



**Lucas Nasra Chaves Araujo**

**Nó D'Água – Conflito de interesses nas  
Políticas de Saneamento Básico da Cidade  
do Rio de Janeiro: o caso das políticas  
urbanas empregadas na Área de  
Planejamento 5 entre 2011 e 2016**

**Dissertação de Mestrado**

Dissertação apresentada como requisito parcial para  
obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-  
graduação em Ciências Sociais do Departamento de  
Ciências Sociais da PUC-Rio.

Orientador: Prof. Eduardo de Vasconcelos Raposo

Rio de Janeiro

Setembro de 2019



**Lucas Nasra Chaves Araujo**

**Nó D'Água – Conflito de interesses nas Políticas de Saneamento Básico da Cidade do Rio de Janeiro: o caso das políticas urbanas empregadas na Área de Planejamento 5 entre 2011 e 2016**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais do Departamento de Ciências Sociais da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo:

**Prof. Eduardo de Vasconcelos Raposo**

Orientador

Departamento de Ciências Sociais – PUC-Rio

**Profa. Ana Lúcia Nogueira de Paiva Britto**

Departamento de Urbanismo e Meio Ambiente –UFRJ

**Prof. Marcelo Tadeu Baumann Burgos**

Departamento de Ciências Sociais – PUC-Rio

**Prof. Ricardo Emmanuel Ismael de Carvalho**

Departamento de Ciências Sociais – PUC-Rio

Rio de Janeiro, 9 de setembro de 2019

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem a autorização da universidade, do autor e do orientador.

**Lucas Nasra Chaves Araujo**

Possui Bacharelado em Ciência Política pela UNIRIO (Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro) e interesse nas áreas de Sociologia Urbana, Urbanismo e Políticas Públicas.

Ficha Catalográfica

Nasra, Lucas Chaves Araujo

Nó D'Água – Conflito de interesses nas Políticas de Saneamento Básico da Cidade do Rio de Janeiro: o caso das políticas urbanas empregadas na Área de Planejamento 5 entre 2011 e 2016/ Lucas Nasra Chaves Araujo; Orientador: Eduardo de Vasconcelos Raposo. – 2019.

100 f.; 30 cm

Dissertação (mestrado) –Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Ciências Sociais, 2019.

Inclui bibliografia

1. Ciências Sociais – Teses. 2. Saneamento básico. 3. Políticas urbanas. 4. Grupos de interesse. I. Raposo, Eduardo de Vasconcelos. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Ciências Sociais. III. Título.

CDD: 300

## Agradecimentos

Ao meu orientador, Eduardo Raposo, pela paciência e palavras de carinho em meus momentos de angústia, e pelas conversas teóricas que me abrem diariamente novos horizontes.

Ao professor Marcelo Burgos, pela infalível disponibilidade em meus questionamentos sobre a evolução urbana da cidade do Rio de Janeiro.

A todos os professores do Departamento de Ciências Sociais, que apesar de meu ímpeto e curiosidade, me proveram aulas maravilhosas.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES).

Aos meus pais, irmão, família, e amigos, pelo amparo e incentivo de sempre.

À Fernanda, pelo carinho, amor e parceria direcionados a mim em momentos críticos da minha vida, e pelo incentivo para que me inscrevesse no curso de mestrado em Ciências Sociais oferecido pela PUC-Rio.

À minha querida avó Georgina, o grande amor de minha vida, pela dedicação incansável em prol de minha felicidade.

## Resumo

Nasra, Lucas Chaves Araujo; Raposo, Eduardo de Vasconcelos (Orientador). **Nó D'Água – Conflito de interesses nas Políticas de Saneamento Básico da Cidade do Rio de Janeiro: o caso das políticas urbanas empregadas na Área de Planejamento 5 entre 2011 e 2016.** Rio de Janeiro, 2019. 100p. Dissertação de Mestrado – Departamento de Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Esta dissertação busca analisar as políticas urbanas envolvendo moradia e saneamento básico, empregadas na Área de Planejamento 5, do Município do Rio de Janeiro entre 2009 e 2016. Partindo-se da premissa que representam um conflito entre diversas formas de interesses e reproduzem as desigualdades da evolução urbana carioca, que acabou por gerar uma cidade dividida entre áreas de formalidade, com acesso à infraestrutura urbana e áreas de informalidade que, historicamente, foram preteridas pelo governo municipal, notadamente as favelas. O estudo de caso analisa a relação entre uma concessão de esgotamento sanitário com duas políticas públicas municipais: o “Bairro Maravilha Oeste” e o “Morar Carioca”. Demonstrando como o poder público aparenta auxiliar a atividade econômica da concessionária no serviço delegado em regime de exclusividade à iniciativa privada. Fato que representaria a conciliação entre interesses econômicos e políticos, em detrimento do interesse público de universalização e regularização urbanística das favelas do Rio de Janeiro.

## Palavras-Chave

Saneamento Básico; políticas urbanas; grupos de interesses.

## Abstract

Nasra, Lucas Chaves Araujo; Raposo, Eduardo de Vasconcelos (Advisor). **Water Knot – Conflict of Interests on Basic Sanitation Politics in the city of Rio de Janeiro: the case of urban politics applied in the “Área de Planejamento 5” between 2011 and 2016.** Rio de Janeiro, 2019, 100p. Dissertação de Mestrado – Departamento de Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

This dissertation aims to analyze the urban policies involving housing and basic sanitation, carried out in the “Área de Planejamento 5” of the city of Rio de Janeiro, between 2009 and 2016. Based on the premise that they represent a conflict between various forms of interests and reproduce the inequalities of our urban development in Rio de Janeiro, which historically led to a city divided into areas of formality, with access to urban infrastructure and areas of informality that have been neglected by the municipal government, notably, the slums. The case analyses the relationship between a sewage service concession, with two municipal public policies: the “Bairro Maravilha Oeste” and the “Morar Carioca”. Demonstrating how the government seems to assist the economic activity of the concessionaire in the service delegated exclusively to private initiative. This would represent the conciliation between economic and political interests, to the detriment of the public interest of universalization and urban regulation of Rio de Janeiro’s favelas.

## Keywords

Basic Sanitation; urban policies; interests groups

## Sumário

1. Apresentação	9
2. Introdução	11
3. Metodologia	19
4. Produção Social do Espaço: como Capitais e Interesses materializam o Espaço Físico	23
4.1 Capital Social e Interesses Associativos	24
4.2 Capital Econômico e Interesses de Classe	25
4.3 Capital Político e Interesses do Estado	27
4.4 Conclusão	28
5. Modernização Brasileira e Concentração de Capitais	35
5.1 Concentração de capitais políticos e econômicos na formação do Estado brasileiro	36
5.2 Cooptação e representação de Interesses Associativos	44
5.3 Estadania e Cidadania Regulada: o capital social debilitado	49
5.4 Conclusão	53
6. A produção social da cidade do Rio de Janeiro: como se materializa a Cidade Formal e Informal	55
6.1 A produção econômica da cidade do Rio de Janeiro	59
6.2 A produção política da cidade do Rio de Janeiro	63
6.3 A produção Associativa da Favela	67

6.4 Conclusão	71
7. Nó D'Água: Conflito de Interesses nas políticas de saneamento básico do Rio de Janeiro	73
7.1 Lei Federal 11.445 de 2007	74
7.2 Plano Diretor Municipal de 2011	79
7.3 A área de Planejamento 5 e a Concessão do serviço de esgotamento sanitário	84
7.4 Secretaria Municipal de Obras e Secretaria Municipal de Habitação	88
8. Conclusões	92
Referências Bibliográficas	94



## 1. Apresentação

O momento em que escrevo urge por uma reflexão acerca das gestões municipais anteriores, e sua incapacidade de sanar problemas crônicos da cidade carioca. Fortes chuvas assolaram o município recentemente, e expuseram de forma trágica, mazelas que são características de nossa evolução urbana desigual, que colocam em risco populações cada vez mais carentes de amparo público, que se apresenta ineficiente a níveis alarmantes.

As enchentes, desabamentos e desastres observados na cidade do Rio de Janeiro em 2019, parecem ser fruto da combinação entre problemas de ordem social, econômica e política. Social, pois nos falta um tipo moderno de associativismo que preze pelo interesse público, universal e impessoal; econômico, pois a extrema concentração de renda e capital se traduz fisicamente na polarização da cidade, entre zonas dotadas de infraestrutura urbana e áreas de informalidade largadas à própria fortuna; e político, pois acredito que o ganho social decorrente das políticas urbanas tende a se apresentar como um subproduto da conciliação entre os interesses do mercado e dos operadores do Estado.

Nesta medida, historicamente, a cidade do Rio de Janeiro, falhou em conciliar o crescimento do tecido urbano com as devidas obras de infraestrutura. Pelo menos desde o século XIX, a “questão sanitária” (BENCHIMOL, 1990; ABREU, 1987), na qual o serviço de saneamento básico se insere, já se apresentava latente nas discussões políticas sobre a melhor forma de urbanizar e modernizar a cidade do Rio de Janeiro, que acumula há dois séculos tais problemas.

Trata-se de um crescimento desigual entre população e condições de habitação, envolvendo os serviços de moradia e saneamento básico, que somados a outros elementos da vida cidadina, garantiriam uma vida digna a todos os habitantes.

De forma simples, o que quero dizer é que as desigualdades observadas no acesso a infraestrutura urbana são oriundas de processos econômicos, sociais e políticos, que não podem ser encarados de forma isolada, pois possuem uma lógica relacional entre si. Para efeitos de minha argumentação, o que observo a partir da literatura é que o processo de urbanização desigual é fruto da relação entre Mercado, Estado e Sociedade Civil, onde a concentração de capitais (políticos, sociais e

econômicos), e a interação dos interesses oriundos deles, produziu e reproduz as desigualdades urbanas através do poder público e suas políticas. Pois historicamente, a associação entre os interesses privados do mercado com os interesses políticos do Estado, não só configurou a cidade do Rio de Janeiro de forma excludente, como impediu que a organização da sociedade civil criasse uma identidade coletiva capaz de pressionar o Estado por acesso à direitos de forma universal, sem fugir às situações de cooptação ou clientelismo, dentre outros aspectos tradicionais de nossa formação social (BURGOS, 2005; CARVALHO, 1995).

De outro modo, assume-se nesta dissertação que as políticas públicas municipais materializam no espaço físico relações entre capitais diversos que preterem, historicamente, as populações em situação de exclusão, ou despossuídos destes capitais que produzem o urbano (BOURDIEU, 1997).

Eis o conflito inicial do urbanismo carioca. A tensão que se estabelece entre: a falta de acesso a infraestrutura, que é fruto de uma evolução urbana desigual, com a incapacidade das políticas públicas de corrigi-las, fruto do conflito de interesses públicos e privados que condicionam sua formulação e implementação, como pretendo demonstrar.

## 2. Introdução

Refletir sobre como o conflito de interesses conforma as políticas urbanas e, conseqüentemente, o acesso a serviços de infraestrutura, requer uma teorização dos conceitos sociológicos que se prestam a tal. Obviamente, tal problemática não se apresenta como uma reflexão nova dentro das Ciências Sociais. É possível demonstrar a partir da literatura sugerida, que a evolução da cidade do Rio de Janeiro se deu através de relações sociais que geraram espaços de exclusão, onde o Estado, hoje, é chamado a agir.

O contexto histórico e social do problema que busco explorar se insere no processo de modernização brasileira. Sendo assim, acredito que os autores que se debruçaram sobre este tema podem me auxiliar a entender como o surgimento da cidade em nosso processo de urbanização, advento da modernidade, se relaciona com o conflito proposto no título desta dissertação. Diversas ideias foram desenvolvidas para tentar explicar, em última instância, como a relação entre Estado, Mercado e Sociedade Civil, se deu a partir da noção de modernidade, de tentativa de ruptura com a tradição.

A tensão originária de nossa modernização<sup>1</sup>, observada por teóricos como Oliveira Viana (2004), entre o Brasil Legal e o Brasil Real, parece se deslocar para a lógica urbana em moldes parecidos, que opõe agora a Cidade Formal, regulada pelo direito administrativo e suas instituições, à Cidade Informal<sup>2</sup>, lócus de um *direito costume*; de relações sociais<sup>3</sup>, políticas e econômicas não totalmente

---

<sup>1</sup> A ideia de modernização é considerada neste texto a partir da definição de Simon Schwartzman (1975), que considera o processo em seus aspectos sociais, econômicos e políticos. Isto quer dizer que a noção de modernidade em si, carrega características de tipos sociais distintos, não podendo ser reduzida apenas a um tipo de sociabilidade, Estado, ou relações de produção.

<sup>2</sup> Grande parte das referências que serão utilizadas para explorar o caso do Rio de Janeiro, mobiliza argumentos que remetem a este aspecto duplo da cidade. Logo, é comum vermos conceitos que caracterizam a urbanização da cidade a partir da ideia de Núcleo e periferia (LAGO, 2000); ou cidade dual (RIBEIRO, 2000).

<sup>3</sup> Refiro-me aqui, aos problemas observados por Reis (1982) e Viana (2004) a partir do conceito de Modernização Conservadora. Os problemas observados na Cidade Informal se assemelham muito aos do Brasil rural, pré-moderno. Onde nas favelas, o domínio do território, e da população que nele habita, por exemplo, se assemelharia ao poder dos antigos potentados rurais. Na medida em que o domínio territorial, econômico (através de atividades, agora, ilícitas como o tráfico de armas e drogas) e, principalmente, a ausência do Estado, possibilitam que formas **tradicionais** de dominação convivam com o processo de urbanização, que gera esses espaços de exclusão. Nestes termos, a Cidade Informal guarda algumas semelhanças com o Brasil Real observado por Oliveira Viana (1987).

diversas das observadas pelos pensadores do Brasil pré-moderno. Isto porque, interesses públicos e privados se confundem nas relações de poder em nossa sociedade.

Não estou afirmando que a Cidade Informal é pré-moderna. Apenas considero que a ausência do Estado no Brasil Real descrito por Oliveira Vianna se relaciona com a ausência do poder público nas áreas informais da cidade do Rio de Janeiro. Onde o efeito disso, seriam formas de dominação “tradicionais”, pautadas pelo regionalismo, poder local ou na ideia de território (BURGOS, 2005).

De outro modo, sou afeito a noção desenvolvida por Lefebvre (1968), que ao encarar o urbanismo de forma dialética, aponta que uma característica do moderno é possuir em seu cerne, a sua antítese; seu par oposto; sua negação. O direito a cidade é **negado** a determinada parcela da população. E daí vem o conflito, a cidade formal e a cidade informal são partes do mesmo todo, que remete a vida urbana, e em última instância, são qualificadas, dentre outros aspectos, pelo acesso a serviços de infraestrutura, onde o saneamento básico está inserido. Não existe cidade formal sem acesso a bens de infraestrutura deste tipo, de outro modo, grande parte da legislação brasileira considera que a ausência destes qualifica, junto a outros elementos, situações de informalidade.

Logo, é nesta tensão entre Cidade Formal e Informal, que essa dissertação observará as políticas urbanas empregadas pelo município do Rio de Janeiro entre 2011 e 2016. Objetiva-se analisar **em que medida a formulação e implementação orçamentária** de políticas de saneamento básico na Área de Planejamento 5 (AP-5), reproduzem desigualdades oriundas de nosso processo de evolução urbana, qual seja, a primazia de interesses econômicos e políticos, sobre os sociais (público) da população mais vulnerável, residente em sua maioria, das favelas cariocas.

A AP 5, nada mais é do que uma delimitação administrativa do município para fins de intervenção urbana pelo poder público municipal. Ela foi oficializada pelo Plano Diretor de 2011 (PCRJ, 2011) e compreende todos os bairros (e favelas) da Zona Oeste da cidade do Rio de Janeiro, excluindo-se Barra da Tijuca e Jacarepaguá, Vargem Grande e Vargem Pequena.

Tal recorte espacial se apresenta como relevante para a minha questão por alguns motivos. Primeiro, porque ele se constitui como a zona da cidade que mais apresenta áreas informais que precisam ser integradas<sup>4</sup> ao tecido urbano formal (CAVALLIERI & VIAL, 2012); segundo, porque a região foi alvo de uma concessão do serviço de esgotamento sanitário à iniciativa privada. Fato que se desdobra no terceiro motivo: **o acesso a saneamento básico pela população da AP-5 depende da promoção pública e privada dos serviços necessários<sup>5</sup>, logo, haveria um conflito de interesses típico desta forma de arranjo institucional** (DI PIETRO, 1996).

O problema reside no fato de que a iniciativa privada está contratualmente desobrigada a intervir nas áreas **de favela da AP 5** com o serviço de esgotamento, devendo o poder público as regularizar<sup>6</sup> urbanisticamente, primeiro. Portanto, temos que o interesse econômico da atividade exercida através da concessão onerosa se encontra atrelado ao interesse público de regularização urbanística, para a consequente universalização do serviço nessas regiões mais carentes. Justamente numa área que concentra grande parte das informalidades da cidade.

O recorte temporal é relevante por se configurar como **nova etapa ou ciclo** de modernização da cidade carioca, pois, dentro da literatura sobre a evolução urbana da cidade, identificam-se alguns momentos onde a intervenção pública no espaço urbano se deu de forma mais intensa. Os exemplos mais expressivos são, sem dúvida, a Reforma Passos (1903-1906), o Código de Obras de 1937 (ABREU, 1994) e o Período Carlos Sampaio, que foram marcados pela tônica política das

<sup>4</sup> Diversos estudos (CAVALLIERI et al, 2016; CAVALLIERI e VIDAL, 2012; CAVALCANTI, 2017; BRITTO, 2012) demonstram três aspectos da AP-5 extremamente relevantes para a análise. Primeiro, a região é a que mais apresenta loteamentos irregulares na cidade do Rio de Janeiro; segundo que é a segunda área de planejamento com a maior concentração de favelas; por último, configura-se como a região em que este tipo de habitação informal tende a se reproduzir com mais intensidade.

<sup>5</sup> A Lei Federal 11.445 de 2007, conhecida como Lei Nacional de Saneamento Básico, é um marco regulatório que compreende o serviço de saneamento como a comunhão de obras de pavimentação, drenagem e serviço coleta de lixo, competências que no meu caso ficaram com o Poder Municipal, com o serviço de transporte e tratamento de esgoto, além da ampliação do sistema necessário, delegados à iniciativa privada. O saneamento básico só existe nas regiões que são abarcadas por todos estes serviços.

<sup>6</sup> Informação coletada junto ao Plano de Metas do contrato de Concessão do serviço de esgotamento sanitário, que condiciona a ação da concessionária a políticas públicas de regularização fundiária e urbanística (infraestrutura urbana)

remoções urbanas, e tentativa de “saneamento” da cidade (BENCHIMOL, 1990; ABREU, 1987)

Neste sentido, argumento que a partir da nomeação da cidade como sede das Olimpíadas de 2016, em outubro de 2009, inicia-se novo ciclo de modernização carioca. Fato que desencadeou uma série de intervenções urbanas que, ao encontrarem uma maior disponibilidade de recursos econômicos provenientes do Estado e da iniciativa privada, visavam preparar a cidade<sup>7</sup>, que se inseria agora numa lógica global de urbanização competitiva (ARANTES, 2002).

Enfim, o recorte teórico tentará demonstrar **como as desigualdades no acesso a serviços de infraestrutura urbana é resultado de um processo de urbanização que concentrou os capitais (e os interesses) que produzem nossa cidade moderna, privando os despossuídos destes, do acesso aos bens e serviços materializados no espaço físico**. Em outras palavras, os interesses políticos e econômicos, que ao se associarem em detrimento do interesse público, geraram estes espaços de exclusão, por ação, ou omissão.

Em termos práticos, busca-se avaliar se as políticas urbanas, que possuem como foco integrar a Cidade Informal à Cidade Formal, **reproduzem as desigualdades de nossa produção social do espaço**. Verificar a hipótese demandará o esforço que segue.

No primeiro capítulo teórico intitulado “Produção Social do Espaço: como Capitais e Interesses materializam o Espaço Físico”, realizarei uma revisão que demonstre meu entendimento acerca de conceitos das Ciências Sociais com capacidade explicativa para meu problema. Logo, a noção de construção social do espaço (que combina fatores sociais, econômicos e políticos), formas de Capitais e Interesses, ajudará a compreender como surge esta tensão entre Cidade Formal e Informal. De maneira que se produza uma base teórica ampla aplicável ao caso do Rio de Janeiro.

---

<sup>7</sup> Vale lembrar que o contexto de otimismo decorrente da descoberta do pré-sal, além da prosperidade econômica do Brasil como todo, permitiram que a cidade do Rio de Janeiro se inserisse numa competição global para sediar eventos internacionais (BRITTO, 2012). Desta maneira, os investimentos urbanos realizados pretendiam, além de construir uma imagem de cidade global, deixar um suposto legado de melhorias na infraestrutura urbana.

O ponto de partida de minha reflexão é a noção desenvolvida por Bourdieu (1974; 1997) em seu conceito de *reificação* do espaço. Para o autor, a estruturação do espaço físico se dá a partir da *materialização* de relações entre capitais diversos (simbólicos, econômicos, políticos, sociais), onde o acesso a determinadas localidades e seus bens é condicionada pela posse dos capitais que as constituem:

“O espaço social reificado (isto é; fisicamente realizado ou objetivado) se apresenta, assim, como a distribuição no espaço físico de diferentes espécies de bens ou de serviços e também de agentes individuais e de grupos fisicamente localizados (enquanto corpos ligados a um lugar permanente) e dotados de oportunidades de apropriação desses bens e desses serviços mais ou menos importantes (em função de seu capital e também da distância física desses bens, que depende também de seu capital). **É na relação entre a distribuição dos agentes e a distribuição dos bens no espaço que se define o valor das diferentes regiões do espaço físico reificado**” (BOURDIEU, 1997, p. 161; o grifo é meu).

Dentro desta ideia, assumo que, se o espaço físico que observamos é resultado de interações sociais, e se estas podem ser conflituosas, logo, o espaço físico que observamos reproduz nas cidades, em alguma medida, os conflitos de nosso campo social.

Nesta medida, demonstrarei como a urbanização do Rio de Janeiro se deu através de uma **produção social do espaço**<sup>8</sup>, resultante da interação entre variados tipos de interesses que, em última instância, dizem respeito às formas de relações sociais existentes (ou pelo menos, algumas delas). Sendo assim, o primeiro capítulo se prestará a relacionar o pensamento dos autores clássicos que tratam do tema da modernização com a ideia <sup>9</sup>que pretendo explorar.

<sup>8</sup> É importante ressaltar que a palavra “social” aqui empregada não remete a exclusão de aspectos políticos e econômicos na produção do espaço. Em verdade, toda relação política e econômica, é, em alguma medida, uma relação social, porém nem toda relação social se fundamenta necessariamente em aspectos políticos e econômicos. Em outras palavras, o espaço físico pode ser economicamente produzido, ou politicamente produzido, a depender de que tipo de capital possui maior relevância em cada caso. Ou, pode ser fruto de um **associativismo** fundamentado na busca do comum interesse de indivíduos livres. Todos os aspectos se relacionam em maior ou menor medida, porém, acredito ser possível identificar qual apresenta maior relevância em determinadas políticas públicas.

<sup>9</sup> Como a modernização, onde a urbanização se insere, é traduzida por uma interação entre formas de capital, ou interesses.

No capítulo seguinte, tentarei demonstrar dentro do pensamento social brasileiro, como a ideia de capitais e interesses pode ser relacionada com a obra de autores que encararam nosso processo de modernização, de forma a gerar uma base teórica aplicável ao caso do Rio de Janeiro.

O terceiro capítulo teórico, tratará de revisar as produções que analisam a evolução urbana do Rio de Janeiro, a situando no processo de modernização descrito no capítulo anterior. Considerando conceitos sociológicos desenvolvidos pela literatura pertinente. Logo, a cidade e sua contradição, deverá ser considerada a partir de noções como: **segregação, diferenciação, infiltração, industrialização, especulação imobiliária, etc.** Conceitos que permitam compreender como se constitui a Cidade Formal e sua negação<sup>10</sup>, a Cidade Informal. Novamente, a aproximação teórica buscará mostrar como a cidade é produzida através da interação entre aspectos sociais, políticos e econômicos. Em outras palavras, buscarei refletir sobre como as óticas da literatura apontam para uma evolução urbana sob aspectos **econômicos, políticos e sociais, este último mais direcionado à produção social do espaço físico das favelas do Rio de Janeiro.**

Isto será necessário para entender o problema que a gestão municipal tentou resolver entre 2011 e 2016 através das políticas implementadas. Espera-se que a revisão teórica realizada nos primeiros capítulos forneça um quadro, teórico e cognitivo, que possibilite abordar o problema de forma prática.

O penúltimo capítulo será uma análise de Políticas Públicas em estrito senso. É sabido que o administrador público só poderá agir legalmente, quando houver lei que permita e regule sua ação (DI PIETRO, 1996). Sendo assim, as políticas urbanas empregadas na AP-5 serão colocadas em seu contexto administrativo e institucional. A partir da mobilização: primeiro dos aparatos legais que as baseiam; segundo pela análise da aplicação do orçamento destinado a cada política, e sua relação com a atividade econômica da concessionária responsável pelo serviço de esgotamento sanitário, que juntas, encerram o ciclo de saneamento básico. **Buscarei demonstrar que a execução orçamentária das políticas mobilizadas ancora a**

---

<sup>10</sup> Me afilio aqui, a uma noção dialética empregada por Lefebvre (1969), que a partir do materialismo histórico, aponta que as mazelas, ou falta de acesso à direitos na cidade são fruto de sua própria evolução (a antítese da tese). Ou seja, o urbanismo, em perspectiva dialética, materializa tanto a cidade formal como a cidade informal, num processo co-dependente.



atividade econômica cedida à concessionária, tendo em vista que o poder público municipal realiza através do programa “Bairro Maravilha Oeste”, dentre outros, o serviço de ampliação do Sistema de esgoto sanitário. Que foi concedido à iniciativa privada em regime de exclusividade, e que neste contexto, poderá se beneficiar do recolhimento de tarifas dos usuários que se conectem à rede. Preterindo-se as populações residentes em favelas e condicionadas pelo programa habitacional “Morar Carioca”, delimitado como política de regularização urbanística de favelas, e como será demonstrado, abandonado ainda em seus estágios iniciais.

Vale ressaltar, que não se trata de uma análise de impacto destas políticas. Não possuo os instrumentos necessários para auferir quantos reais foram devidamente convertidos em metros de pavimentação, encanamento, dentre outros. O que pretendo demonstrar, é que a formulação das políticas deve ser analisada em seu contexto, e que a forma como foi realizada expõe **indícios** de que o acesso a saneamento básico será menos universal ainda, em longo prazo. Por sua vez, essa noção estaria ancorada na contradição que as políticas denotam entre si. Qual seja, a irracionalidade em conceder à iniciativa privada apenas um dos serviços que compreendem o saneamento básico, em um contexto onde, **a frequente associação entre fatores políticos e econômicos na formulação e implementação de políticas urbanas se constitui como uma das fontes da desigualdade que se visa corrigir.** A universalização do acesso seria mais provável, neste sentido, ou se todos os serviços fossem delegados (drenagem, pavimentação, esgotamento e coleta de lixo), ou se todos permanecessem na competência pública, pois fazem parte do mesmo problema a ser resolvido.

No entanto, não omitirei minha preferência por um serviço de saneamento básico que deve ser considerado como direito à cidade, além de um critério para o pleno exercício da cidadania, e que, por seu regime de monopólio, deveria ser regido unicamente pelo Estado. O argumento se baseia na ideia de que a concessão do serviço de esgotamento sanitário não apresentaria a lógica da eficiência mercadológica na medida em que não se insere em relações de concorrência. Não é possível ao consumidor, optar por outra rede de esgotamento, se não a oficial, salvo em casos de formas de saneamento sustentável que fogem ao recorte desta dissertação. Não obstante, as experiências anteriores, com serviços em regime de

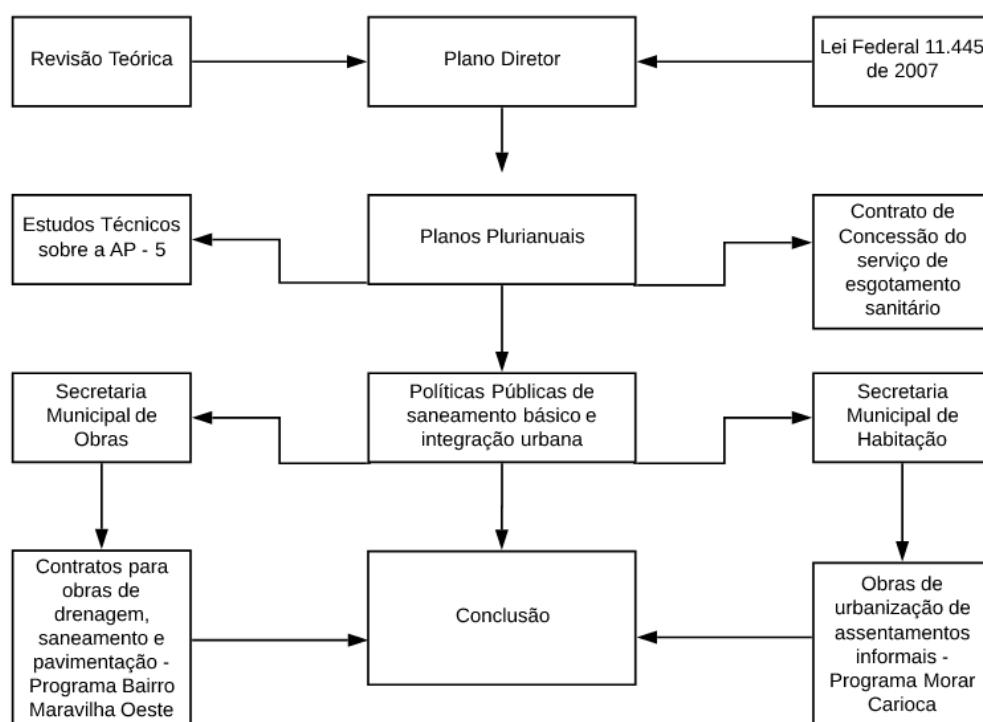
monopólio, se apresentam na bibliografia (ABREU, 1987, BENCHIMOL, 1990) como insatisfatórias, principalmente com relação a sua qualidade.

Tenho consciência de que o tema apresenta um tipo de especificidade que foge à minha alçada enquanto cientista social, porém acredito ter plenas condições de explorar o problema de maneira sociológica, e contribuir, em alguma medida, para o debate sobre a universalização de serviços básicos à vida digna.

### 3. Metodologia

A análise das políticas públicas será realizada a partir de consulta aos documentos públicos que as baseiam. Logo, o banco de dados contará com leis, estudos técnicos e dados orçamentários coletados junto ao portal online de transparência das contas municipais “Rio Transparente”, dentre demais fontes, todas públicas. O fluxograma abaixo demonstra como se dará a análise:

Figura 1: Fluxograma Metodológico



Como demonstrado acima, a revisão teórica e a lei federal de saneamento básico se relacionam com Plano Diretor na medida em que ajudam a compreender o problema urbanístico que se intenta resolver, estabelecendo-se os princípios de ação do poder público. Logo, os Planos Plurianuais são os instrumentos administrativos que, pautando-se por estes princípios, descrevem as políticas urbanas a serem implementadas de acordo com o seu órgão executor (Secretarias Municipais) e consequentes unidades orçamentárias, donde provêm os recursos financeiros a serem aplicados, estabelecendo-se objetivos, metas e população alvo.

É possível adiantar, que foi o Plano Diretor que dividiu a cidade em **Áreas de Planejamento**, na qual a AP-5 está inserida. Dentro destas, tipifica-se as áreas de

intervenção urbana entre alguns modelos. Para minha análise, basta dizer que as áreas de intervenção urbana da AP-5 se dividem em **Áreas de Especial Interesse Social (AEIS)**, que dizem respeito a localidades em situação de informalidade, alvo das políticas mobilizadas para: **loteamentos irregulares, assentamentos informais, e favelas**. A bibliografia demonstra como estas definições já assumiram diversos sentidos no planejamento urbano carioca, a partir de seu reconhecimento oficial apenas em 1937 (VALLADARES, 2000), quando as primeiras ocupações irregulares, notadamente as favelas, datam de 1891.

O contrato de concessão do serviço de esgotamento sanitário prevê a atuação da concessionária em **todas** as áreas da AP-5, visando a universalização do acesso em 30 anos. No entanto, o Plano de Metas em anexo ao contrato, estabelece que as obras de esgotamento sanitário em áreas informais de favela, deverão ser acompanhadas por obras de integração urbanística através do Programa “Morar Carioca”, que segundo o plano plurianual, pertence à pasta da Secretaria Municipal de Habitação. Aqui entramos em um debate jurídico acerca da concepção de favela e loteamentos irregulares, e como estas se inserem na noção de AEIS.

A Lei 6.766 de 1979 dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dialoga diretamente com a Lei 11.445 de 2007, conhecida como Lei Nacional de Saneamento Básico. Tendo em vista que o acesso ao serviço de saneamento básico se configura como critério de regularização de lotes urbanos. Logo, para os fins desta análise, é necessário ressaltar a diferença entre os **loteamentos irregulares** e as **favelas**.

As favelas não apresentam o título de posse do terreno a seus moradores, configurando-se como informalidade, ou a depender do caso, ilegalidade<sup>11</sup>. Os loteamentos irregulares, em alguma medida maior ou menor, fazem parte da cidade formal, porém sua situação de irregularidade diz respeito ao não cumprimento de todas as exigências legais para o parcelamento do solo<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> É o que acontece quando uma favela ocupa uma área de preservação ambiental, de propriedade privada ou pública, ou que segundo o poder municipal, é considerada inabitável. As populações destas regiões estão necessariamente sujeitas à prática de reassentamento.

<sup>12</sup> A lei federal 6.766 de 1979 prevê que o loteador deverá dotar a parcela com a infraestrutura urbana necessária para a habitação. Portanto, ao lotear um terreno é necessário que este possua iluminação pública, rede de drenagem pluvial, esgotamento sanitário, entre outros.

Como foi dito, para a implantação dos serviços de saneamento básico, são necessárias obras de drenagem e a posterior pavimentação dos loteamentos. Estas ficaram a encargo da Secretaria Municipal de Obras, através do programa “Bairro Maravilha Oeste”, que possui como foco as áreas irregulares que precisam ser requalificadas ou regularizadas, aqui sendo considerados também os loteamentos irregulares da cidade.

Destarte, deixo claro que o programa **Bairro Maravilha Oeste atua nas áreas irregulares, porém não incide sobre as áreas de favela, que ficaram sob plena responsabilidade do Morar Carioca**, programa que, segundo Mariana Cavalcanti (2017), pesquisadora que trabalhou em um dos escritórios de arquitetura contratados para o projeto, fora abandonado logo em seus estágios iniciais. Como observado também pela autora, o abandono do Morar Carioca fora acompanhado por um incremento substancial dos recursos para o Bairro Maravilha:

“Enquanto esperávamos, veio, em janeiro de 2013, a notícia da suspensão de todo os contratos em vigor do Morar Carioca, e da substituição do Secretário de Habitação Jorge Bittar, do PT, por Pierre Batista, um funcionário de carreira da Caixa Econômica Federal....Simultâneo ao desmantelamento do Morar Carioca, houve um aumento exponencial de recursos para obras e para publicidade do Bairro Maravilha” (CAVALCANTI, 2017, pp. 213-229).

Logo, há indícios superficiais, de que as favelas foram **completamente** negligenciadas e não houve tentativa qualquer de integrá-las à Cidade Formal, via política pública.

Acredito que a comparação entre os valores investidos pelo município na AP-5 indicará que as políticas empregadas preterem as populações residentes em áreas informais (de favela), em função das áreas já formalizadas (ou regularizadas em alguma medida), ancorando a atividade econômica da concessionária. Já que as obras realizadas pelo município através do programa Bairro Maravilha, se relacionam diretamente com o serviço prestado pela iniciativa privada.

Temos, assim, um entrelaçamento entre atribuições públicas e privadas para a universalização do acesso ao saneamento básico que pretere as populações residentes em favelas, numa região onde este tipo de habitação tende a aumentar

em termos absolutos e relativos (CAVALLIERI et al, 2016). Em outras palavras, inicialmente, é provável afirmar que a política de saneamento básico exercida na Área de Planejamento 5 do Rio de Janeiro, é fruto da convergência de interesses oriundos do Estado e do Mercado, preterindo-se, a despeito de toda a legislação que visa garantir o interesse público, a Sociedade Civil em sua capacidade de participação e intervenção nas políticas.

Eis o nó d'água que pretendo explorar. O serviço de saneamento básico depende de uma **gestão integrada**<sup>13</sup> dos serviços necessários, que por sua vez estão distribuídos entre diversas competências. O maior problema a qualquer serviço de drenagem pluvial é a falta de esgotamento sanitário, e o maior problema ao serviço de esgotamento sanitário é a falta de drenagem pluvial<sup>14</sup>. No meio deste conflito de atribuições e competências, que historicamente se configurou como entrave para a prestação do serviço (LEONETI et al, 2011), está a população residente das áreas informais da cidade.

Tenho convicção que será possível, a partir dos valores direcionados a cada política por seu órgão competente, problematizar sobre o indício de que, em longo prazo, as populações residentes da Cidade Informal da AP-5, terão ainda menos acesso ao serviço de saneamento básico em sua completude. Já que o poder público prioriza em seu orçamento, as áreas formais da cidade, e que a concessionária está desobrigada a agir em áreas informais até que o poder público intervenha. Esta informação ainda é ensejada pelo fato de ser justamente na AP-5, que este tipo de habitação tende a se reproduzir com mais intensidade, considerando-se também o adensamento populacional, segundo os estudos técnicos mobilizados (CAVALLIERI & VIAL, 2012).

---

<sup>13</sup> O abastecimento de água é de responsabilidade da CEDADE, enquanto a coleta e transporte de lixo continua a encargo da COMLURB. O poder municipal ficara responsável pelas obras de drenagem e pavimentação, enquanto a iniciativa privada assume a manutenção e ampliação do sistema de transporte e tratamento de esgoto.

<sup>14</sup> As poluições do meio ambiente e enchentes decorrem justamente da falha de drenagem e da falta de esgotamento sanitário. Em analogia simples, ou a água da chuva transborda as estações de tratamento de esgoto poluindo as ruas e o ambiente, ou o esgoto à céu aberto polui as galerias de drenagem pluvial que são despejadas nas bacias hidrográficas. É evidente que o serviço de coleta de lixo também se insere na problemática acima, mas para os fins desta argumentação, não será considerado.

#### 4. Produção Social do Espaço: como Capitais e Interesses materializam o espaço físico

Afirmar que o espaço é socialmente produzido parece ser uma forma simples e generalista de dizer que tudo é fruto da sociedade. Não é esta ideia que pretendo explorar nesta pequena revisão. Nem, tampouco, de firmar o primado da sociedade sobre o espaço. O que pretendo demonstrar é como as *“relações entre as estruturas do espaço social e as estruturas do espaço físico”* (BOURDIEU, 1997:159), geram desigualdades de acesso, que podem ser explicadas a partir da extrema concentração dos capitais que produzem o urbano.

Bourdieu (1997) confere extrema importância para o que preferiu chamar de “formas de capital”, para explicar como se dá, sociologicamente, a relação entre o Campo Social, local das interações sociais, e o Campo (ou Espaço) Físico, lócus da materialidade.

Rogo para que a palavra “capital” não seja compreendida apenas pelos termos que a corrente marxiana lhe conferiu. Falar de capitais é tentar explicar relações sociais a partir das características que lhe atribuem lógica. Logo, seu uso se tornou corrente nas mais diversas análises sociológicas. Neste argumento, tentarei argumentar, a partir de uma literatura mais “clássica”, como esta noção plenamente disseminada por célebres autores, pode ser mobilizada para descrever a formulação e a implementação de políticas públicas. Partindo-se da premissa de que **toda** política pública, representa (ou coopta) algum tipo de interesse. Gostaria também que a palavra “interesse” não fosse compreendida a partir do aspecto pejorativo que, por ventura, poderia assumir. Falar em Interesses, ou melhor, em Grupos de Interesse, é tentar explicar a ação social a partir daquilo que a move aparentemente, carregando nesta compreensão, todos os problemas que a aparência de algo pode implicar à sua real essência.

Os argumentos que seguem buscarão relacionar os conceitos de Capitais e Interesses com os “três pés da modernidade”, sendo eles o Estado, o Mercado e a Sociedade Civil. Com o objetivo de estabelecer uma base teórica que ajude a explicar como o advento da modernidade no Brasil, tende a gerar cidades

conflituosas, entre a formalidade a informalidade. Entre o acesso e a negação; entre a posse, e a não-posse dos capitais que constituem o urbano e configuram interesses.

#### 4.1 Capital Social e Interesses Associativos

Robert Putnam (1994) trata por *capital social* as **relações de confiança** que se estabelecem entre indivíduos livres, de forma a gerar sociabilidade (ou em outros termos, solidariedade), seja para fins econômicos, políticos, identitários, etc.

Em um argumento que remonta ao *associativismo* observado por Tocqueville (1969): “Uma característica específica do capital social - confiança, normas e cadeias de relações sociais - é o fato de que ele normalmente constitui um bem público, ao contrário do capital convencional, que normalmente é um bem privado” (PUTNAM, 1994, p. 180). Logo, segundo o autor em sua análise da sociedade e da política italiana, o bom funcionamento das instituições apresentaria uma correlação forte com esta forma de sociabilidade descrita, que em alguma medida pode ser compreendida como um tipo desejável de **cidadania**.

Parte-se deste conceito para explicar o êxito ou não das instituições políticas italianas assim como a eficácia de suas políticas públicas. Desta perspectiva, o espaço físico seria resultado de uma forma de associativismo que não é fundamentado necessariamente em interesses econômicos e políticos, mas permitem sua satisfação<sup>15</sup>, resultando numa **produção associativa do espaço**, pautada por relações de confiança entre os indivíduos.

Um exemplo interessante está presente na obra de Karl Polanyi (1980), que aborda o advento da modernidade de maneira multidisciplinar. Ao falar sobre o surgimento das primeiras cidades, o autor considera a ideia de que a “*cidade era uma organização de burgueses. Só eles tinham direito à cidadania e o sistema repousava na distinção entre burgueses e não-burgueses*” (Polanyi, 1980: 85). Esta noção ancora a perspectiva de que para ter acesso aos bens urbanos, para se ter o

<sup>15</sup> Putnam (1994) explica como as primeiras associações de crédito rotativo foram possíveis graças às relações de confiança. Porém, a atividade econômica, neste sentido, não é o que possibilita a associação, senão o contrário. É a confiança que se estabelece entre os indivíduos que permite que estes gerem uma forma de associativismo que se reflete nas instituições políticas e econômicas. O capital social possuiria em seu cerne, um caráter cíclico, quanto mais confiança maior a chance desta se desenvolver, onde o contrário também é verdadeiro. Logo, o autor identifica na Itália moderna, **ciclos virtuosos e ciclos viciosos** que correspondem, respectivamente, ao acúmulo e não acúmulo, de capital social.



**direito a cidade**, o indivíduo deveria, antes, **pertencer** a um grupo específico, que a constituiu. Indica que, para além da atividade econômica exercida por estes burgueses, o surgimento das cidades é fruto de um **associativismo** fundado no **interesse comum** de indivíduos, perante os fatores políticos e econômicos de sua época. Dentro desta retórica, o que se materializa no espaço não é um modo de produção específico, ou uma vontade política provinda de um Estado dominado apenas, mas também o desejo por autonomia que permitiu a estes indivíduos estabelecer **relações de confiança** entre si, e pressionar as instituições políticas. Portanto, o interesse econômico se apresenta como um tipo de **fim**, e não como único meio pelo qual se associam e produzem materialidade.

Estou dizendo isso, para demonstrar que a noção de **capital social e interesse associativo** podem estar relacionadas a fatores econômicos e políticos, mas as relações sociais que a fundamentam são de outro tipo. É através da ideia de interesses em comum que se constituem, de bem público. Outro aspecto da citação que é digno de nota é a distinção, ou a dicotomia explanada por Polanyi. A distinção entre pertencer e não pertencer ao grupo que constituiu os primeiros “burgos” define, ou melhor, **condiciona**, a forma como as pessoas irão lidar com a cidade.

O advento da modernidade, a partir da ótica da Sociedade Civil, buscou alargar esta concepção de cidadania, incluindo cada vez mais sujeitos a esta **comunidade de direitos**, criando uma noção amplamente disseminada sobre o que é melhor para todos dentro da urbe. E é justamente este “alargamento” da sociedade civil e, portanto, da cidadania, que não se deu de forma satisfatória, no Brasil em geral, e no Rio de Janeiro especificamente (CARVALHO, 1995).

## 4.2 Capital Econômico e Interesses de Classe

Karl Marx (1977), por sua vez, atribuiu em suas análises, maior peso às **relações de produção**, que dentro da lógica econômica, permitem o surgimento do que escolheu chamar de capital, e aqui traduzirei por *capital econômico*. Pois apresenta em sua constituição, o sentido mercadológico inaugurado na Revolução Industrial. Onde as relações de **troca de valores** passariam a reger a sociedade, e os recursos de poder se assentariam sobre a posse da materialidade econômica.

O pai do comunismo, em sua teoria do valor, estabelece dois tipos fundamentais. O **valor de uso**, seria a utilidade prática de um dado objeto, e estaria ligado e condicionado por aspectos mais subjetivos da vida cotidiana. O **valor de troca**, por sua vez, seria pautado pelas relações mercadológicas que determinado **produto** está inserido. Classicamente, o valor de troca é indexado por critérios mercadológicos, pautados pela oferta e pela demanda. Nesta medida, a produção social do espaço, em função de sua base econômica, seria pautada pelos **interesses da classe econômica dominante**, que devido ao seu poder econômico, teria a capacidade de dominar os instrumentos necessários para a satisfação de seus interesses.

Henri Lefebvre (1968), por sua vez um dos primeiros pensadores (senão o primeiro) a ponderar sobre a ideia de **direito a cidade**. Se apropriará da teoria do valor marxista e a aplicará para a lógica urbana, argumentando que a cidade também possuiria um *valor de uso* e um *valor de troca*. Dentro do argumento inaugurado pelo autor, o espaço físico (cidades) possuiria seu **valor de uso** (inerente à sobrevivência e reprodução da humanidade), porém o acesso às localidades seria pautado por uma razão fundamentada no **valor de troca**, na oferta e na demanda: “a oposição entre o *valor de uso* (a cidade e a vida urbana, o tempo urbano) e o *valor de troca* (os espaços comprados e vendidos, o consumo de produtos, dos bens, dos lugares, dos signos) surgirá em plena luz” (LEFEBVRE, 1968, p.35). Logo, a evolução urbana seria **economicamente produzida**, sustentada por uma base material econômica.

Para os fins desta dissertação, os mecanismos de mercado serão considerados para explicar como se dá o maior ou menor acesso aos bens urbanos mais adiante. Por hora, vale adiantar que Luiz Cesar de Queiroz (2012) relaciona a ideia de mercado e direito a cidade, no Rio de Janeiro, a partir da noção de “patrimonialismo urbano”, que seria um tipo de “coalizão mercantil da acumulação urbana, representados pelas empreiteiras de obras públicas, concessionárias dos serviços públicos, entre elas o poderoso setor de transportes coletivos, e os do mercado imobiliário” (RIBEIRO, 2012, p. 15), a confluência dos interesses do mercado e do Estado, tratados brevemente na Introdução deste trabalho. A próxima seção irá discorrer sobre a noção de “autonomia do estado” a partir da ideia de que a política constitui um fim em si mesmo.

### 4.3 Capital Político e Interesses do Estado

Com seu quinhão, Max Weber (1999), ao tratar das formas de dominação existentes, e sua relação com um Estado que se presta a ser racional, desenvolve a noção de que relações políticas podem se apresentar de forma descolada da economia, e, portanto, possuir recursos próprios de poder. O surgimento da burocracia que acompanha o Estado Moderno (e nas palavras do autor, materializa uma racionalidade de tipo ocidental) foi possível, através do que gostaria de chamar de *capital político*. De forma a expressar um tipo de relação social que parte do acesso a **institucionalidade** política, e seus recursos (notadamente, as burocracias). Se assumirmos que o espaço urbano é em grande medida produzido também por este tipo de capital (políticas urbanas), teremos uma cidade moderna que, pautada pela razão ocidental, seria **politicamente produzida**.

A assertiva acima, parte da premissa de que toda política pública representa o Estado em ação, e, em alguma medida, o interesse de seus operadores. Que, em última instância, significa a manutenção de seus postos dentro do Estado. Wanderley Guilherme dos Santos (1979) ao traçar seu modelo de análise de políticas públicas, demonstra muito bem como estas são fruto da interação entre diversos aspectos da vida econômica, social e política. Nesta medida, a formulação e implementação de políticas seria condicionada pela capacidade que Grupos de Interesse (o autor prefere o termo Elites) teriam de pressionar os aparelhos do Estado para satisfazer suas demandas.

De forma ainda superficial, mas pelo bem do argumento, adianto que no caso do Rio de Janeiro, inúmeros autores concordam que as políticas urbanas tendem a reproduzir os interesses econômicos e políticos em detrimentos dos associativos. Eduardo Marques (2016), ao tratar das políticas urbanas através de sua própria concepção dos “capitais que geram o urbano”, aponta que “faz sentido partir da premissa de que se interessam realmente por influenciar políticas urbanas os capitais que têm seus circuitos de valorização associados diretamente à cidade” (MARQUES, 2016, p. 17). Desta maneira, gostaria de adicionar que, enquanto a manutenção de poder dos agentes do Estado depender de uma base econômica interessada na formulação de políticas, estas serão mais suscetíveis a representar tais interesses, e cooptar os da Sociedade Civil.

#### 4.4 Conclusão

A grosso modo, para o leitor que não está familiarizado com o debate acima. As formas de capital mobilizados dizem respeito a que tipo de relação social lhes confere lógica, remetendo-se às fontes das quais surgem os poderes associativos, econômicos e políticos.

Nesta chave, o **capital social se repousa em relações de confiança; o capital econômico, por relações de produção (ou de mercado, troca capitalista); e o capital político por relações de poder institucionalizado pelo Estado**. Nenhum destes deve ser encarado de forma isolada, pois todos fazem parte do mesmo universo social, e estão interconectados.

Sendo assim, afirmar que o espaço físico (e, portanto, as cidades) é socialmente produzido implica na noção de como a materialidade, onde o acesso a serviços públicos urbanos se insere, se realiza numa interação que:

“Efetivamente, o espaço social se traduz no espaço físico, mas sempre de maneira mais ou menos confusa: o poder sobre o espaço que a posse do capital proporciona, sob suas diferentes espécies, se manifesta no espaço físico apropriado sob a forma de uma certa relação entre a estrutura espacial da distribuição dos agentes e a estrutura espacial da distribuição dos bens ou dos serviços, privados ou públicos” (BOURDIEU, 1996, p. 160).

Do exposto, considero que, a partir do que se convencionou como Modernidade, estes capitais interagem em circunstâncias e instâncias da **Sociedade Civil, do Mercado e do Estado**. A citação acima corrobora com a ideia de que é impossível considerar a produção do espaço sob uma única forma de capital sem levar os outros em consideração, já que sua interação se dá de forma interdependente. Mas, de outro modo, os recursos de poder de cada um deles se originam nestes campos da vida social.

O lugar por excelência, do capital social, é a sociedade civil, onde indivíduos livres se associam para a busca de interesses comuns (HEGEL, 2008), neste caso, a fonte de poder seria o acúmulo de *confiabilidade*<sup>16</sup> (PUTNAM, 1996) e os

<sup>16</sup> Putnam considera este termo como o **acúmulo de relações de confiança**, que se traduzem em normas e instituições. Esta forma de capital me diz respeito, pois, o que atribui lógica à relação não é o fim econômico, mas a interação entre indivíduos que em sua busca por interesses

interesses seriam pautados por estas relações de confiança; O capital econômico, por sua vez, se relaciona mais com a noção de Mercado, ou de troca capitalista, onde a posse da materialidade econômica (meios de produção, renda financeira, trabalho, posse da terra, etc.) se constitui enquanto recursos de poder, e seus interesses seriam pautados por processos econômicos; O capital político, em seu turno, diz respeito às instituições do Estado e suas burocracias (recursos), onde a fonte de poder repousa sobre o acesso às instituições, e o interesse resultante da autonomia estatal, seria a manutenção do poder político. Estes campos, assim como os capitais que se originam deles e também os constituem, estão em constante interação (BOURDIEU, 1997).

O processo de surgimento das cidades modernas se relaciona diretamente com os fatores econômicos, sociais e políticos descritos acima. Isto quer dizer que, sua produção pode ser explicada como a materialização no espaço físico de relações de diversos tipos, que conformam o processo, na medida em que também são influenciadas pelo espaço físico já existente (BOURDIEU, 1997).

Quando Polanyi (1980) descreve o processo de modernização que se inaugura com a Revolução Industrial Inglesa, o autor aponta como tal fenômeno só não gera o total “desmantelamento do tecido social” (Polanyi, 1980:12) graças à intervenção do Estado, que regulava a atividade econômica desencadeada pela industrialização, onde a “Inglaterra suportou, sem grandes danos, a calamidade dos cercamentos apenas porque os Tudors e os primeiros Stuarts usaram o poder da Coroa para diminuir o ritmo do processo de desenvolvimento econômico.” (Polanyi, 1980:56). Tal constatação remete à ideia da interação que proponho e pretendo desenvolver adiante. Ou seja, como forças políticas e econômicas, se materializam através de políticas públicas, podendo diminuir ou aumentar as situações de desigualdade, num contexto de baixo acúmulo de capital social entre os despossuídos, política e economicamente.

O argumento encontra eco na análise realizada por Schwartzman (2004), que ao analisar as causas da pobreza, menciona a famosa “Lei de Pobres”. Que a meu ver, poderia ser considerada uma das primeiras políticas públicas de tipo moderno,

---

comuns, formam uma coletividade que se relaciona tanto com as instituições econômicas, como políticas, beneficiando seu funcionamento.

tendo em vista que tentava corrigir através do Estado (ou remediar em algum nível) um problema oriundo do processo da industrialização e consequente urbanização. Onde a pobreza poderia gerar agitações populares que ameaçassem o poder político da realeza, assim como o poder econômico inaugurado pelo novo modo de produção. Já que por lógica própria, o modelo tendia a criar uma camada social de despossuídos (ABRANCHES, 1985), ou em outras palavras, desigualdade. Esta, em outros termos, remete a **não posse dos capitais que produzem o espaço físico e sua materialidade**, já que:

“...os que não possuem capital são mantidos à distância, seja física, ou simbolicamente, dos bens socialmente mais raros e condenados a estar ao lado das pessoas ou dos bens mais indesejáveis e menos raros. A falta de capital intensifica a experiência da finitude...” (BOURDIEU, 1997, p. 164).

Assim, há a constatação de que a ideia de Modernidade, e o surgimento de suas cidades, só faz sentido se a considerarmos como fruto da interação entre Estado, Mercado, e Sociedade Civil. Cada um destes campos da vida social é constituído por relações sociais de tipos distintos (capitais), que por sua vez, retiram seus recursos de poder deles. Sua interação se dá de forma interdependente, não sendo possível firmar o primado de apenas uma delas. Esta noção foge a um determinismo econômico que encara a vida social como uma **derivação** da atividade econômica, pois como observado, as pesquisas sociais demonstram com clareza que “a economia do homem como regra, está submersa em suas relações sociais” (Polanyi, 1980:65). Sendo assim, as desigualdades que pretendo avaliar não poderiam nunca ser explicadas apenas por critérios econômicos, políticos ou sociais exclusivamente. E sim através da interação destes, que a meu ver, é conflituosa.

Logo, gostaria de adicionar ao raciocínio, a noção de que não apenas a economia, mas os aspectos políticos e associativos<sup>17</sup> que constituem nossa realidade, também estão, em alguma medida, submersos em nossas relações sociais, constituindo-se,

<sup>17</sup> Utilizo estes termos nos moldes do associativismo descrito primeiramente por Tocqueville (1969), e depois desenvolvido por Putnam (1994), onde indivíduos inseridos em contextos políticos e econômicos específicos se associam de forma a alcançarem objetivos comuns, ou **interesses** comuns.

portanto, em *campus* (BOURDIEU, 1974) onde tais relações se materializam, conformando o espaço físico.

Estou dizendo isso, para demonstrar que a noção de **capital social** pode estar relacionada a fatores econômicos e políticos, mas as relações que a fundamentam são de outro tipo. É através da ideia de interesses em comum (público) que se constituem. Da mesma forma que o **capital político** também apresenta aspectos econômicos e associativos, porém sua lógica reside na manutenção de poder institucionalizado no Estado; sendo evidente, portanto, que o **capital econômico** está igualmente relacionado a aspectos associativos e políticos do universo social, porém apresenta razão vinculada aos processos econômicos e modos de produção da sociedade, notadamente as relações de troca de valores.

No contexto descrito por Polanyi, então, a cidade como fruto destas redes de confiança interpessoal, estabelecidas em função de um interesse em comum, possibilitaram que indivíduos acumulassem os capitais necessários para contestar o Estado, que detinha em suas mãos (ou se apresentava como soberano da) a vida econômica e política destes. Pois como apresentam uma interdependência que, em última instância, remete à vida social no todo, a **acumulação (ou concentração) de capitais de um tipo permite o acesso a capitais de outro, e, portanto, dos espaços e bens materializados por sua interação. A posse de capital social incide no acesso a capital econômico<sup>18</sup>, que por sua vez possibilita o acesso ao capital político<sup>19</sup>, onde, o inverso também é verdadeiro, encerrando-se num ciclo de interações sociais. De outro modo, a extrema concentração<sup>20</sup> desses capitais impossibilita sua disseminação pelo espaço físico e aí reside a**

<sup>18</sup> Putnam (1996) demonstra como a partir do acúmulo de capital social se acumula capital econômico e como se influencia o bom funcionamento das instituições políticas, compreendida como o ajuste entre os interesses sociais na política.

<sup>19</sup> As burocracias do Estado, e suas instituições em geral, necessitam de alguma fonte de legitimidade para se manter. Tendo em vista que a legitimidade que se retira de si mesmo (ou seja, a razão do Estado como um fim em si mesmo) tende a ser suprimida caso não possua correspondência com aspectos da vida associativa e econômica, a relação que proponho diz respeito à esta necessidade, e a consequente capacidade que o acúmulo de capital social e/ou econômico de acessar tais instituições políticas.

<sup>20</sup> Aqui gostaria de empregar a noção de que a concentração de capitais tende a criar **Elites** que se constituem enquanto tal, na medida em que acumulam capitais que parcelas da sociedade não possuem. Acredito que o conceito de desigualdades duráveis desenvolvido por Charles Tilly (1998) se relacione bem com esta ideia, já que, as desigualdades que se originam no mundo social, se tornam duráveis (ou seja, mais duradouras) na medida em que são traduzidas nas e pelas instituições políticas.

**desigualdade no processo de modernização: a extrema concentração e, consequente associação entre os interesses derivados destas formas de capitais, exclui os despossuídos, da materialidade que é constituída a partir de sua interação. A pobreza, ou a não posse, se traduz no espaço.**

Como tratarei de analisar políticas públicas, preciso apontar que quando a materialização dessa interatividade **se manifesta a partir do Estado**, realiza-se a partir de suas ações (Instituições, Leis e Políticas Públicas). Ou seja, compreendo as políticas públicas **urbanas** como a materialização no espaço físico, dessas relações sociais de diversos tipos. Levando em consideração, que a despeito de sua interconexão, tipos específicos podem ter maior relevância ao pautar e formular as ações do Estado.

Aí está a grande questão: quando o que predomina na interação é o capital econômico, temos políticas públicas que tendem a representar **interesses de classe (ou grupos econômicos organizados)**; quando se predomina o capital social, produzem-se políticas orientadas por **interesses comuns (associativo, público)** que não possuem base econômica necessariamente, aí inseridos os direitos políticos, civis e sociais, por exemplo; e quando a preponderância parte do próprio capital político, temos políticas que visam **manter os agentes no Estado**<sup>21</sup>, expressando a famosa autonomia estatal exposta por Weber.

Como exemplo, esta ideia que desenvolvi a partir da retórica de Polanyi, sobre o papel do Estado no processo de modernização, remete a uma evidente relação entre os fatores econômicos descritos acima, com os de ordem política que constituem o Estado Moderno em um contexto de concentração de capitais (ou seja, grande número de indivíduos despossuídos). Assumindo a ideia de que o **interesse último** de todo Estado é a sua própria manutenção. O capital político, nestes termos, possui um fim em si mesmo (WEBER, 1985). Isto não quer dizer, que o Estado não possa refletir através de suas políticas, os interesses econômicos ou sociais de grupos organizados. Que graças a sua capacidade de associação ou acumulação de valor econômico, possuam os meios necessários para pressioná-lo. Porém, o fato de fazê-lo, historicamente, representa mais uma tentativa de se manter no poder a

---

<sup>21</sup> Aqui se encontrariam as ações políticas que cooptam interesses associativos e econômicos ao invés de refletir os interesses destes.



despeito de forças sociais que poderiam destruí-lo, do que uma instrumentalização pura e simples.

É nesta chave, por exemplo, que Tocqueville (2009) explica a queda do antigo regime francês. O capital político da monarquia teria sido incapaz de representar os interesses do grupo social que mais apresentava **capital social e econômico** perante seu capital político (entendido como os recursos de poder legitimados pelas instituições do Estado, como tributos, tribunais, cargos públicos; em outras palavras, o que uma sábia corrente progressista batizou de “aparelhos” de Estado). Neste caso, a Revolução Francesa descrita pelo autor seria fruto de um conflito entre os interesses de uma classe social que conseguiu acumular em suas mãos os capitais necessários para contestar o capital político dominante e seus interesses, apropriando-se deste e acessando a institucionalidade política.

O caso Inglês descrito por Polanyi fora paradigmaticamente distinto, justamente porque o capital político materializado na figura do Estado interagiu com os interesses oriundos do capital social e econômico originados na Sociedade Civil e no Mercado, a fim de se manter (ou não ser totalmente destruído, como no caso francês). Eis o primeiro exemplo de como as interações entre capitais influenciaram as ações do Estado Moderno e podem ser usadas para analisar a conformação das cidades. O início do que chamo de políticas públicas<sup>22</sup>, portanto, é a materialização no espaço físico desta interação de formas de capitais que regem a vida social. As medidas tomadas pela Coroa Inglesa, descritas por Polanyi (1980), materializam na vida social (e no espaço físico), uma interação entre capitais políticos, sociais, e econômicos, acumulados, em verdade. Sendo assim, a “Lei de Pobres” mencionada por Schwartzman (2004) representa o interesse da burguesia em desenvolver sua atividade econômica, conciliado ao interesse político do Estado de se manter no poder, dando amparo material àqueles, que despossuídos de qualquer capital, poderiam ameaçar o sistema capitalista que se instaurava. Neste sentido, a política pública voltada para os pobres **não gerava mais igualdade** na medida em que não dava a **posse** dos capitais necessários ao acesso pleno à materialidade que é constituída por eles.

---

<sup>22</sup> Como o Estado em Ação (SOUZA, 2010).

Esta é a noção que pretendo explorar nos capítulos que seguem. A ideia de que no Brasil em geral e na cidade do Rio de Janeiro especificamente, **a modernização (urbanização) se deu a partir da extrema concentração dos capitais que produzem o espaço físico, impedindo o acesso dos despossuídos aos capitais necessários à igualdade em si, já que tal concentração se reflete nas políticas públicas empregadas pelo Estado.** De outro modo, a extrema concentração de capitais políticos e econômicos impossibilitou a disseminação e acumulação de um capital social que fundasse uma cidadania ancorada por uma identidade coletiva com interesses comuns capazes de pressionar o Estado (CARVALHO, 1995, VIANNA, 2004).

Enfim, em termos abstratos e gerais, o surgimento da cidade do Rio de Janeiro acabou por gerar uma forma de desigualdade durável (TILLY, 1998) que se traduz na oposição entre Cidade Formal (lócus dos possuidores dos capitais que a geram) da Cidade Informal (lócus dos despossuídos). O Estado, em função da concentração de capitais, reproduz através de políticas públicas a falta de acesso à materialidade intrínseca a nosso tipo de modernização, especificamente, aos serviços de infraestrutura urbana.

Não se trata de afirmar que o Estado é o único responsável pela manutenção das desigualdades urbanas, e sim de dizer **que todo ganho social dos despossuídos no acesso à infraestrutura urbana se apresenta, tendenciosamente, como subproduto da busca de interesses econômicos e políticos que conformaram historicamente nossas políticas.**

O próximo capítulo tentará demonstrar com as noções de Interesse desenvolvidas até aqui, se relacionam com o pensamento social brasileiro, composto em obras celebres de nossas Ciências Sociais. O objetivo será demonstrar como diversos autores observaram nosso processo de modernização, considerando elementos do Estado, do Mercado e da Sociedade Civil.

## 5. Modernização Brasileira e Concentração de Capitais

Falar sobre as formas pelas quais a literatura representa o que chamo de concentração de capitais, e como estes no Brasil, produziram o espaço físico, configura um esforço cheio de armadilhas. A mais óbvia, é a noção de como a abstração pode mascarar a realidade concreta dos casos.

É fácil demonstrar como as análises brasileiras assumem muitas vezes representações gráficas, ou espaciais, para explorar a ocorrência de processos sociais. Gilberto Freyre (2006) lança mão da dialética (para o autor harmoniosa) entre a Casa Grande e a Senzala, para demonstrar como se deu a formação da família **brasileira**, a partir do “regime de economia patriarcal”. Um bom crítico diria, que apesar dos absurdos raciais, o autor retrata como nacional, a realidade nordestina das grandes plantações. Roberto Da Matta (1987), segue uma metodologia um tanto similar na forma, com sua oposição entre A Casa e A Rua, para demonstrar como nossa cidadania mistura aspectos de ordem privada com os de ordem pública, de uma maneira confusa e pouco delimitada. No entanto, é difícil afirmar que haveria apenas **uma** ordem privada e **uma** ordem pública no Brasil. Seguindo, há também aqueles que atribuem especial importância às **mentalidades** na produção do espaço físico. Como Richard Morse (1988), que identifica tanto nossa mentalidade como nosso espaço físico, como frutos da interação entre formas de pensamentos ibéricos e americanistas, e suas religiões dominantes. Não muito longe deste debate, autores como Sérgio Buarque (1977) e Luiz Guilherme Piva (2000), relacionaram bem a noção da produção acadêmica ao conciliar questões espaciais com a sociedade que lhe produz e é influenciada também por elas, nas figuras dos *semeadores e ladrilhadores* que teriam constituído cidades a partir de suas concepções de mundo e sociedade.

O que quero dizer, em verdade, é que este capítulo não pretende estabelecer uma verdade absoluta sobre como a modernização brasileira se reflete no espaço e vice-versa. O que pretendo demonstrar, é como os **pensamentos** dos autores que serão mobilizados, me inspiraram a encarar a realidade social a partir dos termos explorados até aqui, apenas. Apontar na produção levantada, como a ideia de concentração de capitais e interesses se constituiu, historicamente, como um problema para o desenvolvimento de uma cidadania moderna de fato.

A validade dos escritos que seguirão possui apenas valor retórico, para estabelecer como cheguei às ideias que pretendo aplicar na análise das políticas urbanas municipais da Cidade do Rio de Janeiro. Não tentarei, forçosamente, inserir a modernização da cidade no contexto brasileiro, nem, de outro lado, afirmar que a cidade carioca é representativa de uma realidade nacional. Mas acredito ser possível afirmar que a correlação existe, em alguma medida incerta talvez, porém real.

Desta forma, pretendo abordar **como os autores que pensaram o Brasil, demonstraram o que eu chamo de concentração de capitais, e como este fato condicionou as ações do Estado na formulação e execução de políticas. Onde a constatação principal reside no fato da baixa capacidade de organização de nossa Sociedade Civil (acúmulo de capital social), ter sido agravada pela extrema regulação do Estado, além da sujeição extrema às relações de Mercado.**

### **5.1 Concentração dos Capitais Políticos e Econômicos na formação do Estado Brasileiro**

Gostaria de começar o argumento mobilizando dois autores, que em minha formação acadêmica foram extremamente relevantes para indagações iniciais. Estou convicto de que tanto Oliveira Viana (1973; 1987), quanto Raimundo Faoro (1958) olharam para o mesmo fenômeno de formas diferentes. O primeiro enxerga o problema na ausência do Estado, e na falta de poder político que este detinha perante os grandes proprietários de terras. Para Viana, a relação entre o Estado e suas instituições com a economia agrária e seus potentados (cercados de uma “sociedade” que desconhece a cidadania) resultaria numa tensão, um apartamento, entre o Brasil Legal e o Brasil Real; para o Faoro, o problema se dava justamente a partir da extrema concentração de poder na mão de um Estado que regia toda a vida social que o cercava, concentrando os capitais políticos e econômicos através das noções de **capitalismo politicamente orientado e patrimonialismo**. De uma forma, ou de outra, ambos tratam da concentração que me concerne nesta dissertação.

Em Viana (1973), nossa modernização deveria necessariamente concentrar o capital político (instituições e leis) em um Estado forte e centralizado. De forma a suprir a inexistência de uma Sociedade Civil organizada capaz de se impor perante

o **exclusivo agrário**. Ou seja, havia a ausência de capital social que permitisse que a população se representasse politicamente e fosse mais autônoma economicamente. Já que o desenvolvimento desta forma de associação se viu constringido pelo domínio local dos grandes proprietários rurais. Em outros termos, as **fontes de poder político** repousavam-se na posse da terra (e não no Estado), e como esta encontrava-se concentrada, o capital político também estaria. Isto não permitiu que a sociedade civil se desenvolvesse nos moldes liberais: “Essa sociedade em formação, dispersa, incoerente, revolta, gira realmente em torno do domínio rural. O domínio rural é o centro de gravitação do mundo colonial” (VIANA, 1973, p. 116). Nesta linha, os capitais políticos e econômicos teriam como fonte de recursos de poder a grande propriedade rural, onde sua concentração teria colaborado para que esses “magnatas, assim tão acentuadamente rurais, fecham-se numa sorte de casta, apoderam-se do governo da cidade e constituem-se em verdadeira oligarquia” (Oliveira Viana, 1973:163).

No capítulo anterior, eu apontei que a fonte, por excelência, dos capitais políticos **modernos** é o Estado **Moderno**. Vale ressaltar que não é o caso descrito por Viana. O que o autor observa é: como se constituía o Brasil **pré-moderno** e como irá demonstrar, a posse de terras se traduz no acesso às instituições do Estado a partir da modernização (Primeira República):

“Ora, enfrentando estes e aqueles (mercadores e lusos transmigrados), os nossos ricos potentados territoriais vencem, simultaneamente, uns e outros. Insinuam-se no paço, acercam-se do Rei, e depois do Príncipe Regente. De tal maneira agem junto de um e outro, que, antes mesmo de proclamar-se a independência, estão inteiramente senhores do poder nacional” (Oliveira Viana, 1973:87).

Voltando ao argumento principal, a concentração inicial de **capital político** estaria diretamente condicionada pela posse da terra e suas atividades econômicas onde: “toda a população rural, de alto a baixo, está sujeita ao mesmo regime, toda ela está agrupada em torno dos chefes territoriais” (VIANA, 1973, p. 210).

Ora, o exclusivo agrário que possibilitava o acúmulo de poder político local na mão dos proprietários de terras possui correlação forte com a concentração de capital econômico (renda), como descreve Furtado: “A renda que se gerava na colônia estava fortemente concentrada em mãos da classe de proprietários de

engenho” (FURTADO, 1963, p. 58). O autor, ao abordar os ciclos econômicos brasileiros, demonstra durante toda obra como relações econômicas conformavam o espaço físico. Apontando como o modelo econômico, que dependia de uma concentração maior ou menor de propriedade, influenciava processos migratórios, a conformação das cidades em torno de atividades específicas (como grande exemplo a mineração). A concentração da terra nas mãos de poucos colocava os indivíduos em relações de dependência mais fortes ou mais fracas com os proprietários, a depender da economia exercida. Logo, a economia açucareira presumia um tipo de relação entre capitais distinta das atividades de mineração e posteriormente, agricultura cafeeira. Quanto maior concentração de renda, menores seriam as capacidades de desenvolver um mercado de tipo moderno.

Eis, portanto, o primeiro exemplo literário de como a concentração de capital político e econômico, fundamentada na posse da terra rural, conformou o espaço físico e impediu que a sociedade civil desenvolvesse e acumulasse um capital social capaz de contestar o domínio dos dois primeiros. A inexistência de relações de mercado, que como dito anteriormente, também poderiam gerar associativismo de tipo moderno, contribui para o problema que se daria, basicamente porque:

“Em tudo isso o que se sente é um vigoroso trabalho de depuração e filtragem, tendente a eliminar do corpo político os que não são proprietários de terras...Os elementos populares são excluídos do governo: a capacidade política vai prender-se diretamente ao domínio rural” (VIANA, 1973, p. 164).

Partindo dessas observações sobre como a extrema concentração da posse da terra se desdobra em concentrações de poder político e poder econômico, em “Instituições Políticas Brasileiras” (VIANA, 1987), o autor identifica que a única forma de combater o acúmulo observado seria através da concentração de poder político (e, portanto, de capital político) na figura central do Estado. Que geraria a sociabilidade a partir de suas instituições. Logo, o Estado seria responsável por possibilitar que a sociedade civil se organizasse a despeito das concentrações de terra e renda observadas. O autor não poderia prever, no entanto, que essa tentativa representaria, na realidade, mais um entrave à formação de um capital social realmente capaz de contestar as forças políticas e econômicas dominantes. Já que, ao tentar organizar a Sociedade Civil a partir do Estado, ou, em meus termos, a

**tentativa de produzir capital social a partir unicamente do capital político** geraria uma **forma de cidadania** que só seria possível através do contato direto com os recursos de poder que possuem sua fonte no Estado. É daí que provém os conceitos de **Estadania** (CARVALHO, 1987) e **Cidadania Regulada** (SANTOS, 1979), que irão culminar, a partir de nossa modernização e consequente urbanização, no conceito de **Cidade Escassa** (CARVALHO, 1995). Que serão explorados nas seções seguintes.

Por ora, basta dizer que esta é a visão de concentração de capitais que se manifesta no pensamento de Oliveira Viana. É a ausência do Estado que seria responsável pela concentração de capitais nas mãos dos proprietários de terras, e faria com que estes, consequentemente, acumulassem os capitais políticos e econômicos que inibiriam a organização da sociedade civil de forma **autônoma**, e a concorrente produção de capital social.

Em outros termos, as relações de confiança entre indivíduos não se davam a partir da formação de uma identidade coletiva na Sociedade Civil. Que fosse capaz de reivindicar direitos políticos e acesso mais igual a materialidade econômica e às instituições públicas. Pois, nossa formação teria sido pautada por um movimento **centrífugo** ao Estado, que por sua vez, fez com que a sociedade que aqui existia se constituísse de forma **dependente** de capitais políticos e econômicos concentrados em função da posse da terra, da posse do **território**. Logo, para liberar estes indivíduos de formas de associação condicionadas pela posse da terra, o Estado deveria agir. É a ausência deste, que impossibilita a formação da sociedade civil, para Oliveira Viana. De forma breve, a relação de “territorialismo” observada pelo autor, com relação ao que chamou de Brasil Real, não é muito adversa do que se observa em nossas cidades modernas atualmente. A ausência do poder público em determinados locais (sendo as favelas uma forma mais expressiva) concorre para que exista um tipo de “poder local” que retira seus recursos de poder a partir do domínio do território, nesta medida a situação de informalidade ao Estado faz com que:

“Disseminam-se pelas cidades, inclusive em bairros de seus subúrbios tradicionais, características que historicamente singularizam a favela enquanto configuração ecológica, a saber: sua vocação para o desenvolvimento de organizações socioculturais fortemente enraizadas

na vida local, às quais não faltam elementos de uma ordem jurídica singular, com a existência de autoridades informais locais, validadas por identidades coletivas territoriais, que também servem de base para a negociação política de acesso a bens públicos da cidade.” (BURGOS, 2005, p. 191).

De outra maneira, Faoro (1958) enxerga no Estado a fonte da concentração dos capitais que geram o espaço. Para o autor, nosso espaço físico era uma **extensão** do Estado Português que promovia a colonização: “A colonização foi obra do Estado, como as capitanias representaram delegação pública de poderes, sem exclusão da realeza” (FAORO, 1958, p. 129). Ao afirmar que o que se transplantara para cá fora uma estrutura política, que representava a associação de interesses políticos e econômicos, o autor sugere a formação do conceito de **capitalismo politicamente orientado**. Que em seu cerne, expressa a ideia de que o espaço físico da colônia se dava a partir da associação entre capital político (instituições do estado português) e capital econômico (interesses mercadológicos na produção colonial para a troca mercantil). Tal associação se concretiza no conceito de **estamento burocrático**, que em si, expressa a concentração de fatores econômicos e políticos na figura do Estado e sua burocracia, isto porque, historicamente:

“A burguesia, nesse sistema, não subjuga e aniquila a nobreza, senão que a esta se incorpora, aderindo à sua consciência social...A via que atrai todas as classes e as mergulha no estamento é o cargo público, instrumento de amálgama e controle das conquistas por parte do soberano” (FAORO, 1958, p. 206).

Do exposto, a materialidade que se observa inicialmente seria regida por esta lógica onde as “vilas se criavam antes da povoação, a organização administrativa precedia ao afluxo das populações” (FAORO, 1958, p. 144). Ou seja, não há na obra de colonização, a despeito da América de Tocqueville, uma materialização fruto da **associação entre indivíduos livres com interesses comuns**, e sim a realização de um projeto político e econômico, concentrado na figura do Estado e suas instituições: “*O inglês fundou na América uma pátria, o português um prolongamento do Estado*” (FAORO, 1958, p. 147).

Como a construção de nosso espaço físico se dava a partir do Estado principalmente, a concentração de poder observada por Viana também seria fruto



deste. Pois segundo Faoro, a ocupação do território representava em última instância, os **interesses políticos e econômicos** que partiam do Estado. Logo, se o potentado rural possuía capitais oriundos da posse da terra, esta concentração só teria sido possível a partir do Estado e suas intervenções. Ao falar sobre a exploração dos sertões através do bandeirantismo, por exemplo, o autor afirma que: “As bandeiras, salvo as raras empresas não autorizadas de aventureiros, eram recrutadas e organizadas pelo governo, sobretudo nos cinquenta anos que precederam à descoberta das minas” (FAORO, 1958, p. 191). Desta sorte, a concentração de terras observada fazia parte também deste projeto político-econômico.

O leitor arguto irá se questionar, não sem razão, do porquê dos argumentos descritos até aqui possuírem relevância para a questão que pretendo analisar, qual seja, como políticas públicas reproduzem desigualdades no espaço físico da cidade do Rio de Janeiro. Ora, se não ficou claro até então, das formas pelas quais a materialidade se realiza no espaço, duas assumem, tanto em Viana como em Faoro, extrema preponderância. O capital político e o capital econômico se encontram tão concentrados e associados que tal processo se reflete na ação do Estado, e mais. Configura uma forma **confusa** de Interesse. Pois seria impossível, a partir da leitura de Faoro, dissociar **interesses políticos de econômicos**. Eis a noção de patrimonialismo. Como uma associação débil entre interesses públicos e privados. Estou falando, obviamente, de forma anacrônica. O que importa dizer, é que o Estado Ideal, em moldes weberianos, materializa (racionaliza) em suas instituições um **interesse público**. O mercado, por sua vez, ou a atividade econômica em geral, materializa uma série de **interesses privados** que possuem lógica estritamente econômica. A concentração destes, e extrema associação, além de criar uma forma de Estado que não dissocia o interesse dos indivíduos que o compõe, do interesse público que o legitima (patrimonialismo), representa uma grande debilidade para a organização de forças sociais que **não possuem** acesso aos recursos de poder oriundos do Estado e do Mercado. Desta forma, como disse nesta introdução, o Estado Brasileiro que se moderniza, não foge à esta relação contínua entre capital político e econômico. Que **influencia** as ações do Estado, seja para manter o Estamento no poder, seja para facilitar a atividade econômica de grupos

organizados. Desta maneira, nossa modernização (e os processos que engloba) se deu a partir desta interação, pois, historicamente:

“De Dom João I a Getúlio Vargas, numa viagem de seis séculos, uma estrutura político-social resistiu a todas as transformações fundamentais, aos desafios mais profundos, à travessia do oceano largo. O capitalismo politicamente orientado – o capitalismo político, ou o pré-capitalismo...A comunidade política conduz, comanda, supervisiona os negócios, como negócios privados seus, na origem, como negócios públicos depois...” (FAORO, 1958, p. 866)

Nestes termos, há evidências no pensamento destes dois cânones intelectuais, sobre os primeiros indícios de como a concentração e associação de capitais políticos e econômicos, seja na figura do Estado, seja na **posse territorial**, representaram entraves para a formação de uma sociedade civil capaz de acumular o capital social necessário para contestar a primazia dos dois primeiros. Não se trata de dizer que o capital social **inexiste**. Mais uma vez, as noções de capital não podem ser encaradas de forma independente. É óbvio que dentro dos capitais políticos e econômicos existe **a associação entre indivíduos que estabelecem relações de confiança e buscam interesses comuns**. O que importa observar, é que neste contexto, tais associações repousam sobre recursos que provém do Estado e do Mercado, quais sejam a manutenção de **poder político e econômico** e não em uma noção de civilidade, ou **cidadania**. Que ao se concentrar nas mãos de poucos indivíduos, impede que os **despossuídos** destes recursos, se organizem para ter acesso a eles.

O avanço à Primeira República se deu de forma que os interesses do Estado e dos grupos que dominavam a atividade econômica (agricultura), materializasse nas ações públicas (instrumentos do Estado) determinados interesses, como se observa:

“A proximidade da capital do país constituía, evidentemente, uma grande vantagem para os dirigentes da economia cafeeira. Desde cedo eles compreenderam a enorme importância que podia ter o governo como instrumento de ação econômica. Essa tendência à subordinação do instrumento político aos interesses de um grupo econômico alcançará sua plenitude com a conquista da autonomia estadual, ao proclamar-se a República” (FURTADO, 1963, p. 138)

O autor está demonstrando em sua análise sobre a relação dos aspectos econômicos e políticos de nosso processo de modernização, um elemento que segundo Barrington Moore (1975) seria desfavorável à democracia moderna (cidadania determinada pelo acúmulo de capital social). Isto porque, o contexto de concentração e associação de capitais políticos e econômicos não permitiu “o enfraquecimento da aristocracia proprietária e o impedimento da coligação aristocrática-burguesa contra os camponeses e operários” (MOORE, 1975, p. 496). De maneira que no Brasil que buscava os caminhos da modernização, não houve uma contestação de fato das **formas tradicionais** de dominação, quais sejam, o exclusivo agrário e a conciliação constante de elites políticas e econômicas. Um exemplo magnífico de como nossa modernização traz aspectos tradicionais travestidos de modernidade está presente na obra canônica de Victor Nunes Leal (1975). O fenômeno do Coronelismo retrata com eficácia a ideia de como uma instituição moderna e liberal, como o sufrágio universal, se viu condicionada por aspectos políticos e econômicos tradicionais (a centralidade cada vez maior da burocracia estatal e a dependência local dos indivíduos aos grandes proprietários rurais). Logo, o processo eleitoral, uma das principais formas de exercício da cidadania política moderna, encontrava-se totalmente incorporado à lógica de dominação do Brasil pré-moderno, na medida em que se expressava ainda a partir de relações de dependência entre indivíduos desorganizados com proprietários rurais.

Tal argumento encontra respaldo na produção de Elisa Pereira Reis (1982), que ao conceituar nossa modernidade como **conservadora**, aponta como um dos principais motivos: a transição débil para a agricultura comercial (permanência do exclusivo agrário que concentrava poder político na mão dos proprietários) que ao tornar os indivíduos mais autônomos ajudaria a propiciar os aspectos liberalizantes, que impediriam uma coalização reacionária entre Elites.

As noções de Estado, Mercado e Sociedade Civil são interconectadas, mas meu argumento remonta à ideia de que os dois primeiros se associaram mais de forma que, ou, porque, a sociedade civil não conseguiu constituir um grupo social coeso o suficiente para contestar a concentração dos capitais políticos e econômicos. Os autores a seguir demonstrarão como as tentativas de desenvolvimento do capital social, ou melhor, como a maior organização da sociedade civil se viu condicionada

por ações materializadas pelo Estado, que de cabo a rabo, representam os interesses oriundos dos grupos possuidores e acumuladores dos capitais econômicos e políticos. Demonstrarei agora, como tal concentração pôde se expressar a partir das noções de **cooptação** e **representação** desenvolvidas por Simon Schwartzman (1975).

## 5.2 Cooptação e representação de interesses associativos

A título introdutório, é necessário falar que os argumentos que seguem já se inserem no contexto de modernização brasileira. E que o autor escolhido para o diálogo é relevante pelos seguintes motivos. Inicialmente, porque Simon Schwartzman (1975) encara a ideia de modernização de uma forma metodologicamente multidisciplinar. Isto porque, ao tratar da relação entre atividades econômicas e atividades políticas lança mão do seguinte argumento:

“...quando a atividade econômica independe e prepondera sobre a atividade especificamente política, o sistema de participação política consiste, essencialmente, em formas de representação de interesses econômicos. Ao contrário, quando é a atividade política que prepondera sobre a atividade econômica, definindo, inclusive, as oportunidades diferenciais de enriquecimento, o sistema de participação política consistirá, essencialmente, em uma disputa pelo controle do Estado ou pelo acesso a posições governamentais, independentemente de uma ideologia ou programa político explícito” (SCHWARTZMAN, 1975 pp. 143-144)

O autor está tratando justamente da relação que proponho entre capital político e capital econômico, a partir de termos próprios. Mais adiante, Schwartzman considera as formas “embrionárias” de participação que partem da Sociedade Civil, e chega a uma conclusão que também dialoga com o problema abordado até aqui, na medida que:

“É claro que nenhuma destas formas de participação decorre de forma pura e isolada, e o sistema de cooptação se estabelece exatamente quando tentativas embrionárias de representação de interesses são absorvidas, sistematicamente, por uma política derivada do controle de posições governamentais” (SCHWARTZMAN, 1975, pp. 143-144).

Logo, a forma pela qual o sociólogo explica a interação de capitais que proponho, possui a mesma noção de correlação entre os diversos fatores sociais econômicos e políticos. Por isso, o processo de modernização brasileira jamais poderia ser considerado a partir de um destes, de forma isolada, já que só fazem sentido em seu aspecto relacional. Nesta medida, ao refletir sobre as ações do Estado, Schwartzman aborda o problema mobilizado até então, a partir das noções de **cooptação de interesses e representação de interesses**.

A ideia de representação diz respeito a cenários em que, diferentemente do Brasil, a sociedade civil pôde se organizar tão bem quanto os grupos econômicos e, portanto, possui o capital social necessário para condicionar as ações do capital político, ou pelo menos, questionar as ações do Estado e sua relação com interesses econômicos. Se trouxermos este debate para o campo das Políticas Públicas, o argumento neste parágrafo remeteria à capacidade da Sociedade Civil se fazer representar no processo de formulação, e fiscalizar sua execução. A partir de relações de confiança entre os cidadãos. É evidente que isto não deixaria as ações do Estado imunes a lógica econômica ou política em si, senão, se apresentaria como uma forma de contrapeso desejável. O tipo ideal de política neste sentido, remete à capacidade das instituições do Estado de serem formadas e absorverem os interesses provenientes da sociedade civil, além da pressão exercida por grupos econômicos e agentes do Estado. Nesta chave, a ideia de representação significa que:

“Quando um sistema econômico é dinâmico e possui uma lógica e forças internas que conformam o resto da sociedade, grupos sociais e econômicos tendem a se organizar e influenciar as normas e mecanismos de decisão que determinam a distribuição dos recursos gerados pela sociedade. É este tipo de política que estamos denominando ‘política de representação’ (SCHWARTZMAN, 1975, p. 145).

A citação acima exprime o oposto do problema que discuti até então. Para que o que foi dito se torne verdadeiro, há de se haver **necessariamente** uma preponderância entre aspectos associativos e econômicos da vida social, a despeito dos aspectos políticos que remetem às forças do Estado. Nesta linha, o capital político seria mais condicionado pela interação de capitais econômicos e sociais, do que o oposto, quando na realidade o capital social (e a organização da sociedade

civil) é mais condicionado pela interação entre interesses políticos e econômicos. Estou defendendo que é este o caso brasileiro, e o autor se apresenta como fonte rica para minhas indagações, pois herda de Faoro a noção de patrimonialismo. Onde esta interação capciosa entre economia e política fez com que os interesses que surgem da sociedade civil sejam **representados de uma forma débil**: “A expressão cooptação política é sugerida para referir-se a um sistema de participação política débil, dependente, e controlado hierarquicamente, de cima para baixo” (SCHWARZTMAN, 1975, p. 21).

Do exposto, historicamente, devido a nossa formação e a extrema concentração de capitais políticos e econômicos, foi possível que grupos políticos e econômicos se formassem, e absorvessem, em seus interesses, a representação de demandas oriundas de um associativismo embrionário, fraco, desorganizado. Neste modelo que abordo, todo ganho fruto do associativismo, em outras palavras, todo retorno social que advém de reivindicações da sociedade civil “organizada” se materializa nas políticas públicas como um **subproduto** da manutenção do poder político e reprodução do poder econômico. Se assumirmos isto como plausível, as políticas em geral tenderiam a sub representar os interesses da sociedade civil, na medida em que os interesses políticos e econômicos, dos grupos organizados em torno destes recursos de poder, preponderam.

Nesta linha de raciocínio, o Estado e suas instituições se moderniza, na medida em que assume uma burocracia racional, que apresenta, pelo menos em sua forma jurídica o *universalismo de procedimentos* proposto por Weber (1999); a economia, também se moderniza, na medida em que passa gradativamente de um modelo de produção exclusivamente agrícola e passa a incorporar a grande indústria; apesar destes dois, a sociedade civil carece de um modelo de cidadania moderno. Isto se refletiria no espaço físico das cidades pois, em nossa modernização conservadora:

“A intensidade dos processos de urbanização, educação etc. (o que se denomina, em uma palavra, modernização) acrescenta uma nova dimensão ao quadro político, consubstanciada em aumento das demandas de participação, crescente consciência de objetos políticos, e busca de representação de interesses. É sobre este processo que se exerce, mais caracteristicamente, a política de cooptação, que é,

essencialmente, uma política de controle e manipulação das formas emergentes de participação” (SCHWARTZMAN, 1975, p. 145).

É deste tipo de observação que é possível entender as lógicas do clientelismo por exemplo, que é atribuída por Putnam (1994) justamente a essa falta de capital social. Quando este, procura se desenvolver, é prontamente cooptado pelo Estado. É a ideia do Estado (do capital político) como prestador de serviços e não como **representante de interesses**. Já que, ao estabelecer a relação de clientela com grupos sociais específicos, procura-se antes a manutenção do poder político a despeito da prevalência dos interesses comuns da sociedade.

Uma breve reflexão cabe neste ponto do argumento. Autores como Renato Boschi (1987), tratam das novas formas de associativismo no Brasil, observadas a partir do movimento de redemocratização perante a ditadura militar iniciada em 1964, que atingiram seu clímax principalmente nos anos 1980. À época, havia grande otimismo, principalmente por parte da academia, sobre novas formas de organização da Sociedade Civil que seriam oriundas de processos **horizontais** de sociabilidade e que poderiam fugir às situações de cooptação. Desta maneira, esperava-se que a Sociedade Civil, a partir de novos movimentos sociais, de um sindicalismo renovado, e associações de moradores com base territorial, pudesse finalmente fugir ao sistema de cooptação apresentado brevemente acima, e possuir de **fato** influência sobre as ações do Estado (políticas públicas).

O que se observa, é que a despeito do sucesso de conseguir pressionar o Estado por uma constituição cidadã em 1988, o que se deu na realidade foi um **aumento nos recursos de poder do capital político** (maior número de instituições) que por sua vez passaram a cooptar as lideranças destes novos movimentos sociais em prol da manutenção de poder político, como outrora. Se formos considerar a lógica urbana, autores como Marcelo Burgos (2006), escrevem sobre como as tentativas de associações de moradores de favelas acabaram por, historicamente, e em via de regra, resultar em processos de cooptação política. Ou seja, na lógica proposta, os interesses oriundos do capital social são **capturados** pela associação dos capitais políticos e econômicos, seja para um fim ou outro, em nosso caso:

“No Rio de Janeiro, tais identidades coletivas chegaram a animar a formação de um vigoroso associativismo de favelas, que, no entanto, foi sendo solapado pela implantação de um modelo corporativista,

ainda no início dos anos 60, que transforma boa parte das associações locais em representantes do poder público junto à população das favelas; como contrapartida da lealdade e cumplicidade das lideranças locais, o poder público oferece a promessa de urbanização. Estavam criadas as condições de para a organização de um azeitado sistema clientelista, que irá desenvolver-se sobretudo a partir do final dos anos 60, já no contexto do regime militar” (BURGOS, 2006, p. 196).

Voltando à retórica de Schwartzman, o que é digno de nota é a capacidade cognitiva do autor de fugir a determinações de alguns fatores sobre outros e encarar o processo de modernização de forma sistêmica<sup>23</sup> sem negar seus aspectos estruturantes. O autor, discípulo de Faoro, parece acreditar que a nossa história concentrou os capitais políticos e econômicos na figura do Estado e suas instituições. Num arranjo que tende a **representar interesses econômicos e políticos e cooptar interesses associativos, ou com base na sociedade civil**. Desta maneira, a análise de um processo de modernização que considere todos os fatores sociais em conjunto, e busque avaliar como estes influenciam as ações do Estado, deve considerar a **história e formação** deste Estado.

Satisfeita esta necessidade poderemos avaliar como nossa modernização **conservou esta concentração e extrema associação de capitais políticos e econômicos**. Nossa modernidade, a partir dos autores que seguem, não conseguiu renovar suas instituições políticas e econômicas da maneira “ideal”, ou completamente. Onde, por isso, as primeiras noções de cidadania que remetem, respectivamente, à Primeira República e ao Estado Novo, demonstram como os interesses que puderam emergir do surgimento de capital social (da organização da sociedade civil) se viram condicionados por fatores econômicos e políticos concentrados.

### 5.3 Estadania e Cidadania Regulada: o capital social debilitado

Grande parte da literatura considera que o processo de modernização brasileiro se inicia apenas a partir de 1930 com o Estado Novo varguista. Tendo a discordar dessa assertiva na medida em que, como processo, a ideia de modernidade apresenta a partir de 1930 uma intensificação dos movimentos modernizantes que já haviam

<sup>23</sup> Não se nega a existência de processos de estruturação e formas de condicionamento, o que se assume em realidade, é que nada pode ser explicado a partir unicamente da ideia de estrutura.



acontecendo no Brasil. Já havia indústria antes do fomento estatal à industrialização, da mesma forma que o Estado já apresentava algum aparato burocrático de tipo moderno. Além de formas de associação “civil” que precedem o Estado Novo, e na realidade remetem à Primeira República.

É a partir desta república inicial que José Murilo de Carvalho (1987) irá demonstrar, em seus próprios termos, como a acumulação de capital social fora condicionada pelo Estado (capital político) que em última instância representava em suas ações os interesses econômicos (capital econômico) dos grandes proprietários rurais.

Particularmente, sou muito afeito ao termo “bestializados”, desenvolvido pelo autor. Já que ele exprime esta noção: **de uma incredulidade que só cabe àqueles que estão, obviamente, totalmente alienados aos processos econômicos e políticos que os circunda.** É essa a ideia que melhor representa o nível de organização da Sociedade Civil, quando da proclamação da República. Carvalho (1987) é muito feliz ao chamar a atenção para os aspectos liberais de nossa primeira constituição republicana. Em outros termos, esta forma embrionária de cidadania que se pôde desenvolver a partir de uma liberalização dos indivíduos. É desta época que datam os primeiros sindicatos operários, associações militares e políticas de todo o tipo, onde conseqüentemente: “temos que no início da República nasceram ou se desenvolveram várias concepções de cidadania, nem sempre compatíveis entre si” (CARVALHO, 1987, p. 64). No entanto, este fato não implicou numa maior capacidade da Sociedade Civil de se fazer representar. Ou em outras palavras, não houve um acúmulo desejável de capital social que permitisse o acesso pleno às instituições do estado (participação política principalmente). Isto porque, a forma liberal adotada **carecia das bases sociais presentes nos países** de onde tais instituições foram importadas.

O argumento é simples. Nossa base econômica com o exclusivo da terra e trabalho escravo culminou num “Estado Nação, inspirado no liberalismo, [que] nascia sem uma economia que se apresentasse em homologia a ele” (VIANNA, 2004, p. 45). A observação de Werneck Vianna é pontual, crucial e relevante. E parece estar em diálogo aberto com José Murilo de Carvalho, na medida em que

aponta esta desconexão entre Sociedade Civil e Estado, que é consequência de nossa história social.

O descompasso acima fez com que o Estado Liberal fundado, o fosse de fato apenas para aqueles que possuíam os capitais necessários para o exercício da liberdade política. Em outras palavras, o capital político continuava insulado e concentrado pois: “Exigia-se para a cidadania política uma qualidade que só o direito social da educação poderia fornecer e, simultaneamente desconhecia-se este direito” (CARVALHO, 1987, p.45). Tal assertiva encontra eco na constatação de que “a reforma do Estado antecede a da sociedade civil” (VIANA, 2004, p. 169).

Do diálogo estabelecido entre os autores, surge o início do que para alguns diagnósticos, se constituiu como o maior problema na relação entre Sociedade Civil e Estado no Brasil. Ao se verem impossibilitados de ter acesso às instituições políticas partindo-se da Sociedade Civil, os grupos que começam a emergir dos novos modelos de associativismo (capital social) buscam suprir seus interesses não a partir da pressão sobre o Estado, se não, na aberta intenção de se **incorporar a ele**.

Deste ângulo, e dentro do argumento que desenvolvi até então, essas novas formas de associação, permitiram o acesso ao capital político (instituições e seus recursos), mas não de maneira a desenvolver formas de organização em larga escala, **pautadas na formação de uma identidade coletiva e interesses comuns a toda a Sociedade Civil**. Na realidade, o contato que se deu a partir do processo descrito acumulou o capital social nas figuras das **corporações**. Estas, não representam os interesses comuns de todos os cidadãos, e sim, os interesses específicos dos indivíduos que as compõe, **intermediando** às relações com o Estado e sua burocracia.

É desta assertiva que se depreende a ideia: “Poder-se-ia dizer que buscavam maior participação através do pertencimento ao Estado, isto é, não se tratava tanto de cidadania, mas do que poderíamos chamar de Estadania” (CARVALHO, 1987, p. 50). Ou seja, o conceito encerra em si a perspectiva proposta por Schwartzman (1975) em sua noção de cooptação. Na medida em que o desenvolvimento de capital social se deu apenas entre os indivíduos que conseguiram constituir grupos organizados **com acesso a burocracia estatal**. Porém, estes grupos não possuíam

por característica principal a posse de recursos sociais para pressionar as ações do Estado. Buscavam, antes o **privilégio** da pertença<sup>24</sup>, ao **direito universal do cidadão**. E isto porque, historicamente, o capital político estava tão concentrado, num contexto econômico de uma massa de despossuídos (de capitais) tão grande, que estes nada fizeram, senão sustentar “caras de bestas”. Alienadas ante aos capitais que geram o moderno genericamente, depois, dos capitais que poderiam lhe atribuir o pertencimento corporativo ao Estado. Aí está a relação entre o capital social e o capital político no advento da república dos interesses econômicos rurais.

Com o andar da história, e das ideias que surgem para explicar esta situação de passividade da Sociedade Civil perante economia e política, a representação das “bestas” que nada fizeram no processo de independência e proclamação da república, vai se transformando na figura das **massas**.

Mais uma vez um pensador brasileiro acerta um tiro no alvo para expressar a apatia social da maioria da população brasileira. Francisco Weffort (1978), ao descrever as relações políticas do Populismo inaugurado por Getúlio Vargas, considera nossa falta de organização social a partir deste termo. Ora, a ideia de massas não remete a nada específico, a uma forma bem definida. Uma massa de algo pode ser qualquer coisa, e era justamente isso que se buscava representar, a massa da sociedade brasileira poderia ser muitas coisas, mas organizada não seria uma delas. A noção de massa exclui a noção de organização, e, portanto, também exclui qualquer previsibilidade com relação ao seu comportamento. O corporativismo que irá se intensificar no Brasil, buscará uma forma de incorporar estas massas (a maioria da sociedade) aos processos políticos de forma a evitar qualquer tipo de agitação popular que ameaçasse a ordem das coisas. Mais uma vez, a organização da sociedade civil será pautada por interesses políticos e econômicos uma vez que o “populismo brasileiro em qualquer de suas formas só pode ser compreendido adequadamente como expressão política de interesses determinados de classe” (WEFFORT, 1978, p. 26). O interesse da acumulação econômica ao se

---

<sup>24</sup> Wanderley Guilherme dos Santos (1979) demonstra com maestria como os primeiros direitos sociais, como a previdência e o regime de pensões estava condicionado à pertença a grupos em direta relação com o Estado, notadamente os prestadores de serviços de construção (ferrovias e infraestrutura em geral) e militares.

encontrar com o interesse das massas de se fazer representar, encontrará no Estado, mais uma forma de condicionamento social.

Com a crise do modelo agrário e decorrente desenvolvimento da industrialização que sucede em 1930, e com a nova forma de Estado, veremos, mais uma vez, como se já não fosse o suficiente, a associação entre capital político e econômico de forma a agora, além de organizar as formas de associativismo, **regular os processos de acumulação econômica**. Atrelando a noção sócio-política de cidadania à noção econômica de **ocupação**. A interação entre os capitais que geram o moderno, e como demonstrarei no capítulo seguinte, também geram o urbano, agora pode ser lida pelos olhos de Wanderley Guilherme dos Santos.

Espero ter demonstrado até agora, como a ideia de concentração e interação dos capitais que geram o moderno pode ser endereçada dentro do pensamento dos autores que considero relevantes, para entender porque nossa modernidade foi fundada desde, e reproduz, uma imensa desigualdade. O argumento até aqui, tentou avaliar como os capitais políticos e econômicos ou, as relações políticas e econômicas, sempre estiveram concentrados em grupos, elites, classes, ou o que queira conceituar. De forma a reprimir o desenvolvimento satisfatório da Sociedade Civil (capital social). Em seguida, pude demonstrar como o surgimento destas primeiras formas de associativismo moderno foram “anexadas” aos aparatos estatais e, portanto, condicionadas pelos interesses políticos e econômicos em voga.

Com o advento da industrialização, nossas relações econômicas se tornaram mais complexas. Estas foram incorporadas pelo poder político concentrado e foram reguladas por ele. O conceito de **cidadania regulada**, para mim, é o que melhor demonstra como o capital político e econômico prepondera sobre o capital social. Ou, em outras palavras, como as relações institucionais (políticas) e as relações de produção (mercadológicas) condicionaram o associativismo brasileiro. Isto se deu porque o Estado fundou uma forma de cidadania que em sua definição remetia a:

“Por cidadania regulada entendo o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se

encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei” (SANTOS, 1979, p. 75).

A incorporação das massas que Weffort trata se deu inicialmente a partir da regulação das atividades econômicas desses indivíduos. O exercício da cidadania se via condicionado de diversas formas, uma delas era a pertença a algum grupo com capacidade para acessar o Estado, ideia encerrada no conceito de Corporativismo. Tais corporações se constituíram como **mediadoras** entre Estado e Sociedade Civil. Esta breve reconstituição teórica de certo não esgota os debates sobre como os capitais mobilizados até aqui interagem. É óbvio que a ditadura militar iniciada em 1964 e a consequente reabertura política em 1985 carregam em seus processos outros tantos exemplos de como os interesses da Sociedade Civil, de uma forma ou de outra, se viram condicionados por aspectos econômicos e políticos.

#### 5.4 Conclusão

Eis a materialização, a partir do Estado, da interação indesejável para a sociedade como todo, entre os interesses políticos e econômicos da vida social. Aqui reside a noção que pretendo desenvolver ao analisar o pensamento dos autores que trataram da urbanização da cidade do Rio de Janeiro. A **história das ideias**, que decerto não realizei intencionalmente, mas que a revisão me permite reconhecer como inesperada, poderá servir para refletir sobre em que medida as ações do poder executivo municipal do Rio de Janeiro refletem esta interação entre os capitais econômicos, políticos e sociais. Onde este último sempre se viu menos disseminado, menos acumulado na Sociedade Civil, e concentrado nas mãos daqueles que possuem os dois primeiros.

Parto da assertiva que a história de nosso país, quando encarada a partir dos pensadores que mobilizei, nos pinta um quadro social que até hoje tem demonstrado a preponderância de interesses econômicos e políticos a despeito dos associativos. Não se trata de negar que com a evolução da História, as interações propostas até aqui não se tenham modificado. Na realidade, o que é benéfico para minha análise é constatar como, a despeito de nossa frequente modernização, elementos sociais vão se mantendo inalterados, como o acesso devido às instituições políticas e a extrema associação de interesses econômicos e políticos nas ações do Estado.

Correndo o risco de me desviar muito do foco desta dissertação, opto por encerrar meu argumento, dentro do pensamento político brasileiro, com a noção de cidadania regulada. Isto porque acredito que a despeito de todos os avanços sociais atingidos até hoje, o pleno exercício da cidadania ainda se vê condicionado por critérios de renda, ocupação, residência, pertença, dentre outros. O argumento, para o leitor que acreditar que me perdi em devaneios, me serve para dizer que o direito à cidade que problematizarei a seguir depende, acima de tudo, de um pleno exercício da cidadania. Se o acesso a serviços de infraestrutura, e ao saneamento básico em meu caso, é condicionado mais por aspectos políticos e econômicos, do que sociais, isto se deve a esta tendência histórica brasileira, qual seja, a preponderância dos interesses econômicos e políticos aos interesses sociais.

O próximo capítulo demonstrará como a interação entre os capitais conformou a cidade do Rio de Janeiro entre possuidores e despossuídos dos capitais que geram a Cidade. Para descrever como políticas urbanas reproduzem, no estudo de caso, a associação entre os interesses políticos da manutenção do poder, com os interesses econômicos do lucro mercadológico, preterindo-se, portanto, a massa de despossuídos moradores de favelas que apesar dos anos, continua anacronicamente situada numa relação de desprestígio com o poder público.

## 6. A produção social da cidade do Rio de Janeiro: como se materializa a Cidade Formal e Informal

“O processo de estruturação urbana precisa ser estudado de maneira mais abrangente. É necessário que se examine, a cada momento, a interação que se estabeleceu entre os processos econômicos, sociais e políticos que se desenvolveram na cidade e a forma pela qual o espaço se estrutura” (ABREU, 1987, p. 16).

Falar sobre a evolução urbana da cidade do Rio de Janeiro, a partir dos conceitos de capitais (e seus interesses) que desenvolvi até aqui, é tentar explicar nossas contradições a partir da interação entre os campos do Estado, do Mercado e da Sociedade Civil. A modernidade que funda a cidade moderna em seu processo de urbanização, materializa no espaço físico, na *urbe*, as relações sociais que possuem sua origem e motivação nestes campos da vida social.

Como dito anteriormente, sou afeito a uma metodologia dialética da história. Que ao intentar descobrir como as coisas são, não poderia nunca perder de vista o que elas **não são**. A cidade do Rio de Janeiro não é democrática, nosso serviço de saneamento básico não (nem está sequer próximo de ser) é universal, e nossas políticas públicas não são inclusivas. Incluir a comunidade carioca como um todo no rol de direitos universais não constitui o foco principal de nossas políticas urbanas. A “questão sanitária” se constitui enquanto tal já no século XIX. Como será possível que passados quase dois séculos de sua constatação, este ainda seja um de nossos principais problemas. Há de se questionar porque nossa evolução urbana falha frequentemente em conciliar a expansão urbana com os devidos serviços de infraestrutura.

Já afirmei acreditar ser impossível encarar o problema através de uma visão única. Não é apenas a concentração de renda que explica como se polariza a cidade do Rio de Janeiro, apesar da correlação entre renda e condições de habitação ser fortíssima. Da mesma forma, não é possível encarar nossas desigualdades apenas a partir de nossas políticas públicas, pois, em alguma medida, há ganho social efetivo em sua execução; por fim, não é apenas a falta de uma cidadania pautada por um universalismo de procedimentos e participação política, ou em outras palavras, a ausência de uma identidade coletiva capaz de pressionar o Estado, que explica como

nossa cidade se conforma entre formalidade e informalidade; legalidade e ilegalidade; posse e não-posse.

Há de se considerar todos estes aspectos da vida em conjunto, explorando como a vida local está descolada da vida política municipal. Lefebvre (1968) ao encarar a cidade moderna, aponta que esta se configura principalmente a partir de duas “ordens”:

“A cidade depende também e não menos essencialmente das relações de imediate, das relações diretas entre pessoas e grupos que compõe a sociedade (família, corpos organizados, profissões e corporações, etc.); ela não se reduz mais à organização dessas relações imediatas e diretas, nem suas metamorfoses se reduzem às mudanças nessas relações. Ela se situa num meio termo, a meio caminho entre aquilo que se chama de ordem próxima (relações dos indivíduos em grupos mais ou menos amplos, mais ou menos organizados e estruturados, relações desses grupos entre eles) e a ordem distante, a ordem da sociedade, regida por grandes e poderosas instituições (Igreja, Estado), por um código jurídico formalizado ou não, por uma “cultura” e por conjuntos significantes” (LEFEBVRE, 1968 p. 52)

De maneira resumida, o direito à cidade representa a aproximação entre estas duas ordens. A vida local, ou as relações de “imediate”, citadas pelo autor não podem estar totalmente apartadas da ordem distante, de nossas instituições políticas, nossas leis. Estas devem estar em constante diálogo, se influenciando mutuamente. *Se representando mutuamente.*

Nonet e Selznick (2010) teorizam sobre uma forma de direito que, segundo os autores, viria sanar os problemas do direito weberiano, auto referido e “insensível” aos anseios sociais. Para os autores, através de sua sociologia jurídica, o que se deve desenvolver é o que qualificam como **direito responsivo**. Uma ordenação jurídica, que dentro de meu argumento, seja mais sensível ao o que Lefebvre chamou de *ordem próxima*. Nossas leis e instituições não podem estar tão apartadas da vida local. Da territorialidade que se observa principalmente nas áreas mais pobres. Pois, quando há este apartamento entre a vida local e ordenamento jurídico, o que se prevalece é o *direito costume* (VIANA, 1953). Um poder sustentado pelo **domínio do território**, pautado e comandado por forças paralelas ao Estado, que suprem sua ausência através da ilegalidade. Seja através do tráfico de armas e drogas, como é



o caso das favelas e suas facções, seja sustentada pela prestação dos serviços que o Estado falha em prover, como é o caso das milícias, notadamente situadas em áreas de loteamento irregular<sup>25</sup>.

Nestes termos, para que nosso serviço de saneamento básico seja encarado como um **direito**, há a necessidade de que as políticas públicas o considerem a partir de seu *valor de uso*. Como condição cidadã para a vida digna, e não pelo *valor de troca* condicionado por relações de mercado e manutenção de poder político. Quando nossas cidades lidam com os serviços de infraestrutura urbana, apenas a partir do segundo, o resultado é:

“A cidade brasileira contemporânea resulta da combinação de dois mecanismos complementares: a liberdade para os agentes capitalistas tratarem e negociarem a cidade (em especial a moradia e o solo urbano) como mercadoria (ou seja, a livre mercantilização) e a perversa política de tolerância com todas as formas de uso e apropriação do solo urbano. O primeiro mecanismo permitiu a aliança entre as forças que comandam o projeto de desenvolvimento capitalista no Brasil: (i) o capital internacional; (ii) as frações locais da burguesia mercantil inseridas no complexo conformado pelo tripé ligado à produção imobiliária, às obras públicas e à concessão de serviços públicos; e (iii) o Estado” (QUEIROZ et JUNIOR, 2012, p. 13).

Do exposto, acredito ser possível delimitar os aspectos econômicos, políticos e sociais que pautaram a evolução urbana carioca. O esforço que segue tentará explorar como as relações de produção influenciaram a ocupação do solo, e culminaram num sistema de mercado imobiliário, que tende a excluir os despossuídos de renda do acesso a localidades bem equipadas e dotadas de todos os serviços públicos. Também é possível falar como o Estado, através de políticas urbanas, ajudou a segregar a cidade em função da concomitante voracidade remocionista e consequente passividade, com ocupações irregulares; para enfim, demonstrar como as favelas foram e são preteridas pelo poder público, onde os únicos recursos que as populações residentes destas áreas possuem para pressionar o Estado são o voto, e a construção da identidade coletiva de “favelado”, como um

<sup>25</sup> Vale ressaltar, que a própria milícia em determinadas regiões, aparenta estar responsável por formas de loteamento irregular. Recentemente, na região da Muzema, na Zona Oeste do Rio de Janeiro, uma série de desabamentos de construções irregulares, chamou a atenção do poder público e da opinião pública.

indivíduo despossuído de direitos básicos, de segurança, de amparo estatal, enfim, de uma vida digna. Acredito que a única saída para este problema, é de fato a criação de uma **identidade coletiva** que pressione o estado pelo **direito** ao saneamento básico. Independente de renda, ocupação e local de moradia.

Ao abordar o que chama de “Luta por Reconhecimento”, Axel Honneth (2003), demonstra como as identidades coletivas surgem a partir da interação entre indivíduos sujeitos às mesmas “formas de desrespeito”. Que por isso, se identificam intersubjetivamente e, movidos pelo desejo de transformar sua realidade, se associam. Ao debater com o autor alemão, a americana Nancy Fraser, argumenta que as formas de reconhecimento das lutas sociais, não levam necessariamente a uma redistribuição dos recursos econômicos, devendo a luta também se inserir no campo econômico. Gostaria de dar razão aos dois, pois, acredito que **a melhor forma de pressionar o Estado por políticas pautadas pelo interesse público da universalização, seja a criação de uma identidade coletiva que pressione e fiscalize as formas pelas quais o orçamento público é utilizado.** O problema é social, econômico e político. Pois como dito no decorrer deste trabalho, as políticas urbanas historicamente têm representado os interesses políticos e econômicos das elites ou grupo dominantes, em detrimento do interesse público de universalização. O saneamento básico ou é encarado como uma moeda política, ou está inserido em relações mercadológicas, que tendem a excluir os despossuídos de renda. Não se trata de não reconhecer que nossos recursos são escassos. Mas como demonstrarei no estudo de caso, é **discricionário** ao executivo municipal investir em obras cuja natureza fora delegada a iniciativa privada, em detrimento da regularização urbanística das favelas, e isto leva a uma perpetuação da desigualdade de acesso ao serviço.

Acredito que uma das fontes dessa desigualdade é fruto da constante conciliação de interesses econômicos e políticos, que pautam nossas políticas urbanas, onde todo ganho social é um subproduto da busca de interesses particulares. Nossa cidade, nestes termos é partida, cindida, *dual*, que quer dizer:

“...a coexistência de duas lógicas de organização do seu território, segregação e diferenciação. O que caracteriza a lógica de segregação é que ela se organiza por um misto de mercado e de normas institucionais. A lógica da diferenciação, por sua vez, fundamenta-se na

distribuição dos segmentos médios pelo espaço metropolitano por meio do mecanismo do mercado imobiliário” (QUEIROZ, 2000 p.68)

Este capítulo buscará identificar na literatura pertinente, conceitos que dialoguem com a problemática desenvolvida até aqui, demonstrando como nossa produção social do espaço físico se deu a partir de aspectos econômicos, políticos e sociais, que devem sempre ser encarados em sua lógica relacional e interdependente. **Assim, talvez, poderemos entender porque acredito que o modelo de gestão da política de saneamento básico empregado na Área de Planejamento 5, é indesejável ao interesse público, pois representa um arranjo institucional que, apesar de possuir diversos instrumentos de tentativa de garantia do interesse público, reproduz as práticas que nossa memória social jamais nos deixará esquecer.** Acredito que um dos motivos pelos quais a questão sanitária ainda se apresenta como questão, é a noção de que o problema fora encarado até então unicamente a partir de sua face econômica, apresentando obviamente, soluções pautadas por interesses econômicos (além de políticos). O direito à cidade é urgente.

## 6.1 A Produção Econômica da Cidade do Rio de Janeiro

Já realizei uma reflexão sobre como encaro a ideia de produção econômica do espaço. Basicamente, trata-se de ver como a urbanização é condicionada por relações de produção. Quando Jaime Benchimol (1990) descreve a evolução urbana de nossa cidade, o faz de maneira multidisciplinar. Sua riqueza metodológica me permite identificar argumentos de ordem econômica, política, social e cultural. Para esta seção, gostaria de considerar que a cidade tende a materializar na urbanidade, aspectos inerentes às atividades econômicas que são exercidas nela. São ricos seus relatos sobre como o regime de escravidão conformava nosso espaço físico, o tipo de transporte público, prestação de serviços urbanos, dentre outros. Para nosso problema, a questão sanitária, segundo o autor, começa a eclodir junto à paulatina passagem de um regime colonial e escravista, para um capitalista e assalariado:

“No período compreendido entre 1850-1870, a crise habitacional, entendida como escassez e carestia das habitações para gente pobre, emergiu como um dos traços mais característicos e recorrentes da vida urbana do Rio de Janeiro, avolumando-se ou arrefecendo em quase perfeita sincronia com o perfil de incidência das epidemias. O epicentro

da crise habitacional era a área central, onde a coabitação numerosa e desordenada reproduzia-se em escala cada vez mais ampla e concentrada. Vejamos, de início, quais eram os pressupostos básicos dessa crise...a crise da habitação é produto da forma social burguesa; sua história está, portanto, indissolúvelmente subordinada ao desenvolvimento das relações capitalistas de produção no espaço urbano carioca (e à consequente apropriação capitalista desse espaço). ” (BENCHIMOL, 1990, p. 124).

Nesta medida, assume-se que o modo de produção econômico conforma o espaço físico no qual as relações de produção se dão. O urbanismo clássico encara a polarização econômica das cidades modernas a partir de conceitos de núcleo-periferia, centro e subúrbios, etc. Autores como Eduardo Marques (2004) apresentam uma metodologia, que ao encarar a relação entre cidade e economia, apontam para uma lógica que tenderia a concentrar os recursos econômicos no Centro Urbano, expelindo os despossuídos destes para seu entorno (periferias próximas ou distantes e subúrbios), onde a principal característica seria a falta de acesso a recursos urbanos de infraestrutura (esgotamento sanitário, iluminação pública, transporte, etc.). Se isto fosse verdadeiro, nossa cidade seria polarizada unicamente entre dois eixos: centro e não-centro (periferias e subúrbios). O argumento do autor se relaciona bastante com o que fora observado por Mauricio de Abreu (1987), quando, ao conceituar o modelo metropolitano, aponta que este:

“...tende a ser o de uma metrópole de núcleo hipertrofiado, concentrador da maioria da renda e dos recursos urbanísticos disponíveis, cercado por estratos urbanos periféricos cada vez mais carentes de serviço e infraestrutura à medida em que se afastam do núcleo, e servindo de moradia e de local de exercício de algumas outras atividades às grandes massas da população de baixa renda. ” (ABREU, 1987, p.17)

Para os autores explicitados, a produção do espaço urbano seria, portanto, fortemente influenciada pelas relações de produção em nossa sociedade. Seria um reflexo da estrutura econômica que rege a sociedade. Sendo assim, a mudança das relações escravistas para as capitalistas teria conformado a cidade, alocando as pessoas de acordo com as fontes de renda e emprego, além dos equipamentos urbanos.

O que se observa, no entanto, é a polarização de todas as Zonas da Cidade. Cada região do Rio de Janeiro apresenta, em maior ou menor grau, uma polarização pautada pela renda. A ocorrência de favelas na cidade não está reduzida a apenas uma localidade, a oposição entre núcleo e periferia se observa de maneira multiforme. Nesta medida, o que se materializa no espaço é uma oposição entre a posse ou não de renda. Já que como descrito por Martha Arretche, em um dos seus estudos sobre desigualdades regionais: “a redução das desigualdades entre as regiões se fez acompanhar de aumento ou preservação das desigualdades no interior das regiões” (ARRETCHE, 2015, p. 218). Depreende-se, portanto, que as polarizações entre renda observadas na cidade, também dialogam diretamente com nossa **topografia**. As regiões de planície, como descrito por Abreu (1987), foram as primeiras a serem ocupadas, devido à maior facilidade (e custo) de construção civil. Concomitantemente, as populações de baixa renda que por ventura conseguiam morar nessas áreas, acabaram sendo removidas, devido a tentativa de valorização do solo urbano, e expelidas, tanto pelo mercado, quanto pelo poder público, para áreas menos valorizadas, notadamente áreas de encosta e preservação ambiental. Formas de ocupação ilegais ou irregulares, que tiveram o aval, por omissão, do poder público, interessado em valorizar áreas específicas da cidade.

Dentro deste contexto, está o mercado imobiliário e de serviços urbanos, que influencia diretamente a produção social do espaço. Adauto Lúcio Cardoso (2000), ao explorar as influências do mercado imobiliário na cidade, também constata uma correlação entre lançamentos imobiliários e renda:

“Nota-se uma forte correlação entre as duas variáveis indicando que quanto maior for a presença de população de renda alta ou média-alta na população total da R.A (Região Administrativa) maior será a importância da produção empresarial no conjunto do crescimento domiciliar da R.A.” (CARDOSO, 2000, p. 334)

Na mesma medida, ao postular os “capitais que produzem o urbano”, Eduardo Marques (2016) também atribui especial peso ao que chama de “capital incorporador”:

“Um primeiro grupo de capitais inclui o capital incorporador, cuja lógica de valorização já foi analisada pela literatura. Nesse caso, os ganhos vêm da sobrevalorização da terra pela mudança de uso,

visto que a terra urbana não tem preço de produção e é um bem irreprodutível. ” (MARQUES, 2016, p. 18)

Não obstante, o autor também considera outras formas de capital na produção do espaço, sendo eles o de serviços urbanos e construção civil, etc. No que toca ao meu argumento, basta dizer que este autor se apropria de um conceito marxista para demonstrar como o espaço se relaciona com aspectos econômicos da vida, concluindo que:

“Adicionalmente, os capitais do urbano tendem a acumular muito poder político devido a suas conexões com a classe política, considerando o seu destaque econômico. Por outro lado, é razoável argumentar que o financiamento eleitoral e as múltiplas associações entre elites políticas locais e produtores do urbano amalgamam interesses em coalizões políticas e econômicas orientadas à realização de políticas. ” (MARQUES, 2016, p. 29)

Logo, o caso do Rio de Janeiro também é expressivo desta realidade onde as diferenças dentro das regiões se apresentam a partir da oposição entre Cidade Formal e da Cidade Informal. Isto porque a situação de informalidade dialoga diretamente com a questão da moradia. **Se a habitação é condicionada pela renda na mesma medida em que se apresenta como qualificadora de situações de informalidade, as situações de informalidade, portanto, estão diretamente relacionadas à renda. Não de maneira determinante, porém, parece válido considerar que dentro da noção de produção econômica do espaço, a Cidade Informal, é, na realidade, a Cidade dos Pobres, a materialização no espaço físico da não-posse.**

Dentro desta chave, a disposição das pessoas pelo espaço seria condicionada pelas fontes de emprego, renda, e localização de equipamentos urbanos, além de sua capacidade financeira de permanecer em localizações valorizadas pelo mercado imobiliário. A cidade do Rio de Janeiro não se configura a partir de uma polarização, e sim de várias. Todos os bairros nobres da cidade possuem favelas ou áreas em situação de irregularidade no seu entorno. Diversos são os exemplos na literatura, de como os subúrbios, por exemplo, se constituíram no entorno das linhas férreas que, por sua vez, foram instaladas para escoar nossa incipiente produção industrial (ABREU, 1987). Também são muitos os exemplos de como a valorização

imobiliária tende a expelir a população despossuída, de determinadas localidades, como a “invenção da Zona Sul” demonstra muito bem na literatura (BENCHIMOL, 1990).

Além disso, não era raro que o poder público fornecesse subsídios às indústrias que construíssem habitações para seus empregados. A descentralização da cidade, é também acompanhada pela descentralização das fontes de renda. No entanto, é preciso chamar atenção ao problema que se incorre ao apenas considerar os aspectos econômicos do urbanismo. **Se assumirmos que o que se materializa no espaço é uma estrutura de produção capitalista, apenas, a única forma de mudar a lógica urbana seria através da mudança de modo de produção, ou em termos menos radicais, uma forma de planificação econômica que desconcentre a renda.** É isto que defende uma corrente mais radical do marxismo. A passagem do *valor de troca* para o *valor de uso*, assim como no comunismo, só seria possível com a superação do sistema capitalista. É evidente que nossa população desamparada não pode esperar por uma possível (e improvável) revolução econômica. Nossa constituição cidadã dissociou a renda dos indivíduos ao acesso a direitos. O problema reside no fato de que o saneamento básico não é reconhecido por nossa Carta Maior como um direito fundamental, por mais que se relacione com direitos que o são, como a saúde, por exemplo. É necessário, a despeito de qualquer mudança estrutural, que nossas políticas públicas atinjam o cerne do problema, que é econômico, mas não apenas. É preciso que se reivindique uma distribuição do orçamento público, dos investimentos públicos, a partir de uma lógica que visa integrar estas populações a uma **comunidade de direitos**.

## 6.2 A Produção Política da Cidade do Rio de Janeiro

Discorrer sobre como a cidade pode ser **politicamente produzida**, é basicamente explorar em que circunstâncias o Estado age como urbanizador. Historicamente, a cidade do Rio de Janeiro se configurou, até pelo menos a transposição da capital para Brasília, como centro político do país. Principalmente a partir da vinda da corte portuguesa, em 1808. Surge assim, a necessidade de “transformar a cidade” para que esta assumisse a aparência digna de uma realeza europeia. É daí que surgem as noções, e a necessidade de **modernizar** a cidade do

Rio de Janeiro. Onde uma das formas seria acabar com a imagem de “**cidade pestilenta**”.

Toda narrativa construída para os processos de segregação que partiram do Estado tinham como cerne a ideia de modernidade. De passar uma imagem de prosperidade para os possíveis parceiros comerciais internacionais, notadamente a Inglaterra. Se assumirmos que a transposição do Estado português trouxe consigo um tipo de arranjo institucional que confunde interesses privados e públicos, o interesse político descrito acima será travestido de interesse público, encontrando o amparo e o voluntarismo econômico dos capitalistas interessados na execução de serviços públicos, de obras públicas e no mercado imobiliário.

A concentração de renda, e de capital econômico em geral, se relaciona diretamente com a **concentração do capital político: as instituições do Estado e suas ações são e sempre foram mais acessíveis aos portadores de capital econômico (agentes do mercado imobiliária, especulativo e de setor de serviços e construção públicos) e aos operadores deste Estado, que alterna períodos de autoritarismo, e períodos de negligência com formas irregulares de ocupação do solo.**

Já foi citado nesta introdução, que o poder público tende a representar os interesses econômicos das empresas e agentes privados que possuem capitais, onde seu circuito de valorização está ligado à cidade (MARQUES, 2016). Para meu estudo de caso, o que se observa como grande argumento daqueles que defendem que os serviços urbanos devem estar inseridos em lógicas de mercado, é a noção de incapacidade do poder público de financiar políticas públicas que ataquem, de fato, o problema. O déficit orçamentário não é novidade, ainda mais para um serviço que apresenta taxas de coberturas preocupantes. Apesar da falta de autonomia municipal, que será tratada no próximo capítulo, caberá nesta seção, discorrer sobre como Estado atua na evolução urbana da cidade.

De novo, torna-se necessário recorrer a uma bibliografia mais clássica, tendo em vista sua grande riqueza. Em sua análise, que pode ser considerada economicista apesar da maestria, Maurício de Abreu (1987) parte de dois pressupostos de análise. O primeiro, considera que o Estado se alia mais às relações de capital do que de



trabalho; O segundo, aponta que as políticas públicas tendem a intensificar este processo, já que:

“Como reflexo dessa postura, as políticas, e investimentos públicos, associados ou não ao capital privado, têm privilegiado apenas os locais que asseguram retorno financeiro ao capital investido, ou seja, as áreas mais ricas da cidade.” (ABREU, 1987, p. 13).

Isto não quer dizer, que o poder público ignore as relações de trabalho, pelo contrário. A primeira tentativa de sanar os primeiros indícios de uma ocupação desregulada do solo urbano data de 1882. Com o primeiro decreto que visava através de subsídios a empresas, a construção de residências com condições mínimas de salubridade para seus operários.

O que importa realçar, é que, todo ganho social oriundo das políticas públicas urbanas **aparenta** ser um subproduto da satisfação primeira de interesses econômicos e políticos. Nesta medida, a Reforma Passos se constitui como marco de intervenção pública na vida cidadina:

“A reforma Passos foi também importante em três outros aspectos. Em primeiro lugar, ela representa um exemplo típico de como novos momentos de organização social determinam novas funções à cidade, muitas das quais só podem vir a ser exercidos mediante a eliminação de formas antigas e contraditórias ao novo movimento. Em segundo lugar, representa também o primeiro exemplo de intervenção estatal maciça sobre o urbano: reorganizado agora sob novas bases econômicas e ideológicas, que não mais condizia com a presença de pobres na área mais valorizada da cidade.” (ABREU, 1987, p. 63)

É importante salientar, que para o autor, o poder público, junto ao poder econômico, são os grandes responsáveis pela conformação da urbanidade. Abreu encara as intervenções como um processo só, já que em seguida, mobiliza duas ideias de intervenções de igual importância, representadas pelos planos de urbanismo Agache e Doxiadis, que carregam o nome de seus idealizadores. De todo modo, para o autor, o aspecto que se mantém uniforme, é a ideia de **segregação** que tais tentativas de intervenção carregavam:

“No que toca ao processo de estratificação social do espaço carioca, o plano Doxiadis pouco diferia do plano Agache. Pretendia

“remodelar” a cidade a partir de uma série de obras que afetariam (como afetaram) principalmente as populações mais pobres...É a partir dessa época, que a evolução da cidade retoma seu curso original baseado na separação de classes sociais no espaço...” (ABREU, 1987, p. 95)

Torna-se necessário realçar, que como demonstra Lícia Valladares (2000), os processos de remoções quase sempre eram acompanhados por ocupações irregulares. Não importa quantos cortiços e favelas fossem removidos pelo poder público. Seus moradores quase sempre buscavam outras localidades próximas a antiga e suas fontes de renda, basicamente o trabalho. **Logo, a ação do poder público teria um efeito duplo. Um ativo, movido pelas ações remocionistas que visavam valorizar as áreas habitáveis da cidade; e outro passivo, na medida em que era conivente com as formas de habitação em áreas consideradas inabitáveis.** Em verdade, como será demonstrado na seção que segue. A ideia de favela fora negada durante muito tempo. A maneira mais fácil de resolver *qualquer* problema é a simples negação de sua existência. O reconhecimento destas localidades pelo poder público só virá com o Código de Obras de 1937, quando este tipo de ocupação informal data do século anterior.

Desde então, a favela é considerada como um problema. Como um efeito perverso de nosso urbanismo, e será encarada pelo poder público de maneira ostensiva. As únicas situações em que sua população é tratada com alguma dignidade advém dos períodos democráticos onde o voto se apresenta como moeda de troca. Mas, como demonstrado muito bem pelos autores que seguem, carrega em si um modelo clientelista do poder público que é prejudicial à criação de uma necessária identidade coletiva. Não se trata de dizer, e eu nunca afirmaria isso, que a favela se constitui enquanto tal devido à **falta de capital social**, de associação entre seus moradores em função de interesses comum. O que posso afirmar com mais convicção, é que **as tentativas de acumular capital social na favela encontram extrema resistência do poder público, que na impossibilidade de cooptá-las, as reprimem ferozmente.** As favelas, nossa Cidade Informal, se constitui a partir de mecanismos econômicos e políticos que ao se concentrarem nas mãos de poucos, excluem da vida formal da cidade os despossuídos e mais, **os criminalizam.** Não possuir os capitais que constituem a Cidade Formal, coloca os despossuídos em relação de desprestígio com o poder público. Hoje, em 2019, o

que vejo é um total **não reconhecimento** dos habitantes destes locais como sujeitos de direitos. Sua segurança é descartada em operações policiais não inteligentes (para não dizer inconsequentes); seu direito à moradia é condicionado por um Mercado Imobiliário que encontra constante amparo estatal; e enfim, seu direito à saúde, representado pelo acesso a água e a esgoto tratado, é condicionado pelo voluntarismo político interessado em votos, e ancora a atividade econômica dos grupos organizados capazes de fazer seus interesses serem representados.

A seguir, abordarei como a coletividade da favela se constituiu, e como fora constantemente, desde sua criação, encarada como um problema, e reprimida pelo poder público.

### 6.3 A Produção Associativa da Favela

Ao leitor, este é um dos pontos críticos da teoria que estou tentando mobilizar. Os capítulos anteriores tentaram considerar de forma, primeiro abstrata, depois ilustrativa do pensamento brasileiro, como a tentativa de acumular capital social em nossa Sociedade Civil, ou seja, como a tentativa de constituição de uma identidade coletiva que paute o Interesse Público, encontrou a resistência do Estado e do Mercado, na busca de seus próprios interesses. A favela, por muito tempo não foi sequer reconhecida, mas quando o fora, assumiu um aspecto pejorativo. Era encarada como uma amálgama social, e seus moradores inspiravam medo. Lícia Valladares talvez seja o melhor exemplo a ser mobilizado nesta seção, pois quando da gênese das favelas, afirma que:

“Como comunidade organizada, tal espaço constitui-se um perigo, uma ameaça à ordem moral e à ordem social onde está inserida. Por suas regras próprias, por sua persistência em continuar favela, pela coesão entre seus moradores e por simbolizar, assim como Canudos, um espaço de resistência. ” (VALLADARES, 2000, p.12)

A citação soa incrivelmente assustadora, por sua pontualidade. Os despossuídos que se alocavam neste tipo de ocupação eram encarados como inimigos do poder público e econômico, tendo em vista que sua coesão poderia levar a formas de agitação que poderiam ser capazes de questionar a ordem das coisas que os colocava neste regime. A autora demonstra muito bem como as primeiras favelas surgem em decorrência da extinção dos cortiços na região central. E aí está uma grande questão:

os cortiços já eram considerados, antes das favelas, como uma doença social, lócus da peste e da insalubridade. As ações “sanitaristas” do poder público tinham como alvo uma população bem **específica**, estratificada a partir da renda, e também pela cor de pele. Afinal, nossa transição malsucedida do regime escravista para o assalariado, fez com que a maioria das pessoas que só possuíam sua força de trabalho, possuísem em comum, uma cor de pele específica. **Logo, se o tipo de habitação é condicionado pela renda, e a renda em grande medida era condicionada pela cor de pele, a principal população das formas incipientes de “habitação insalubre” era composta em sua maioria por negros. Se assumirmos que um dos desdobramentos da extinção dos cortiços é ocupação das favelas, logo a população favelada é majoritariamente composta por negros, que ao terem sua forma de habitação criminalizada, carregam na cor da pele o estigma da pobreza, e consequente ausência de direitos. Eis o início da criminalização da pobreza, que é resultado de nossa produção espacial.**

Nesta medida, toda organização da sociedade civil em situação de favela era encarada como uma organização criminosa, uma ameaça ao poder público e a sua formalidade:

“Um universo exótico meio a uma pobreza originalmente concentrada no centro da cidade, em cortiços e outras modalidades de habitações coletivas, prolongava-se agora morro acima, ameaçando o resto da cidade. ” (VALLADARES, 2000, p. 12).

Vale ressaltar, que na obra desta autora pioneira no estudo de favelas, também estão presentes indícios da conciliação entre interesses econômicos e políticos na “questão favela”, que ao encontrar a atenção do poder público:

“A campanha contra a favela, promovida no interior de uma luta mais abrangente pela remodelação do Rio de Janeiro, parece ter sido programada e conduzida com sucesso, respaldada pelo Rotary Club do Rio de Janeiro, uma das associações profissionais da elite do empresariado carioca. ” (VALLADARES, 2000, p. 15).

As observações de Valladares também encontram eco na produção de Abreu (2000), em obra que data do mesmo ano, também sobre o surgimento e expansão das favelas. O autor aponta como o poder público fora um dos responsáveis pelo surgimento das favelas e sua criminalização:

“Com o advento da reforma urbana, o déficit habitacional que já era grande na cidade, aumentou ainda mais. Sob a ação conjunta da Prefeitura (que alargava ruas e abria novas avenidas) e do governo federal que construía o porto do Rio de Janeiro e seus eixos viários complementares e movia intensa campanha de controle do mosquito transmissor de febre amarela, investindo com furor sobre habitações coletivas, a cidade viu desaparecer, em curto espaço de tempo, boa parcela do seu parque construído. ” (ABREU, 2000, p. 37)

O Poder público era legalmente responsável por “sanar” o “problema favela” e quando o fez, não raro cooptou os interesses de seus moradores, e constrangeu suas formas de associação. Apesar de ser reconhecida em 1937, a primeira medida pública ostensiva para tentar sanar a questão habitacional, e consequente formalização destas áreas veio apenas em 1942, com o programa de Parques Proletários. Aqui, a contribuição de Marcelo Burgos se torna necessária:

“E não foi por falta de vontade política que o problema favela deixou de ser resolvido: o que o exame dessas intervenções públicas em favela autoriza a concluir é que o obstáculo central à sua solução foi a interrupção, pelo regime militar, da luta democratizante que vinha sendo desenvolvida por organizações de favelas entre os anos 50 e início dos 60. Como é sabido, a modernização conservadora promovida no período militar dispensou esforços no sentido de abolir a luta por direitos dos excluídos da ordem social e política. ” (BURGOS, 2006, pp. 25-26)

O autor, em obra que irá analisar o histórico de intervenções públicas nas favelas da cidade do Rio de Janeiro, discorre sobre como a favela passa a se inserir no universo social. Como a Cidade Informal é compreendida pelas instituições da Cidade Formal, tendo em vista que apesar de alguns casos exitosos, o poder público nunca possuiu como foco a integração, que para além de urbanística, também integrasse politicamente as populações destas regiões: “Assim, mais do que o déficit de direitos sociais são os déficits de direitos civis e políticos que permanecem como principais obstáculos à integração da cidade...” (BURGOS, 2006, p. 26).

Nesta mesma medida, o que é brilhante desta obra, e serve bem ao meu argumento, é a noção de que “o problema favela” não é originado pela postulação

(expressão de civilidade) de seus moradores, e sim pelo incômodo que esta gerava no resto da sociedade. Este fato desencadeou formas de associações de moradores de favelas, que buscavam alguma forma de resistência perante o poder público: “Como se vê, despertados pela intervenção do poder público e ante a ameaça de perderem suas casas e suas redes sociais pelo deslocamento forçado, os moradores das favelas começaram a constituir-se em ator político.” (BURGOS, 2006, p. 29). Logo, as primeiras associações de moradores, que tentaram pautar um interesse comum começam, destarte, a ser cooptadas, inicialmente pela figura da Igreja, e sua fundação Leão XIII, em seguida pelo próprio poder público, já que:

“...a moeda de troca da promessa de urbanização é o controle político das associações pelo Estado, arranjo que deveria criar cumplicidade entre as lideranças locais e o poder público, situação favorecida pelo fato de que o Estado optara por iniciar seu trabalho em favelas que ainda não estavam politicamente organizadas. Em suma, no lugar da estratégia católica de formas lideranças tradicionais, o Estado oferece uma alternativa com resultados mais imediatos – a cooptação das lideranças.” (BURGOS, 2006, p. 33).

Este fato é importante, pois o nível de associação (de acumulo de capital social) entre sujeitos em situação de favela se desenvolvera a certo ponto, que se institucionalizou em uma federação (a FAFEG) com acesso direto ao Estado. Houve de fato uma tentativa forte da constituição de uma identidade coletiva postuladora de direitos na figura do *favelado*. Tal identidade por algum tempo obteve algum êxito, porém todo e qualquer ganho desta luta coletiva se apresentou como subproduto da satisfação de interesses políticos ou econômicos. São diversos os exemplos mobilizados pelo autor que demonstram como as favelas podem representar uma **produção associativa do espaço** na medida em que houveram tentativas de inserir as associações de moradores nas obras de regularização urbanística. No entanto, a construção desta coletividade sempre encontrou mais entraves do que estímulos, onde os “mutirões” que eram realizados para obras públicas, aparentam ser fomentados pelo Estado, não enquanto disseminação de civilidade, e sim como “opção mais barata” para a prestação de um serviço necessário à urbanidade.

Apesar de se constituir enquanto sujeito coletivo, o *favelado* teve sua capacidade de pressionar o Estado minada pelo próprio poder público, que ao perceber sua

capacidade de associação, volta a encarar a favela como um problema social, promovendo sua remoção.

Com o avançar da história, a ausência do poder público nestas localidades acaba por gerar formas locais de dominação. A *territorialização* das favelas como locais apartados da Cidade Formal, acarreta também numa forma de organização social que além de ser constrangida pelos poderes oficiais, também o é pelos poderes locais:

“Os constrangimentos que esses poderes paralelos (ao estado) impõem às organizações políticas locais, inclusive com o assassinato de muitas de suas lideranças, dão prosseguimento ao terror policialesco antes imposto pelo Estado.” (BURGOS, 2006, p. 44).

O “problema”, portanto, se complexifica de uma forma assustadora. Pois essa população, que precisa ser reconhecida como um sujeito dentro de uma comunidade de despossuídos que necessitam de amparo público para ter acesso a direitos, se vê espremida entre um Estado que constantemente lhe criminaliza, e um poder paralelo que em alguma medida **justifica** a criminalização proveniente do poder público, dentro da narrativa de segurança pública que atualmente assombra nossa cidade.

## 6.4 Conclusão

O que se depreende da reflexão empregada até aqui é que toda tentativa de produção associativa do espaço dentro de favelas, ou fora estimulada enquanto interesse político e econômico, ou fora prontamente combatida enquanto mazela social.

Torna-se evidente que se o poder público falhou miseravelmente em conciliar o crescimento do tecido urbano com os devidos serviços de infraestrutura, também falhou amargamente em conciliar a expansão do tecido urbano com o **alargamento da comunidade cívica postuladora de direitos**. E é daí que vem o termo “Cidade Escassa”, conceituado por Maria Alice Rezende de Carvalho:

“A expressão ‘cidade escassa’ refere-se a isto, ou seja, à dimensão residual da cidadania, e, portanto, à sua parca competência para articular os apetites sociais à vida política organizada – isto que, no mundo das ideias políticas, caracteriza-se ‘cidade liberal-democrática’” (CARVALHO, 1995, p.4).

Dentro de meu argumento, gostaria de chamar a atenção para o fato de que a Cidade Escassa só poderia ser fruto de nossa modernização **conservadora**, que transportou para a modernidade aspectos tradicionais da sociedade brasileira, como a noção confusa de interesse público, a predominância dos interesses econômicos e políticos, e pela frequente cooptação dos interesses associativos. Estado e Mercado sempre preponderaram à Sociedade Civil, e este aspecto se mantém inalterado. É daí que surge o conflito entre Cidade Formal e Cidade Informal, que as políticas urbanas de meu estudo de caso deveriam resolver, pois historicamente:

“Uma cidade pequena, do ponto de vista político, quando não consegue prover de cidadania as grandes massas, isto é, não consegue contê-las sob sua lei e guarda. Um teto, trabalho, saúde e educação são bens de cidadania porque a sua provisão tem a finalidade de garantir que os segmentos mais pobres da população possam se manter autônomos, ou se tornar libertos, das inúmeras redes de subordinação pessoal que se encontram presentes na base da sociedade carioca – as da contravenção, do crime organizado, das máquinas partidárias clientelistas, das igrejas, das entidades assistencialistas, etc.. ”  
(CARVALHO, 1995, p. 5)

Nesta medida, a Cidade Formal e a Cidade Informal, são partes de um todo, que é nossa cidade moderna, que conserva em sua essência os conflitos de nosso Brasil pré-moderno, que tende a cooptar os interesses e subordinar indivíduos. Ou às relações de mercado, ou à um poder político auto interessado. Se pudermos assumir, que a falta de uma identidade coletiva forte e “civilizada” é uma das principais causas da tensão observada, **nossas políticas urbanas, para tentar sanar o problema da informalidade, deveriam encarar a integração urbana a partir da lógica da cidadania, como provisão de direitos**. Porém, é necessário que a sociedade civil se organize de forma poderosa para contestar as formas pelas quais os investimentos públicos são formulados e implementados, já que como demonstrado, uma das características de nossa sociedade é a preponderância dos interesses econômicos e políticos, a despeito de uma cidadania que nunca se constituiu efetivamente entre nós:

*“O indivíduo de notação liberal clássico, cindido entre o interesse individual e o coletivo, entre sua identidade bruta, como ser privatista e acumulador, e sua identidade equilibrada e universal como*



*cidadão, nunca se constituiu fortemente entre nós. ”* (CARVALHO, 1995, p. 6).

Nossa modernização exclui os despossuídos dos capitais que geram o urbano, para situações de informalidade, constantemente criminalizados e preteridos pelo poder público. O capítulo que segue demonstrará como a política de saneamento básico empregada na AP-5 reproduz a associação entre interesses proposta até aqui, e não é dotada de um caráter de cidadania, apesar dos diversos instrumentos legais que visam a garantia do interesse público. Mais uma vez, os moradores de favela são subjugados pelos interesses do Mercado e do Estado.

## 7. Nó D'Água: Conflito de Interesses nas políticas de saneamento básico do Rio de Janeiro

“O acesso aos serviços é fortemente desigual. Muitas áreas ocupadas por população de baixa renda sofrem com o abastecimento de água intermitente; os sistemas de coleta de esgoto são inexistentes em extensas áreas da cidade, como na Zona Oeste do município (AP-5), onde predominam moradores de baixa e média renda. O índice de tratamento de esgoto é baixo, com comprometimento da qualidade das águas e rios, lagoas e praias da cidade.” (BRITTO, 2012, p.63)

Gostaria de iniciar este capítulo reconhecendo as limitações da análise que segue. Tratar de investimentos públicos, e de finanças públicas em geral, foge à minha alçada enquanto Cientista Social em função da especificidade da matéria. Apesar das informações públicas existirem, tratá-las se apresenta como um desafio. Por isso optei metodologicamente por explorar como o problema sanitário se constitui enquanto falha urbanística e social, que trata a questão unicamente através de suas faces econômicas e política institucional. Por isso, buscarei apontar como a solução proposta falha em captar os anseios da população alvo. Não pretendo demonstrar fatos, já que meus pares mais especializados no tema possuem os recursos necessários para questionar qualquer afirmação empírica que eu me preste a realizar. Para além da empiria, gostaria de demonstrar os **indícios** que a meu ver, sugerem que as populações que habitam em favelas se encontram, no modelo de gestão empregado, desamparadas. Já que os investimentos públicos assumem nítido caráter mercadológico. Isto porque **os investimentos na AP-5 priorizam as áreas de loteamento irregular e visam integrar a cidade, mercadologicamente, ao serviço de esgotamento sanitário, a despeito das populações situadas em favelas, que tiveram o investimento público suspenso.**

Falar em Nó D'água, quer dizer que a gestão da cidade, principalmente com relação ao saneamento básico e recursos hídricos, deve se dar de maneira **integrada**. Já que o problema, além de depender de diversas competências, se configura econômica, política e socialmente. Além dos aspectos técnicos com relação a prestação do serviço, que deve englobar vários tipos de obras de infraestrutura, além da regularização urbanística das favelas.

O problema reside no fato de que esta necessidade de integração, acabou por reafirmar uma política de conciliação entre interesses econômicos e políticos. Nesta chave, **o programa Bairro Maravilha Oeste**, representa interesses políticos de garantir votos numa região muito populosa da cidade, onde a regularização, e requalificação urbana se apresenta como subproduto; do mesmo modo, **o Contrato de Concessão de Esgotamento Sanitário da AP-5**, representa os interesses econômicos da iniciativa privada interessada no recolhimento de tarifas; onde o **Morar Carioca**, programa de reassentamento e integração de favelas, que se apresenta como condição para a atuação da concessionária, fora completamente **abandonado ainda em seus estágios iniciais**. Nesta medida, demonstrarei como a execução do “Bairro Maravilha Oeste” junto ao contrato de concessão, **representa a conciliação de interesses políticos e econômicos, onde o interesse público dos moradores de favelas, representado pelo “Morar Carioca”, é, mais uma vez, preterido em função dos dois primeiros, reafirmando a lógica histórica de nosso urbanismo, apesar dos instrumentos legais e institucionais que visam a garantia do interesse público e de princípios de universalidade, já que: “a política municipal de saneamento vem se desenvolvendo sem controle social, orientada por um Plano Municipal frágil que não contempla esses princípios.”** (BRITTO, 2012, p. 63).

Logo, a análise que segue mobilizará, primeiro os instrumentos que possibilitaram a formulação e implementação das políticas e suas prerrogativas com relação a garantia do interesse público, em seguida, uma breve análise da execução orçamentária, buscando **indícios**, de que a longo prazo o serviço de saneamento básico será ainda menos universal, tendo em vista que, apesar de ter como alvo uma parte da cidade que possui o maior número de loteamentos irregulares, **a tentativa de regularização e integração proposta tende a afirmar a oposição entre Cidade Formal e Informal, já que exclui as favelas dos investimentos públicos, reproduzindo portanto, o modelo que é histórico e característico de nossa modernização.**

### 7.1 Lei Federal 11.445 de 2007

Este instrumento jurídico é muito relevante para a análise pois busca sanar um problema observado na literatura conveniente. Qual seja a confusão nas atribuições

de competências dos serviços de saneamento básico (LEONETI *et al*, 2011). A Constituição Federal de 1988 não deixa claro se os serviços deveriam ficar a encargo exclusivo dos Poderes Executivos Municipais ou se poderiam ser de competência dos Estados. Logo, esta lei que ficou conhecida como **marco regulatório do saneamento básico** visa resolver esta questão. Para o meu caso, ela é relevante por diversos motivos.

Primeiro, porque delimita o que constitui de fato o serviço de saneamento básico em seu artigo 2º como:

“I-A - saneamento básico - conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de:

a) abastecimento de água potável, constituído pelas atividades, pela disponibilização, pela manutenção, pela infraestrutura e pelas instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e os seus instrumentos de medição;

b) esgotamento sanitário, constituído pelas atividades, pela disponibilização e pela manutenção de infraestrutura e das instalações operacionais de coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até a sua destinação final para a produção de água de reuso ou o seu lançamento final no meio ambiente;

c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, constituídos pelas atividades, pela infraestrutura e pelas instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos domiciliares e dos resíduos de limpeza urbanas; e

d) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas, constituídos pelas atividades, pela infraestrutura e pelas instalações operacionais de drenagem de águas pluviais, de transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas, contempladas a limpeza e a fiscalização preventiva das redes” (BRASIL, 2007).

Em seguida, pois estabelece em seu artigo 8º que “Municípios e o Distrito Federal são os titulares dos serviços de saneamento básico” (BRASIL, 2007). E por fim, porque estabelece as **condições** nas quais o serviço poderá ser delegado à iniciativa privada, procedimento que deverá ser regido pela lógica da universalização, prevendo, além disso, a obrigatoriedade da **participação da população**, primando-se por formas de controle social.

Este assunto, de cunho jurídico, pode ser abordado sociologicamente a partir da já citada e interessante perspectiva empregada por Nonet e Selznick (2010). Os autores, em obra célebre, tipificam as formas que o direito assumiu em sua relação com o Estado e a Sociedade Civil. Deste modo, analisam como o **direito repressivo**, característico dos Estados pré-modernos que apresentavam sua razão na manutenção (a qualquer custo) da segurança de seus cidadãos, se transforma. Num tipo weberiano por excelência, que ao responder aos princípios da razão moderna, intenta ser impessoal, universal, regido por procedimentos racionais<sup>26</sup>. Nos termos dos escritores, o direito hobbesiano, repressivo, se transforma no direito weberiano, **autônomo**, e por isso, auto referido. Tal constatação tornaria o direito imune a um tipo de **responsividade** para com a sociedade civil, já que ao se basear em si mesmo, ficaria também concentrado nas mãos daqueles que regem as burocracias e seus processos. Seriam mais acessíveis aos grupos econômicos que por seu capital econômico e capacidade de associação, possuiriam mais poder para pressionar o capital político. Portanto, os autores chegam à conclusão sobre a necessidade de evoluirmos para um tipo de direito responsivo, que deva satisfações de seu exercício à sociedade que é regida. Neste sentido, o direito se tornaria um **instrumento da cidadania**, que é justamente o que a lei 11.445 de 2007 tenta estabelecer.

O que quero dizer, é que a Lei Federal 11.445 de 2007 versa sobre a participação da sociedade civil de forma ativa na elaboração das políticas urbanas em questão. No entanto, como dito na revisão bibliográfica, o acesso a capital político (instituições do Estado e suas burocracias) se relaciona com a capacidade organizativa da sociedade para participar destas instituições, uma forma de associativismo que chamo de **capital social**. A política de saneamento básico empregada é resultado de extenso processo legislativo, que envolve as três instâncias do Poder Executivo (municipal, estadual e federal) e órgãos do judiciário. Culminando numa legislação que, não apenas versa sobre as atribuições de competências executivas dos serviços de saneamento básico, como também instaura os mecanismos pelos quais a sociedade civil poderá e deverá intervir. No

---

<sup>26</sup> Trata-se do universalismo de procedimentos, tipo ideal de burocracia que segundo Azevedo et al (2009) se desenvolveu de forma incompleta tendo em vista a permanência de relações corporativistas e clientelistas.

entanto, como argumentado, a existência dessas instituições, num contexto de concentração de capitais, não garante que a participação da sociedade civil aja de forma a garantir a execução dos **interesses comuns (público)**.

Do ponto de vista do interesse público, portanto, o arranjo legislativo que embasa a concessão apresenta em seu corpo legal, os instrumentos que visam garanti-lo. No entanto, deve se ressaltar o aspecto formalista desta garantia. A existência de capital político que garanta o interesse da sociedade depende, obviamente, da capacidade que a Sociedade Civil possui ou não, de fazê-lo valer de fato. É evidente que a existência de leis não garante, em si, sua fiel execução. Se considerarmos que a evolução legislativa que embasa a concessão, é mais acessível aos políticos e operadores do mercado que possuem capital para acessá-la, é de se esperar que hajam deturpações em sua execução.

Logo, é necessário que a população residente de favelas, se organize e, apesar de não ter mais de lutar pela formalização de seus direitos, reivindicuem sua real implementação, tendo em vista que

“...as populações residentes em áreas de proteção ambiental e em áreas invadidas estão fora dos investimentos públicos de saneamento. Ora, grande parte das favelas da AP 5 apresentam essas condições. O atendimento de favelas e loteamentos irregulares está vinculado à conclusão de projetos de urbanização, a ser realizado pelo programa Morar Carioca, programa da prefeitura de urbanização de favela, até 2020. Mais uma vez, os moradores desse tipo de ocupação estarão excluídos dos direitos aos serviços.” (BRITTO, 2012, p. 70)

A tabela abaixo demonstra como a evolução legislativa teve de contar com intensa mobilização política, já que envolve as três esferas do executivo:

Tabela 1: Evolução Legislativa para a concessão do serviço de esgotamento sanitário na cidade do Rio de Janeiro

<b>Norma/ Instrumento</b>	<b>Ano</b>	<b>Resumo</b>
Decreto Estadual 553	1973	Aprova o regulamento dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário

		do Estado do Rio de Janeiro, a cargo da CEDAE.
Constituição Federal	1988	Atribui as competências pelo serviço de forma abrangente, apontando para a necessidade de articulação entre União, Estado e Município.
Lei Estadual Complementar 87	1997	Dispõe sobre a região metropolitana do Rio de Janeiro, sua composição e gestão
Lei Estadual Ordinária 2869	1997	Regulamenta a prestação de serviços públicos comuns aos municípios sob a titularidade do Estado, dentre eles o saneamento.
ADI 1842	2004	Movida pelo PDT do Rio de Janeiro, apontando a inconstitucionalidade de apenas um estado da federação ser titular de um serviço que contempla diversos municípios.
Lei Federal 11.445	2007	Regulamenta as previsões constitucionais e estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico.
Termo de Reconhecimento Recíproco de direitos e obrigações	2007	Define as atribuições cabíveis entre CEDAE, Estado do Rio de Janeiro e Município do Rio de Janeiro.
Lei Estadual 6.000	2011	Autoriza o poder executivo estadual a celebrar convênio com o município do Rio de Janeiro com a finalidade de estabelecer e regulamentar a gestão associada dos serviços públicos de esgotamento sanitário na região da AP-5
Lei Municipal 5.290	2011	Autoriza o poder executivo municipal a celebrar convênio de cooperação com o Governo do Estado do Rio de Janeiro em

		matéria de serviços de esgotamento sanitário da AP-5.
Contrato de Interdependência	2011	Regula os direitos e obrigações das Partes em relação as atividades de gestão comercial e atividades operacionais, que serão realizadas de forma interdependente.

Fonte: (elaboração própria)

## 7.2 Plano Diretor Municipal de 2011

O Plano Diretor consiste numa Lei Municipal que estabelece os parâmetros nos quais as políticas urbanas serão formuladas e implementadas. É interessante ressaltar que o plano se presta a ser **sustentável**. Ou seja, possui como foco a noção da necessidade de se aplicar um modelo de planejamento urbano que seja sustentável econômica e ambientalmente. O objetivo principal reside na orientação às políticas públicas sobre os ideais de cidade a serem almejados, prezando pela sustentabilidade e inclusão social.

Para fins desta análise, o plano estabelece em seu artigo 2º como princípios: “desenvolvimento sustentável; função social da propriedade; e universalização de acesso à infraestrutura e os serviços urbanos (PCRJ, 2011).

Seguindo a lógica da seção anterior, o Plano Diretor Sustentável de 2011 estabelece uma série de mecanismos institucionais, que no rigor da palavra, devem responder ao conjunto da sociedade, e não a interesses unicamente privados. É evidente, que um regimento não torna o Estado, e no caso, o município, imune às pressões econômicas e políticas que já existem, onde, tampouco é capaz de gerar a partir de si, o associativismo civil necessário à garantia do interesse público. O que se observa no Plano, em verdade, é a idealização de um tipo de cidade a ser alcançada. Que seria fruto da integração das áreas informais, assim como a requalificação de áreas degradadas.

Este problema (a idealização) é constatado pela literatura que trata das noções de **planejamento urbano**, em seus contextos. Como dito, a elaboração do plano se dá quando a cidade do Rio de Janeiro já tinha sido nomeada para sediar as olimpíadas de 2016, desta maneira, tal regimento deve ser encarado com relação à conjuntura a qual está inserido.



Ao tratar das formas que a ideia de planejamento urbano já assumiu, Otília Arantes (2002) chama à atenção para algumas questões. Na realidade, a autora está preocupada em demonstrar como a noção de Modernidade, se traduziu em **modelos de cidade (ou tipos ideais)**. Desta forma o que ela observa atualmente são planos onde:

“...o novo planejamento urbano, dito estratégico, que se pretende novo ao menos em relação às intervenções pontuais do período anterior, e contrastante, por desenterrar e pelo menos reabilitar uma expressão derivada da falida ‘ideologia do plano’, não só relançou como manteve o foco na alegada dimensão cultural do impulso dito historicista do paradigma prevalecente durante a fase de reação ao naufrágio histórico do Movimento Moderno” (ARANTES, 2002, p.13).

Tal dimensão cultural remete às formas pelas quais as intervenções urbanas foram planejadas e realizadas a partir da construção de **narrativas** que justificavam as ações do Estado. Mais de uma vez, na história da cidade do Rio de Janeiro, a narrativa do “moderno” frente ao “atraso” pautou intervenções urbanas de diversos tipos. Mais precisamente, as de Pereira Passos, que em nome da modernidade, e da construção de uma **imagem** desejada, conformou o espaço urbano carioca (BENCHIMOL, 1990) de forma autoritária.

Arantes (2002) chama à atenção para as formas que tal construção da imagem da cidade se relaciona com interesses de mercado e interesses políticos:

“Como a própria terminologia corrente já indica, estamos diante de políticas de image-making, na mais trivial acepção marqueteira da expressão, pois quem diz image-making está pensando, queira ou não, em políticas business-oriented, para não falar em Market-friendly” (ARANTES, 2002, p.14).

Não me interessa demonstrar neste trabalho, quais são os tipos de cidade desenvolvidos no debate entre planejadores, urbanistas e arquitetos. O que me vale ao argumento é a noção de **como um instrumento como o Plano Diretor se relaciona com os interesses daqueles que portam os capitais necessários para condicionar a sua execução**. Neste caso, a literatura constata grande influência de fatores econômicos e políticos na evolução da cidade, na medida em que “o

planejador foi-se confundindo cada vez mais com o seu tradicional adversário, o empreendedor” (ARANTES, 2002, p. 21).

Não se trata de demonizar o aspecto empreendedor, direito de todo e qualquer cidadão. O que importa é constatar como os empreendimentos se relacionam com os poderes públicos e encontram respaldo nestes.

Abranches (1985), já observava como os interesses particulares (e econômicos) procuram respaldo do Estado de forma a garantir uma socialização dos riscos e privatização dos lucros, já que:

“As políticas governamentais passaram a ser formuladas e implementadas como decisões privativas da burocracia e daqueles segmentos da sociedade que obtinham acesso privilegiado aos gabinetes do poder” (ABRANCHES, 1985, p.12).

Em seu encontro, Di Pietro (1996) discute sobre como as Parcerias Público-Privadas representam uma tentativa do empreendedor de serviços públicos de fugir ao direito público, que apresenta como dito anteriormente, uma legalidade que condiciona a ação do concessionário à letra fria da lei.

Desta maneira, voltando ao argumento de Arantes (2002), a autora identifica que a **narrativa** que regeria o planejamento urbano atualmente seria orientada pelo mercado e pelos grupos politicamente interessados. Onde a ideia de planejamento estaria extremamente atrelada a noção **econômica** de crescimento. Desta forma, observamos o já comentado entrelaçamento de relações econômicas e políticas na produção do espaço urbano. Já que, segundo a autora, o que se observa é um cenário onde

“...uma nova e radical elite financeira tomava efetivamente posse da cidade, liderando uma coalização pró-crescimento que habilmente manipulou o apoio público e combinou fundos federais e privados para promover uma urbanização comercial em grande escala” (ARANTES, 2002, p. 24).

Eis um exemplo, a partir da ideia de planejamento urbano, onde a associação entre capitais políticos e econômicos preterem o interesse público de universalização já que a ideia da cidade como crescimento econômico remete à

“...a ideia de cidade como growthmachine pode ser assim resumida: coalizões de elite centradas na propriedade imobiliária e seus derivados, mais uma legião de profissionais caudatários de um amplo arco de negócios decorrentes das possibilidades econômicas dos lugares, conformam as políticas urbanas à medida que dão livre curso ao seu propósito de expandir a economia local e aumentar a riqueza” (ARANTES, 2002, p.27).

Logo, é necessário, para além da leitura simples dos **diagnósticos** propostos pelo plano, que retratam bem os problemas da cidade e apontam como resolvê-los, avaliar em que medida a formulação e a implementação das políticas urbanas seguem uma lógica pautada pelo interesse público, para em seguida cruzar com os valores orçamentários direcionados para cada política urbana mobilizada, sendo necessário considerar em que medida são executadas para satisfazer a demanda de grupos que como observado por Abranches:

“Instalou-se, em todas as ações de governo, uma lógica política baseada no privilégio e na privatização das atividades públicas. O que significa isso? Significa, em primeiro lugar, que o atendimento de demandas sociais não se fez com base no princípio dos direitos dos cidadãos e não se realiza através de mecanismos abertos e diversificados de representação” (ABRANCHES, 1985, p.12)

Partindo desse embate inerente ao planejamento urbano, qual seja a necessidade de garantir a execução do interesse público dos cidadãos mais carentes de serviços urbanos, a despeito dos interesses privados que possuem os meios para acessar os recursos públicos. Posso agora falar sobre um aspecto formal do plano.

Como dito, tipifica-se as áreas de intervenção urbana dentro da AP-5 entre diversos tipos, a depender do tipo de intervenção necessitada. Para a minha análise, considero as Áreas de Especial Interesse Social (AEIS), que são delimitadas no artigo 70 da seguinte maneira:

“II. Área de Especial Interesse Social – AEIS é aquela destinada a Programas Habitacionais de Interesse Social – HIS, destinados prioritariamente a famílias de renda igual ou inferior a seis salários mínimos, de promoção pública ou a ela vinculada, admitindo-se usos de caráter local complementares ao residencial, tais como comércio, equipamentos comunitários de educação e saúde e áreas de esporte e lazer abrangendo as seguintes modalidades: a) AEIS 1, caracterizada

por: I. Áreas ocupadas por favelas e loteamentos irregulares; II. Conjuntos habitacionais de promoção pública de interesse social e em estado de degradação; b) AEIS 2, caracterizada por: I. imóveis não edificadas, não utilizados e subutilizados em áreas infraestruturadas” (Lei Complementar 111, Poder Executivo Municipal, 2011).

A questão que fica a partir da definição é qual área terá prioridade do poder público em sua alocação de recursos, as favelas ou os loteamentos irregulares. Ademais, se considerarmos que, segundo o relatório das A.E.I.S realizados pela Secretaria Municipal de Urbanismo:

“A definição das Áreas de Especial Interesse Social- A.E.I.S. é um dos principais instrumentos urbanísticos no âmbito da política habitacional municipal que visa garantir a destinação de locais destinados à promoção e produção de habitação social, à alocação de investimentos públicos em obras de urbanização e a eliminação das áreas de risco, e à elaboração de planos de regularização urbanística e fundiária na Cidade” (SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO, ANO, p.4).

Logo, em um cenário de disputa frequente por recursos públicos, questiona-se que tipo de serviço, e que tipo de localidade, terá preferência na implementação das políticas urbanas. Torna-se necessário avaliar, se existe na execução do plano, um **conflito de interesses públicos e privados** que condicionam em alguma medida a maneira como as intervenções são feitas. Não possuo interesse em apontar problemas de ordem criminal<sup>27</sup>, valho-me de argumentos de cunho sociológico, que apontam que mesmo se considerarmos o Plano Diretor de 2011 como um instrumento em prol da regularização urbana carioca. Prezando-se por um desenvolvimento sustentável e integrador, a execução dos ideais propostos deverá ser cruzada com a execução orçamentária, para podermos avaliar o que de fato tende a se materializar no espaço físico. Como mencionado anteriormente, não possuo os instrumentos analíticos necessário para realizar uma análise de impacto, porém,

<sup>27</sup> Infelizmente, o período que esta dissertação abrange é marcado por uma série de escândalos de corrupção envolvendo órgãos públicos e prestadores de serviços de infraestrutura urbana em geral, mais precisamente de construção civil. Uma análise que fosse neste sentido constataria a partir do banco de dados mobilizado neste trabalho, a presença de diversas empresas que estão respondendo judicialmente por crimes contra o erário público e o devido processo de concorrência pública. Não é este o foco aqui. O que interessa é ver a partir da implementação do orçamento destinado a cada política, qual possui mais relevância na execução realizada pelo município.

acredito que ao mapear **todos** os contratos firmados e valores pagos por **cada secretaria municipal** responsável pelas políticas em questão, poderei demonstrar como existem **indícios** de que a prerrogativa pertence aos contratos que se relacionam mais com a atividade econômica exercida pela concessionária do serviço de esgotamento da AP-5, do que os serviços de estruturação urbana e regularização fundiária que permitiria uma real integração da cidade. Em outras palavras, o banco de dados conta com **todos** os contratos firmados por cada secretaria municipal relevante (Obras e Habitação). Dentro deste banco, irei demonstrar quanto foi direcionado para a Área de Planejamento 5 em cada pasta. Logo, uma breve exposição sobre a área de intervenção é necessária.

### **7.3 A área de Planejamento 5 e a Concessão do serviço de esgotamento sanitário**

Seguindo com a exposição, a área de intervenção urbana que será analisada foi constituída (na realidade já existia, de forma que foi reafirmada) a partir do Plano Diretor de 2011 da cidade do Rio de Janeiro. O plano divide a cidade administrativamente, onde os órgãos responsáveis realizam diagnósticos dos problemas e possíveis soluções urbanas a serem empregadas. Gostaria de demonstrar que a AP-5 se constitui como um lugar inicialmente problemático para a delegação do serviço de esgotamento sanitário. Pelos motivos que seguem.

A partir do último plano diretor da cidade, instituído pela Lei Municipal Complementar Nº 111 de 1 de fevereiro de 2011, o território do Rio de Janeiro foi dividido em cinco áreas de planejamento que compreendem todos os bairros do município onde cada uma, por sua vez, é integrada por regiões administrativas que comportam os bairros da cidade. Em estudo realizado pelo Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos (IPP), demonstra-se uma série de dados relacionando os censos do IBGE de 2000 e 2010, apontando algumas informações de extrema relevância no tocante ao problema desta análise.

Cavallieri e Vidal (2012) mobilizam alguns fatos que devem ser levados em consideração. O primeiro é de que a AP-5 e seus vinte e um bairros comportavam em 2010, 1.704.773 habitantes (CAVALLIERI & VIAL, 2012, p.5). Número que representava um pouco mais de um sexto da população total do Rio de Janeiro daquele ano. Sendo assim, a AP-5 se configura como a segunda área mais populosa

da cidade carioca, ficando atrás somente da AP-3, que compreende a zona norte e possuía à época, aproximadamente 2.400.000 habitantes. O segundo ponto reside na constatação de que é justamente na AP 5 que ocorre o maior adensamento populacional em regiões qualificadas como de Especial Interesse Social, por suas condições de habitação e infraestrutura (CAVALLIERI & VIAL, 2012, p.12). Ou seja, a AP-5 é a região da cidade com maior incidência de loteamentos irregulares, e apresenta, em números relativos e absolutos, o maior crescimento de favelas.

O exposto acima encontra eco no diagnóstico realizado pela Secretaria Municipal de Urbanismo em estudo próprio, onde se constatou, em 2014, que:

“Atualmente o maior número de A.E.I.S. encontra-se na região que possui um dos maiores índices de crescimento populacional nas últimas décadas – a AP5, apesar da ainda insuficiência de infraestrutura e saneamento ambiental, existência de áreas impróprias e de preservação ambiental. Na AP 5, região Oeste da cidade, encontramos o maior número de loteamentos irregulares e clandestinos. ”  
(SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO, 2014, p.42).

Eis o problema da concessão do serviço de esgotamento sanitário à iniciativa privada nesta região. Rememorando que o Plano de Metas anexado ao contrato estabelece alguns critérios para o acesso ao serviço, sendo os mais relevantes os que dizem: **“Por motivos legais, as populações residentes em áreas de proteção ambiental e áreas invadidas de propriedade privada não serão consideradas na população sujeita a atendimento”** (SECRETARIA MUNICIPAL DE OBRAS, 2012, o grifo é meu) onde já se estabelece a primeira barreira condicionada pela forma de habitação, porém, compreensível ao problema legal que se relaciona. O Anexo III ainda aponta que:

“...o processo de aumento de cobertura de sistema de esgotamento sanitário será acompanhado pela urbanização de favelas e loteamentos irregulares, conforme os Planos Municipais de urbanização de todas as favelas do Município até 2020, por meio do programa **Morar Carioca**” (SECRETARIA MUNICIPAL DE OBRAS, 2012; o grifo é meu). ”

Esta frase encerra em si, quando considerados os fatos descritos acima, o enorme entrave que se apresenta às populações residentes nas áreas de especial interesse

social, mais especificamente as residentes em favelas. Isto porque, se antes, as barreiras ao acesso à infraestrutura se impunham a partir das ações (ou omissões) do Estado e mecanismos do mercado imobiliário apenas, agora temos que um serviço essencial à dignidade humana, se encontra atrelado, e em alguma medida condicionado<sup>28</sup>, a uma confluência entre o poder executivo municipal e a iniciativa privada.

O problema do esgotamento sanitário, de solução privada, se vê condicionado pelo problema da habitação, de solução pública, estabelecendo-se uma tensão entre a ideia de urbanização com a noção de urbanidade. Eis o conflito de interesses que pretendo analisar. **Pois acredito que neste conflito entre o interesse da concessionária, de auferir o maior lucro possível, e o interesse público de universalização do acesso, acaba-se por preterir o segundo na medida em que o conjunto das políticas a serem analisadas está sujeita à histórica associação entre interesses econômicos e políticos, que tende a preterir estas populações residentes de áreas informais.** Já que para combater esta associação indesejável entre interesses econômicos e políticos, seria necessário um nível de organização da sociedade civil destas localidades que não existe, em função da histórica repressão e cooptação estatal a este tipo de organização (BURGOS, 2006, CARVALHO, 1995).

O quadro abaixo demonstra as proporções de população residente em áreas de favela por Área de Planejamento:

---

<sup>28</sup> Aqui surge um problema de ordem técnica. Não é possível, como dito anteriormente, instalar o sistema de esgotamento em localidades que não apresentem infraestrutura para tal. Ou seja, é necessária para além da integração urbana (fundiária), a realização de obras de drenagem, saneamento e pavimentação, que junto ao serviço de esgoto compreendem o Saneamento Básico. A concessionária, portanto, não irá agir nas áreas não integradas (Áreas de Especial Interesse Social) até que o poder público, através da Secretaria Municipal de Habitação (responsável pela execução do programa Morar Carioca) as regularize urbanisticamente. Ainda assim, as áreas ainda necessitariam das intervenções da secretaria municipal de Obras, que ficou responsável pelos outros serviços que complementam o Saneamento Básico.

Figura 2: Concentração de pessoas em situação de favela por Área de Planejamento

Área de Planejamento	Cidade (A)	Favela (B)	(B) / (A)
Total	6.320.446	1.443.773	23%
AP1 - Central	297.976	103.296	35%
AP2 - Zona Sul	1.009.170	174.149	17%
AP3 - Zona Norte	2.399.159	654.755	27%
AP4 - Barra/Jacarepaguá	909.368	236.834	26%
AP5 - Zona Oeste	1.704.773	274.739	16%

(Fonte: CAVALLIERI & VIAL, 2012, p.5)

Estes são os indícios empíricos do que desenvolvi nesta dissertação de forma abstrata e abordarei de forma prática a partir da análise do investimento público que segue. Em um contexto onde: **a histórica concentração de capitais políticos e econômicos reflete-se na execução das políticas cariocas de forma a reproduzir a desigualdade no acesso aos serviços urbanos materializados no espaço físico, preterindo-se, então, o interesse público em função dos interesses privados de políticos e empreendedores.**

A tabela abaixo demonstra cláusulas relevantes para meu argumento do contrato de concessão analisado:

Tabela 2: Contrato de Concessão do Serviço de Esgotamento Sanitário da AP-5

Partes	<b>Poder Concedente:</b> Secretaria Municipal de Obras <b>Concessionária:</b> Foz Águas S/A <b>Interveniente Anuente:</b> RIO-ÁGUAS
Objeto	Outorga onerosa, em caráter de exclusividade, da concessão para a prestação de serviços de esgotamento sanitário, através da ampliação, conservação e manutenção do Sistema.
Prazo	Trinta anos, a partir da firmação do contrato
Concessionária	Sociedade Anônima para fim específico  Capital subscrito de 120 milhões de reais Controle Societário: só poderá ser transferido com a



	autorização do interveniente, e após o sexto ano de concessão, sujeito a especificações do contrato
Financiamento	A concessionária é a única responsável pela obtenção dos recursos financeiros necessários à prestação dos serviços de esgotamento sanitário.
Gestão Comercial	A concessionária ficará responsável pela realização das atividades relativas à gestão comercial, tanto dos serviços objeto do presente contrato, quanto dos serviços de abastecimento de água prestado pela CEDAE na região da AP – 5.
Pagamento pela outorga da concessão	4% da receita bruta a ser liquidado mensalmente
Pagamento pela fiscalização	2%, 1,5% e 1% da receita bruta da concessionária (diminuição regida por anos de contrato) a ser liquidado mensalmente.
<b>Valor</b>	R\$ 2,9 Bilhões, correspondentes ao somatório de todas as receitas provenientes da cobrança de tarifas e da remuneração pelos serviços complementares.

(Fonte: Contrato CVL 001/2001)

## 7.4 Secretaria Municipal de Obras e Secretaria Municipal de Habitação

Como demonstrado, as políticas que se relacionam com o serviço prestado pela concessionária e que irão garantir, junto a esta, o pleno acesso ao Saneamento Básico na AP 5, ficaram a encargo destas duas secretarias através de políticas específicas.

O programa “Bairro Maravilha”, pertence à pasta da Secretaria Municipal de Obras (SMO), e possui como objetivo “levar a requalificação urbana prioritariamente a Zona Oeste e Zona Norte, que hoje, necessitam receber obras de

requalificação do Programa” (PCRJ, 2013). Para efeitos desta análise, serão considerados apenas os contratos que remetem à AP 5. Sendo assim identificados como contratos do programa Bairro Maravilha **Oeste**, o exemplo abaixo demonstra o tipo de serviço que é realizado:

Figura 3: Exemplo de contrato “Bairro Maravilha Oeste”

Orgao	OBRAS			
Unidade Orçamentária	SECRETARIA MUNICIPAL DE OBRAS			R\$
Instrumento Contratual	9			
Ano:	2012	DATA INÍCIO PREVISTO:	10/04/2012	
INSTRUMENTO CONTRATUAL:	9	DATA TÉRMINO PREVISTO:	04/04/2013	
SITUAÇÃO:	ENCERRADO	MODALIDADE DA LICITAÇÃO:	Concorrência	
FAVORECIDO:	SANTA LUZIA ENGENHARIA E CONSTRUÇOES LTDA	EMBASAMENTO LEGAL:	ARTIGO 23 INCISO I DA LEI 8666 DE 21/06/93 E SUAS ALTERACOES	
OBJETO:	BAIRRO MARAVILHA OESTE - OBRAS DE PAVIMENTAÇÃO, DRENAGEM E SANEAMENTO NO LOTEAMENTO ELIZA MARIA, NO BAIRRO DE CAMPO GRANDE, NA AREA DA O/SUBOP/CGO/4GO/XVIII AR - AP-5.2			
INFORMAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS / FINANCEIRAS				
Valor Atualizado do Instrumento (R\$)	Saldo a executar do Instrumento (R\$)	Valor Empenhado (R\$)	Valor Liquidado (R\$)	Valor Pago (R\$)
3.552.197,62	0,49	3.552.197,13	3.552.197,13	3.552.197,13

(Fonte: [riotransparente.rio.rj.gov](http://riotransparente.rio.rj.gov))

Nota-se, portanto, que o programa entende por requalificação urbana os serviços de pavimentação, drenagem e **saneamento**, e aponta ainda, em seus objetos de contrato, a área a que se destinam, sendo possível agrupá-los por região administrativa, por exemplo. Vale ressaltar, que tal política não visa a **integração urbana**, e sim a **requalificação**, e, portanto, não abrange as regiões de favela, apenas as de loteamento irregular. Aí está um exemplo de como a execução pública se relaciona com a prestação privada da concessão de esgotamento.

Foram mapeados entre 2011 e 2016, um total de 96 contratos firmados com a nomenclatura “Bairro Maravilha Oeste” entre a Secretaria Municipal de Obras e diversas empreiteiras. O montante investido (valores pagos e, portanto, de fato investidos nas obras) equivale a R\$ 614.215.277, 07. Vale lembrar que as obras desta política pública remetem **apenas** as áreas formais da Zona Oeste da cidade que necessitam de requalificação urbana e regularização. As favelas não são abrangidas por esta política pública.

A política que visa, em verdade, a integração e regularização fundiária das localidades informais ficou sob responsabilidade da Secretaria Municipal de Habitação (SMH), por meio do programa “**Morar Carioca**”. É necessário ressaltar que tal política é vinculada a ações federais de promoção de habitação popular, e em alguma medida seu orçamento deve estar vinculado a questões federativas. Para efeitos de minha análise esta constatação não será considerada, até porque, representaria **mais um entrave** à população das regiões alvos. O que irei mobilizar, é **quanto foi direcionado de fato pelo poder executivo municipal**, sem me ater a origem em si do orçamento, discussão que fugiria ao meu tema e certamente demandaria esforço considerável de análise das finanças públicas. Logo, o “Morar Carioca” busca “maior integração urbanística, social, econômica e cultural dos moradores dos assentamentos precários informais à cidade” (PCRJ, 2013).

Foram mapeados um total de 61 contratos firmados entre a Secretaria Municipal de Habitação e diversos entidades de serviços distintos, entre escritórios de arquitetura, entes de promoção social, etc. Vale ressaltar que encontrei extrema dificuldade metodológica para analisar estes contratos, porque os objetos contratuais são muito confusos com relação a localidade destas aplicações orçamentárias. Portanto, é necessário ressaltar que considerei **todos os contratos firmados para integração urbana de favelas**. O valor encontrado foi de R\$ 257.922.775,26. Onde a grande maioria dos contratos que de fato carregam o nome do programa “Morar Carioca” em seu objeto estão em situação de suspensão ou foram rescindidos. Ademais, vale ressaltar também que o programa é responsável pela urbanização de **todas as favelas** da cidade do Rio de Janeiro.

O cruzamento mais simples possível demonstra que, enquanto o Programa “Bairro Maravilha Oeste” direciona a ordem de 615 milhões de reais **apenas** para as áreas de loteamento irregular da AP – 5, o “Morar Carioca” direciona a ordem de apenas 260 milhões de reais para **todas as favelas da cidade**. Outro fato que é digno de nota é a constatação de que **a maioria dos contratos que carregam a nomenclatura do “Morar Carioca” se apresenta em situação de suspensão ou foram rescindidos**. O que reitera o que fora observado pela literatura pertinente que aponta que “Simultâneo ao desmantelamento do Morar Carioca, houve um aumento exponencial de recursos para obras e para publicidade do Bairro Maravilha” (CAVALCANTI, 2017, p. 229).

Mariana Cavalcanti, que participou ativamente da formulação do programa, em 2017 já apontava os indícios de que o modelo empregado tendia a representar interesses políticos:

“Pedro Paulo de Carvalho, obteve votações expressivas nas áreas beneficiadas pelo programa...a virtual substituição do Morar Carioca pelo Bairro Maravilha evidencia justamente a simultaneidade, disputa e fragmentação dos modos e instâncias de produção da cidade, e do espaço urbano.” (CAVALCANTI, 2017, p. 230)

Eis o entrelaçamento entre os interesses econômicos e políticos desenvolvidos nesta dissertação. O poder público realiza um tipo de serviço que dialoga diretamente com a atividade da concessão, uma vez que **ajuda a ampliar o sistema de esgotamento sanitário** que será mantido pela iniciativa privada, que por sua vez, irá auferir os lucros provenientes do serviço, que vale ressaltar, fora concedido em regime de **exclusividade**. Tendo em vista que as populações residentes em áreas de favela **tendem a se adensar com maior intensidade** (CAVALLIERIE et VIAL, 2012) a universalização seria mais provável se ao invés de incrementar os investimentos direcionados **apenas às áreas de loteamento irregular**, fosse dada especial atenção às favelas da cidade como um todo.

Acredito, apesar da análise superficial que realizei da execução orçamentária, ter conseguido demonstrar, ao menos sociologicamente, como se mantém o modelo de entrelaçamento de interesses políticos e econômicos em nossas políticas urbanas.

## 8. Conclusões

Não busquei, neste esforço, demonstrar a **verdade** das coisas. Admito que me debruço sobre uma questão que envolve diversas áreas do conhecimento que não domino totalmente. Encontrei muitos entraves durante a análise das políticas que me convenceram a fazer uma dissertação que, antes de propor qualquer solução, conseguisse demonstrar como o problema do saneamento básico se gerou e se perpetua. Sendo assim, não adentrei com mais especificidade na questão inerente às políticas públicas em si. Me faltaram referências bibliográficas mais específicas sobre o tema do saneamento básico, assim como o conhecimento necessário para auferir as finanças públicas de forma mais técnica. Preferi abordar os indícios mais genéricos, ao correr o risco de realizar alguma imperícia que pudesse, por ventura, comprometer toda a análise realizada até aqui. Me esforcei para realizar uma sociologia política que demonstrasse **como a produção social de nossa cidade se deu a partir da extrema concentração dos capitais e interesses que geram o urbano. Onde a conciliação de interesses políticos e econômicos que condicionam, e até mesmo debilitam, a formação de um capital social com um conteúdo verdadeiramente cidadão, configuram nossa cidade entre Formalidade e Informalidade.** Estou convencido de que a única maneira de universalizarmos o serviço de saneamento básico é a partir da formação de uma identidade coletiva capaz de pressionar o Estado apesar das forças de mercado que historicamente o atravessam.

Nesta medida, demonstrei como compreendo a produção social do espaço, desde autores clássicos internacionais, até autores que tratam do Brasil e depois do Rio de Janeiro. Considero altíssimo, o nível de abstração teórica no qual sujeitei o leitor. Porém, no início desta minha jornada acadêmica, também estou convencido de que **a compreensão real do problema configura um critério para sua solução.** Então foi isso que tentei realizar. Ataqueei o problema com todas as armas teóricas que me minha formação me munuiu, e reconheço que ainda tenho um longo caminho pela frente, em minha ânsia por começar a propor soluções concretas.

Espero ter demonstrado, mesmo que superficialmente, que o modelo de gestão do saneamento empregado na Área de Planejamento 5 da cidade do Rio de Janeiro, reafirma uma lógica histórica de nossa modernização conservadora, um tipo de

“patrimonialismo urbano” que representa interesses econômicos e políticos e coopta os interesses associativos, principalmente da população favelada. Expliquei como este problema parte da interação indesejável entre Estado, Mercado e Sociedade Civil, e como destes campos da vida social, se originam formas distintas de capitais e interesses, que jamais poderão ser encarados de maneira isolada.

Se puder sugerir um prognóstico, diria que a luta social gira em torno da **desconcentração dos capitais que geram a urbanidade**. Enquanto a renda for concentrada, a cidade será polarizada entre Ricos e Pobres. Enquanto os recursos burocráticos forem de difícil acesso, e não carregarem um conteúdo eficaz de cidadania, os aparelhos do Estado serão mais acessíveis apenas a seus operadores e a portadores de capital econômico; e enquanto nossa população em situação de favela não constituir uma identidade coletiva única de **despossuídos**, que reivindique o saneamento como um **direito social**, o serviço continuará sendo prestado a partir de uma lógica de mercado que **necessariamente** irá excluir os pobres de sua cobertura.

O Nó D'água só será desfeito, quando os serviços que envolvem a gestão de nossos recursos hídricos (aí incluído o esgotamento sanitário) assumirem uma lógica pautada pela cidadania, e não por um Mercado que em maior ou menor medida, permanece politicamente orientado.

Ou, em outras palavras, a cidadania jamais poderá depender da associação entre interesses políticos e econômicos, correndo-se o risco de se ver cooptada desde sempre, e para sempre.

## Referências Bibliográficas

ABRANCHES, Sérgio. *Os despossuídos: crescimento e pobreza do país dos milagres*. Rio de Janeiro: Zauar, 1985.

ABREU, Maurício de Almeida. *Evolução urbana do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: IPLANRIO: J. Zahar, 1987.

ABREU, Maurício de Almeida. *Reconstruindo uma história esquecida: origem e expansão das favelas do Rio de Janeiro*. Espaço & Debates, 1994.

ARANTES, Otília. *Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas*. IN: ARANTES, Otília.; MARICATO, Ermínia.; VAINER, Carlos.; *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2002.

ARRETCHE, Martha. *Trajetórias das desigualdades*. São Paulo: Unesp, 2015.

BENCHIMOL, Jaime Larry. *Pereira Passos: um Haussman tropical: a renovação urbana da cidade do Rio de Janeiro no início do século XX*. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura, Turismo e Transporte (SMCTT), 1990.

BIASOTTO, Rosane. *Planejamento, legislação urbanística e instrumentos de gestão do solo urbano em disputa*. IN: FERREIRA, R. F. C. F; BIASOTTO, R. C. *Políticas Públicas e Direito à Cidade: Política Habitacional e o Direito à Moradia Digna*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012.

BOSCHI, Renato Raul. *A arte da associação: política de base e democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: IUPERJ; São Paulo: Vértice, 1987.

BOURDIEU, Pierre. *A economia das trocas simbólicas*. São Paulo: Perspectiva, 1974. 361p.

BOURDIEU, Pierre. *Efeitos de lugar*. In: BOURDIEU, Pierre. (Coord.) *A miséria do mundo*. Petrópolis: Vozes, 1997. p.159-66.

BRASIL. *Lei nº 11.445, 5 de janeiro de 2007*. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 5 jan. 2007.

BRITO, Ana Lúcia; PORTO, Hélio Ricardo. *Universalização e privatização: os dilemas da política de saneamento na metrópole do Rio de Janeiro*. IN:

BRITTO, Ana Lúcia. Dilemas e desafios da política pública de saneamento do município do Rio de Janeiro. IN: FERREIRA, R. F. C. F; BIASOTTO, R. C. Políticas Públicas e Direito à Cidade: Política Habitacional e o Direito à Moradia Digna. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012.

BURGOS, Marcelo. Baumann. *Dos parques proletários ao Favela-Bairro: as políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro*. IN: ALVITO, M; ZALUAR, A. Um século de Favela. Rio de Janeiro: Editora FGV. 5ª edição, 2006.

BURGOS, Marcelo. Baumann. *Cidade, Territórios e Cidadania*. In: DADOS – *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 48, n. 1, 2005.

CARDOSO, Adauto Lúcio. *Mercado Imobiliário e segregação: a cidade do Rio de Janeiro*. IN: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade. Rio de Janeiro: Revan: IPPUR/UFRJ-FASE, 2000.

CARVALHO, José Murilo de. *Os bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi*. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.

CARVALHO, Maria Alice Rezende de. *Cidade Escassa e Violência Urbana*. Série Estudos, Rio de Janeiro: IUPERJ, nº 91, agosto, 1995.

CAVALCANTI, Mariana. *Vida e Morte do 'Agrupamento 26': breve etnografia do Morar Carioca na dita 'Barra Olímpica'*. *Revista de Antropologia* (São Paulo), v. 60, p. 211-235, 2017.

CAVALLIERI, Fernando.; VIDAL, Alberto. *Favelas na cidade do Rio de Janeiro: o quadro populacional com base no Censo 2010*. Coleção Estudos Cariocas. Nº 20120501. Maio. 2012. Disponível em: <[www.armazemdedados.rio.rj.gov.br](http://www.armazemdedados.rio.rj.gov.br)> Acesso em: 6 dezembro, 2016.

CAVALLIERI, Fernando. et al. *Caracterização e tipologia dos assentamentos precários brasileiros: O caso do Rio de Janeiro*. IN: MORAIS, M.; KRAUSE, C.; NETO, V. Caracterização e tipologia de assentamentos precários: estudos de caso brasileiros. Brasília: Ipea, 2016.



DE AZEVEDO, Sérgio; ALVES, Orlando; QUEIROZ, Luiz César. *Metrópoles, cultura política e cidadania no Brasil*. São Paulo: Cadernos Metrópole v. 11, n. 22, pp. 347-366, jul/dez 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, e outras formas*. São Paulo: Atlas, 1996.

FAORO, Raimundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. Rio de Janeiro; Porto Alegre; São Paulo: Globo, 1958.

FREYRE, Gilberto. *Casa-grande e senzala: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal*. 51. ed. rev. São Paulo: Global, 2006.

FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. 5. ed. -. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1963.

HARVEY, David. *A justiça social e a cidade /*. São Paulo : HUCITEC, 1980.

HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. *Fenomenologia do espírito*. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 2008.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 11. ed. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1977.

HONNETH, Axel. *A luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais*. 1ª edição. São Paulo: Editora 34, 2003.

KERSTENETZKY, Célia. *O Estado do Bem-Estar Social na Idade da Razão: a reinvenção do Estado Social no mundo contemporâneo*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

LAGO, Luciana. *O que há de novo na clássica núcleo-periferia: a metrópole do Rio de Janeiro*. IN: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. *O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade*. Rio de Janeiro: Revan: IPPUR/UFRJ-FASE, 2000.

LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. São Paulo: Documentos, 1969.

LEITÃO, Gerônimo; DELECAVE; Jonas. *O Programa Morar Carioca: novos rumos na urbanização das favelas cariocas?*. O Social em Questão. Ano XVI. nº 29. pp. 265-284, 2013.

LEONETI, Alexandre; PRADO, Eliane; OLIVEIRA, Sonia. *Saneamento básico no Brasil: considerações sobre investimentos e sustentabilidade para o século XXI*. Rio de Janeiro 45(2):331-48, mar./abr, 2011.

MARQUES, Eduardo. *De volta aos capitais para melhor entender as políticas urbanas*. Novos Estudos, São Paulo, V.35,02, Julho, 2016.

MARQUES, Eduardo; TORRES, Haroldo. *Políticas Sociais e Território: uma abordagem metropolitana*. São Paulo em Perspectiva, 18(4): 28-38, 2004.

MARICATO, Ermínia. *As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: Planejamento urbano no Brasil*. IN: ARANTES, O.; MARICATO, E.; VAINER, C.; *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2002.

MARX, Karl. *A origem do capital: (a acumulação primitiva) I*. São Paulo: Global, 1977.

MATTA, Roberto da. *A casa & a rua: espaço, cidadania, mulher e morte no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Guanabara, 1987.

MOORE JUNIOR, Barrington. *As origens sociais da ditadura e da democracia: senhores e camponeses na construção do mundo moderno*. -. Lisboa: Cosmos, 1975.

MORSE, Richard McGee. *O espelho de Próspero: cultura e ideias nas Americas*. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

NONET, Philippe; SELZNICK, Philip,. *Direito e sociedade: a transição ao sistema jurídico responsivo*. Rio de Janeiro: IUPERJ: Revan, 2010.

PIVA, Luiz Guilherme. *Ladrilheiros e semeadores: modernização no pensamento político de Oliveira Vianna, Sérgio Buarque de Holanda, Azevedo Amaral e Nestor Duarte*. São Paulo: Editora 34, USP, 2000.

PCRJ - Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. *Lei Complementar nº 111 de 1 Fevereiro de 2011*. Dispõe sobre a Política Urbana e Ambiental do Município do Rio de Janeiro e dá outras providências. Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro, 1 de Fev., 2011.

POLANYI, Karl. *A grande transformação: as origens da nossa época I*. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

PUTNAM, Robert. *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1994.

REIS, Elisa Pereira. *Elites Agrárias, State-Building e Autoritarismo. Dados*, vol. 25, nº 3, 1982.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. *Cidade desigual ou cidade partida? Tendência da Metrópole do Rio de Janeiro*. IN: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. *O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade*. Rio de Janeiro: Revan: IPPUR/UFRJ-FASE, 2000.

RIBEIRO, Luiz. *Metamorfoses da Ordem Urbana da Metrópole Brasileira: o caso do Rio de Janeiro*, Sociologias, Porto Alegre, ano 18, nº 42, mai/ago 2016.

RIBEIRO, Luiz; CORRÊA, Filipe. *Cultura política, cidadania e representação na urbs sem civitas: a metrópole do Rio de Janeiro*. Sociologias, Porto Alegre, ano 14, nº 30, mai./ago. 2012.

RIBEIRO, Luiz. César Queiroz. *Desafios da questão urbana na perspectiva do direito à cidade*. IN: FERREIRA, R. F. C. F; BIASOTTO, R. C. Políticas Públicas e Direito à Cidade: Política Habitacional e o Direito à Moradia Digna. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012.

SANTOS, Milton. *A cidade nos países subdesenvolvidos*. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1965.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SCHWARTZMAN, Simon. *São Paulo e o Estado Nacional*. São Paulo: DIFEL, 1975.

SCHWARTZMAN, S. *As causas da Pobreza*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

TILLY, Charles. *Durable Inequality*. University of California Press, 1987.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *O antigo regime e a Revolução*. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes LTDA, 2009.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *Democracia na América*. Ed. condensada /. São Paulo: Comp. Ed. Nacional : Ed. Univ. S. Paulo, 1969.

TRINDADE, Tiago Aparecido. *Direitos e Cidadania: reflexões sobre o direito a cidade*. Lua Nova, São Paulo, 87: 139-165, 2012.

VAINER, Carlos. *Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano*. IN: ARANTES, O.; MARICATO, E.; VAINER, C.; *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2002.

VALLADARES, Licia. *A gênese da favela carioca. A produção anterior às ciências sociais*. Rev. bras. Ci. Soc. [online], 2000.

VIANA, Oliveira. *Populações meridionais do Brasil*. 4. ed. -. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1973.

VIANA, Oliveira. *Instituições políticas brasileiras I*. Belo Horizonte: Ed. Itatiaia. São Paulo: Ed. da USP, 1987.

VIANNA, Luiz Werneck. *A revolução passiva: iberismo e americanismo no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 2004.

WEBER, Max. *A ética protestante e o espírito do capitalismo I*. 4a ed. -. São Paulo: Liv. Pioneira Ed. 1985.

WEBER, Max. *Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília: UnB Universidade de Brasília, 1999.

WEFFORT, Francisco C. *O populismo na política brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.