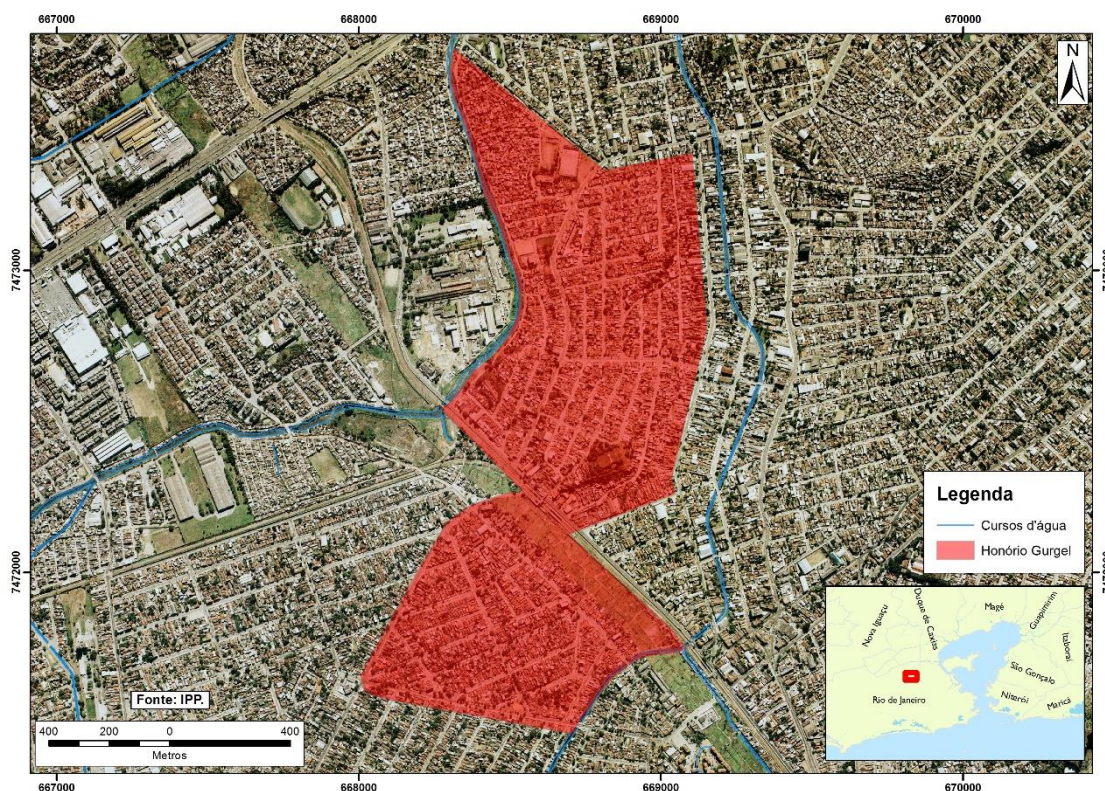


1.

A natureza da função industrial de Honório Gurgel: especialização pretérita do espaço e a busca pela otimização logística atual

Nesse capítulo será discutido o contexto histórico das políticas industriais que qualificam a área de localização do bairro de Honório Gurgel, bem como as políticas públicas contemporâneas que legitimaram a materialização da empresa Ciclus na região.

Mapa 1: Localização do bairro de Honório Gurgel.



Fonte: Elaborado por Rodrigo Paixão (2015).

Honório Gurgel está localizado no subúrbio da Zona Norte do município do Rio de Janeiro. O surgimento do bairro data do início do século XX, com a Inauguração da Estrada de Ferro “Melhoramentos do Brasil”, que depois passou a se chamar “Linha Auxiliar”. A localidade recebeu em 1892, a estação Muguengue, que passou a operar em 1895. Nesta época, saía da estação um ramal, com extensão de cerca de três quilômetros em direção ao bairro Deodoro, estação Sapopemba, na época.

Somente por volta do ano 1920, a estação recebeu o nome “Honório Gurgel” em homenagem ao Tenente Honório Gurgel do Amaral, que também era vereador e cuja família possuía fazenda na região de Irajá. Antes da chegada da linha férrea ao bairro na

região, existiam apenas engenhos, carvoarias e olarias. Atualmente, a linha ainda possui entroncamento para Deodoro, mas se dirige, principalmente, para o ramal do município Belford Roxo. Por este sistema férreo, também circulam os trens cargueiros da MRS Logística S.A.⁶.

O bairro pertence à área de planejamento nº 3⁷, conforme nomenclatura regional da administração pública municipal, e se encontra na XV Região Administrativa⁸, denominada 'Região Administrativa de Madureira'. Os bairros adjacentes são: Barros Filho, Coelho Neto, Rocha Miranda, Bento Ribeiro, Guadalupe e Marechal Hermes, como apresentado no mapa 2.

1.1.

Política industrial e Reforma urbana: a inserção do bairro nos projetos de modernização

Desde a década de 1940, é possível perceber que o bairro de Honório Gurgel e região são áreas típicas de localização industrial, o que gera poluição e nos impele a compreender o contexto político e espacial que definiu a região como "espaço industrial" e que, conseqüentemente, legitimou a implantação da Estação de Transferência Ciclus na área atual, assim apontada no mapa 2.

A Fábrica Pan Americana S.A Indústrias químicas teve sua instalação em Honório Gurgel em 1948. A planta industrial localizada no bairro é produtora de cloro e soda, além de ser fornecedora para diversos segmentos da produção nacional e internacional. Apesar de ser uma indústria de alta tecnologia na produção, a empresa possui um caráter fortemente poluidor para a população do entorno.

Em 1958, a siderúrgica norte-americana Armco Staco chegou ao bairro. Atualmente, ela é fabricante de defensas metálicas⁹ e sistemas de armazenagem de grãos,

⁶ http://portalgeo.rio.rj.gov.br/armazenzinho/web/BairrosCariocas/main_bairro.asp?area=087. Acesso em 26/12/2014;

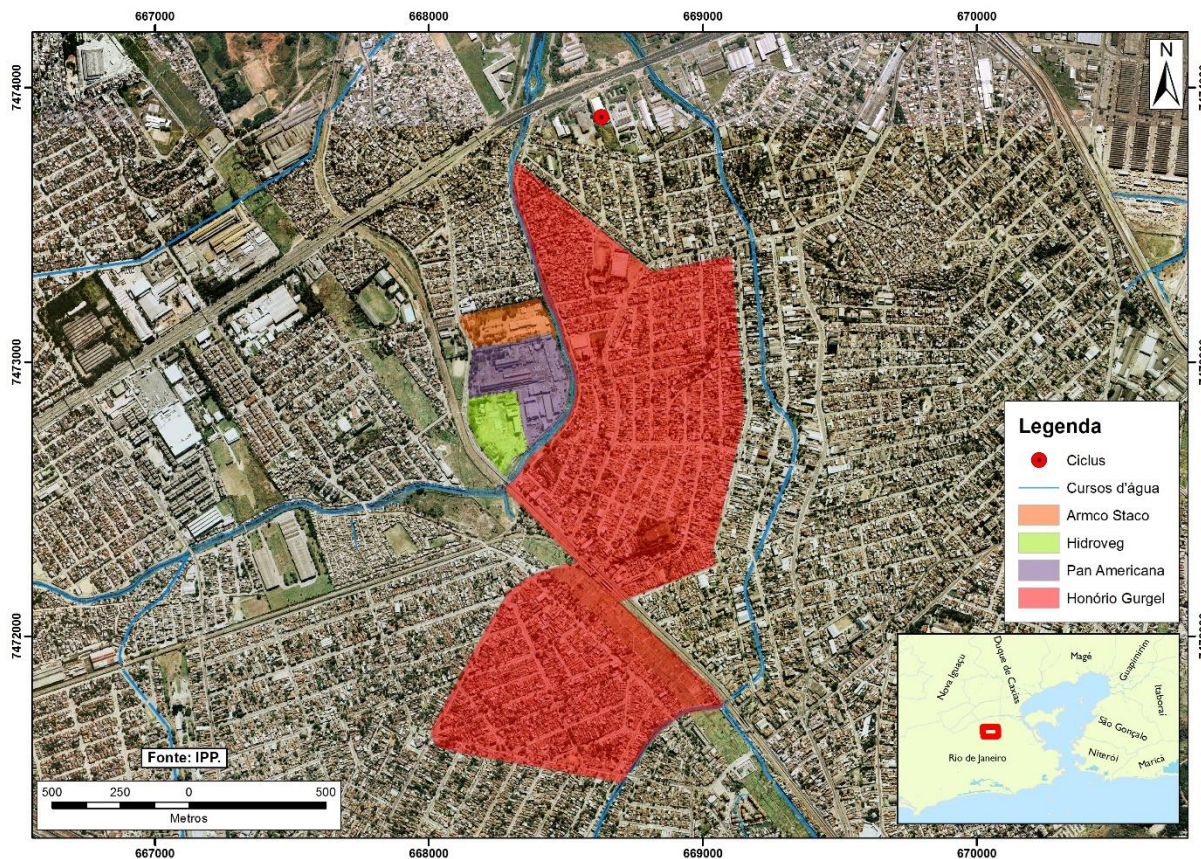
⁷ Área de Abrangência: AP3 - Regiões Administrativas X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XX, XXII, XXV, XXVIII, XXIX, XXX e XXXI Regiões Administrativas (Zona Norte). Fonte: <http://www.rio.rj.gov.br/web/smu/exibeconteudo?id=4481419>.

⁸ XV - R.A. MADUREIRA – Madureira, Bento Ribeiro, Campinho, Cascadura, Honório Gurgel, Marechal Hermes, Oswaldo Cruz, Rocha Miranda, Vaz Lobo, Turiaçu;

⁹ As Defensas Metálicas são projetadas para promover a desaceleração durante o impacto e absorver a energia dos veículos desgovernados, diminuindo ou eliminando o risco de danos aos usuários (<http://www.armcostaco.com.br/armco/Portugues/lisProdutoViario.php>. Acesso em 20/12/2014)

como silos metálicos e estruturas galvanizadas¹⁰. Em 1976, a Hidroveg, produtora de compostos hidrogenados, destinados a indústrias alimentícias, também se alocou em Honório Gurgel. O odor proveniente desta fábrica passou a ser responsável por causar mal-estar e constrangimento aos moradores.

Mapa 2: Honório Gurgel, as indústrias do entorno e a localização da ETR Ciclus.



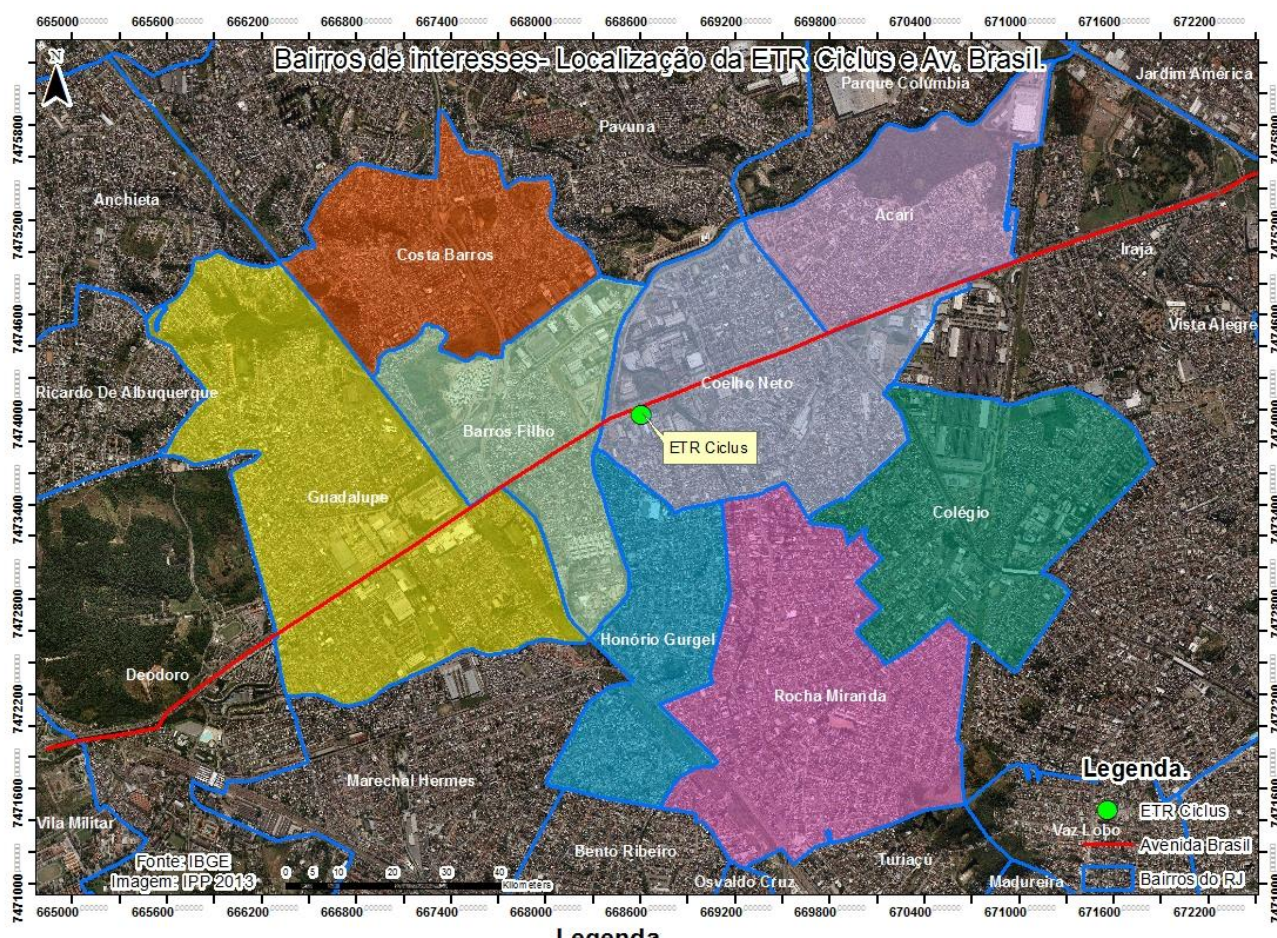
Fonte: Elaborado por Rodrigo Paixão (2015).

De acordo com Paulo (2012), a primeira indústria citada recebeu muitas denúncias, principalmente no fim da década de 1990 e início dos anos 2000, pela deposição dos produtos químicos no Rio Acari e a grande emissão de gases na atmosfera, provenientes da produção do cloro e da soda cáustica.

A autora aponta que no fim da década de 1990, a Fundação Estadual de Engenharia de Ambiente (FEEMA), atual Instituto Estadual do Ambiente (INEA), recebeu denúncias de moradores do bairro sobre a intensa poluição atmosférica e hídrica geradas pela fábrica.

¹⁰ Galvanização é um processo que consiste no fortalecimento das estruturas metálicas, utilizando fogo.

Mapa 3: Honório Gurgel e bairros do entorno.



Fonte: Elaborado por Renata Teixeira (2015).

Paulo (2012) afirma através da base de dados presentes no ‘Mapa de Conflitos Ambientais’, trabalho produzido pela ONG FASE e o Instituto de Pesquisa em Planejamento Urbano (IPPUR) que, a fábrica Pan Americana possuía tecnologia de produção tóxica ao ambiente, pois utilizava mercúrio no processo produtivo, produto “altamente agressivo à saúde humana e aos ecossistemas” (p.41). Já no corpo hídrico, o elemento químico despejado era o enxofre, que pode ser prejudicial a vida marinha e no contato humano pode causar irritações nos olhos¹¹. O estudo considerou que a região possuía na época, um dos piores índices de qualidade do ar da cidade, integrando uma das ‘ilhas de poluição em áreas pobres’ (anexo 2).

Ações de instituições como a Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ), Defesa Civil do Município do Rio de

¹¹ Fonte:

http://sistemasinter.cetesb.sp.gov.br/produtos/ficha_completa1.asp?consulta=ENXOFRE%20FUNDIDO. Acesso em 21/04/2015.

Janeiro, entre outros, além da assinatura do Termo de Ajuste de Conduta (TAC), resultando na mudança da tecnologia empregada na produção em 1995, foram as responsáveis pela redução da poluição. Mas, apesar dessa mitigação, a fábrica continua a poluir até mesmo nos dias atuais.

A seguir, teremos como elemento central da discussão, as políticas industriais do período de 1930 e também os projetos urbano-industriais das décadas de 1960 e 1970, que transformaram a região do bairro em ‘área industrial’.

1.1.1.

A consciência industrializante de Vargas

De acordo com Suzigan & Furtado (2006), o processo de aceleração da industrialização brasileira, principalmente entre o pós-guerra e o final dos anos 1970 teve impulso com as políticas industriais. Para esses autores, foi naquele período que a industrialização entrou de fato na agenda política e na política econômica do país.

Ergueram-se e ganharam força “novos atores políticos, associações industriais, sindicatos patronais e de trabalhadores, órgãos regionais e setoriais”. (p.169) A política econômica no período era retrato do novo quadro político que se apresentava, defendia políticas de cunho desenvolvimentista e nacionalista, bem como o intervencionismo estatal. Tais caminhos “amalgamavam as forças políticas e os interesses econômicos do projeto industrializante”. (SUZIGAN & FURTADO, 2006, p. 169, 170)

Coronel et. all (2014) define políticas industriais como:

(...) ações e instrumentos utilizados pelos países com o objetivo de fomentar o setor industrial e aumentar as taxas de crescimento econômico, embora seu conceito não apresente uma interpretação consensual na literatura econômica (p.103).

Para os autores, o objetivo da política industrial seria a promoção do desenvolvimento de setores econômicos essenciais para atividades como “a difusão de tecnologias e expansão dos níveis de emprego, colaborando, desta forma, para o aumento da competitividade industrial e impulsionando o uso mais eficaz dos recursos naturais” (p. 104). Os autores evidenciam que, no Brasil, a primeira medida que objetivou a

proteção do setor industrial de forma coordenada, aconteceu na gestão de Getúlio Vargas, como o processo de substituição de importações¹², iniciado na década de 1930¹³.

A Figura abaixo ilustra algumas iniciativas do industrialismo Varguista como a criação da Companhia Siderúrgica Nacional, fundada em 1941, e da estatal Petrobrás, implementada em 1953, hoje empresa de economia mista. A análise do governo de Vargas, direcionada pelo enfoque dos chamados “institucionalistas¹⁴” não se restringia às políticas de caráter monetário e cambiais, mas tinha preferência pela análise das instituições e órgãos criados, apontando que:

Vargas certamente tinha uma consciência industrializante, a qual se materializou logo no começo de seu governo ao criar órgãos e institutos pró-industrialização. Nesse governo, além do início do processo de substituição de importações, tem-se também o delineamento de uma corrente política que vai marcar a história da política brasileira, ou seja, o nacional-desenvolvimentismo, entendido como defesa da industrialização; do intervencionismo pró-crescimento e do nacionalismo (FONSECA, 2010, p. 108).

¹² De acordo com Fonseca (2003), “(...) Convém salientar, portanto, que se entende por substituição de importações simplesmente o fato de o país começar a produzir internamente o que antes importava o que ocorrera no Brasil com certa expressão na República Velha. O que usualmente se denomina “PSI”, todavia, supõe mais que isto: que a liderança do crescimento econômico repouse no setor industrial, que este seja responsável pela dinâmica da economia, ou seja, que crescentemente seja responsável pela determinação dos níveis de renda e de emprego. Assim, se na República Velha o setor industrial crescia induzido pelo crescimento e pela diversificação do setor exportador, a partir de meados da década de 1930, a economia retomou o crescimento do produto a despeito da crise do setor exportador, sob a liderança dos setores voltados ao mercado interno”; (FONSECA, 2003, p. 2)

¹³ Posteriormente, a estratégia de fomentar o setor industrial materializou-se, de forma ampla, com Juscelino Kubitschek, sendo objetivo do governo o desenvolvimento do setor industrial, com ênfase na indústria de bens de consumo duráveis. A terceira ação ocorreu no governo de Ernesto Geisel, com o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND). (CORONEL et al, 2014, p.104)

¹⁴ Para Fonseca (2010), “(...) primeiro governo Vargas (1930-1945), observa-se a criação de vários órgãos, legislações e medidas que irão fomentar o crescimento do setor industrial, tais como criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, Instituto do Açúcar e do Alcool, Código de Minas, Código de Águas, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Comissão de Defesa da Economia Nacional, Consolidação das Leis Trabalhistas, expansão do crédito, criação da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil e da Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc). Em 1934, o governo fez uma reforma tributária que atendia a vários anseios da classe empresarial. Também merecem destaque as ações de cunho macroeconômico como desvalorização real da taxa de câmbio, controle de câmbio e a captação e distribuição de poupança (Ianni, 1979). O resultado dessas medidas e ações refletiu-se no crescimento do setor industrial, sendo que a média anual, de 1933 a 1939, foi de 8,4%, enquanto, na indústria de transformação, a média anual de crescimento no período foi de 11,3%” (FONSECA, 2010, p. 109);

Figura 1: Projetos industriais implementados por Getúlio Vargas: CSN e Petrobrás.



Fonte: Google Imagens ¹⁵ adaptado ¹⁶. Acesso em 21/04/2015.

Na segunda vez em que assumiu a presidência, Getúlio Vargas expôs a necessidade de priorizar ações como impulsionar o avanço do processo de substituição de importações que, até aquele momento, tinha foco apenas nos bens de consumo não duráveis¹⁷ e “o enfrentamento da questão energética e dos transportes, setores detectados como gargalos para o crescimento econômico”. (FONSECA, 2010, p. 109)

Ao assumir o governo, Vargas centralizou o poder na esfera da União, reduzindo as autonomias do Estado e do município. Batista (ANO) evidencia que foi nesse cenário que Getúlio Vargas iniciou um forte movimento de industrialização e urbanização que foi reforçado, a partir da década de 1950 com a adoção de políticas desenvolvimentistas¹⁸.

¹⁵ Links: <http://www.sindpd.org.br/sindpd/getulio-vargas/legado.html>; <http://www.coladaweb.com/historia-do-brasil/era-vargas>;

<http://moleskineletronico.blogspot.com.br/2010/10/volta-redonda-rj-anos-40-50-e-60.html>;

<http://brasil.estadao.com.br/blogs/arquivo/ha-70-anos-era-fundada-a-csn/>;

¹⁶ Imagens editadas no Microsoft Office Power Point 2010

¹⁷ Os bens de consumo não duráveis são os chamados de consumo imediato (ou de curta duração). Exemplos: alimentos, roupas, calçados, entre outros bens.

(http://www3.eco.unicamp.br/neit/images/stories/CTAE_CD2/produtos_bens_relacoes_mercadologia.pdf) Acesso em 05/01/2015.

¹⁸ “Durante os 20 anos de poder, Vargas alterou profundamente o sistema político, econômico e administrativo brasileiro, em diferentes aspectos como a regularização do trabalho (incluindo férias, salário mínimo e a aposentadoria), a sindicalização, o voto feminino, a criação das grandes estatais como a Vale do

Para o autor, essa proposta trazia um estilo “Impositivo-Reativo”, “em que se listavam os problemas primeiramente para depois proceder às ações¹⁹, decisões e ao processo de efetivação que eram centralizados”. (BAPTISTA, 2013, p. 125)

(...) a partir da década de 1930 no governo Vargas, o meio ambiente ganha um caráter de segurança nacional e meio essencial à atividade econômica. Era preciso regular e proteger os recursos naturais da exploração interna e externa com vistas à segurança patrimonial. (...) Os nossos códigos ambientais eram marcados essencialmente pela refutação dos ideais de crescimento econômico com consumo predatório dos recursos e sua exploração desenfreada. Nesse sentido, o bem público era mais importante em prol da necessidade do desenvolvimento do país, ou seja, a exploração deveria ser fundamentada pelo interesse público de desenvolvimento. (BAPTISTA, 2013, P. 127).

1.1.2.

As políticas industriais na Cidade-Estado do Rio de Janeiro

Na escala do governo do estado da Guanabara, o processo de potencialização das indústrias remonta às décadas de 1960 e 1970 (1960-1975), quando a metrópole carioca viveu o que Penalva Santos (2003) denomina como “experiência político-administrativa da condição de Cidade-Estado da Guanabara”.

A autora explica que a reforma urbana ocorrida nesse período, seguido das transformações ocorridas com a remodelagem da área central da cidade no início do século XX “respondem pela atual organização espacial e são requeridas pela forma de inserção da economia cujo centro dinâmico se transferia das atividades primário-exportadoras para a indústria” (p.8).

Este modelo de gestão da cidade durou quinze anos, tendo início no momento em que o Rio de Janeiro perdeu a condição de Distrito Federal, com a transferência da capital da federação para Brasília.

Na posição de Cidade-Estado, o Rio de Janeiro tinha o benefício da arrecadação dupla, em que era possível a arrecadação de tributos municipais e também estaduais

Rio Doce, a Petrobras e a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), entre outros. O Estado passou a investir na indústria de base, planificando a economia e aumentando o controle estatal” (BAPTISTA, 2013, p. 126);

¹⁹Baptista (2013) afirma ser possível se perceber também, o caráter proativo no estilo das políticas, uma vez que observavam problemas e se criavam medidas de proteção ambiental, ainda que voltados à economia. Para o autor, “as políticas ambientais da década de 1930 situam o início, no Brasil, de uma vertente preservacionista e intervencionista – características do próprio *Estado Vargas* e que se apresentavam nas políticas seguintes. Essa faceta seria representada, segundo Struminski (2003) no momento em que novas empresas estatais e instituições seriam criadas durante o governo para conduzir o planejamento econômico e aplicar o desenvolvimento. Entre os principais ordenamentos jurídicos, por exemplo, o Código Florestal (Dec. nº. 23.793/34)” (p. 127);

tornando-se possível uma gama de investimentos infraestruturais na Cidade-Estado, que se traduziram, segundo a autora, em uma verdadeira “reforma urbana” (p.2).

A autora defende a hipótese de que o grande número de investimentos públicos durante o período dessa arquitetura político-institucional do Rio de Janeiro foi responsável pela reestruturação urbana da cidade, além de se constituir no redirecionamento da sua expansão. A economista afirma que essa reestruturação espacial, contudo, era apenas uma das faces de um projeto que tinha por objetivo redefinir as condições de reinserção da economia estadual em um novo contexto nacional, já que:

Para tornar mais efetivas as opções locacionais para o centro dinâmico da economia brasileira, principalmente a indústria era imprescindível para reverter um quadro de esvaziamento da economia carioca em processo, desde o início do século, mas que acentuou a partir dos anos 1930 e se supunha que recrudescesse com a perda da condição de capital federal em 1960 (PENALVA SANTOS, 2003, p.2, adaptado).

O período Estado da Guanabara ocorreu sob a administração de três governos: Carlos-Lacerda (1960-1965), Negrão de Lima (1966-1971) e Chagas Freitas (1971-1975). Nesse período de 15 anos, Penalva Santos (2003) explica que o saneamento básico, a expansão da malha viária e as políticas de fomento às indústrias foram os destaques, sendo a primeira e a segunda, características de destaque nas duas primeiras gestões, e a terceira, da última gestão.

A chamada “Reforma Urbana de 1960” implantada no governo de Negrão de Lima buscava, entre seus objetivos principais, aprofundar o processo de industrialização brasileira, até então concentrada no eixo Rio de Janeiro-São Paulo, e muito mais em São Paulo²⁰. Desta forma, dinamizar o Rio de Janeiro, que já era metrópole nacional, era fator fundamental para a sua inserção no contexto nacional de modernização, pautada, sobretudo na urbanização e no crescimento econômico perseguido através da mudança do Brasil agrário exportador para o Brasil industrial. (PAULO, 2012, p.7).

²⁰ Penalva Santos (2003) explica que “(...) o Rio de Janeiro, que participava com 28% do valor da transformação industrial brasileira em 1929, passa a sofrer um processo de esvaziamento que se reflete na queda da participação para 15,6% em 1970. Durante o mesmo período, a participação da economia paulista passa dos 35% para 58%, quadro que é ainda mais agravado com a perda da condição de sede do governo federal” (2003, p.7);

Tabela 1: Hipóteses para a reestruturação urbana no período Cidade-Estado da Guanabara.

Hipóteses/justificativas para a reestruturação urbana no período Cidade-Estado da Guanabara	
A condição de Cidade-Estado	Permitiu que a Guanabara desfrutasse de uma elevada receita <i>per capita</i> , o que lhe possibilitou o financiamento do grande número de obras públicas realizadas na década de 1960;
Os investimentos efetuados	Foram considerados instrumentos de estímulo à reinserção da Guanabara em um novo cenário político e econômico brasileiro;
Com a “reforma urbana da década de 1960”	O poder público estadual procurou ordenar o desenvolvimento urbano, adaptando a cidade a uma nova dinâmica social e econômica que tinha na difusão do uso do automóvel seu símbolo máximo;
Os planejamentos, tanto o urbano quanto o econômico	Eram vistos como instrumento superior de formulação de políticas públicas – mas concebido como uma técnica –, portanto, eram “neutros” socialmente;
Alguns fatores de caráter político – como a mudança na base de legitimação dos executivos estaduais e a centralização política e financeira operada através da nova Constituição Federal	Foram os principais responsáveis pela modificação ocorrida, no início da década de 1970, na estrutura e no montante dos investimentos públicos realizados, ainda que a institucionalização do planejamento tivesse avançado consideravelmente.

Fonte: Penalva Santos, 2003, p. 3.

Penalva Santos (2003) explica que atender a essas novas necessidades resultou na concentração espacial de atividades econômicas e contingentes de trabalhadores, exigindo muitos investimentos infraestruturais. O planejamento da expansão urbana surgiu como mecanismo de combate ao esvaziamento da economia estadual no período Cidade-Estado da Guanabara. Para ela, no contexto brasileiro:

(...) a simultaneidade entre a urbanização da população e o crescimento industrial implicou a expansão da função do Estado de provedor de infraestrutura necessária à transformação de uma sociedade primário exportadora em outra, de base urbano-industrial (PENALVA SANTOS, 2003, p. 10).

A autora discute esse momento da cidade como o produto de um conjunto de investimentos, públicos e privados, uma vez que a apropriação do espaço urbano carioca

ocorreu de forma privada, por meio de algumas dinâmicas espaciais, que foram geradas através da intervenção do poder público na estrutura urbana.

Cabe evidenciar que outrora, a localização da indústria carioca estava concentrada na área leste da cidade, concentrada em setores chamados pela autora de ‘tradicionais’²¹, pelo caráter pouco dinâmico que apresentavam²².

Freitas Filho (2004) afirma através do levantamento censitário industrial do final da década de 1960, que “as modernas indústrias procuraram se instalar na periferia do espaço urbano, na busca de maiores possibilidades de expansão (p.2)”. As plantas produtivas se instalavam, preferencialmente, ao longo das vias conectoras das áreas de produção aos mercados consumidores, locais que abrigam matérias primas e suprimentos de mão de obra.

É possível perceber que a reforma urbana da década de 1960 também resultou na construção de inúmeras vias de circulação. Entre elas, se destacam os “Túneis Santa Bárbara e Rebouças, o Trevo dos Marinheiros, a via expressa do Aterro do Flamengo, a Avenida Radial Oeste, o Elevado e o Túnel do Joá, e o início da abertura do Túnel Dois Irmãos²³” (PENALVA SANTOS, 2003, p. 5).

Essas construções, que a autora chamou de “febre viária”, possibilitaram a expansão urbana e o adensamento demográfico em áreas da cidade até então inabitadas, como a “Zona Oeste e a Baixada de Jacarepaguá”. Dessa forma, teve início “um novo vetor de expansão da cidade”, pautado na possibilidade de novos espaços em receber novos serviços, comércios, indústrias e população. Assim, essa autora afirma que no decorrer “das décadas de 1960, 1970 e 1980, houve um intenso processo de redistribuição da população carioca” (p.6).

²¹ Para melhor compreensão sobre a requalificação do espaço econômico e industrial carioca e fluminense na década de 1960, consultar Penalva Santos (2003);

²² Freitas Filho (2004, p.2) através de análise de dados do Censo Industrial de 1960, afirma que as atividades fabris ocorridas no decorrer da década de 1950, aumentaram sua participação no valor da produção estavam localizadas nos bairros de São Cristóvão (6.º Distrito); Méier, Inhaúma e Piedade (9.º Distrito); Irajá, Pavuna e Madureira (10.º Distrito); Penha (11.º Distrito); Anchieta e Realengo (13.º Distrito). Essas áreas industriais também concentravam os maiores percentuais de trabalhadores e de estabelecimentos fabris (exceto no 9.º Distrito), incluindo nesse, a última categoria: o Distrito de Jacarepaguá (12.º). Esses dados indicavam um progressivo esvaziamento das zonas mais urbanizadas e o incremento industrial dos subúrbios e dos municípios situados na periferia do Estado;

²³ Penalva Santos (2003, p.5) explica que, a reforma urbana resultante da implementação de um grande número de obras viárias fora projetada ainda nos anos 1950, mas somente na década de 1960, quando o Rio de Janeiro se tornou Estado da Guanabara, é que a maioria delas foi realizada;

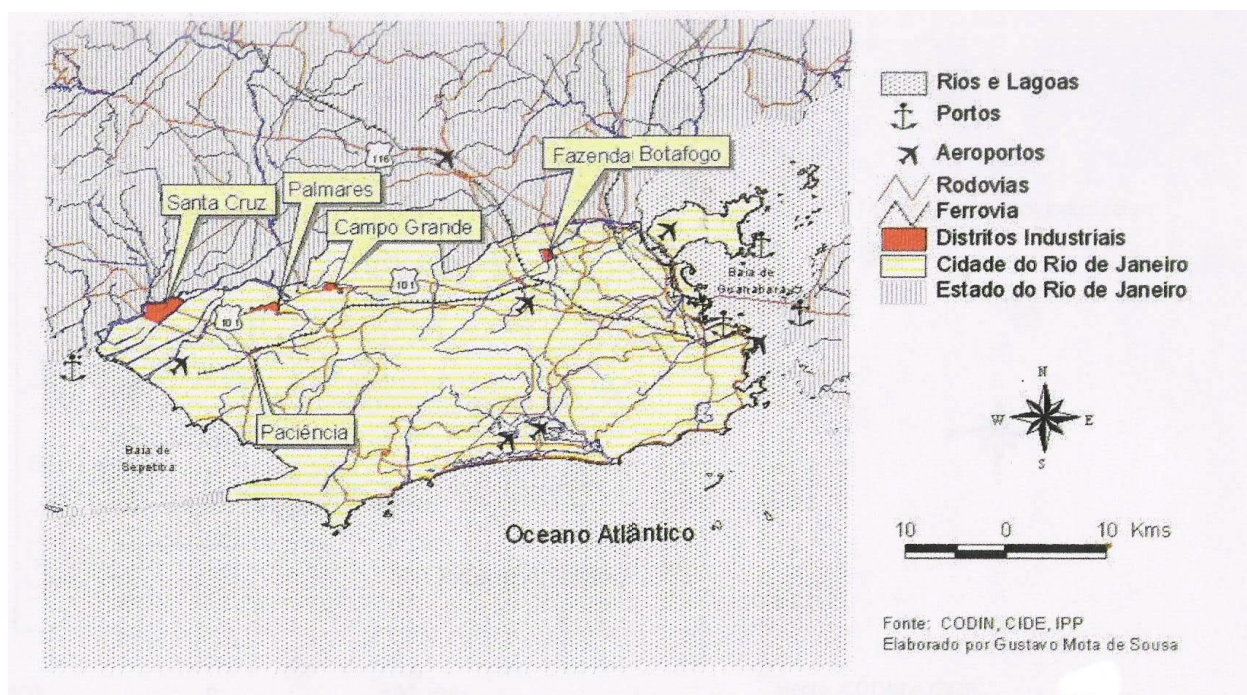
Penalva Santos (2003) afirma que “o esvaziamento da economia carioca era considerado um problema a ser enfrentado mediante o planejamento de políticas de estímulo ao desenvolvimento industrial” (p.7).

1.1.3.

O Distrito Industrial da Fazenda Botafogo: A legitimação de Honório Gurgel como integrante do ‘espaço industrial’

Tornar o espaço carioca propício à localização das atividades industriais demandou o que Penalva Santos (2003) chamou de “melhores opções locacionais para novos investimentos industriais e realocação de indústrias situadas em áreas que já não lhes ofereciam condições adequadas de funcionamento”. (p.7) A referida autora afirma que esse conjunto de demandas levou o governo estadual do período, a investir na implementação dos Distritos Industriais (D.I.), localizados nas Zonas Oeste e Norte da cidade.

Mapa 4: Localização dos Distritos Industriais cariocas



Fonte: CODIN, *apud* DAMAS (2008).

Damas (2008) explica que os distritos industriais de Santa Cruz, Paciência, Palmares, Campo Grande foram criados ao longo da década de 1970 pela Companhia de Distritos Industriais (CODIN). O distrito industrial da Fazenda Botafogo surgiu, inicialmente, como uma área administrada pela COHAB – Companhia de Habitação do Estado da Guanabara. Ocorre que, tal área seria destinada à implantação de conjuntos

habitacionais. Andrade (1984) *apud* Damas (2008) afirma que “a concepção inicial se alterou objetivando um aproveitamento mais lucrativo do espaço”. Sobre a implantação desses distritos Damas afirma que

(...) a área do município do Rio de Janeiro escolhida para a construção dos Distritos Industriais foi a Zona Oeste, que possuía áreas amplas e de baixa ocupação populacional, mas não oferecia até a década de 1960 a infraestrutura necessária para receber empreendimentos industriais (CODIN, 1987). A instalação dos distritos cariocas só foi possível devido à construção da Avenida Brasil, antiga Avenida das Bandeiras, inaugurada para circulação em 1946, que se tornou o principal eixo de ligação entre o centro e a periferia do Rio de Janeiro (ABREU, 1997). Todos estão na margem ou se distanciam poucos quilômetros dessa que é hoje a principal via de entrada e saída da cidade (2008, p.81)

Cabe evidenciar o DI da Fazenda Botafogo na presente exposição, já que essa área integra o espaço de localização da empresa Ciclus. A implantação desse distrito possui uma peculiaridade estratégica de acordo com a análise de Cartier (2008), já que a localização desse DI buscava integrar a proximidade de grandes vias, como a Avenida Brasil “com áreas capazes de fornecer mão de obra para as indústrias que lá se instalavam” (p.34).

Para o autor, o objetivo da Companhia de Desenvolvimento Industrial do Estado do Rio de Janeiro (CODIN) ao implementar um DI nessa área seria “melhorar o perfil social da região, que se caracterizava por uma população de baixa renda (p.34)”.

Damas (2008) descreve que esse DI possuía uma área total de 1.570.577,00 m², localizada às margens da Avenida Brasil na altura do km 20, próximo das estações ferroviárias de ‘Barros Filho’ e ‘Costa Barros’²⁴. Além de estar próximo da linha 2 do metrô²⁵, que acompanha o traçado da Avenida Pastor Martin Luther King Jr (antiga Automóvel Club), sendo outra via importante de circulação na Zona Norte em direção à Baixada Fluminense²⁶. Cartier (2008) descreve o uso histórico anterior desse espaço:

O distrito industrial Fazenda Botafogo localiza-se entre os bairros de Acari, Coelho Neto e Fazenda Botafogo, na Zona Norte da cidade do Rio de Janeiro. Historicamente, tais bairros ocupavam a função de engenho de açúcar e a partir da década de 1950, impulsionado com a construção da Avenida Brasil (p.35).

²⁴ Damas (2008) ainda descreve que esse distrito industrial é cortado por três rios (Calogi, Acari e das Pedras). Limita-se ao norte com o município de São João de Meriti, ao sul com Coelho Neto, à leste com Acari e Pavuna e à oeste com Costa Barros e Barros Filho (p.82);

²⁵ Estações metroviárias ‘Acari-Fazenda Botafogo’ e ‘Coelho Neto’;

²⁶ A avenida acompanha o traçado do metro em direção ao Município de São João de Meriti;

Damas (2008) aponta que a área foi criada para atender a indústrias de pequeno e médio porte “não poluidoras dos recursos hídricos e da atmosfera, que estavam instaladas na Zona Norte e Central do Rio de Janeiro” (p.2). Principalmente porque esse distrito procurava conjugar o fato de ser uma zona industrial com o viés habitacional.

Contudo Cartier (2008) e Paulo (2012) verificaram conflitos ambientais envolvendo populações locais em algumas indústrias localizadas no mesmo. Cartier (2008) afirma que os conflitos “chegaram a ser denunciados ao ministério público e fazem parte da compilação realizada no mapa dos conflitos ambientais realizado pelo IPPURUFRJ/ FASE”. (p.35)

Neste documento está relatado o lançamento de resíduos tóxicos no ambiente e no corpo hídrico. Paulo²⁷ (2012) também se utilizou desse estudo para apontar as agressões ambientais causadas pela Indústria química Pan Americana em Honório Gurgel através do lançamento de gases substâncias poluidoras na atmosfera e no corpo hídrico do rio Acari. Cartier (2008) afirma que

O rio Acari, que corta o do distrito industrial, apresenta altos níveis de contaminação, principalmente por esgotos domésticos e pelos dejetos industriais despejados das fábricas do distrito industrial. Embora não exista um consenso entre os pesquisadores, há uma tendência em admitir que as indústrias instaladas no distrito industrial são os principais agentes poluidores, acrescido das atividades antrópicas dos habitantes das margens do Rio Acari. (p. 35-36).

Retomando o contexto de implementação da área industrial da Fazenda Botafogo, cabe mencionar que o terreno foi comprado pela COHAB do INPS (Instituto Nacional de Previdência Social), no ano de 1972²⁸. Mas o órgão proprietário decidiu, ao contrário do projeto original²⁹, não construir apenas um conjunto habitacional, destinando uma parte do terreno para a instalação de indústrias, já que havia legislação que previa a instalação

²⁷ O Bairro e a Indústria: O poder local como agente transformador da qualidade de vida em Honório Gurgel (2012).

²⁸ A área do distrito era de propriedade privada até 1937, quando a venderam para o antigo Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários (IAPI), por um preço simbólico, com o intuito de contribuir para construção de casas populares para os habitantes de baixa renda. No entanto, segundo alguns moradores das proximidades, os proprietários perderam uma parte do terreno para esta instituição federal. O IAPI não realizou o projeto habitacional e disponibilizou a área para exploração agrícola com lotes de 800 m², mediante arrendamento (aluguel). Tal fato impediu um crescimento demográfico acentuado na área até a década de 1960. Através da unificação dos institutos de aposentadoria e pensões a área passou para o patrimônio do Instituto Nacional de Previdência Social. Após isto, o terreno foi comprado pela COHAB (DAMAS, 2008, p.84);

²⁹ De acordo com Damas (2008), o projeto data da década de 1930;

de fábricas às margens da Avenida Brasil³⁰. Andrade (1984) ressalta que, no mesmo ano da aquisição do terreno foi concretizado um convênio com a Companhia de Progresso do Estado da Guanabara (COPEG) para a implantação do DI.

Em 1976, foi implantado o Distrito Industrial da Fazenda Botafogo³¹, logo após a fusão do Estado da Guanabara com o Estado do Rio de Janeiro. O período de fusão representou queda nos investimentos para dinamizar economicamente a cidade, contudo ainda foi possível a implementação dessa área industrial.

Damas (2008) destaca que o convênio entre a COHAB e o COPEG (este último passou a ser chamado posteriormente de CODIN), possibilitou a existência do primeiro e único projeto de um distrito ‘sócio integrado’, já que o distrito industrial integrava a atividade econômica e a questão habitacional³². Segundo o autor, “o objetivo era a constituição de um tipo de distrito industrial específico, que projetava não somente ser o local do trabalho e da moradia, assim como da diversão familiar e da integração social” (DAMAS, 2008, p. 85, adaptado). Cabe evidenciar a exposição do autor sobre a finalidade integradora deste distrito:

É necessário destacar que a intenção do projeto original do distrito industrial de Fazenda Botafogo em tentar aproximar os locais de moradia dos trabalhadores de seus locais de trabalho não se concretizou. Pois, não obstante houvesse sido construídas habitações para abrigar os trabalhadores das empresas situadas no distrito industrial, essas foram vendidas ou ocupadas por trabalhadores alheios ao Distrito Industrial (DAMAS, 2008, p. 90).

Em 1978, já existiam 42 empresas em operação ou instaladas naquela área³³. (Barros, 2006) A própria indústria química Pan Americana afirma, nas informações do sítio eletrônico da empresa, que “instalou sua primeira unidade fabril no distrito industrial da Fazenda Botafogo, atualmente Honório Gurgel³⁴”, demonstrando que, anteriormente, o

³⁰ Decreto nº 3.800 da Legislação de 20/04/1940, que previa a instalação de espaços fabris nas margens da Avenida Brasil (ANDRADE, 1984);

³¹ A partir daí, os lotes passaram a ser comercializados pela Companhia de Desenvolvimento Industrial (CODIN);

³² Através da reflexão de Barros (2006), Damas (2008), confirma que a tentativa de mesclar Distrito industrial e conjunto habitacional não obteve sucesso, ao constatar que apesar do grande número de conjuntos habitacionais que foram construídos nos arredores do Distrito Industrial de Fazenda Botafogo, não houve uma utilização dos trabalhadores residentes nas proximidades como mão de obra nas empresas instaladas no distrito industrial, devido, principalmente, a sua baixa escolaridade e à insuficiente qualificação profissional (p.90);

³³ Das empresas localizadas nesse distrito, 19 já estavam em operação e 23 em implantação. Elas representam o setor mecânico (33,33%), metalúrgico (23,81%), alimentício (11,90%) e químico (7,14%) (DAMAS, 2008) p.86;

³⁴ Fonte: <http://www.panamericana.com.br/panamericana/index.php?page=historico>. Acesso em 24/04/2015;

bairro integrava o distrito. Situação que reforça o entendimento sobre a pretérita localização de fábricas no bairro³⁵.

Predominavam inicialmente neste D.I., as indústrias dos setores mecânico, metalúrgico alimentício e químico. Uma delas é a FERTEC Comercial e Industrial de Ferro Ltda³⁶ (anexo 3). A Metalúrgica é a proprietária do terreno utilizado pela Ciclus. O uso do local para o funcionamento da ETR se deu através de contrato de locação (aluguel) ‘para fins não comerciais’³⁷, celebrado entre a FERTEC e a empresa Saneamento e Energia Renovável do Brasil (SERB), que corresponde à Ciclus, conforme os anexos 4 e 5. O prazo do contrato é de 16 anos, a partir da data de assinatura do mesmo pelas partes em 2010³⁸.

Ainda sobre o caráter industrial da região, vale ressaltar que os Distritos Industriais Cariocas³⁹, junto aos presentes na Região Metropolitana, foram classificados de acordo com a finalidade da natureza das atividades e o grau de periculosidade no uso desses espaços através de aparatos jurídicos.

O D.I. da Fazenda Botafogo é considerado uma Zona de Uso Estritamente Industrial – ZEI⁴⁰. Esses locais se destinam à implantação e funcionamento de indústrias,

(...) cujos resíduos sólidos, líquidos e gasosos, ruídos, vibrações, emanções e radiações que possam causar perigo à saúde, ao bem-estar das populações mesmo depois da aplicação de métodos adequados de controle de tratamento de efluentes. Nesse sentido, o trabalho admite os distritos industriais como uma área de risco, independente de sua localização e dos danos que os mesmos estejam ou não provocando (CARTIER, 2008, p.36).

³⁵ Pan Americana (década de 1940), Armco Staco (década de 1950) anteriores à criação do distrito industrial e Hidroveg, posterior à implementação dos distritos industriais;

³⁶ Produtora e comerciante de ferro;

³⁷ Inquérito Civil ETR Ciclus Marechal Hermes, volume I (2013);

³⁸ Não foi possível saber por quanto tempo e, se a Fertec, implantada no D.I, chegou a realmente funcionar, já que em pesquisa na internet, o endereço da planta industrial em operação é a Avenida Presidente Dutra, no bairro Jardim América;

³⁹ Chamamos neste trabalho de ‘Distritos Industriais Cariocas’, os distritos de Campo Grande, Fazenda Botafogo, Palmares e Santa Cruz;

⁴⁰ Portaria nº 176 da Antiga FEEMA: Delimita e classifica Zonas de Uso Estritamente Industrial - ZEIS, Zonas de Uso Predominantemente Industrial - ZUPIS, e estabelece tipologia industrial para a região metropolitana do Rio de Janeiro, de acordo com a Lei Complementar n.º 14, de 08/06/73, com o Art. 10, incisos I e II, Parágrafo 1º, da Lei Federal n.º 6.803, de 02/07/80, e Artigos 2º e 5º da Lei Estadual n.º 466, de 21/10/81, e dá outras providências. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/decest.nsf/32a5cefd2d0d0f39802569000067bb00/e9bb38e81a9f245b03256914007fdd85?OpenDocument>. Acesso em 24/04/2015;

Damas (2008) destaca que, nos dias atuais, este distrito possui área remanescente de 49.945,45 m². Essa área corresponde a uma pequena fração da área original⁴¹. Ainda existem cerca de 42 empresas⁴² e a maioria dessas não correspondem às localizadas no ano de 1978. De acordo com o autor, no ano de 2007, apenas 13 indústrias, entre as que estavam presentes no fim da década de 1970, continuavam em operação. O Figura 2 1 ilustra a localização das empresas no distrito, o que corrobora na afirmação de que a Ciclus integra o D.I. da Fazenda Botafogo.

Ainda, o Plano Diretor da cidade (2011) considera os distritos industriais como regiões importantes a serem preservadas em seus usos e finalidades, reforçando a função espacial e jurídica dessas áreas com a ementa municipal que cria a chamada “área de especial interesse urbanístico da avenida Brasil (2011)⁴³” que define normas para “o incremento de atividades econômicas e para reaproveitamento de imóveis em áreas das Zonas Industriais e ao longo de corredores viários estruturantes da AP-3 e da AP-5⁴⁴” (LEI COMPLEMENTAR Nº 57/2011).

A ementa surge para reforçar as orientações relacionadas aos vetores de crescimento da cidade⁴⁵, principalmente das macrozonas incentivadas, localizadas nas respectivas Áreas de Planejamento 3 e 5, previstas pelo Plano Diretor da cidade, como áreas a serem dinamizadas, como veremos nessa seção. A Figura 2 presente no site da Associação das Indústrias localizadas no Distrito Industrial da Fazenda Botafogo (ASDIN), apresenta a localização das indústrias na área. É importante observar que estão à parte da figura 2 as fábricas: Pan America e Armco-Staco, do bairro Honório Gurgel, embora filiadas a essa associação.

⁴¹ Segundo Damas (2008), uma parte restante está ocupada por posseiros e as partes que não se encontram ocupadas estão vendidas, sendo que existem três empresas em projeto, uma empresa que está sendo implantada e quarenta empresas em operação (p.88);

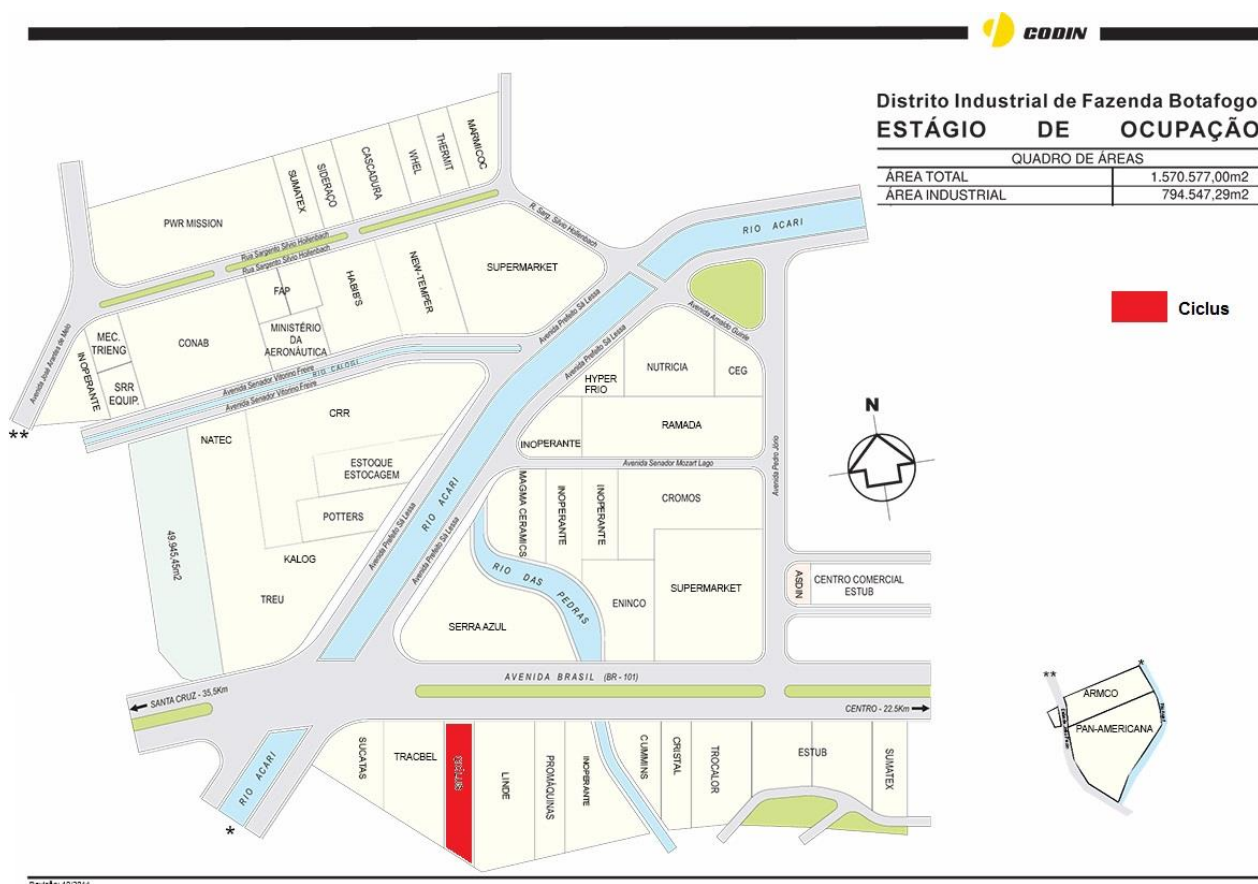
⁴² Associação da Indústria do Distrito Industrial da Fazenda Botafogo. <http://www.asdin.com.br/index.php/associados/>. Acesso em 24/04/2014;

⁴³ Lei complementar nº 57/2011;

⁴⁴ A justificativa do prefeito da cidade é: “O presente Projeto de Lei Complementar tem por objetivo reverter o processo de esvaziamento econômico das zonas industriais da Cidade do Rio de Janeiro, ocorrido, especialmente, a partir da última década do século XX, tornando-se mais evidente na Área de Planejamento 3 - AP 3, onde se concentrava o parque industrial da Cidade” (Lei Complementar nº 57/2011);

⁴⁵ Incisos I, II, III e IV do art. 33 da Lei Complementar nº 111, de 1º de fevereiro de 2011 – Plano Diretor da Cidade;

Figura 2: Indústrias localizadas no Distrito Industrial da Fazenda Botafogo.



Fonte: <http://www.asdin.com.br/wp-content/uploads/2014/11/diagrama.gif>. Acesso em 24/04/2015.

Segundo justificativa do Prefeito Eduardo Paes, o objetivo do projeto de lei foi propiciar condições bem como, instrumentos legais que visam fortalecer comércio, serviços e geração de postos de trabalho, diminuindo as distâncias no deslocamento da população entre trabalho e residência, além de mitigar a degradação ambiental urbana, estimulando o reaproveitamento de imóveis abandonados ou subutilizado afim de “incrementar a dinâmica de ocupação nos corredores viários estruturantes da região: Avenida Brasil, Avenida das Missões e Rodovia Presidente Dutra” (Lei Complementar nº 57/2011).

Nesse projeto de lei, está excluído o DI da Fazenda Botafogo, sob a justificativa de que existe a necessidade e a conveniência de que essa concentração espacial demanda um isolamento para fins industriais, além de manter a dinâmica econômica fortalecida, respeitando dessa forma a portaria nº 176 e suas ementas, que classificam a área como “ZEI”.

É necessário admitir então que, Honório Gurgel, mesmo se tratando de um bairro incluso em vários projetos preconizados no sentido de incluir novos usos aos espaços da região, ainda está incluso na localização de uma Zona Industrial. Por outro lado, pode ser considerado bairro receptáculo de projetos de modernização e de novos investimentos de infraestrutura viária e de lazer, como veremos nesse capítulo.

Cabe indagar o equívoco do Estado em classificar e reafirmar na atualidade um distrito industrial – que conjuga atividades poluidoras e espaços habitacionais, sendo hoje densamente povoado –, em uma zona classificada como ‘Estritamente Industrial’, legitimando o caráter perigoso das atividades localizadas na região.

1.2.

Modernização das políticas públicas de resíduos sólidos: a Ciclus como resultado de uma nova cadeia logística

Por se tratar de um campo multidisciplinar, não existe uma única definição de políticas públicas e, desta forma, permitem-se diversas concepções. Ramos & Boullosa (2013) discutem essa multiplicidade de definições e conceitos, ressaltando que a pluralidade resulta do caráter multidisciplinar deste campo de estudos, contando com a contribuição de disciplinas como a sociologia, administração pública, economia, entre outras.

Dialogando com o pensamento de Dye (1972), os referidos autores apresentam a política pública, como “o que faz ou deixa de fazer o governo, incluindo os motivos e as consequências de suas ações” (DYE, 1972 *apud* RAMOS & BOULLOSA 2013, p. 4).

Secchi (2010) explica que as políticas públicas incluem os "policy makers" e os "policy takers". Os primeiros são os “protagonistas” das políticas públicas em sua elaboração, enquanto os segundos são os grupos que receberão a política segundo; são os destinatários das mesmas. Baptista (2013) apresenta a política pública como “uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público”. (p. 32)

A definição desse autor corrobora a reflexão de Secchi (2010), para quem “a razão para a consignação de uma política pública (...) apresenta essencialmente a intencionalidade pública e a resposta a um problema público”. (SECCHI, 2010, *apud* BAPTISTA, 2013, p. 32)

Souza (2006) elucida que definições de políticas públicas direcionam nossa atenção para o *locus* onde ocorrem os conflitos de interesses e de ideias, “isto é, os governos” (p.25). A autora explica que a política pública enquanto campo de conhecimento, objetiva “ao mesmo tempo 'colocar o governo em ação' e/ou analisar essa ação e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações” (p.26).

Ela acrescenta que as políticas públicas, após os processos de desenho e formulação, “desdobram-se em planos, programas, projetos bases de dados ou sistema de informação e pesquisas” (p.26). Ao serem implementadas, essas políticas devem estar submetidas aos órgãos que compõem os sistemas de avaliação e acompanhamento.

A maior parte das literaturas relacionadas a políticas públicas tem como principal protagonista, ou seja, elaborador, o Estado. Existem abordagens chamadas “estadistas”, pois seus formuladores consideram tais políticas como “monopólio dos atores estatais” (BAPTISTA, 2013, p.33). O autor compartilha da reflexão de Secchi (2010), ao apontar que, segundo esta abordagem, será entendida como política pública apenas “o que provém do ator estatal”.

Existe também a abordagem “multicêntrica”, que considera que atores privados, organizações não governamentais (ONG's) bem como os organismos multilaterais (ao lado dos atores do Estado) como protagonistas na instauração das políticas públicas⁴⁶. Nesse caso, Secchi (2010) explica que “o que determina as políticas como 'pública' é quando o problema que se tenta enfrentar é público” (BAPTISTA, 2013, p. 33).

Apesar do reconhecimento de que outros segmentos que não os governos se envolvem na formulação de políticas públicas, tais como os grupos de interesse e os movimentos sociais, cada qual com maior ou menor influência a depender do tipo de política formulada e das coalizões que integram o governo, e apesar de certa literatura argumentar que o papel dos governos tem sido encolhido por fenômenos como a globalização, a diminuição da capacidade dos governos de intervir, formular políticas públicas e de governar não está empiricamente comprovada. Visões menos ideologizadas defendem que, apesar da existência de limitações e constrangimentos, estes não inibem a capacidade das instituições governamentais de governar a sociedade (Peters, 1998: 409), apesar de

⁴⁶ Celina Souza (2006) explica que, “no processo de definição de políticas públicas, sociedades e Estados complexos como os constituídos no mundo moderno estão mais próximos da perspectiva teórica daqueles que defendem que existe uma “autonomia relativa do Estado”, o que faz com que o mesmo tenha um espaço próprio de atuação, embora permeável a influências externas e internas (Evans, Rueschmeyer e Skocpol, 1985). Essa autonomia relativa gera determinadas capacidades, as quais, por sua vez, criam as condições para a implementação de objetivos de políticas públicas. A margem dessa “autonomia” e o desenvolvimento dessas “capacidades” dependem, obviamente, de muitos fatores e dos diferentes momentos históricos de cada país” (p. 27).

tornar a atividade de governar e de formular políticas públicas mais complexas (SOUZA, 2006, p. 27).

De fato, o Estado é agente criador e mantenedor da dominação das relações sociais da população no território, praticando a manutenção da ordem social e garantia de coexistência. (BAPTISTA, 2012). Font & Rufi (2006) elucidam que pensar o Estado como um instrumento de poder implica em compreender suas funções. Os autores ressaltam que embora se fale em crise do Estado e perda do seu poder, o que tem ocorrido é a reestruturação de suas funções. Dessa forma, eles explicam que frente às funções tão amplas que o Estado ainda ocupa, “(...) ninguém diria que o Estado é um elemento secundário da ordem política, social e econômica do sistema mundial” (FONT & RUFI, 2006, p. 104).

Na perspectiva geográfica das funções do Estado apresentadas pelos autores, a função arbitrária⁴⁷ deve ser evidenciada, de acordo com o objeto deste trabalho. Esta é definida como aquela “(...) para qual o Estado é dotado de um corpo legislativo e de um sistema para executá-lo, com a finalidade de resolver os conflitos entre cidadãos e interesses”. (FONT & RUFI, 2006, p. 103). Este corpo, que compõe o sistema estatal, identifica e analisa as questões e as problemáticas passíveis de se tornarem agendas para a elaboração de políticas públicas.

Outro aspecto importante para compreender a elaboração das políticas públicas no caso do Brasil é o fenômeno da descentralização do poder governamental estipulado na carta constitucional de 1988. Assim, os diversos centros de poder, “embora assimétricos, tornaram-se legitimados para tomar parte do processo decisório” (SOUZA, 2005, p.110).

Ainda de acordo com a autora, as constituições brasileiras sempre apresentaram as funções dos três níveis de governo, embora a carta de 1988 seja a mais detalhada, “(...) os constituintes de 1988 optaram pelo princípio de que a responsabilidade pela provisão da maioria dos serviços públicos, em especial os sociais, é comum aos três níveis” (p.110). “(...) A divisão de poder dentro da federação, foi então fragmentada entre vários centros de poder, embora com capacidades desiguais, mas que competem entre si” (SOUZA, 2005, p. 111).

⁴⁷ Para melhor compreender a discussão sobre as funções do Estado, consultar a discussão de Font & Rufi (2006, p. 103 e seguintes)

Pelo exposto em Bercovici (2008), com a redemocratização, na década de 1980 no Brasil, abriram-se novas perspectivas para o nosso federalismo⁴⁸. “Apesar da origem e fundamento oligárquicos da Constituição de 1988, existiu a possibilidade de renovação das estruturas federais no Brasil, com sua ênfase na cooperação federativa e na superação das desigualdades regionais” (BERCOVICI, 2008, p. 7).

Ainda esse autor argumenta que, à medida que a federação brasileira tem em seu fundamento a solidariedade, e esta exige a colaboração de todos os seus integrantes, ocorre, a necessidade de uniformização de determinados interesses como base do que a constituição preconiza como cooperação.

Desse modo, para modernizar a gestão e o gerenciamento de resíduos sólidos, a elaboração das políticas nesse setor acontece de modo a privilegiar ações conjuntas entre as três esferas governamentais, considerando as competências de cada ente federado. Assim, surge a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) e as políticas das escalas subnacionais adequadas a ela.

Bercovici explica que, “nas atividades de cooperação, nem a União, nem qualquer ente federado pode atuar isoladamente, mas todos devem exercer sua competência conjuntamente com os demais” (2008, p. 4). Para o autor, na repartição de competências, a cooperação está nas chamadas 'competências comuns', afixadas no artigo 23º, da Constituição de 1988. “Nas competências comuns, todos os entes da Federação devem colaborar para a execução das tarefas determinadas pela Constituição” (2008, p.4).

Ele ressalta ainda que, a análise do federalismo à luz da Constituição de 1988, portanto, revela que o grande objetivo do sistema federativo é a busca da cooperação entre União e entes federados, “equilibrando a descentralização federal com os imperativos da integração econômica nacional” (p.8).

Souza (2005) organizou a tabela abaixo, buscando mostrar como a elaboração da constituição de 1988, optou pela responsabilidade compartilhada dos entes federativos.

⁴⁸ Segundo Souza (2005), “diferentemente de muitas federações, a brasileira, assim como a belga, é um sistema de três níveis (triplo federalismo) porque incorporou os municípios, juntamente com os estados, como partes integrantes da federação, refletindo uma longa tradição de autonomia municipal e de escasso controle dos estados sobre as questões locais” (p. 110).

Ou seja, está claro na constituição, o princípio de que “a responsabilidade pela maioria dos serviços públicos, em especial os sociais, é comum aos três níveis” (p.111-112).

Tabela 2: Competências concorrentes entre os entes federativos

Competências Concorrentes – Art. 23º	
ESFERA DE GOVERNO	SERVIÇO / ATIVIDADE
Federal-estadual-local (competências partilhadas)	Saúde e assistência pública; Assistência aos portadores de deficiência; Preservação do patrimônio histórico, artístico, cultural, paisagens naturais notáveis e sítios arqueológicos; Proteção do meio ambiente e dos recursos naturais; Cultura, educação e ciência; Preservação das florestas, da fauna e da flora; Agropecuária e abastecimento alimentar; Habitação e saneamento; Combate à pobreza e aos fatores de marginalização social; Exploração das atividades hídricas e minerais; Segurança do trânsito; Políticas para pequenas empresas; Turismo e lazer;

Fonte: CF Brasil, 1988 *apud* SOUZA 2005, p. 112.

A análise do fenômeno da descentralização e da cooperação contida no sistema federativo clarifica a existência de políticas que surgem, por exemplo, no nível da União, preconizando propostas para de elaboração de planos também nos níveis estadual e municipal.

O exemplo da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) se encaixa bem. Tal política traz, entre suas diretrizes, determinações para que as políticas estaduais de resíduos sólidos se compatibilizem com ela (Art. 9º, § 2º), além de apontar que a gestão integrada⁴⁹ de resíduos é incumbência do Distrito Federal e dos municípios e a responsabilidade pelo controle e a fiscalização da gestão, que devem ser delegadas a órgãos federais e estaduais (Art. 10). Sendo essa política similar ao exposto em Bercovici (2008):

⁴⁹ Gestão Integrada De Resíduos Sólidos: conjunto de ações voltadas para a busca de soluções para os resíduos sólidos, de forma a considerar as dimensões sustentáveis; através de iniciativas como, a participação dos grandes geradores de resíduos e a implantação efetiva da Logística Reversa. Demais alternativas constam na PMGIRS, p. 48 e seguintes.

(...) As unidades federadas recebem diretamente da Constituição Federal as suas competências. E dessa forma, não se trata de mera descentralização administrativa, mas da existência conjunta de múltiplos centros de decisão política, cada qual com a exclusividade em relação a determinados assuntos. A União trata dos interesses gerais, os Estados e outros entes federados (quando existem) dos seus próprios interesses regionais ou locais ou daqueles que são mais bem tratados se delegados ao poder local (p.7).

Partindo das abordagens teóricas iniciais destas subseções, será possível apresentar o processo de implantação das políticas que evocam uma nova forma de gerir e gerenciar os resíduos sólidos no estado do Rio de Janeiro e com essas políticas, o surgimento das ETR. É possível compreender também que existe uma “política de escalas” (SOUZA, 2013), que pode ser entendida da seguinte forma:

A articulação de ações e agentes operando em níveis escalares diferentes (isto é, possuem magnitudes e alcances distintos) com a finalidade de potencializar efeitos, neutralizar ou diminuir o impacto de ações adversas ou tirar maiores vantagens de situações favoráveis; por exemplo, ampliando esferas de influência (ao expandir audiências, sensibilizar atores que sejam possíveis aliados etc.) e propiciando sinergias políticas (ao recrutar novos apoios, costurar alianças etc.). (SOUZA, 2010 *apud* SOUZA, 2013, p. 196).

1.2.1. Política Nacional de Resíduos Sólidos e as conformações subnacionais como demandas de sustentabilidade e otimização logística

Na escala nacional, o Governo Federal sancionou em 2010, a lei nº 12.305, que institui a PNRS. O documento traz instrumentos para o enfrentamento dos problemas ambientais e socioeconômicos, relacionados ao manejo e disposição inadequada dos resíduos sólidos. A lei prevê, dentre os seus principais objetivos, a prevenção e a redução na geração dos resíduos, através de instrumentos capazes de propiciar o aumento da prática de reciclagem e da reutilização dos resíduos e a destinação adequada do que não pode mais ser reutilizado.

A PNRS busca também instituir a responsabilidade compartilhada entre os geradores de resíduos, que seriam dos fabricantes, importadores, distribuidores, comerciantes, o cidadão e titulares de serviços de manejo dos resíduos sólidos urbanos na logística reversa dos resíduos e embalagens pós-consumo⁵⁰. Além disso, a lei cria metas para eliminação de lixões e instaura mecanismos planejamento nos vários níveis de

⁵⁰ Fonte: <http://www.mma.gov.br/pol%C3%ADtica-de-res%C3%ADduos-s%C3%B3lidos>. Acesso em 04/01/2015)

gestão, da escala nacional até a dos municípios, bem como, objetiva a inclusão dos catadores de materiais recicláveis em relação à logística reversa⁵¹ e à coleta seletiva⁵².

Está entre os principais objetivos⁵³ da PNRS, a proteção da saúde pública e da qualidade ambiental, bem como, a integração de todas as esferas do poder público, e a articulação destas com os setores privados com a finalidade de “cooperação técnica e financeira para a gestão integrada de resíduos sólidos” (PNRS, Art. 7º).

No seu artigo 8º, os planos de resíduos sólidos são alguns dos instrumentos, cuja proposta de elaboração vai ao encontro da característica integrada da gestão, já que a PNRS, expõe que os diversos entes federativos devem elaborar seus planos e buscar alternativas conjuntas para sanar as problemáticas relacionadas ao manejo e disposição inadequadas dos resíduos. No plano, o fim do lançamento de resíduos a céu aberto também é um instrumento, o que significa que é necessário extinguir os lixões⁵⁴ (PNRS, Art. 47, II). A lei estipulou o prazo de quatro anos, ou seja, até 2014 para a erradicação destes depósitos (Art. 54).

⁵¹ Wille (2013), explica que: “O conceito de logística reversa ainda não está totalmente definido”. Devido às novas possibilidades de negócios relacionados com o crescente interesse empresarial e pesquisas na área, este conceito apresenta-se em evolução. Uma das definições pesquisadas de ‘Logística Reversa’ é de LEITE (2005, p.16-17), assim definida: “Entendemos a logística reversa como a área da logística empresarial que planeja, opera e controla o fluxo e as informações logísticas correspondentes, do retorno dos bens de pós-venda e de pós-consumo ao ciclo de negócios ou ao ciclo produtivo, por meio dos canais de distribuições reversos, agregando-lhes valor de diversas naturezas: econômico, ecológico, legal, logístico, de imagem corporativa, entre outros”. (WILLE, 2013, p. 4).

⁵² “A Coleta Seletiva, tem como um entendimento básico a coleta dos resíduos orgânicos e inorgânicos ou secos e úmidos ou recicláveis e não recicláveis, que foram previamente separados na fonte geradora”. (Fonte: <http://www.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/residuos-solidos/catadores-de-materiais-reciclaveis/reciclagem-e-reaproveitamento>. Acesso em 04/01/2015);

⁵³ PNRS, Art. 7º, I – XV;

⁵⁴ Sancionada em outubro de 2014, a medida provisória que previa prorrogação desse prazo para mais quatro anos (2018), foi vetada pelo Vice Presidente da República, Michel Temer, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), por entender que o prazo previsto “contrariava o interesse público, por atrasar a consolidação da Política Nacional de Resíduos sólidos” Contudo, existe a possibilidade de negociação entre o governo e o congresso, para a prorrogação do prazo, por mais dois anos apenas (2016). (<http://www.diariosp.com.br/mobile/noticia/detalhe/74872/governo-veta-aumento-de-prazo-para-fim-dos-lixoes>. Publicado em 14/11/2014, acesso em 27/12/2014);

Tabela 3: Objetivos da PNRS

Objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos Art. 7º, I – XV	
I	Proteção da saúde pública e da qualidade ambiental;
II	Não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos, bem como disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos;
III	Estímulo à adoção de padrões sustentáveis de produção e consumo de bens e serviços;
IV	Adoção, desenvolvimento e aprimoramento de tecnologias limpas como forma de minimizar impactos ambientais;
V	Redução do volume e da periculosidade dos resíduos perigosos;
VI	Incentivo à indústria da reciclagem, tendo em vista fomentar o uso de matérias-primas e insumos derivados de materiais recicláveis e reciclados;
VII	Gestão integrada de resíduos sólidos;
VIII	Articulação entre as diferentes esferas do poder público, e destas com o setor empresarial, com vistas à cooperação técnica e financeira para a gestão integrada de resíduos sólidos;
IX	Capacitação técnica continuada na área de resíduos sólidos;
X	Regularidade, continuidade, funcionalidade e universalização da prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, com adoção de mecanismos gerenciais e econômicos que assegurem a recuperação dos custos dos serviços prestados, como forma de garantir sua sustentabilidade operacional e financeira;
XI	Prioridade, nas aquisições e contratações governamentais, para: a) produtos reciclados e recicláveis; b) bens, serviços e obras que considerem critérios compatíveis com padrões de consumo social e ambientalmente sustentáveis;
XII	Integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos;
XIII	Estímulo à implementação da avaliação do ciclo de vida do produto;
XIV	Incentivo ao desenvolvimento de sistemas de gestão ambiental e empresarial voltados para a melhoria dos processos produtivos e ao reaproveitamento dos resíduos sólidos, incluídos a recuperação e o aproveitamento energético;
XV	Estímulo à rotulagem ambiental e ao consumo sustentável.

Fonte: PNRS Lei nº 12.305, 2010⁵⁵. Acesso em 06/01/2015.

1.2.1.1.

A Política Estadual e o programa Lixão Zero

Em consonância com a PNRS, é estruturado o Plano Estadual de Resíduos Sólidos (PERS) do Estado do Rio de Janeiro, que tem como objetivo geral “promover e aprimorar

⁵⁵<http://download.rj.gov.br/documentos/10112/1941396/DLFE-66812.pdf/PLANOESTADUALDERESIDUOSSOLIDOSDORIODEJANEIRO.pdf>;

a gestão e o gerenciamento de resíduos sólidos no Estado do Rio de Janeiro com base nos marcos regulatórios do setor⁵⁶ (PERS, relatório síntese 2013, p. 22).

O Plano Estadual de Resíduos Sólidos do Estado do Rio de Janeiro – PERS/RJ se insere no conjunto de ações estruturantes do Estado direcionadas ao planejamento de políticas públicas capazes de potencializar a gestão dos resíduos sólidos, em sintonia com o novo cenário para o saneamento no Brasil. O PERS/RJ apresenta um conjunto de metas, orientações e instrumentos relacionados aos aspectos institucionais, ambientais, sanitários, econômicos, financeiros, sociais e normativos que devem nortear gestores públicos, estaduais e municipais, bem como o setor produtivo, na tomada de decisões e na formulação de programas e ações relativos à gestão e ao manejo dos resíduos sólidos no Estado do Rio de Janeiro (PERS, diagnóstico 2013, p. 14).

A área de implantação do PERS compreende todo o estado, com seus 92 municípios, contabilizando uma população total de 15.989.929 habitantes. A tabela 4 apresenta os objetivos do plano de resíduos sólidos do Estado do Rio de Janeiro, elucidando como um de seus princípios, o fomento às iniciativas que privilegiem a responsabilidade compartilhada entre os entes federativos na gestão dessa competência compartilhada.

O surgimento desta lei e sua adequação à PNRS são condições para que os estados tenham acesso aos recursos da União e ao financiamento de instituições federais de crédito. A PERS se apresenta como um instrumento e um resultado de um processo de gestão que culmine em “sustentabilidade dos sistemas de limpeza urbana e disposição final, ambientalmente adequada, dos resíduos sólidos” (PERS, 2013, p. 19).

A justificativa do Governo do Estado do Rio de Janeiro para definir o PERS como uma política sustentável é que, o ente estadual considera que a gestão integrada dos resíduos sólidos deve contemplar o controle social e os aspectos ambiental, social, econômico, cultural, político e institucional (p.19).

O documento enfatiza a articulação de políticas e programas em vários setores da administração, entre várias esferas do governo. Este ainda objetiva a busca de medidas para incentivar e viabilizar a gestão associada ou compartilhada dos resíduos sólidos e estabelecer um processo de planejamento com vistas ao controle social, com a finalidade de garantir a continuidade das ações.

⁵⁶ Marcos regulatórios da PERS: Política Nacional de Resíduos Sólidos - Lei nº 12.305/2010, Lei de Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico - Lei nº 11.445/2007, Lei de Consórcios Públicos - Lei nº 11.107/2005, e seus decretos regulamentadores, e no âmbito Estadual pela Lei nº 4.191/2003 que estabeleceu a Política Estadual de Resíduos Sólidos, regulamentada pelo Decreto nº 41.084/2007.

Assim como a PNRS, o PERS também prevê a erradicação dos lixões a até 2014, busca soluções tecnológicas para o tratamento de resíduos em destinação final. Há no documento, a proposta de implantação das Centrais de Tratamento de Resíduos (CTR) com o apoio dos municípios nos projetos de remediação, além de sinalizar que o setor privado assuma parte da responsabilidade, relacionada à obtenção da concessão para operar as CTRs. No caso do Rio de Janeiro, a concessionária do serviço é a Ciclus.

Tabela 4: Objetivos específicos da PERS.

Plano Estadual de Resíduos Sólidos do Estado do Rio de Janeiro Objetivos específicos	
Fomentar e ampliar a capacidade de gestão dos resíduos sólidos no nível municipal, em paralelo ao fomento da cooperação federativa para a sustentabilidade dos sistemas;	
Reforçar as ações de coleta seletiva nos municípios;	
Buscar a valorização dos resíduos sólidos por meio de ações que propiciem sua recuperação e reciclagem;	
Promover a inclusão social dos catadores nas ações orientadas à gestão e ao gerenciamento dos resíduos sólidos;	
Incentivar o compartilhamento das responsabilidades no ciclo de vida dos produtos;	
Avançar na implementação dos sistemas de logística reversa por meio dos acordos setoriais estaduais e termos de compromisso com fabricantes, importadores e distribuidores, nos diferentes fluxos de resíduos;	
Propiciar transparência e controle das informações municipais e do setor privado na geração e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos por meio de sistemas integrados;	
Avançar na regulação dos serviços prestados pelos municípios e consórcios, prioritariamente nos sistemas de destinação final ambientalmente adequada de resíduos sólidos.	

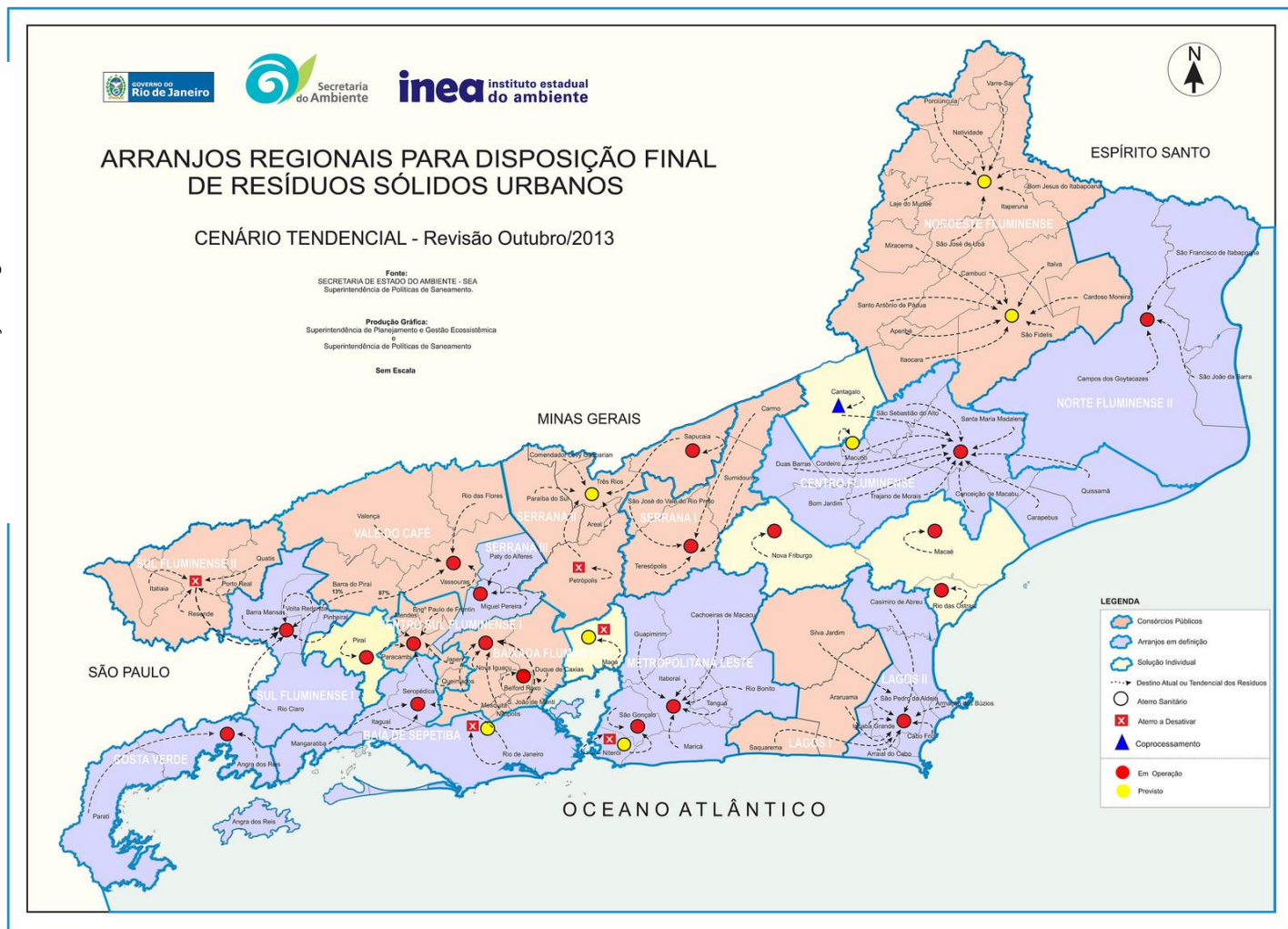
Fonte: PERS, 2013.

De forma paralela ao PERS, foi elaborada pela Secretaria de Estado do Ambiente (SEA) o programa Pacto pelo Saneamento. A proposta possui duas vertentes: uma com foco no esgotamento sanitário, com o subprograma Rio+Limpo; outra no Lixão Zero, que tem como meta principal a disposição final ambientalmente adequada dos resíduos

sólidos urbanos em aterros sanitários, “encerrando todos os lixões até 2014 e remediando estas áreas remanescentes até 2016”. (PERS, 2013, p. 14).

Esse programa, em seu início, também esteve concentrado na busca por soluções consorciadas, através de arranjos regionais e consórcios intermunicipais, para gerir os resíduos com maior eficácia econômica e logística. O PERS também aponta que, os consórcios e arranjos podem possibilitar, “equidade entre os municípios nas formas de gerenciamento e manejo dos resíduos, com transparência e controle social, necessários aos processos de gestão” (p.53). O mapa 5 apresenta a organização espacial dos consórcios intermunicipais em vigor e as propostas ainda em estudo de implantação, chamados ‘arranjos regionais’.

Mapa 5: Arranjos Regionais para disposição final de resíduos sólidos urbanos.



Fonte: http://farm8.staticflickr.com/7345/10822923106_77d6797163_h.jpg. Acesso em 10/01/2015.

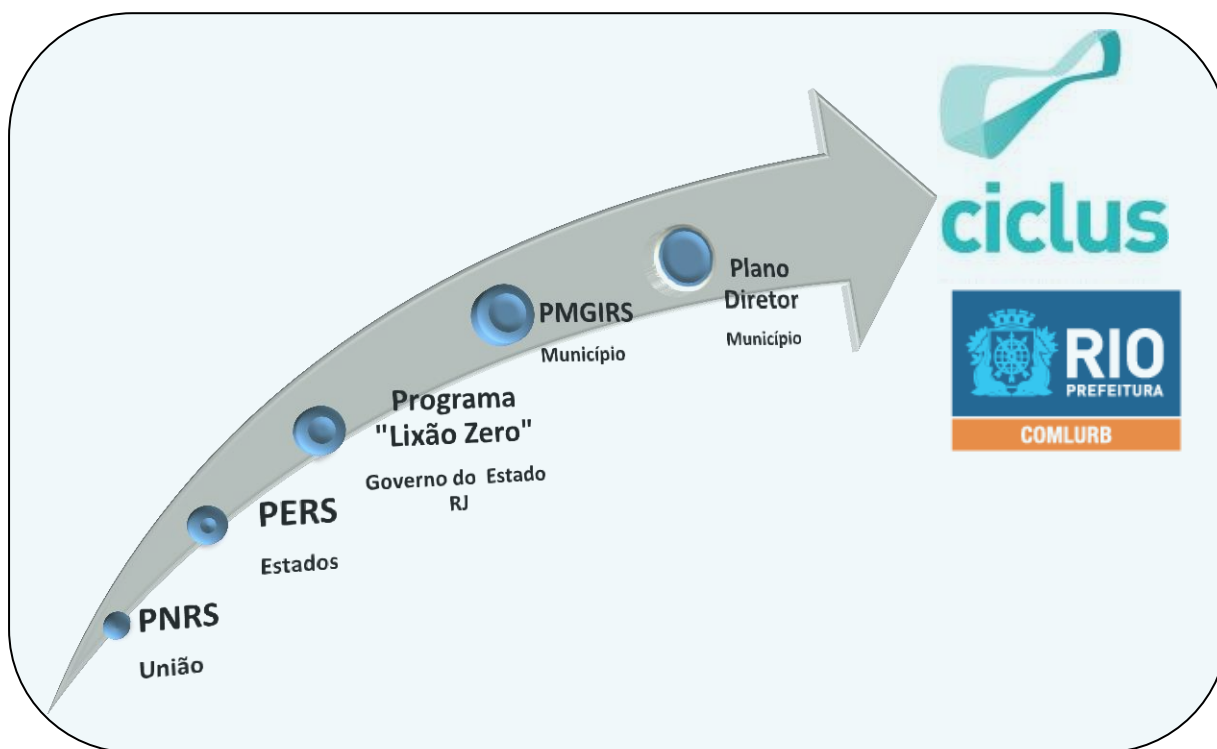
Os consórcios, como relações intermunicipais, estão previstos juridicamente, desde a carta constitucional de 1937. São organizações pautadas no auxílio e na cooperação entre as unidades administrativas, como a função de exercer integração entre elas, através da elaboração de políticas e critérios intermunicipais⁵⁷.

Com base na discussão dos consórcios e da erradicação dos lixões, aliadas a busca de novas tecnologias na disposição final dos resíduos, o programa Lixão Zero e o PERS propõem a instalação das CTR no estado, e define que as soluções logísticas apontadas nestes dois documentos também devem ser assumidas pelos municípios, que é o ente federativo ao qual cabe maior responsabilidade sobre as execuções das políticas de saneamento básico.

De acordo com a orientação da PNRS e do PERS, é implantado no nível da administração pública municipal do Rio de Janeiro, o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS). Este plano é a diretriz da gestão dos resíduos elaborada pelo município. Nesse plano consta que, para a destinação às CTR, os resíduos serão levados até as Estações de Transferências de Resíduos, onde serão compactados, para redução do volume, transportados para caminhões de maior capacidade de armazenamento, e transferidos para a CTR.

⁵⁷Para melhor compreender a discussão sobre arranjos intermunicipais, consultar as discussões de Caetano (2010) e Diegues (2011).

Figura 3: Políticas por escala – Saneamento básico como atribuição concorrente.



Fonte: A autora (2015)

O PMGIRS traz iniciativas mais municipais para a gestão dos resíduos, alternativas estas preconizadas não somente pelas políticas federal (PNRS) e estadual (PERS), mas também pela política urbana do município (Plano Diretor). Este plano expõe diretriz para o planejamento da cidade. A partir desta política, é possível compreender, basicamente, o contexto da região da qual faz parte o bairro em foco, como local receptor de empreendimentos como a ETR Ciclus. A questão será mais bem clarificada, com a explanação sobre o contexto histórico-espacial no qual se desenvolveu e se localiza o bairro.

1.2.1.2.

O Plano Municipal de Gerenciamento Integrado de Resíduos sólidos (PMGIRS) do Rio de Janeiro

O Plano Municipal de Gerenciamento Integrado de Resíduos sólidos (PMGIRS) da Cidade do Rio de Janeiro elabora as diretrizes para a disposição final ambientalmente adequada no município no Rio de Janeiro.

O PMGIRS/RJ busca estar adequado às políticas nacional e estadual de resíduos sólidos, tendo dentre os seus objetivos, a proteção da saúde e do meio ambiente; a busca por garantir a adequada disposição final dos resíduos mediante utilização de técnicas ambientalmente sustentáveis e propiciadoras do aproveitamento de energia; definir o papel do setor privado e da sociedade civil na gestão dos resíduos e suas responsabilidades no cumprimento dos objetivos da política de meio ambiente da cidade, além de garantir o acesso da população ao controle social nas questões relativas à gestão integrada dos resíduos sólidos.

O último tópico elencado no quadro dos objetivos do PMGIRS está relacionado ao fato de que o setor de resíduos é um forte emissor de gás metano e apresenta potencial de aquecimento global 21 vezes maior que o dióxido de carbono. Desta forma, o PMGIRS / RJ considera a necessidade da redução desses gases.

Tabela 5: Objetivos da PMGIRS.

Objetivos do Plano Municipal de Gestão integrada de Resíduos Sólidos da Cidade do Rio de Janeiro	
Proteger a saúde pública e a qualidade do meio ambiente;	
Incentivar a coleta seletiva, a reutilização e a reciclagem, garantindo a redução da geração de resíduos sólidos;	
Garantir a adequada disposição final dos resíduos mediante utilização de técnicas ambientalmente sustentáveis e propiciadoras do aproveitamento de energia;	
Definir o papel do setor privado e da sociedade civil na gestão dos resíduos e suas responsabilidades no cumprimento dos objetivos da política de meio ambiente da cidade;	
Gerar benefícios sociais e a busca da sustentabilidade econômica dos serviços ligados ao gerenciamento de resíduos, promovendo o desenvolvimento sustentável;	
Criar mecanismos de geração de trabalho e de renda promovendo a inclusão social dos catadores de materiais recicláveis;	
Incentivar as parcerias do governo com organizações que permitam otimizar a gestão integrada de resíduos sólidos;	
Garantir a recuperação de áreas degradadas pela disposição inadequada de resíduos sólidos e de rejeitos, pela própria municipalidade ou pelo autor da degradação, quando identificado;	
Garantir o acesso da população a informação, a participação e ao controle social nas questões relativas à gestão integrada de resíduos sólidos;	
Garantir a regularidade, a continuidade, a funcionalidade e a universalidade dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos;	
Incentivar o uso de matérias-primas e insumos derivados de materiais recicláveis e reciclados, bem como o desenvolvimento de novos produtos e processos, com vistas a estimular a utilização das tecnologias ambientalmente saudáveis;	
Garantir que sejam alcançados os percentuais de redução dos GEE estabelecidos pela Lei Municipal de Mudanças Climáticas (Lei no 5.248/2011) para 2012 = 8%, 2016 = 16% e 2020 = 20%	

Fonte (PMGIRS/RJ, 2012, p. 6,7).

1.2.2.

Do bairro de passagem a papel vital para a política urbana de resíduos da cidade do Rio de Janeiro

Antes de apresentar a política urbana como um projeto local de ordenamento das funções sociais da cidade, cabe discutir de forma breve e inicial os discursos da sustentabilidade, presentes nessas políticas. Conforme já fora discutido, desde a década de 1980, a questão ambiental passou a ser debatida de forma mais ampla, inclusive globalmente, assim como a formulação do conceito de ‘desenvolvimento sustentável’.

Acsehrad (1999) argumenta que a noção de sustentabilidade está submetida à lógica das práticas. Ou seja, para ele, tal noção articula os efeitos sociais que se esperam dela a funções relacionada à aplicabilidade “que o discurso pretende tornar realidade objetiva” (p.80). Dessa forma, ocorrem processos de legitimação e de deslegitimação, tanto de práticas quanto de atores sociais. Esse autor esclarece que

Por um lado, se a sustentabilidade é vista como algo bom, desejável, consensual, a definição que prevalecer vai construir autoridade para que se discriminem, em seu nome, as boas práticas das ruins. Abre-se, portanto, uma luta simbólica pelo reconhecimento da autoridade para falar em sustentabilidade. E para isso faz-se necessário constituir uma audiência apropriada, um campo de interlocução eficiente onde se possa encontrar aprovação. Poder-se-á falar, assim, em nome dos (e para os) que querem a sobrevivência do planeta, das comunidades sustentáveis, da diversidade cultural etc (ACSELRAD, 1999, p.80).

Portanto, o autor acredita que a luta em torno da representação acerca da noção de sustentabilidade entre os diversos atores e grupos sociais “que se pretendem compatíveis ou portadoras da sustentabilidade” (p.80). Portanto, mais do que projetos eficientes no planejamento, as políticas urbanas, instrumentos de requalificação espacial no âmbito local (municipal) devem considerar a organização social e os grupos presentes nos espaços que serão resignificados, mediando de forma democrática os conflitos existentes entre os grupos, através do diálogo e da participação dos grupos que receberão tais projetos.

Silva (2004) afirma que os princípios diretores tem fundamental papel no sentido de implementar direitos no âmbito das políticas públicas, notadamente no que concerne à proteção ambiental e o ordenamento do território. A autora ainda argumenta que:

A preferência na utilização dos princípios diretores às regras fixas explica-se porque “eles são os únicos capazes de assegurar a compatibilidade de valores e interesses complementares ou contraditórios que buscam a ‘otimização da vida’” e permitem, assim,

a coexistência de legislações que protejam valores e interesses diversos. Entre os princípios que orientam as políticas públicas no meio ambiente urbano encontram-se, por exemplo, o princípio da supremacia do interesse público na proteção do meio ambiente urbano sobre os interesses privados; o princípio da intervenção estatal obrigatória na defesa e proteção do meio ambiente urbano; o princípio da avaliação prévia dos impactos ambientais de atividades de qualquer natureza; o princípio da função socioambiental da propriedade urbana; o princípio da participação popular e da gestão democrática da cidade; e o princípio da garantia do direito a cidades sustentáveis (SILVA, 2004, p. 5).

Logo, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro (Lei Complementar n.º 111,02/2011), como parte integrante do processo de planejamento do município, orienta as ações de agentes públicos e privados, além de determinar as prioridades para aplicação dos recursos orçamentários e os investimentos das várias⁵⁸. Ademais, a política urbana municipal objetiva também prever áreas reservadas a serviços chamados especiais. Nesta seção, se inserem os serviços de destinação, tratamento e transporte de resíduos sólidos⁵⁹.

O Plano Diretor, dentre seus princípios fundantes, promove o desenvolvimento sustentável, de forma a proporcionar o desenvolvimento econômico, a preservação ambiental e a equidade social, a função social da cidade e da propriedade urbana, além de promover a democracia participativa de forma a ampliar a participação social.

O cumprimento da função social da cidade está relacionado às diretrizes do plano que preconizam o ordenamento territorial do município, a ordenação do uso e ocupação do solo urbano bem como o sistema municipal de planejamento e gestão⁶⁰. De acordo com as diretrizes do plano (tabela 6), os objetivos, elencados no artigo 6º do documento, são a busca por definir as bases para o planejamento urbano e para o controle e uso do solo e do desenvolvimento urbano sustentável, além da busca de mecanismos necessários à conservação e defesa do patrimônio coletivo.

O Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro (PD-RJ) prevê, dentre outras questões, que o município tenha a função de elaborar o PMGIRS, visando prevenir "o controle da poluição, a proteção e a recuperação da qualidade do meio ambiente, a inclusão social dos catadores de resíduos e a promoção da saúde pública, assegurando o uso adequado dos recursos ambientais" (PD-RJ, 2011, Art.162).

⁵⁸ Lei Complementar n.º 111 de 1º de fevereiro de 2011, institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro, Art. 5º;

⁵⁹ Lei Complementar n.º 111 de 1º de fevereiro de 2011, Art. 3º

⁶⁰ Lei Complementar n.º 111 de 1º de fevereiro de 2011, Art. 5º, §1

Tabela 6: Diretrizes do Plano diretor da Cidade do Rio de Janeiro.

Princípios e diretrizes da política urbana do município Plano diretor da Cidade do Rio de Janeiro	
I	Desenvolvimento sustentável, de forma a promover o desenvolvimento econômico, a preservação ambiental e a equidade social;
II	Função social da cidade e da propriedade urbana;
III	Valorização, proteção e uso sustentável do meio ambiente, da paisagem e do patrimônio natural, cultural, histórico e arqueológico no processo de desenvolvimento da Cidade;
IV	Universalização do acesso à infraestrutura e os serviços urbanos;
V	Democracia participativa, de forma a se promover ampla participação social;
VI	Universalização do acesso a terra e à moradia regular digna;
VII	A universalização a acessibilidade para pessoas com deficiência de qualquer natureza;
VIII	Planejamento contínuo integrado das ações governamentais, visando a eficácia, a eficiência e a aperfeiçoamento dos serviços públicos, e o controle de gastos, utilizando-se os dados obtidos pela aplicação de uma política de informação;
IX	Garantia de qualidade da ambiência urbana como resultado do processo de planejamento e ordenação do território municipal;
X	Articulação de políticas públicas de ordenamento, planejamento e gestão territorial municipal;
XI	Integração de políticas públicas municipais entendendo o município como cidade polo da Região Metropolitana;
XII	Cooperação entre os governos nas suas diversas instâncias, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização em atendimento ao interesse social.

Fonte: Lei Complementar n.º 111 de 1º de fevereiro de 2011⁶¹, Capítulo I, Art. 2º.

⁶¹ Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/3372233/DLFE-262093.pdf/LEICOMPLEMENTARN1.1.1.DE0.1.DEDEZEMBRODE2.0.1.1..pdf>. Acesso em 19/04/2015;

Estão previstos ainda, no documento, o controle e a fiscalização ambiental relativos aos passivos ambientais, dentre eles os resíduos⁶² e o aproveitamento energético a partir dos resíduos sólidos como prática sustentável⁶³, além de pontuar que, uma das ações estruturantes em relação ao tratamento de resíduos, é a promoção de efetivos, tratamento e disposição final de forma econômica e ambientalmente sustentável⁶⁴.

Para situar a ETR Ciclus, na região do bairro Honório Gurgel, retornaremos ao caráter logístico preconizado na política urbana da cidade. Em relação a uma das diretrizes principais do PD-RJ, (que trata do sistema de controle de uso e ocupação do solo), foram estabelecidas as macrozonas de ocupação, que são áreas sujeitas à intervenção do poder público.

O objetivo do macrozoneamento é o estabelecimento de referência territorial básica visando a “orientação do controle das densidades, da intensidade e da expansão da ocupação urbana, na regulamentação e aplicação dos instrumentos da política urbana e a indicação das prioridades na distribuição dos investimentos públicos e privados” (PD-RJ, Art. 31, §2).

A subdivisão do município em macrozonas de ocupação foi definida após avaliação de fatores espaciais, culturais, econômicos, sociais, ambientais e de infraestrutura urbanas em relação à extensão das áreas da cidade, que se apresentam diferenciadas.

Estas intervenções são implantadas a partir do que o PD-RJ entende como ‘vetores de crescimento da cidade que são fatores relacionados às características como o adensamento populacional pela necessidade de ocupação de vazios urbanos, e pela expansão da malha urbana em determinadas áreas⁶⁵. O que o PD-RJ identifica como

⁶² Art. 63, III

⁶³ Art. 184, I, b)

⁶⁴ Art 227, IV

⁶⁵ Art. 33. A ocupação urbana no Município se orientará segundo os seguintes vetores de crescimento: I - pelo adensamento da população e das construções na Macrozona de Ocupação Incentivada, preferencialmente nas vias estruturadoras da Zona Norte, da Leopoldina e de Jacarepaguá; II - pela reconversão de edificações nas Macrozonas de Ocupação Incentivada na área central e adjacências; III - pela ocupação de vazios urbanos nas Macrozonas de Ocupação Incentivada e Ocupação Assistida, especialmente na faixa de território compreendida pela Av. Brasil e o leito da estrada de ferro, na Zona Oeste, e a Zona Portuária; IV - pela intensificação da ocupação nas Macrozonas de Ocupação Incentivada e de Ocupação Assistida, junto aos centros de comércio e de serviços, às áreas industriais e aos eixos viários estruturadores do espaço na Zona Norte e da Leopoldina e na Zona Oeste;

potencialidades, tendências e carências de cada macrozona são as referências para a intervenção como as prioridades de investimento público em infraestrutura e requalificação urbana, as áreas de aplicação dos instrumentos de gestão de uso e ocupação do solo e as áreas sujeitas à intervenção são exemplos dessas referências (Art. 34, I-V).

Mapa 6: Macrozonas de ocupação.

PUC-Rio - Certificação Digital N° 1311587/CA



Fonte: <http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/139339/DLFE-242126.pdf/Mapa9AreasIntervencaoMacrozona.pdf>. Acesso em 04/05/2015

V.- pela expansão da malha urbana nas Macrozonas de Ocupação Assistida e de Ocupação Condicionada a partir da associação de investimentos da iniciativa privada aos recursos federais, estaduais e municipais para implantação de infraestrutura e equipamentos urbanos.

Tabela 7: Macrozonas de Ocupação por função.

Macrozonas de Ocupação	
I. Macrozona de Ocupação Controlada	Onde o adensamento populacional, a intensidade construtiva será limitada, a renovação urbana se dará preferencialmente pela reconstrução ou pela reconversão de edificações existentes e o crescimento das atividades de comércio e serviços em locais onde a infraestrutura seja suficiente, respeitadas as áreas predominantemente residenciais;
II. Macrozona de Ocupação Incentivada	Onde o adensamento populacional, a intensidade construtiva e o incremento das atividades econômicas e equipamentos de grande porte serão estimulados, preferencialmente nas áreas com maior disponibilidade ou potencial de implantação de infraestrutura;
III. Macrozona de Ocupação Condicionada	Onde o adensamento populacional, a intensidade construtiva e a instalação das atividades econômicas serão restringidos de acordo com a capacidade das redes de infraestrutura e subordinados à proteção ambiental e paisagística, podendo ser progressivamente ampliados com o aporte de recursos privados;
IV. Macrozona de Ocupação Assistida	Onde o adensamento populacional, o incremento das atividades econômicas e a instalação de complexos econômicos deverão ser acompanhados por investimentos públicos em infraestrutura e por medidas de proteção ao meio ambiente e à atividade agrícola.

Fonte: Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro, Art. 32.

1.2.3.

Honório Gurgel na política urbana: Os projetos de requalificação que contemplam o bairro

A macrozona de Honório Gurgel e região é a de ‘ocupação incentivada’, onde se busca a partir do potencial de inserção de infraestrutura, o estímulo ao desenvolvimento de atividades econômicas e equipamentos de grande porte, além do adensamento populacional e a intensidade das construções. O cerne da intervenção da macrozona de ocupação incentivada está na ocupação de vazios urbanos, principalmente na 'faixa território' compreendida pela Avenida Brasil, e a intensificação desta ocupação, junto aos

centros de comércio e serviços, às áreas industriais e eixos viários estruturadores do espaço na Zona Norte e da Leopoldina e na Zona Oeste⁶⁶.

Ao analisar os projetos elaborados para as macrozonas de ocupação incentivada, foi possível perceber alguns projetos que perpassam o bairro de Honório Gurgel e região.

1.2.3.1. Extensão da Via Light

Segundo informações do sítio eletrônico da prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, um dos projetos que já tiveram início é o de extensão da Via Light⁶⁷. A obra visa a complementação da Via Light, do trecho que vai da ‘Estrada do Rio do Pau’, no bairro carioca da Pavuna, outro bairro da zona norte passando pela Avenida Brasil, na altura de Guadalupe (anexo 6). As obras visam uma maior conexão entre a Baixada Fluminense e a Zona norte, indo até a Barra da Tijuca, já que existe outra etapa do projeto que pretende levar a Via light até Madureira⁶⁸.

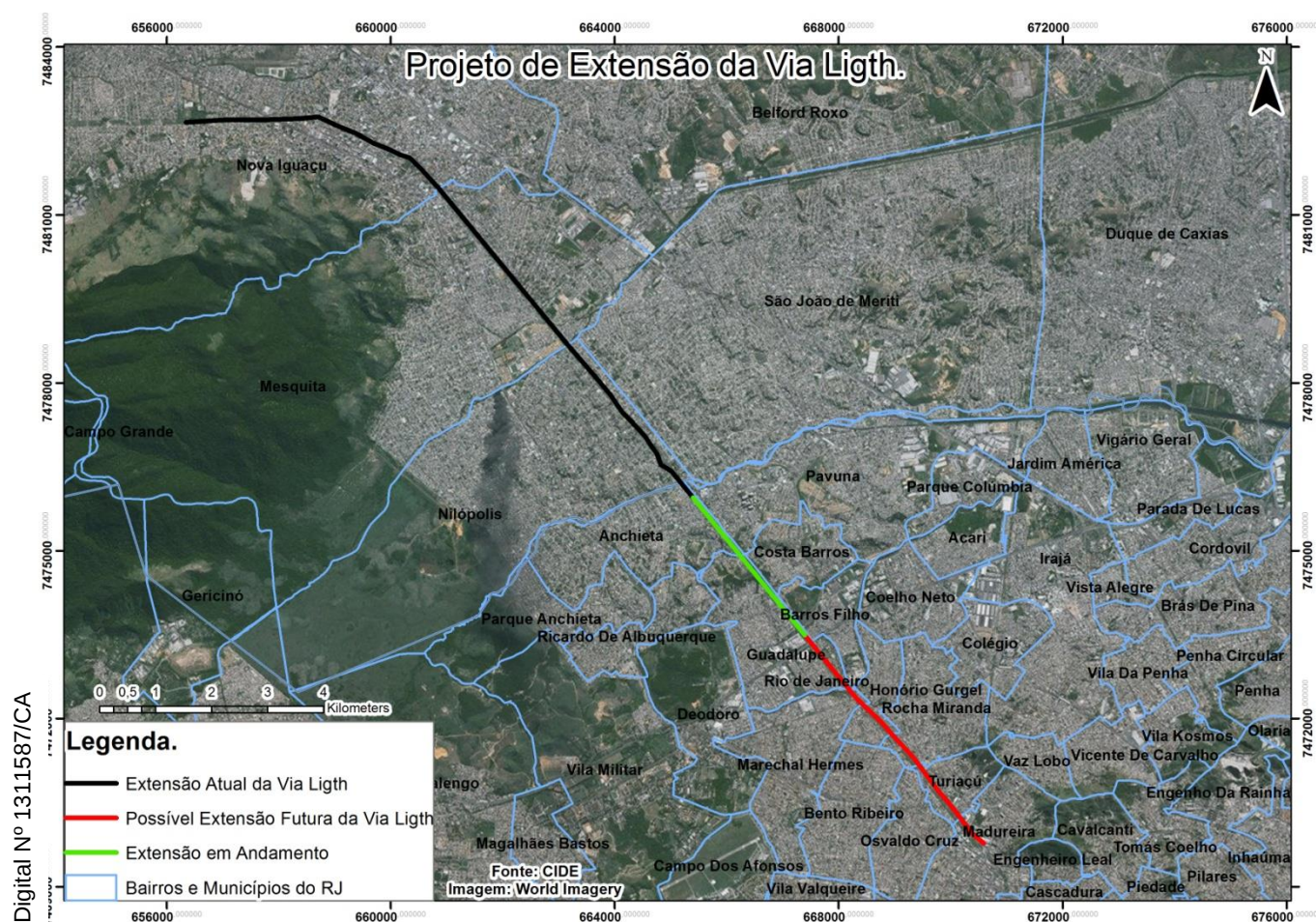
De acordo com o traçado, o projeto pretende estender seu trecho passando também pelo bairro de Honório Gurgel. O trecho para onde a Via Light pretende se estender na Avenida Brasil, em Guadalupe, é muito próximo da ETR. A extensão da Via Light a partir deste trecho em direção á Baixada Fluminense facilitará ainda mais o escoamento dos transportes de resíduos sólidos domiciliares. Ressalta-se que a localização da ETR na Avenida Brasil, já é uma característica facilitadora do sistema logístico de transporte dos resíduos.

⁶⁶ Art. 33, III, IV;

⁶⁷ Segundo site, a complementação da obra é do Governo do Estado do Rio de Janeiro, em parceria com a União. A mesma foi autorizada, no dia 05/04/2014

⁶⁸ Fonte: <http://www.rj.gov.br/web/imprensa/exibeconteudo?article-id=2028693>. Acesso em 19/09/2014.

Mapa 7: Expansão da Via Light



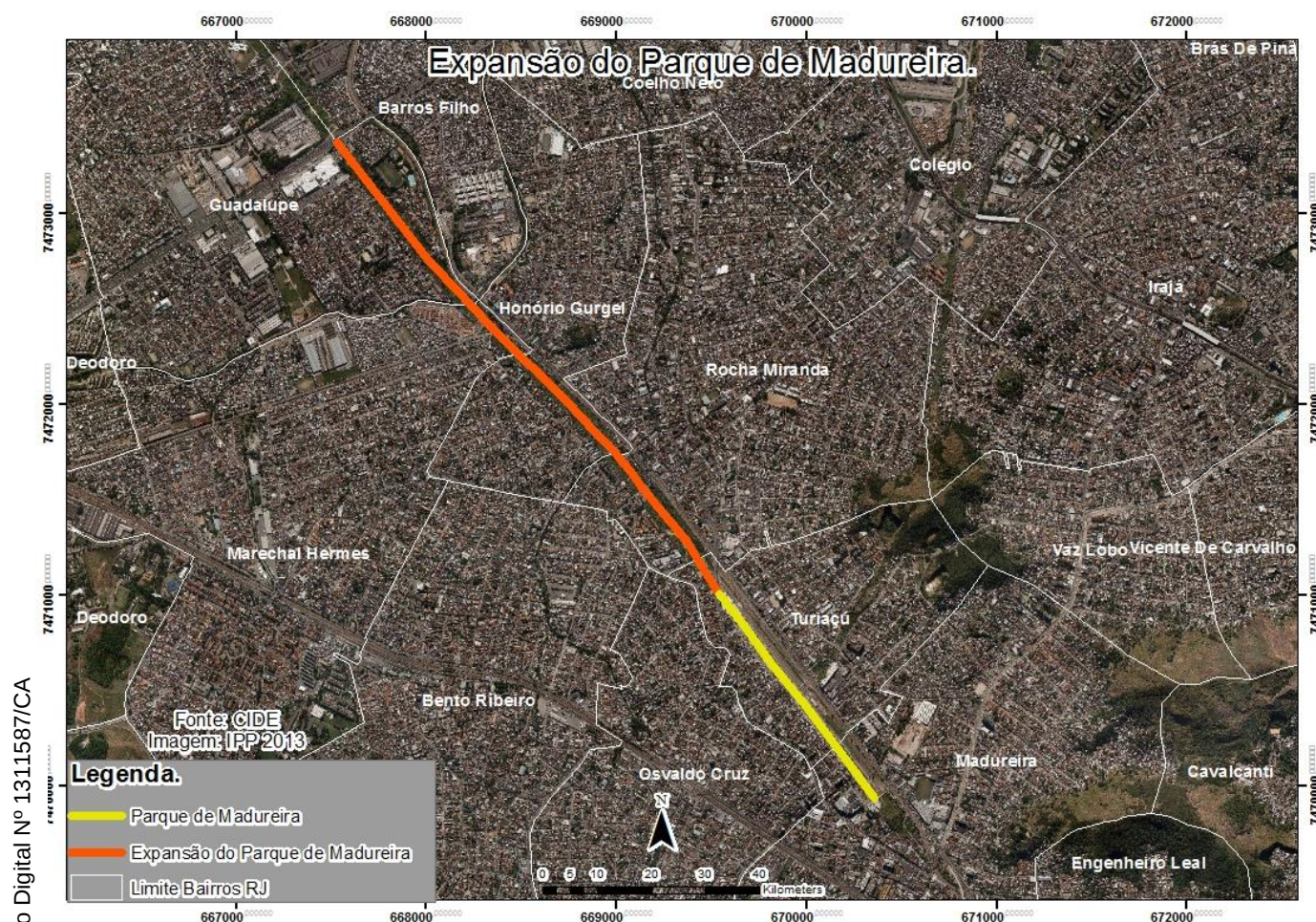
Fonte: Produzido por Teixeira (2015).

1.2.3.2. Parque Madureira II

Outro projeto envolvendo o bairro Honório Gurgel é a extensão do Parque Madureira, chamado ‘Parque Madureira II’. Conforme o delimitado no mapa 8 as obras se destinam ao trecho entre o Viaduto dos Italianos, em Turiaçu, passando pelos bairros de Oswaldo cruz, Rocha Miranda, Bento Ribeiro, Honório Gurgel, Marechal Hermes, Coelho Neto e Guadalupe. A extensão do parque ocorrerá na área remanescente das linhas de transmissão da Light⁶⁹, que seguem o trajeto das linhas ferroviárias. As obras objetivam também a melhoria da infraestrutura urbana e de transportes da região, além de buscar qualificar o comércio informal e incentivar investimentos imobiliários (anexo 7).

⁶⁹ Plano Diretor, 2011, anexo III, p. 184;

Mapa 8: Projeto de extensão do Parque Madureira



Fonte: Elaborado por Teixeira (2015).

1.2.3.3. Vila Olímpica Felix Miéli Venerando

A inauguração da Vila Olímpica Félix Miéli Venerando em 28 de outubro é também um projeto previsto no plano diretor, para estimular as macrozonas de ocupação incentivada (PD-RJ, anexo III, p.184). O trabalho é desenvolvido pela Secretaria Municipal de Esportes e Lazer, administradora dos espaços ocupados pela vila, desenvolvendo projetos para todas as faixas etárias buscando integrar a comunidade por meio do esporte. Para Machado et al (2012):

As Vilas Olímpicas gerenciadas pela SMEL⁷⁰ seguiram um processo de análise para sua efetivação e atuação na sociedade carioca. Importa ressaltar, que todos os Projetos Sócio-Esportivos deste porte, foram implementados em localidades carentes, que apresentaram baixo Índice de Desenvolvimento Humano – IDH e baixo Índice de Desenvolvimento

⁷⁰ Secretaria Municipal de Esporte e Lazer;

Social – IDS, além de exprimirem incontestáveis características de degradação e risco social aos seus residentes. Estas localidades apresentaram baixa classificação em avaliações que estabeleceram como parâmetros indicadores sociais, como acesso a água, acesso a esgoto, nível de escolaridade, além da renda familiar, além de exprimirem características incontestes de degradação social e favelização (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD, 2001; adaptado).

As Vilas Olímpicas (V.O.), sob gerência da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, objetivam promover melhorias sociais e educacionais e assim contribuir para a comunidade através da avaliação dos atos infracionais, já que a prática esportiva e o trabalho das V.O. auxiliam na diminuição da evasão escolar, além de promover e inclusão social de portadores de deficiência.

A V.O. Felix Mieli Venerando, em Honório Gurgel foi inaugurada oferecendo inicialmente mais de 15 modalidades olímpicas, paraolímpicas e não olímpicas aos moradores do bairro e região. Segundo informações do site ‘Cidade Olímpica’,

O programa de construção de Vilas Olímpicas busca promover e incentivar a prática de atividades esportivas voltadas principalmente para crianças, jovens e adolescentes, em espaços planejados e dotados de equipamentos para diversas atividades esportivas e também de lazer. O projeto é dedicado também a jovens carentes e, por isso, todas as instalações foram construídas em regiões onde antes não havia equipamentos dedicados ao lazer e ao esporte (Fonte: <http://www.cidadeolimpica.com.br/projetos/vilas-olimpicas/>. Acesso em 05/01/2015).

Para Machado e all (2012) também é função dos projetos promover a fomentação da atividade econômica, aumentar a expectativa de vida da 3ª idade, diminuir a ocorrência de casos de problemas respiratórios, democratizar o acesso ao lazer, promover a valorização da família e descobrir talentos esportivos. Para a Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, em uma Cidade Olímpica, o incentivo à prática de esportes é um dos principais legados que a passagem dos Jogos pode deixar para a população⁷¹.

Os moradores do bairro atendidos pelas atividades oferecidas nas V.O. argumentam que ela é um equipamento que trouxe melhorias para o cotidiano, já que antes não havia nenhuma estrutura ligada ao esporte ou ao lazer no bairro, a não ser o antigo ‘campinho da Fornovo’ um campo de futebol de terra, que se chama ‘Fornovo’,

⁷¹ As vilas olímpicas são compostas pelos seguintes equipamentos: piscina semiolímpica, quadra poliesportiva coberta, pista de atletismo, campo de futebol de grama natural ou sintética, entre outros. São oferecidas atividades como ballet, artes marciais, ginástica, judô, jiu-jitsu, atletismo, natação, basquete, vôlei e atividades para idosos (<http://www.cidadeolimpica.com.br/projetos/vilas-olimpicas/>).

em referência a escola pública municipal que fica ao lado, e que atende os alunos do Ensino Fundamental I na região.

Figura 4: Instalações da Vila Olímpica Félix Miéli Venerando, em Honório Gurgel.



Fonte: <http://www.rioeduca.net/blogViews.php?bid=14&id=3791>. Acesso em 05/01/2015

É possível compreender que alguns desses projetos buscam em sua implementação a sustentabilidade através da promoção da qualidade de vida. As mesmas podem se tornar equivocadas quando não são acompanhadas de um efetivo funcionamento da máquina de Estado que seja capaz de regulamentar e fiscalizar as suas próprias ações e as dos agentes privados indicados nas parcerias público privadas e nas concessões, como é o caso da Ciclus e seus impactos em Honório Gurgel e região.

Silva (2003) afirma que a adoção de políticas públicas sustentáveis urbanas, passa pela reflexão sobre novas formas de pensar o desenvolvimento das relações sociais e econômicas na cidade bem como o papel do direito como promotor do acesso a uma cidade sustentável (p.7). Essa autora explica que a gestão sustentável do espaço urbano

deve ter em vista “estratégias de inclusão social, equidade no acesso aos recursos ambientais e a realização da justiça ambiental” (p.7).

No entanto, pensar a implementação dessas políticas de forma efetiva implica considerar o contexto assimétrico de poder entre as representações políticas e a sociedade civil na implementação das políticas públicas, fato perceptível na falta de diálogo entre esses atores. Conforme Jacobi,

O complexo processo de construção da cidadania no Brasil, num contexto de agudização das desigualdades, é perpassado por um conjunto de questões que necessariamente implica a superação das bases constitutivas das formas de dominação e de uma cultura política calcada na tutela (2003, p. 199).

O mesmo autor (1999) afirma que refletir sobre as práticas sociais, num espaço urbano marcado pela degradação ambiental e ecossistêmica, deve passar obrigatoriamente pela análise dos fatores que determinam tal processo bem como os atores envolvidos (p. 180). Para Jacobi (1999), “a noção de sustentabilidade implica uma necessária inter-relação entre justiça social, qualidade de vida, equilíbrio ambiental e a necessidade de desenvolvimento com capacidade de suporte” (p. 180).

1.3.

A Ciclus: estrutura logística de resíduos sólidos e as contradições na gestão da concessionária

Em 03 de junho de 2012, o Aterro Metropolitano de Jardim Gramacho (AMJG) encerrou suas atividades, após 34 anos de funcionamento. Considerado o maior aterro da América Latina, o AMJG da cidade teria deixado um legado ambiental e tecnológico⁷², já que, de acordo com o relatório produzido para a elaboração do PMGIRS, o AMJG estaria funcionando como um polo de extração de biogás para fins de geração de energia. Desde 1978, o aterro recebia todo o resíduo da cidade⁷³.

Nesse sentido, se propôs um estudo de viabilidade para a escolha da localização geográfica a receber a Central de Tratamento de Resíduos (CTR) com o fechamento do Aterro Metropolitano de Jardim Gramacho (AMJG). O estudo resultou em um relatório,

⁷² Fonte: PMGIRS/RJ, 2012, p. 17;

⁷³ De acordo com o PMGIRS/RJ, o Aterro cresceu sobre os manguezais da Baía de Guanabara, em área determinada pela antiga FUNDREM - Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro, para recebimento dos resíduos gerados pelo município do Rio de Janeiro e pelos municípios vizinhos, integrantes da Região Metropolitana, como Duque de Caxias, Nova Iguaçu, Nilópolis e São João do Meriti;

em que foram analisadas áreas diversas que fossem viáveis para a implantação da CTR, observando-se, segundo o PMGIRS, as normas da NBR 8419/1992.

Este documento dispõe sobre “Apresentação de Projetos de Aterros Sanitários de Resíduos Sólidos Urbanos, considerando os seguintes requisitos: (I) zoneamento ambiental; (II) zoneamento urbano; (III) acessos; (IV) vizinhança; (V) Economia de transporte; (VI) titulação da área escolhida; (VII) economia operacional do aterro sanitário⁷⁴ (jazida etc.); (VIII) infraestrutura urbana; (IX) bacia e sub-bacia hidrográfica”, onde o aterro sanitário se localizará⁷⁵.

A busca de uma alternativa consorciada entre municípios que incluísse a cidade do Rio de Janeiro enfrentou obstáculos. Os principais entraves foram, segundo a PMGIRS, o grande volume de resíduos gerados na cidade e a escassa oferta de áreas apropriadas no município, para implantação de centros de tratamento de resíduos.

Assim, a CTR foi instalada no município de Seropédica⁷⁶. Ainda segundo o PMGIRS, embora a CTR-Rio⁷⁷ tenha sido concebida como alternativa exclusiva para o município carioca, na prática “em função de restrições do licenciamento ambiental, acabou por acolher resíduos dos municípios de Seropédica, Itaguaí e Mangaratiba” (PMGIRS / RJ, 2012, p.12).

⁷⁴ Conforme a NBR 8419/1992 da ABNT, o aterro sanitário também é uma técnica de disposição de resíduos sólidos urbanos no solo, sem causar danos à saúde pública e ao meio ambiente, minimizando os impactos ambientais. “Tal método utiliza princípios de engenharia para confinar os resíduos sólidos à menor área possível e reduzi-los ao menor volume permissível, cobrindo-os com uma camada de terra na conclusão de cada trabalho, ou intervalos menores, se necessário” (Orientações Básicas para operação de Aterro Sanitário. Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. Belo Horizonte, Minas Gerais, 2006). Disponível em: <http://www.feam.br/images/stories/arquivos/Cartilha%20Aterro2.pdf>. Acesso em 30/04/2015;

⁷⁵ Fonte: PMGIRS / RJ (2012), NBR 8419/1992;

⁷⁶ Ainda que não formalmente consorciados na prática constitui uma solução compartilhada entre quatro municípios. (PMGIRS / RJ, 2012, p.12)

⁷⁷ A nova Central de Tratamento de Resíduos CTR-Rio, em Seropédica, inaugurada em 20 de abril de 2011, implantada em uma área de 220 hectares, passou a receber gradativamente os resíduos gerados na cidade do Rio de Janeiro, viabilizando o processo de desativação do Aterro Metropolitano de Jardim Gramacho-AMJG, em Duque de Caxias. No decorrer de 2011, a quantidade de resíduos inicialmente vazada, da ordem de 1.000 t/dia, passou a 5.500 toneladas diárias nos últimos dias do ano. Essa central reúne tecnologia de ponta, inédita na América Latina, para garantir o destino adequado dos resíduos, sem riscos para o meio ambiente (PMGIRS/ RJ).

Figura 5: Área de funcionamento do Aterro de Jardim Gramacho.



Fonte: <http://caxiasmaisverde.blogspot.com.br/2013/06/usina-de-biogas-so-da-lucro-para-alguns.html>. Acesso em 19/04/2015.

Figura 6: Área de funcionamento da CTR-Rio, no município de Seropédica.

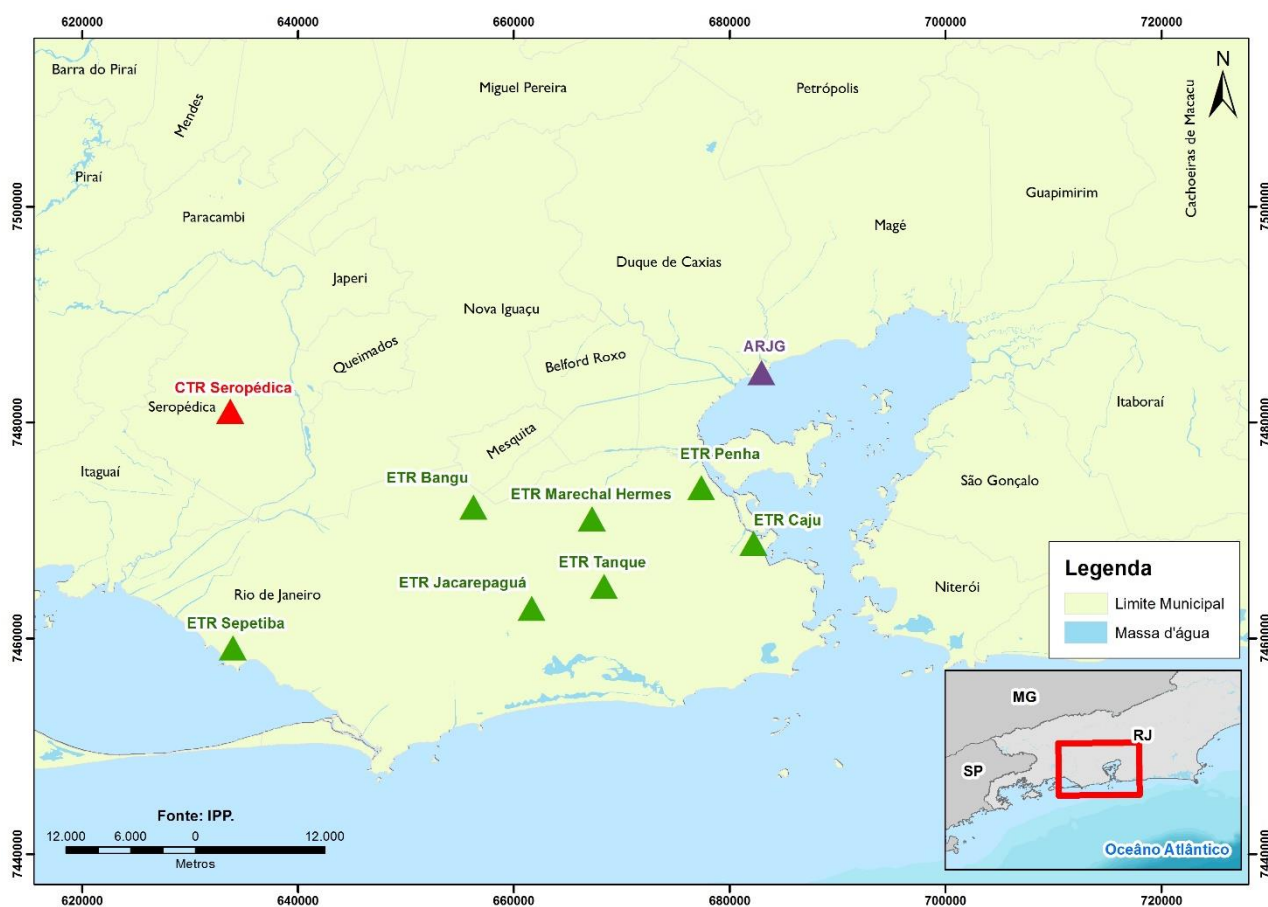


Fonte: <http://www.cidadeolimpica.com.br/galeria/centro-de-tratamento-de-residuos-de-seropedica/>. Acesso em 19/04/2015.

A CTR Ciclus, no bairro Santa Rosa, município de Seropédica tem a finalidade de receber e tratar os resíduos, através de tecnologias capazes de gerar energia, através da queima do metano, distribuição do gás via rede de gás natural e da redução de sua propagação na atmosfera são alguns dos objetivos na utilização desta tecnologia, segundo relatório de estudo de caso elaborado pela Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (ABRELPE)

A Central de Tratamento de Resíduos de Seropédica é uma concessão da COMLURB à Ciclus e, além dos resíduos da Cidade, atende também os municípios de Itaguaí, Seropédica e Mangaratiba. Para sua operação foi projetado novo sistema de logística de coleta e transferência de resíduos ora em construção pela concessionária e que contará, quando finalizado em 2013, com sete Estações de Transferência de Resíduos – ETRs. Até o final do primeiro semestre de 2012, foram reformadas as ETRs do Caju e de Jacarepaguá, anteriores a concessão, e projetadas e construídas as ETRs de Marechal Hermes (operação iniciada em abril 2012) e Santa Cruz (operação iniciada em junho 2012). Estando ainda previstas as ETRs de Taquara, Penha e Bangu, em fase de licenciamento, além da desativação da antiga ETR de Irajá (PMGIRS / RJ, 2012, p.12).

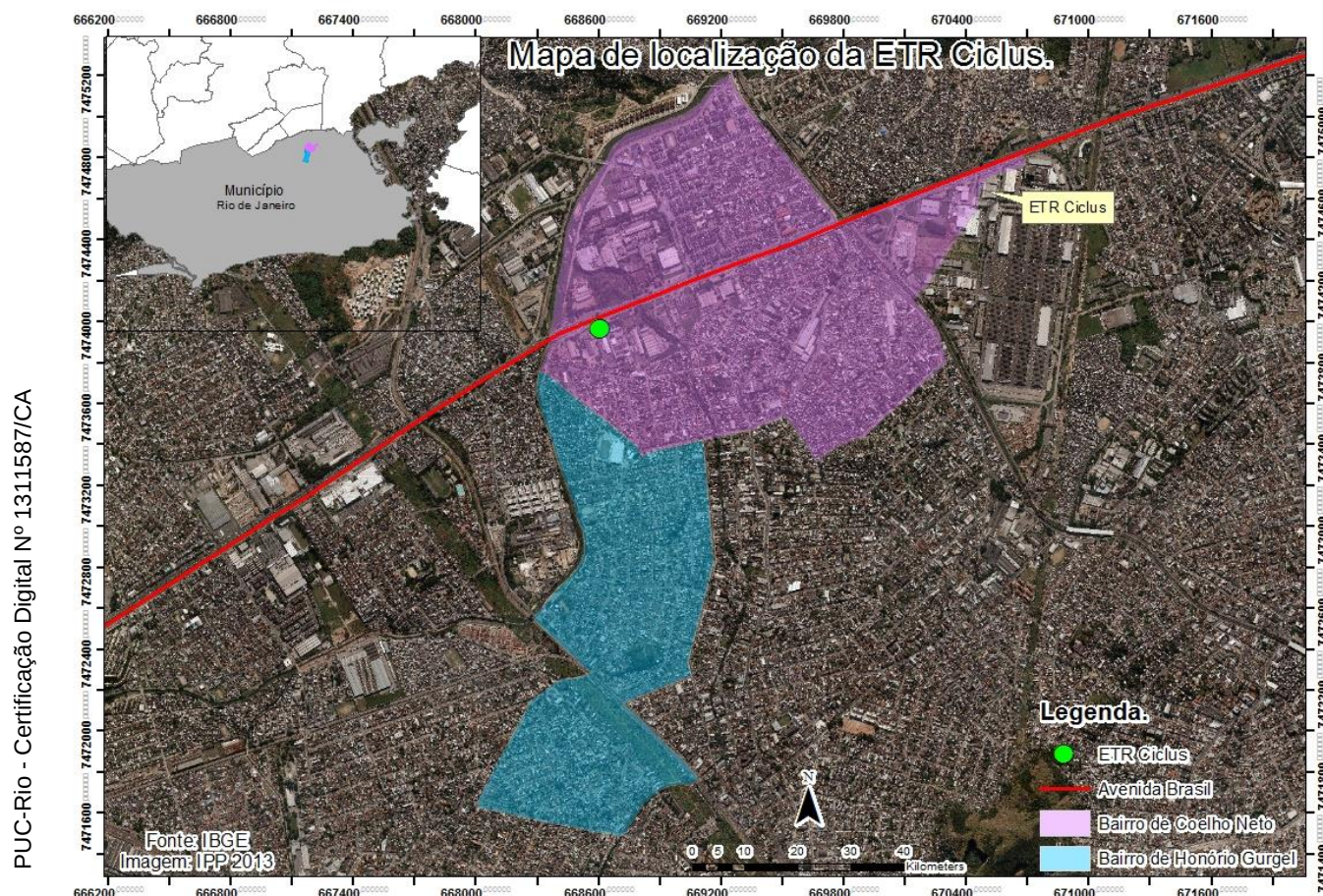
Mapa 9: Nova dinâmica logística de resíduos, com o fim do aterro de Jardim Gramacho.



Fonte: Elaborado por Rodrigo Paixão (2015).

A partir deste novo sistema logístico, planejado para favorecer o acesso dos caminhões até a CTR, é que foram reformadas as Estações de Transferência de resíduos (ETR) Caju e Jacarepaguá, anteriores à concessão e construídas as ETR Santa Cruz, Taquara, Penha, Bangu e Marechal Hermes, que fica no bairro Coelho Neto, na Avenida Brasil. Contíguo à ETR, está localizado o bairro de Honório Gurgel.

Mapa 10: Localização da Ciclus.



Fonte: Elaborado Por Teixeira (2015)

As sete ETR citadas, assim como a CTR-Rio localizada em Seropédica, são concessões⁷⁸ da Companhia de Limpeza Urbana (COMLURB) à empresa Ciclus⁷⁹. A empresa foi fundada em 2010, com o propósito de realizar a gestão integrada – transferência, transporte, tratamento e disposição final dos resíduos urbanos

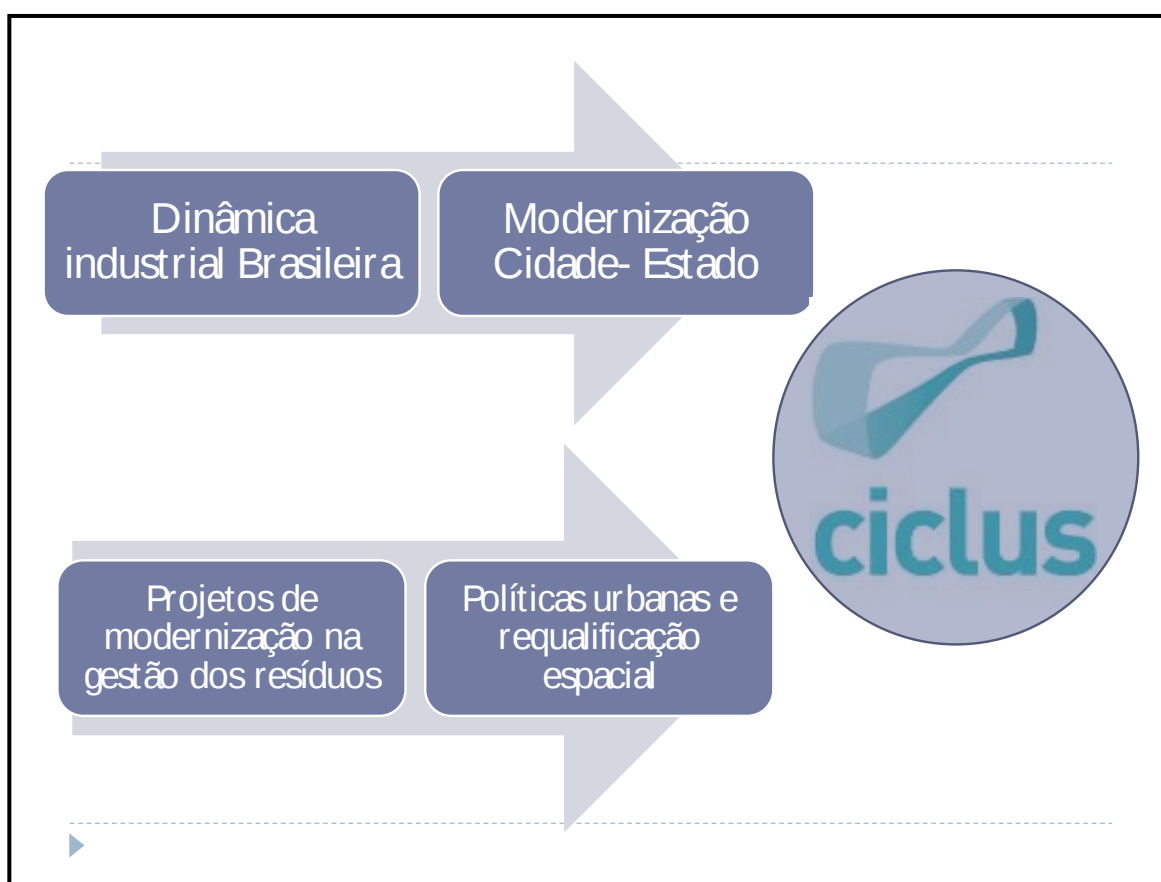
⁷⁸ PMGIRS/RJ, 2012, P.15

⁷⁹ Ressalta-se que a concessão é um serviço de natureza pública que foi concedido, por meio de etapas estabelecidas em prerrogativas legais ao agente privado para sua execução. Mukai (1995) destaca que o serviço público é “(...) uma atividade que, por sua essencialidade, deve ser exercitado, e, princípios e por natureza, pelo Estado, e não pelos particulares; mas, quando for possível ao particular gerir um serviço público material, veja-se nisto uma exceção à regra: o fato de um particular explorar uma atividade essencial, quando tal for possível, não desnatura seu valor que, não obstante, continua a conter um interesse público” (MUKAI, 1995, p. 10);

domiciliares⁸⁰ e de grandes geradores das cidades do Rio de Janeiro, Seropédica, Itaguaí e Mangaratiba.

Dessa forma é possível perceber, conforme o ilustrado na Figura 7, que a dinâmica urbana e industrial brasileira, principalmente na década de 1960, configura o Honório Gurgel como um bairro industrial e tal função espacial, reforçada pelos aparatos jurídicos notadamente da política urbana e de seus dispositivos, legitimaram a região como apta a receber uma das ETR's.

Figura 7: Projetos políticos que resultaram na materialização da Ciclus na região de Honório Gurgel.



Fonte: A autora (2015).

Ciclus é o nome fantasia da empresa que tem como razão social a nomeação de 'SERB' (Saneamento e Energia Renovável do Brasil). O contrato de concessão⁸¹ entre a SERB e a COMLURB é do ano de 2003 (anexo 8). No documento está prevista a

⁸⁰ http://www.ciclusambiental.com.br/ciclus_apresentacao.php;

⁸¹ O referido contrato, prevê a instalação da CTR-Rio com o intuito de substituir o AMJG e a CTR Gericinó, além de determinar reforma e construção das 7 ETR;

implantação e operação da CTR-Rio, recuperação das ETR existentes nos bairros do Caju, Jacarepaguá e Bangu além da construção de quatro novas ETR nos bairros da Penha, Marechal Hermes, Taquara e Campo Grande ⁸², “todas estrategicamente distribuídas pelo município⁸³”. A fachada da empresa com os símbolos da Ciclus e da COMLURB (foto 1) ilustram a concessão firmada entre os agentes público e privado.

Figura 8: Fachada da empresa Ciclus representando a concessão do serviço público ao agente privado.



Fonte: Acervo próprio, 2012.

SERB seria o novo nome da ‘Julio Simões Ambiental’, de propriedade da empresa ‘Julio Simões Logística’⁸⁴ (anexo 9).

⁸² A ETR prevista para o bairro Campo Grande foi redirecionada para Santa Cruz;

⁸³ (Diretoria Técnica Industrial (DIN), contrato COMLURB nº 318/2003, de 21/08/2003);

⁸⁴ Contrato de concessão entre a COMLURB e a empresa Julio Simões Logística;

1.3.1.

Estrutura de funcionamento das ETR: O transbordo Marechal Hermes

A licença municipal para operação de estação de transferência foi concedida à Ciclus pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMAC) em Maio de 2012, segundo comunicado do Tribunal de Contas do Município⁸⁵.

A Estação de Transferência Ciclus, também chamada “Transbordo Marechal Hermes”, iniciou suas atividades em abril de 2012. A capacidade de armazenamento de resíduos para transferência por dia é de 729 toneladas, conforme o contratado entre a Ciclus e a Prefeitura (PMGIRS). Como foi exposto anteriormente, a Ciclus opera a CTR-Rio e as ETR localizadas em sete pontos da cidade, a partir das quais, ocorre o escoamento dos resíduos para a Central de Tratamento.

As ETR ou "Pontos de Transbordos" são propostas que têm o objetivo de aperfeiçoar a logística e torná-las econômicas. Assim, com a implantação das ETR, o objetivo é otimizar os custos e tornar as operações de transporte de resíduos mais eficientes. De acordo com Bezerra (2012), os transbordos são pontos de destinação intermediários dos resíduos coletados na cidade, criados em função da considerável distância entre a área de coleta e o local de tratamento e/ ou destinação final.

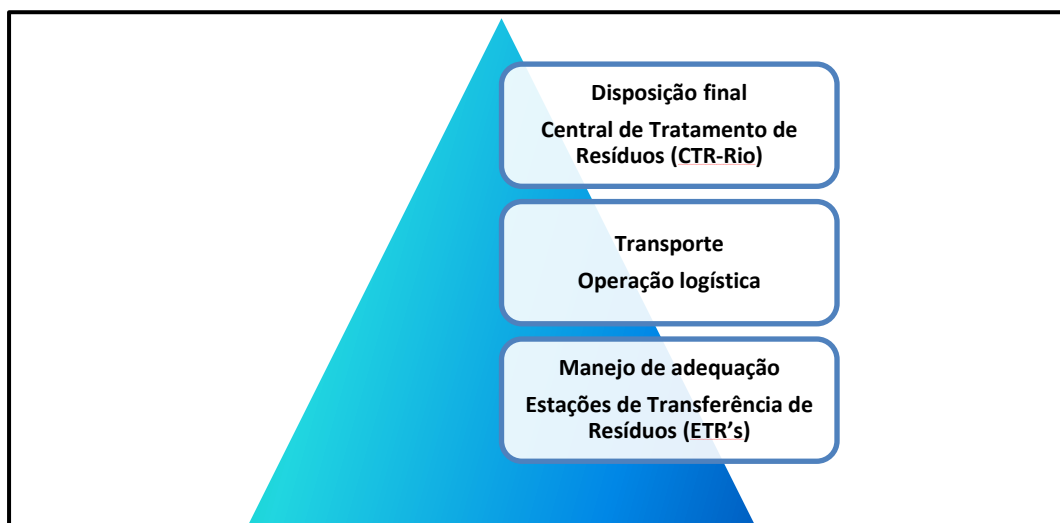
Nas estações de transbordo os resíduos coletados pelos caminhões compactadores são descarregados e, depois, colocados em carretas de maior capacidade que levam estes resíduos até o aterro sanitário. Desta forma, há uma redução no número de caminhões na malha viária, contribuindo, também, para a minimização das emissões dos gases de efeito estufa, prejudiciais a camada de ozônio (BEZERRA, 2012, p.45).

A ETR é um ponto de baldeação e conexão com outro meio de transporte até local da destinação final. É exatamente a distância entre a sede e a localização do destino do resíduo, que revelam se há, ou não, vantagem na implantação de uma ETR⁸⁶. A foto abaixo mostra caminhões chegando à Ciclus, onde os resíduos serão depositados para adaptação e transferência até Seropédica.

⁸⁵ Processo de licenciamento nº 14/201.195/2010. Publicado em 22/05/2012; Inquérito Civil público Ciclus Transbordo Marechal Hermes;

⁸⁶ Geralmente para distâncias superiores a 25 km, é compensatório optar pela transferência devido aos custos elevados de transporte em veículos de recolha, assim como o seu próprio desgaste (BEZERRA, 2012).

Figura 9: Estrutura da empresa Ciclus



Fonte: A autora (2015)

A finalidade dos transbordos é que os resíduos sejam armazenados de forma temporária, para então deslocá-los, aos locais de deposição e tratamento. Nesta baldeação, podem ser executados tratamentos físicos para redução de tamanho e volume dos resíduos, chamados de compactação. A figura 11 apresenta esse local de deposição temporária na ETR Ciclus ‘Transbordo Marechal Hermes’.

Para Bezerra (2012), é possível perceber vantagens no emprego das ETR como: (I) redução do tempo ocioso do serviço de coleta (o veículo coletor e a mão de obra são utilizados exclusivamente na coleta); (II) possibilidade de término de serviço mais cedo (o lixo permanece um tempo mais curto na via pública); (III) possibilidade de maior flexibilidade na programação de coleta (por exemplo, a utilização de veículo de menor capacidade com sua facilidade de manobra e sem o compromisso de transporte do lixo que é mais oneroso quando se usam estes veículos) (2012, p. 47).

Figura 10: Caminhões chegando à ETR ‘Marechal Hermes’.



Fonte: Imagem cedida por morador do local. Em 23/11/2013.

Figura 11: Caminhão deixando a área de descarga de resíduos da ETR.



Fonte: Imagem cedida por morador do local. Em 23/11/2013.

1.3.2.

A atuação da ETR e os problemas gerados no lugar

O órgão responsável por fiscalizar as ações da Ciclus é a Companhia Municipal de Limpeza Urbana (COMLURB), mais diretamente a Diretoria Técnica e Industrial⁸⁷ (DIN).

O plano de operação das ETR's da Ciclus, incluindo o transbordo Marechal Hermes conta com seis aspectos relacionados à rotina operacional conforme exposto na tabela a seguir.

Tabela 8: Aspectos operacionais das ETR.

Rotina Operacional da ETR's Ciclus	
a) Recebimento e pesagem dos resíduos	Na chegada dos veículos às ETR os veículos são identificados e pesados antes e depois da descarga dos resíduos;
b) Movimentação interna de veículos coletores	Objetiva orientar as manobras para descarga e recolhimento dos resíduos dentro das ETR, para que ocorram de forma a evitar risco de acidente e que permaneça o menor tempo possível dentro do empreendimento;
c) Manejo e carregamento dos resíduos	É o processo de carregamento das caçambas dos caminhões com os resíduos dentro da área de transbordo observando o volume e a capacidade de preenchimento de cada veículo;
d) Movimentação interna dos veículos de transferência	Acesso dos veículos de transferência ao setor de carga, onde realizarão o procedimento descrito acima;
e) Transporte dos resíduos	Ajuste dos veículos para que sigam para a CTR-Rio, observando percurso pré-estabelecido e obediência às regras de trânsito e o respeito às normas de segurança na ETR e na CTR-Rio;
f) Controle dos resíduos	Sistemas de gerenciamento informatizado de informações a respeito da quantificação de do caráter qualitativo de todos os aspectos acima

Fonte: Plano de Operação da ETR Ciclus⁸⁸ (2011).

O plano de instalação e operação das ETR ainda prevê que, para atender as especificidades técnicas, o prédio seria totalmente fechamento, necessitando ainda de isolamento acústico e de um sistema de controle de odores.

⁸⁷ Contrato de concessão entre a COMLURB e a SERB (2003); Termo aditivo de concessão entre a COMLURB e a Julio Simões Logística (2010). Inquérito Civil ETR Ciclus Transbordo Marechal Hermes;

⁸⁸ Inquérito Civil Público ETR Ciclus Transbordo Marechal Hermes Volume I (2012-2013);

Sobre a alínea ‘e’ relacionada aos transportes dos resíduos, o plano de operação determina que devem ser levados em consideração aspectos como velocidade máxima permitida, gabarito do percurso dos veículos, distância de áreas de grande concentração de pessoas.

Conforme o exposto inicialmente, a localização da ETR Ciclus se configura como parte de um sistema logístico que é o resultado de projetos políticos de transformação no gerenciamento dos resíduos sólidos. Dessa forma, a região onde o empreendimento e o bairro de Honório Gurgel estão localizados, constitui um importante ponto integrante de uma rede logística e de dinamização espacial, conforme o que foi definido também na política urbana do município e nas leis complementares que asseguram a área de localização da ETR em uma área destinada ao funcionamento industrial.

O relatório de impacto viário da ETR Ciclus (2011) determina que os veículos oriundos da Avenida Brasil sentido Campo Grande “retornarão na estrada João Paulo em passagem sob a Av. Brasil e tomarão esse mesmo acesso ao retornar para a ETR” (RIV, ETR CICLUS, TRANBORDO MARECHAL HERMES, 2011, p.6).

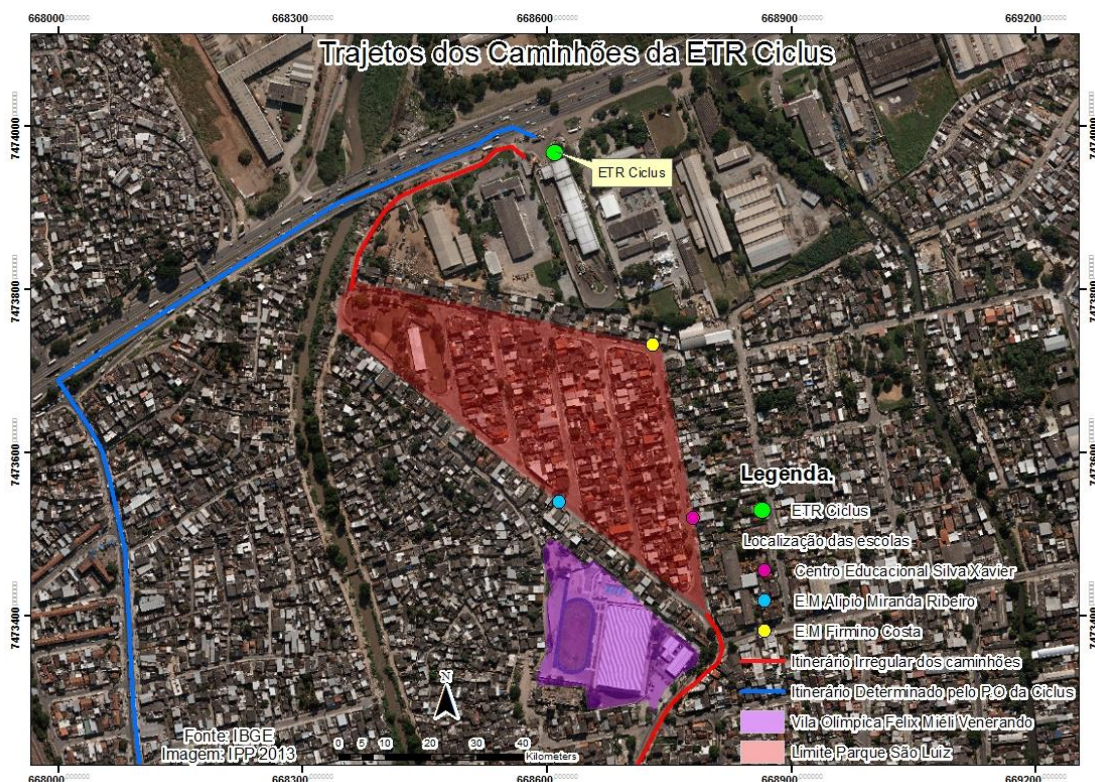
No lugar do cumprimento dessa determinação, esses caminhões chegam e saem da ETR utilizando as ruas residências localizadas atrás do empreendimento, exatamente a área do Parque São Luiz que é uma área de grande concentração populacional e localização de escolas das redes pública e privada, além de estar próximo da Vila Olímpica de Honório Gurgel. O mapa 11 aponta os trajetos definidos no plano de operações das ETR, e os trajetos irregulares dos caminhões. Essa prática irregular é feita, segundo os moradores, para reduzir o tempo de chegada à empresa.

Essa irregularidade expõe a riscos moradores, estudantes e frequentadores da V.O. já que nem sempre os caminhões circulam em baixa velocidade. Além disso, os moradores acreditam que a circulação dos automóveis dentro do bairro funciona como mais um agente de distribuição dos vetores, micro-organismos e bactérias ofensivas à saúde, provenientes dos resíduos.

O procedimento vai de encontro ao que está preconizado no Plano de Operação das ETR's e no Relatório de Impacto Viário devido à operação da ETR Marechal Hermes, já que ambos exigem a rigorosa observação em relação ao acesso, circulação e

conflitos entre automóveis, caminhões e pedestres, bicicletas e deficientes físicos, a fim de garantir segurança e também sinalização adequadas⁸⁹. A foto abaixo mostra a circulação pelas ruas residenciais, prática que não está prevista no plano de operações da empresa.

Mapa 11: Trajeto definidos preconizados no P.O. da Ciclus e Trajetos irregulares.



Fonte: Elaborado por Teixeira (2015).

O plano também prevê o funcionamento ininterrupto das ETR, divididos em três turnos de oito horas, o que causa grande incômodo aos moradores pelo intenso barulho da circulação e atividade dos caminhões dentro da empresa. Além disso, existe quase constantemente o forte odor proveniente dos resíduos em decomposição que causam intenso mal-estar, náuseas, dores de cabeça, dificuldades respiratórias e o desencadeamento e aprofundamento de processos alérgicos como rinites e sinusites, além de manifestações de pruridos e infecções dermatológicas, como furúnculos e outras alergias de ordem cutânea.

⁸⁹ Plano de Operação das ETR's (2011, p.9); Relatório de Impacto Viário devido à operação da ETR Marechal Hermes (2011, p.6). Documentos contido no Inquérito Civil sobre a ETR Ciclus em Coelho Neto;

As denúncias feitas pelos moradores do entorno da Ciclus sobre essas e outras irregularidades cometidas pela empresa, deu início a uma tensão entre a população do entorno, a empresa e o poder público municipal, principalmente o órgão responsável pela regulação das ações da empresa, a COMLURB, que demonstra no lugar de uma postura fiscalizadora, frequentes atitudes de defesa das atividades da empresa, demonstrando assim a indisposição ao diálogo com a população local.

Figura 12: Caminhão entrando na residencial não autorizada do bairro durante uma das manifestações dos moradores (Esquina das ruas Ururai e Emílio Goeldi).



Fonte: Acervo próprio. Dezembro de 2012.

Agravante da situação da população em relação à ação da ETR é a pouca força política que possui a população, no sentido de pressionar concessionária e poder público em prol de responsabilidade local com as populações localizadas no entorno.

1.3.3.

As irregularidades da ETR como fatores que reforçam a ‘Injustiça Ambiental’ no bairro

Honório Gurgel faz parte de uma região que apresenta diversos problemas infra estruturais, sociais e ambientais. Sobre a questão da infraestrutura cabe ressaltar que, ao fim do segundo semestre de 2014, a Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro iniciou obras do projeto “Bairro Maravilha” no bairro.

Esse programa segundo informações do sítio eletrônico da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, objetiva promover a urbanização dos bairros de acordo com as necessidades detectadas por técnicos da secretaria de obras⁹⁰. Partindo desse levantamento, “são realizados serviços como recuperação ou implantação de redes de esgotamento sanitário, água potável e drenagem, além de uma nova pavimentação, remodelamento de passeios e projetos de acessibilidade e paisagismo nas ruas⁹¹”.

Outro objetivo do projeto é atender com obras de infraestrutura, todos os bairros do entorno do “Parque Madureira” obra também da Prefeitura do Rio. É importante destacar que tal projeto tem relevância em relação a algumas das demandas do bairro, e que levar infraestrutura para 75 ruas de quatro bairros significa que o plano não pode ser capaz de abarcar todas as necessidades infraestruturais da região⁹², já que o bairro carece principalmente, nos espaços favelizados, de serviços para além da infraestrutura da administração municipal⁹³.

Embora existam outros projetos em andamento ou que serão implantados para promover a qualidade de vida no bairro, (veremos nas próximas subseções), o bairro de Honório Gurgel é visto pelos moradores, como um espaço que ainda possui muitas carências evidentes, e pelos “de fora” apenas como um bairro dormitório, já que não possui atrativos, relacionados à cultura e ao lazer.

A presença do Parque Madureira na região é muito importante para os moradores, assim com a Vila Olímpica no bairro. Contudo, muitos apontam a ausência de equipamentos como bibliotecas, teatros, cinemas e outros tão importantes e fundamentais quanto como hospitais, supermercados e bancos. Quando há necessidade de atendimento médico, compras em redes de supermercados e movimentações bancárias, a população deve se dirigir a bairros vizinhos, como Rocha Miranda, Madureira ou Coelho Neto.

⁹⁰ O projeto foi anunciado em outubro de 2013, quando o prefeito da cidade, Eduardo Paes (PMDB), percorreu a região através de um programa da administração municipal chamado “Prefeitura Itinerante”. A extensão do projeto ‘Bairro Maravilha’ prevê atuação de 75 ruas nos bairros Honório Gurgel, Bento Ribeiro, Marechal Hermes e Guadalupe.

⁹¹ (Fonte: <http://www.rio.rj.gov.br/web/guest/exibeconteudo?id=4423798>. Acesso em 20/12/2014);

⁹² Existe a grande necessidade de sanar os problemas relacionados à segurança pública no bairro, relacionadas à questão das “guerras” entre facções pelo controle do tráfico de drogas na região, sendo essa atribuição do Governo do Estado;

⁹³ A população do bairro, notadamente as mães apontam a carência de disponibilidade de vagas e de construção de mais creches públicas, a exemplo do Espaço de Desenvolvimento Infantil (EDI) Karine Lorraine Chagas de Oliveira;

As demandas do bairro, em simultaneidade com os discursos e práticas políticas contraditórias que evocam sustentabilidade e desenvolvimento, acabam por inserir maior precariedade nos espaços mais pobres, vindo ao encontro do que Henri Acselrad (2004) chama de ‘Injustiça ambiental’.

Para ele, é clara a desigualdade social, na exposição das populações aos riscos ambientais, que podem ser pouco ou muito graves, dependendo dos riscos à saúde e ao meio ambiente. O maior perigo, segundo o autor, está justamente quando as populações expostas a eles não são capazes de analisá-los e enfrentá-los adequadamente. (p.6)

Acselrad (2004) ainda explica que, nesse caso, o enfrentamento da degradação ambiental “é o momento da obtenção de ganhos de democratização, e não apenas de ganhos de eficiência e ampliação do mercado” (p.2). O autor afirma a existência de uma ligação lógica entre o exercício da democracia e a capacidade desigual da sociedade (notadamente dos pobres) em se defender dos transtornos ambientais.

Ele aponta que a maior parcela de danos ambientais do desenvolvimento se destina, prioritariamente, às populações de baixa renda, aos grupos sociais discriminados, povos étnicos tradicionais, bairros operários, populações marginalizadas e vulneráveis. A “injustiça ambiental” seria o mecanismo viabilizador de todo este processo.

Ao contrário, portanto, da perspectiva da modernização ecológica, não haveria como separar os problemas ambientais da forma como se distribui desigualmente o poder sobre os recursos políticos, materiais e simbólicos: formas simultâneas de opressão seriam responsáveis por injustiças ambientais decorrentes da natureza inseparável das opressões de classe, raça e gênero. (ACSELRAD, 2004, p.6).

O autor apresenta a desigualdade ambiental como uma das expressões da desigualdade social que marcaram a história do nosso país. Para ele, são os pobres os mais expostos aos riscos decorrentes da localização de suas residências, da vulnerabilidade na localização dessas moradias, a enchentes, desmoronamentos e ação de esgotos a céu aberto.

Há conseqüentemente forte correlação entre indicadores de pobreza e a ocorrência de doenças associadas à poluição por ausência de água e esgotamento sanitário ou por lançamento de rejeitos sólidos, emissões líquidas e gasosas de origem industrial. Esta desigualdade resulta, em grande parte, da vigência de mecanismos de privatização do uso dos recursos ambientais coletivos – água, ar e solos (ACSELRAD, 2004, P.14).

1.3.4.

Planejamento e Gestão contraditórios no âmbito das políticas ambientais

Ao balizarmos a discussão da materialização das políticas públicas para a definição das ETR com base no pensamento de Acseirad, é possível compreender o porquê das decisões locacionais dessas estações em espaços pobres, configurando-se o bairro de Honório Gurgel como uma “Zona de Sacrifício”, para construção de um empreendimento como a ETR Ciclus.

Conforme o autor (1997), a insustentabilidade nas políticas urbanas está na incapacidade de elas adaptarem a oferta de serviços urbanos à quantidade e a qualidade das demandas sociais “provocando um desequilíbrio entre as necessidades cotidianas da população e os meios de satisfazê-las”. (p. 6)

Outro fator que leva ao questionamento da legitimidade das políticas urbanas são as desigualdades sociais no acesso aos serviços urbanos e também no recebimento de equipamentos prejudiciais ambientalmente. Para Acseirad (1997),

(...) a desqualificação social e a desqualificação ambiental progridam juntas, fazendo renascer o que se acreditava definitivamente superadas, a insalubridade física e uma forma de gueto econômico e cultural no seio das cidades que são, entretanto, penetradas por redes técnicas com desempenho crescente (p.7).

É possível compreender através da discussão apresentada, que as demandas de modernização no âmbito dos resíduos sólidos, resultaram em projetos políticos legitimadores de transformação tecnológicas, destinados à correção dos problemas na área de saneamento, promovendo assim a qualidade ambiental e a saúde pública.

Os problemas foram identificados e considerados como potencialmente prejudiciais ao meio ambiente e a saúde pública e dessa forma foram elaboradas agendas que objetivam a erradicação deles. Essas agendas se traduzem em políticas públicas em diversas escalas que vão, desde a letra jurídica federal até o sistema de tratamento e disposição em local adequado.

Para reforçar a necessidade de se observar a localização e efetiva fiscalização de atividades como a da empresa Ciclus, cabe mencionar que o artigo nº 225 da Constituição Federal Brasileira de 1988 determina como direito de todos, o acesso ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, sendo este, essencial à sadia qualidade de cidade. A Carta

Magna também afirma que é imposto ao poder público e à coletividade “o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (CF, 1998, Art. 225).

Já no §1º, V, a Carta Constitucional determina que para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao poder público, dentre outros deveres, “controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente” (CF, 1988, Art. 225, §1, V).

Todos esses projetos se pretendem sustentáveis no âmbito do planejamento. No momento da gestão, chamado por alguns autores como Oliveira (2006) de ‘implementação’, são identificados, por vezes, problemas e contradições. Para esse autor, o planejamento das ações governamentais é visto apenas como o ato de planejar, fazer planos, no sentido de elaborar legislações e delegar funções, e a característica fortemente tecnicista e burocrática deles faz com que acreditem que a gestão resultará automaticamente como o definido no planejamento. No Brasil, falhas têm sido percebidas tanto na gestão quanto no planejamento⁹⁴. Ele funciona no papel, mas não na prática.

Souza (2001) explica que planejamento e gestão não são termos intercambiáveis. O autor elucida que esses termos possuem referenciais temporais distintos, pois são diferentes tipos de atividades, sendo o planejamento “(...) a preparação para a gestão futura; e a gestão é a efetivação, ao menos em parte, das condições que o planejamento feito no passado ajudou a construir” (p. 46). Ainda para ele, “(...) longe de serem concorrentes ou intercambiáveis, planejamento e gestão são distintos e complementares” (p.46).

O autor ressalta que planejar é prever cenários, mas não apenas a previsão pela previsão, pelo mero aperfeiçoamento do que ele chama de “técnicas tradicionais”. Prever cenários, nesse sentido, deveria ser simular desdobramentos, como uma ruptura qualitativa, planejar de modo não racionalista no que diz respeito à pretensão de calcular exatamente os fenômenos futuros (p.48).

Planejar 'esperando-se novidades' é importante para buscar um caminho alternativo, já que a falta de planejamento pode implicar na efetivação de decisões

⁹⁴Para melhor compreender as contradições entre planejamento e gestão, consultar a discussão de Oliveira (2006, a partir da página 274).

desencontradas e contraditórias, que poderiam ser evitadas se a adversidade tivesse ocorrido dentro do que não estava planejado, mas dentro de um planejamento.

O desafio, então, é planejamento de modo não racionalista e flexível, entendendo-se que a história é uma mistura complexa de 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, frequentemente, sabotado pelo inesperado – o que torna qualquer planejamento algo, ao mesmo tempo, necessário e arriscado (SOUZA, 2001, p. 51).

Assim, esse autor destaca que planejamento e gestão devem contemplar as relações sociais, mas também as práticas espaciais. Souza entende o processo de planejamento e de gestão que se pretendam desenvolver respeitando tais atributos, como práticas promotoras do “desenvolvimento socioespacial” (2001, p. 61), pois busca uma mudança social efetiva.

Para que seja possível tal desenvolvimento, um dos requisitos seria a presença de indivíduos autônomos na sociedade. A autonomia se refere à liberdade que indivíduos e coletividade possuem para fazer as coisas, através do que o próprio indivíduo ou o grupo construí como prática importante ou de valor. Dessa forma, ainda conforme o autor (2000), a autonomia "(...) tem a ver com o controle democrático dos processos decisórios e com a ausência de opressão" (pág. 79).

O autor evidencia que o valor instrumental da autonomia está relacionado ao exercício da liberdade para fazer coisas ou proteger-se de ações nocivas de outrem. A importância do exercício da autonomia será mais profundamente discutida no último capítulo do presente trabalho.

Nesse sentido, resistir significa adquirir os mecanismos e características necessários ao exercício da autonomia, como meios de combater situações de injustiça, como a ambiental, que carrega no pacote uma forte desigualdade socioespacial.

A participação política da população e a transformação dos atores recebedores das políticas em sujeitos é um dos atributos fundamentais, para a obtenção do poder político, que torne os cidadãos asseguradores da qualidade de vida nos seus lugares e para combater a produção de 'corpos doentes'. No capítulo a seguir, serão discutidas as tentativas de resistência e o que promove as posturas de resignação na população de Honório Gurgel, frente ao caráter contraditório existente entre planejamento e gestão.