigo 5º menciona que todos são iguais perante a lei. O artigo 3º, que disciplina sobre os objetivos da República, estipula a intenção de erradicar a pobreza, mas no limite em que couber à redução das desigualdades sociais e regionais (inciso III).

Embora, do ponto de vista jurídico, seja compreensível a dualidade dos sentidos, no senso comum tal verdade pode ser traduzida do seguinte modo: somos iguais, mas até certo ponto. E o que e quem mensura tal ponto?

No presente período histórico, e no contexto brasileiro, a relação entre o urbanismo planejador e a produção do espaço urbano tem apresentado avanços quanto à questão. A proposição de políticas que prevêm instrumentos que visam à gestão participativa da cidade, a integração dos agentes responsáveis pela produção do espaço urbano, a justiça social, o direito intergeracional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, etc., estão entre as ações que visam à garantia ao direito à cidade contemplada, especialmente, pelo Estatuto da Cidade.

Ainda que haja uma distância considerável entre a idealização da lei e sua concretização, é inegável a ampliação dos direitos sociais.

a) Espaço urbano e ambiente, uma interpretação contemporânea do direito à cidade

A Constituição Federal relativiza o direito antes absoluto da propriedade e determina que o mesmo deva ser exercido em consonância com a sua função social. Por desdobramento, o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana, dispõe que essa política tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana (art. 2º), mediante diretrizes gerais, tais como o da “garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” (inciso I)³.

³ Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; [...].

Com a edição do Código Civil de 2002, a disciplina do direito de propriedade também evoluiu, devendo ser exercido de acordo com as finalidades econômicas e sociais e de modo a preservar o meio ambiente (art. 1.228)⁴.

Esses aspectos buscam delimitar a mensuração do ponto de vista jurídico no campo do direito civil. Entretanto, no campo de atuação do Estado – matéria do Direito Administrativo –, a instrumentalização de políticas para a consecução desses fins sociais – por exemplo, na elaboração dos Planos Diretores e nas ações visando sua implementação –, pode-se dizer que até o momento os resultados são superficiais e sua aplicação ainda é motivo de confusões, gerando, desse modo, insegurança jurídica.

Repete-se, assim, todo um processo historicamente conhecido de regulamentação das leis, que é moroso e contraditório. Um exemplo é a fundação do direito de propriedade instaurada na Constituição Imperial de 1824 e regulamentada na Lei de Terras de 1850. Pode-se dizer sem margem a dúvida, que o assunto foi apenas definido com a edição do Código Civil de 1917, e, mesmo assim, pleno de lacunas jurídicas, tais como a concessão do direito real de uso.

No caso dos processos de produção das cidades ditada pela dinâmica do mercado imobiliário, por exemplo, como também os temas que envolvem a crise urbana e ambiental contemporânea, o fato de terem sido problematizados no passado recente, é indício de um longo processo ainda por se percorrer, em particular no campo jurídico.

⁴ Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

§ 1º **O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.**

§ 2º **São defesos os atos que não trazem ao proprietário qualquer comodidade, ou utilidade, e sejam animados pela intenção de prejudicar outrem.**

§ 3º O proprietário pode ser privado da coisa, nos casos de desapropriação, por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, bem como no de requisição, em caso de perigo público iminente.

§ 4º O proprietário também pode ser privado da coisa se o imóvel reivindicado consistir em extensa área, na posse ininterrupta e de boa-fé, por mais de cinco anos, de considerável número de pessoas, e estas nela houverem realizado, em conjunto ou separadamente, obras e serviços considerados pelo juiz de interesse social e econômico relevante.

§ 5º No caso do parágrafo antecedente, o juiz fixará a justa indenização devida ao proprietário; pago o preço, valerá a sentença como título para o registro do imóvel em nome dos possuidores. (sem grifos no original).

O direito à cidade agora também é sinônimo de direito ao meio ambiente urbano e à sadia qualidade de vida. Atrela-se direito político de fazer-se representar democraticamente ao direito objetivo de usufruir da natureza saudável que conta com parâmetros de monitoramento de qualidade rigorosamente definidos do ponto de vista técnico. Junta-se certa intangibilidade do direito político à materialidade do direito ambiental.

Também desse ponto de vista há a presença da planificação, ou seja, da técnica de controle social, na medida em que, também nesse caso, há necessidade do controle em decorrência de questões estruturais até agora intransponíveis: o direito de propriedade e a relação que há entre esse direito e a desigualdade social.

O direito à cidade e a justiça ambiental são conceitos cada dia mais indissociáveis. E o problema, em princípio, volta a ser o que acompanha a formação da sociedade civil desde o século XVII (ROSSEAU): a propriedade. Propriedade urbana, propriedade de coisas, propriedade ambiental... cujo princípio é regrado no campo do direito civil, no que tange às relações sociais, e pelo direito administrativo, naquilo que diz respeito a regulamentação das instituições do Estado.

b) Direito administrativo e direito urbanístico: aproximações e tendências

Hely Lopes Meirelles define o direito administrativo como um “conjunto harmônico de princípios jurídicos que regem os órgãos, os agentes e as atividades públicas tendentes a realizar concreta, direta e imediatamente os fins desejados pelo Estado” (1994, p. 29-30); ou seja, conjunto de princípios que tem como objetivo disciplinar as atividades do Estado para um “eficiente funcionamento da Administração Pública” (MEIRELLES, 1994, p. 30). E mais. Alerta sobre a forte influência histórica do direito civil sobre o direito administrativo e que a carência de estudos administrativos e a aplicação de princípios do direito civil ao público pode

distorcer ou causar decisões equivocadas aos fins do Estado⁵.

Ao Estado foi delegada a função de administrar a vida pública e de garantir o direito às cidades e a sadia qualidade de vida a todos os cidadãos; entretanto, ao invés do que se esperava, o século XX assistiu, com a crise do *Welfare State*, o surgimento do Estado Mínimo que representou em última análise o encolhimento da ação do Estado diante aos agentes hegemônicos, à globalização.

No que interessa ao objeto de estudo dessa dissertação – questões estruturais da cidade – tal esvaziamento, que significa também a retração do atendimento social por parte do Estado e sua conseqüente privatização num contexto de país de economia dependente, faz-se acompanhar pela urbanização galopante.

A figura 4 indica o fenômeno que se intensifica particularmente a partir dos anos 1970, caracterizando a expansão do meio técnico-científico-informacional. Cabe observar como indício do fenômeno a ultrapassagem da urbanização do Centro-Oeste da média da urbanização brasileira. Em 1980 o grau de urbanização no Brasil foi de 68%, enquanto no Centro-Oeste foi de 71%. Isso não significa apenas a urbanização como fenômeno social, como também a agudização dos problemas relacionados à administração pública e aos conflitos entre o direito administrativo e o direito civil, trazidos pela valorização fundiária e a transformação da utilização da terra rural em monoculturas, como também pela expansão do mercado imobiliário urbano.

Essa é uma particularidade do fenômeno. O gráfico, no entanto, aponta que a sociedade brasileira está se estabilizando com grau de urbanização

⁵ Com o Direito Civil e Comercial as relações do Direito Administrativo são intensíssimas, principalmente no que se refere aos contratos e obrigações do Poder Público com o particular. A influência do Direito Privado sobre o Direito Público chega a tal ponto que, em alguns países, aquele absorveu durante muito tempo o próprio Direito Administrativo, impedindo sua formação e desenvolvimento, como agudamente observou Dicey no Direito anglo-norte-americano. Mas é inevitável essa influência civilista, já pela antecedência da sistematização do Direito Privado, já pela generalidade de seus princípios e de suas instituições, amoldáveis, sem dúvida, a todos os ramos do Direito Público. Muitos institutos e regras do Direito Privado são adotados no campo administrativo, chegando, mesmo, o nosso Código Civil a enumerar entidades públicas (art. 14), a conceituar bens públicos (art. 66), a dispor sobre desapropriação (art. 1.150), a prover sobre edificações urbanas (arts. 572 a 587), afora outras disposições endereçadas diretamente à Administração Pública. Entre nós, País carente de estudos administrativos, a aplicação de princípios civilistas ao Direito Público tem raiado pelo exagero e causado não poucos erros judiciários nas decisões em que é interessada a Administração nos conflitos com o particular, merecendo a justa crítica de Bilac Pinto contra “essa imprópria filiação doutrinária das decisões jurisdicionais em matéria administrativa. (MEIRELLES, 1994, p. 33).

semelhante ao da região mais urbanizada do Brasil, São Paulo e RMSP, indicando que as tensões e conflitos entre os campos jurídicos aumentam como também entre os agentes públicos representativos dos segmentos sociais menos privilegiados e os agentes hegemônicos. Daí o fato da planificação na história recente da cidade ter que debruçar-se analiticamente sobre o tema que talvez seja um dos mais desafiadores a serem enfrentados pela sociedade contemporânea no Brasil.

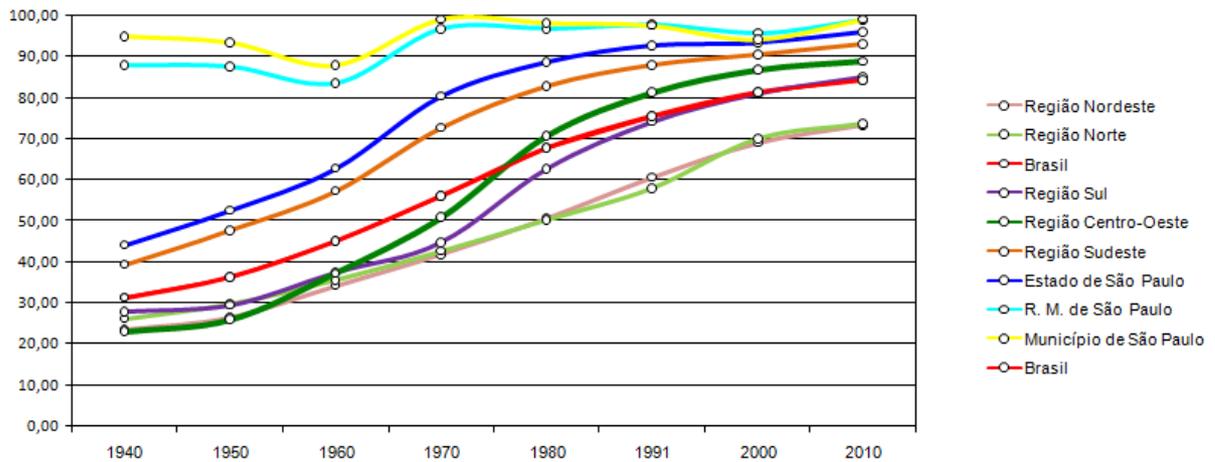


Figura 4. Grau de urbanização – 1940/2010. Fonte dos dados primários: Censos Demográficos, IBGE.

Fonte: Anotações de aula (SILVA NETO, 2013).

Davis (2006) denominou o fenômeno como “superurbanização”, ou seja, aquela impulsionada pela reprodução da pobreza e não mais pela oferta de empregos. A cidade passa a representar um cenário do inferno, onde grande parte da população, não tendo lugar no sistema econômico vigente, passa a reinventar o seu cotidiano de maneira avessa ao que pretendiam as normas urbanísticas da cidade formal.

Assim, se o sistema de propriedade e, nele, a fundação da propriedade privada é tão frágil e recente, indaga-se se não seria mais correto pensar que ela pode ser suplantada, especialmente para resolver o direito urbanístico.

A junção desses elementos representa algumas pistas que revelam a necessária evolução da noção de propriedade, tornando-a mais autônoma em relação às forças do mercado e dos projetos hegemônicos; por outro urbanismo que privilegie muito mais o valor de uso que o valor de troca (SIGNORELLI, 2011). E nesse ponto uma questão estrutural fica claramente exposta: o conceito de

propriedade deverá evoluir para haver esperança, para garantir o direito intergeracional ao futuro e à efetiva observação dos preceitos de existência para as presentes e futuras gerações.

Lovelock (2006), falando sobre o uso da tecnologia e inventividade na construção histórica de nossa sociedade, apresenta uma versão naturalizada da crise ambiental contemporânea, que tem, sabemos, uma motivação fundamentalmente política, mas que não deixa de apontar o cenário que ele nos desenha como uma perspectiva a cada dia mais irreversível.

As poucas coisas que sabemos sobre a reação da Terra à nossa presença são profundamente perturbadoras. Ainda que cessássemos neste instante de arrebatrar novas terras e águas de Gaia para produção de alimentos e combustíveis e parássemos de envenenar o ar, a Terra levaria mais de mil anos para se recuperar do dano já infligido, e talvez seja tarde demais até para essa medida drástica nos salvar. A recuperação, ou mesmo a redução das conseqüências de nossos erros passados, demandará um extraordinário grau de esforço internacional e uma seqüência cuidadosamente planejada para substituir o carbono fóssil por fontes de energia mais seguras. Como uma civilização, podemos nos comparar a um viciado que morrerá se continuar consumindo a droga ou se tentar uma retirada brusca. **Chegamos à nossa desordem atual por meio de nossa inteligência e inventividade.** O processo pode ter começado até 100 mil anos atrás, quando começamos a atear fogo às florestas como uma forma preguiçosa de caça. Havíamos deixado de ser apenas mais um animal e começado a demolição da Terra. Somos uma espécie equivalente àquela dupla esquizóide do romance de Stevenson O médico e o monstro. **Temos a capacidade de destruição desastrosa, mas também o potencial de edificar uma civilização magnífica. O monstro nos levou a usar mal a tecnologia; abusamos da energia e superpovoamos a Terra, mas não é abandonando a tecnologia que sustentaremos a civilização.** Pelo contrário, temos de usá-la sabiamente, como faria o médico, tendo em mira a saúde da Terra, na a de pessoas. Daí ser tarde demais para o desenvolvimento sustentável; precisamos é de uma retirada sustentável (LOVELOCK, 2006, p. 19 e 20). (Grifou-se)

É por conter essencialmente um conteúdo político que as principais questões estruturais da sociedade contemporânea no Brasil orbitam na esfera do direito civil. Assim como os direitos que as minorias a cada dia vêm conquistando para fazerem-se representar democraticamente, o conceito de propriedade, sob o ponto de vista do direito urbanístico, também deverá perseguir rupturas com o legado patrimonialista gerador de assimetrias sociais, assim como da “metrópole corporativa fragmentada” (SANTOS,1990) que socializa os custos e privatiza os benefícios. Dessa forma, negaríamos aos que se beneficiam dessas distorções para

garantir o direito à propriedade conforme os preceitos de sua função social e não pautados pelo direito particular intrínseco à natureza especulativa do capitalismo em qualquer uma de suas versões. Da origem do capitalismo decorrente da acumulação primitiva do capital à versão da reestruturação produtiva atualmente difundida, em todas as etapas, o capitalismo oculta uma contradição perversa entre os proprietários dos meios de produção e os que não têm outra alternativa que não seja vender seus “braços fortes” (GALEANO, 2007).

O processo histórico é também processo social. O espaço é uma categoria que se expressa como produção histórica e social, daí sua natureza dinâmica que apresenta num determinado período histórico, as pré-condições que farão acontecer o período que o sucederá.

Atreladas à noção elementar de função social da propriedade, há um conjunto importantíssimo de modernizações normativas no campo do direito administrativo e que emanam de conquistas adquiridas no campo do direito administrativo.

O movimento pela reforma urbana, em plena ditadura militar no Brasil, foi um movimento civil e um movimento urbanístico, em torno da justiça social e da garantia do direito à cidade. Daí decorreram avanços relevantes, tais como o instituto do solo criado e suas conseqüências expressas no direito de superfície, no atrelamento do coeficiente de aproveitamento do solo ao estoque de terras e à capacidade de suporte das infraestruturas urbanas, a transferência do potencial adicional construtivo, entre outros instrumentos urbanísticos surpreendentemente revolucionários se levada em consideração a legislação urbanística praticada anteriormente desprovida, que era, de quaisquer mecanismos controladores do mercado imobiliário.

Se essas transformações tornaram-se possíveis em um intervalo de tempo relativamente curto como o foi o da transição do período militar para a democratização brasileira no século XX, não seria possível supor que a propriedade privada possa ser abolida e que haja uma ruptura rumo a uma concepção socialista da propriedade do solo urbano? Não seria possível colocar em prática no Brasil regulamentações urbanístico-civis em que a propriedade do solo urbano é uma prerrogativa quase que exclusiva do Estado que, por sua vez, patrocina a concessão

do direito real de uso aos cidadãos para que tenham atendidas suas necessidades de moradia a exemplo da Holanda, da Inglaterra, da França, entre outros? Já que o direito urbanístico não tem competência e atribuição para resolver e equacionar a tensão entre propriedade e desigualdade, porque não se transfere tal problemática para o campo do direito civil e não administrativo, que sabidamente é o único com a virtude de tratar de questões estruturais como essas?

E há mais o seguinte. Com o recrudescimento da desigualdade sócio espacial e a tendência de que o processo de urbanização acelere-se, as condições objetivas da vida e da prática social nas cidades também tendem a agravar-se e ao que tudo indica relacionado ao fato de que as cidades representem muito mais o projeto dos agentes hegemônicos do que um projeto para o espaço do homem.

Em nosso mundo de hoje, quando, mais do que nunca, os objetos medeiam às ações, as grandes cidades freqüentemente nos aparecem como monstruosas, intratáveis, ameaçadoras da integridade social e individual, pelo fato de que elas separam em lugar de unir e nos deixam a impressão de que empobrecem a vida cotidiana ao invés de melhorá-la (SANTOS, 1990, p. 9).

Em resumo. Com vistas à discussão de que:

1. O processo estrutural de concentração de renda, histórico e socialmente produzido, constitui-se o processo central envolvido na dinâmica da segregação sócio-espacial, e, conseqüentemente, variável chave do equacionamento político da problemática urbana.

2. O equacionamento da problemática urbana depende da ação política dos agentes sociais e públicos, que não pode confundir-se com a gestão.

3. No Brasil e em contextos semelhantes, a incorporação da problemática contemporânea no discurso da arquitetura, do urbanismo e do planejamento, enfim, em disciplinas relacionadas à planificação e ao projeto, passam necessariamente pelo tema que envolve a propriedade privada e as relações que tais fatores estabelecem com o direito à cidade.

Conclui-se que o direito urbanístico, definido na esfera do direito administrativo, não pode abarcar os fundamentos da propriedade privada, que está assentada em bases mais amplas, estruturais, como o direito civil.

Essas tendências representam forças ativas da sociedade com grande poder de territorializarem-se, mas que, entretanto, ainda enfrentam sérios entraves à concretização dos projetos a elas relacionados devido ao gigantesco poder de barganha política e financeira dos projetos da globalização. Essa limitação é vital para a realização da cidadania no sentido largo. Os projetos hegemônicos apresentam-se como fossem o projeto de todos. Os grandes eventos internacionais que estão acontecendo no Brasil de hoje e que fazem a fortuna de poucos, tornam-se bandeiras coletivas defendidas pela maioria. Esse é um exemplo de um mal que ainda pode ser evitado.

O humanismo concreto (RIBEIRO, 2005) abre espaço para movimentos insurgentes e novos diálogos socialmente praticados, especialmente pelos segmentos populares em busca de respostas estruturantes, de outro período histórico, que pode ser portador das pré-condições históricas necessárias à ruptura da noção de propriedade.

3. Sobre a insuficiência da prática gestonária na condução da coisa pública

Hely Lopes Meirelles define política do seguinte modo.

A conceituação de Política tem desafiado a argúcia dos publicistas, sem colher uma definição concorde. Para uns, é ciência (Jelinek e Brunialti), para outros é arte (Burke e Schaeffle). A nosso ver, não é ciência e nem arte. É a forma de atuação do homem público quando visa a conduzir a Administração a realizar o bem comum. A Política, como forma de atuação do homem público, não tem rigidez científica, nem orientação artística. Rege-se – ou deve reger-se – por princípios éticos comuns e pelas solicitações do bem coletivo. Guia-se por motivos de conveniência e oportunidade do interesse público, que há de ser o seu supremo objetivo. [...] A Política não se subordina aos princípios do Direito, nem se filia a esse ramo do saber humano, embora viceje ao lado das Ciências Jurídicas ou Sociais, porque estas é que lhe propiciam melhor campo de atuação (1994, p. 34-35).

Segundo MORIN (1997), a política continua a ser a arte de governar, mas teve seu campo demasiadamente aumentado e fragmentado, sob problemas e domínios múltiplos como a responsabilização pelo econômico, a responsabilização

pelas necessidades e problemas sociais, sistema educacional, pela cultura e pelo lazer, como também diante aos problemas vitais – fome, demografia, flagelos naturais, defesa do meio ambiente natural, vida e morte, etc.

[...] A despolitização da política, que se autodissolve na administração, na técnica, na economia, no pensamento quantificante (sondagens, estatísticas). [...] A política em migalhas perde a compreensão da vida, dos sofrimentos, dos abandonos, das solidões, das necessidades não quantificáveis. Tudo isso contribui para uma gigantesca regressão democrática, os cidadãos são excluídos dos problemas fundamentais da cidade (1997, p. 22).

As referências apontam a mesma direção. O exercício político no mundo contemporâneo retrai-se, pelos motivos indicados pelos autores, para servir de base de sustentação de discursos e de negociações favoráveis aos agentes políticos que geralmente também representam os agentes econômicos. Economia e política na contemporaneidade são categorias que se confundem, na prática social, pela presença de um mesmo indivíduo que ora se desloca da esfera econômica, ora da política.

Se isso ocorre e ocasiona a redução do papel da política, reforça, por outro lado, a importância da gestão como prática herdeira e em muitas vezes substituta da política que não poderia deixar-se relegar ao segundo plano em face do escopo das decisões aí envolvidas. Um exemplo refere-se justamente à relação moradia e propriedade. Como equacionar no sistema de mercado a moradia como direito se ela constitui-se um “bem de consumo durável” mercadorizado? Apenas a decisão política tem o condão de estabelecer uma ordem autônoma capaz de abranger a totalidade das relações sociais e, em especial, da ordem econômica e da política pública.

Outra consequência desse fenômeno, isto é, a diminuição da envergadura da ação política, atinge diretamente a constituição do próprio Estado e todas as demais instâncias que, de modo direto ou indireto, representam “agências de controle” (PEREIRA, 1970). A planificação está entre elas e talvez seja a que mais se resente da perda de autonomia do poder decisório.

O enfraquecimento da concepção ideológica do planejamento inicia-se nos anos 1970, com a crise do petróleo e do sistema capitalista mundial, quando o

Estado do bem estar social foi abalado, possibilitando, repita-se, a difusão das correntes ideológicas neoliberal pela implementação do modelo baseado em concepções do “Estado Mínimo” e “Mercado Livre” (SOUZA, 2011). O quadro contextual instaurador desse fenômeno foi a Europa do século XX, como cenário de crises econômicas e da democracia, guerras e conflitos nacionalistas, como também de totalitarismos e de choque civilizacionais, estremecendo a própria natureza humana.

[...] Aqueles que só olham a história deste século em termos econômicos e industriais não vêem que a vontade da nação obedece também – e por vezes principalmente – a necessidades mitológicas, religiosas, comunitárias que excedem a vontade de industrialização. Esquecem as paixões humanas, as loucuras coletivas da nossa História (MORIN, 1997, p. 18).

As implicações advindas da esfera política no processo de urbanização dizem respeito particularmente à relativa perda de sentido da prática planificadora como instrumento importante de viabilização dos projetos dos segmentos sociais menos favorecidos, os segmentos populares. Em princípio, essas alterações fazem-se acompanhar de conceitos tais como, reestruturação econômica, reestruturação urbana, que no caso desta última ressalta as particularidades da urbanização e da ampliação dos desafios das políticas públicas territoriais.

Sinalizando a emergência dessas questões, o livro de Valladares e Preteceille (1990), publicado por ocasião da Conferência Reestruturação Urbana: Tendências e Desafios, em 1988, dedicou-se ao tema. Naquele momento, quando a globalização torna-se mais evidente, o que se entendeu por reestruturação urbana, levava em conta a importância de se incluir os processos econômicos como determinantes em relação à dinâmica social. Foi desse modo que se afirmou “o debate teórico sobre a crise, os movimentos de reestruturação econômica e as transformações que [vinham] ocorrendo no urbano, [que] são, na verdade, um debate muito complexo” (p. 09). Como pano de fundo, a influência exercida pela teoria da regulação desenvolvida por intelectuais franceses (LIPIETZ, BENKO) como forma de superar as restrições impostas pela economia exclusivamente produzida do ponto de vista dos atores econômicos. A importância crescente da logística, a substituição do custo representado pela estocagem de materiais pelo *just in time*,

representavam, sob o conceito de flexibilidade econômica, um conjunto de articulações complexas e diversificadas, que também poderiam favorecer a política urbana.

Foram processos concomitantes que se assistiu para a expansão do meio técnico-científico-informacional. Economia, sociedade, espaço e natureza passaram a representar um grau de complexidade cuja explicação desafia a capacidade analítica. Houve uma concomitância e simultaneidade dos eventos (SANTOS, 1994) que ainda hoje impede uma explicação coerente, uma análise pertinente (SANTOS, 1988). Pois bem. Esse contexto difuso favorece um crescimento paulatino da gestão praticada no âmbito das organizações “flexibilizadas” no campo da política e em particular das políticas públicas de caráter territorial, como o urbanismo e o planejamento urbano e regional.

No atual período histórico e com o objetivo de buscar nexos explicativos para as questões estruturais da cidade e do urbano, a lembrança dessa limitação imposta à política é mais do que oportuna. Isso é vital. Exercida no sentido largo, a prática política (ARENDETT, 2007) ainda parece ser a única saída. É por isso que a política é tão essencial. É a política a prática social que representa a ligação entre o passado, presente e futuro e, por conseqüência, as mais diversas dimensões que envolvem a questão urbana, de forma a restituir a dimensão humana, por meio de uma “política que aspire ao progresso e à sobrevivência da humanidade” (MORIN, 1997, p. 35).

Tal como é necessário estabelecer uma comunicação viva e permanente entre passado, presente e futuro, também é preciso estabelecer uma comunicação viva e permanente entre as singularidades culturais, étnicas, nacionais e o universo concreto de uma terra pátria de todos. [...] Civilizar a terra, solidarizar, confederar a humanidade no respeito pelas culturas e pelas pátrias, transformar a espécie humana em humanidade torna-se assim o objetivo fundamental e global de toda a política que aspire ao progresso e à sobrevivência da humanidade (MORIN, 1997, p. 34-35).

O pensamento político está em perigo, alerta o autor. A perda do sentido de um universo determinista e do futuro garantido, a convivência com um mundo que mais parece uma “máquina descontrolada”, propõe a refundação antropológico-política, onde o ser humano é restituído ao patamar de meio, fim, objeto e sujeito da

política e a refundação planetária, que restitua o humano ao seu planeta, e o seu planeta ao universo (1997).

O Planeta corre perigo: a crise do progresso afecta a humanidade inteira, provoca rupturas em toda a parte, rebenta as articulações, determina os recuos particularistas; as guerras reacendem-se. Ao mesmo tempo, estamos na era damoclesiana^[6] das ameaças mortais, com possibilidades de destruição e de autodestruição que, após a curta moratória dos anos 89-90, conheceram um novo agravamento (MORIN, 1997, p. 17).

Mesmo o controle social exercido pelo planejamento apequenou-se, e não porque deixa de ser reconhecido seu papel de controle, mas porque passa a compreender uma forma particular de controle aparentemente apenas favorável às decisões que tornam o espaço urbano um espaço de convergência de variáveis econômicas, em detrimento à política como ação exclusivamente vinculada à “vida activa” (ARENDDT, 2007). Em “Pensando o espaço do homem” (1982) Milton Santos antecipa o seguinte.

Devemo-nos preparar para estabelecer os alicerces de um espaço verdadeiramente humano, de um espaço que possa unir os homens para e por seu trabalho, mas não para em seguida dividi-los em classes, em exploradores e explorados; um espaço matéria-inerte que seja trabalhada pelo homem, mas que não se volte contra ele; um espaço Natureza social aberta à contemplação direta dos seres humanos, e não um fetiche; um espaço instrumento de reprodução da vida, e não uma mercadoria trabalhada por outra mercadoria, o homem fetichizado (p. 27).

A conseqüência dessas diminuições de sentido é, em princípio, o principal fator que torna o espaço urbano mais e mais reificado. É, sim, a grande questão.

O enfraquecimento da concepção do planejamento ocorre à medida que se populariza o emprego do conceito de gestão, impregnado de significações do ambiente profissional e organizacional, com o fim de implementar o planejamento de facilitação em detrimento do planejamento regulatório ou pautado em investimentos públicos que visem o interesse comum, sobrecarregando, desse modo, o esvaziamento da política e do pensamento político (SOUZA, 2011; MORIN, 1997).

⁶ Damocleana: “[do] conto grego chamado “A Espada de Dâmocles” [...] vem a expressão de estar com a espada dependurada em cima da cabeça.” Disponível em:

<<http://camarotto.blogspot.com.br/2008/10/palavres-arcaicos.html>>. Acesso em: 20 abr. 2013.

Era Damoclesiana: “pode ser considerada a época “onde a arma nuclear seria como uma espada de Dâmocles permanentemente suspensa sobre toda a humanidade” Disponível em:

<<http://maiquides.blogspot.com.br/>> Acesso em: 20 abr. 2013.

Assim, abdicar do planejamento fragilizou o Estado e a Política, o que nos leva a necessárias reflexões sobre os desafios para uma perspectiva socialmente crítica do planejamento e da gestão urbanos, especialmente sobre “a valorização crítica simultânea das dimensões política e técnico-científica do planejamento e da gestão, sem superestimação do peso de nenhum dos dois pólos” e “da crítica da racionalidade instrumental com base na reflexão habermasiana a propósito da razão e do agir comunicativos” (SOUZA, 2011, p. 37 e 39).

O desafio, então, é o de planejar de modo não-racionalista e flexível, entendendo-se que a história é uma mistura complexa da determinação e indeterminação, de regras e de contingência, de níveis de condicionamento estrutural e de graus de liberdade para a ação individual, em que o esperável é, freqüentemente, sabotado pelo inesperado – o que torna qualquer planejamento algo, ao mesmo tempo, necessário e arriscado (p. 51).

Entretanto, é de se ressaltar que planejamento e gestão não são conceitos concorrentes ou intercambiáveis, mas, sim, distintos e complementares. Enquanto o primeiro nos remete ao futuro, a gestão nos remete ao presente, e, portanto, pode-se afirmar que a gestão pode e deveria ser a efetivação do planejamento (SOUZA, 2011).

No Brasil, o emprego do conceito de gestão se intensificou na segunda metade da década de 1980, que, segundo Souza (*ibid.*) decorre da forte influência exercida por parte dos Estados Unidos e da Europa⁷.

Outro aspecto a ser mencionado diz respeito aos pactos que necessariamente envolvem a resolução satisfatória de muitos problemas complexos.

⁷ (Nos países de língua inglesa, *management*), o que é muito sintomático: como a gestão significa, a rigor, a administração dos recursos e problemas aqui e agora, operando, portanto, no curto e no médio prazos, o hiperprivilegiamento da idéia de gestão em detrimento de um planejamento consistente representa o triunfo do imediatismo e da miopia dos ideólogos ultraconservadores do “mercado livre”. [...] Para usar a terminologia sistematicamente apresentada em BRINDLEY *et al* (1989), o planejamento regulatório (*regulative planning*) e o planejamento pautado em investimentos públicos (*public-investmentplanning*) começaram, já nos anos 70, e em velocidade acelerada a partir da década seguinte, a ceder terreno em favor de formas mais “mercadófilas” de planejamento, mais próximas da lógica de gestão (e dos interesses imediatos do capital privado) que da de um planejamento de longo alcance: o planejamento subordinado às tendências do mercado (denominado, sinteticamente, de *trendplanning* desde os anos 70), o planejamento de facilitação (*leverageplanning*). O planejamento subordinado às tendências sinalizadas pelo próprio mercado, abdicando, diversamente do que era o apanágio do planejamento regulatório, de tentar controlar e disciplinar aquele. O planejamento de facilitação representa um grau a mais na escala de mercadofilia: longe apenas acompanhar e tentar mimetizar o mercado, aqui o planejamento serve para estimular a iniciativa privada, oferecendo-lhe numerosas vantagens e regalias, de isenções tributárias a terrenos e infra-estrutura subsidiados, de informações vitais à suspensão ou abolição de restrições de uso impostas por zoneamentos para determinadas áreas. Quanto ao planejamento de administração privada, ele deve seu nome ao fato de incorporar os próprios métodos da iniciativa privada, enfatizando parcerias público-privada. No limite, trata-se de confiar largas fatias do planejamento e da administração de espaços públicos aos cuidados da iniciativa privada, tido como mais eficiente (onde, todavia, não se abre mão de generosos subsídios estatais [...]) (SOUZA, 2011, p. 31-32).

Para Wanderely (1996) “a sociedade brasileira vive de modo singular a contradição público-privado”. O processo de construção das interações público-privado, e que envolve a aplicação da política hibridizada com o conceito de gestão, acontece de forma conflitiva e difícil e terá, para o autor, duração indeterminada.

[...] Constituem elementos essenciais: a edificação de uma cultura e de uma educação públicas democráticas que assegurem a universalização de direitos e deveres, uma nova concepção de cidadania, um novo sentido de serviço público, o fortalecimento do pensamento crítico, a reestruturação do Estado, a refundação da Federação, a reforma do sistema político, o fortalecimento da sociedade civil pela participação ativa das maiorias, pela criação de controles sociais efetivos e pela mobilização de um público crítico (WANDERLEY, 1996, p. 96).

Ademais, a expansão das práticas clientelistas e patrimonialistas, decorrente da troca de favores e do tráfico de influência das redes de poder vem substituindo e, infelizmente, renovando a apropriação do público pelo privado no Brasil (*Id.*, *Ibid.*).

É de se citar ainda que, no Brasil, a Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, insere o princípio da eficiência entre o rol dos princípios constitucionais da Administração Pública, previstos no *caput* do artigo 37 como forma de tentar equiparar a Administração Pública a uma organização privada direcionada instrumentalmente à resultados.

Aplicado ao estudo de caso desenvolvido nessa dissertação, a PNRS, em seu artigo 9º, dispõe o tratamento que deve ser dado ao circuito de geração do resíduo sólido de modo bastante restrito com relação às decorrências sem ater-se ao processo relacionado à produção do resíduo. Na PNRS, basta mencionar que “na gestão e gerenciamento de resíduos sólidos, deve ser observada a seguinte ordem de prioridade: não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos”. Embora os princípios estabeleçam o estímulo a não geração e redução dos resíduos, as ações públicas levam em consideração apenas a gestão e gerenciamento, deixando de lado um problema crucial relacionado ao tema que é a cadeia produtiva que se inicia com a transformação industrial e se finaliza no ato do consumo.

O que mais preocupa é que a discussão teórica sobre política desapareceu. Verifica-se que se fala em gestão como se fosse uma tábula rasa (salvadora!); como se estivesse chegado para ficar, quando na verdade leva a uma visão que diminui a importância da coisa pública; e, nesse ponto é importante e válido discutir a PNRS, que nada mais é do que um conjunto de ações de gestão dos problemas dos resíduos sólidos.

Quanto à abordagem da problemática aí envolvida, pretende-se discutir a respeito das ações que vem sendo propostas para a gestão – e, note-se, não de política – dos problemas contemporâneos decorrentes da crise ambiental, tendo por indicador o caso da geração de resíduos sólidos. A complementação analítica do objeto delimita uma situação particular: a política reversa proposta pela PNRS. O procedimento eleito para demonstrar as potencialidades e os conflitos envolvidos nessa situação singular pressupõe a formulação de uma hipótese de trabalho. Ela pode ser enunciada do seguinte modo: a Política Reversa, no contexto da Política Nacional de Resíduos Sólidos, é uma política?

II. Política Nacional de Resíduos Sólidos: um exemplo contemporâneo de velhas práticas

A hipótese de trabalho adotada nessa dissertação de que há forte tendência de reduzir o alcance da prática urbanística ao campo da gestão urbana, está, em princípio, formulada e aceita. Em decorrência, tal afirmação possibilita admitir que o ponto central da problemática urbanística e ambiental, é a redução da política ao campo da gestão. À natureza política implícita às técnicas de controle social, em que se inclui a planificação (PEREIRA, 1970), assim como das que derivam da desigualdade socioespacial e da propriedade, é condicionante de toda e qualquer ação que tenha por finalidade estabelecer a justiça social e o direito à cidade, à “sadia qualidade de vida” e ao “meio ambiente”.

Política urbana e gestão urbana não se confundem (SOUZA, 2001). Todavia, na história da cidade, o urbanismo e política urbana dificultam compreender, pela complexidade, as imbricações entre política e gestão. E mais, no período histórico atual, conceitos tais como planejamento estratégico, gestão estratégica, gerência de cidades, instrumentalizam a ação política, tornando-a, com isso, permeável aos interesses hegemônicos, em particular dos que derivam da globalização. A título de exemplificação podemos citar o que Davis relata a respeito do temor dos pobres frente às notícias de realização de “eventos internacionais de alto nível”, que geralmente “levam as autoridades a iniciar cruzadas de limpeza da cidade: os favelados sabem que são a ‘sujeira’ ou a ‘praga’ que seus governos preferem que o mundo não veja” (2006, p. 111).

A problemática urbana e, em decorrência, a ambiental, originadas no século XIX, e a crise ambiental contemporânea, dos fins do século XX, têm, em comum, efeitos territoriais diretamente interferentes no modo de vida dos cidadãos, e em razão disso também demandam políticas públicas.

A busca de soluções não apenas para garantir a sobrevivência, como também para viabilizar a continuidade do modo de produção globalizado, o que parece ser o principal motor envolvido nessa procura, tem, inclusive, gerado especialidades de conhecimento destinado ao tema.

Não faz muito tempo, era reconhecida como grande atributo do homem a sua capacidade de reconstruir a trajetória da espécie. Ou seja, ao contrário dos outros animais, sua potencialidade de fazer história. Recentemente, porém, foi descoberta sua responsabilidade cultural e sua possibilidade exclusiva de visualizar conjunturas e cenários do futuro em diferentes níveis do tempo. O simples ato de pensar as conseqüências de atos e iniciativas do presente em relação ao futuro ocasionou o advento de um novo tipo de investigação, altamente interdisciplinar e holístico, destinado a prever impactos e exigir mudanças na estrutura e funcionalidade de muitos projetos (MÜLLER-PLANTENBERG, AB'SABER, 2006, p. 16).

Também o forte apelo dos movimentos internacionais, das décadas de 1960 e 1970 e, em especial, após a década de 1980, para que fossem editadas legislações e normas que buscassem minimizar os impactos ambientais decorrentes das atividades do homem e da industrialização, motivou reflexões inéditas. A relação do homem e do meio ambiente e a problemática ambiental decorrentes especialmente do novo modo de vida da sociedade industrial e capitalista, é historicamente uma novidade, mesmo porque tornou-se empiricamente possível mensurar os efeitos globais desse modo de encarar o desenvolvimento econômico e a exploração dos recursos ambientais e humanos.

A partir da década de 1970, tornou-se por demais evidentes as várias correlações entre a imprevisibilidade do controle humano sobre os problemas ambientais, e a tomada de decisão normativa tardia assumida apenas depois dos lamentáveis impactos ambientais que levam e continuam levando a morte de milhares e milhares de pessoas terem ocorrido. Isso é particularmente notável em países pobres. O acidente de Bhopal, Índia, ocorrido em 1984, continua a causar efeitos terríveis junto à saúde da população que ainda hoje consome água contaminada desde a ocorrência da calamidade, quando quarenta toneladas de gases letais como o isocianato de metila e o hidrocianeto vazaram de um tanque durante operações de rotina. Para se ter uma idéia da monta do problema, “estima-se que três dias após o desastre 8 mil pessoas já tinham morrido devido à exposição direta aos gases” (GREENPEACE, 2013). Isso ocorreu em 1984!

Também não são incomuns, tornando-se até rotineiras, as notícias que chegam até a opinião pública sobre acidentes ambientais. A indústria dos meios de comunicação, sabe-se, nem sempre informam convenientemente os fatos e nem todos os fatos. Entre essas notícias estão a explosão desastrosa em um reator de produção de caprolactama (matéria-prima para fabricação Nylon), em Flixbough

(Inglaterra, 1974); o grande acidente em um reator químico, com liberação de dioxina, em Seveso (Itália, 1976); o acidente de Chernobyl (Ucrânia, 1986) com a explosão de um reator nuclear; Exxon Valdez no Alasca (Estados Unidos, 1989) – navio petroleiro que após encalhar na costa do Alasca, através de uma vazamento lançou o petróleo que transportava ao mar.

No contexto internacional, as questões ambientais e sobre o modo de exploração dos recursos ambientais foram inicialmente discutidas pelo Clube de Roma (1968) que, incentivados por agentes representativos dos grandes grupos econômicos transnacionais, reuniu um grupo de cientistas com a missão de equacionar o esgotamento dos recursos naturais envolvidos na produção de matéria prima, a escassez energética proveniente de recursos não renováveis, o empobrecimento tendencialmente crônico da população consumidora de produtos industrializados e, particularmente, a sobrevivência do modo de produção em bases capitalistas. Disso resultou, em 1972, o relatório denominado “Os limites do crescimento” e, ao mesmo tempo as bases conceituais que posteriormente lançariam o *triple boton line* como fundamento do desenvolvimento sustentável. Isto é: crescimento econômico, em que se lê prosseguimento do modelo de desenvolvimento nos moldes capitalista; o desenvolvimento social, em que se lê manutenção do poder de consumo da população; e, finalmente, a preservação ambiental, em que se lê a oferta ininterrupta de matéria-prima e de recursos energéticos necessários ao processo de transformação industrial.

Mesclando a opinião pública, despertada para o tema da problemática ambiental, com interesses políticos e econômicos dos países industrializados e das grandes corporações, dá-se sequência a uma série de eventos de natureza científica, política e social.

- 1972, Estocolmo. Foi realizada a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Humano, resultando a Declaração de Estocolmo, com preocupações ambientais e que propiciaram o surgimento da regulamentação de institutos como o Estudo de Impacto Ambiental.

- 1983, Basileia. Foi realizada a Convenção de Basileia sobre o controle dos movimentos transfronteiriços de resíduos perigosos e da sua eliminação.
- 1987, Estocolmo. A Comissão *Brundtland* publicou um relatório inovador, “Nosso Futuro Comum”, propondo a busca do novo modelo de desenvolvimento sustentável que pudesse atender as necessidades atuais sem comprometer a capacidade das futuras gerações de atender suas necessidades.
- 1991, Banco Mundial. Foi divulgado o conhecido “*Memorando Summers*”, através do qual o Banco Mundial, em um documento de circulação restrita, trazia a seguinte proposta: “*Cá entre nós, o Banco Mundial não deveria incentivar mais a migração de indústrias poluentes para os países menos desenvolvidos?*”, deflagrando o “*fenômeno de imposição desproporcional dos riscos ambientais às populações menos dotadas de recursos financeiros, políticos e informacionais*” como forma de elevar a eficiência global do sistema capitalista, momento em que se consolidou o Movimento por Justiça Ambiental como uma rede multicultural e multirracial internacional (ACSELRAD, 2009, p. 7-14).
- 1992, Brasil. A Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, conhecida como Eco-92, trouxe como resultado a aprovação de documentos importantes como a Declaração do Rio; Convenção da Biodiversidade; Declaração sobre Princípios de Florestas; Agenda 21; e, Convenção-quadro sobre mudanças climáticas. Detalhe. De acordo com o Princípio 8 da Declaração do Rio “para alcançar o desenvolvimento sustentável e uma qualidade de vida mais elevada para todos, os Estados devem reduzir e eliminar os **padrões insustentáveis de produção e consumo**, e promover políticas demográficas adequadas.” (Grifou-se)
- 1993, a série ISO 14000. As discussões da Eco-92 também levaram a criação de um grupo técnico para edição dessa série, norma de caráter voluntário, que estabelece um sistema de gestão ambiental auditável, que visa principalmente a gestão e minimização dos impactos ambientais das organizações, o atendimento à legislação, bem como, a

melhoria continua no processo de disposição de seus resíduos. Mencione-se que tais iniciativas ainda merecem críticas. As organizações as cumprem, mas de forma a ludibriar a norma associando a possibilidade de auferir cada vez mais lucros, buscando muitas vezes a neutralização da crítica potencial da população vizinha através do oferecimento de equipamentos e serviços que deveriam ser providos pelo Estado (ACSELRAD, 2009).

- 1997, Japão. Em decorrência da Convenção-quadro sobre mudanças climáticas, posteriormente foram realizadas Conferências das Partes (COP). Em 1997, a COP-3, realizada em Quioto, Japão, aprovou o Protocolo de Quioto, estabelecendo metas de redução de gases de efeito estufa e os mecanismos de desenvolvimento limpo (MDL). Tendo sido ratificado apenas em 2002 no Brasil.
- 2002, África do Sul. Foi realizada a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, quando foi aprovado o Plano de Johannesburgo, com a proposta de elaboração de um conjunto de programas, com duração de dez anos, visando à promoção de mudanças nos padrões de consumo e produção, sendo que, para tanto, foram criados grupos de Forças-Tarefa (MMA, 2013) – Figura 5.

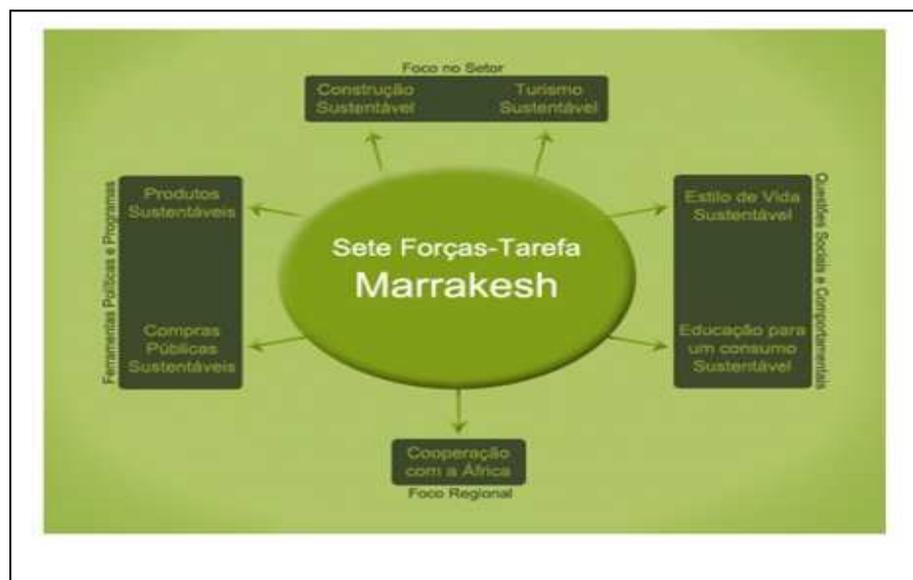


Figura 5. Forças-Tarefa de implementação de produção e consumo sustentáveis (PCS)

Fonte: <http://www.unep.fr/scp/marrakech/pdf/FAQ-UNEP-marrakech-brochure_FINAL.pdf *apud* <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/producao-e-consumo-sustentavel/plano-nacional/processo-de-marrakesh>>

- 2012, Brasil. Rio+20, notoriamente reconhecida pela inexistência de proposições significativas.

Esse é o panorama sob o qual se apoiou, em 2010, a PNRS. Ela pode ser considerada como decorrência da conscientização da crise ambiental contemporânea e, como fundamentado na primeira parte da dissertação, embora se nomeie enquanto política, não se qualifica enquanto tal na medida em que deixa intocado dimensões estruturais do problema a que se propôs solucionar: os impactos negativos advindos com a geração dos resíduos sólidos.

A. Implementação e conceitos fundamentais

No âmbito nacional, embora a criação do CONAMA e do Ministério do Meio Ambiente remonte aos anos 1980, o tema dos resíduos sólidos foi reconhecido como política pública apenas em 2010.

Tudo tem início em 2007, quando, antecedendo a aprovação da própria política, o Ministério das Cidades e o Ministério do Meio Ambiente elaboram o “Projeto mecanismo de desenvolvimento limpo (MDL), aplicado à redução das emissões de gases nas áreas de disposição final de resíduos sólidos” (VAN ELK, 2007). O relatório é uma peça técnica que, embora busque a difícil articulação entre a argumentação técnico-científica e a predisposição dos limites do discurso político, formaliza a sustentação de oportunidades de negócios de exploração dos recursos extremamente lucrativos (JACOBI, 2011).

A PNRS, Lei 12.305 publicada em 2010, apesar de propor importantes instrumentos de gestão para o enfrentamento da problemática dos resíduos sólidos no país, abrevia aspectos fundamentais para alargar-se em detalhes que podem ser considerados secundários se comparados com os princípios que justificaram sua proposição.

1. Por uma abordagem crítica

Um aspecto fundamental é que a Lei ilumina temas centrais que podem ser considerados no âmbito de uma verdadeira política. Isto é, atingindo toda uma cadeia de atividades envolvendo a prática dos atores sociais em sua totalidade.

A logística reversa⁸ e a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos⁹ são exemplos da aplicação de princípios de natureza política, atingindo plenamente os pontos originários da produção e do consumo relacionados aos resíduos sólidos. Ou seja, dos consumidores que devem estar alertas e conscientes de deveres e obrigações aos poderosos agrupamentos econômicos industriais, que sempre produziram sem assumir o ônus pelo prejuízo que causam ao meio ambiente.

Entre os exemplos grosseiros equivalentes à consciência de que o ator social contrai deveres e obrigações no ato do consumo de certo produto estão numerosos itens cujos malefícios contam com o apoio incondicional dos agentes da saúde pública, notoriamente reconhecidos pela prática de autêntico espírito público. O consumo de cigarros, bebidas alcoólicas, manuseio de pólvora, uso de amianto, etc., estão nessa linha de produtos cujo consumo exige certo padrão de conduta de quem as consome. No entanto, o consumidor de um item de pequeno volume não se dá conta das camadas e camadas de embalagens sedutoras, que muitas vezes até o banalizam. Mas não é a mesma prática? Isso não significa que se transfere integralmente ao consumidor final a responsabilidade pelo tratamento a ser dado ao resíduo, mas à cadeia produtiva, que envolve a matriz de insumo e produto do item comercializado, assim como a propaganda e o marketing.

A logística reversa e a gestão compartilhada são ações a serem aplicadas em consonância com os objetivos caracterizadores da não geração e redução dos resíduos da PNRS. O problema é que os mesmos são subjugados por ações que visam implementar instrumentos de gestão sob o pretexto de atender especialmente aos princípios da reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos, bem como o da disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos (art. 7º, inciso II), ao passo que o *modus operandi* envolvido na geração dos resíduos sólidos, qual

⁸ Art. 3º (...) XII- logística reversa: instrumento de desenvolvimento econômico e social caracterizado por um conjunto de ações, procedimentos e meios destinados a viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial, para reaproveitamento, em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou outra destinação final ambientalmente adequada.

⁹ Art. 3º (...) XVII - responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos: conjunto de atribuições individualizadas e encadeadas dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, dos consumidores e dos titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos, para minimizar o volume de resíduos sólidos e rejeitos gerados, bem como para reduzir os impactos causados à saúde humana e à qualidade ambiental decorrentes do ciclo de vida dos produtos, nos termos desta Lei.

seja, os circuitos produtivos e de consumo a eles relacionados, permanecem intocáveis. As causas motoras do problema ambiental relacionado à poluição decorrente dessa classe de resíduos persistem.

Prefere-se combater os males decorrentes do que as causas.

A geração de resíduos sólidos, dos quais derivam a necessidade da PNRS, é, repita-se, apenas causa decorrente dos circuitos relacionados à produção de bens de consumo, entre eles, a indústria de embalagens e cadeia produtiva correspondente, que vai da propaganda e marketing, ao *design* de objetos, a indústria do papel e celulose, plásticos, entre outros.

Para Ribeiro e Morelli (2009) o tema dos resíduos sólidos foi historicamente tratado como uma questão de âmbito privado, enquanto gerado nos domicílios, sendo que a intervenção estatal somente se justificava por motivos sanitários, concepção esta que autorizava a intervenção estatal em situações específicas, tais como “após a disposição dos resíduos pela pessoa fora de seu domicílio e no impedimento de que resíduos se acumulassem imoderadamente no seu interior” (p. 33). O princípio da continuidade atribuía ao Estado esse papel diante a sua responsabilidade social de prestar serviços essenciais à ordem pública. Assim sendo, gerou-se uma cultura onde se planta a ideia de que a coleta e o tratamento do “lixo” é um dever do Estado e não da esfera privada do consumidor. Do mesmo modo, no começo da geração de resíduos sólidos industrializados em larga escala, a disposição final não era motivo de preocupação dos proprietários dos estabelecimentos produtores. Mas o mundo mudou.

Na história recente do Brasil, o assunto passa a ser tratado através de uma nova ótica com a introdução, no ordenamento jurídico pátrio, do direito coletivo ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da Constituição Federal), do princípio da função social e ambiental da propriedade (Constituição Federal, Código Civil e Estatuto da Cidade), bem como pela responsabilidade compartilhada pelo

ciclo de vida dos produtos¹⁰.

A Figura 5 mostra a situação dos resíduos no Brasil em comparação a outros países, fornecendo uma pista sobre a complexidade das questões a serem enfrentadas pelas políticas públicas e sociedade, no que diz respeito ao princípio da não geração ou redução dos resíduos sólidos no país.



Figura 6. Resíduos no mundo e no Brasil.

Fonte: Estadão <http://www.estadao.com.br/especiais/de-onde-vem-o-lixo-produzido-no-mundo,148028.htm> apud <<http://www.iclei.org.br/residuos/wp-content/uploads/2011/10/03.png>>.

¹⁰ PNRs. Art. 3º (...) XVII - responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos: conjunto de atribuições individualizadas e encadeadas dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, dos consumidores e dos titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos, para minimizar o volume de resíduos sólidos e rejeitos gerados, bem como para reduzir os impactos causados à saúde humana e à qualidade ambiental decorrentes do ciclo de vida dos produtos, nos termos desta Lei.

Os resíduos sólidos são definidos pela PNRS como todo o “material, substância, objeto ou bem descartado resultante de atividades humanas em sociedade, a cuja destinação final se procede, se propõe proceder ou se está obrigado a proceder, nos estados sólido ou semi sólido, bem como gases contidos em recipientes e líquidos cujas particularidades tornem inviável o seu lançamento na rede pública de esgotos ou em corpos d’água, ou exijam para isso soluções técnica ou **economicamente inviáveis** em face da melhor tecnologia disponível” (art. 3º, inciso XVI). (Grifou-se)

Um exemplo nítido de que a PNRS compromete-se como política no sentido largo é o seu condicionamento às variáveis econômicas. No inciso XV do art. 3º essa dependência fica mais explícita ainda. Ou seja, entende-se que a norma admite situações degradantes potencialmente comprometedoras do interesse comum quando não há viabilidade econômica para tratamento do resíduo. Uma verdadeira política de Estado não pode em qualquer hipótese estar à mercê de um agente em específico, em detrimento ao interesse de todos os demais. Nesse inciso, está declarado a noção de rejeito aos “resíduos sólidos que, depois de esgotadas todas as possibilidades de tratamento e recuperação por processos tecnológicos disponíveis e **economicamente viáveis**, não apresentem outra possibilidade que não a disposição final ambientalmente adequada”. (Grifou-se)

Daí um indício do caráter gestor e não político da PNRS. Ora, se não há como eliminar o rejeito, que se elimine o processo produtivo que o resultou! E há mais o seguinte. O agente econômico responsável pela produção do rejeito fica judicialmente amparado na situação em que compromete irremediavelmente a qualidade ambiental com produção sob sua autoridade, mesmo que a responsabilidade jurídica pelo rejeito seja considerada *ad eternum*. Aliás, na prática sempre que há essa disposição de que se aplique a melhor tecnologia disponível e economicamente viável abre-se uma lacuna que legitima a aplicação de qualquer tecnologia com o pretexto de que a mesma embora não seja a melhor, para aquela organização apresenta-se como a economicamente viável. E também, o que mensura o economicamente viável em face à relação custo/benefício social?

Há, portanto, uma instrumentalização da política que a reduz à condição gestora. É como se a lei, no caso a PNRS, tivesse que dar conta de todas as

situações particulares existentes, e por existir, num escopo restrito de ações, ao invés de estabelecer os princípios que a normatizam no *status* de lei. Quando a logística reversa e a gestão compartilhada imputam a todo o circuito produtivo a responsabilidade pelas conseqüências advindas com a geração do resíduo sólido, a aplicação plena desse princípio jamais poderia admitir a rendição do interesse público ao interesse particular, especialmente no que diz respeito ao mercado.

A tradução do instrumentalismo da política pode ser observada no modo como a PNRS é regulamentada no âmbito estadual e municipal, muitas vezes transferindo a essas esferas de governo a responsabilidade política, econômica e social de solucionar situações especiais que deveriam estar contidas na própria redação da Lei e nos princípios que a regem.

Para efeito da aplicação da Lei, os resíduos são classificados, quanto à origem, como resíduos sólidos urbanos, de estabelecimentos comerciais e prestadores de serviços, dos serviços públicos de saneamento básico, industriais, de serviços de saúde, da construção civil, agrossilvopastoris, de serviços de transportes, mineração (art. 13) ou que demandam aspectos de grande complexidade sobre suas características e impactos ambientais que afetam a “sadia qualidade de vida” e o meio ambiente.

Na figura 7, Jacobi (2011) sistematiza num quadro os tipos de resíduos, correlacionando-os às fontes geradoras e elencando formas de gestão e disposição final que podem ser implementadas.

Quadro 1 – Características dos resíduos sólidos e da sua gestão				
Resíduos sólidos	Fontes geradoras	Resíduos produzidos	Responsável	Tratamento e disposição final
Domiciliar (RSD)	Residências, edifícios, empresas, escolas	Sobras de alimentos, produtos deteriorados, lixo de banheiro embalagens de papel, vidro, metal, plástico, isopor, longa vida, pilhas, eletrônicos baterias, fraldas e outros	Município	1. Aterro sanitário 2. Central de triagem de recicláveis 3. Central de compostagem 4. Lixão
Comercial Pequeno gerador	Comércios, bares, restaurantes, empresas	Embalagens de papel e plástico, sobras de alimentos e outros	Município define a quantidade	1. Aterro sanitário 2. Central de triagem da coleta seletiva 3. Lixão
Grande gerador (maior volume)	Comércios, bares, restaurantes, empresas	Embalagens de papel e plástico, sobras de alimentos e outros	Gerador	1. Aterro sanitário 2. Central de triagem de recicláveis 3. Lixão
Público	Varrição e poda	Poeira, folhas, papéis e outros	Município	1. Aterro sanitário 2. Central de compostagem 3. Lixão
Serviços de saúde (RSS)	Hospitais, clínicas, consultórios, laboratórios, outros	Grupo A – biológicos: sangue, tecidos, vísceras, resíduos de análises clínicas e outros Grupo B – químicos: lâmpadas medicamentos vencidos e interditados, termômetros, objetos cortantes e outros Grupo C – radioativos Grupo D – comuns; não contaminados; papéis, plásticos, vidros, embalagens e outros	Município e gerador	1. Incineração 2. Lixão 3. Aterro sanitário 4. Vala séptica 5. Micro-ondas 6. Autoclave 7. Central de triagem de recicláveis
Industrial	Industrial	Cinzas, lodos, óleos, resíduos alcalinos ou ácidos, plásticos, papel, madeira, fibras, escórias e outros	Gerador	1. Aterro Industrial 2. Lixão
Portos, aeroportos, terminais	Portos, aeroportos, terminais	Resíduos sépticos, sobras de alimentos, material de higiene e asseio pessoal e outros	Gerador	1. Incineração 2. Aterro sanitário 3. Lixão
Agrícola	Agricultura	Embalagens de agrotóxicos, pneus e óleos usados, embalagens de medicamentos veterinários, plásticos e outros	Gerador	Central de embalagens vazias do Inpev ⁹
Construção civil (RCC)	Obras e reformas residenciais e comerciais	Madeira, cimento, blocos, pregos, gesso, tinta, latas, cerâmicas, pedra, areia e outros	Gerador Município e gerador pequeno e grande	1. Ecoponto 2. Área de transbordo e triagem (ATT) 3. Área de reciclagem 4. Aterro de RCC 5. Lixões

Elaborado pelos autores. Fontes: Sinduscom (2005), EPA (2010), Cetesb (2010) e Inpev (2011).

Figura 7. Características dos resíduos sólidos e da sua gestão no Estado de São Paulo.
Fonte: JACOBI, 2011, p. 138.

É de observar, que as fontes utilizadas na elaboração do quadro foram o Sindicato da Construção (SINDUSCON), a *United States Environmental Protection Agency* (EPA), a Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental do Estado de São Paulo (CETESB) e o Instituto Nacional de Processamento de Embalagens Vazias (INPEV). O SINDUSCON representa o interesse de agentes que, no Brasil, direta ou indiretamente, produzem três vezes mais resíduos provenientes da demolição e construção civil do que a União Européia (Figura 6). O EPA é proveniente de um país resistente a assinatura do Tratado de Quioto. O INPEV representa o interesse do setor de embalagens vazias. E a CETESB, como os demais órgãos da administração pública, hoje também é refém de políticas gestonárias que condicionam sua atuação a metas fiscais e orçamentárias rigorosas. As instituições, quer sejam públicas ou privadas, devem manter o espírito público que as caracterizam enquanto tal, ou seja, enquanto instituições reconhecidas pela sociedade civil como legítimas.

Para dimensionamento mais preciso da situação, vejamos o caso da Lei de Responsabilidade Fiscal. Evidentemente é legítimo que os entes federativos não extrapolem os recursos orçamentários disponíveis para execução das funções públicas a eles conferidos, mas é inconcebível imaginar que a administração pública se faça reger como uma empresa, com cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas (LC 101/2000, art. 1º, § 1º). A cidade é política!

No caso de municípios com restrições ambientais, e que, por conseqüência, não arrecadam receitas próprias suficientes para dar conta do número crescente de moradores de baixa renda que para ali afluem justamente pela desvalorização fundiária, como podem satisfazer tal lei sem verbas compensatórias, oriundas dos estados e da União?

Retornando a análise da Figura 7 nota-se que Jacobi não pode incluir parâmetros provenientes dos agentes de saúde, da seguridade social, e de outros órgãos da administração pública preocupados com o atendimento social, porque, acredita-se, eles não produzem parâmetros dessa natureza, comprovando-se que a PNRS também não é uma política compreensiva, mas, infelizmente, delineada setorialmente.

2. Elementos do discurso analítico

Os resíduos sólidos domiciliares apresentam relação direta com o nível sócio-econômico e com o poder de consumo das sociedades, daí porque os fatores relacionados à sua geração não estarem abarcados integralmente pela lei. As razões e causas vão muito mais além.

Tais relações são facilmente observáveis no comércio de um modo geral. Do popular ao mais sofisticado é perceptível a banalização do uso de subprodutos da mercadoria principal, tais como embalagens e invólucros, que não mais gera qualquer constrangimento. A propósito, quanto mais sofisticado for, maior a probabilidade de aumento do volume de resíduo descartado.

A Tabela 1 indica que os municípios mais populosos e com maior percentual de participação no PIB também produzem mais resíduos. A informação provém do Inventário Estadual de Resíduos Sólidos Domiciliares do Estado de São Paulo de 2011 (CETESB, 2011, p. 21).

Tabela 1. Índices de produção “per capita” de resíduos domiciliares, adotados em função da população urbana.

POPULAÇÃO (hab)	PRODUÇÃO (kg/hab.dia)
Até 100.000	0,4
De 100.001 a 200.000	0,5
De 200.001 a 500.000	0,6
Maior que 500.000	0,7

Fonte: CETESB, 2011, p. 21.

É notório que as maiores aglomerações abriguem relativamente maior produção de riqueza. As figuras 8 e 9 mostram certa concomitância entre as variáveis PIB e população na RMC. As exceções são explicadas pelo fato de Paulínia abrigar o pólo petroquímico, inclusive a Petrobras e os municípios circunvizinhos à Campinas, como Valinhos e Vinhedo.

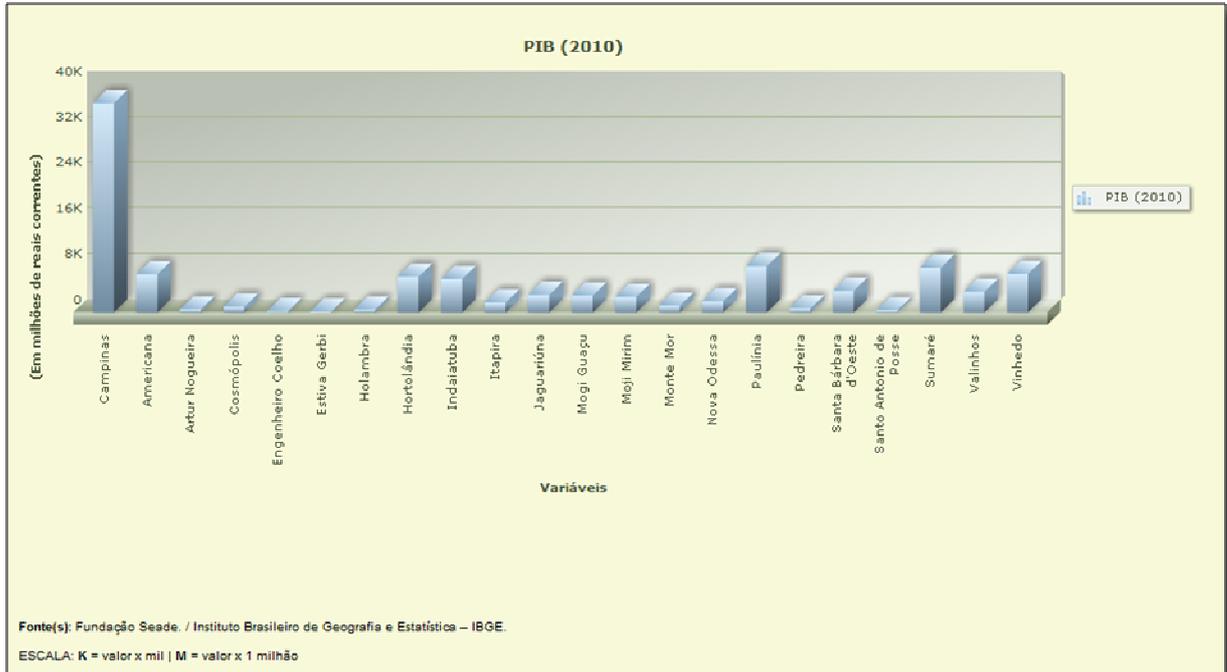


Figura 8. PIB dos municípios integrantes da Região Metropolitana da Campinas – 2010.

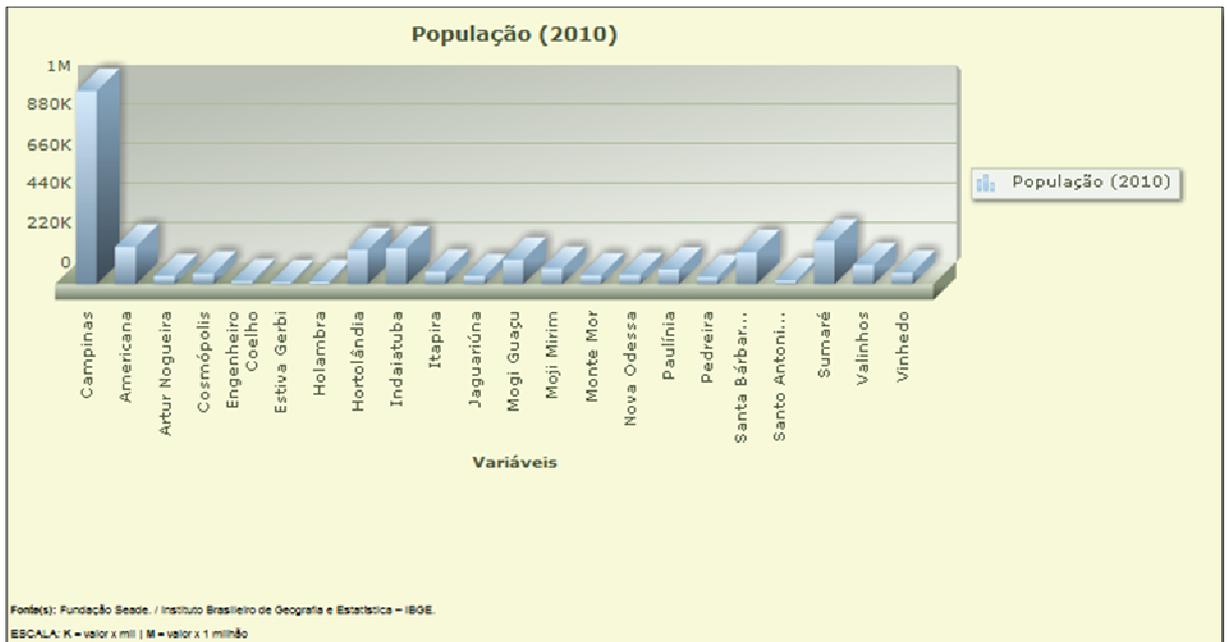


Figura 9. População total dos municípios da Região Metropolitana de Campinas – 2010.

O resíduo sólido produzido pela construção civil gira em torno de “0,4 a 0,7 t/hab.ano e representa 2/3 da massa dos resíduos sólidos municipais ou em

torno do dobro dos resíduos sólidos domiciliares” (SINDUSCONSP e GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2012, p. 19), o que representa volumes consideravelmente grandes, em especial, se levada em consideração que fora produzido após a edição da Resolução 307/2002, que estabelece diretrizes, critérios e procedimentos para a gestão dos resíduos da construção civil e também da PNRS.

A Figura 10 ilustra o Índice de Gestão dos Resíduos Sólidos (IGR) para o ano de 2010 no Estado de São Paulo. Esse indicador foi criado pela Secretaria do Meio Ambiente com o “objetivo avaliar a gestão de resíduos sólidos domiciliares do Estado de São Paulo”. As figuras mostram nitidamente que muito pouco vem sendo feito para o equacionamento da problemática ambiental indicada por meio da geração do resíduo sólido, o que é mais preocupante levado em consideração que, no Brasil o consumo de produtos industrializados e potencialmente geradores de resíduos já acumula uma história de, no mínimo, 50 anos. Acrescente-se, ainda, que esse quadro retrata a realidade de São Paulo, estado detentor do maior PIB do país e, em decorrência, de melhores condições econômicas para investimento em políticas ambientais realmente potentes.

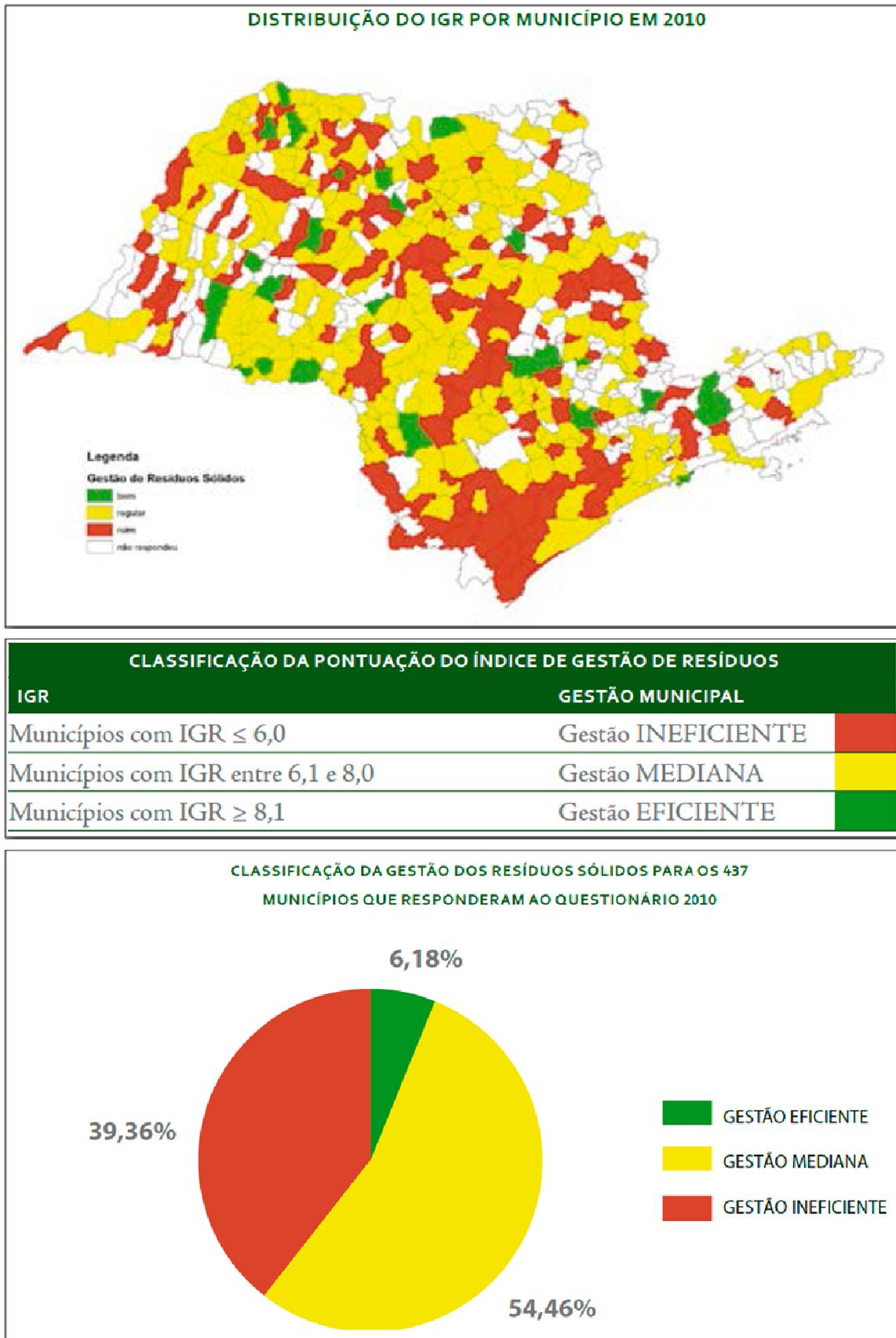


Figura 10. Gráficos de distribuição do IGR por Município em 2010 no Estado de São Paulo.
Fonte: SINDUSCONSP/GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2012, p. 43-44.

Resgatando o objeto central da pesquisa – questões estruturais relacionadas à problemática urbana e ambiental –, é impossível não relacionar a política traduzida por meio da PNRS e a amplitude da política urbana necessária ao equacionamento das questões estruturais da cidade. Ambas tem sido desmesuradamente tratadas no âmbito da gestão.

A PNRS não atinge politicamente o modo de vida e o sistema econômico causadores do objeto a que se refere. Do mesmo modo a política urbana no Brasil, que tem no Estatuto da Cidade a sua tradução mais aperfeiçoada não tangencia sequer de longe o tema da propriedade. Sem essas virtudes, que são, no caso da PNRS, atingir a força motriz da geração do resíduo, e no caso da política urbana, extrapolar o âmbito do direito administrativo para tratar a propriedade no campo do direito das coisas, ambas tornam-se instrumentais e abrem lacunas para a utilização corporativa das normas. Daí o porquê da ineficácia da busca por um modelo de “desenvolvimento sustentável” ou de “produção e consumo sustentável”¹¹, ações intrínsecas à problemática da geração dos resíduos sólidos.

A tradução prático-normativa da função social da propriedade intrínseca à problemática urbano-ambiental, que também se encontra rebatida na ação do Estado, enquanto condutor da política urbana e principal agente envolvido na localização do “aparelho” de Estado (VILLAÇA, 2011) ilustram o rol de temas para os quais o adiamento da ação política necessária à resolução do problema em definitivo, agudiza as questões, ao invés de resolvê-las.

Não por acaso, as mensurações de sustentabilidade vêm sendo questionadas a favor de parâmetros que contemplem, por exemplo, o bem estar social e a felicidade (STIGLITZ, 2009; FONSECA, 2002), pois “[...] os objetos não estão mais relacionados exclusivamente à sua utilidade, mas ao prestígio simbolizado por sua posse” (ORTIGOZA e CORTEZ, 2009, p. 7). Por um lado, a geração descontrolada de resíduos, porque relacionada à lógica instrumental do

¹¹ PNRS. Art. 3º (...)XIII - **padrões sustentáveis de produção e consumo**: produção e consumo de bens e serviços de forma a atender as necessidades das atuais gerações e permitir melhores condições de vida, sem comprometer a qualidade ambiental e o atendimento das necessidades das gerações futuras.

mercado, e, de outro, a PNRS, apresentada como panacéia aos males decorrentes da sociedade de consumo, produzem um círculo perverso de causa e efeito dificilmente transponível. E o mesmo, em princípio, ocorre na dimensão da política urbana. Resguardando-se as proporções, trata-se de “remendos sociais” a que se referia Marx a respeito das soluções urbanísticas para a habitação das cidades industriais do século XIX, ao invés de atacar a propriedade privada como raiz dos problemas estruturais da sociedade civil.

Inobstante aos avanços das reflexões, normas e tratados internacionais sobre a crise ambiental contemporânea, o fato é que as megacidades apresentam-se como o novo fenômeno do milênio, e para Davis (2006), considerado como o divisor de águas, comparado ao período Neolítico ou às Revoluções Industriais, onde a população urbana da Terra será mais numerosa do que a rural e resultará na produção em massa de favelas.

“A ‘superurbanização’, em outras palavras, é impulsionada pela reprodução da pobreza, não pela oferta de empregos”, e explode especialmente nos países em desenvolvimento que também apresentem “crescimento econômico estagnado ou negativo e sem o necessário investimento em nova infraestrutura, instalações educacionais e sistemas de saúde pública [...]” (DAVIS, 2006, p. 26-27).

Assim, as cidades do futuro, em vez de feitas de vidro e aço, como fora previsto por gerações anteriores de urbanistas, serão construídas em grande parte de tijolos aparente, palha, plástico reciclado, blocos de cimento e restos de madeira. Em vez de cidades de luz arrojando-se aos céus, boa parte do mundo urbano do século XXI instala-se na miséria, cercada de poluição, excrementos e deterioração. Na verdade, o bilhão de habitantes urbanos que moram nas favelas pós-modernas podem mesmo olhar com inveja as ruínas das robustas casas de barro de Çatal Huyuk, na Anatólia, construídas no alvorecer da vida urbana há 9 mil anos (DAVIS, 2006, p. 29).

Para o autor, as cidades não são a solução para a crise ambiental global, como reconhecido pelos urbanistas teóricos da sustentabilidade. Ele explora uma visão sistêmica do ambientalismo que, pode-se dizer, analisa o fenômeno social indissociavelmente atrelado à problemática ambiental. Para o tema urbano-ambiental aqui abordado, Davis traz uma contribuição significativa porque apresenta a hipótese de que, se não houver um ecossistema de caráter ambiental de apoio ao desenvolvimento das cidades, não se poderá garantir a sua eficiência ambiental do

ecossistema urbano e a produção da riqueza pública. E essa relação é diretamente proporcional à pobreza urbana.

Infelizmente, as cidades do Terceiro Mundo, com poucas exceções, poluem, urbanizam e destroem sistematicamente os seus sistemas fundamentais de apoio ambiental. O espaço urbano aberto, por exemplo, costuma estar enterrado sob lixo não coletado, criando pequenas utopias para ratos e vetores de doenças, como os mosquitos. A diferença crônica entre o nível de geração de lixo e de seu tratamento costuma ser chocante: a taxa média de coleta de Dar es Salaam é de meros 25%; em Karachi, 40%; e em Jacarta, 60%. Do mesmo modo, o diretor de planejamento urbano de Cabul (Afeganistão) queixa-se de que 'a cidade está se transformando num grande reservatório de resíduos sólidos (...) a cada 24 horas, 2 milhões de pessoas produzem 800 metros cúbicos de resíduos sólidos. Ainda que todos os nossos quarenta caminhões fizessem três viagens por dia, só conseguiriam transportar 200 ou 300 metros cúbicos para fora da cidade' (DAVIS, 2006, p. 137).

Esse é o divisor de águas que devemos considerar. Esse é o retrato do futuro urbano das megacidades, que nos remete, por exemplo, o brilhante ensaio de George Packer (2007), sobre Lagos, na Nigéria, onde relata a vivência impactante do “homem comum” num aglomerado de 15 milhões de pessoas onde o lixo é a mercadoria.

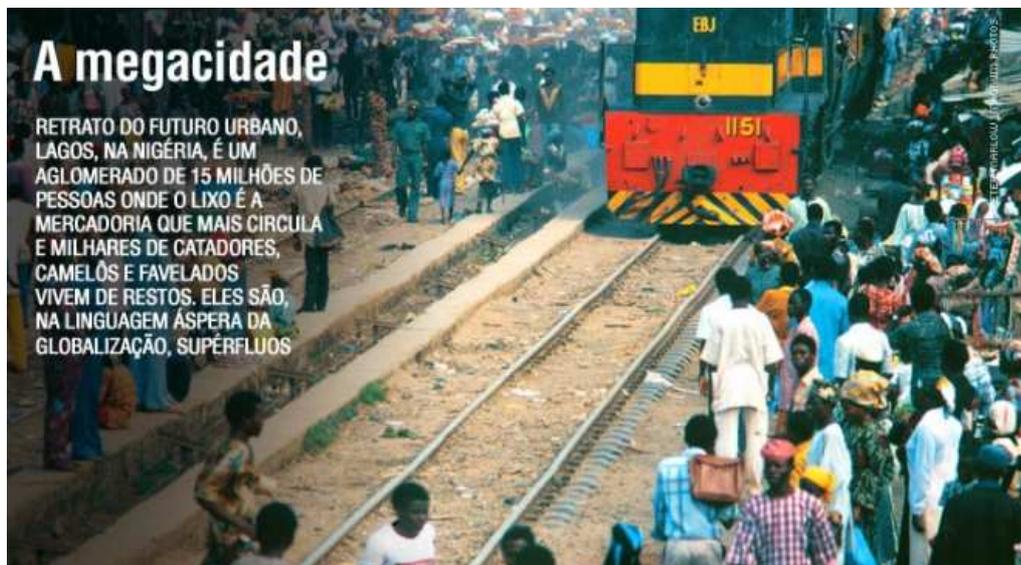


Figura 11. Lixo como mercadoria.
Fonte: PACKER, 2007.

3. Pistas para a reflexão

A respeito das ações e propostas decorrentes da Conferência ECO-92, ainda que não tenham se revestido da amplitude política desejada, mas que, mesmo assim, colocaram na ordem do dia o debate sócio-urbano-ambiental, produz-se as pré-condições históricas para o debate relacionado aos problemas contemporâneos decorrentes da crise ambiental, particularmente no que diz respeito à geração de resíduos sólidos. Desde então, a natureza dos problemas ambientais tem sido encarada como resultado de assimetrias entre variáveis econômicas, políticas, culturais, entre outras dimensões que o problema assume, e é sobre essa luz que se torna possível compreender a amplitude concreta dos instrumentos propostos pela PNRS, em particular analisada em torno dos conceitos de política reversa e da gestão compartilhada.

A base conceitual que pode servir de apoio ao esforço analítico da PNRS entrevista nesses dois instrumentos – política reversa e gestão compartilhada – é extraída dos parâmetros propostos por Ronca (1983) para avaliar a natureza territorial de políticas públicas. Para o autor, que analisou o caso da SUDENE como estratégia de planejamento regional, duas condições devem ser satisfeitas. A ação política territorial deve conter tanto a virtude de ser “integral”, isto é, de abarcar de modo compreensivo todas as ações setoriais do âmbito governamental e produtivo, quanto ser qualificada como “integrada”, isto é, com repercussão simultânea e organizada nos três níveis de organização do Estado: União, Unidades da Federação e Municípios. Para o autor, somente assim, a ação regional tem chances de satisfazer os objetivos e metas por ela preconizados.

Posteriormente analisada sob esse enfoque na seção D deste trabalho, a PNRS, adiante-se, não é detentora dessas qualidades acima aludidas. A PNRS, por hipótese, diz-se compreender as três esferas de governo na sua regulamentação, mas, na prática, isto não ocorre afinado especialmente porque o grau de autonomia adquirido pelos municípios na Constituição vigente, paradoxalmente, dificulta a integração. Também não é integral, porque, a duras penas, consegue atingir quando muito a educação ambiental, devido à transferência de boa parte da responsabilidade pelo tratamento do resíduo sólido à sociedade civil.

No plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos estão previstos programas e ações de educação ambiental que promovam a não geração de resíduos sólidos (art. 19, X). É uma obrigação ética da vida em comum num bairro, numa cidade, num País, enfim, no planeta Terra, que acabou sendo transformada em obrigação legal (...). Enfim, é necessário ressaltar que ao se reconhecer o resíduo sólido reutilizável e reciclável como de valor social e um bem econômico, através da coleta desse resíduo pelo catador, promove-se a cidadania, conforme Princípio VIII, expresso no art. 6º da Lei 12.305 (MACHADO, 2013, 645 e 647).

O assunto, no entanto, não vem sendo alvo de um caráter integral na medida em que as ações que envolvem a política do mercado não é abalada no grau em que se deveria. Já se falou, aqui, das embalagens, dos invólucros, mas não do interesse, que, em princípio, deveria ser público, do governo de combate radical às causas geradoras do resíduo e da poluição de um modo geral. O atual incentivo dado à venda de veículos particulares, em detrimento à ampliação em real grandeza do transporte público, é uma demonstração publicada de destrato do ambiente como propriedade comum, cotidianamente difundida pelos meios de comunicação. É, inclusive, comemorada.

Outra comprovação pode ser observada nos congestionamentos monstruosos que se assiste nas cidades e metrópoles brasileiras. Como não há vestígio de que há um esforço de resolução, é de se pensar se o Governo também não se interesse para que aumentem. Afinal, um congestionamento envolvendo milhões de veículos é uma fonte geradora de recursos para o monopólio da produção e comercialização do petróleo. A propósito, esse seria o ultimo dos argumentos em importância envolvidos nessa situação calamitosa. Há uma omissão impune da administração pública, envolvendo também planejadores urbanos e urbanistas.

A evidência de que a problemática não pode ser abordada de modo leviano e inconseqüente é motivo de sátira. A opinião pública é tão conhecedora das causas e conseqüências da crise urbano-ambiental a ponto de tratá-las com humor e, lamentavelmente, condescendência.



Figura 12. Charge sobre a PNRS.

Fonte: Jornal da OAB, ?. Disponível em < <http://www2.oabsp.org.br/asp/jornal/>>. Acesso 24 jun 2013.

B. Práticas ambientais socialmente necessárias: limites e perspectivas

Ana Clara Torres Ribeiro, no artigo “Território usado e humanismo concreto: mercado socialmente necessário” (2005) insiste na prática social concreta como uma das poucas possibilidades reais de transformação das assimetrias vivenciadas nas sociedades contemporâneas, especialmente em países de contexto de economias dependentes, como é o caso brasileiro.

Isso significa que, no caso das normas e em qualquer dimensão que se queira qualificar, urbanística ou ambiental, só há transformação de fato se a política atingir a concretude da vida cotidiana, impregnada na prática social, não como adereço ou discurso, mas como elemento indissociável do sentido da vida.

A idéia de cidadania é uma dessas instituições que podem deixar perfeitamente clara a noção do humanismo concreto, da prática social concreta e, por conseqüência, das transformações exigidas no mundo contemporâneo para que se torne mais justo e libertário. A Constituição determina a igualdade de todos perante a lei e que todos devem gozar dos dons da vida à medida que garante direitos sociais inalienáveis. Pois bem, essas afirmações fundamentais produzem um sentido de cidadania abstrato, deixando incólumes as causas produtoras da desigualdade socioespacial. O humanismo concreto é um ponto de partida político-filosófico que resulta numa cidadania concreta, que se traduz não pela lei, mas, sim, pelo usufruto cotidiano e desde agora dos direitos sociais.

Milton Santos (2007) lembra que, no caso brasileiro, a cidadania não é completa, pois nossa sociedade prima mais pelos privilégios do que pelos direitos. Isto é, pelo gozo particular e individual de facilidades do que pela expansão de tal direito a todos. É disso que decorre a sua afirmação de que somos muito mais consumidores que cidadãos.

Nessa linha de raciocínio a PNRS surtirá os efeitos desejados se impregnar-se de conteúdo socialmente necessário. A PNRS ficará pairando no ar das normas inconclusas, porque não aderidas no cotidiano da prática social, enquanto não se revestir dessa virtude concretamente vivenciada.

O tema que envolve a crise ambiental contemporânea e, simultaneamente, a agudização da problemática urbana, é historicamente inédito e atinge proporções anteriormente inimagináveis. É nessa proporção e magnitude que a PNRS deve ser refletida, analisada e proposta. Nas devidas proporções, o mesmo se pode afirmar quanto à política urbana. Em não havendo correspondência entre o fato e a regulação e a incorporação social da norma que busca equacioná-lo, não haverá saída estruturalmente solucionada. Essa é a hipótese e uma leitura possível.

1. Por uma ressignificação do “lixo”

Uma das mudanças necessárias é compreender, em sua plenitude, a lei da conservação das massas que Lavoisier propôs em meados do século XVIII: “na natureza nada se cria, nada se perde, tudo se transforma”¹². Essa afirmação não é apenas um princípio científico. É também um princípio socialmente necessário, no discurso e na prática. Nessa direção, o que se entende no senso comum por “lixo”, associando a palavra à noção de escória, é uma figura não mais aceitável. Nada é lixo! Ninguém é lixo!

a) O homem e o “lixo”

Na prática, o homem comum, especialmente o que encontrou na reciclagem um modo de garantir a sobrevivência cotidiana, atribui ao resíduo um valor de troca que se produz em contrapartida ao valor de uso originariamente agregado ao produto descartado, ou às embalagens e invólucros com valor a ele agregado.

Na obra de Michel de Certeau, “A invenção do cotidiano: as artes do fazer” (2011), encontra-se uma importante reflexão a respeito do plano cultural do “homem ordinário” na luta diária pela sobrevivência, que, como prática social dos segmentos populares, representa a maioria da população. São milhões e milhões de pessoas em todo o mundo que se valem das sobras da sociedade de consumo para garantir a sobrevivência pessoal e a de suas famílias.

¹² Lavoisier, Antoine Laurent (1743-1794). Disponível em <<http://www.fem.unicamp.br/~em313/paginas/person/lavoisie.htm>> Acesso em 04 Mai 2013.

Se por um lado esses segmentos populares se deram conta das vantagens de se reciclar resíduos por uma questão de sobrevivência, do outro vem sendo despertado o interesse de setores econômicos especialmente produzidos para lidar com as mesmas “sobras”. É, paradoxalmente, o conflito entre uma gigantesca maioria de expropriados e gigantes representativos de interesses hegemônicos. Nessa batalha, os que se utilizam da reciclagem como forma de sobrevivência tendem a perdê-la. Conseqüentemente, diminuir as possibilidades de sobrevivência para aumentar a lucratividade do negócio do “lixo”.

Note-se que a PNRS, ao silenciar-se quanto ao risco eminente de transferência de recursos econômicos possíveis através da reutilização e reciclagem dos resíduos sólidos aos agrupamentos econômicos especializados na atividade, é um instrumento de penalização de milhões e milhões de pequenos negócios individuais dos “catadores” de “lixo”, ainda que mencione a importância das cooperativas como elo importante na cadeia produtiva da logística reversa.

A lógica instrumental que fundamenta o espírito gestor na condução da PNRS não é difícil de perceber. Ao contrário, os monopólios de coleta de resíduos urbanos substituem gradativamente os órgãos setoriais de limpeza pública há pouco generalizados na administração municipal.

Observe-se o seguinte trecho extraído do *site* da empresa Estre Ambiental, constituída em 1999, localizada na RMC e sediada em Paulínia. Atualmente com cinco mil funcionários, recebe em média 40 mil toneladas de resíduos por dia, com 3.375 clientes proveniente do setor privado e 100 clientes do setor público que abrange um contingente populacional superior à 14 milhões de pessoas, e que, portanto, detém o monopólio desse serviço na região.

estre
LIXO É SÓ O COMEÇO

empresa serviços unidades qualidade óleo e gás responsabilidade social contato

Empresa

Nossa Crença

O lixo tem sido historicamente associado à sobra, ao resíduo, ao que resta quando um ciclo de produção ou de consumo termina.

 O mundo ainda trata o lixo como final.

Mas, para a Estre, lixo é só o começo.

É o começo de uma série de oportunidades: ambientais, tecnológicas, econômicas, sociais e comportamentais.

A partir do lixo podem ser geradas novas formas de combustível, novos insumos produtivos e novos empregos.

A conscientização de que lixo é só o começo transforma a sociedade por inteiro, dos produtores aos consumidores, das famílias às empresas, do setor público ao setor privado. Transformam-se comportamentos, políticas e leis. Transforma-se a própria noção de cidadania.

Quando se discute as consequências do progresso em termos de sustentabilidade e de responsabilidade ambiental, o lixo é um tema central, quase sempre tratado como vilão.

Fazer do lixo um aliado do progresso – e não sua consequência maléfica – é a crença fundamental da Estre.

Figura 13. Página inicial da Estre Ambiental.
Fonte: <<http://www2.estre.com.br/empresa.php>>.

A Figura 13 é uma tradução desse negócio. O resíduo sólido e a problemática dele decorrente é apresentada como um fenômeno naturalizado passível de humanização. A lata amassada da embalagem é simulacro de um vaso de plantas encontrado em qualquer lar brasileiro. O papel da propaganda e do marketing é central na concepção da estratégia econômica da empresa. Na figura, a frase grifada diz que “para a Estre, lixo é só o começo”.

A PNRS estabelece que seja realizada a reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos, bem como disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, que de acordo com a Lei significa a distribuição ordenada de rejeitos em aterros, observando normas operacionais específicas de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e a minimizar os impactos ambientais adversos (art. 3º, inciso VIII). Estabelece, ainda, à União e aos estados quando da elaboração dos planos de resíduos sólidos, metas para a eliminação e recuperação de lixões, associadas à inclusão social e à emancipação econômica de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis (art. 15, inciso V e 17, inciso V). De acordo com a PNRS

até agosto de 2014, deverá ser implementada a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos por parte de todos os municípios (art. 54).

Voltando ao exemplo da Estre, a empresa detém o monopólio da destinação final de rejeito e mesmo assim, mal cumpre as resoluções da PNRS, à medida que a organização opera um grande aterro sanitário, onde são depositadas diariamente toneladas de resíduos potencialmente reutilizáveis ou recicláveis. Há que se mencionar também que a Estre, zelosa que deveria ser da função social que desempenha junto à comunidade regional de Campinas, deveria entrosar-se em parcerias com as prefeituras conveniadas quanto a uma política de triagem dos resíduos desde a origem. Isso não é feito. Todavia, restringe-se a separar apenas o resíduo entregue pela coleta seletiva. Os demais são simplesmente aterrados.

Há mais um detalhe importante que mostra a fragilidade da estrutura federativa brasileira que ora peca pelo municipalismo excessivo, ora pela centralização administrativa quando convém. Como já mencionado, os municípios com restrições de legislação ambiental que se repercutem em quase a totalidade de seus territórios arcam com um ônus por serem vistos com reservas ambientais de interesse comum.

Na mesma direção, a decisão pela escolha de uma determinada localidade integrante do pacto federativo para deposição final dos resíduos de uma comunidade que extrapola, em muito, o âmbito territorial dessa localidade também mostra a mesma conveniência de transferir responsabilidades quando isso convém a uma comunidade de municípios no âmbito da região. Ora, o art. 49 da PNRS, seguindo as diretrizes do Tratado de Basileia, menciona “[...] a proibição da importação de resíduos sólidos perigosos e rejeitos, bem como de resíduos sólidos cujas características causem dano ao meio ambiente, à saúde pública e animal e à sanidade vegetal, ainda que para tratamento, reforma, reúso, reutilização ou recuperação”.

Essa regulação traduz que o ônus pelo tratamento do resíduo produzido num determinado território deverá ser arcado – leia-se adequadamente resolvido do ponto de vista ambiental – pelo ente público responsável pela administração desse território. É um princípio da sustentabilidade sistêmica que ensina que todo o produto que adentra num determinado lugar, num subsistema, nele é consumido

integralmente e reinserido na natureza sem impacto negativo, ou, se reciclado sirva de insumo à produção de outro lugar, noutra subssistema.

Tal tratativa deve ser aplicada no âmbito internacional, que é o caso dos dispositivos contidos no Tratado de Basiléia, e é confirmada na PNRS, que também proíbe o deslocamento da deposição final de resíduo para território nacional. No entanto, se a política fosse compreensiva, não seria o caso de pensar que a proibição da “migração” ocorresse entre os entes federativos, mesmo entre os municípios integrantes de uma mesma região administrativa?

Essa transferência indica que a aplicação técnica da norma, por conveniência ou por inexistência de *know how*, ou por ambas, penaliza uma localidade em nome do interesse comum. São “zonas de sacrifício” (SILVA, 2013, *apud* ACSERLRAD, 2004, VIÉGAS, 2006:1, p. 77). A questão é que há uma compensação financeira ao município escolhido como depositário final do resíduo, que é transferida às organizações, deixando o poder público desprovido de recursos, especialmente quando, devido aos malefícios desencadeados na saúde pública, tais localidades necessitarem desses recursos para remediar um problema local. No caso de Paulínia, o mal não é tão ressentido porque o município conta com receitas próprias volumosas provenientes do pólo petroquímico. Mas esse é um caso excepcional. Que dizer dos municípios que também abrigam aterros com área de influência regional e que não contam com receitas igualmente volumosas? Por conseqüência a lógica instrumental desse sistema de saneamento torna gesto comum e aceitável à situação em que o município cumpre aquele serviço público enquanto puder coletar e conduzir os resíduos para fora do perímetro municipal. Tudo isso é, por enquanto, ainda muito provisório.

Ainda assim é um grande negócio.

Como afirma o *site* da Estre, “o lixo é só o começo”. O que não está dito, é que é o começo de um negócio bastante lucrativo. Basta analisar as manchetes das notícias veiculadas na mídia, como a: “Os donos do lixo. O lixo – quem diria? – virou um grande negócio no Brasil. Diante de um mercado de 20 bilhões de reais, empresários se unem a banqueiros para investir no setor”. E o negócio é integrante do mercado globalizado. A Figura 6 exemplifica esse contexto.

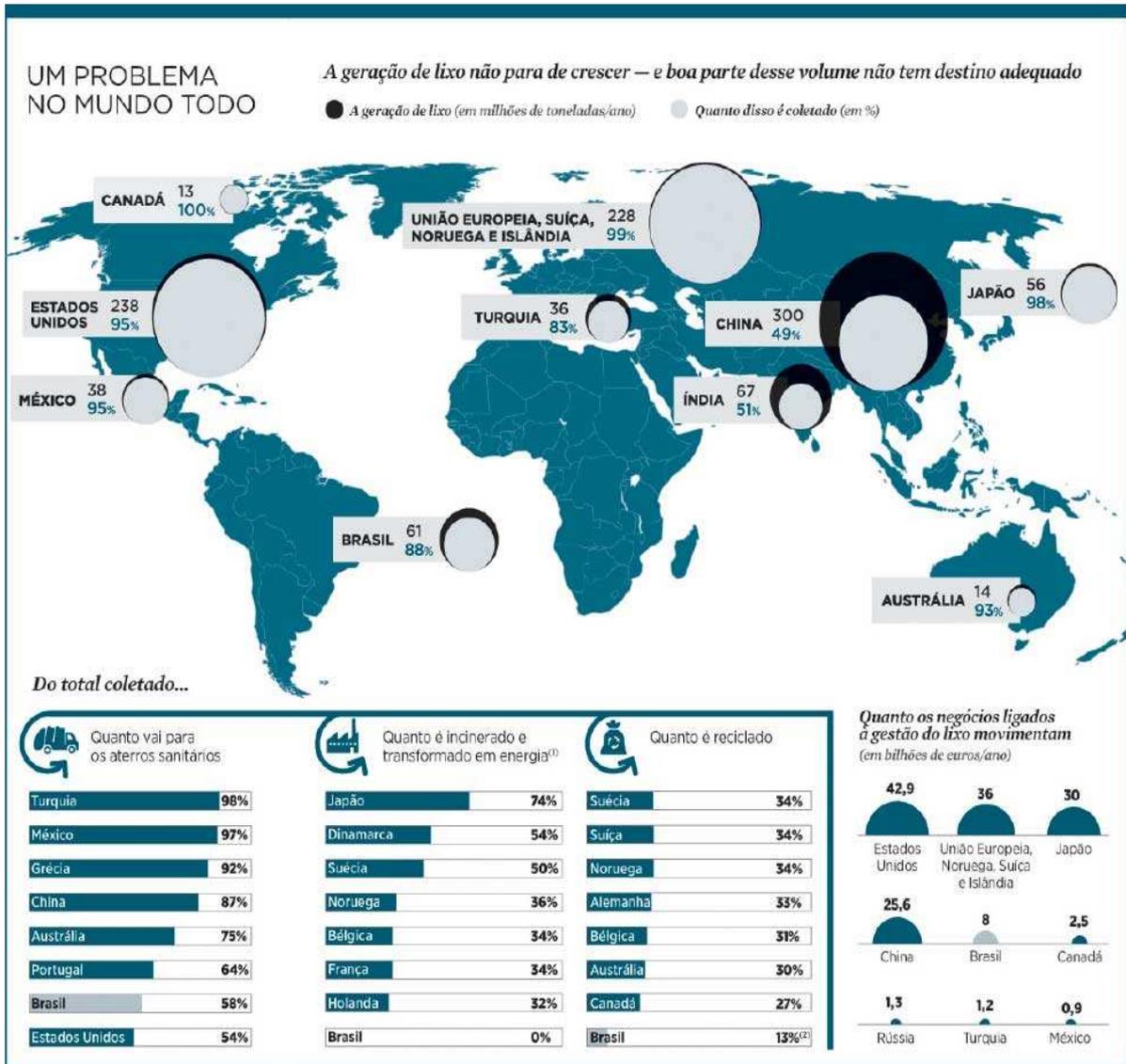


Figura 14. Resíduos. Um problema para o mundo todo.

Fonte: Disponível em: <<http://planetasustentavel.abril.com.br/pops/os-donos-do-lixo-pop1.shtml>> Acesso em: 22 abr. 2013.

No entanto, “[...] o excesso de excrementos é, realmente, a contradição urbana primordial” (DAVIS, 2006, p. 143).

Com o aumento exponencial dos resíduos urbanos, o setor privado apoderou-se de mais um negócio lucrativo. Muito embora a PNRS oriente para que haja uma contribuição social significativa ao determinar que os sistemas de logística reversa devam ser realizados em parceria com cooperativas de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, as oportunidades do mercado correm à frente. O Estado é conhecedor da situação, já que no Brasil, estima-se que, “[...] cerca de 800 mil pessoas sobrevivem da catação de reciclados, com uma renda mínima de 1 a

1,5 salário mínimo por mês” (RIBEIRO e MORELLI, 2009, p. 60). Se o Estado é conhecedor dessa situação porque também não regula o monopólio? Porque também não oferece condições dignas para que essas pessoas possam desempenhar essa importante função de modo mais confortável? Não é o caso do poder público produzir e distribuir gratuitamente os equipamentos necessários ao cumprimento da tarefa para tornar menos árdua esse trabalho? Essas pessoas autoconstroem seus equipamentos a custo zero, o que mostra a viabilidade do Estado em provê-los de equipamentos adequadamente desenhados com custo baixíssimo e insignificante para as contas públicas.



Foto 5. Rua da Mooca, área central de São Paulo. Foto: Paulo Giandalia

Fonte: ESTADÃO, 2013. Foto disponível em: <<http://blogs.estadao.com.br/olhar-sobre-o-mundo/catadores-guardioes-da-sustentabilidade/>> Acesso em: 02 mar. 2013.



Foto 6. Alan recolhe cerca de 300 kg de material reciclável por dia. Foto: Paulo Giandalia.
Fonte: ESTADÃO, 2013. Foto disponível em: <<http://blogs.estadao.com.br/olhar-sobre-o-mundo/catadores-guardioes-da-sustentabilidade/>> Acesso em: 02 mar. 2013.

Outro obstáculo para as políticas é que para conseguir conquistar padrões de consumo e estilos de vida mais sustentáveis deve-se, em primeiro lugar, vencer significações psicológicas e simbólicas extremamente negativas que influenciam a cultura e a história das cidades, bem como, com reflexos nas políticas urbanísticas e ambientais contemporâneas, dificultando de certa ordem a possibilidade de transformação cultural (MILFONT, CORTEZ e BELO, 2003). O trabalho braçal, especialmente num país como o Brasil onde a classe média vê com desdém essa atividade manual, a coleta de lixo, o “gari”, o “catador”, são símbolos do que há de mais “sujo”.

O estudo sobre o significado psicológico do lixo tem assumido papel importante na solução dos problemas ambientais e nas campanhas de educação e conscientização ambientais, na medida em que influenciam na concretização da prática social. A educação pode levar à posição mais pró-ativa no contexto dos impactos decorrentes da geração de resíduos decorrentes, especialmente, do modo de vida. A configuração cultural das sociedades contemporâneas pode fazer com que as significações negativas (sujeira, doenças, mau cheiro, reciclagem, poluição, desorganização, imundice, educação, falta de educação e insetos) associem-se a cargas afetivas mais positivas (educação e reciclagem) (MILFONT, CORTEZ e BELO, 2003).

Em razão disso, iniciativas de educação ambiental e reciclagem relacionadas aos resíduos sólidos estão sendo implementadas em todo o mundo. É a única saída senão se optar por uma ruptura do modo de vida fundamentado no consumo excessivo.

Ainda que haja restrições devido a certo oportunismo negativo, as propostas decorrentes das técnicas da economia verde verdadeiramente comprometida com a causa ambiental estão produzindo políticas e iniciativas com a virtude de agregar aspectos intangíveis, porém abrangentes tais como a “[...] valoração econômica dos recursos naturais que são utilizados como insumos na produção, ênfase na substituição de matérias-primas por outras que sejam mais adequadas à preservação do meio ambiente e na eficiência energética dos processos e do (re)aproveitamento dos resíduos, adaptando os padrões de

produção e de consumo às necessidades ambientais, sociais e econômicas” (MESQUITA JUNIOR, 2007, p. 19-20).

b) Pré-condições históricas para uma mudança socialmente necessária

O Brasil, num curto período de 50 anos, registrou um crescimento espantoso da população urbana. O país passou de 19 milhões de habitantes em 1950 para 138 milhões em 2000 (IBGE), números que, por si só, evidenciam as grandes dificuldades que o crescimento demográfico promoveu, criando óbices ou até mesmo impossibilitando a implantação de políticas administrativas e econômicas que permitissem o adequado gerenciamento e o crescimento ordenado dos espaços urbanos. Em 2010, a população já estava em torno de 191 milhões e, embora a impressão que se tenha a primeira vista seja de que há uma curva francamente ascendente do crescimento populacional, o fenômeno a que se assiste tende à estabilização bem como à configuração de um fenômeno que os demógrafos denominam “janela demográfica”.

Há poucas décadas o Brasil assistiu ao auge do modelo desenvolvimentista. Daí é que decorreram o êxodo rural, o aumento das populações urbanas, das atividades industriais, da exploração dos recursos naturais, e uma série de conseqüências que então eram vistas com admiração na medida em que representavam riqueza e progresso. O “mito do desenvolvimento econômico” (FURTADO, 1974) estava com os dias contados.

De fato, a década perdida, nos anos 1980, não representou o aumento da produção a que se assistiu até então, embora as dinâmicas sócio espaciais que explicam a urbanização brasileira recente, não tenham se interrompido. Ao contrário, a urbanização acelerou-se, aumentando o custo Brasil, em especial, no que diz respeito ao atendimento social no âmbito urbano. A desproporcionalidade entre os recursos orçamentários comprometidos com o pagamento da dívida interna e o crescimento da demanda social recrudesciu a problemática urbana, conseqüentemente, a ambiental.

A inspeção visual da Figura 15 permite verificar, no período 1950-2000, a intensificação do desenvolvimento econômico traduzido pelo aumento do grau de urbanização generalizado que também pode ser interpretado pelo aumento da densidade demográfica e pelas conseqüências daí advindas. A oferta de equipamentos, serviços e infra-estruturas em igual proporção ao do aumento das concentrações urbanas e a inter-relação entre ambos os fenômenos pode, em princípio, revelar-se em torno de uma problemática comum: aumento da crise ambiental, na medida em que há um descompasso entre crescimento demográfico e a capacidade de suporte do ambiente urbano. Acrescente-se que esta crise é a “ponta do *iceberg*”, é o que se mostra à vista, mas que está acompanhada por fenômenos indissociáveis como o da desigualdade sócio espacial.

Evidentemente, o sudeste brasileiro é a parte do território onde se assiste maior intensificação do fenômeno, mas é surpreendente como o centro-oeste vem representando a zona de descompressão urbana e econômica emanada a partir do sudeste, com o detalhe que se espalha sobre biomas extremamente sensíveis como o são o Pantanal e a Amazônia.



Figura 15. Grau de Urbanização 1950 e 2000 – Brasil.

Fonte: IBGE, 2000.

Nesse ínterim, quando se observa a mudança do perfil demográfico e territorial brasileiro, há outros fenômenos em coexistência. A globalização se intensifica e, simultaneamente, a redemocratização do país apresenta como resultado derradeiro desse duplo processo – globalização e redemocratização – a promulgação da Constituição Federal de 1988 (SILVA NETO, 2010).

Esse paralelismo representa contradições vivenciadas no período histórico atual, que ao mesmo tempo em que representa riscos, acenam novas possibilidades. São pré-condições a que assistimos em prol de mudanças radicalmente inovadoras. Essa é a perspectiva que orienta o olhar desta pesquisadora. Afinal, a reflexão teórico-empírica parte do ponto de vista do sujeito, do analista, que embora se esforce em manter-se desprovido de intencionalidade, observa a realidade do ponto de vista dos agentes sociais desprovidos de poder de barganha.

As pré-condições normativas trazidas pela Constituição democrática traduzem a contradição de um país ansioso por descentralização após um período ditatorial em relação ao municipalismo que, enfim, é dotado de autonomia inimaginável desde a Constituição Imperial de 1824. Há muito ainda por ser feito para que os entes federativos exerçam harmonicamente a autonomia impar que lhes são conferidas. Um exemplo do que se tem a fazer é a construção do tecido normativo e territorial da organização regional do Estado, como instância intermediária e relativizadora da autonomia municipal em face ao interesse da comunidade regional e do Estado.

A constituição federativa da autonomia municipal é instrumento poderoso para beneficiar as ricas especificidades das localidades brasileiras e das comunidades que representam muito embora o aprendizado democrático ainda não esteja à altura de tamanha competência, atribuições e deveres. A herança patrimonialista, dos agentes políticos e econômicos, contamina a autonomia municipal vulgarizando sua importância na organização territorial da República.

A Constituição Federal, especialmente para as questões de aplicação das políticas territoriais, consolida o modelo de um Estado mais descentralizado, cuja organização político-administrativa compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos (art. 18).

O município, reconhecido como entidade de terceiro grau, ganha autonomia tríplice – política, administrativa e econômica (arts. 1º, 18, 29 a 31, 156, 158 e 159), dotando a população dos núcleos urbanos da legitimidade e legalidade de resolver localmente grande parte de seus problemas, “[...] administração própria daquilo que lhe é próprio. Daí por que a Constituição assegura a autonomia do Município pela composição de seu governo e pela administração própria no que concerne ao seu interesse local (art. 30, I)”, (MEIRELLES, 2013, p. 91) entendido como “a predominância do interesse local sobre o do Estado e da União”.

Além do mais, contempla também a autonomia para “execução dos serviços públicos de sua competência e a ordenação urbanística de seu território (art. 30, IV a IX)”, (MEIRELLES, 2013, p. 111), refletindo a evolução da democracia representativa para um sistema descentralizado e participativo (FERREIRA, 1998).

A relevância dos preceitos constitucionais advindos após a distensão política na história recente do Brasil é inegável. Os direitos reclamados no Movimento Nacional pela Reforma Urbana estão, direta ou indiretamente, traduzidos na política urbana referenciada de modo inédito nas constituições brasileiras, nos artigos 182 e 183 da Constituição vigente.

Por conseqüência, em 2001, foi regulamentado pelo Estatuto da Cidade – Lei 10.257/2001. Seus objetivos visam ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. A intenção é garantir o direito a cidades sustentáveis, quando menciona a imprescindibilidade do “direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” (art. 2º, inciso I).

Infelizmente, no presente período histórico, assegurar o direito às cidades sustentáveis ainda é uma utopia aos municípios brasileiros. De acordo com dados do IBGE (2002), apenas 6% das cidades têm órgãos específicos para cuidar do meio ambiente, que sem servidores e recursos necessários para políticas urbanas e ambientais, vêm aumentarem os problemas ambientais, como da contaminação da água, a poluição do ar e o assoreamento dos rios (IBGE, 2002).

2. O Brasil e o “lixo”: dicotomias

O Brasil é um país de contrastes. Contrastes territoriais, desigualdades sociais e de defasagens entre um dos mais democráticos sistemas constitucionais do planeta ao lado de uma estrutura funcional do governo reminescente do Estado Novo. Há conquistas importantes pressionadas pela sociedade civil, mas não necessariamente eles se repercutem na ação política, legislativa e administrativa dos poderes constituídos.

As políticas públicas de modo geral são herdeiras do patrimonialismo resistente a mudanças libertárias. Mesmo nas situações em que se verificam condições de alterações significativas, e de transformações estruturais, não é isso o que se observa, mas, sim, a apropriação dos institutos normativos em favor dos segmentos sociais hegemônicos.

A PNRS acena com perspectivas otimistas, mas por ora não é o que está sendo verificado na prática. A estratégia da Estre na RMC é uma demonstração desse fato. O paradoxo, portanto, é um traço característico de nossa conformação social, política e cultural. Há apenas dois anos a PNRS foi implantada e ainda é cedo demais para verificar os seus reais efeitos. No entanto, visando alargar os horizontes da aplicação dessa Lei, há indícios emanados da norma que mostram caminhos promissores, ainda que paradoxalmente contrários à prática efetiva.

a) Aspectos normativos

Nesse cenário de crescimento demográfico intenso, de uma cultura cada vez mais consumista onde as cidades produzem toneladas de “lixo”, em que foi aprovada, em 2010, a PNRS, cabe ao município a gestão integrada dos resíduos sólidos gerados em seus respectivos territórios, sem prejuízo das competências de controle e fiscalização dos órgãos federais e estaduais do SISNAMA, do SNVS e do SUASA (art. 10).

A Lei preconiza a aplicação, na esfera municipal, de instrumentos importantes na gestão dos resíduos sólidos.

- **Acordo setorial** – “Ato de natureza contratual firmado entre o poder público e fabricantes, importadores, distribuidores ou comerciantes, tendo em vista a implantação da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto” (art. 3º, inciso I).
- **Gestão integrada de resíduos sólidos** – “Conjunto de ações voltadas para a busca de soluções para os resíduos sólidos, de forma a considerar as dimensões política, econômica, ambiental, cultural e social, com controle social e sob a premissa do desenvolvimento sustentável” (art. 3º, inciso XI).
- **Padrões sustentáveis de produção e consumo** – “Produção e consumo de bens e serviços de forma a atender as necessidades das atuais gerações e permitir melhores condições de vida, sem comprometer a qualidade ambiental e o atendimento das necessidades das gerações futuras” (art. 3º, inciso XIII).
- **Responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos** – “Conjunto de atribuições individualizadas e encadeadas dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, dos consumidores e dos titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos, para minimizar o volume de resíduos sólidos e rejeitos gerados, bem como para reduzir os impactos causados à saúde humana e à qualidade ambiental decorrentes do ciclo de vida dos produtos” (art. 3º, inciso XVII).

Pelo visto, os instrumentos acima mencionados dão conta de um largo conjunto de variáveis relacionadas ao tratamento dos resíduos sólidos. A fragilidade, aliás, presente em toda a aplicação normativa na sociedade brasileira é incredulidade generalizada de seus reais efeitos e que vulgarmente é enunciada por meio do dístico popular de que “a lei não pega”.

Daí as dicotomias entre o que é jurídica e politicamente negociado e a prática social concreta.

As discussões em torno da PNRS vêm dando ênfase à busca por melhor tecnologia para a disposição final ambientalmente adequada de resíduos. Os aterros ou incineração dos resíduos são serviços oferecidos por empresários da iniciativa privada, um novo nicho lucrativo da economia, para atender a necessidade de disposição adequada dos mesmos. Enquanto isso, um dos principais objetivos da PNRS da não geração e redução passa a segundo plano, dando-se maior ênfase aos outros objetivos de reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos, bem como disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos. Isto é, ao negócio.

A pesquisa da ABRELPE (2011) demonstra um percentual ainda pequeno de iniciativas na separação e reciclagem do lixo, sem contar que não mede a eficácia qualitativa dessas ações através de índices positivos ou negativos, por exemplo, sobre a não geração e/ou redução de resíduos nos locais que declararam a existências de tais iniciativas.

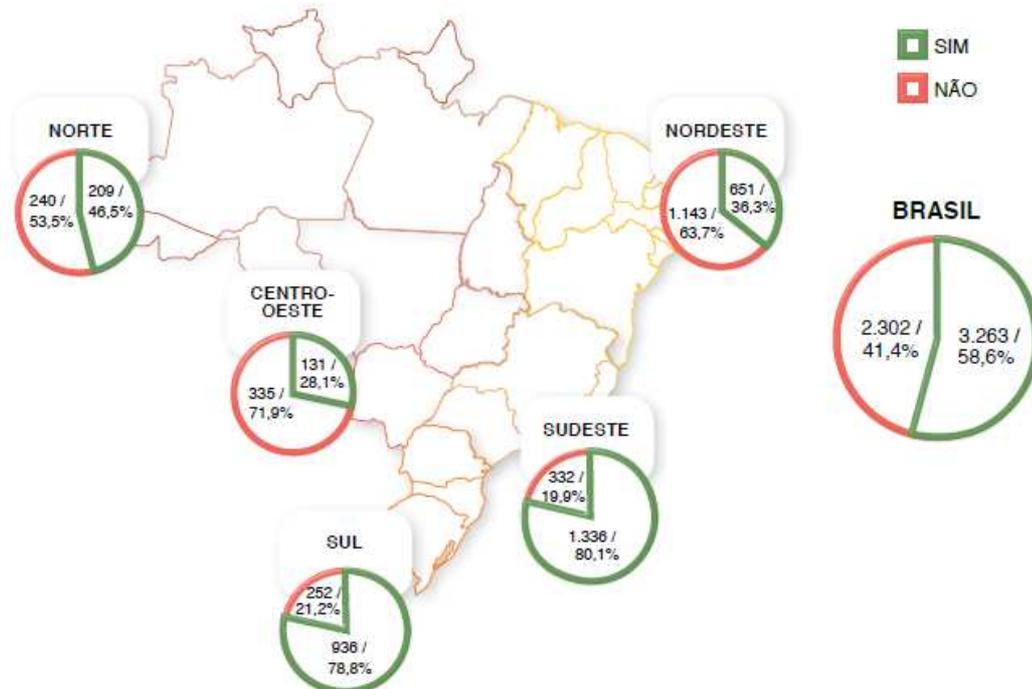


Figura 16. Quantidades / Percentuais de Municípios por Região e Brasil em que existem Iniciativas de Coleta Seletiva

Fonte: ABRELPE, 2011.

Com referência aos resíduos sólidos urbanos, ainda segundo dados da ABRELPE (2011), a participação da coleta nas regiões brasileiras apresenta-se timidamente. A Figura 5 dá uma idéia desse quadro, como também demonstra a relação entre produção econômica, disponibilidade tecnológica e tratamento de resíduo.

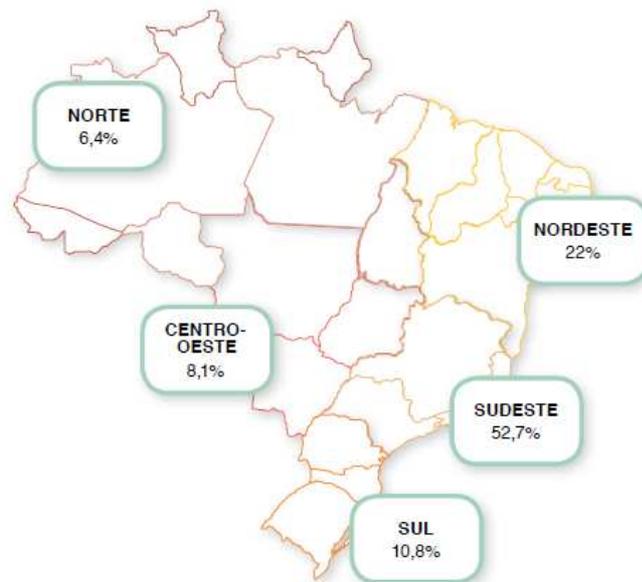


Figura 17. Participação das Regiões do País no Total de RSU Coletado

Fonte: ABRELPE, 2011.

Em resumo, no Brasil, a legislação representa um avanço, mas a sua aplicação deve envolver órgãos de todas as esferas governamentais (planejamento integrado), bem como órgãos setoriais, organizações empresariais e os agentes sociais (planejamento integral), para o enfrentamento dos diversos fatores interferentes na questão, tais como o crescimento populacional e a necessária alteração de costumes de uma sociedade com hábitos consumistas e, conseqüentemente, grande geradora de resíduos sólidos.

É sob tal cenário que se deveria apoiar a busca pela resolução dos problemas decorrentes da ausência de políticas públicas locais integradas, bem como a superação de estruturas funcionais arcaicas que atingem a maioria das administrações públicas municipais no Brasil. Somente assim os municípios

podem elaborar e programar planos de gestão integrada de resíduos sólidos, de forma a contemplar o conteúdo mínimo estabelecido pelo artigo 19 da PNRS.

O importante avanço proposto pela PNRS, como o da logística reversa, merece ser efetivamente discutido e ponderado. É um marco histórico que não pode ser perdido. A urgência reside na proposição de medidas que visam nortear os novos caminhos a serem trilhados, em particular, no aperfeiçoamento e modernização da estrutura funcional dos municípios visando à plena execução das políticas urbano-ambientais nos municípios brasileiros.

b) Gestão compartilhada e logística reversa, política pública de caráter territorial?

A duras penas a PNRS planta sementes que, diga-se, é verdade que ainda está longe de surtir efeito, mas é um passo a mais que se deu em relação à dramática situação em que se encontra grande parcela da população global e os lugares em que vive.

O conceito de política territorial relacionado à virtude de conter qualidades de integração e de integralidade não está satisfeito na PNRS. Há instrumentos importantíssimos previstos na Lei. A gestão compartilhada¹³ e a logística reversa estão entre eles e visivelmente podem traduzir o quanto a PNRS reveste-se de qualidades de integração e integralidade. Ao mesmo tempo, em que pesem tais restrições, são também, em princípio, ações onde se torna possível revelar a importância de que sejam socialmente necessárias. Diga-se,

¹³ PNRS. “Art. 30. É instituída a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, a ser implementada de forma individualizada e encadeada, abrangendo os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, os consumidores e os titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, consoante as atribuições e procedimentos previstos nesta Seção.

Parágrafo único. A responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos tem por objetivo:

I - compatibilizar interesses entre os agentes econômicos e sociais e os processos de gestão empresarial e mercadológica com os de gestão ambiental, desenvolvendo estratégias sustentáveis;

II - promover o aproveitamento de resíduos sólidos, direcionando-os para a sua cadeia produtiva ou para outras cadeias produtivas;

III - reduzir a geração de resíduos sólidos, o desperdício de materiais, a poluição e os danos ambientais;

IV - incentivar a utilização de insumos de menor agressividade ao meio ambiente e de maior sustentabilidade;

V - estimular o desenvolvimento de mercado, a produção e o consumo de produtos derivados de materiais reciclados e recicláveis;

VI - propiciar que as atividades produtivas alcancem eficiência e sustentabilidade;

VII - incentivar as boas práticas de responsabilidade socioambiental. “

novamente, que a ação socialmente necessária é aquela que, originando-se nos agentes sociais, adquire legalidade e legitimidade características de uma lei e de uma política de fato.

A geração dos resíduos agudiza-se com a oferta cada vez maior de produtos e a redução da vida útil dos mesmos. Daí a necessidade de se abrir discussões e colocar-se em prática ações com o objetivo de não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos, bem como sobre a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos. O que se quer com essa política e a transformação de mentes e aspirações decorrentes a favor de padrões sustentáveis de produção e consumo de bens e serviços, o que envolve intrinsecamente a prática de políticas sociais que visem combater estruturalmente a raiz dos problemas contemporâneos e que pode ser traduzido pela distribuição desigual da renda e das riquezas coletivamente produzidas. Entre elas está a cidade. O direito à cidade.

A mudança de hábitos e de padrões culturais caracteriza a necessária evolução do marco civilizacional das sociedades contemporâneas. O problema dos resíduos é um aspecto, um elemento a exigir transformações estruturais. Não é o único e nem o mais importante. Quanto a isso os valores fundamentais da vida humana e ela própria estão à frente de todo e qualquer outro valor. A prática de novas solidariedades, portanto, é fundamento desse novo patamar cultural. Solidariedades entre iguais, entre desiguais, entre a sociedade e a natureza, entre a natureza e o meio ambiente, ou seja, em todos os níveis da existência contemporânea.

Uma pequena amostra desse exercício é a “[...] a responsabilidade compartilhada, consoante definição mencionada [pela PNRS], [...] [em] diminuir o volume de resíduos e reduzir o impacto à saúde e ao meio ambiente em tudo o que disser respeito ao resíduo sólido” (MACHADO, 2013, p. 651).

Através da proposta da logística reversa, instrumento de desenvolvimento econômico e social, vem sendo amplamente discutidas, especialmente no setor empresarial (fabricantes, importadores, distribuidores ou comerciantes, etc.), estratégias que visam à elaboração de planos setoriais para a implantação da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto, que

deverá ser realizada de forma independente do serviço público de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos (art. 33, *caput*).

Ademais, a PNRS estabelece, em seu artigo 33, como norma obrigatória e de implementação imediata ou progressiva e sem a exigência de regulamentação ou acordo setorial, os sistemas de logística reversa para os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes de agrotóxicos, seus resíduos e embalagens. O mesmo se aplica aos produtos cuja embalagem, após o uso, constitua resíduo perigoso, como também pilhas e baterias, pneus, óleos lubrificantes, seus resíduos e embalagens, lâmpadas fluorescentes, de vapor de sódio e mercúrio e de luz mista, além de produtos eletroeletrônicos e seus componentes.

Outra inovação de cunho social é a inclusão à exigência de metas pelos Planos Estaduais e Federais para a eliminação e recuperação de lixões, associadas à inclusão social e à emancipação econômica de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis. Aos municípios cabe, ainda, a implantação de coleta seletiva que deverá ser realizada com a participação de cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda, programas e ações para a participação dos grupos interessados, em especial das cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis.

Em síntese, no presente trabalho, conclui-se que a PNRS, pode surtir os objetivos por ela pretendidos. Do mesmo modo a política urbana também, como qualquer outra política pública de caráter territorial, reúne condições objetivas de concretização desde que esteja incorporada no seio da sociedade civil como prática fundamental e necessária, como política integral e integrada.

Todos os setores da administração pública devem engajar-se na persecução da solução dos problemas estruturais dos resíduos, pois, sabe-se, que o planejamento deve envolver o território na sua totalidade. Da menor à maior unidade territorial. Do indivíduo à sociedade. Da casa à cidade.

Também é vital difundir a noção de que as políticas setoriais não podem alcançar os efeitos que se deseja de uma política territorial, pois somente essa natureza reúne as condições necessárias à prática do planejamento global e compreensivo. E há mais o seguinte: somente será legítima se houver o engajamento dos entes públicos presentes nas cidades e nas regiões. Isso é um parâmetro de monitoramento e de qualificação da política territorial e pode orientar a proposição de uma agenda de ações possíveis. Em outras palavras, agir em consonância ao princípio da integração federativa e em pacto concreto com a sociedade civil.

CONCLUSÕES

A intenção dessas leituras possíveis aqui ensaiadas sobre a cidade e a problemática ambiental contemporânea é subsidiar a proposição de políticas públicas de caráter territorial, com vistas à promoção da justiça social nas cidades, do direito à cidade.

Não há ilusão de que o equacionamento de temas dessa envergadura possa ocorrer sem atingir a raiz das questões, sem trazer à tona a natureza estrutural que as revestem.

A cidade desigual, o homem desigual e, muitas vezes, equiparado a “lixo”, as injustiças sociais seculares, as assimetrias de oportunidade de usufruto dos dons da vida, a condenação a viver em lugares insalubres e feios, configura um quadro no qual vivem milhões de brasileiros. É o que se tem.

A cidade com um cenário libertário, homens e mulheres igualmente beneficiados pelos mesmos direitos sociais, a possibilidade de usufruir um lugar agradável para se viver e ter garantias de que esse direito será mantido para agora e para amanhã e para depois de amanhã, etc., etc., o direito de viver feliz ali onde se está, e para todos, é um quadro possível. É o que se quer.

Por isso o esforço de refletir sobre possibilidades de se promover transformações estruturais e, conseqüentemente, superar limites estabelecidos por visões excessiva e exclusivamente conjunturais, instrumentais. É necessário contribuir, ainda que com limites pessoais de reflexão e discernimento teórico, para o estabelecimento de bases jurídico-administrativas com vistas a horizontes mais largos. A noção do direito de propriedade e do direito à cidade, ou então, sobre a necessária dissociação entre ambos direitos, é um deles. Um ambiente restaurado onde se percebe a presença harmônica da relação sociedade-natureza, outro.

Daí a razão de buscar-se um posicionamento crítico perante o urbanismo, que na prática não se reveste das qualidades necessárias para que seja reconhecido como política territorial de fato e de direito, valendo-se da análise da PNRS para conduzir um desenvolvimento coerente de idéias a respeito

do balizamento do que pode vir a ser uma ação política e uma prática social concreta e direcionada rumo às seguintes proposições.

- 1) O processo estrutural de concentração de renda, histórica e socialmente produzido, constitui-se o processo central envolvido na dinâmica da segregação socioespacial, e, conseqüentemente, variável chave do equacionamento político da problemática urbana e de outras dela oriundas a exemplo da geração dos resíduos.
- 2) O equacionamento dessas problemáticas territoriais depende da ação política dos agentes sociais e públicos, que não pode confundir-se com a gestão.
- 3) No Brasil e em contextos semelhantes, a incorporação da problemática contemporânea no discurso da arquitetura, do urbanismo, do planejamento urbano e regional e do planejamento ambiental, enfim, em disciplinas relacionadas à planificação e ao projeto, passam, necessariamente, pelo tema que envolve a propriedade privada e nas relações que mantém com o direito à cidade e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.
- 4) Ambiente, natureza, sociedade, espaço e território são dimensões indissociáveis na teoria e na prática.
- 5) Em decorrência da afirmativa anterior, o direito urbanístico definido na esfera do direito administrativo não pode abarcar os fundamentos da propriedade privada, visto que estão assentados em bases mais amplas, estruturais, como o direito das coisas e o direito civil.
- 6) A PNRS exemplifica uma abordagem conjuntural que administra conseqüências ao invés de equacionar estruturalmente as causas, representando, desse modo, a amplitude e a limitação das políticas públicas em geral, nas quais se incluem as planificações.
- 7) Há movimentos insurgentes e novos diálogos socialmente praticados, especialmente pelos segmentos populares em busca de respostas estruturantes, de outro período histórico.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACSELRAD, H. **O que é justiça ambiental?** Henri Acserald, Cecília Campello do A. Mello, Gustavo das Neves Bezerra. Rio de Janeiro: Garamond, 2009. 156 p.

ARANTES, O. **Urbanismo em fim de linha:** e outros estudos sobre o colapso da modernização arquitetônica. 2ª Edição rev. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo. 2011.

ARENDT, H. **A Condição Humana.** Tradução de Roberto Raposo, posfácio de Celso Lafer. 10ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.

AYMONINO, C. **O significado das cidades.** Lisboa: Editorial Presença, 1987.

BENEVOLO, L. **As origens da urbanística moderna.** Lisboa: Presença, 1987. (Dimensões).

BLAIR, E. Notícia por ERIC BLAIR no site da ESQUEL: **ONU:** Fome mata uma criança a cada cinco segundos (BBC Brasil). Disponível em: <http://www.esquel.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=99:noticias-onu-fome-mata-uma-crianca-a-cada-cinco-segundos-bbc-brasil> Acesso em: 6 fev. 2013.

BOMBARDI, L. M. **O Bairro Reforma Agrária e o Processo de Territorialização Camponesa.** Editora Annablume. 2004.

CARDOSO, F. H. e FALETTO, E. **Dependência e Desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica.** 3ª ed. Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1975.

CERTEAU, M. **A invenção do cotidiano:** 1. Artes de fazer / Michel de Certeau, 17ª ed. Tradução de Ephraim Ferreira Alves. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011. Capítulo VII – Caminhadas pela Cidade – e – Capítulo IX – Relatos de Espaço.

CETESB (São Paulo). **Inventário estadual de resíduos sólidos domiciliares 2011.** CETESB: coordenação Maria Heloisa P. L. Assumpção. São Paulo, CETESB, 2012. Disponível em: <<http://www.cetesb.sp.gov.br/solo/publicacoes-e-relatorios/1-publicacoes>> Acesso em: 20 abr. 2013.

CHOAY, F. **O urbanismo:** utopias e realidades, uma antologia / Françoise Choay; [tradução Dafne Nascimento Rodrigues]. São Paulo: Perspectiva, 2010. – (Estudos; 67 / dirigida por J. Guinsburg).

COULANGES, N. D. F. **A cidade antiga.** São Paulo: Hemus, 1975.

DAVIS, M. **Planeta Favela.** Tradução de Beatriz Medina. São Paulo: Boitempo, 2006.

FAORO, R. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 5ª ed. São Paulo, Globo, 2012.

FONSECA, E. G. **Felicidade**: diálogos sobre o bem-estar na civilização. Companhia das Letras, 2002.

FURTADO, C. **O mito do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

GALEANO, E. **As Veias Abertas da América Latina**. Tradução de Galeano de Freitas, Rio de Janeiro, Paz e Terra, (estudos latino-americano, v.12), 2007.

HALL, P. **Cidades do amanhã**. São Paulo: Perspectiva, 2007.

HAROUEL, J-L. **História do urbanismo**. Campinas, Papyrus, 1990.

HARVEY, D. **A justiça social e a cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980.

HARVEY, D. **Espaços de esperança**. São Paulo, Loyola, 2005.

JACOBI, P. R. e BESEN, G. R. **Gestão de resíduos sólidos em São Paulo: desafios da sustentabilidade**. Estudos avançados. Vol. 25, nº71, São Paulo: Jan./Apr. 2011 Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142011000100010&script=sci_arttext> Acesso em: 20 abr. 2013.

KOPP, A. **Quando o Moderno Não era um Estilo e Sim uma Causa**. Nobel Edusp, São Paulo, 1990.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. São Paulo: Documento, 1967.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. Tradução Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

LOVELOCK, J. **A vingança de gaia**. Tradução de Ivo Korytowski. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2006.

MACHADO, P. A. L. **Direito Ambiental Brasileiro**. 21ª edição, revista, ampliada e atualizada. São Paulo: Editores Malheiros, 2013.

MARX, M. **Nosso Chão: do sagrado ao profano**. São Pualo: Editora: Edusp, 2003.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 23ª ed. São Paulo: Malheiros, 1994. 702 p.

MEIRELLES, H. L. **Direito municipal brasileiro**. 17ª ed., atualizada por Adilson de Abreu Dallari (coordenador). São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

MESQUITA JÚNIOR, J. M. **Gestão integrada de resíduos sólidos**. / José Maria de Mesquita Júnior. Coordenação de Karin Segala. – Rio de Janeiro: IBAM, 2007. 40 p. 21 cm. (Mecanismo de desenvolvimento limpo aplicado a resíduos sólidos)

MILFONT, T. L.; CORTEZ, J. C. V. e BELO, R. P. **Significados Psicológicos do lixo**. Revista Chilena de Psicologia, 24, 32-38. 2003.

MMA, 2012. **Década das nações unidas da educação para o desenvolvimento sustentável (2005-2014)**. Disponível em:

<http://www.mma.gov.br/estruturas/educamb/_arquivos/20_11122008091012.pdf>

Acesso em: 05 ago. 2012.

MMA, 2013. **Aproveitamento Energético do Biogás de Aterro Sanitário**.

Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/residuos-solidos/politica-nacional-de-residuos-solidos/aproveitamento-energetico-do-biogas-de-aterro-sanitario>> Acesso em: 24 abr. 2013.

MORIN, E. NAIR, S. **Uma Política de Civilização**. Editora Instituto Piaget. 1997

MÜLLER-PLANTENBERG, C., AB'SABER, A N. **Previsão de Impactos**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006. 576p.

ONU. **A ONU e os assentamentos humanos**. Disponível em:

<<http://www.onu.org.br/a-onu-em-acao/a-onu-e-os-assentamentos-humanos/>>

Acesso em: 6 fev 2013.

ORTIGOZA, S. A. G.; CORTEZ, A. T. **Da produção ao consumo: impactos socioambientais no espaço urbano**. Silvia Aparecida Guarniere Ortigoza, Ana Tereza C. Cortez (organizadoras). São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009. Disponível em <<http://books.scielo.org/id/n9brm>> Acesso em 20 Abr. 2013.

PACKER, 2007. **Revista Piauí**. Estadão. Disponível em:

<<http://revistapiaui.estadao.com.br/edicao-5/dossie-urbano/a-megacidade>>

Acesso em: 03 mar. 2013.

PEREIRA, L. **História e planificação**. In Ensaios de sociologia do desenvolvimento. 3 ed. São Paulo: Pioneira, 1970. p. 11-51. (Biblioteca Pioneira de Ciências Sociais)

RAMON, F. **Ideologia urbanística**. 2 ed. Madri: Alberto Corazón Editor, 1974. (Comunicación serie B. n.7)

RIBEIRO, A. C. T. **Território usado e humanismo concreto: o mercado socialmente necessário**. In: Silva, Catia Antonia da et al. Formas em crise: utopias necessárias. Rio de Janeiro: Arquimeds Edições, 2005. p. 93-111.

RIBEIRO, D. V.; MORELI, M. R. **Resíduos sólidos: problema ou oportunidade?** / Daniel Verás Ribeiro, Márcio Raymundo Morelli. Rio de Janeiro: Interciência, 2009.

ROLNIK, R. **A Cidade e a Lei: Legislação, Política Urbana e Territórios na cidade de São Paulo**, 1997 (reedição 2007) Livros Studio Nobel Ltda. Disponível em:

<[http://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=zp-](http://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=zp-AvZyg38oC&oi=fnd&pg=PA7&dq=rolnik+raquel&ots=1XZ4BnYg4B&sig=mqITFS3iAKo2AOe2CRjctNutodQ#v=onepage&q&f=false)

[AvZyg38oC&oi=fnd&pg=PA7&dq=rolnik+raquel&ots=1XZ4BnYg4B&sig=mqITFS3iAKo2AOe2CRjctNutodQ#v=onepage&q&f=false](http://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=zp-AvZyg38oC&oi=fnd&pg=PA7&dq=rolnik+raquel&ots=1XZ4BnYg4B&sig=mqITFS3iAKo2AOe2CRjctNutodQ#v=onepage&q&f=false)> Acesso em: 02 nov. 2010.

RONCA, J. L. C. **Metropolização e Desenvolvimento no Brasil**. p. 119/150. In Questões de organização do espaço regional / Gilda Collet Bruna, organizadora. – São Paulo: Nobel: Ed. da Universidade de São Paulo, 1983. 373 p.

ROUSSEAU, J. J. **Discurso sobre a origem da desigualdade (1754)** Tradução: Maria Lacerda de Moura Edição RidendoCastigat Mores. Versão para eBook: eBooksBrasil.com. Disponível em : <http://pt.scribd.com/api_user_11797_oficinadeleiturafaed/d/7302343-Rousseau-Discurso-Sobre-a-Origem-Da-Desigualdade-Entre-Os-Homens> Acesso em: 29 abr. 2012.

SANTOS, Milton. **O espaço dividido**: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1979.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço**: técnica e tempo; razão e emoção. São Paulo: Hucitec, 1996.

SANTOS, Milton. et al. (Org.). **Fim de século e globalização**. São Paulo: Hucitec/Anpur, 1994. (Geografia: teoria e realidade).

SANTOS, Milton. **Metrópole Fragmentada: o caso de São Paulo**. São Paulo: Nobel: Secretaria de Estado da Cultura, 1990.

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. São Paulo: Edusp, 2007. (Coleção Milton Santos).

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. 4ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2000.

SANTOS, Milton. **Sociedade e Espaço**: Formação Espacial como Teoria e como Método. Publicado inicialmente em Antipode, nº 01, vol. 09, jan./fev. de 1977. In SANTOS, Milton. Espaço e sociedade: Ensaio. 2ª Ed. Petrópolis: Vozes, 1982. 156 p.

SANTOS, Milton. **Metamorfoses do espaço habitado**: fundamentos teóricos e metodológicos da Geografia. Paulo: Hucitec, 1988.

SARTRE, **Critique de la raison dialectique**, 1960, p. 139, apud id. Ibid., p. 101

SIGNORELLI, C. F. **O urbanismo a partir do outro**. / Carlos Francisco Signorelli. 2011. Orientador: Manoel Lemes da Silva Neto. Dissertação (mestrado) - Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Centro de Ciências Exatas, Ambientais e de Tecnologias, Pós-Graduação em Urbanismo. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.puc-campinas.edu.br/tde_busca/processaPesquisa.php?pesqExecutada=1&id=1705> Acesso em: 08 abr. 2013.

SILVA NETO, Manoel Lemes da. **O lugar e a globalização**: reflexos e tendências de evolução do sistema fundiário no Brasil. Monografia apresentada para a disciplina Apropriação da terra e trama urbana no Brasil (AUH-827). Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, jul. 1993.

SILVA NETO, Manoel Lemes da. **Campinas em dois tempos**: fato metropolitano e desigualdades da metropolização globalitária em São Paulo. *In*: Souza, Maria Adélia A. de. (Org.) *A metrópole e o futuro*: refletindo sobre Campinas. Campinas: Editora Instituto Territorial, 2008, p. 55-81.

SILVA NETO, Manoel Lemes da. Cidades inteiras de homens inteiros: o espaço urbano na obra de Milton Santos. **Acervo**: Revista do Arquivo Nacional, Rio de Janeiro, v. 17, n. 1, p. 11-22, jan./jun. 2004.

SILVA NETO, Manoel Lemes da. **Evolução e tendências da gestão metropolitana em São Paulo: aspectos normativos (parte 2)**. Arqtextos, São Paulo, 10.125, Vitruvius, out. 2010. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arqtextos/10.125/3632>>. (Documento n.º 247).

SILVA NETO, Manoel Lemes da. **Evolução e tendências da gestão metropolitana em São Paulo: aspectos normativos (parte 1)**. Arqtextos, São Paulo, 10.124, Vitruvius, set. 2010. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arqtextos/10.124/3584>>.

SILVA NETO, M. L. e GOMES J. M. P. Mapear pode fazer a diferença: geoinformação e políticas públicas de caráter territorial – Região Metropolitana de Campinas. p. 82-103. *In*: **Oculum Ensaios** – Revista de Arquitetura e Urbanismo. Nº 14. Julho_Dezembro_2011. Campinas, 2011.

SILVA, J. T. **São Paulo: 1554-1880: discurso ideológico e organização espacial**. São Paulo: Ed. Moderna, 1984. (Coleção Contemporânea).

SILVA, R. A. **O processo de expansão urbana recente da região sudoeste de Campinas: agentes e impactos** / Ricardo Alexandre da Silva. Campinas: PUC-Campinas, 2013.

SINDUSCONSP e GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Resíduos da Construção Civil e o Estado de São Paulo**. São Paulo, 2012, p. 43-44.

SOUZA, M. L. **Mudar a Cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. 8ª ed. – Rio de Janeiro; Bertrand Brasil, 2001.

SOUZA, M. L. **Mudar a Cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. 8ª ed. – Rio de Janeiro; Bertrand Brasil, 2011. 560p.

STIGLITZ, J.E.; SEN, A.; FITOUSSI, J-Paul (2009) **Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress**. Disponível em: <<http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/en/index.htm>>. Acesso em: 28 set. 2011

VALLADARES, L. PRETECEILLE, E. **Reestruturação urbana: tendências e desafios**. Licia Valladares, Edmond Preteceille, coordenadores. – São Paulo: Nobel; Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisas Universitárias do Rio de Janeiro, 1990. Coleção Espaços.

VAN ELK, Ana Ghislane Henriques Pereira. **Redução de emissões na disposição final** / Ana Ghislane Henriques Pereira van Elk. Coordenação de Karin Segala. Rio de Janeiro: IBAM, 2007.

VILLAÇA, F. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel, Fapesp, Lincoln Institute, 2001.

WANDERLEY, L. E. **Rumos da Ordem Pública no Brasil: a construção do público**. São Paulo em Perspectiva. 1996. p. 96-106.