



# SANEAMENTO ATIVISTA

O POTENCIAL TRANSFORMADOR  
DA AÇÃO COLETIVA POPULAR

Patricia Brandão de Sousa  
Orientadora: Adriana Sansão Fontes

2024

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO  
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM URBANISMO

# **SANEAMENTO ATIVISTA**

## **O POTENCIAL TRANSFORMADOR DA AÇÃO COLETIVA POPULAR**

**PATRICIA BRANDÃO DE SOUSA**

**Orientadora: Adriana Sansão Fontes**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Acadêmico em Urbanismo – PROURB – da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Urbanismo

Rio de Janeiro, 2024

## CIP - Catalogação na Publicação

B698s      Brandão de Sousa, Patricia  
              Saneamento Ativista: O potencial transformador  
da ação coletiva popular / Patricia Brandão de  
Sousa. -- Rio de Janeiro, 2024.  
              222 f.

              Orientadora: Adriana Sansão Fontes.  
              Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do  
Rio de Janeiro, Faculdade de Arquitetura e  
Urbanismo, Programa de Pós-Graduação em Urbanismo,  
2024.

              1. urbanismo ativista. 2. saneamento básico. 3.  
ações de base. 4. gestão participativa. 5.  
tecnologia social. I. Sansão Fontes, Adriana,  
orient. II. Título.

# AGRADECIMENTOS

Essa dissertação só foi possível graças às muitas pessoas que me ajudaram, apoiaram e incentivaram durante todo o processo de desenvolvimento do trabalho e, também, antes de ele começar, para que eu pudesse chegar até aqui. Por isso, gostaria de prestar meus agradecimentos a todos que fizeram parte dessa jornada mesmo os que não estão citados.

Primeiramente, agradeço à professora Adriana Sansão Fontes, que me orientou no mestrado e no trabalho final de graduação, com seu olhar atento aos detalhes, sempre muito presente e com orientações assertivas e diretas, facilitando todo o processo. Em seguida, agradeço ao LABIT, laboratório do qual tenho a felicidade de fazer parte. Agradeço, também, às professoras Ana Lúcia Britto e Eliane Bessa, que participaram da minha banca de qualificação e contribuíram imensamente no processo de construção deste trabalho.

De modo geral, agradeço a todos os professores que passaram pela minha vida. Primeiramente, à minha mãe, professora dentro e fora da sala de aula, que me ensinou a importância dos estudos. Obrigada, também, a outros professores que marcaram os tempos recentes, em especial, o Lucas Caldas, que me orientou durante a graduação e sempre me incentivou muito a continuar pesquisando, e a Rayane Paiva, que me apresentou a pesquisa na iniciação científica.

Agradeço a toda a minha família e ao meu namorado, por compreenderem a minha ausência em função da dedicação a esse estudo, mas também por todo o apoio e incentivo. Agradeço aos meus amigos, que estiveram sempre dispostos a ajudar: Jessica Albuquerque, Paulo Henrique e Marcella Maria, em especial, a qual me ajudou imensamente com a diagramação deste trabalho. Agradeço a todos os meus colegas da CET-Rio, que sempre torcem muito por mim, em especial, a Mônica Barcellos. Agradeço, também, a outros amigos da faculdade, do trabalho e da vida, obrigada pela torcida e carinho.

Agradeço ao Leandro Lacerda, pela revisão ortográfica e gramatical, a Gabrielle Rocha e a Fernanda Petrus, por terem revisado meu pré-projeto, o que contribuiu muito para que eu conseguisse entrar no Proureb. Agradeço muito a Cris dos Prazeres, ao Leonardo Adler e ao Otávio Alves Barros, por seus trabalhos inspiradores e por disponibilizarem seu tempo para me concederem as entrevistas, fundamentais para que esta pesquisa tenha sido concluída.

Agradeço ao Soltec, Núcleo de Solidariedade Técnica da UFRJ, do qual fiz parte durante a minha graduação em Arquitetura e Urbanismo, por ter me dado a oportunidade de conhecer, de perto, vários movimentos sociais, em especial, o MNLM (Movimento Nacional de Luta pela Moradia), por meio de seus integrantes e apoiados na Ocupação Solano Trindade. Essas experiências contribuíram não só para minha formação profissional e cidadã, mas também me inspiraram a querer pesquisar sobre o ativismo e a luta pela transformação social.



Caros leitores, este trabalho apresenta ações que, em tempos de caos, nos trazem a esperança de que a transformação social é possível. Seus agentes são aqueles que ainda sonham com um mundo mais justo, e por meio da organização popular, levam os seus anseios e demandas para a prática, ao ensaiar, em seus territórios, pequenas revoluções.

“(...) E a cidade se apresenta centro das ambições  
Para mendigos ou ricos e outras armações  
Coletivos, automóveis, motos e metrô  
Trabalhadores, patrões, policiais, camelôs (...)

E a situação sempre mais ou menos  
Sempre uns com mais e outros com menos (...)

A cidade não pára, a cidade só cresce  
O de cima sobe e o de baixo desce (...)

Eu vou fazer uma embolada, um samba, um maracatu  
Tudo bem envenenado, bom pra mim e bom pra tu  
Pra a gente sair da lama e enfrentar os urubu (...)”

“(...) Ô Josué, eu nunca vi tamanha desgraça  
Quanto mais miséria tem, mais urubu ameaça (...)

(...) Com a barriga vazia não consigo dormir  
E com o bucho mais cheio comecei a pensar (...)  
Que eu desorganizando posso me organizar  
Que eu me organizando posso desorganizar (...)”

Trechos retirados das músicas *A Cidade e Da Lama ao Caos* (Da Lama ao Caos, 1994), composições de Chico Science & Nação Zumbi.

## RESUMO

O presente trabalho discute formas alternativas de se construir infraestruturas na cidade voltadas para o campo do saneamento, através de processos de organização popular e participativa. Essas ações surgem em um contexto no qual o saneamento provido por meios institucionais não dá conta de oferecer, satisfatoriamente, o necessário para garantir o bem-estar da população. Assim, as pessoas se organizam em grupos e realizam ações engajadas, fazendo uso, muitas vezes, de tecnologias sustentáveis, amigáveis ao meio ambiente e ao território. Para conduzir tal debate, a pesquisa analisa ações ativistas que ocorrem na cidade do Rio de Janeiro, servindo-se de dois estudos de caso: a comunidade sustentável do Vale Encantado, no Alto da Boa Vista, e o Projeto Reciclação, no Morro dos Prazeres. O estudo é feito com base em quatro dimensões de análise: técnica, social, operacional e econômica, e suas respectivas categorias, de modo a entender como esses projetos se organizam e atuam em suas localidades. Tais iniciativas de urbanização ativista são nomeadas na dissertação como experiências de Saneamento Ativista, uma reação à ausência do Estado em determinadas áreas da cidade. Ainda que essas ações não substituam uma adequada atuação do poder público, por atenderem, apenas, a demandas pontuais, elas colaboram para o inventário de soluções de um problema urbano, levando a ganhos técnicos e operacionais, potencializando o desenvolvimento e aprimoramento de tecnologias sociais por meio da experimentação e de formas alternativas de organização e gestão de projetos. Além disso, possibilita ganhos nas esferas social e política, à medida que fazem com que diferentes atores sociais se insiram no debate urbano, podendo indicar caminhos para que o planejamento urbano aconteça de forma mais democrática, em maior diálogo com a população e em consonância com seus reais desejos e necessidades.

**Palavras-chave:** Urbanismo ativista, saneamento básico, ações de base, gestão participativa, tecnologia social.

# ABSTRACT

This work discusses ways of building infrastructure in the city, focused on the field of sanitation, through processes of popular and participatory organization. Since sanitation provided by institutional means is unable to satisfactorily provide what is necessary to guarantee the well-being of the population, people organize themselves into activist groups and carry out engaged actions, often making use of sustainable, environmentally friendly technologies. environment and territory. To conduct the debate, the research analyzes engaged actions that occur in the city of Rio de Janeiro, through two case studies: the sustainable community of Vale Encantado, in Alto da Boa Vista, and the Reciclação Project, in Morro of Pleasures. The analysis was based on four dimensions: technical, social, operational and economic, and their respective categories, seeking to understand how projects are organized and operate in their locations. These activist urbanization initiatives are called Activist Sanitation experiences in the dissertation, and appear as an occurrence of the lack of State presence in certain areas of the city. However, despite satisfactorily meeting specific demands, they do not replace adequate action by the public authorities, solving the structural problem of the lack of basic sanitation. These actions, in addition to helping to solve an urban problem, lead to technical and operational gains, as they enhance the development and improvement of social technologies, through experimentation, and alternative organization and project management. Furthermore, they also lead to gains in the social and political spheres, as they make different social actors insert themselves in the urban debate, being able to indicate ways for urban planning to happen in a more democratic way, in greater dialogue with the population and in in line with your real desires and needs.

**Keywords:** Activist urbanism, basic sanitation, grassroots actions, participatory management, social technology.



# SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS

RESUMO

ABSTRACT

SUMÁRIO

## INTRODUÇÃO

Objeto .....	13
Objetivos .....	15
Justificativa e relevância .....	16
Metodologia da pesquisa .....	18
Estrutura da dissertação .....	22

## 1 DO SANEAMENTO CONVENCIONAL AO SANEAMENTO ATIVISTA

1.1 O saneamento básico no Brasil e suas contradições .....	26
1.1.1 Direito humano a água e ao esgotamento sanitário .....	28
1.1.2 Histórico de saneamento no Brasil, alterações legais e processo de privatização dos serviços .....	32
1.1.3 A Política Nacional de Resíduos Sólidos .....	42
1.1.4 O saneamento no Estado do Rio de Janeiro .....	45
1.1.4.1 A privaização da CEDAE e suas consequências.....	45
1.1.4.2 O gerenciamento dos resíduos sólidos e seus desafios.....	51
1.1.5 A desigualdade no acesso ao saneamento básico no Brasil e o racismo ambiental .....	52
1.2 A ação popular no desenvolvimento urbano, os espaços de participação nas políticas públicas e o ativismo nas cidades .....	59
1.2.1 A formação das favelas cariocas a partir da ação popular .....	67
1.2.2 A participação social no saneamento .....	75

1.2.2.1 Os “espaços de ação convidados” .....	77
1.2.2.2 Os “espaços de ação inventados” .....	86
1.2.3 O ativismo nas cidades .....	88
1.2.3.1 Os movimentos sociais urbanos e os novos ativismo .....	94
1.2.4 Síntese conclusiva .....	102

## 2 SANEAMENTO ATIVISTA

2.1 Desenvolvimento do conceito .....	109
2.1.1 O Saneamento Ativista e o direito à cidade .....	109
2.2 Características do Saneamento Ativista .....	116
2.2.1 Ações “de baixo para cima” .....	116
2.2.2 Gestão participativa .....	127
2.2.3 Tecnologia social e ecológica .....	130
2.3 Síntese conclusiva .....	134

## 3 EXPERIÊNCIAS DE SANEAMENTO ATIVISTA NO RIO

3.1 Estudos de caso .....	139
3.1.1 Comunidade sustentável Vale Encantado .....	139
3.1.2 Projeto Reciclação .....	163
3.2 Síntese conclusiva .....	192

CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	197
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	205
ANEXOS .....	218

# INTRODUÇÃO

“Seja a mudança que você quer ver no mundo.”

Mahatma Gandhi

Em sua célebre frase, Gandhi — advogado e anticolonialista que liderou a campanha para a independência da Índia contra o Reino Unido, pregando a resistência não violenta —, defende a importância do papel de cada indivíduo na transformação da realidade que o cerca. Trazendo essa ideia para o debate sobre a cidade, Harvey (2013) afirma que o espaço urbano é reflexo de seus habitantes e vice-versa. Para o autor, o direito à cidade vai além do acesso aos recursos incorporados à ideia de cidade, é também o direito a mudá-la de acordo com nossos desejos e ideais. E se, para que mudanças ocorram, é preciso sair da passividade e buscar caminhos transformadores, o ativismo é um desses caminhos, e a urbanização ativista é, portanto, a manifestação dessa reação popular na cidade contemporânea.

Para pensar a cidade que queremos é necessário pensar também nos tipos de laços sociais, na relação com a natureza, nos estilos de vida, nas tecnologias e nos valores estéticos que desejamos (HARVEY, 2013). Em um contexto em que o planejamento urbano contemporâneo se encontra, na maior parte dos casos, confinado às mãos de uma pequena elite política e econômica, atendendo a interesses privados ou quase privados (HARVEY, 2016), a cidade acaba sendo pensada para atender às necessidades daqueles que detêm o poder.

Dessa forma, o acesso à cidade, aos serviços e às infraestruturas se torna um privilégio das pessoas que possuem mais capital financeiro para habitar as regiões que recebem mais investimento, tanto público quanto privado, enquanto a maior parte da população é excluída não só dos benefícios da urbanidade, mas

também do poder de decisão sobre os rumos do planejamento e da gestão dos seus territórios.

A cidade é o local onde se manifestam, com mais intensidade, as contradições decorrentes do modo de produção do espaço pela lógica capitalista, que gera o acúmulo de riquezas e desigualdades. É o resultado de uma construção social complexa que depende do envolvimento de vários atores sociais e é "(...) palco de disputa e também o meio de expressão das relações humanas e de reivindicação dos distintos agentes que lutam pelo território" (MELCHIORS, 2019, p. 15).

Sendo assim, a cidade torna-se o espaço que abriga manifestações políticas diversas, empreendidas por grupos insatisfeitos com a realidade atual, que podem se dar, por exemplo, por meio de protestos, ocupações, intervenções artísticas e culturais dos mais variados gêneros e, até mesmo, intervenções urbanísticas de cunho popular. Segundo Lima (2015), as formas de ação coletiva derivam das contradições manifestadas no espaço físico e existencial das cidades.

O agravamento dos problemas urbanos, especialmente em países do Sul Global, demonstra a incapacidade e o desinteresse do planejamento urbano neoliberal em buscar soluções concretas para questões que afetam, especialmente, as populações mais vulneráveis. Entretanto, de acordo com Arantes (2017), os avanços do neoliberalismo não ocorrem sem oposição e resistência por parte da sociedade, e isso pode ser percebido pelo desenvolvimento de novas organizações centradas na defesa dos bens comuns e espaços públicos, bem como por grupos que realizam ações práticas de urbanização.

O urbanismo neoliberal pode ser entendido como um conjunto de práticas urbanísticas, podendo se referir a projetos urbanos, planejamento de espaços e gestão de territórios que torna a cidade um empreendimento urbano que abre frentes para o capital financeiro, sobretudo através da especulação imobiliária (LIMA, 2016).



A presente pesquisa aborda ações empreendidas por grupos populares, as quais surgem a partir de demandas por saneamento básico não atendidas pelo sistema formal, podendo acontecer em áreas públicas ou privadas, mas que, independentemente de onde ocorram, têm como propósito solucionar ou mitigar questões de responsabilidade pública e governamental não resolvidas por uma omissão do Estado em prover esses serviços ou cobrar que empresas privadas o façam. Assim, a dissertação procura entender como essas ações têm se dado, especialmente no contexto do Rio de Janeiro, onde estão localizados os estudos de caso.

O saneamento ativista se desenvolve através da articulação de vizinhos e moradores de determinado território, visando sanar, mesmo que de forma pontual, um problema urbano que os atravessa. Tal luta social emerge da desigualdade de recursos e de infraestruturas urbanas e é protagonizada por grupos sociais demandantes de tecnologia social, os quais reivindicam o direito à cidade, opondo-se à cidade neoliberal com iniciativas de caráter contra-hegemônico.

As atuais condições de vida nas metrópoles, decorrentes da intensificação dos problemas urbanos gerados pelo fortalecimento do neoliberalismo e do aprofundamento das desigualdades sociais, têm levado a um aumento das mobilizações cidadãs de caráter prático e propositivo. Elas trazem à tona a urgência em se discutir formas de atuação menos centralizadas, mais democráticas e alinhadas com os desejos populares, para que, assim, seja possível promover soluções concretas e definitivas para a falta de infraestruturas urbanas. Argumentamos que essas iniciativas podem indicar caminhos para que a gestão e o planejamento do espaço urbano aconteçam em maior diálogo com a população.

## Objeto

Tendo em vista as ações de urbanização ativista realizadas a partir de mobilização popular e participativa, visando colaborar para a solução de problemas pontuais decorrentes da falta de acesso às infraestruturas de saneamento nas cidades, esta pesquisa tem como objeto as experiências de Saneamento Ativista que potencializam a transformação dos territórios por meio de práticas horizontalizadas e tecnologias sociais.

A discussão parte de algumas inquietações acerca da forma como as ações de Saneamento Ativista vêm acontecendo no que diz respeito à relação das tecnologias utilizadas com o território em que são implantadas, ao papel dos diferentes sujeitos (universidade, movimentos sociais, associações de moradores, estudantes da rede pública de ensino, moradores das localidades onde as ações são realizadas etc.) dentro dos coletivos urbanos ativistas e aos meios materiais que fazem com que esses projetos sejam viáveis, levando em conta a necessidade de gestão, manutenção e o custo de implantação de cada um.

Alguns desses questionamentos são:

- Quais características dos territórios determinam a escolha das tecnologias de saneamento utilizadas?
- Quais são as tecnologias utilizadas por esses coletivos e por quê?
- Quais os ganhos em infraestrutura com a realização dos projetos?
- Quem são os atores sociais envolvidos nessas ações?
- Qual o papel desses sujeitos dentro dos coletivos?
- Qual o impacto da participação desses coletivos na vida dessas pessoas?
- Quem compõe a mão de obra que executa os projetos?
- Quem faz o planejamento das ações e quem possui conhecimento acerca das tecnologias sociais utilizadas?

- As tecnologias demandam manutenção?
- A manutenção demanda conhecimento técnico?
- Como é feita a gestão e a manutenção dos projetos após terem sido executados?
- Qual o custo de implantação e manutenção dos mesmos e quais são seus meios de financiamento?

A discussão teórica da pesquisa aborda os conceitos de urbanismo ativista, ações “de cima para baixo” (top-down) e “de baixo para cima” (bottom-up), gestão participativa e tecnologia social, partindo do entendimento de urbanismo ativista como ações coletivas engajadas e críticas sobre o espaço público, que confrontam uma situação existente na qual determinado grupo social não está de acordo (LIMA, 2016). Dentro desse particular, consideramos aqui as iniciativas de urbanismo ativista voltadas para o campo do saneamento básico, denominando-as como Saneamento Ativista (SA).

São consideradas ações de SA, por exemplo, iniciativas de captação e distribuição de água de nascentes ou de águas pluviais, a criação de banheiros comunitários, o desenvolvimento de infraestruturas para o tratamento de esgotos, projetos de manejo de resíduos sólidos — que podem incluir desde a destinação de resíduos recicláveis até a compostagem de materiais orgânicos —, a criação de infraestruturas de drenagem urbana como os jardins de chuva e, ainda, projetos de educação ambiental ligados à temática do saneamento.

## Objetivos

O trabalho tem como propósito central contribuir para o debate a respeito de ações de urbanismo ativista, especificamente aquelas que se voltam para a criação de infraestruturas de saneamento básico nas cidades. Isso é feito por meio da análise de experiências de Saneamento Ativista no contexto da cidade do Rio de Janeiro.

Os objetivos específicos do trabalho são:

- (1) Discutir brevemente a realidade do saneamento no Brasil, buscando compreender o contexto que faz com que as ações de SA ocorram;
- (2) Entender quais são e como têm funcionado, ao longo da história recente do país, os espaços de participação da população no monitoramento, fiscalização, avaliação e interferência na gestão estatal, no que diz respeito às políticas de saneamento no Brasil;
- (3) Compreender o fenômeno dos novos ativismos urbanos nas metrópoles e o urbanismo ativista;
- (4) Entender a relação das tecnologias utilizadas nos projetos e com as características dos territórios em que foram implantadas;
- (5) Analisar os ganhos infraestruturais decorrentes dos projetos e, conseqüentemente, a melhoria na qualidade de vida do grupo social envolvido;
- (6) Identificar quais os atores que realizam essas ações, seu papel dentro do coletivo ativista e o impacto da participação do projeto em suas vidas;
- (7) Investigar como é feita a gestão e manutenção dos projetos e;
- (8) Entender os meios materiais que tornam esses projetos factíveis, identificando o custo e os meios de financiamento das ações.



## Justificativa e relevância

Alguns autores têm chamado atenção para a necessidade da participação cidadã na definição de políticas públicas e projetos urbanos. Segundo Cavalcanti (2022), em uma sociedade marcada por uma intensa desigualdade social e carência de recursos, o afastamento cada vez maior da população da gestão e do planejamento das cidades — devido à crescente desconfiança gerada pelo descompromisso público dos representantes eleitos e suas instâncias representativas — se reflete no controle absoluto do setor privado sobre os interesses coletivos, em um contexto em que os gestores públicos se mostram incapazes de planejar ações que venham ao encontro das reais demandas populares.

O autor acrescenta que, frente à crise da democracia representativa, o urbanismo ativista revela novas formas de se produzir cidade, que se dão a partir da reação da população contra as práticas urbanísticas atuais. De acordo com Arantes (2017), nos últimos anos, as cidades brasileiras têm sido palco de uma série de iniciativas ativistas, que apesar de diferentes entre si, têm em comum o fato de serem contrárias “à mercantilização dos espaços e dos lugares, à concepção homogênea dos espaços públicos, à anulação das diferenças que nele se manifestam, ao controle ostensivo e à lógica militarizada que atualmente organizam a vida urbana” (LIMA, 2017).

Tendo em vista a existência cada vez maior de ações populares que contestam as práticas de urbanização hegemônicas, em busca de um urbanismo mais humano e democrático, mostra-se necessário voltar-se às ações desses coletivos, no sentido de aprender com eles no que diz respeito à utilização de tecnologias sociais e à forma participativa em que se organizam para gerir e manter os projetos, além de entender a maneira que esses coletivos encontram para financiar suas ações a partir de orçamentos restritos. A presente pesquisa busca, então, colaborar para o aprofundamento desse debate.

Durante a revisão bibliográfica, foram encontrados vários trabalhos que discutem ativismo urbano e urbanismo ativista. Alguns tratam das transformações no ambiente urbano a partir de ações de base e ações ativistas, como a criação, remodelação e ativação de espaços públicos (MAZIVEIRO e ALMEIDA, 2017; MONTEIRO, 2019; POLLI, PIVETTA, 2020), outros abordam as práticas de coletivos da arte urbana (MUSSI, 2012; FURTADO, 2012) e ainda, pesquisas que investigam grupos que atuam no sentido de denunciar projetos urbanos que estão em desacordo com os desejos da população local (LIMA, 2016; LIMA, 2017; HORI, 2018).

Foram encontrados, também, trabalhos que colocam ações ativistas em pauta nas favelas, que reivindicam demandas de natureza não material, disputando a narrativa sobre os territórios no que diz respeito à história, cultura e identidade (LIMA, 2015; COMELLI, 2021). Contudo, não foram identificados trabalhos que tratam de ações de urbanismo ativista dentro da temática do saneamento básico, e considerando o saneamento um aspecto fundamental do processo de urbanização, percebe-se que esse tema ainda foi pouco explorado em projetos acadêmicos. Portanto, espera-se que o estudo das práticas de SA, o qual esta pesquisa se propõe a fazer, possa contribuir para preencher a lacuna do conhecimento em relação às ações ativistas voltadas a esse aspecto do urbanismo.

Conforme explicam Britto e Johnsson (2010), variabilidades e mudanças climáticas têm impactos significativos sobre o ciclo da água, intensificando eventos hidrológicos extremos e, conseqüentemente, agravando dificuldades antigas e novas a serem enfrentadas, no que diz respeito a vulnerabilidades em áreas urbanas, seja no abastecimento de água ou no problema de inundações, em um contexto de desigualdade de acesso aos serviços de saneamento que caracteriza boa parte das metrópoles brasileiras.

Além disso, o saneamento básico é um aspecto fundamental para a promoção da saúde pública e do bem-estar humano. É indispensável um adequado

funcionamento de suas infraestruturas para a preservação de ecossistemas ambientalmente saudáveis, sem citar, ainda, a importância do tópico na crise ambiental que assola o planeta. Desse modo, debater essa questão se mostra extremamente relevante na atualidade.

## Metodologia da pesquisa

Para cumprir os objetivos propostos no trabalho, a pesquisa se iniciou com uma análise da literatura sobre os principais temas debatidos na dissertação. Dentro da temática do saneamento, foi feita uma revisão bibliográfica sobre o direito humano à água e ao esgotamento sanitário (SILVA e HELLER, 2016; MOREIRA, FONSECA, HELLER e REZENDE, 2017); o histórico de saneamento básico no Brasil (BRITTO, 2004; QUINTSLR e WERNER, 2021), especificamente do Rio de Janeiro (QUINTSLR e WERNER, 2021; BRITTO e QUINTSLR, 2022), por ser o recorte escolhido para análise dos casos; e à desigualdade no acesso ao saneamento básico e o racismo ambiental (SOUZA, 2015; GOMES e HELLER, 2016; PEIXOTO, AHMED e SALES, 2021; SANTOS, SILVA e SILVA, 2022).

Foram pesquisados também os temas: participação social nas políticas públicas (FERREIRA, 2011; PITERMAN e HELLER, 2016; MELCHIORS, 2019); ações de base e urbanismo ativista (RIBEIRO, 2006; LIMA, 2016; MIRAFTEB, 2016; LIMA, 2016; ARANTES, 2017; ARANTES, 2017; MONTEIRO, 2019; ROCHA, 2019; MELCHIORS, 2019; MONTEIRO, 2019); gestão participativa (FREIRE, 1996; ALVARES e MENEZES, 2004; SEFARIM, 2005); e tecnologia social (DAGNINO, 2004, 2010, 2014; FEENBERG, 2009, TONETTI et al.; 2018).

Na sequência, foram escolhidas as ações que compõem os estudos de caso. Para isso, foram levados em consideração projetos que atuassem no município do Rio, nos quais a pesquisa se debruça de forma mais aprofundada, de modo que envolvesse diferentes práticas de saneamento, para que fosse possível ter um

melhor entendimento de como os diferentes grupos de SA atuam.

O primeiro caso compreende a comunidade sustentável do Vale Encantado. O grupo responsável pela iniciativa atua com o tratamento de esgoto doméstico e o manejo de resíduos sólidos orgânicos através do uso, respectivamente, de um biossistema e de um biodigestor. Já o segundo caso, o Projeto ReciclAção, atua com o manejo de resíduos sólidos recicláveis e a educação ambiental.

A análise dos casos se iniciou com uma pesquisa sobre cada uma das iniciativas de SA estudadas, feita antes das visitas de campo e das entrevistas, buscando uma aproximação com o objeto de estudo que auxiliasse tanto na condução das entrevistas como também no desenvolvimento das dimensões de análise e do questionário<sup>1</sup> produzido a partir delas.

Posteriormente, após as entrevistas, foi realizada uma pesquisa mais detalhada sobre as ações através de artigos científicos, reportagens de jornais e revistas virtuais, sites e páginas oficiais dos projetos e também de Organizações não Governamentais (ONGs) que contribuíram com os mesmos, além de vídeos feitos pelas próprias iniciativas ou parceiros com o objetivo de divulgar e explicar as ações de forma mais acessível.

As entrevistas realizadas foram semiestruturadas, ou seja, foi utilizado um roteiro previamente elaborado, como já comentado. À medida do possível, as entrevistas seguiram o roteiro estipulado, contudo, ao longo do processo, algumas perguntas foram sendo respondidas pelos entrevistados antes mesmo de terem sido feitas, complementando alguma outra pergunta ou de forma mais livre ao longo da conversa. Assim, nesses casos, não vimos necessidade de fazê-las. As entrevistas foram gravadas, com autorização dos entrevistados e utilizadas para complementar a pesquisa bibliográfica.

---

1 O questionário utilizado nas entrevistas consta no tópico “Anexos”, ao final da dissertação.

No caso do Vale Encantado foram feitas duas visitas de campo. A primeira ocorreu durante uma trilha ecológica realizada por um guia da própria comunidade no evento “Insurgências: Experiências em Espaços Públicos”<sup>2</sup>, ocorrido em setembro de 2023. Ao longo da caminhada o guia foi apresentando o território, explicando um pouco de como se deu sua ocupação e a luta dos moradores para conseguirem direitos básicos como acesso à iluminação pública, à coleta de lixo, ao abastecimento de água e à coleta e tratamento de esgoto. Este último foi alcançado pela mobilização da população e não pelo planejamento urbano formal, como será melhor explicado no Capítulo 3 da dissertação. Nesse dia, o grupo pôde conhecer, também, de perto, o funcionamento do biodigestor e do biosistema. Uma segunda visita foi feita para realizar a entrevista com um dos moradores e tirar algumas fotos do lugar. Posteriormente, foi feita outra entrevista com um pesquisador integrante da assessoria técnica dos projetos, visando entender questões relativas às tecnologias.

No segundo estudo de caso, o projeto ReciclAção, foi realizada uma visita de campo ao Morro dos Prazeres. Na visita, foi possível conhecer um pouco a realidade da comunidade e também o espaço da Associação de Moradores, onde foi realizada a entrevista com uma das lideranças do projeto.

Os estudos de caso foram orientados a partir de quatro dimensões de análise – **técnica, social, operacional e econômica** – e suas respectivas categorias (Figura 1). As dimensões citadas foram sendo desenvolvidas ao longo do presente trabalho a partir das inquietações que levaram ao mesmo, apresentadas anteriormente no tópico relativo ao objeto da pesquisa. O diagrama a seguir resume o método de análise:

---

2 Evento organizado pelo PROURB-FAU/UFRJ, Ocupa Tu Calle e Rede Placemaking Brasil. Une o 8º Festival Internacional de Intervenções Urbanas (FIIU) e o 5º Encontro Placemaking América Latina. O evento tratou de disseminar o urbanismo cidadão por meio da troca de experiências entre representantes de diferentes países da América Latina e a promoção de boas práticas na produção de cidades em um quadro colaborativo.

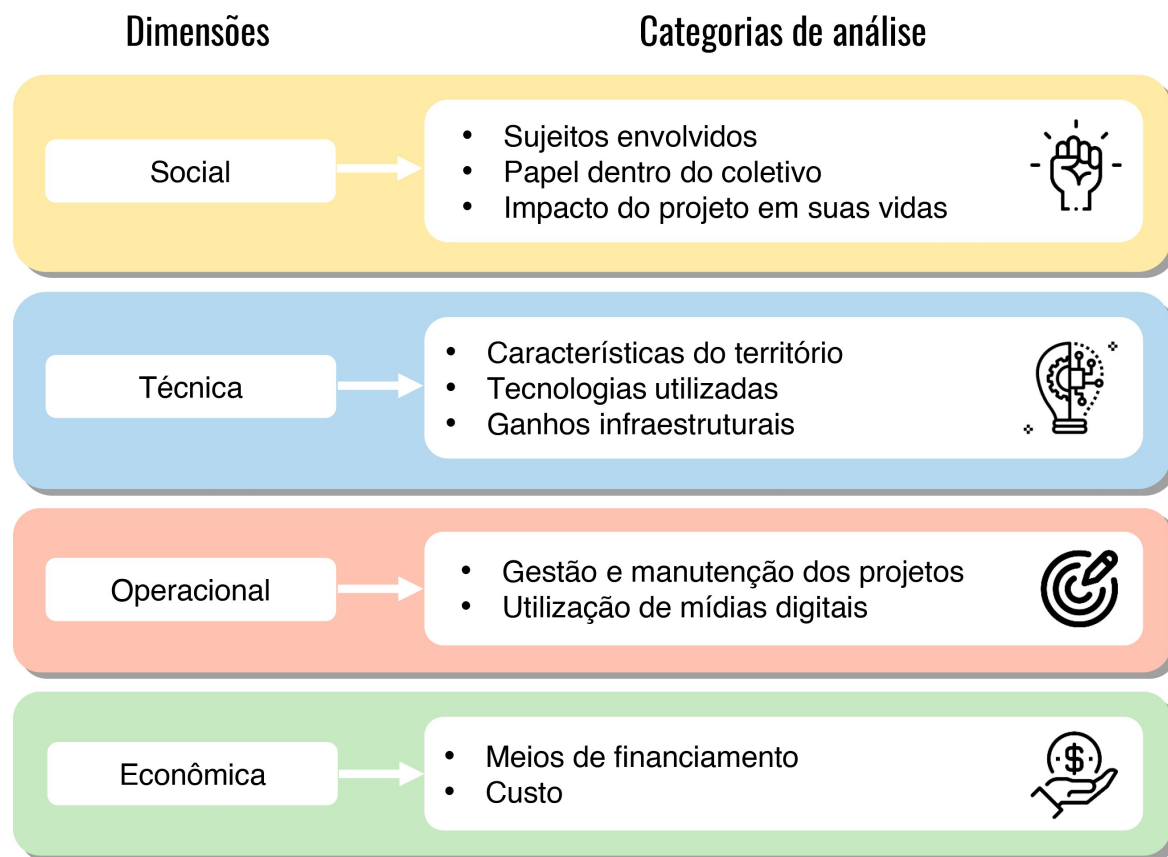


Imagem 1:  
Diagrama das  
dimensões de  
análise.

Fonte: Elaborado pela autora

A **dimensão social** visa entender quem são os sujeitos envolvidos nos projetos, quais seus papéis dentro de seus respectivos coletivos e o impacto dessas ações na vida da população dos territórios onde elas ocorrem. Já a **dimensão técnica** busca compreender quais são as tecnologias utilizadas nas iniciativas e sua relação com as características dos locais em que elas estão inseridas, além de analisar os ganhos infraestruturais decorrentes das ações e, consequentemente, a melhoria na qualidade de vida dos atores sociais envolvidos. A **dimensão operacional** discute como é feita a gestão e manutenção dos projetos e, por fim, a **dimensão econômica** investiga os meios materiais que tornam esses projetos factíveis.

## Estrutura da dissertação

Para conduzir o debate proposto, o trabalho se divide em três sessões, as duas primeiras (Capítulos 1 e 2) têm caráter teórico. O Capítulo 1 apresenta uma revisão e discussão da literatura acerca dos temas centrais da dissertação – saneamento no Brasil, participação social no planejamento urbano, e o conceito de urbanismo ativista –, enquanto o Capítulo 2 busca construir o conceito de Saneamento Ativista a partir da revisão bibliográfica apresentada no capítulo anterior, e das percepções sobre as formas de organização de grupos populares obtidas ao longo da pesquisa e da análise dos casos. Já a última sessão tem caráter empírico e analítico, apresentando os estudos de caso e sua relação com os conceitos abordados ao longo da dissertação.

O capítulo 1 é subdividido em duas partes. Na primeira, é traçada uma relação entre o histórico do processo de criação de infraestruturas de saneamento no país e as contradições geradas por ele. Para isso, é apresentada a revisão bibliográfica a respeito do saneamento básico no Brasil, tendo início com o debate sobre o reconhecimento internacional do direito humano à água e ao esgotamento sanitário e seus desdobramentos no país.

Posteriormente, segue um breve histórico do saneamento no Brasil, passando pelas alterações legais ao longo dos anos e pelo processo de privatização das empresas públicas do setor, o que vem acontecendo em diversos estados. Contextualizando a área em que estão inseridos os estudos de caso da dissertação, é apresentado um pouco da história do saneamento no estado do Rio de Janeiro.

Nesse tópico, é discutido o contexto urbano que faz com que projetos de Saneamento Ativista se desenvolvam, como a evidente disparidade na distribuição das infraestruturas de saneamento, buscando-se discutir a relação entre essa desigualdade com o racismo ambiental e a desigualdade social presente nas metrópoles brasileiras.

A segunda parte do Capítulo 1 trata da ação popular no desenvolvimento das cidades, em um contexto de desigualdade no acesso à moradia e infraestruturas. É traçado um breve histórico da formação das favelas cariocas que, assim como os projetos de saneamento analisados nesta dissertação, desenvolvem-se por meio de ações informais empreendidas pela população visando acessar a vida urbana.

Em sequência, é apresentado um debate a respeito da participação social no planejamento e gestão dos serviços de saneamento. São apresentados, em seguida, os diferentes níveis de participação através dos conceitos de espaços de ação convidados e inventados. A partir disso, é traçado um breve histórico das formas de atuação da população no planejamento e na gestão urbana no que diz respeito às infraestruturas e aos serviços de saneamento dentro desses espaços. Por fim, é feita uma reflexão sobre as formas de intervir no espaço urbano a partir de grupos ativistas que atuam de forma insurgente através do chamado urbanismo DIY ou urbanismo Faça-Você-Mesmo e de movimentos subjacentes.

O Capítulo 2 dá continuidade à revisão bibliográfica iniciada no capítulo anterior, começando com a discussão e a fundamentação teórica acerca do Saneamento Ativista, conceito desenvolvido na dissertação, a partir do entendimento do urbanismo ativista para caracterizar iniciativas de ativismo no âmbito do saneamento básico.

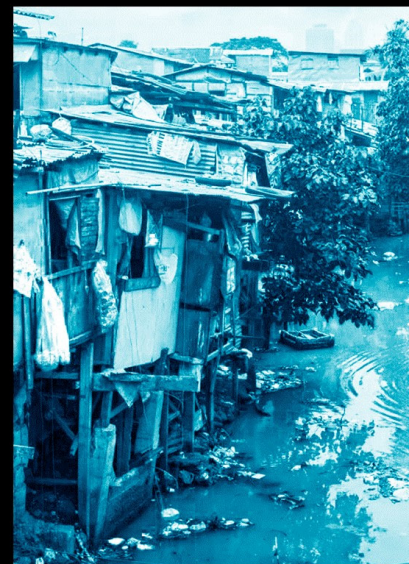
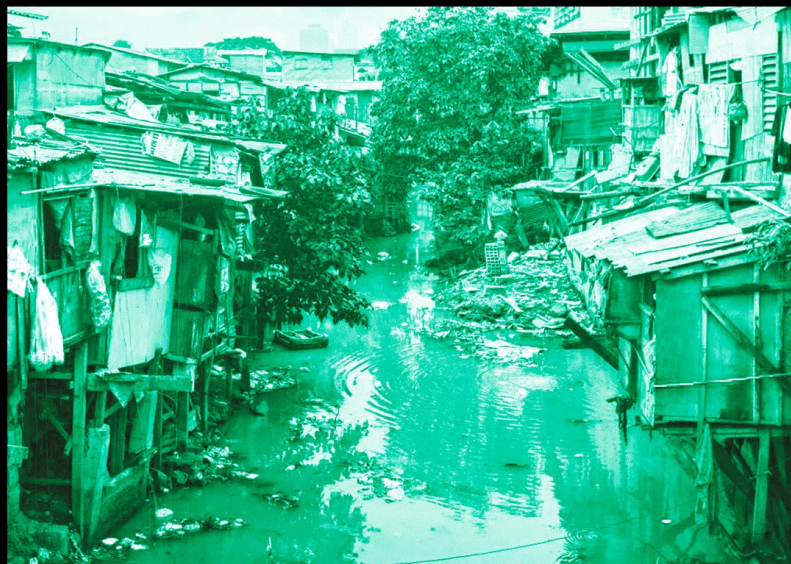
A seguir, busca-se compreender as características que marcam essas experiências, identificadas a partir dos estudos de caso e da revisão bibliográfica a respeito de iniciativas de urbanização ativista, sendo elas: ações que são realizadas informalmente por meio da organização grupos populares, a partir do chamado urbanismo “de baixo para cima”, através de abordagens participativas, permitindo a efetiva atuação de seus participantes em todas as etapas do projeto: concepção, implementação e avaliação, e potencializando ao longo do processo o desenvolvimento de tecnologias sociais e ecológicas.



Além disso, esse capítulo debate também como essas formas associativas e organizacionais contribuem para o desenvolvimento de novos conhecimentos, técnicas e métodos a partir da visão do grupo que será impactado com o projeto, potencializando a criação de tecnologias sociais e ecológicas.

A última sessão da dissertação (Capítulo 3) é subdividido em duas partes, primeiro é apresentada a análise de duas iniciativas de Saneamento Ativista, ambas localizadas no Município do Rio de Janeiro, feita a partir das quatro dimensões desenvolvidas para orientar o estudo – social, técnica, operacional e econômica – e suas respectivas categorias. O último subcapítulo faz um apanhado dos três casos anteriormente estudados, correlacionando os aspectos encontrados nessas experiências com os questionamentos levantados na dissertação, buscando responder às inquietações que levaram a ela.

Por fim, as considerações finais trazem uma breve conclusão de cada capítulo e da pesquisa como um todo, mencionando as dificuldades e os desafios ao longo do processo, além dos próximos passos. Dessa forma, buscou-se responder às inquietações iniciais e compreender o papel das iniciativas de Saneamento Ativista de confrontar as práticas urbanísticas atuais, revelando, nesse processo, as contradições presentes no discurso das esferas hegemônicas, além de fortalecer as práticas comunitárias e de vizinhança, respondendo, também, de que forma a realização dessas ações permite que tecnologias sociais sejam desenvolvidas e/ou aprimoradas, de forma a contribuir para a agenda de um saneamento mais ecológico.



# 1. DO SANEAMENTO CONVENCIONAL AO SANEAMENTO ATIVISTA

A primeira parte do presente capítulo trata da discussão e revisão bibliográfica a respeito do saneamento básico no Brasil. Inicia-se com o debate sobre o reconhecimento internacional do direito humano à água e ao esgotamento sanitário, seguido de um breve histórico do saneamento no país, passando pelas alterações legais ao longo dos anos e o processo de privatização das empresas públicas do setor, que vem acontecendo em diversos estados. Para contextualizar a área onde se localizam os casos analisados no trabalho, é apresentado um pouco da história do saneamento no estado do Rio de Janeiro.

É discutido, também, o contexto urbano que faz com que projetos de Saneamento Ativista aconteçam e a relação entre a desigualdade no acesso às infraestruturas de saneamento básico e o racismo ambiental.

## 1.1 O saneamento básico no Brasil e suas contradições

O rápido processo de industrialização e urbanização produziu desigualdades, segregação socioespacial, degradação ambiental e um crescente déficit habitacional no Brasil. O debate sobre as reformas sociais foi interrompido pelo golpe de 1964 e pôde ser retomado a partir do processo de redemocratização nos anos 1980. A luta histórica pela reforma urbana tem como um de seus principais eixos o direito à cidade, que compreende a garantia dos direitos básicos a toda a população: direito à moradia digna, ao saneamento ambiental, ao transporte, à mobilidade, ao trabalho, ao lazer e à cultura (FERREIRA, 2011).

No que diz respeito ao saneamento ambiental, segundo Moraes (2007), o conceito vem sendo construído socialmente ao longo da história. Com o tempo, as preocupações no campo de saneamento passaram a incluir, além de questões de ordem sanitária, também outras, de cunho ambiental. Relacionando, assim, ações e serviços de saneamento com a promoção da saúde e da salubridade ambiental, que

pode ser entendida como o estado de qualidade do ambiente capaz de prevenir a ocorrência de doenças relacionadas a ele, além de promover condições ecológicas que favoreçam o pleno gozo da saúde e do bem-estar das pessoas.

A Organização Mundial de Saúde (OMS) define saneamento como o controle de todos os fatores no meio físico do homem que exercem ou podem exercer efeitos nocivos para seu bem-estar físico, mental e social. Em seu sentido amplo, o saneamento ambiental engloba uma série de medidas: o tratamento e o abastecimento de água; a coleta, o tratamento e a disposição adequada de resíduos sólidos e esgotos sanitários, podendo ser de origem doméstica, comercial, de serviços, industrial e pública; a drenagem e o manejo de águas pluviais, além do controle de empoçamentos e inundações; o controle de vetores de doenças transmissíveis (insetos, roedores, moluscos); a prevenção e o controle da qualidade do ar e do excesso de ruídos; bem como a preocupação com a melhoria das condições de habitação e a educação sanitária e ambiental (MOREIRA, 2007; BOVOLATO, 2010).

Para Britto (2011), ao discutirmos direito ao saneamento ambiental, partimos do princípio de que a cidade é o lugar da materialização dos direitos coletivos de cidadania, como estabelece o Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257 de 2001. Contudo, segundo a autora, o quadro de exclusão socioeconômica e jurídico-política, em que grande parte da população se encontra, leva a uma exclusão da cidadania.

No Brasil, vários serviços de saneamento não se mostram eficientes, possuem elevadas perdas nos sistemas, falta de compromisso com o tratamento de esgotos, modelos tarifários inadequados, que levam a uma elevada taxa de inadimplência, fragilizando a relação entre as prestadoras de serviço e a população (PITTERMAN e HELLER, 2016).

Segundo os dados apresentados pelo Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS, 2023), no Brasil, 84,9% dos domicílios têm abastecimento de água e apenas 56,0% tem seu esgoto coletado, sendo pouco mais da metade dele; 52,2%, passa por algum tipo de tratamento antes de ser despejado nos corpos hídricos. Com relação à drenagem e manejo de águas pluviais urbanas (DMAPU), 69,8% dos municípios não possuem mapeamento de áreas de risco de inundação e apenas 16,8% deles possuem um Plano Diretor de DMAPU. A taxa de cobertura regular do serviço de coleta de resíduos domiciliares é de 90,4%.

Mesmo que os dados mostrem que há no Brasil uma alta taxa de cobertura do serviço de coleta de resíduos domiciliares, é importante levar em conta que existem, nas cidades, territórios onde as políticas públicas não chegam, nos quais as pessoas vivem em situação de vulnerabilidade, como nas favelas e periferias. Além de que os lixões e aterros sanitários se localizam nas áreas em que o preço do solo é mais barato e, por isso, são os locais em que as pessoas mais pobres conseguem morar. Assim, é fundamental considerar a lógica de produção, consumo e descarte de resíduos e seus impactos diversos na qualidade do meio ambiente e na saúde da população que reside nessas áreas.

Entendendo o acesso ao saneamento como parte do direito à cidade, pode-se perceber que ainda há muito a ser feito para que seja alcançada a universalização do acesso aos serviços de saneamento no país, para que, dessa maneira, todas as pessoas tenham seus direitos garantidos.

### 1.1.1 Direito humano a água e ao esgotamento sanitário

Durante a Conferência das Nações Unidas, em 1997, a água foi reconhecida como elemento fundamental para assegurar as necessidades básicas dos seres humanos e, por isso, todas as pessoas, independentemente da situação econômica ou social, têm direito ao acesso à água potável em quantidade e qualidade



suficientes para a garantia de suas necessidades básicas. Diante disso, foram desenvolvidos planos de ação, reconhecendo o acesso à água e ao esgotamento sanitário como um direito humano. Entendendo, assim, que os países devem garantir esses serviços às suas populações e o seu reconhecimento enquanto direito nos ordenamentos jurídicos nacionais. Dessa maneira, ficou determinado que o Estado não necessariamente precisa ser o provedor dos serviços, mas deve monitorar e regulamentar os prestadores, visando garantir o cumprimento do que foi estabelecido como direito (SILVA e HELLER, 2016).

Já nos anos 2000, a Organização das Nações Unidas (ONU), com o apoio de 191 nações, promove a Cúpula do Milênio das Nações Unidas. O encontro estabelece oito objetivos internacionais de desenvolvimento para o ano de 2015, os chamados Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). Um desses objetivos era Assegurar um Desenvolvimento Sustentável, tendo como uma de suas metas reduzir, pela metade, a proporção de população sem acesso à água e ao esgotamento sanitário. Para tornar esses objetivos concretos, os governos, a comunidade internacional, a sociedade civil e o setor privado deveriam se unir (SILVA e HELLER, 2016).

A meta de acesso à água foi considerada atingida em 2010, contudo, existe uma série de questionamentos sobre o padrão de acesso empregado para o monitoramento das metas. Isso porque os princípios de direitos humanos não foram contemplados nos ODM, não considerando, assim, questões como a não discriminação e a desigualdade no acesso aos serviços de saneamento entre diferentes idades, sexos, etnias, deficiências e situações socioeconômicas, que colocam em desvantagem determinados grupos sociais. Albuquerque (2012 apud SILVA e HELLER, 2016) e Castro (2016) destacam, ainda, que não foi avaliada a qualidade da água, a intermitência do abastecimento, a distância percorrida até a fonte do recurso, entre outras questões. Com relação ao esgotamento sanitário, a meta não foi atingida.

O Comitê das Nações Unidas sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, elaborou, em 2002, o Comentário Geral nº 15. O documento reconhece que todas as pessoas necessitam de acesso à água em quantidade suficiente para beber, cozinhar, fazer a higiene pessoal e da casa, além de acesso a serviços de esgoto que não comprometam sua saúde e dignidade. Ainda, segundo Silva e Heller (2016), a falta desses recursos afeta tanto a saúde quanto à qualidade de vida das pessoas.

Em 2010, a Assembleia Geral das Nações Unidas e o Conselho de Direitos Humanos aprovou a resolução A/RES/64/292, reconhecendo o Direito Humano à Água e ao Esgotamento Sanitário (DHAES) como fundamental para que os demais direitos humanos sejam alcançados, além de reafirmar a responsabilidade dos Estados em fornecê-los à população. Esse reconhecimento é essencial para a promoção da saúde de pessoas em situação de vulnerabilidade e visou garantir o acesso a esses serviços sem discriminação para todos (SILVA e HELLER).

Segundo Silva e Heller (2016), para o Conselho de Direitos Humanos, o DHAES deriva de outros direitos, como um adequado nível de vida, à saúde física e mental, à vida e à dignidade, tendo se originado a partir do Tratado Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, e por conta disso, está amparado legalmente em leis internacionais de direitos humanos. Os autores salientam, ainda, que não há como garantir o direito à saúde e ao bem-estar, previsto no Artigo 25 da Declaração dos Direitos Humanos de 1948, sem garantir o acesso a esses serviços.

Com o intuito de dar continuidade aos avanços obtidos com a realização dos ODM e responder às questões de iniquidade observadas, em 2015, foram pactuados os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), incluindo, agora, os princípios dos direitos humanos. Os ODS têm como um de seus propósitos: Garantir disponibilidade e manejo sustentável da água e esgotamento sanitário para todos, até 2030. A ideia é que isso seja cumprido a partir de seis metas: eliminar a

desigualdade no acesso à água potável, para que todos, sem discriminação, possam ter acesso a uma fonte segura e de qualidade; e garantir acesso adequado ao esgotamento sanitário, visando acabar com a defecação ao ar livre, dando especial atenção às necessidades das mulheres e daqueles que se encontram em situação de vulnerabilidade (SILVA e HELLER, 2016).

Contudo, apesar do reconhecimento internacional feito oficialmente pela ONU, os DHAES ainda não foram explicitamente reconhecidos como direitos fundamentais pela legislação brasileira, apesar das tentativas do Parlamento de incluí-los à Constituição. Esse processo tem se mostrado, no Brasil, semelhante ao de outros direitos que já foram consagrados pelo ordenamento do país (MOREIRA et al., 2023). Ele se inicia, explica Ribeiro (2015 apud MOREIRA et al., 2023), com o reconhecimento internacional e, à medida que a sociedade brasileira passa a compreender seu alcance e importância, deve ser incluído à Constituição Federal.

Desde 2001, Propostas de Emendas à Constituição (PECs) vêm sendo apresentadas visando inserir o saneamento no Art. 6 CF/88, que trata dos direitos sociais. Todavia, em 2021, outra proposta foi elaborada com o intuito de incluí-lo no Art. 5 da CF/88, que trata dos direitos civis e políticos. Apesar de já ter sido aprovada pelo Senado e, por isso, estar mais avançada em termos de tramitação, há questionamentos por parte de especialistas da área se a inclusão nesse artigo em específico é a melhor opção (MOREIRA et al., 2023).

Isso porque, como explica Häberle (2013 apud MOREIRA et al., 2023), os direitos sociais são aqueles que asseguram aos indivíduos o mínimo de bens materiais sem os quais, na prática, não se podia alcançar a liberdade. Além disso, entende-se que os direitos sociais, da forma que foram concebidos e pactuados, são uma obrigação positiva do Estado e devem ser concretizados por meio de políticas públicas. Já os direitos civis e políticos, de acordo com Piovesan (1996 apud MOREIRA et al., 2023), são assegurados pelo estado, por meio da autoaplicabilidade, ou seja, não requerem uma ação prática específica. Assim, segundo Moreira et al.



(2023), o saneamento se enquadra como direito social e depende da ação estatal, via políticas públicas, para ser progressivamente efetivado.

Todavia, considerando que o saneamento no Brasil possui um marco regulatório (Lei nº 14.026/2020), como será abordado posteriormente no presente capítulo, e ao fato de a obrigatoriedade da promoção do mesmo já constar no Art. 23<sup>3</sup> da CF/88, para Silva e Mandarinó (2017 apud MOREIRA et al., 2023), sua inclusão como direito social, do ponto de vista jurídico, não apresenta real vantagem no que se refere à efetivação de políticas de saneamento. Contudo, tais medidas colocam o saneamento em evidência, tendo um efeito político e simbólico ao chamar a atenção dos gestores públicos para o assunto, além de subordinar mais fortemente o judiciário em sentenças relativas ao acesso aos seus serviços.

Dessa forma, entende-se que o saneamento, da forma como está atualmente colocado na CF/88, não se apresenta como direito fundamental, mas apenas uma política pública, ou seja, não tem status de instrumento que fomenta outros direitos, como saúde, alimentação e o meio ambiente ecologicamente equilibrado, que são direitos devidamente constitucionalizados (MOREIRA et al., 2023).

### 1.1.2 Histórico de saneamento no Brasil, alterações legais e processo de privatização dos serviços

A transferência de serviços essenciais de saneamento para o setor privado começa a ganhar força na América Latina, a partir da década de 1980, e continua sendo promovida, mesmo diante do fracasso dessas políticas em locais que já foram implementadas, tendo acarretado graves consequências nos processos de democratização e cidadanização (CASTRO, 2016).

---

3 O Art. 23, inciso IX da Constituição Federal, define como competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios "promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico". Contudo para Moreira et al. (2023, p. 6) no texto do artigo não se evidencia que as melhorias de saneamento contemplem toda a população.

No Brasil, não é diferente. As metrópoles brasileiras apresentam um alto nível de precariedade, sendo destaque a falta de adequadas condições de saneamento. O que tem se agravado devido à redução dos investimentos no setor desde a década de 90, aliado ao estímulo às concessões de serviços municipalizados ao setor privado e a viabilização da privatização de empresas estatais, além dos altos custos tarifários. Assim, há um comprometimento da qualidade do ambiente urbano e da saúde da população (BRITTO, 2004), principalmente daquela que reside em territórios de maior vulnerabilidade social e econômica.

A diminuição da participação do poder público e a entrada massiva de grandes capitais privados no setor de saneamento têm como uma de suas causas a crise no modelo de gestão imposto pelo Plano Nacional de Saneamento (Planasa), bem como a ausência de uma política federal definitiva, fazendo com que os governos estaduais e municipais, na segunda metade dos anos 80, ampliassem sua ação no campo do abastecimento e da coleta de esgoto (BRITTO e PORTO, 2000).

O processo de desestatização dos serviços públicos de saneamento básico no Brasil tem se dado a partir da promoção de mudanças normativas, institucionais e ideológicas, propiciando a criação de bases favoráveis ao mercado. Ajustes estruturais realizados a partir de 1990 ampliaram a atuação privada na prestação de serviços públicos (QUINTSLR e WERNER, 2021).

Ao longo da década de 90, durante os governos Fernando Collor de Mello (1990 - 1992) e Fernando Henrique Cardoso (1995 - 2002) foram elaboradas alterações regulatórias criando bases legais para a concessão dos serviços e obras públicas para à iniciativa privada: a Lei de Concessões (Lei nº 8.987/ 1995)<sup>4</sup> e o Programa Nacional de Desestatização (Lei nº 8.031/ 1990) (QUINTSLR e WERNER,

---

4 Permite a concessão de serviços públicos à iniciativa privada. Regulamenta o artigo constitucional admitindo que a União, estados e municípios deleguem a prestação de serviços e obras públicas mediante licitação na modalidade concorrência entre pessoas jurídicas ou consórcio de empresas (QUINTSLR et al, 2021).

2021), revogado posteriormente pela Lei nº 9.491/ 2007<sup>5</sup> que amplia a abrangência da anterior.

Essas alterações legais aconteceram em um contexto de racionalização de recursos públicos, desregulamentação da economia, redução do tamanho e redefinição do papel do estado, que teria o papel de regular e fiscalizar os serviços públicos essenciais. Nessa lógica, o estado, ao invés de atuar diretamente em determinadas áreas como indústria, infraestrutura e serviços, passaria essa responsabilidade para a iniciativa privada (CARVALHO, 2001 apud QUINTSLR e WERNER, 2021).

No que diz respeito ao modelo de gestão, ao longo dos anos 90, travou-se uma disputa entre os governos do estado e do município pela titularidade da prestação de serviços de saneamento, ou seja, o direito de concessão da exploração dos mesmos. Segundo Britto (2004), enquanto o município defendia sua autonomia para escolher o modelo de gestão, com diferentes possibilidades de cooperação entre os municípios que compõem as regiões metropolitanas, o estado advogava para que a gestão fosse regional, de forma que os municípios delegassem a gestão do setor às companhias estaduais de saneamento.

A titularidade municipal era considerada pelo governo federal um empecilho à política de privatização do saneamento básico, uma vez que, estando o direito de concessão dos serviços centralizado no nível estadual, diminuiriam os agentes que poderiam se opor a essa política (BRITTO, 2004). As empresas de saneamento só não foram privatizadas nos anos 90, por conta da indefinição acerca da titularidade em regiões metropolitanas e aglomerados urbanos (QUINTSLR e WERNER, 2021).

---

5 Permite a privatização de empresas estatais e de economia mista com suporte técnico e financeiro do BNDES através do Fundo Nacional de desestatização, gerido pelo banco (QUINTSLR et al, 2021).

A discussão sobre a titularidade teve início com o Programa de Modernização do Setor de Saneamento (PMSS), idealizado no governo Collor e implantado, em 1994, sobre a gestão de Itamar Franco (BRITTO, 2004). O programa foi elaborado partindo de uma visão crítica do Planasa<sup>6</sup> e não propunha um modelo de gestão nacional, por entender que as diferenças entre as regiões brasileiras são tantas, que seria inviável uma proposta de modelo nacional. Considerou-se, então, que caberia aos estados e municípios, dentro das opções propostas pelo programa, qual seria a mais adequada para cada localidade, sendo a concessão de parte ou da totalidade das ações de produção e de operação dos serviços de saneamento às empresas privadas uma opção possível (BRITTO e PORTO, 2000).

O PMSS teve como objetivo o desenvolvimento operacional das companhias estaduais de saneamento, o reordenamento institucional do setor e a universalização dos serviços de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto até o ano de 2010. Tendo sido financiado com recursos do Banco Mundial, a partir de uma visão de que a eficiência dos serviços estaria ligada à participação do setor privado, com a criação de novas regras contratuais e de mecanismos de concorrência de mercado. Contudo, devido à grande parcela da população sem recursos para arcar com os custos dos serviços, a perspectiva era de que as concessões às empresas privadas fossem uma opção minoritária (BRITTO, 2004).

Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, houve uma intensificação do programa de privatizações de empresas estatais nos setores de comunicação e energia. Entre os anos 1999 a 2021, o setor de saneamento passou a inserir-se de maneira mais efetiva nessa política, uma vez que a proposta do PMSS era de que a concessão da exploração dos serviços pela iniciativa privada, que antes era uma alternativa dentre outras, fosse uma diretiva definida claramente no programa de governo do então presidente (BRITTO, 2004).

---

<sup>6</sup> Com o fim da PLANASA, no início dos anos 90, foram criadas novas políticas públicas federais. Além do PMSS, foram elaborados também o Programa de Qualidade da Água e duas novas linhas de financiamento, o Pró-Saneamento e o Programa de Ação Social e Saneamento.

Por conta do reajuste fiscal, implementado pelo governo FHC, e servindo aos interesses dos bancos multilaterais<sup>7</sup>, foi posta em prática uma estratégia voltada para as privatizações, com a ideia de recorrer a investimentos privados para suprir a falta de recursos públicos, cabendo, ao estado, apenas a regularização e a fiscalização. Nessa lógica, enquanto há um contingenciamento de crédito para os estados e municípios, foi criado, em 1997, o Programa de Financiamento a Concessionárias Privadas de Saneamento (FCP/SAN). Por sua vez, esse passa a disponibilizar recursos do FGTS para a iniciativa privada, estimulando sua atuação no setor do saneamento (BRITTO, 2004).

De acordo com Britto (2004), essa política de investimentos fazia com que os governos estaduais só pudessem acessar recursos através de vínculo, direto ou indireto, à política de privatização. Percebe-se, então, que o governo federal visou viabilizar as privatizações, principalmente nas regiões metropolitanas onde a exploração dos serviços é mais rentável, e com isso, levantar recursos para cobrir os desequilíbrios econômicos.

Isso porque as forças que promovem o neoliberalismo constantemente pressionam por privatizações no setor, inclusive em governos à esquerda do espectro político. A exemplo disso, nos governos Luiz Inácio Lula da Silva (2003–2011) e Dilma Rousseff (2011–2016), apesar das políticas progressistas, vigorou uma política macroeconômica conservadora com a manutenção do Plano Nacional de Desestatização, em sua segunda versão (Lei nº 9.491/1997), e a criação da Lei de Parcerias Público-Privadas (PPPs) (Lei nº 11.079/2004)<sup>8</sup> (QUINTSLR e WERNER, 2021).

---

7 Os Bancos Multilaterais de Desenvolvimento (BMDs) são instituições financeiras públicas, fundadas e mantidas com contribuições dos países membros e pela captação de recursos junto ao mercado financeiro, doações etc.

8 Amplia a possibilidade de participação de empresas privadas nos serviços públicos, uma vez que permitiu a associação das mesmas com empresas controladas pelo Estado (QUINTSLR e WERNER, 2021).

Segundo os autores, essa lei instituiu normas para a licitação e contratação de parcerias público-privadas, de maneira a priorizar a ação privada no setor público. Ainda que tenha sido interrompida a estratégia da privatização, as PPPs incentivaram a inserção da iniciativa privada na prestação de serviços essenciais. Castro (2016) acrescenta que as PPPs foram criadas em lugar de outras formas de gestão pública, como as empresas municipais, as parcerias público-públicas e público-comunitárias.

Apesar disso, no governo Lula foram criadas novas leis que se contrapõem à tendência neoliberal: a Lei dos Consórcios Públicos (Lei nº 11.107/2005) e a Política Nacional de Saneamento Básico (Lei nº 11.445/2007). A primeira permitiu que as empresas públicas pudessem novamente ser contratadas pela administração municipal sem a necessidade de licitação, o que havia sido vetado durante o governo FHC, a partir da alteração da legislação vigente na época. Definindo, assim, normas gerais de contratação de consórcios públicos por parte de União, estados, Distrito Federal e municípios (QUINTSLR e WERNER, 2021).

Já a Política Nacional de Saneamento criou diretrizes nacionais, estabelecendo, entre os princípios fundamentais, a universalização do acesso aos serviços, conferindo prioridade para atendimento das funções essenciais relacionadas à saúde pública, ampliando o acesso dos cidadãos de baixa renda e adotando também uma política de subsídios tarifários e não tarifários para os usuários e localidades que não possuísem capacidade de pagamento ou escala econômica para cobrir o custo integral dos serviços. Em suma, essa política priorizou a universalização dos serviços e o atendimento de territórios onde residem populações de baixa renda (QUINTSLR e WERNER, 2021).

Segundo Oliveira e Rezende (2016), essa política levou também ao fortalecimento de processos democráticos, como a criação de espaços destinados à participação e ao controle social, como exemplo, os conselhos e as audiências públicas.



são interligadas, ou mesmo quando o tratamento de esgoto serve a diferentes municípios dentro de uma mesma região, situação que caracteriza a grande maioria das metrópoles brasileiras (BRITTO, 2004).

Ao fim da Conferência Nacional das Cidades, a proposta que saiu vitoriosa foi a titularidade municipal, ao invés da administração regional, em que a gestão seria delegada ao estado. Segundo Britto (2004), os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário não deixam de ser considerados serviços locais por serem feitos através de sistemas compartilhados. Isso porque os serviços de distribuição de água e coleta de esgoto podem ser definidos como tipicamente locais<sup>11</sup>.

A autora argumenta também que, quanto mais próxima a instância gestora dos serviços esteja do nível local, mais efetividade pode ser obtida com suas ações. Porém, para que elas sejam de fato efetivas e sustentáveis nos âmbitos sociais e ambientais, é necessário o controle social dos usuários da gestão e a participação dos mesmos na definição de políticas, o que pode acontecer através de Conselhos Municipais ou por Orçamento Participativo. É preciso, ainda, que a política de saneamento se desenvolva de forma integrada e articulada com políticas de regulação do uso do solo e de saúde, que são políticas locais, o que é fundamental para viabilizar o acesso a um conjunto de serviços em áreas mais pobres e de ocupação irregular.

Em relação, especificamente, à gestão de resíduos sólidos, a Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010) foi sancionada em 2010, determinando o gerenciamento integrado dos resíduos desde a sua geração até a destinação final de forma ambientalmente adequada. Essa legislação se faz necessária já que o consumo desenfreado, impulsionado pela forma como se organiza a sociedade capitalista, faz com que as cidades tenham uma excessiva produção de resíduos

---

11 Serviços de interesse local são aquelas atividades, infraestruturas e instalações operacionais que se destinam exclusivamente ao atendimento de um município (Britto, 2004).



que levam, por sua vez, a uma série de problemas ambientais. Nesse sentido, é fundamental pensar políticas públicas voltadas a uma correta destinação desses materiais. Aliás, a lei coloca também a importância da redução, da reutilização e da reciclagem, como uma possível solução para o desequilíbrio ambiental que atualmente se apresenta nas cidades.

A partir do afastamento da presidenta Dilma (2011–2016), e com o início do governo de Michel Temer (2016–2018), houve um avanço do neoliberalismo no Brasil, o que gerou impactos no setor do saneamento básico a partir da alteração do marco legal e fez com que as privatizações das companhias estaduais voltassem à pauta. Para isso, Temer editou duas medidas provisórias que não foram à frente, porque perderam a vigência antes de passarem pelo Congresso e pelo Senado. Contudo, forneceram as bases para a elaboração da Lei nº 14.026/2020 e a consequente modificação da Lei nº 11.445/2007, durante o governo Bolsonaro (2019–2022) (QUINTSLR e WERNER, 2021; BRITTO e QUINTSLR, 2022).

Na apresentação da lei, o governo reconheceu o déficit no acesso ao saneamento básico no país e alegou que, por conta da crise fiscal do Estado, investimentos públicos no setor seriam inviáveis. Sendo, com isso, a única alternativa viável, atrair investimentos do setor privado (BRITTO e QUINTSLR, 2022). Com essa alteração legal, foram criados mecanismos para incentivar a prestação privada de serviços, buscando, também, enfraquecer e inviabilizar a prestação pública por companhias estaduais.

Um desses mecanismos foi a extinção dos Contratos de Programa, ou seja, a possibilidade de empresas estaduais prestarem serviços para o município sem a necessidade de um edital público, ou seja, de uma licitação. Antes, os contratos entre estado e município eram considerados cooperação entre dois entes públicos, sendo realizados sem concorrência e respeitando o desejo das duas partes. A partir da nova lei, tornou-se obrigatória a realização de um chamamento público antecedendo a concessão, para verificar a existência de outros possíveis interessados

para prestar o serviço. Assim, as empresas públicas e privadas precisam competir para fornecer os serviços ao município (QUINTSLR e WERNER, 2021; BRITTO e QUINTSLR, 2022).

Além disso, foi determinado que tanto os contratos vigentes quanto os novos devem prever metas para que, até 2033, 99% da população seja atendida com os serviços de abastecimento de água e 90% com serviços de esgotamento sanitário (coleta e tratamento). Todas as empresas que pretendam participar de novos editais públicos devem comprovar ter capacidade econômica e financeira para fornecer o que foi contratualmente estipulado. Com relação aos contratos vigentes, as companhias estaduais devem aderir às metas de universalização através de aditivos contratuais. Já para as empresas privadas, a aditivação contratual e a comprovação de sua capacidade de atender às metas é opcional (BRITTO e QUINTSLR, 2022).

Além disso, caso o prestador de serviço privado não faça o aditivo contratual, fica a cargo do município atender às metas estabelecidas pela lei, seja através de novas licitações ou por prestação direta (SENA, 2022), que é quando o próprio município realiza os serviços de saneamento sem necessidade de conceder o direito ao estado ou a uma empresa privada, afinal, ele já possui a titularidade.

Outro aspecto da alteração legislativa é que ela restringe o acesso das companhias estaduais à parte dos recursos federais não onerosos<sup>12</sup>. Os municípios que prestam serviço de forma autônoma, a partir do novo marco legal, não têm mais acesso aos recursos federais, caso não entrem na nova política de regionalização dos serviços, alterada também com a nova lei. Vale lembrar, ainda, que as empresas privadas podem ser beneficiadas com recursos da União, já que desde 2013, no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o acesso a essa verba pelo setor privado que opere ou preste serviços de saneamento se tornou viável (BRITTO E QUINTSLR, 2022).

---

<sup>12</sup> Recursos não onerosos são aqueles que se originam de impostos e contribuições dos trabalhadores, além disso, são recursos que não precisam ser devolvidos à União.

Segundo Britto e Quintslr (2022), essa prática de estrangulamento das gestões municipais era adotada no período da ditadura militar e abre espaço para a privatização. Pode-se perceber, com isso, que essa nova política favorece as empresas privadas em detrimento da prestação de serviços pelo setor público.

### 1.1.3 A Política Nacional de Resíduos Sólidos

A quantidade crescente de resíduos produzidos pela sociedade contemporânea, com seu alto nível de produção e consumo, somada à falta de políticas públicas que deem conta de fazer uma gestão sustentável dos materiais descartados, são motivos de preocupação. Isso porque o descarte inadequado desses materiais gera graves consequências ao meio ambiente e à saúde da população.

No que diz respeito ao gerenciamento de resíduos sólidos, no Brasil, existe uma política que se propõe a alterar comportamentos e práticas enraizadas pela sociedade, a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), Lei nº 12.305/2010. A PNRS prevê uma gestão integrada dos resíduos, fazendo com que a responsabilidade pelos mesmos seja compartilhada entre governos e sociedade, buscando trazer, para o debate, empresas, cidadãos, prefeituras, além dos governos estaduais e federal.

A Lei nº 12.305/2010 (Título I, Cap. II, Art. 3, XI) propõe que seja feita uma gestão integrada de resíduos sólidos, que é definida por ela como:

O conjunto de ações voltadas para a busca de soluções para os resíduos sólidos, de forma a considerar as dimensões política, econômica, ambiental, cultural e social, com controle social e sob a premissa do desenvolvimento sustentável.

A PNRS coloca em evidência a importância do gerenciamento dos resíduos, que inclui várias etapas, desde a coleta, transporte, transbordo e tratamento, até a destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos e rejeitos.

Sendo os rejeitos aqueles materiais que já se esgotaram todas as possibilidades de reaproveitamento ou reciclagem, enquanto resíduo é aquilo que ainda pode se tornar matéria-prima para um novo produto ou processo.

A lei prevê que a gestão integrada dos resíduos sólidos seja planejada, implementada e fiscalizada pelo poder público em conjunto com a população, tendo ela o papel de fiscalizar o gerenciamento de resíduos. Além disso, é importante incluir as pessoas nesse debate, porque a correta separação dos materiais que serão descartados diretamente na fonte do consumo torna o processo de destinação mais barato, uma vez que subtrai a etapa de triagem da reciclagem (REIS, FRIEDE, LOPES, 2017).

Outro instrumento proposto pela lei é a logística reversa, que visa facilitar o retorno dos resíduos ao ciclo produtivo. Ela é definida pela lei como:

(...) um conjunto de ações, procedimentos e meios destinados a viabilizar a coleta e restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial para reaproveitamento, em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou outra destinação final ambientalmente adequada (Lei nº 12.305/2010 (Título I, Cap. II, Art. 3, XII).

A nova política exige que todas as administrações públicas municipais construam aterros sanitários e encerrem as atividades dos lixões e aterros controlados, substituindo-os por aterros sanitários ou industriais, onde só podem ser depositados resíduos sem possibilidade de reciclagem ou multiaproveitamento, tornando obrigatório, também, que os resíduos orgânicos sejam compostados. A lei prevê ainda que as administrações municipais e estaduais desenvolvam um Plano de Gestão Integrada de Resíduos em suas respectivas localidades (REIS, FRIEDE, LOPES, 2017).

Além disso, a lei inclui na política pública brasileira os conceitos de redução, reutilização e reciclagem, buscando, com isso, diminuir o uso de matéria-prima e

retardar a disposição de rejeitos, aumentando a vida útil dos aterros sanitários. O incentivo à criação de medidas indutoras e linhas de financiamento para a redução da geração de resíduos sólidos nos processos produtivos, proposto pela lei, visa combater o desperdício, objetivando que sejam alcançados padrões sustentáveis de produção e consumo de bens e serviços, de forma a atender às necessidades das gerações atuais, sem comprometer a qualidade ambiental e atendimento das necessidades das futuras gerações.

A PNRS representa um marco para a sociedade brasileira em relação à sustentabilidade, pois apresenta um aperfeiçoamento na forma de gerenciamento dos resíduos sólidos. Sua grande contribuição é que, antes, o modelo adotado no Brasil para a destinação dos resíduos sólidos era apenas sua transferência dos centros urbanos para seu destino final. A nova política prevê a reutilização e a reciclagem como alternativa para a diminuição do volume de lixo produzido. Entretanto, apesar dos avanços que a lei propõe, sua homologação não garante que ela seja de fato cumprida.

No que diz respeito ao papel da população na efetivação dessa política, a educação ambiental pode ser um instrumento fundamental. Segundo Reis, Friede e Lopes (2017, p. 106), a educação ambiental:

(...) emerge como aliada à gestão integrada e sustentável dos resíduos sólidos, pois visa a formação de cidadãos conscientes de sua responsabilidade ambiental, desde a importância de um consumo consciente, para a redução da produção de resíduos sólidos nas fontes geradores, até o seu reaproveitamento e ou reciclagem, passando pela necessária coleta seletiva, que depende da participação de cada cidadão, para tornar-se eficaz e economicamente viável.

Contudo, é preciso ainda que os governos fiscalizem as ações e pressionem as empresas, para que se responsabilizem pela destinação de seus resíduos e também para que busquem reduzir sua produção.

## 1.1.4 O saneamento no Rio de Janeiro

### 1.1.4.1 A privatização da CEDAE e suas consequências

Nos anos 1990, a política de privatização dos governos estaduais foi colocada como condicionante para o recebimento de empréstimos e para a renegociação de dívidas com a União. Contudo, devido ao entendimento sobre a titularidade dos serviços de saneamento ser municipal, em sua maioria, as empresas estaduais do setor não foram privatizadas (QUINTSLR e WERNER, 2021). O que foi o caso, no Rio de Janeiro, da Companhia Estadual de Água e Esgoto (Cedae), que seguiu sendo uma empresa de economia mista sob o controle do estado do Rio de Janeiro até 2021, quando ocorreu o seu leilão.

Ao longo dos anos, diversas tentativas malsucedidas de privatizar a Cedae foram feitas, enfrentando forte resistência dos movimentos sociais e sindicatos. No entanto, com o governo Temer, a política de privatização das companhias estaduais de saneamento voltou a fazer parte da agenda do governo federal. Os principais argumentos utilizados para o aumento da participação privada foram uma suposta ineficiência do setor público e a crise fiscal e financeira do país (QUINTSLR e WERNER, 2021).

As alterações no marco regulatório de saneamento no Brasil foram feitas, então, sob a justificativa de incentivo a investimentos no setor visando à promoção da universalização dos serviços e objetivando reverter a crise fiscal e financeira dos entes estaduais. A privatização das empresas públicas aparece, nesse contexto, como condicionantes para os Planos de Recuperação Fiscal dos Estados (QUINTSLR e WERNER, 2021).

No Rio de Janeiro, a reestruturação da Cedae foi colocada como peça fundamental para o acesso aos recursos necessários para a regularização das contas públicas do estado. Isso porque, com a crise, foi elaborado pelo governo federal, o Regime de Recuperação Fiscal (RRF). Como condição necessária para que os estados pudessem aderir ao RRF, foi colocada a implementação de medidas emergenciais e reformas institucionais, além da correção dos “desvios que afetaram o equilíbrio das contas públicas”. A ajuda financeira da União aos estados ficou condicionada, assim, à adoção de medidas de ajuste neoliberal, como a adoção de um programa de privatizações (QUINTSLR e WERNER, 2021).

O estado do Rio incluiu, em seu Plano de Recuperação Fiscal, a alienação das ações da Cedae como garantia oferecida a uma operação de crédito junto ao Banco BNP Paribas Brasil S.A. (QUINTSLR e WERNER, 2021). No arranjo da RRF, a União atuou como garantidora do empréstimo, que após realizar o pagamento, em 2020, fez com que o RJ passasse a ser devedor da União (BRITTO e QUINTSLR, 2022).

Com o intuito de garantir a viabilidade financeira da concessão, foi proposto pelo BNDES<sup>13</sup>, a divisão dos municípios que tinham os serviços prestados pela Cedae em quatro blocos. A medida visava assegurar o subsídio cruzado, mecanismo utilizado por companhias estaduais que usam recursos da arrecadação de áreas mais rentáveis da cidade e que possuem sistemas já consolidados, para financiar os serviços de áreas pouco rentáveis e que demandam maiores investimentos. Isso é necessário devido à grande desigualdade presente no estado do Rio, tanto em relação à capacidade de pagamento da população, quanto aos indicadores de acesso aos serviços de saneamento serem muito distintos entre os municípios que compõem a região metropolitana (QUINTSLR e WERNER, 2021; BRITTO e

---

13 O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) tem sido um ator institucional importante na reestruturação do setor de saneamento no Brasil, incluindo o projeto de privatização da Cedae (QUINTSLR e WERNER, 2021). Com a alteração do marco legal, em 2020, o BNDES passou a atuar como o escritório dos projetos dos governos estaduais, contratando consultorias para o diagnóstico em cada estado, estudos técnicos e a modelagem para cada caso (BRITTO e QUINTSLR, 2022).

QUINTSLR, 2022).

Ademais, a privatização dos municípios mais rentáveis não poderia ser realizada separadamente, devido a Lei Complementar nº 184/2018, Artigo 3, que criou a região metropolitana e definiu o saneamento básico como de interesse metropolitano ou comum. Portanto, sua titularidade deveria ser exercida pelo Conselho Deliberativo da Região Metropolitana (BRITTO e QUINTSLR, 2022).

A privatização das Companhias Estaduais de Saneamento Básico só se tornou possível graças à alteração no Marco Regulatório do Saneamento, em 2019, que buscou reestruturar a Política Nacional de Saneamento Básico disciplinada pelo mercado (QUINTSLR E WERNER, 2021).

Antes da privatização da Cedae, foi realizada uma consulta pública sobre o projeto, que disponibilizou, virtualmente, documentos da concessão. Foram realizadas também três audiências públicas pelo Poder Executivo estadual, de forma remota, por conta da pandemia de Covid-19. O Governo Federal afirma, em seu site oficial, que a consulta pública é feita com o intuito de promover o diálogo entre a administração pública e o cidadão, sendo um mecanismo de participação social de caráter consultivo e aberto a qualquer interessado, visando, com isso, receber contribuições sobre determinado assunto (BRASIL, 2023).

Afirmam, ainda, que a ideia é incentivar a participação da sociedade na tomada de decisões relativas à formulação e definição de políticas públicas. Todavia, segundo Britto e Quintslr (2022), a decisão do governo de realizar esse processo apenas de forma remota foi objeto de críticas, alegando que essa modalidade impõe barreiras à participação social.

Mesmo com posicionamentos contrários ao projeto de desestatização, por parte de diversos segmentos, foram realizados dois leilões para a venda das ações da Cedae, um em abril de 2021 e outro em dezembro de 2022. Para isso, o estado do Rio foi dividido em quatro blocos, tendo eles sido vendidos separadamente para



três empresas diferentes: Águas do Rio (Aegea), Iguá Saneamento e Águas do Brasil. Os leilões, apesar de terem atraído um pequeno número de empresas privadas, permitiu que o estado arrecadasse bilhões de reais (BRITTO e QUINTSLR, 2022).

Britto e Quintslr (2022) apontam que pesquisadores, movimentos sociais, sindicatos de trabalhadores do setor de saneamento e organizações não governamentais vêm questionando a capacidade das operadoras privadas de reverterem as desigualdades históricas no acesso aos serviços de saneamento, considerando o contexto de pobreza crescente das metrópoles brasileiras. Em vista disso, alguns receios de grupos contrários à política de desestatização têm se confirmado por ações das novas concessionárias.

Essas empresas vêm investindo na hidrometragem de áreas que não são atualmente micromedidas, além de outras ações visando garantir o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos. A Secretaria de Estado da Casa Civil lançou uma nota sobre a tarifa social, definindo que as áreas prioritárias para investimento devem ser aquelas com menor índice de inadimplência (BRITTO e QUINTSLR, 2022). Dessa forma, a parcela da população com menos condição financeira para arcar com os serviços tende a permanecer sem atendimento.

Segundo Britto e Quintslr (2022), a maior parte da população sem acesso à água e ao esgotamento sanitário vive em áreas rurais e nas periferias metropolitanas. Mas a desigualdade no acesso a esses serviços pode ser percebida também entre negros e brancos, trabalhadores formais e informais, e mesmo entre diferentes níveis de instrução/educação formal. Dessa forma, o grande desafio do setor, seja para a gestão pública ou privada, é levar infraestrutura às famílias mais pobres e com baixa capacidade de pagamento das tarifas.

Considerando que nos centros urbanos, as áreas sem acesso ou com acesso precário aos serviços de saneamento são informais e não urbanizadas, para que elas sejam atendidas é necessária a criação de programas integrados de urbanização, a cooperação entre o estado e os diferentes municípios, fazendo com

que haja um macroplanejamento em escala metropolitana (BRITTO, 2004; BRITTO e QUINTSLR, 2022).

A privatização das empresas públicas de saneamento faz com que o acesso às infraestruturas fornecidas pelo setor, esteja subordinado à lógica de lucro da iniciativa privada. O governo, ao se afirmar incapaz de suprir as demandas da população e delegar essa obrigação ao setor privado, viola os direitos dos moradores de assentamentos mais pobres e precários. Isso porque esse atendimento demanda recursos financeiros vultuosos, de uma população que não possui meios financeiros de arcar com esses custos e, por conta disso, dificilmente serão atendidos pelas empresas privadas. Seguindo a lógica de lucro, que prioriza o retorno dos investimentos, essas áreas não têm perspectiva de atendimento (BRITTO e QUINTSLR, 2022). Portanto, para Britto e Quintslr (2022), a idealização do governo federal de que essas empresas irão promover a universalização dos serviços está equivocada.

Olhando para as experiências internacionais, o que se observa é que a universalização foi alcançada graças a investimentos públicos massivos e que os recursos aportados pelo setor privado são quase totalmente arrecadados por tarifas. Dessa forma, pode-se perceber que a política de privatizações que vem acontecendo no Brasil vai na contramão do que vem ocorrendo no cenário internacional, mesmo quando se trata de países que têm adotado políticas de redução de gastos públicos e ajuste fiscal (BRITTO e QUINTSLR, 2022).

Motivados pelo fracasso das privatizações, alguns países vêm inclusive adotando uma postura de reversão das concessões à iniciativa privada. Isso tem se dado uma vez que, com as privatizações, houve clara priorização de investimentos em áreas onde os serviços eram mais lucrativos, em detrimento de territórios onde vive a população mais pobre. Há, ainda, casos em que os serviços prestados pelas empresas privadas não apresentavam grandes problemas, mas a retomada pelo setor público possibilitou a redução tarifária e políticas de atendimento aos mais

vulneráveis (BRITTO e QUINTSLR, 2022).

São legítimas as críticas às companhias estaduais de saneamento, principalmente no que diz respeito a não terem conseguido universalizar os serviços no Brasil. Porém, é importante analisar as causas da desigualdade nas diferentes áreas. No município do Rio de Janeiro, por exemplo, existem indicadores muito distintos de atendimento entre as diferentes áreas da cidade. De acordo com Britto e Quintslr (2022), isso se deve a uma série de disputas políticas, investimentos descontínuos e falta de transparência decorrente do histórico modelo de gestão implementado na ditadura militar, fazendo com que a Cedae fosse uma empresa pouco aberta à participação da sociedade e ao diálogo com os municípios.

Quintslr e Werner (2021) afirmam, ainda, que a disparidade no acesso ao abastecimento de água e à coleta e tratamento de esgotos, presentes em grande parte do território brasileiro, deve-se a diversos motivos como o subfinanciamento, à baixa capacidade de pagamento da população frente ao modelo adotado, além de dificuldades técnicas em atender determinadas regiões, como, por exemplo, as favelas dos morros cariocas, além do uso eleitoreiro das companhias estaduais.

Apesar de grande parte dos municípios brasileiros não ter capacidade técnica ou financeira para estruturar os serviços de saneamento em seus territórios, o modelo de prestação direta pelos municípios vem sendo responsável por casos de sucesso da gestão pública. Uma gestão pública democrática é fundamental para a universalização do saneamento e a redução do clientelismo político, bem como um maior envolvimento dos técnicos nas decisões e na escolha das diretorias das empresas estatais, reduzindo, assim, a influência de grupos políticos nessas empresas (BRITTO e QUINTSLR, 2022). Uma gestão democrática significa dar, à população, o direito de, efetivamente, opinar sobre os rumos da cidade, sobre como ela deve funcionar.

### 1.1.4.2 O gerenciamento dos resíduos sólidos e seus desafios

Na cidade do Rio de Janeiro, a empresa responsável pela limpeza urbana é a Companhia Municipal de Limpeza Urbana (Comlurb), ela tem como principais atribuições os serviços de coleta domiciliar, limpeza dos logradouros públicos, das areias das praias, de parques públicos, do mobiliário urbano, dos túneis, viadutos, além da limpeza e higienização de hospitais municipais, a coleta e destinação adequada de todos os resíduos produzidos em unidades de saúde localizadas no município do Rio de Janeiro e, por fim, a transferência, tratamento e disposição final do lixo.

Os assentamentos urbanos informais, favelas e loteamentos populares possuem peculiaridades físicas, topográficas e urbanísticas, uma vez que se dão, em geral, em áreas impróprias ou inadequadas para a urbanização – áreas ambientalmente sensíveis ou com fortes restrições à ocupação, como por exemplo, aquelas sob linhas de alta tensão, eixos ferroviários, terrenos contaminados, lixões ou aterros sanitários desativados, regiões com alta declividade ou sujeitas à erosão, deslizamentos ou inundações. Além das questões físicas citadas, as dinâmicas sociais e vulnerabilidades às quais os seus moradores estão sujeitos devem ser compreendidas e consideradas para a construção de infraestruturas e prestação de serviços nesses territórios (FURIGO et al., 2018).

FURIGO et al. (2018), explicam que,

No caso dos assentamentos precários, as dificuldades geográficas de acesso, tais como as áreas de declividade acentuada e as vielas, inacessíveis aos caminhões coletores tradicionais, ainda figuram como entraves para a limpeza urbana e a coleta domiciliar, associado ao fato das moradias serem muitas vezes de reduzidas

dimensões e não comportarem o armazenamento temporário dos resíduos nos dias em que não há coleta. Assim, as ruas passam a ser o local de disposição do lixo, que se acumula e permanece exposto às chuvas, aos transeuntes e aos animais, sendo muito frequente o seu arraste em direção aos cursos d'água.

Para que seja possível o atendimento pleno dos assentamentos informais pelas empresas de saneamento, é preciso que as mesmas utilizem estratégias técnicas e sociais, adaptando sua prestação de serviços à realidade do território. Exemplo disso seria a contratação de pessoas que moram na região para fazer a manutenção das redes existentes e o transporte dos resíduos pelas vias mais estreitas, que não permitem a circulação de caminhões, gerando, com isso, trabalho e renda para a população local.

### 1.1.5 A desigualdade no acesso ao saneamento básico no Brasil e o racismo ambiental

A desigualdade e o elevado nível de carência de determinadas populações, visto em boa parte das metrópoles brasileiras, têm como consequência a restrição e a exclusão de acesso a bens e serviços, incluindo os relativos a demandas de saneamento, e colabora, também, na perpetuação e manutenção dessas limitações. A reprodução da desigualdade se deve à inserção de grupos sociais em ciclos de pobreza que condicionam menores oportunidades a essas pessoas. Além disso, a carência não é só de bens e serviços, mas também de atenção, cuidado e respeito (GOMES e HELLER, 2016).

Na produção do espaço urbano, estão envolvidos uma série de atores sociais, o Estado, setores ligados ao mercado e a própria sociedade civil. Contudo, alguns grupos sociais foram historicamente excluídos dos processos decisórios, não tendo as mesmas oportunidades de contribuição e influência nos processos de desenvolvimento dos territórios.

O processo de privatização do saneamento, que vem acontecendo no Brasil, a pretexto de reduzir os gastos do Estado na provisão dos serviços, pode colaborar para o agravamento das injustiças ambientais que assolam a parcela da população com menos recursos. Quando o Estado passa a articular suas ações ao processo de acumulação de capital, aliando-se a interesses de determinados grupos sociais, o desenvolvimento urbano se refletirá de maneira mais segregatória e perversa (HÜBNER, 2009).

Nesse contexto, o processo de urbanização não se dá com o intuito de contribuir para o bem-estar humano de maneira geral, mas atender aos interesses particulares de uma pequena parcela da população, uma vez que se torna uma mercadoria, funcionando como um mecanismo de acumulação de capital por meio da especulação imobiliária.

Assim, a gestão e o planejamento urbano são controlados por uma pequena elite política e econômica. O espaço urbano acaba sendo pensado segundo as necessidades particulares de um grupo social em detrimento de outro. As benesses da cidade, com toda gama de serviços, lazer e cultura, têm acesso facilitado a determinada população, com maior poder aquisitivo, enquanto a grande maioria das pessoas, além de não ter poder de decisão sobre os rumos da cidade, é também excluída da vida urbana, não tendo seus direitos assegurados.

Para Henri Lefebvre (1968), o espaço urbano é produto de uma construção social complexa, produzido pela sociedade e pelas classes sociais que o dominam, se a sociedade é organizada a partir de uma divisão desigual de classes, essa configuração irá impactar também na forma como a cidade se desenvolve. Segundo o autor, a sociedade “moderna” se mostrou pouco capaz de solucionar os problemas urbanos, utilizando-se de pequenas medidas que apenas mantêm o estado atual das coisas. Para ele, é necessário que haja uma ruptura no modo de produção capitalista e na maneira hierarquizante e segregadora como o espaço urbano é (re)produzido e apropriado (INSTITUTO PÓLIS, 2020).

Com o aprofundamento da crise estrutural do capital se intensifica também a destruição ambiental, a dominação e a subordinação dos territórios. Além disso, assim como as consequências da exploração do trabalho e da destruição da natureza afetam de forma diferente os países centrais e periféricos, a crise leva a danos socioambientais que são sentidos de maneira desigual entre as diferentes classes sociais que constituem essas nações.

Alguns dos sintomas dos danos causados ao meio ambiente são a dificuldade no acesso à terra e à água potável; a proliferação de ocupações e moradias em locais sujeitos a deslizamento de terras, alagamento, doenças; o lixo armazenado de forma inadequada próximo a comunidades pobres etc. Quando se fala em desastres ambientais, não se pode atribuir responsabilidade às famílias que residem em locais de perigo, já que existe uma desigualdade no acesso à cidade e aos seus espaços (SANTOS et al., 2022).

Santos et al. (2022) afirma existir uma estreita relação entre a questão social e a ambiental de forma que o segmento da classe trabalhadora racialmente discriminado recebe, de maneira mais intensa, os danos da destruição ambiental operada pelo capitalismo. Já Costa et al. (2021, apud SANTOS et al., 2022) argumenta que esses impactos são sentidos com mais profundidade pelas comunidades tradicionais — indígenas, quilombolas, caiçaras e ribeirinhos — e por aqueles que residem nas favelas e nas periferias dos grandes centros urbanos e no campo.

Com o avanço da destruição dos ecossistemas e a exploração predatória da natureza, as mudanças climáticas são sentidas com mais intensidade. Segundo Britto e Johnsson (2010), essas mudanças têm impactos significativos sobre o ciclo da água, intensificando eventos hidrológicos extremos e, conseqüentemente, agravando questões antigas a serem enfrentadas e trazendo novas dificuldades no que diz respeito a vulnerabilidades em áreas urbanas, em um contexto de desigualdade de acesso aos serviços de saneamento que caracteriza boa parte das metrópoles brasileiras.

Um fornecimento inadequado ou a não implementação das redes de infraestrutura de saneamento nos territórios contribui para aprofundar a conformação dos espaços segregados da cidade (HÜBNER, 2009). Além de ser responsável pela proliferação de diversas doenças que, em geral, atingem a população mais pobre, fazendo com que haja um agravamento da desigualdade social, já que o ambiente é considerado indispensável para que as pessoas possam usufruir dos seus direitos humanos fundamentais (PEIXOTO et al., 2021).

Apesar do reconhecimento da ONU de que o Direito Humano à Água e ao Esgotamento Sanitário (DHAES) são fundamentais para que os demais direitos humanos sejam alcançados e a notória correlação entre saneamento básico, saúde, qualidade de vida e sustentabilidade ambiental, como pode ser visto nos trabalhos de Silva et al. (2018) e Heller (2018), a situação do saneamento no Brasil ainda se apresenta distante do ideal.

Segundo Peixoto et al. (2021), mesmo com a iminente crise ambiental e, de forma simultânea, um crescimento populacional, os esforços nos âmbitos federal e estadual ainda não atingiram seu máximo no sentido de garantir efetivamente a universalização do acesso ao saneamento básico no território brasileiro. Existe, em todo o mundo, incluindo o Brasil, uma política de direcionamento intencional de impactos ambientais para a população de menor ou nenhuma voz política, grupos que estão historicamente à margem da sociedade e que pertencem a determinado grupo social e racial — pessoas de classe baixa, negros e indígenas urbanos —, e que normalmente estão inseridos nos espaços mais precários do meio urbano (ALMEIDA, SALIB, 2017).

No Brasil, existe uma polarização racial geográfica historicamente condicionada pelas dinâmicas do sistema escravista brasileiro, enquanto os não brancos estão distribuídos nas regiões menos desenvolvidas, Norte e Nordeste, os brancos ficaram mais concentrados nas mais desenvolvidas, Sul e Sudeste. Essa divisão se deve às políticas de incentivo e subsídio à imigração europeia para essas



regiões do País (HASENBALG, 1979 apud SCHUCMAN, 2014).

Analisando os dados disponibilizados pelo Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), no ano de 2023, pode-se perceber que existe uma disparidade no acesso às infraestruturas de saneamento entre as diferentes regiões do Brasil. Com relação aos indicadores de abastecimento de água, o percentual de atendimento desse serviço na região Norte é de 64,22%, e na região Nordeste, de 76,86%, enquanto as regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul possuem, respectivamente, 89,81%, 90,85%, 91,64% de cobertura.

Já os indicadores de esgoto mostram que as diferenças são ainda maiores, a região Sudeste, novamente, possui a maior porcentagem de atendimento, um total de 80,89%, seguido da região Centro-Oeste, com 62,33%, e Sul, com 49,71. Já as regiões Norte e Nordeste possuem, respectivamente, apenas 14,68% e 31,36% de cobertura do serviço. As taxas de cobertura do serviço de coleta de resíduos domiciliares seguem essa mesma lógica, de forma que as regiões Norte e Nordeste possuem respectivamente 79,2% e 84,5% de cobertura, enquanto as regiões Centro-Oeste, Sul e Sudeste possuem 90,3%, 91,9% e 95,7%. Não foram encontrados dados comparativos por região de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas.

Da mesma forma, as cidades brasileiras seguem essa lógica segregacional. Em uma mesma cidade, algumas áreas são dotadas de infraestruturas e serviços urbanos, possuindo ambientes ecologicamente saudáveis, justamente aquelas onde residem, em geral, a população branca. Enquanto nas favelas, nos subúrbios e nas periferias, onde vivem, em grande maioria, a população negra, com menor poder aquisitivo e poder decisório sobre os rumos da gestão e do planejamento urbano, já que ocupam apenas minoritariamente os espaços de poder, a situação é bem diferente. Isso porque esses territórios são aqueles ambientalmente mais degradados, fazendo com que os impactos das mudanças climáticas sejam sentidos com mais intensidade.

Há, no país, uma intensa concentração de terras urbanas e rurais, que impulsionada pela especulação imobiliária, faz com que a população mais pobre seja empurrada para as periferias cada vez mais distantes dos centros urbanos (ALMEIDA, 2014 apud SANTOS et al., 2022). Com a expansão das metrópoles e a intensa migração campo-cidade, houve um grande crescimento populacional, em especial nas áreas periféricas, onde se estabeleceu a população mais pobre e marginalizada, criando espaços de pobreza no entorno metropolitano (MARX e ARAÚJO, 2016).

O crescimento das periferias não foi acompanhado de investimentos do poder público para urbanizar esses locais. Não é à toa que essas regiões são as que mais sofrem com problemas decorrentes da falta de saneamento básico, como o abastecimento intermitente de água; a falta de um adequado sistema de drenagem urbana, causando enchentes e alagamentos, e de um sistema de coleta e tratamento de esgoto, que muitas vezes, é despejado diretamente nos corpos hídricos, prejudicando a população que vive em suas proximidades e aquela que depende dessa água para sua subsistência; além do manejo dos resíduos sólidos, por vezes, não atender satisfatoriamente essas regiões, fazendo com que haja locais com acúmulo de lixo, criando-se vetores de doenças.

Um termo que vem ganhando popularidade nos últimos tempos é a expressão racismo ambiental, que de acordo com Souza (2015, p. 24 e 29), foi cunhada nos Estados Unidos, em meados da década de 1980, quando negros estadunidenses passaram a tratar a luta por ambientes ecologicamente equilibrados como uma extensão da luta por justiça social e pelo fim do racismo institucionalizado. O autor afirma, ainda, que racismo ambiental e justiça ambiental significam respectivamente:

Práticas racistas, voluntárias e/ou involuntárias, são um fator de determinação as condições ambientais a que estão submetidos grupos vulnerabilizados, em razão de algum fator

conferido de identidade, a exemplo de raça, classe social, gênero e origem nacional. Por outro lado, justiça ambiental é o tratamento justo e o envolvimento efetivo de todos independentemente de raça, cor, origem nacional ou renda, no que diz respeito ao desenvolvimento, implementação e aplicação das políticas, leis e regulamentos ambientais.

Para o entendimento da noção de racismo ambiental, é importante saber que a palavra ambiente, que compõe o termo, não se trata apenas de um sistema biofísico, ou seja, que não considera as pessoas que vivenciam esse espaço. Pelo contrário, é um sistema que comporta pessoas e sua gama de atividades diárias, como trabalho, moradia, recreação, devoção, deslocamentos urbanos e tudo aquilo que for necessário para a fruição da vida. Compreende-se, de forma ampla, que ambiente abriga os espaços urbanos que criam disparidades tanto pela ausência de serviços ambientais, quanto pela não oferta de equipamentos urbanos (SOUZA, 2015).

Em suma, o racismo ambiental é um mecanismo orgânico presente em sociedades desiguais que produzem o “outro” e o definem como inferior, dessa forma, ele é excluído dos espaços sustentáveis. Essa perspectiva é fortalecida com a existência de teorias fundadas no darwinismo social e eugenia, e convertem-se em ações práticas a partir da elaboração de políticas públicas, efetivação das normas ambientais, incluindo localização de indústrias perigosas e seus rejeitos, além da exclusão de comunidades vulneráveis de espaços decisórios (SOUZA, 2015).

A causa da falta de acesso aos serviços de saneamento não tem a ver com a disponibilidade de recursos tecnológicos ou com as condições físico-naturais das regiões que carecem de infraestrutura. As razões fundamentais para que tantas pessoas nas sociedades latino-americanas sofram com a falta de acesso aos serviços essenciais, para Castro (2016), tem a ver com as persistentes desigualdades e injustiças estruturais, principalmente de caráter socioeconômico e político.

Partindo da compreensão de que a preservação de ecossistemas ecologicamente saudáveis é fundamental para a promoção da saúde pública e do bem-estar humano, e ainda, considerando a crise ambiental que assola o planeta, é urgente discutir as desigualdades socioambientais nas cidades contemporâneas, em especial, nos países periféricos onde essa disparidade se acentua.

## 1.2 A ação popular no desenvolvimento urbano, os espaços de participação nas políticas públicas e o ativismo nas cidades

Este subcapítulo trata da ação da população na formação das cidades, seja por meio de ações informais para a construção de moradias e infraestruturas urbanas ou mesmo na luta pela participação social nas políticas públicas.

São apresentados alguns dos espaços de participação social no contexto brasileiro em sua história recente, em especial, no que diz respeito à temática do saneamento. Para isso, começa com os desdobramentos do fim da ditadura militar no Brasil e da reforma urbana na participação da população no planejamento urbano e a sua importância para a democracia brasileira.

Em seguida, a partir do entendimento dos diferentes níveis de participação popular na gestão das cidades, que ocorrem nos espaços de ação convidados e inventados, conceitos desenvolvidos por Mirafteb (2019) e que serão posteriormente detalhados, é traçado um breve histórico da participação da população no setor do saneamento.

Por último, é discutido como o planejamento consensual, entendimento que será também explicado adiante, leva a uma realidade desigual em vários aspectos, inclusive no acesso às infraestruturas urbanas, e consequentemente, ao surgimento de ações ativistas nas grandes metrópoles.

Piterman e Heller (2016) colocam que debates ocorridos na primeira metade do século XX sobre a questão democrática resultaram em uma hegemonia em favor da democracia como forma de governo, o que ocorre no Brasil por meio da democracia representativa. Ainda, complementam que, segundo Sousa (2004), nesse modelo, os governantes são eleitos pelo povo por meio do voto e, ao menos em tese, deveriam tutelar os direitos gerais da sociedade e não de um grupo social específico.

Alguns autores defendem que a participação social não é eficiente por uma suposta inviabilidade de que todos possam participar diretamente do processo de tomada de decisões, sendo, então, mais adequado delegar as responsabilidades aos técnicos e políticos. Entretanto, Jacobi (1985) defende que a participação dos cidadãos nos processos decisórios leva a uma maior adesão popular às práticas estabelecidas, a um ganho de confiança na gestão por parte da população e, gradualmente, a uma redistribuição de poder, que atualmente está centralizado nas classes dominantes econômica e politicamente. Além disso, entendemos que a participação da população no planejamento urbano auxilia na definição dos problemas enfrentados pela população<sup>14</sup>.

A partir de 1974, com o enfraquecimento do regime militar no Brasil e a diminuição do ritmo de crescimento econômico, alguns governos, principalmente aqueles que se opunham ao regime ditatorial, passaram a estimular mecanismos de participação. Assim, embora o nível de participação fosse bastante variado, os cidadãos foram incentivados a participar dos processos de tomada de decisão, visando ampliar as políticas sociais com novas estratégias de planejamento (CORTÊS, 2002).

---

<sup>14</sup> Esses argumentos serão melhor detalhados no tópico 1.2.1, quando são explicados os benefícios da inclusão da população nas políticas de saneamento.

Com a redemocratização e a elaboração da Constituição de 1988, ganha força no país o Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU), hoje intitulado Fórum Nacional de Reforma Urbana, que atua pautando propostas de ações governamentais no intuito de reverter a lógica de mercantilização das cidades. Um dos eixos de luta pela reforma urbana trata da gestão democrática da cidade, “entendida como a forma de planejar, produzir, operar e governar as cidades submetidas ao controle social e à participação da sociedade civil organizada” (FERREIRA, 2011, p. 45).

Como resultado da pressão do MNRU, e após décadas de discussão coletiva sobre o tema, em 2001, foi aprovada uma legislação sobre a reforma urbana intitulada como Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001). Assim, a Constituição Federal passa a ter um capítulo que trata especificamente da política urbana, estabelecendo “normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental”.

Para que uma gestão democrática seja alcançada, essa lei tem como diretriz a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

A participação social é fundamental para o fortalecimento da democracia, contudo, mesmo em governos democráticos, dificilmente a população é convidada a participar dos processos decisórios. Por vezes, a participação social aparece no discurso político, mas, na prática, os processos colaborativos realizados não permitem, de forma efetiva, que a população tome decisões, nem possibilitam o empoderamento de comunidades. Muitas vezes, a participação cidadã no planejamento das cidades é apenas ilusória, já que não altera, de fato, a reprodução hegemônica e os processos de opressão que fazem parte das práticas de urbanização vigentes (MELCHIORS, 2019).

A exemplo disso, Melchior (2019) comenta a respeito dos Planos Diretores Participativos. O Estatuto da Cidade estimula a criação de Planos Diretores, colocando-os como os principais instrumentos de planejamento urbano. Apesar de terem sido incentivados ao longo do primeiro governo Lula (2003–2011), os planos desenvolvidos não levaram a reais avanços no que diz respeito à participação da população na gestão pública. Isso porque a participação criada por eles não rompia com a dominação das classes sociais econômica e politicamente dominantes. Ainda, segundo o autor, isso pode ser percebido através da análise de Villaça e Randolph (2005, 2008), que sugerem que a participação se limitou a mecanismos informativos e consultivos, servindo apenas como manobra para legitimar o processo de elaboração dos planos.

Seguindo essa lógica, em que os cidadãos não estão inseridos no debate que leva a transformações urbanas promovidas por grupos dominantes, nas cidades contemporâneas, projetos urbanos são realizados sem que opiniões diversas sejam consideradas, dando curso, assim, a um desenvolvimento urbano excludente, objetivando aumentar a riqueza e os privilégios de uma pequena parte da população. Forja-se uma ideia de progresso, mas os investimentos urbanos acontecem sempre nas mesmas áreas da cidade em detrimento das demais.

Para explicar isso, Lima (2017) apresenta duas ideias opostas: o "consenso" e o "dissenso", partindo da compreensão do consenso não como resultado do confronto e negociação de interesses divergentes, mas como algo dado como natural e que, portanto, não representa um acordo entre as partes, mas a supressão das diferentes percepções de mundo. Já o dissenso aparece como uma alternativa a essa forma de desenvolvimento urbano. A partir dele, as diferenças são colocadas como necessárias para uma justa transformação da cidade.

A partir disso, o autor propõe, em seus estudos, a ideia de duas definições dicotômicas que se identificam com esferas e atores sociais distintos: a "cidade consensual" e a "cidade insurgente". A primeira é entendida a partir de seu vínculo

com as esferas "hegemônicas" — grupos que detêm poder político e econômico, os governos, as empresas e as instituições —, referindo-se, assim, à lógica de projeto e planejamento urbano restritiva, centralizadora e que se associa ao capital financeiro e imobiliário.

Por outro lado, a "cidade insurgente" faz referência ao conjunto de práticas ativistas que se desenham no cenário das metrópoles brasileiras. São ações críticas e que se opõem aos processos hegemônicos de produção da cidade, revelando, assim, as contradições presentes em seu discurso. Os grupos envolvidos nessas ações empregam estratégias e táticas diversificadas, oferecendo novos panoramas aos territórios em que atuam.

A ideia de "cidade do consenso" proposta pelo autor não é uma noção ou conceito, mas "uma denominação empregada para se referir a um conjunto de práticas urbanísticas restritivas e acordos parciais elaborados no âmbito de empresas e instituições, açodado por operações de controle e coerção e que visam abrir frentes destinadas sobretudo ao capital financeiro imobiliário" (LIMA, 2017, p. 9).

As práticas urbanísticas consensuais, na visão do autor, seriam aquelas que se convertem na administração da vida pública por meio do controle, ou seja, a gestão urbana que serve a interesses das esferas hegemônicas. Esse controle leva à anulação das diferenças, à supressão de identidades e da própria expressão local, desarticulando possibilidades efetivamente coletivas de futuro, reprimindo os desejos de diferentes coletividades, assim como seus modos de fazer e usar a cidade.

Nesse contexto, Mirafteb (2016) coloca que o planejamento neoliberal, que domina os processos de urbanização atuais, mostra-se falsamente inclusivo e encontra-se em crise, tornando-se urgente a necessidade de repensá-lo, rompendo, assim, filosofias políticas que o guiaram durante a maior parte do século XX. Para a autora, precisamos de um novo planejamento, e sua viabilidade pode ser vista em



vários exemplos de novas práticas de planejamento que vêm ocorrendo ao redor do mundo, quando grupos de pessoas planejam seus próprios futuros através de um urbanismo humano e insurgente.

Melchiors (2019) explica que, ao longo dos anos, a forma de se planejar a cidade mudou, foram desenvolvidos novos modelos, objetos e instrumentos utilizados, além das visões de quais agentes devem se envolver nesses processos e quais são seus papéis neles. Nessa perspectiva, não existe uma única forma de se planejar a cidade, o planejamento é influenciado pela conjuntura social, política e econômica, e reflete os valores e interesses daqueles envolvidos em seus processos.

Segundo o autor, teóricos contemporâneos enfatizam que, ao se tratar do planejamento urbano, não existe uma abordagem que se adapte igualmente a todos os lugares, por isso a importância de se considerar a influência do contexto no planejamento, ao invés de se procurar uma perspectiva universal. Essa necessidade de um planejamento diferenciado se dá por questões culturais, geográficas, diferenças entre as características físicas dos territórios e é também consequência da formação histórica dos mesmos.

Os níveis de participação da população nos governos podem variar entre a total ou quase total ausência de participação, quando o Estado e os agentes hegemônicos detêm o controle integral dos processos de tomada de decisão, até experiências em que há um real envolvimento do povo na gestão pública, a partir do compartilhamento de poder entre os governantes e a população, contribuindo, assim, para sua autonomia (MELCHIORS, 2019, p. 40).

Além disso, a participação cidadã no desenvolvimento urbano pode ocorrer com ou sem a anuência do Estado, como aponta Mirafteb (2016), ao apresentar a dualidade entre os espaços de ação convidados e inventados. Nessa lógica, os “espaços de ação convidados” são aqueles em que os grupos dominantes, que detêm o poder decisório, designam por iniciativa própria, por meio de políticas públicas, para que os cidadãos ocupem.

Contudo, grupos populares muitas vezes não limitam sua atuação aos espaços de participação delimitados pelo Estado, e fazem isso através de práticas insurgentes de cidadania, criando alternativas de reivindicação e manifestação de seus direitos, configurando, assim, uma participação reativa, ao passo que a população entende seu papel cidadão e vê a necessidade de se manifestar de forma espontânea (MELCHIORS, 2019).

Mirafteb (2016) chama os espaços que surgem a partir de insurreições e insurgências, e que se desenvolvem por meio da ação de grupos sociais sem poder decisório, de “espaços de ação inventados”. Nesse contexto, as instituições de planejamento atuam como reguladores das manifestações informais nas cidades, com poder de validar ou censurar tais práticas Monteiro (2019). Sendo as ações relativas aos espaços inventados, segundo Mirafteb, sistematicamente combatidas e criminalizadas pelo Estado e por corporações. Contudo, é importante ressaltar que mesmo os espaços de ação convidados são frutos de luta e mobilização histórica de grupos populares e movimentos sociais.

No Brasil, no período da ditadura militar, o planejamento sofreu influência do chamado planejamento regulatório, modelo que surge na Europa, no início do século XX, sob influência de ideias de modernização urbana advindas no movimento racionalista. Essa forma de planejar a cidade está associado às ideias modernistas de urbanismo e vinculava-se à noção de um estado forte e intervencionista, voltado para uma visão tecnocrática com ênfase na racionalidade e no zoneamento (SOUZA, 2011).

O modelo regulatório tem o Estado como promotor dos processos de urbanização, sendo muito centrado no papel do técnico planejador e não permitindo grande abertura para a participação da população na gestão pública, o que gerou uma série de críticas ainda no contexto europeu. A partir dos anos 1980, com a abertura política no Brasil, após quase 20 anos de ditadura, o caráter tecnocrático e com pouco espaço para participação levou a uma série de críticas. Esse período

de transição política foi marcado por incertezas em relação a qual seria, a partir de então, o papel do estado no planejamento (MELCHIORS, 2019).

Como reação ao modelo regulatório e racional, surge o planejamento comunitário ou de vizinhança, que se baseia na cooperação, capacitação e inclusão dos cidadãos nos processos de planejamento, uma vez que considera que os moradores de determinado território possuem conhecimentos das especificidades locais (ALVARES E MENEZES, 2004), saberes esses que os técnicos não dominam.

O desenvolvimento da autonomia decorrente da forma de atuação do planejamento comunitário contribui para impulsionar atitudes proativas das comunidades, ao invés de apenas esperarem pela ação do Estado. Sendo assim, o modelo possibilita que os integrantes desses grupos estreitem suas relações e aprendam mais sobre sua localidade, fazendo com que se tornem mais organizados e empoderados (MELCHIORS, 2019).

Na Europa, nos anos 1960, em meio a uma discussão teórica sobre planejamento urbano a partir de uma perspectiva democrática, desenvolve-se o chamado planejamento participativo. Esse modelo chega a América Latina apenas na década de 1980, impulsionando, no Sul Global, uma intensa participação de movimentos sociais em processos de democratização e reforçando a necessidades de novas articulações entre o Estado e a sociedade (SOUZA, 2001; SANTOS e AVRITZER, 2002 apud MELCHIORS, 2019).

No Brasil, com o fim da ditadura e a aprovação da nova Constituição Federal, em 1988, teve início um intenso debate sobre propostas de participação social em escala local. A consequência disso, na prática, foi o aumento do número de administrações municipais geridas pela esquerda e oportunidades de participação social em diversos municípios.

Algumas das formas de abertura política para a participação da população na gestão pública, dentro do setor do saneamento, serão melhor explicadas a seguir. Tanto as que ocorrem nos espaços de ação convidados quanto àquelas que se dão nos espaços de ação inventados. Ou seja, que surgem quando grupos sociais descontentes com sua realidade buscam alternativas à negação das esferas governamentais em considerar suas demandas, organizando-se de forma comunitária para contribuírem na concepção de estratégias e projetos para transformação de seus territórios.

### 1.2.1 A formação das favelas cariocas a partir da ação popular

Na formação inicial do Rio de Janeiro, a cidade se organizava entre os limites dos Morros do Castelo, de São Bento, de Santo Antônio e da Conceição. A população era formada majoritariamente por pessoas escravizadas, com poucos trabalhadores livres e uma pequena elite administradora, militar e mercantil, que dirigia política e economicamente o território. Nessa época, todos moravam relativamente próximos uns dos outros, independentemente da classe social que ocupavam, o que diferenciava o local de moradia dos pobres e dos ricos era a forma e não a localização (ABREU, 1997).

Ao longo do século XIX, inicia-se uma separação de usos e classes sociais. O desenvolvimento dos transportes coletivos, bondes e trens, teve papel fundamental nesse processo, permitindo a expansão do espaço físico da cidade. Os transportes surgem, então, para atender a demandas de ocupação seletiva do solo, separando assim a população de baixa renda e atividades econômicas menos nobres do local de moradia da elite da época. Segundo Abreu (1997), enquanto as classes ricas migram para as regiões servidas pelos bondes, zona sul e norte, os pobres e os chamados usos “sujos”, em especial, a atividade fabril, migram para os subúrbios, servidos pelos trens.

Antes, os subúrbios eram áreas exclusivamente rurais e, com a criação das ferrovias, passam a ser gradativamente ocupados. Dessa maneira, parte da população pobre começara a ocupar essas regiões em busca de empregos nas fábricas ou mesmo porque eram expulsos do centro da cidade devido à “guerra aos cortiços”, empreendida pelo governo municipal (ABREU, 1997).

Segundo Abreu (1997), no final do século XIX, o Rio de Janeiro passa por transformações devido a um esgotamento do sistema escravista no país e, conseqüentemente, da atividade cafeeira, conjuntamente com a intensificação da atividade fabril e o crescimento populacional decorrente da vinda de imigrantes estrangeiros para a cidade, levando a um agravamento do problema habitacional, adensando os cortiços e favorecendo as epidemias de febre amarela.

No final do século XIX e início do século XX, inicia-se uma crise de moradia no Rio de Janeiro. Enquanto a população carioca aumentava, a maior parte das edificações construídas eram destinadas a atividades econômicas, criando-se um descompasso entre construção de moradias e o crescimento populacional (VALLADARES, 2015).

O início do processo de favelização, no Rio de Janeiro, inicia-se na década de 1930. Alguns autores estabelecem uma relação direta entre as demolições dos cortiços, localizados no Centro da cidade, e o início da formação das primeiras favelas cariocas, no século XX. Isso porque a população pobre removida de suas habitações começa a ocupar as encostas dos morros da região central como alternativa à falta de políticas habitacionais efetivas. Ao longo dos anos ocorreram sucessivas remoções sem que houvesse alguma preocupação dos governos em realocar essa população.

Assim como hoje parte da população tem uma visão pejorativa e preconceituosa no que diz respeito às favelas, seus habitantes e a cultura vivenciada nesses territórios, o mesmo ocorria com os cortiços. Os cortiços eram locais de moradia de trabalhadores e pessoas das classes populares no século XIX, sendo,

na época, condenados por meio de um discurso médico e higienista. A existência dos cortiços era considerada pelas elites e classes dominantes como uma ameaça à ordem social e moral.

Esse discurso foi posto em prática pelos governos, como explica Valladares (2015), por meio de uma série de medidas administrativas, como a proibição da construção de novos cortiços e a destruição dos existentes. Essa política tem seu ápice no Rio de Janeiro com a reforma urbana de Pereira Passos, prefeito da cidade entre os anos 1902 e 1906, que objetivou “sanear e civilizar a cidade, erradicando um sem-número de habitações populares”.

Pereira Passos comandou um programa de reformas urbanas visando criar uma nova capital, uma vez que, na época, a área central da cidade ainda possuía características coloniais. As reformas objetivavam, então, criar:

(...) um espaço que simbolizasse concretamente a importância do país como principal produtor de café do mundo, que expressasse os valores e o *modi vivendi* cosmopolitas e modernos das elites econômicas e políticas nacionais (ABREU, 1997, p. 55).

Com a campanha promovida contra os cortiços, a favela se torna o novo “território da pobreza” da cidade. Valladares (2015) salienta que a criação do imaginário coletivo da favela e de seus moradores remonta às descrições e imagens propagandeadas por escritores, jornalistas e reformadores sociais do início do século XX, estabelecendo, assim, um arquétipo da favela que perdura até hoje.

A primeira favela carioca a entrar para história foi o Morro da Favella, território hoje conhecido como Morro da Providência, apesar de haver indícios da existência de assentamentos similares anteriores a esse, que datam do século XIX, como é o caso da Quinta do Caju, da Mangueira – localizada na encosta do Túnel Velho, ao lado de Botafogo – e da Serra Morena. Posteriormente, a denominação

favela, segundo Valladares (2015, p. 26), passou a se estender:

(...) a qualquer conjunto de barracos aglomerados sem traçado de ruas nem acesso aos serviços públicos, sobre terrenos públicos ou privados invadidos. Conjuntos que estão começaram a se multiplicar no Centro e nas Zonas Sul e Norte da cidade do Rio de Janeiro.

A contradição entre demanda e oferta de habitação, presente no Rio de Janeiro e em várias outras cidades, faz com que as áreas urbanas se desenvolvam a partir de ações informais empreendidas pela população. Segundo Abramo (2007), desde os tempos da colônia, podemos identificar processos de produção de territórios populares e informais, à margem das regras e normas oficiais, em praticamente todos os países da América Latina de colonização portuguesa e espanhola. Contudo, esse processo se intensifica com a urbanização acelerada do século XX.

Abramo (2007, p. 26) explica ainda que nos países latino-americanos, a produção das cidades resulta do funcionamento das duas lógicas distintas: mercado e Estado, mas também de uma terceira, a lógica da necessidade. Segundo ele:

Foi a lógica da necessidade que moveu, e continua a mover, um conjunto de ações individuais e coletivas que promovem a produção das “cidades populares” com o seu habitual ciclo de ocupação/ autoconstrução/ auto urbanização e, por fim, o processo de consolidação dos assentamentos populares informais.

Historicamente, podemos perceber que a provisão de moradia, equipamentos e serviços urbanos não tem sido capaz de atender toda a população devido a um regime de acumulação excludente, que promove um Estado de bem-estar urbano apenas a uma pequena parcela da população. Nesse contexto, a

lógica da necessidade faz com que sejam promovidas pelas classes populares ações coletivas e individuais de ocupação do solo visando acessar a vida urbana.

De acordo com Abreu (1997), as metrópoles brasileiras são uma expressão da formação social do país, refletindo na estrutura urbana suas desigualdades socioeconômicas. A região metropolitana do Rio de Janeiro possui um alto grau de estratificação social consequente de um processo de segregação socioespacial das classes populares desde os tempos coloniais. Maricato (2002) aponta que, no começo do século XX, as favelas eram presenças mais constantes em cidades que tiveram importância no período da escravidão, como é o caso do Rio.

Abreu (1997) evidencia em seu trabalho a responsabilidade do Estado no padrão de distribuição das diferentes classes sociais no espaço físico da cidade do Rio. Historicamente, podemos perceber que o poder público não se configura como um agente neutro, que atua em benefício de toda a sociedade, pelo contrário, promove ações visando atender aos interesses das classes dominantes em detrimento das demais, seja por meio de ações diretas ou pela sua omissão.

Maricato (2002) explica que o problema da habitação no Brasil tem origem na abolição da escravidão e emergência do trabalho livre e, ao mesmo tempo, precário. Isso porque a mudança nas relações de produção, nas quais o trabalhador passa a ser o responsável por providenciar sua habitação, não foi acompanhada por salários que possibilitassem que essas pessoas formassem um mercado urbano de moradia. A existência de um mercado imobiliário excludente e a falta de políticas públicas fez com que as populações sem acesso à moradia fossem viver em favelas, cortiços e loteamentos periféricos.

Além disso, em países periféricos e dependentes, como é o caso do Brasil, a industrialização se deu com baixos salários. Dessa forma:

(...) grande parte dos trabalhadores não se integrou ao mercado de trabalho formal, a moradia também não é obtida



regularmente via mercado imobiliário. Frequentemente, mesmo o trabalhador empregado na indústria fordista, não tem poder aquisitivo para comprar sua moradia no mercado legal privado (MARICATO, 2002, p. 93).

Assim, a ocupação de terras e a autoconstrução tornam-se o meio para que a população pobre e precarizada consiga morar nos centros urbanos, levando a consequências sociais e ambientais, o que atinge diretamente a população mais pobre.

De acordo com Abramo (2007), a partir da urbanização acelerada dos anos 1950, a lógica da necessidade se torna a principal forma de acesso dos pobres ao solo urbano em muitos países latino americanos. Zorraquino (2018) explica que, na década de 1960, o processo de industrialização no Rio de Janeiro atrai novos migrantes do interior do estado e também de outros estados. Fazendo com que, segundo Valladares (2015), nessa época, ocorra uma expansão descontrolada das favelas na cidade.

As favelas aparecerão por motivos diversos, sendo ocupadas pelos migrantes do interior do estado de Rio de Janeiro e de outros Estados. Os favelados pertencerão às camadas sociais mais precárias em geral pobres e negros-quilombolas, procurando trabalho e ingressos para a sobrevivência (ZORRAQUINO, 2018, p. 50).

Paralelamente ao processo de industrialização, as cidades se modernizam ao longo dos anos, a despeito das condições precárias dos territórios favelados e periféricos, com o Estado pouco fazendo para resolver a questão do déficit habitacional por meio de políticas públicas de forma abrangente.

Ao longo dos anos 1960 e 1970, durante a ditadura militar no Brasil, ocorrem sucessivas tentativas de eliminação das favelas por meio de processos de remoção violentos e prisões políticas, que buscaram desmobilizar a resistência popular contra a erradicação das favelas (AMOROSO e GONÇALVES, 2014). No Rio de Janeiro, essas remoções visavam à valorização de áreas de interesse do mercado imobiliário, contribuindo para o aprofundamento da segregação do espaço urbano.

Abreu (1997) aponta que a formação da estrutura urbana carioca se deu a partir de um modelo espacial dicotômico de núcleo hipertrofiado e rico – não apenas em termos de renda, mas também no que diz respeito a recursos urbanísticos, oferta e meios de consumo, sendo então ocupadas pelos mais ricos –, cercado por periferias pobres e carentes de serviços e infraestruturas, à medida que se distanciam do centro.

O autor explica que essa configuração espacial se deu por uma escassez de recursos aplicáveis para a construção de bens urbanísticos, fazendo com que a solução das classes ricas fosse viver em áreas de ocupação densa, característica da zona sul do Rio de Janeiro, onde poderiam desfrutar dos bens urbanos. Em contrapartida, a população pobre foi impedida de ocupar essas regiões, com os terrenos cada vez mais caros e inacessíveis, bem como devido aos sucessivos processos de remoção.

Com o retorno do regime democrático, governos municipais e estaduais promovem, no Brasil, iniciativas visando melhorar as condições das favelas, como por exemplo, falta de saneamento, situações de risco de desabamento ou alagamento, ausência de acesso a equipamentos coletivos, problemas de mobilidade, precariedade habitacional, entre outros (CARDOSO e DENALDI, 2018).

Nos anos 1980, iniciam-se processos de urbanização de favelas promovidos pelo Banco Nacional de Habitação (BNH) e pelas agências de serviço público; nos

anos 1990, é criado o Programa Favela Bairro<sup>15</sup>; o qual, em 2010, foi substituído pelo Programa Morar Carioca, que tinha o intuito de urbanizar todas as favelas da cidade até 2020 (VALLADARES, 2015; ZORRAQUINO, 2018), o que não aconteceu. Ambos os programas foram realizados pela Prefeitura do Rio de Janeiro, com apoio do Governo Federal, através dos Programas de Aceleração do Crescimento (PAC).

Apesar da existência desses programas, pode-se perceber que eles não foram suficientes para solucionar o problema da falta de infraestrutura urbana das favelas cariocas.

Em suma, a partir da análise histórica do desenvolvimento da cidade do Rio de Janeiro, podemos perceber que o processo de formação das favelas e assentamentos informais se deu através da luta e mobilização da população pobre, que diante da ausência de políticas habitacionais, que deveriam ser promovidas pelo Estado, e da ação do mercado imobiliário visando criar meios para impedir que essa população ocupe áreas da cidade com infraestruturas urbanas consolidadas, encontram como saída para o problema da falta de moradia a ocupação de terras através da autoconstrução.

Percebe-se que os projetos de Saneamento Ativista, realizados por grupos sociais em busca de melhores condições de vida em seus territórios, configuram-se como uma continuação do processo de desenvolvimento dos assentamentos urbanos informais e populares, seguindo também a lógica da necessidade.

---

15 O Programa Favela Bairro (PFB) foi coordenado pela Secretaria Municipal de Habitação e financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). O programa tinha como objetivo implantar infraestrutura urbana, serviços, equipamentos públicos e políticas sociais nas comunidades beneficiadas. O PFB teve várias fases, com uma duração total de doze anos (1994–2006), atuou em aproximadamente 143 comunidades faveladas e 25 loteamentos periféricos realizando obras de urbanização e construção de equipamentos sociais.

## 1.2.2 A participação social no saneamento

A participação social é compreendida como a capacidade da população de interferir efetivamente nas decisões governamentais. De acordo com Gomes e Heller (2016), no setor do saneamento, ela tem sido vista como um conjunto de ações que se dão a partir do envolvimento das comunidades, visando potencializar sua sustentabilidade, à medida que faz com que as especificidades dos territórios sejam consideradas na elaboração das propostas.

Os autores que tratam dessa temática tratam também da importância do "controle social", que pode ser entendido a partir de duas perspectivas. A primeira designa o controle do Estado sobre a sociedade, e a outra se refere ao controle da população, ou setores dela organizados, sobre as ações governamentais. A ideia de controle social adotada por esse trabalho é a mesma que, segundo Britto (2016), a maior parte da literatura brasileira utiliza: controle social como ações que os cidadãos exercem para monitorar, fiscalizar, avaliar e interferir na gestão estatal. O controle social surge da necessidade da população de controlar o poder público, especialmente no âmbito local, onde essas políticas devem ser feitas com acompanhamento de metas, objetivos e planos (GOMES e HELLER, 2016).

Além disso, a Lei nº 11.445/2007, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico, entende o controle social como sendo "um conjunto de mecanismos e procedimento que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participação nos processos de formação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados aos serviços públicos de saneamento básico" (BRASIL, 2007).

De acordo com Rubinger, Rezende e Heller (2016), existe uma divergência entre o entendimento da maior parte da população em relação ao conceito de saneamento e à abordagem dos responsáveis pela elaboração e execução dos

projetos. Isso acontece porque muitas pessoas desconhecem as práticas sanitárias e sua importância para a sociedade, o que inibe sua atuação na reivindicação de direitos. Nem mesmo há consenso na literatura sobre a definição do termo saneamento. Contudo, segundo os autores, a designação do saneamento como instrumento para a promoção da saúde foi identificada em todas os autores pesquisados por eles.

O controle social contribui para a democratização do acesso à informação, sendo esse o primeiro caminho para inclusão da população no planejamento. Isso porque quando as pessoas desconhecem seus direitos e responsabilidades e não possuem acesso à totalidade de informações, não são criticamente conscientes e serão fragilizados nos processos participativos.

Para o desenvolvimento da democracia, é central que a população tenha acesso às informações necessárias para a consolidação da participação social no controle e no monitoramento das instituições públicas a cargo dos serviços essenciais (CASTRO, 2016). Aguiar e Melo (2016) acrescentam que, além da transparência, a participação social possibilita a legitimidade de políticas e colabora para uma gestão democrática dos serviços prestados.

Para Gomes e Heller (2016), a existência de espaços de organização e mobilização em torno de questões relativas a demandas de saneamento básico possibilita que soluções sejam pensadas junto às pessoas diretamente afetadas pelo problema, potencializando, assim, a participação social na provisão, acompanhamento e fiscalização dos serviços prestados, bem como na tomada de decisões sobre políticas e programas, levando a uma maior transparência no uso de recursos públicos.

Segundo Jacobi (1985), quando as comunidades se unem para decidir e opinar a respeito das políticas públicas a serem implementadas, as soluções propostas a partir desse debate potencialmente terão maior adesão popular aos serviços e às novas práticas estabelecidas. Isso porque as pessoas tendem a

respeitar e colaborar com as condutas que elas ajudaram a definir a partir de suas reais necessidades e desejos, além de levar a um ganho de confiança na gestão por parte da população.

A inclusão dos cidadãos no desenvolvimento de políticas sociais colabora também para uma gradual redistribuição do poder decisório, uma vez que dá voz às populações historicamente excluídas desses processos. É uma maneira de induzir uma reforma social que permita o compartilhamento dos privilégios da elite política e econômica que detém o poder decisório sobre os rumos da cidade.

Em resumo, moldar o ambiente urbano não é domínio exclusivo dos planejadores e especialistas, devem existir mecanismos de consulta para que a população afetada pelas intervenções propostas seja continuamente consultada.

### 1.2.2.1 Os "espaços de ação convidados"

Para entender a realidade brasileira em relação à participação social e às condições de acesso aos serviços de saneamento, é importante considerar a situação do setor em diferentes contextos. Enquanto boa parte dos países mais ricos do “norte global” têm acesso à água e ao esgotamento sanitário de forma universal, mais ou menos acessível a toda a população (BARRAQUÉ, 2016), os países da América Latina, apesar dos notáveis avanços recentes, encontram-se em uma realidade de extrema desigualdade e injustiça, essa desigualdade no acesso às práticas e infraestruturas de saneamento se aprofunda em territórios onde vivem pessoas racializadas por conta do racismo ambiental. Essa assimetria caracteriza os processos políticos que envolvem o controle, a gestão e o acesso aos serviços de saneamento básico (CASTRO, 2016).

O mesmo autor coloca que, em diversos países, mesmo aqueles que vêm realizando esforços para melhorar a qualidade e o acesso aos serviços de saneamento, ao analisar as formas de controle social e democrático e a gestão

dos serviços básicos, podemos perceber baixos níveis de transparência dos administradores e fornecedores dos mesmos, além de limitações ao exercício real de direitos democráticos por parte da população.

Já na Europa, além da universalização e da qualidade satisfatória dos serviços oferecidos, pode-se perceber mecanismos de participação e controle nas gestões públicas, decorrentes de contextos sociopolíticos com estruturas de poder tradicionalmente democráticas. Através deles, a população se organiza formulando demandas referentes a problemas imediatos, bem como questões maiores como a defesa da gestão pública e qualidade dos serviços prestados. Isso é possível através de associações de usuários, fóruns cidadãos, comissões e conselhos das empresas prestadoras de serviços e referendos populares, que vêm freando o processo de privatização (BRITTO, 2016), que transforma em mercadoria aquilo que deveria ser entendido como direito.

No Brasil, diferentemente do que ocorre em outros campos de políticas públicas, que já conseguiram implementar mecanismos concretos de participação da sociedade civil, como a saúde e o meio ambiente, o controle social e a participação na gestão e planejamento do saneamento ainda se encontram em fase de construção. Historicamente, no país, a gestão dos serviços de saneamento tem ênfase na dimensão técnico-administrativa e, artificialmente, separa os processos socioeconômicos e políticos que estruturam tais políticas (BRITTO, 2016; RUBINGER, REZENDE e HELLER, 2016).

Assim, mesmo com o reconhecimento, ao menos no plano discursivo, da importância da participação, integrantes do setor do saneamento costumam dar ênfase apenas à dimensão técnica e administrativa, como se o controle social democrático e a gestão dos serviços não estivessem vinculadas diretamente a aspectos sociais, econômicos, culturais e políticos (CASTRO, 2016).

Britto (2016) acrescenta que a gestão tecnocrática e contrária à participação social nos governos teve seu apogeu durante o regime militar com o Planasa, e

começa a ser revertida durante o primeiro governo Lula (2003–2011), a partir da adoção de uma "nova" agenda que incorporou algumas das principais propostas de ativistas pela Reforma Urbana. Contudo, ainda hoje, as desigualdades sociais são intensas e se agravam devido ao discrepante acesso a esses serviços (BARRAQUÉ, 2016).

Assim, como já foi melhor detalhado no tópico 1.1 do presente trabalho, em 2007, após 20 anos de intensas discussões, foi promulgada a Política Nacional de Saneamento Básico, lei que regulamenta a prestação de serviços do setor (Lei nº 11.445/2007), preenchendo o vazio deixado pelo fim do Planasa, na década de 1980, e fortalecendo processos democráticos, uma vez que estabelece o controle social como princípio fundamental na gestão e prestação de serviços públicos de saneamento.

Em 2010, é promulgado o Decreto nº 7217/2010, que estabelece as normas para execução da Lei 11.445/2007, criando, com isso, mecanismos para o controle social dos serviços públicos de saneamento, tais como: debates e audiências públicas, consultas públicas, conferências das cidades ou participação de órgãos colegiados de caráter consultivo na formulação, planejamento e avaliação de políticas (BRITTO, 2016).

Ao longo da história recente brasileira, a participação cidadã na área do saneamento por meio dos chamados espaços de ação convidados, ou seja, aqueles designados pelas classes hegemônicas para participação, tem se dado, por exemplo, através de espaços como: os comitês das bacias hidrográficas, por meio do desenvolvimento de processos participativos que colocam parte do orçamento municipal para projetos direcionados ao setor e, ainda, através dos Conselhos Municipais de Saneamento. Os dois últimos serão melhor explicados a seguir.



## Orçamento participativo

O processo de redemocratização e abertura política, em meados da década de 1970, levou a um aumento do número de associações comunitárias (AVRITZER, 2002 apud GOMES e HELLER, 2016). Em sequência, a promulgação da Constituição Federal de 1988 levou a uma maior autonomia e valorização das gestões municipais, além da previsão constitucional de participação da população no planejamento urbano. Com isso, desenvolveu-se uma nova forma de exercício da democracia participativa a partir da criação do Orçamento Participativo (OP) (VITALE, 2004).

O OP é um mecanismo de participação social direta, que possibilita que os cidadãos ajudem nas decisões sobre a destinação de recursos e políticas públicas. A partir dele, é feito um levantamento das necessidades da população para, então, se discutir as prioridades de acordo com o orçamento municipal.

Em geral, acontece por meio de assembleias abertas e periódicas, onde a prefeitura deve relatar o que foi realizado por sua gestão no período e apresentar planos de investimentos e regras do processo participativo. Os delegados locais e setoriais são eleitos ou designados e se reúnem com as comunidades para que sejam decididas as prioridades de acordo com os anseios populares. Após as deliberações tiradas nas reuniões e assembleias, os governos elaboram uma proposta da Lei Orçamentária Anual, que é posteriormente enviada para a câmara municipal. O Plano de Investimentos criado pode ser usado no monitoramento do que foi acordado entre a população e a gestão pública (PEIXOTO, 2016).

Avritzer (2002 apud GOMES e HELLER, 2016) comenta sobre a importância da criação das assembleias regionais, que introduziram uma forma democrática e pública de negociação com a população, fazendo com que os cidadãos possam opinar na escolha de delegados e conselheiros e realizem reuniões sobre a hierarquização de prioridades municipais abertas a todos os interessados, utilizando, assim, um método público de tomada de decisão sobre as obras realizadas pela administração

municipal de forma a incluir a população nesse processo, sendo um método inovador, diferenciando-se da prática corrente da administração pública no Brasil.

O OP foi implementado em vários municípios brasileiros, de acordo com Melchior (2019), a cidade de Porto Alegre foi pioneira em seu desenvolvimento, tornando-se referência nacional e internacional como método de aproximação dos interesses comunitários, tendo os movimentos de moradores um papel fundamental nesse processo.

Segundo Vitale (2004), a criação do OP levou a uma dupla democratização: primeiro, a partir da ampliação do modo de exercício da soberania popular, com a criação de instâncias diretas que se somam às instâncias representativas, e também com a redistribuição dos bens e serviços públicos, com o intuito de democratizar o acesso a recursos, colaborando, assim, para um maior equilíbrio na distribuição dos investimentos e para a redução das relações clientelistas no processo decisório. O OP leva ainda a um maior envolvimento da população nas gestões públicas, fazendo com que possam discutir, junto ao poder público, suas propostas e demandas (GOMES e HELLER, 2016).

Além disso, Avritzer (2002 apud GOMES e HELLER, 2016) aponta que o OP gera um potencial aumento da equidade e a melhoria do desempenho da administração pública. Contudo, é importante apontar os limites de sua utilização nas gestões municipais, como por exemplo, a pouca democratização na relação entre os atores sociais envolvidos, devido à falta de democratização que ocorre no interior das comunidades. Isso porque a participação nesses espaços deliberativos muitas vezes se restringe apenas às lideranças locais, deixando de fora o restante da população. Outra crítica é que o OP, na prática, não se estende a momentos de tomada de decisão na definição de políticas públicas.

## Conselhos Municipais de Saneamento

Assim como o OP, os Conselhos Municipais surgem no contexto da promulgação da Constituição Federal, a partir da criação de novas propostas para democratização e descentralização das políticas sociais. Com isso, desenvolvem-se nas três esferas de governo e em diversas áreas de políticas públicas, sendo compostos por membros do governo e representantes de organizações da sociedade civil, que trabalham de forma voluntária (PITERMAN e HELLER, 2016).

Os Conselhos, também chamados de Órgãos Colegiados, Comitês, Juntas, Câmaras, Colégios, Comissões, Equipes, Grupos de Trabalho, dentre outros, são grupos com representações diversas, nos quais as decisões são tomadas em coletivo, com o aproveitamento de experiências diferenciadas. São mecanismos de democracia semidireta que, apesar de suas contradições e fragilidades, levaram a uma nova realidade de gestão através do envolvimento de vários agentes sociais. A partir deles, foi conquistado um espaço essencial para a construção da participação da sociedade nas políticas públicas e na gestão dos recursos utilizados pelos governos. Assim, os conselhos expressariam, para os autores, um processo de capilarização da democracia.

Trata-se de espaços públicos, de natureza deliberativa e consultiva, cuja atribuição é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais ou mesmo canais de participação que buscam a garantia do exercício da cidadania e o controle social das ações dos governos, a partir de uma perspectiva de democracia direta ou participativa.

Os conselhos permitem que os indivíduos se comportem como cidadãos políticos ativos, aptos a chegarem a consensos durante o processo de participação na elaboração de políticas (GOHN, 2004 apud MELLO e REZENDE, 2016). Além disso, buscam conscientizar os cidadãos sobre seus direitos e poder de influência nas gestões públicas, para que, através disso, seja possível que ocorram transformações fundadas nos desejos populares.

Embora a Política Nacional de Saneamento Básico tenha levado à criação de espaços destinados à participação e ao controle social, como é o caso dos órgãos colegiados, ela não obriga os municípios a aderirem a essa política, deixando, assim, a criação de espaços de participação como facultativa, e estabelecendo que os conselhos tenham apenas caráter consultivo. Isso mostra a correlação entre forças progressistas e conservadoras que marcaram a aprovação dessa legislação.

Apesar disso, em 2014, com o intuito de ampliar a participação social, foi criado o Decreto nº 8.211/2014, alterando o anterior (Decreto nº 7.217/2010), que passa a vetar o repasse de recursos federais ou aqueles geridos por entidades da União destinados ao saneamento básico, para as cidades que não instituírem o controle social por meio de órgãos colegiados (MELLO e REZENTE, 2016).

De maneira geral, no Brasil, há um panorama de baixa participação social no que diz respeito à política de saneamento. De acordo com Pitterman e Heller (2016), além do Conselho Municipal de Saneamento, assuntos relativos a essa temática aparecem também em outras instâncias, como: o Conselho Municipal de Saúde, Meio Ambiente e Habitação, a depender do município tratado. Isso porque, na ausência de conselhos que tratam especificamente de questões referentes a políticas do setor, a população acaba tendo que recorrer a conselhos de outras áreas que, por tratarem de outras questões, não têm evidência no debate sobre saneamento.

Gomes e Heller (2016) acrescentam que não foram criados conselhos gestores de saneamento básico em 96% dos municípios brasileiros, o que evidencia uma cultura política tradicionalmente pouco participativa, que exerce influência sobre as formas de deliberação e estruturação dos espaços de participação social existentes. Isso mostra que o Brasil ainda não superou o modelo centralizador e pouco aberto à participação, característico da história de um país onde a democracia, em boa parte dos períodos históricos, não era marca dominante.

Além disso, os autores colocam, que mesmo os conselhos existentes ainda não funcionam plenamente, por questões como a pequena participação de representantes dos movimentos populares, a presença de conselheiros desmotivados e de um conselho enfraquecido. Assim, acabam desempenhando apenas um papel de legitimadores das deliberações do Poder Executivo, ao invés de gerarem novas propostas.

Conforme a pesquisa realizada por Pitterman e Heller (2016), o tema saneamento aparece nos conselhos municipais como forma de solicitações e denúncias sobre a falta de coleta de resíduos sólidos, presença de lixões ou entulhos, inexistência de coleta de esgoto e questões ligadas à drenagem pluvial em época de enchentes, bem como a intermitência de abastecimento de água pelas prestadoras de serviço, além de solicitações para ligação de água e esgoto em bairros recém-construídos e em áreas periféricas.

Os autores colocam ainda que os conselhos municipais de saúde são os mais atuantes e organizados, aproximando-se do modelo de cogestão e controle social participativo. Já os conselhos municipais de meio ambiente têm seus esforços focados nos licenciamentos ambientais e conflitos "ecológicos". Eles abordam a questão do saneamento apenas em ocasião de denúncias sobre eventos de comprometimento ambiental ou no caso de novos empreendimentos em processo de licenciamento.

O Conselho Municipal das Cidades e o Conselho Municipal de Saneamento, analisados pelos autores, atuam de forma incipiente e desorganizada. Embora a sociedade civil tenha assento nos respectivos conselhos, não foi percebida nenhuma atuação de representação popular nos mesmos, sendo os conselheiros pessoas indicadas para o cargo e não eleitas por aqueles que deveriam representar.

A ausência da temática do saneamento nas discussões dentro das instâncias formais de controle social pode ser justificada pela cultura histórica de baixa participação no país, o desconhecimento dos impactos nocivos da falta de

saneamento na saúde humana e no ambiente, conflitos na relação entre os poderes Executivo e Legislativo, o desconhecimento da legislação sobre o tema, além da resistência dos prestadores de serviço em aceitar a participação da sociedade civil, por motivos associados à perda de controle do poder econômico e político (PITTERMAN e HELLER, 2016).

Segundo Britto (2016), os conselhos são implementados, na maioria dos casos, em locais com governos progressistas, mas sofrem com a alternância das gestões, ficando à mercê da conjuntura política. Pitterman e Heller (2016) acrescentam que os municípios parecem não ter interesse em estimular a criação de conselhos municipais de saneamento e, em geral, a atuação dos conselhos é superficial, reativa, descontínua e heterogênea, dificultando uma participação atuante e eficaz.

A partir do que foi colocado, pode-se perceber que apesar de iniciativas visando incluir a população na gestão pública no país, o fomento à auto-organização e autodeterminação das comunidades não é priorizado e até mesmo não costuma ser reconhecido. Para Gomes e Heller (2016), embora os espaços de participação existam, a cultura política brasileira, tradicionalmente pouco participativa, exerce forte influência na maneira como esses espaços são estruturados. Além disso, o lento avanço dos processos de democratização no setor pode ser explicado pela visão tecnocrática de seus integrantes e a influência das políticas neoliberais implementadas desde a década de 1990 (CASTRO, 2016).

Castro (2016) sinaliza que, no campo discursivo, há um crescente reconhecimento da importância da participação da sociedade na gestão dos serviços básicos e das formas de controle social. No entanto, as desigualdades e injustiças se reproduzem também nesses aspectos, o que pode ser percebido pelo baixo nível de transparência dos administradores e fornecedores dos serviços e pelas limitações ao exercício de direitos democráticos por parte dos cidadãos. Na prática, no setor do saneamento, costuma-se dar ênfase à dimensão técnica e administrativa, como

se as atividades de controle social democrático e gestão dos serviços estivessem isoladas dos processos socioeconômicos, culturais e políticos.

### 1.2.2.2 Os "espaços de ação inventados"

Frente à desigualdade no acesso aos serviços de saneamento, os moradores de áreas precarizadas da cidade, onde as infraestruturas urbanas não chegam, não assistem a isso passivamente. Segundo Gomes e Heller (2016), quando se observa melhorias nas condições de saneamento básico nesses locais, em geral, isso se deve a ações de reivindicação dos moradores, de sua organização e mobilização.

Alguns dos espaços de ação inventados existem no Brasil, no que diz respeito à temática do saneamento, são as Sociedades de Amigos de Bairros, Comunidades Eclesiais de Base e Programa de Desenvolvimento de Comunidades. Essas formas de organização comunitária serão melhor explicadas a seguir.

#### **Sociedades de Amigos de Bairros, Comunidades Eclesiais de Base e Programa de Desenvolvimento de Comunidades**

Ao longo da história, houve também exemplos de iniciativas de reivindicação social que se deram a partir da organização de movimentos de moradores da periferia em busca de acesso a serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Essas mobilizações levaram à criação das Sociedades de Amigos de Bairros (SABs), em Belo Horizonte e São Paulo, e das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), também na capital paulista, ao longo da década de 1970, e na criação do Programa de Desenvolvimento de Comunidades (Prodecom), em Minas Gerais, em 1979 (GOMES e HELLER, 2016).

A criação das SABs se deve à luta dos movimentos de moradores que iniciaram, a partir de seu desenvolvimento, uma nova prática democrática e transformadora através de reivindicações coletivas por serviços básicos.

Elas surgem como uma forma original de participação da população nas lutas reivindicatórias por melhores condições dos serviços urbanos (JACOBI, 1984).

Contudo, Jacobi (1984) relata ainda que, apesar dos avanços, as SABs tiveram problemas com relação às dinâmicas de sua continuidade, isso porque passaram por alterações significativas devido à cooptação da maior parte de suas lideranças pela administração pública, em decorrência das mudanças político-institucionais que se deram com o início da ditadura militar no Brasil, em 1964. Isso fez com que houvesse um esvaziamento das dinâmicas das antigas associações, que foram substituídas por uma política clientelista que trocava melhorias nos bairros por votos, levando a um processo de descrédito junto aos moradores da periferia.

Com o enfraquecimento das SABs, desenvolveram-se as CEBs lideradas por setores progressistas da Igreja, por volta dos anos 1970, em um momento de grande repressão. Apesar do autoritarismo, decorrente da ditadura militar no Brasil, houve um amadurecimento dos novos movimentos sociais nas áreas urbanas, que representam um sintoma das desigualdades agravada pelo modelo econômico centralizador e socialmente excludente vigente na época. Nesse contexto, as CEBs se apresentavam como uma das poucas alternativas de participação política para as classes populares (JACOBI, 1984).

Apesar do Prodecom ter sido um programa de grande importância enquanto experiência de planejamento participativo, levando a um maior contato entre os entes públicos e a população com a criação de novos formatos organizativos, existem algumas ressalvas com relação a seu funcionamento, como aponta Heller (1989 apud GOMES e HELLER, 2016). Isso porque, ao longo de sua existência, foram observados casos de corrupção por parte das associações de bairro, uma vez que o repasse de recursos às comunidades se dava sempre por meio dessas associações, gerando um desordenado processo de fundação de novas associações com o intuito de acessarem as verbas distribuídas.



Contemporaneamente, somam-se a essas mobilizações reivindicatórias ações ativistas empreendidas por cidadãos visando melhorar a habitabilidade da região onde vivem através do atendimento de questões imediatas e de importância local. Apesar da escala limitada dessas iniciativas, elas têm o poder de impactar significativamente a vida das pessoas. Para isso, colocam em prática suas ideias a partir de mão de obra local das mesmas pessoas que irão se beneficiar com o projeto. Essas ações podem ser entendidas como formas ativistas de urbanização e serão melhor detalhadas nos tópicos que se seguem.

### 1.2.3 O ativismo nas cidades

Na realidade de muitas metrópoles latino americanas, pode-se perceber um recuo do Estado em cumprir sua responsabilidade na implementação de políticas públicas abrangentes. Isso se deve, segundo Ribeiro (2006), ao esgotamento da versão periférica do modelo de desenvolvimento baseado no fordismo e, também, devido a políticas de orientação neoliberal.

A autora acrescenta que, nesses locais, há uma histórica concentração de recursos e profunda desigualdade em sua distribuição, sendo os epicentros da crise societária, o que torna a experiência da urbanidade inacessível, fantasmagórica e escassa, e tem seus impactos concentrados nos espaços metropolitanos. Assim, podemos compreender que, na atual fase do capitalismo, há um "esgarçamento do tecido social", que revela as mazelas geradas pela exploração e opressão.

Com relação ao planejamento urbano, o que se tem visto no Brasil, de acordo com Melchior (2019), é a aplicação de um processo corretivo, de caráter imediato e de curto prazo, que reduz o planejamento a ações pontuais que não englobam uma visão geral de conjunto, nem possuem uma continuidade temporal. Isso dificulta uma discussão ampla sobre como construir a cidade e faz com que o desenvolvimento urbano não ocorra de forma integrada. Por outro lado, é possível que sejam elaboradas soluções de curto prazo, mas que estejam comprometidas

com uma perspectiva mais ampla e de longo prazo.

Outra crítica ao planejamento convencional é feita por alguns autores que, em seus estudos, vêm questionando o planejamento guiado apenas por profissionais especializados. Isso porque é comum que as avaliações técnicas se sobreponham aos desejos de grupos sociais pertencentes a determinados territórios, fazendo com que decisões sejam tomadas sem apoio ou consulta da população. Principalmente, quando esses indivíduos não possuem capital financeiro, social e cultural<sup>16</sup> e, assim, não exercem influência política nos processos de urbanização. Dessa forma, os planejadores assumem uma posição privilegiada e se afastam de uma visão democrática de planejamento.

Além disso, idealmente, o planejamento deveria criar oportunidades de melhoria da realidade e não privilegiar interesses de grupos dominantes. Entretanto, para Monteiro (2019), ele não tem conseguido alcançar os objetivos e resultados esperados, uma vez que atende interesses individuais e específicos. A autora acrescenta que, segundo McClaymond (2014), as principais deficiências do planejamento contemporâneo dizem respeito ao fato de se basear em planos rígidos, com processos muito burocráticos e lentos, e mostrar-se pouco democrático, com processos participativos instáveis.

Ao longo da década de 1990, o urbanismo neoliberal influenciou, de forma incisiva, as ações governamentais, políticas institucionais e estilos de gestão, que na prática se deram a partir da atenuação dos marcos regulatórios, dando, assim, abertura para o livre mercado; levando a uma ausência de políticas públicas e subsídios para habitação; bem como a ampliação da competição entre as cidades; e

---

16 O capital social e cultural são dimensões do capital analisadas por Bourdieu. Para o autor, o primeiro é composto pelas redes de relacionamento de um indivíduo, conexões e círculos sociais aos quais pertence, que transmitem a ele os capitais coletivos desses grupos e as credenciais necessárias para que ele acesse diferentes tipos de benefícios. Enquanto o capital cultural se refere aos bens materiais que possui, como obras de arte, livros, instrumentos e máquinas. Segundo ele, esses bens são corporificados, sob a forma de disposições do corpo e da mente, tais como comportamentos, gestos e preferências; e institucionalizado, sob a forma de qualificações institucionais, tais como diplomas e títulos (MENDONÇA, 2014).

o deslocamento de trabalhadores para as periferias urbanas ou cidades periféricas. Isso fez com que as cidades liberais se tornassem um "paraíso para os ricos, e um inferno para a mão de obra precarizada" (MAYER, 2013).

Arantes (2014; 2017) explica em seu trabalho que, no Brasil, mesmo com os anos de governos progressistas comandados pelo Partido dos Trabalhadores, vemos que nas cidades brasileiras se expande a lógica de urbanização privatista, especulatória e predatória, que se opõe ao programa democrático-popular proposto pela Reforma Urbana. Isso mostra que os instrumentos de regulação urbanística não foram capazes de barrar os avanços da iniciativa privada no setor público, que vem ocorrendo, por exemplo, através das PPPs, que contribuem para a manutenção e aprofundamento da desigualdade na distribuição de riquezas no país.

É importante ressaltar que os impactos das privatizações no setor do saneamento não impactam igualmente toda a população do país, os grupos sociais que sofrem com o racismo ambiental de forma a não terem investimentos públicos suficientes para a criação de infraestruturas urbanas em seus territórios, tendem a ser ainda mais prejudicados com essas medidas neoliberais.

Para Mirafteb (2016), há em curso uma crise global não apenas do capitalismo, mas também do planejamento das cidades, tornando urgente que sejam repensadas as práticas de planejamento contemporâneas a partir de uma visão progressista e capaz de romper com os postulados que levaram à atual realidade. Para a autora, apesar da crise em curso afetar todas as dimensões da vida, em todo o planeta, ela não afeta a todos da mesma forma<sup>17</sup>.

Em meio à crise de governança, gestão e planejamento das cidades contemporâneas, quando o Estado e o mercado não conseguem fornecer os direitos públicos básicos para a população (BRENNER, 2016), surgem, nas cidades, ações de urbanização de base. Elas acontecem devido à criação de campos de tensão no

---

<sup>17</sup> Isso é melhor explicado no tópico 1.1.4 do presente trabalho que trata da desigualdade no acesso às infraestruturas nas cidades e do racismo ambiental.

cenário urbano, decorrentes da “(...) mercantilização dos espaços e dos lugares, a concepção hegemônica dos espaços públicos, a anulação das diferenças que nele se manifestam, o controle ostensivo e a lógica militarizada que organizam a vida urbana” (LIMA, 2016, p. 12 e 23).

Segundo Harvey (2014, p. 176), uma vez que os bens públicos oferecidos pelo Estado diminuem ou se transformam em mero instrumento para a acumulação privada, ou ainda “(...)”, se o Estado deixa de oferecê-los, então só há uma resposta possível, que as populações se auto-organizarem para oferecerem-se seus próprios comuns”. Melchior (2019, p. 80) acrescenta que “quando o Estado não age para salvaguardar interesses da coletividade maior, cabe à população assumir uma atitude proativa que seja capaz de contestar a realidade”.

De acordo com Lima (2016), as políticas neoliberais, que favorecem a desregulação e a privatização de empresas, levam a uma conjuntura que estimula ações ativistas, uma vez que faz com que a desigualdade e os problemas urbanos cheguem ao seu ápice. A hegemonia neoliberal sobre os processos de formação da cidade desencadeia mobilizações variadas como o ativismo urbanístico, que se opõe ao que o autor chama de práticas consensuais de urbanização.

O descontentamento da população com a gestão pública e com o inadequado planejamento do Estado faz com que grupos de pessoas se mobilizem para buscar alternativas à realidade que lhe é imposta, fazendo surgir nas cidades outras práticas de planejamento urbano que nascem nas ações cidadãs e se mostram muitas vezes antagônicas ao planejamento hegemônico. Essas ações não são promovidas pelos governos ou pelos poderes corporativos, mas por aqueles que vivenciam a cidade e a constroem no dia a dia.

Dessa maneira, o espaço urbano se desenvolve tanto através de ações realizadas pelas camadas hegemônicas quanto por práticas informais e insurgentes, onde grupos sociais sem poder formal de decisão agem para transformar seus territórios a partir de suas necessidades e carências, imprimindo suas marcas na

cidade. Por isso, para Monteiro (2019), a informalidade pode ser considerada parte do processo de planejamento. Essas práticas são denominadas insurgentes por autores como Randolph (2000), Friedmann (2011), Ibabao (2013), Mirafteb (2016) e Melchiors (2019).

Uma série de práticas urbanas podem ser consideradas insurgentes, contudo, conceitualmente, existe uma separação entre atos cotidianos isolados e menores, considerados insurgências, e o chamado planejamento insurgente. Segundo Melchiors (2019), essa forma de planejamento é também encontrada na literatura com a designação de planejamento radical, subversivo ou transgressivo, e pode ser entendida como uma reação à falência do planejamento institucional, e parte do princípio de que as práticas e demandas dos cidadãos são importantes para o planejamento das cidades.

Ele se relaciona a um modelo contra-hegemônico e alternativo, e se materializa por meio de iniciativas de grupos da sociedade civil que se articulam buscando, através de suas práticas, reivindicar direitos, responder às injustiças e ao agravamento dos problemas nas metrópoles, transformar sua realidade a partir da transformação do ambiente urbano e, até mesmo, alterar as relações de poder vigentes dominadas por grupos hegemônicos.

O planejamento insurgente é contra-hegemônico uma vez que sua existência desestabiliza a maneira como as coisas estão naturalizadas na sociedade (MIRAFTAB, 2009) e, por isso, muitas vezes são vistas como verdade, como a única opção possível. Essas práticas desafiam a ideia de legalidade criada pelas instituições de poder, uma vez que a "insurgência tem origem na contestação política das relações entre legalidade e ilegalidade, o reconhecido e o criminalizado e, o incluído e o marginalizado" (MONTEIRO, 2019).

Contudo, Melchiors (2019) esclarece que o termo insurgente não se refere a uma total oposição ao Estado, mas uma contraposição ao planejamento e às políticas que levam a uma cidade excludente, que agravam as desigualdades

socioeconômicas e respondem aos interesses do mercado.

Para explicar o caráter contra-hegemônico das insurgências urbanas, o autor utiliza o trabalho de Holston (1998), que articula o termo urbanismo insurgente com a ideia de cidadania. O autor comenta que a forma insurgente de urbanização se relaciona com as práticas utilizadas por indivíduos para contrapor e alterar o ambiente em que vivem conforme suas necessidades. As práticas e alternativas desenvolvidas pelos cidadãos permitem que o planejamento seja repensado, revelando novas perspectivas dadas pela heterogeneidade das experiências compartilhadas.

As ações insurgentes levam o debate urbano à prática, por meio de intervenções no espaço. Podem ser entendidas como práticas urbanas ativistas, ao passo que se opõem às condições atuais e agem para transformar a realidade de forma emancipatória e alinhada ao pensamento do grupo.

As práticas ativistas na cidade são diversas, por isso, oferecer uma definição abrangente e única para elas, segundo Lima (2015; 2016; 2017), beira o impossível. O conteúdo dessas mobilizações varia quanto ao antagonista, aos pressupostos de atuação e aos direitos reivindicados. Vão desde ações ativistas nos bairros e lutas comunitárias, até grupos políticos com pautas mais abrangentes, que lutam contra as contradições geradas pela produção da cidade a partir da lógica capitalista.

Além disso, os grupos ativistas existentes no urbano defendem diferentes pautas como o direito à cidade, à moradia, ao lazer, à cultura, à existência de espaços públicos de qualidade, entre outros. O autor explica que essa multiplicidade de temáticas abarcadas pelo ativismo urbano atual faz com que ele tenha um caráter multidimensional e difuso, por isso a dificuldade em defini-lo. Esse ativismo pode se referir tanto a ações de transformação urbana, quanto a outras que tratam de questões como autonomia/emancipação coletiva, cultura urbana e identidade.

Todavia, elas têm em comum o desejo pela transformação do espaço urbano, assim, ensaiam com suas ações alternativas à realidade existente, propondo novas formas de existir na cidade e de como a cidade poderia ser se ela pertencesse, de fato, a todos. Assim, pela definição do autor, podemos entender o urbanismo ativista como as manifestações críticas no espaço público que confrontam as atuais práticas urbanísticas, e derivam das contradições manifestadas no espaço físico e existencial das cidades.

As ações ativistas são contrárias à "cidade neoliberal" e ao processo de produção da cidade que faz com que os recursos não sejam acessados igualmente por todos. Elas se opõem às políticas de mercado, ao desmantelamento do Estado de bem-estar social<sup>18</sup> e ao padrão discriminatório de investimentos, que faz com que os centros urbanos se tornem polos atrativos, ao mesmo tempo que não beneficiam toda a população. Nas últimas décadas, essa forma de ativismo tem se ampliado nas cidades como oposição à política de desenvolvimento urbano e da deterioração dos serviços oferecidos nas metrópoles (RIBEIRO, 2001; MAYER, 2006 apud LIMA, 2016).

### 1.2.3.1 Os movimentos sociais urbanos e os novos ativismos

De acordo com Lima (2016), movimentos sociais são atores coletivos portadores de conteúdo simbólico para transformação social. São uma forma histórica de expressão da sociedade que contribui para conscientizá-la por meio de práticas de pressão/mobilização. Os movimentos sociais urbanos podem ser descritos como um sistema de práticas sociais confrontantes à ordem estabelecida, motivados por contradições específicas de problemas urbanos. Sua atuação colabora

---

18 O Estado de bem-estar social surgiu historicamente após o declínio do modelo de estado liberal, na sequência da crise de 1929 nos EUA, concomitantemente ao avanço da URSS e do ideal socialista pelo mundo. Em geral, refere-se a um estado mais intervencionista que, portanto, participa mais ativamente da economia e que também se propõe a garantir os chamados direitos sociais.

na compreensão das dinâmicas da realidade urbana a partir de suas contradições.

O autor coloca ainda que, no Ocidente, nos anos 1960, as lutas dos movimentos sociais tinham como base a luta de classes e foram se diversificando a partir da identificação de novas demandas como os direitos civis, o direito das mulheres, as pautas ambientais e as causas étnicas. Percebeu-se que os movimentos revolucionários e de classe não eram os únicos com possibilidade de levar a mudanças sociais, havia outros grupos que contestavam não apenas questões de distribuição de bens, recursos e direitos, mas também modos de vida particulares a eles.

Nos anos 1960 e 1970, em vários países na Europa e nas Américas, setores populares e de classe média emergiram no âmbito da política local democrática, reivindicando direitos e criticando o modelo de desenvolvimento da época (BORJA, 2003). Além do déficit de urbanização, grupos questionavam a gestão tecnocrática e mercadológica da cidade, os projetos de renovação urbana que expulsavam as populações de determinadas áreas, a ausência de equipamentos coletivos e públicos, além do alto custo dos serviços urbanos (DONZELOT, 2009).

Nesse período, no Brasil, uma forte onda conservadora se espalhava pelo país, tendo início, em 1964, a ditadura militar brasileira. Antes da ditadura, já era possível perceber duas formas de ativismo: uma que se direcionava contra o Estado e o capitalismo, que focava no espaço urbano como lugar de encontro das lutas emancipatórias, e outra que se dava através de ações que têm o próprio urbanismo como antagonista (MAYER, 2006).

Nos anos 1970, aumentaram as mobilizações populares locais que demandavam por habitação e serviços públicos devido a um processo de intensa e crescente urbanização associada a fatores socioeconômicos, o que fez com que houvesse um inchaço populacional nas cidades, com populações vivendo em assentamentos precários e vulneráveis (LIMA, 2016).



Na década de 1980, a crise econômica, a diminuição do poder do Estado na gestão urbana e o fortalecimento de políticas urbanísticas neoliberais foram fatores fundamentais para o crescimento das mobilizações populares. Isso porque o processo de neoliberalização intensificou as tensões e conflitos urbanos, levando a um aprofundamento das desigualdades e da distribuição assimétrica dos benefícios da urbanização (LIMA, 2016). Emergiram, também, com a redemocratização, uma série de movimentos setoriais urbanos de caráter nacional, lutando por questões como habitação, educação, saneamento e transporte (ARANTES, 2017).

Assim, ganhou força uma perspectiva de renovação dos movimentos sociais, a partir da ação de movimentos populares e novos coletivos urbanos. Essas iniciativas, contrárias às práticas neoliberais e consensuais de produção do espaço urbano, têm sido descritas por expressões como “reconquista do espaço público”, “novos movimentos urbanos” e “novos ativismos” (LIMA, 2016; ARANTES, 2017).

Nos últimos anos, as mobilizações cidadãs têm se multiplicado devido ao descontentamento da população com a atual conjuntura político-econômica e as condições de vida nas cidades, como atesta Melchior (2019). Segundo ele, essas reivindicações contestam o crescimento da pobreza e da concentração de renda, o aumento de governos fascistas e de populismos conservadores e o neoliberalismo financeiro sem limites.

Melchior (2019) comenta ainda que os novos movimentos ativistas que atuam nas cidades se diferenciam dos movimentos sociais anteriores a eles, e para explicar isso, utiliza o trabalho de Marino (2018), que explica que os movimentos sociais possuem um nível organizacional mais complexo e englobam preocupações que envolvem escalas mais amplas (cidade, país). Já os grupos que praticam ativismo urbano tendem a se concentrar na escala local e a se envolver em questões mais pontuais.

De acordo com Ribeiro (2006), outra diferença é que o antagonismo à cidade neoliberal construído por esses grupos não faz necessariamente uma crítica

ao sistema capitalista ou se coloca contra as formas de opressão, além da defesa de suas próprias reivindicações, como era o caso dos movimentos sociais urbanos nos anos 60 e 70. Isso porque, naquela época, em meio à crise da sociedade industrial e do consumo em massa, o modo de vida já estava no centro dos conflitos sociais.

A autora acrescenta que o ativismo insurgente atual atualiza alguns elementos e tece novos sentidos para os conflitos urbanos. Pode-se observar nesses ativismos uma nova composição social e uma radicalidade impulsionada pelas consequências da globalização e do neoliberalismo; além de ações fragmentadas e imediatas. Essas características expressam uma carência que não é exclusiva das sociedades periféricas, uma vez que as populações de países centrais também se mostram descontentes com sua realidade, mas essa carência se mostra mais aprofundada nas periferias do capitalismo.

Esses novos ativistas realizam práticas comunitárias de diferentes graus associativos e relativa independência em relação a outros grupos, organizando-se de forma mais autônoma e sem ligação partidária. Eles introduzem novas temáticas e diferentes práticas de organização e mobilização política, pautados em uma maior horizontalidade de participação e decisão, utilizando princípios da autogestão, recusando-se a aderir, muitas vezes, às formas clássicas de representação e organização partidária. Eles ocupam e intervêm em áreas públicas e privadas, podendo atuar dispersos ou organizados, e sua luta visa fortalecer a apropriação coletiva dos bens comuns do que é ou deveria ser realmente público (LIMA, 2016; ARANTES, 2017).

O novo ativismo resulta das lutas locais que surgem diante do caráter difuso e generalizante da cidade produzida, do ativismo em escala global, que movimenta conteúdo das redes, e o ativismo na escala da cidade, contra a tendência neoliberal do urbanismo (MAYER, 2012), partindo de perspectivas críticas sobre o urbano, onde pessoas se organizam e se articulam entre si em favor de melhores condições de vida.

Essa nova forma de resistência urbana atua localmente, contra grandes projetos ou em defesa de lugares e bens comuns da cidade. Apesar de serem manifestações muito heterogêneas, têm em comum o fato de questionarem o urbanismo da forma como é praticado, apontando criticamente suas falhas (LIMA, 2017), não só nos projetos urbanos, mas também na forma como é feita a gestão e o planejamento das cidades.

Essas ações podem ocorrer, por exemplo, em oposição a leis de uso e ocupação do solo, a projetos urbanos e seus impactos, como o processo de gentrificação, ou mesmo pela falta de um projeto de intervenção pública para determinado local. De acordo com o mesmo autor, essas ações contrapõem alguns pontos fundamentais, como a mercantilização dos lugares, a concepção homogênea dos espaços públicos e a consequente anulação das diferenças que nele se manifestam, bem como o controle ostensivo e a lógica militarizada que atualmente regem a vida urbana. Dessa forma, questionam o processo de urbanização, gestão e planejamento urbano, reivindicando, através de suas ações, o direito de transformar a cidade a partir de seus olhares e perspectivas. Esses grupos surgem, conforme Arantes (2017), a partir de coletivos, movimentos sociais, ambientais, culturais e grupos de vizinhos que se organizam buscando a possibilidade de maior participação na definição dos rumos da cidade.

Atualmente, nas metrópoles brasileiras, podemos identificar várias mobilizações populares insurgentes que fazem parte do chamado urbanismo DIY ou urbanismo Faça-Você-Mesmo, no qual cidadãos se apropriam de espaços urbanos para transformá-los. Essa abordagem alternativa engloba uma série de movimentos, como: Urbanismo Tático, Urbanismo de Guerrilha, Placemaking, Urbanismo Temporário, Reparação Urbana, Urbanismo Pop-Up ou Urbanismo Insurgente (MONTEIRO, 2019).

Segundo a autora, o urbanismo Faça-Você-Mesmo e movimentos subjacentes são parte de uma narrativa maior e crescente nas cidades contemporâneas. A

partir dela, há uma mudança no papel que os cidadãos exercem na modelagem do espaço urbano, fazendo com que tenham novos direitos e responsabilidades no processo de formação de seus territórios.

Utilizando, para isso, meios de atuação pouco ortodoxos, contornam processos formais e exercem poder de vigilância e liderança local (FINN, 2014). A atuação dos grupos insurgentes pode ocorrer por meio de manifestações, ocupações, intervenções artísticas, culturais, ou mesmo, por meio de ações de urbanização de base.

Assim, grupos sociais buscam resolver, por conta própria, problemas decorrentes da falta de políticas públicas em suas regiões, por meio de intervenções pontuais. Esses grupos se recusam a esperar por uma solução vinda das camadas hegemônicas, visto a urgência de suas demandas, promovendo ações na busca por respostas rápidas a problemas, que exigiriam um processo longo e burocrático por parte do Estado para serem solucionados.

Além de agilizarem e simplificarem o processo, permitem que as pessoas realizem transformações com base em seus saberes e criatividade, de maneira a contribuir para a construção do espaço público sem necessidade de autorização prévia. De acordo com Monteiro (2019), surgem como uma maneira de melhorar as cidades de modo informal através de medidas temporárias, mas que inspiram planejadores e autoridades municipais a experimentarem projetos pilotos efetivos, porém de baixo custo.

Outro ponto é que a realização de transformações urbanas sem passar pelos meios tradicionais de tomada de decisão, em geral, concentrado nas mãos de uma elite política e econômica, altera e desestabiliza a estrutura de poder sobre os processos de formação da cidade, além de levar a novas possibilidades de interação das pessoas com o espaço público, criando novos usos, funções e significados.

Todavia, mesmo que os cidadãos realizem intervenções no espaço urbano, as determinações sobre o uso do solo e o planejamento da cidade permanecem sob responsabilidade do Estado e de profissionais da área. É importante ressaltar que essas insurgências não significam que a atuação do poder público, através do planejamento formal, deixe de ser necessária e nem retira a responsabilidade dos governos e governantes em atender às necessidades da população através de políticas públicas e de um macroplanejamento urbano.

Nesse sentido, Finn (2014) explica que, caso se estabelecesse um sistema desregulado e informal, em que qualquer pessoa tivesse autonomia para fazer o que lhe fosse conveniente para atender a seus interesses particulares, seria muito difícil que os governos conseguissem exercer seus poderes e garantir questões como segurança e igualdade a todos.

Brenner (2016) ressalta ainda que, apesar das vantagens das ações insurgentes, é preciso ter cuidado para que sua existência não reforce as práticas dos regimes neoliberais aos quais elas se opõem. Isso porque o urbanismo Faça-Você-Mesmo pode induzir a uma diminuição do papel do Estado nas cidades. Portanto, é importante deixar claro que as ações insurgentes não isentam as instituições públicas da sua responsabilidade em prover os direitos da população.

Segundo Sansão Fontes (2018), a grande atuação no espaço público sempre será necessária, como é o caso da criação de infraestruturas urbanas na macroescala. Ao argumentar em favor das intervenções em pequena escala, a autora usa a colocação de Duany (2015), em que o autor explica que os desafios das cidades não podem ser respondidos somente através do exercício de grandes projetos a longo prazo. Para ele, a cidade deve se mover também por meio de pequenos projetos, que são aqueles que mais engajam a sociedade, uma vez que há pouca identificação da população com as ações realizadas pelas classes hegemônicas. Dessa forma, as ações emergentes demonstram ter um papel importante para que as cidades se desenvolvam de forma mais democrática.

Apesar disso, essas práticas de urbanização por si só não garantem que a democratização ocorra. Para que esse potencial seja alcançado é necessário que a estrutura administrativa seja revista, de maneira que as gestões públicas possam incorporar na sua atuação as contribuições vindas dos movimentos urbanos ativistas, alterando, assim, o processo tradicional de tomada de decisão com a inclusão de atores sociais historicamente excluídos.

Uma das práticas emergentes muito recorrentes na contemporaneidade é o Urbanismo Tático. Ações táticas são práticas sociais críticas e ativistas, empreendidas por grupos que utilizam, segundo Lyndon e Garcia (2015), medidas de curto prazo e baixo custo para a recuperação, redesenho e reprogramação do espaço público de forma imediata, mas vislumbrando transformações duradouras da cidade por meio de uma atuação em rede. Essas ações são realizadas de maneira informal e sem contar necessariamente com profissionais especializados, levando a mudanças rápidas e de alto impacto, através de soluções que não exigem grandes investimentos e infraestruturas.

As táticas podem ser entendidas como estratégias que visam à transformação do espaço urbano a partir de modificações em pequena escala, que a longo prazo podem se somar a outras similares, até que, com o apoio do poder público, podem se culminar em uma política mais ampla. Monteiro (2019) coloca que intervenções pontuais de caráter informal podem parecer pequenas, desconexas e até insignificantes no contexto urbano, mas permitem que cidadãos transformem a paisagem das cidades.

Assim, grupos se organizam para moldar o urbano de maneira a atender suas necessidades. Essas iniciativas podem ocorrer em locais públicos ou privados, de formas duradouras ou efêmeras, artísticas ou visando suprir a falta de alguma infraestrutura urbana. Incluem, desde apropriação e recuperação de espaços públicos e áreas degradadas da cidade, até a criação de novas possibilidades de uso em locais em que seu potencial de uso não está sendo bem aproveitado.

As ações de Urbanismo Tático, muitas vezes, não são feitas para serem duradouras e possuem prazo específico. Seu caráter temporário pode se dar por algumas razões: pelas ações funcionarem como uma transição para a intervenção permanente; por serem feitas para proporcionarem o debate sobre determinada questão urbana; ou mesmo por se tratarem de ações cíclicas (SILVA, 2016). Isso permite, ainda, que as pessoas se acostumem com uma nova forma de vivenciar o espaço, antes que sejam realizadas alterações permanentes.

Dessa forma, o Urbanismo Tático pode funcionar como uma ferramenta de experimentação na prática de produção do espaço urbano, segundo Monteiro (2019), as ações realizadas a partir dessa abordagem incentivam interações mais inclusivas e eficientes entre os cidadãos e o poder público e, para Hou (2010), elas acontecem de forma mais participativa, espontânea, aberta e inclusiva devido à escala e à forma de produção.

Sansão Fontes (2018) argumenta que as ações "de baixo para cima" têm a capacidade de ativar os lugares, mesmo que temporariamente, e estimular pequenas transformações, ao mesmo tempo que, gradualmente, fomentam mudanças a longo prazo na cidade, através de uma atuação em rede. As ações que trabalham a partir dessa abordagem podem servir como uma etapa de um projeto maior, que vislumbre um horizonte de grande transformação. Além disso, o Urbanismo Tático atua a partir de um processo de tentativa e erro, fazendo com que seja possível testar ideias e sua aceitação por parte da comunidade.

### 1.2.4 Síntese conclusiva

O acesso às práticas e infraestruturas de saneamento é compreendido pela reforma urbana como parte de um dos seus principais eixos de luta, o direito à cidade. Sendo, então, um direito básico que deveria ser garantido a toda a população, bem como o direito à moradia digna, ao transporte, à mobilidade, ao trabalho, ao lazer e à cultura. Contudo, no Brasil, vários serviços de saneamento

não se mostram eficientes, como pode ser percebido pelos dados do Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgoto, apresentado pela Secretaria Nacional de Saneamento (BRASIL, 2019)<sup>19</sup>.

Apesar do reconhecimento da ONU, em 2010, do Direito Humano à Água e ao Esgotamento Sanitário (DHAES) ser fundamental para que os demais direitos humanos sejam alcançados e a reafirmação da responsabilidade dos Estados em provê-lo, o DHAES ainda não foi explicitamente reconhecido pela legislação brasileira, mesmo com as tentativas do Parlamento de incluí-lo à Constituição.

No país, o saneamento possui um marco regulatório (Lei nº 14.026/2020) e a obrigatoriedade de sua promoção consta no Art. 23 da CF/88. Assim, segundo Moreira et al. (2023), atualmente, o saneamento não se apresenta como direito fundamental, mas apenas como política pública, não tendo status de instrumento que fomenta outros direitos, como ocorre com outros devidamente constitucionalizados.

Além disso, outra ameaça para a universalização dos serviços de saneamento são as contínuas tentativas de privatização do setor, sendo promovidas mesmo diante do fracasso dessas políticas no contexto internacional. Desde a década de 90, no Brasil, o setor vem sofrendo com a redução de investimentos, o estímulo às concessões de serviços municipais a entes privados e a viabilização da desestatização de empresas estatais.

Ao longo da história recente do país, inclusive em governos à esquerda do espectro político, pode-se perceber que o governo federal, em vários momentos, criou mecanismos para viabilizar as privatizações, com o intuito de levantar verbas para cobrir desequilíbrios econômicos. De acordo com Quintslr e Werner (2021), esse processo tem se dado a partir da promoção de mudanças normativas, institucionais e ideológicas, propiciando a criação de bases favoráveis ao mercado.

---

<sup>19</sup> Os dados são apresentados no tópico 1.1 deste estudo.



Em contrapartida, no governo Lula foram criadas leis que se contrapõem a essa tendência: a Lei dos Consórcios Públicos (Lei nº 11.107/2005) e a Política Nacional de Saneamento Básico (Lei nº 11.445/2007)<sup>20</sup>. No mesmo governo, houve um avanço também no campo da estrutura organizacional do setor, com a criação do Ministério das Cidades, da Secretaria Nacional de Saneamento e com a realização, em 2003, da Conferência Nacional das Cidades.

Com o afastamento da presidenta Dilma (2011–2016), houve um avanço neoliberal no país que gerou impactos no setor a partir da alteração do Marco Regulatório do Saneamento, que buscou reestruturar a Política Nacional de Saneamento Básico disciplinada pelo mercado. A mudança na lei tornou possível a desestatização de empresas como a Cedae, no estado do Rio de Janeiro, que mesmo com posicionamentos contrários ao projeto, sofreu dois leilões para a venda de suas ações.

As privatizações andam na contramão da universalização dos serviços de saneamento, de acordo com Britto e Quintslr (2022), para que a universalização seja alcançada, é preciso criar programas integrados de urbanização, além de contar com a cooperação entre os estados e municípios, a partir de um planejamento em escala metropolitana. Assim, entendemos que a inclusão de entes privados no setor do saneamento dificulta a integração de políticas e o desenvolvimento de projetos visando atender a população mais pobre, uma vez que essas empresas priorizam o lucro e o retorno de investimentos.

Ao delegar, ao setor privado, a obrigação de suprir as demandas de saneamento da população, o estado viola os direitos dos moradores de assentamentos mais pobres. Esse atendimento demanda recursos financeiros vultuosos de uma população que não possui renda para arcar e, por conta disso, dificilmente serão atendidos por essas empresas (BRITTO e QUINTSLR, 2022).

---

<sup>20</sup> Essas leis são explicadas com mais detalhes no tópico 1.1.2 do presente trabalho.

É importante ressaltar também como a desigualdade social, econômica e racial exerce influência no acesso às infraestruturas urbanas. Santos et al. (2022) chama a atenção para a relação entre a questão social e a ambiental, de forma que o segmento da classe trabalhadora racialmente discriminado recebe mais intensamente os danos da destruição ambiental operada pelo capitalismo. Isso porque, segundo Almeida e Salib (2017), existe em todo o mundo uma política de direcionamento intencional de impactos ambientais para a população de menor ou nenhuma voz política, grupos historicamente marginalizados e que pertencem a determinado grupo social e racial, que normalmente estão inseridos nos espaços mais precários do meio urbano.

Para explicar isso, foi criado o termo racismo ambiental que Souza (2015, p. 24 e 29) define como práticas racistas que determinam as condições ambientais a que estão submetidos grupos vulnerabilizados, em razão de algum fator conferido de identidade, como por exemplo raça, classe social, gênero e origem nacional. Em contrapartida, o termo justiça ambiental representa o tratamento justo e o efetivo envolvimento de todas as pessoas, independentemente de raça, cor, origem nacional ou renda, no que diz respeito ao desenvolvimento, implementação e aplicação das políticas, leis e regulamentos ambientais.

Para que todas as pessoas tenham acesso às práticas e às infraestruturas de saneamento de forma equânime, é preciso que haja uma gestão pública democrática e, para isso, é necessário que a população tenha o direito de opinar e fiscalizar a forma como o desenvolvimento urbano é conduzido pelo poder público. Nesse sentido, a participação e o controle social são fundamentais.

A participação social é compreendida como a capacidade da população de interferir nas decisões governamentais. Sua efetivação permite que soluções sejam pensadas junto às pessoas diretamente afetadas por determinado problema e, assim, possibilita uma gradual redistribuição do poder decisório. Além disso, quando as políticas públicas são desenvolvidas junto aos usuários, os serviços e as

novas práticas, potencialmente, terão maior adesão popular.

Já o controle social se refere à possibilidade dos cidadãos exercerem ações visando monitorar, fiscalizar, avaliar e interferir na gestão estatal. Ele contribui para a democratização do acesso à informação, sendo fundamental para a concretização da participação social e o desenvolvimento da democracia.

No Brasil, tanto o controle social quanto à participação da população no setor do saneamento são pouco significativos se comparados a outros campos das políticas públicas no país. Contudo, considerando que a população é a principal beneficiada com o atendimento dos serviços de saneamento, ela deve participar efetivamente do planejamento, da implementação e da fiscalização dos mesmos.

Além disso, o estado tem dificuldades em acompanhar as transformações da sociedade contemporânea, fazendo com que haja um descompasso entre as demandas sociais, a regulação e o planejamento do território. Desse modo, segundo Rubinger, Rezende e Heller (2016), é fundamental que sejam pensadas formas de as comunidades identificarem as intervenções adequadas para elas, de acordo com seus hábitos e recursos.

Os grupos sociais que detêm mais poder político, econômico e social serão aqueles que terão maior influência sobre os governos e, assim, acabam influenciando as políticas segundo seus próprios interesses. Por conta disso, a falta de participação contribui para a perpetuação da disparidade de acesso às infraestruturas e serviços de saneamento básico que vemos hoje no Brasil.

A participação da população no desenvolvimento urbano pode ocorrer com ou sem a anuência do Estado, como foi identificado por Mirafteb (2016), ao apresentar a dualidade entre os espaços de ação convidados e inventados. Sendo os “espaços de ação convidados” aqueles designados pelas classes hegemônicas para a participação. No Brasil, no que diz respeito à participação popular nas políticas de saneamento, esses espaços historicamente se concretizaram através,

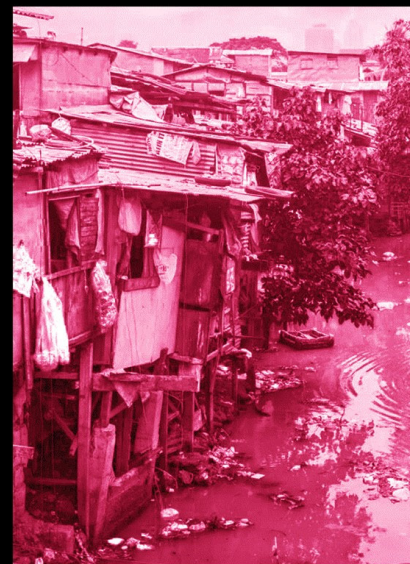
por exemplo, dos comitês das bacias hidrográficas, do Orçamento Participativo e dos Conselhos Municipais de Saneamento.

Enquanto os “espaços de ação inventados” são aqueles que surgem a partir de insurreições e insurgências, e que se desenvolvem por meio da ação de grupos sociais sem poder decisório. Alguns dos espaços inventados em território brasileiro, no que diz respeito à temática do saneamento, são as Sociedades de Amigos de Bairros, Comunidades Eclesiais de Base e Programa de Desenvolvimento de Comunidades.

Considerando o contexto de crise de governança, gestão e planejamento em que as cidades contemporâneas estão submetidas, quando o Estado e o mercado não se mostram capazes ou interessados em fornecer os direitos básicos à população, os cidadãos não se restringem apenas a cobrar do estado que o faça, fazendo com que surjam iniciativas de urbanização popular. Com isso, emergem, no Brasil, no período pós-redemocratização, coletivos urbanos de caráter emancipatório que, através de suas práticas, ajudam a pensar caminhos que respondam aos desafios decorrentes das políticas neoliberais.

Dessa forma, a população passa a agir por conta própria, através de iniciativas insurgentes, além de exercer pressão sobre o estado, para que suas demandas sejam atendidas. Assim, mobilizações reivindicatórias se materializam em ações concretas, empreendidas por cidadãos visando resolver questões urgentes e de importância local, podendo ser entendidas como formas ativistas de construção de infraestruturas nas cidades.

Essas ações levam o debate urbano à prática por meio de intervenções no espaço, propondo novas formas de existir na cidade, como se ela pertencesse, de fato, a todos. Além do resultado imediato, essas iniciativas vislumbram também mudanças a longo prazo através de uma atuação em rede.



## 2. SANEAMENTO ATIVISTA



O presente capítulo busca discutir e caracterizar o conceito de Saneamento Ativista, desenvolvido ao longo dessa dissertação a partir do entendimento do urbanismo ativista, para descrever práticas ativistas no âmbito do saneamento básico. Para isso, são apresentadas as principais características dessas iniciativas: serem realizadas a partir de ações “de baixo para cima”, através de formas de organização horizontalizadas, possibilitando o desenvolvimento de tecnologias sociais e ecológicas.

## 2.1 Desenvolvimento do conceito

Ao longo da pesquisa bibliográfica, não foram identificados trabalhos que tratassem especificamente do ativismo com foco no saneamento. Assim, buscou-se desenvolver o conceito SA para caracterizar as iniciativas de urbanização realizadas de forma insurgente por setores populares voltados para a criação de práticas e infraestruturas de saneamento básico. O SA foi construído, então, a partir da correlação dessas ações com um conceito já bastante discutido por outros autores: a urbanização ativista.

Em seu trabalho, Lima (2016) define as ações coletivas engajadas e críticas sobre o espaço público, que confrontam uma situação existente na qual determinado grupo social não está de acordo, como ações de urbanização ativista. Sendo o saneamento um aspecto da urbanização, as iniciativas de urbanismo ativista voltadas para o campo do saneamento básico são denominadas pela pesquisa como experiências de Saneamento Ativista.

### 2.1.1 Urbanização ativista

Assim como as práticas do urbanismo Faça-Você-Mesmo e movimentos subjacentes, que lutam por questões relativas aos espaços públicos da cidade, as iniciativas de SA surgem de demandas populares não atendidas pelo Estado e do

desejo da população por melhores condições de vida para si e para os seus, uma vez que os governos não cumprem seu papel de fornecerem as infraestruturas básicas para a fruição da vida desses indivíduos.

Essas ações têm caráter propositivo e surgem da necessidade de um grupo social que se organiza e idealiza uma estratégia, que termina numa ação coletiva em prol de um bem comum. Dessa maneira, os cidadãos se juntam para transformar o espaço que habitam, criando mecanismos e infraestruturas que possam minimizar suas carências.

Essas ações são impulsionadas pela crise econômica, social e política que as grandes metrópoles enfrentam, e seus idealizadores lutam contra o desenvolvimento desigual da cidade, causado pela má distribuição de recursos na criação de infraestruturas urbanas. Isso porque determinadas áreas são privilegiadas com maiores investimentos em detrimento de outras, onde reside, em geral, a população mais pobre, intensificando a polarização socioespacial.

Nesse contexto, essas iniciativas funcionam como táticas de sobrevivência frente ao descaso do poder público, buscando alterar, ou ao menos mitigar, questões enfrentadas por esses indivíduos relativas a demandas de saneamento, transformando de maneira pontual, e por vezes provisória, o contexto no qual eles estão inseridos.

Assim, ações são criadas com o intuito de resolver questões locais urgentes, pontuais e descentralizadas, mas para além disso, possuem em si um potencial transformador, contribuindo para a formação técnica e cívica da população envolvida, no sentido de incentivar a consciência crítica dos sujeitos frente à realidade que os condiciona socialmente, e de seu papel na transformação da mesma.

Segundo Gohn e Jacobi (2011; 1987 apud LIMA, 2016), as práticas ativistas têm contribuído para que seja feita uma reflexão sobre os direcionamentos da

sociedade, podendo também indicar fontes de inovação e forjar matrizes de saberes capazes de estimular que diferentes atores sociais se articulem.

A organização comunitária e popular tem, ainda, um papel importante para pressionar o poder público a promover soluções concretas e definitivas para determinado problema, buscando a criação de políticas públicas que se somem a essas iniciativas ativistas.

Sendo assim, as experiências de Saneamento Ativista não substituem ações na macroescala, nem retiram a responsabilidade dos governos de proverem as medidas e infraestruturas necessárias para que as pessoas vivam em adequadas condições sanitárias, principalmente em áreas periféricas da cidade onde reside, em geral, a população com menor poder aquisitivo e poder decisório sobre os rumos do planejamento urbano. Contudo, argumentamos que essas iniciativas podem indicar caminhos para que a gestão das cidades caminhe em maior diálogo com a população.

### 2.1.2 O Saneamento Ativista e o direito à cidade

As insurgências que se desenham nas metrópoles se mostram contrárias ao modo de vida proposto pela gestão neoliberal e a produção da cidade para o mercado (RIBEIRO, 2006). Ao confrontarem as práticas urbanísticas atuais, o SA se coloca como uma reação à forma como o planejamento e o desenvolvimento das cidades contemporâneas acontecem.

Boaventura de Souza Santos (2004) caracteriza as contra-hegemonias como uma diversidade de ações de resistência contra a injustiça social em suas múltiplas dimensões, que incluem lutas diversas por "um outro mundo possível", mesmo que não se tenha clareza de como ele será e se ou quando será alcançado. Já Facina (2013) coloca as contra-hegemonias como formas de "colocar em perspectiva, relativizar e se contrapor ao discurso hegemônico, com seus valores cristalizados



e suas naturalizações”, sendo, segundo o autor, potencialmente emancipatórias.

Assim, os movimentos contra-hegemônicos que questionam as práticas consensuais de urbanização contribuem para decompor a ordem dominante capitalista. Suas práticas têm um importante valor simbólico e potencial transformador, uma vez que tornam possível, mesmo em um contexto desigual e excludente, onde o espaço urbano é produzido a partir de uma lógica neoliberal e mercadológica, o vislumbre de formas alternativas de organização de base comunitária, a partir de princípios e práticas horizontais e colaborativas, mesmo que de forma por vezes isolada e restrita a um território específico. Nessa lógica, o ativismo urbano é capaz de desmanchar o consenso.

A transformação social pode se dar, ainda, pelo acúmulo de pequenas mudanças através de iniciativas em escala reduzida, que acontecem por meio da mobilização coletiva dentro do processo de planejamento da cidade. Esse macroplanejamento, por sua vez, envolve uma série de atores sociais, sendo necessário que haja uma negociação entre eles (FRIEDMANN, 1987 apud MELCHIORS, 2019).

Para Lima (2017), as ações dos grupos ativistas colaboram para pensar os dissensos que, na perspectiva do autor, remetem ao ativismo enquanto alternativa à ordem estabelecida e tem como figuras centrais os coletivos urbanos ativistas. A construção de dissensos pode ser entendida como uma forma de resistência, enquanto as práticas urbanísticas consensuais se mostram como uma forma de despolitização. Isso porque o "consenso" remete à supressão de características desejáveis da dimensão urbana, como, por exemplo, a pluralidade e a diferença.

No caso do SA, podemos compreender o dissenso como a possibilidade da participação cidadã na construção de infraestruturas urbanas. Partindo do entendimento de Harvey (2013) sobre o direito à cidade como mais do que o acesso a determinados recursos que a cidade incorpora, mas também como o direito a mudar e reinventar a cidade de acordo com os desejos daqueles que

vivenciam esse espaço. A partir da perspectiva do autor, o espaço urbano pode ser entendido como a materialização dos valores de uma sociedade, sendo reflexo de seus habitantes, e vice-versa, já o direito à cidade é, para o autor, “(...) o direito de mudar a nós mesmos pela mudança da cidade”.

Segundo Brandt (2018), esse conceito vem se construindo a partir de uma abordagem polissêmica, tendo uma diversidade de orientações. Está presente tanto nas pautas reformistas quanto nas revolucionárias, contemplando desde o direito de ir e vir até o direito a exercer poder sobre o processo de urbanização, como é colocado por Harvey. Para ele, esse direito vem sendo exercido pelo capital e consiste em uma etapa integrante da luta anticapitalista e que, portanto, precede uma possível revolução urbana.

Para Henri Lefebvre (1968), o direito à cidade não deve ser entendido apenas como o atendimento a demandas sociais (direitos, infraestruturas e equipamentos urbanos), não se confunde com uma política urbana estatal, com um projeto urbanístico ou com um marco legal específico, ainda que possa influenciar e estar parcialmente refletido nessas estruturas institucionais. Da maneira como foi concebido e proclamado, está mais para uma teoria orientadora da luta social do que como um direito propriamente jurídico. Trata-se de muito mais do que apenas a liberdade individual de acesso aos recursos urbanos (INSTITUTO PÓLIS, 2020).

Harvey (2013, p. 74) coloca que, no debate atual sobre direitos humanos, considerando o direito à cidade parte deles, muita energia é gasta para dar significado ao conceito, contudo, na maioria das vezes, essa conceituação não contribui para uma efetiva transformação social, porque não desafia “a hegemonia liberal e a lógica do mercado neoliberal ou o modo dominante da legalidade e ação estatal”. Em paralelo a isso, os direitos à propriedade privada e à taxa de lucro se sobrepõem a todas as outras noções de direito.

Os grupos ativistas realizam ações reivindicando seu direito de modificar e adequar a cidade conforme seus desejos e ideais. Para Ribeiro (2012), a ação pode ser entendida como algo que desestabiliza os modos automáticos de assimilação da vida urbana, fazendo com que os sujeitos que historicamente tiveram o direito à cidade negado saiam do lugar de passividade e subordinação que lhes foi imposto. Por meio da ação, é possível que sejam descobertas possibilidades situadas na contramão da “passividade frente à torrente das representações dominantes da vida coletiva que alimentam o senso comum”.

As ações populares auto-organizadas reivindicam novas formas de exercer o direito à cidade enquanto poder configurador sobre os processos de urbanização, e que para tornar o ambiente urbano mais democrático, é necessário que sua gestão aconteça em diálogo constante com a população. Em um contexto em que o poder decisório está nas mãos de poucos, que usam esse privilégio para atender a seus próprios interesses, excluindo os demais atores sociais, o SA pode contribuir para que se estabeleça uma administração mais democrática sobre a organização do espaço urbano.

Segundo Arantes (2017), os grupos ativistas que lutam pelo espaço público parecem negar a ideia do público como propriedade do Estado, entendem que o que é público não é do Estado, mas do povo. Ou seja, a partir dessa perspectiva considera-se que o Estado é aquele responsável por gerir os bens pertencentes e de direito da população.

Os grupos que realizam iniciativas de SA partem dessa mesma visão. Entretanto, não lutam por questões relativas às áreas públicas da cidade, mas sim para que os serviços públicos relativos a demandas de saneamento básico sejam democratizados, e para que populações historicamente marginalizadas do acesso a esses direitos sejam atendidas.

Mirafteb (2016) argumenta que as práticas contra-hegemônicas “desestabilizam as relações de dominação”. Isso ocorre porque seus idealizadores

não buscam apenas melhores representantes, mas uma inclusão autodeterminada, descentralizando o papel da representação e dando lugar à ação direta e aos mecanismos de participação.

Para a autora, ativistas insurgentes têm uma compreensão de justiça diferente da que advoga a política liberal, que entende justiça como igualdade. Para eles, a justiça se baseia no reconhecimento da diferença. A partir dessa ideia, ganha espaço a democracia participativa ao invés da representativa, passando da representação à autodeterminação.

Consta no Artigo 1 da CF (BRASIL, 1988) que “todo o poder emana do povo”, que pode exercê-lo por meio de representantes eleitos diretamente. A ação direta dos cidadãos faz com que seus direitos não sejam mais delegados a representantes, sejam eles políticos, burocratas ou técnicos, uma vez que tomam para si a responsabilidade na formulação das decisões que afetam suas vidas, bem como podem agir através de ações sociais diretas.

A falta da tradição de autonomia e a fragilidade das instâncias de democracia direta, segundo Alvares e Menezes (2004), levam ao desenvolvimento do paternalismo. Dessa forma, os cidadãos são colocados em uma posição infantilizada, em que cabe apenas às "autoridades" a resolução dos problemas que estão colocados em suas vidas.

Os autores tratam o aumento da autonomia dos cidadãos a partir da consolidação de instâncias de democracia direta, como uma forma de empoderamento, o que seria, de acordo com eles, uma atitude contrária à infantilização dessas pessoas. Nessa perspectiva, o aumento da autonomia põe, em prática, o que os autores chamam de "poder cidadão", que seria um poder que é verbo, não substantivo, materializando-se em ações. Ações essas que não precisam de autorização daqueles que estão no topo da hierarquia de poder social para serem realizadas, uma vez que desafiam o poder estabelecido.

Ao se adotar apenas a política representativa, em detrimento do poder cidadão e da democracia participativa, não se exerce plenamente a democracia nos moldes do que consta na Constituição do país (ALVARES e MENEZES, 2004), corroborando para que o planejamento urbano se mantenha dependente das decisões da elite política, social e econômica, que é quem, em geral, ocupa os cargos de poder ou tem grande influência sobre eles.

## 2.2 Características do Saneamento Ativista

Neste tópico, são apresentadas as características fundamentais do Saneamento Ativista. Pode-se chamar a atenção para o fato de essas ações serem realizadas por grupos sociais sem poder formal sobre os processos de urbanização, que atuam em uma escala limitada e de maneira experimental, visando solucionar, ou ao menos mitigar, problemas a partir de uma visão de base, prática e participativa. Além disso, devido ao seu caráter empírico e adaptativo, as iniciativas em questão acabam, ao longo do seu processo de concepção, implementação e operação, desenvolvendo novas técnicas e métodos.

Em resumo, foram identificadas, nas iniciativas de SA, três principais características: serem realizadas por ações “de baixo para cima”, através de gestões participativas e utilizando tecnologias sociais e ecológicas. Esses aspectos e suas contribuições serão abordados mais detalhadamente a seguir.

### 2.2.1 Ações "de baixo para cima"

A produção da cidade a partir do capitalismo gera contradições urbanas, uma dessas contradições é exposta por Mirafteb (2016), quando aponta que os atores sociais que detêm o poder sobre o planejamento das cidades deveriam trabalhar para atender ao coletivo e ao bem público, mas na prática, os planejadores muitas vezes atuam a serviço do bem privado.

Segundo ela, essa afirmação se comprova quando pessoas pobres e racializadas são expulsas de seus territórios para a realização de grandes obras que servem ao capital imobiliário e privilegiam apenas uma parcela pequena da população. Entretanto, além das remoções, que por si só já são violentas e impositivas, essas ações consensuais têm consequências graves na ambiência dos locais impactados por esses projetos e, conseqüentemente, na vida da população que os habita.

Ou seja, as práticas de urbanização consensuais andam junto com os interesses daqueles que lucram com a especulação imobiliária. Enquanto boa parte da cidade carece de recursos e infraestruturas, os investimentos públicos se concentram em grandes projetos que visam ao lucro e à acumulação de capital privado, ampliando, assim, as desigualdades socioespaciais nas metrópoles.

Dessa forma, são realizados projetos urbanos que não consideram a comunidade local no processo de tomada de decisões, fazendo com que as transformações no espaço urbano aconteçam visando atender aos interesses de um grupo social dominante, em detrimento do restante da população com menor poder político, social e econômico, fazendo com que a cidade seja “(...) ofertada e imposta por camadas detentoras de poder, ou transformada em instrumento de lucro para o capital” (ROCHA, 2019, p. 60).

O Estado tem papel central na produção do território por meio de ações diretas e indiretas, que se materializam através de políticas públicas, marcos regulatórios, processos de planejamento, alocação de recursos entre outras formas de atuação (BOTELHO, 2007; CORREA, 2012 apud MELCHIORS, 2019). Apesar disso, no contexto neoliberal, setores ligados ao capital exercem também grande influência nos governos.

Outra questão a ser considerada é que as estruturas de poder formal, que regem o planejamento urbano contemporâneo, deixam pouco espaço para a criação de novas abordagens, métodos, ferramentas e espaços de escuta da população. Essa

forma tradicional de se planejar a cidade busca mediar os interesses dos poderes hegemônicos: o setor público e o mercado privado.

Levando em conta que os processos de gestão e planejamento urbano acontecem em um ambiente de disputa e assimetria de poderes e oportunidades, e que as decisões do estado podem privilegiar os interesses de um grupo em detrimento do outro, entende-se que o poder estatal pode impulsionar ou reprimir iniciativas de planejamento emergentes, uma vez que ele é o responsável pela regulamentação das ações realizadas nas cidades e é também quem arbitra os conflitos entre os diferentes atores sociais.

Apesar da atribuição legal do planejamento urbano ser do poder público, é importante considerar a possibilidade de transformação urbana decorrente das ações de grupos sociais que não possuem acesso ao poder formal, ligado à política tradicional, mas que, através de suas práticas insurgentes e ativistas, podem levar a transformações em seus territórios.

Como visto no capítulo anterior, mesmo dentro de um sistema neoliberal de produção do espaço, o planejamento das cidades e a atuação sobre o urbano não ocorrem apenas através de práticas consensuais e hegemônicas, uma vez que podem se dar, também, através da movimentação solidária dos sujeitos, que se materializa na ação de grupos insurgentes, buscando reverter os modos de desenvolvimento urbano moldados por uma lógica mercadológica.

A prática convencional e institucionalizada do planejamento urbano e a formulação de políticas por profissionais especializados podem ser entendidas como ações de urbanismo “de cima para baixo” (top-down) (MONTEIRO, 2019). Nesse caso, a atuação sobre a cidade se dá a partir de camadas dominantes, — consideradas como o governo, as instituições privadas e as empreiteiras/construtoras —, nessas ações, a parcela da população menos favorecida é forçada a se adequar “(...) às imposições muitas vezes distantes de seus desejos, de sua realidade e de suas condições” (ROCHA, 2019, p. 55 e 57). Historicamente, essa

atuação se dá através por medidas promovidas muitas vezes de forma autoritária e que reforçam políticas pouco inclusivas e de interesse do capital financeiro.

Em contrapartida, as práticas emergentes de urbanização, realizadas informalmente por grupos populares são entendidas como ações de urbanismo “de baixo para cima” (bottom-up). Segundo Rocha (2019), essas ações acontecem pela atuação de camadas menos favorecidas, fazendo com que as transformações do meio urbano sejam realizadas por aqueles que têm uma vivência mais próxima do território, sendo possível, com isso, expor e explorar as necessidades reais do espaço.

O urbanismo de “baixo para cima” é realizado em uma escala local e limitada, através de ações individuais ou coletivas, podendo ter início através da organização de coletivos, movimentos sociais, associações de moradores, grupos de vizinhos, movimentos de bairros, ou mesmo de Organizações Não Governamentais (ONGs).

Entendemos que o envolvimento cidadão na formação do espaço urbano leva a contribuições para além das melhorias no território, que ocorrem ao longo do processo de projeto e se devem ao caráter associativo dessas ações. Se comparadas ao modelo hierárquico, tradicionalmente empregado nas sociedades capitalistas, a utilização de metodologias participativas apresenta uma série de vantagens.

Podemos chamar atenção ao fato de (1) proporcionam aos envolvidos uma reflexão acerca de suas realidades e (2) a inclusão da população nos processos de tomada de decisões. Além disso, a organização comunitária pode contribuir para (3) a construção de alternativas à ordem neoliberal, consumista e individualista, ensaiando formas de se viver coletivamente.

### **(1) Reflexão sobre a realidade**

Aguiar e Melo (2016) trazem, em seu trabalho, a perspectiva de Haberman



(1997), de que um modelo de gestão participativa pressupõe o estabelecimento de um processo democrático e de caráter pedagógico, no qual o aprendizado ocorre a partir da reflexão acerca do contexto em que o grupo está inserido.

Dessa maneira, há uma conscientização da população envolvida sobre seu papel político deliberativo e ao seu poder de influência ativa na formulação, execução e avaliação de projetos, fazendo com que a tomada de decisões aconteça de maneira compartilhada.

As ações de SA são realizadas por grupos que atuam, de maneira geral, em áreas restritas e de forma pontual. Entretanto, apesar de se tratar de situações particulares de uma região específica, elas refletem a realidade de muitos territórios brasileiros em que suas populações precisam conviver diariamente, e sem perspectiva de melhora, com a falta de infraestruturas e serviços básicos.

Assim, ao debaterem questões enfrentadas em seus territórios, esses grupos discutem também o problema estrutural da desigualdade no acesso às infraestruturas de saneamento nas metrópoles brasileiras. Essas iniciativas surgem a partir de uma necessidade da população, mas, para além da solução de um problema específico, podem provocar no grupo envolvido uma reflexão maior acerca de sua realidade.

Quando um grupo de pessoas se une para realizar uma ação de SA, seja a criação de um banheiro comunitário, um projeto de manejo de resíduos sólidos, a captação e distribuição de água proveniente de nascentes ou de coleta de águas pluviais, ou até mesmo o desenvolvimento de infraestruturas para o tratamento de esgoto, elas podem inicialmente ter em vista apenas a solução ou mitigação de um problema enfrentado pela comunidade. Contudo, ao longo do processo de concepção e implementação da tecnologia e dos mecanismos utilizados para esse fim, é possível que se desenvolva, nesses indivíduos, uma percepção crítica sobre sua condição social, que vem da discussão coletiva em torno da ação realizada.

Por vezes, a prática de ações transformadoras pode se encarregar de desvelar, para o grupo envolvido, o seu papel político na sociedade. Em outros casos, as iniciativas podem surgir a partir de ativistas e movimentos sociais já consolidados e, assim, já partem de uma crítica às estruturas de poder estabelecidas.

Em contrapartida, as ações de vizinhança podem se tornar movimentos políticos, que se articulam a partir da ação, e não o contrário. Então, vão existir grupos que se organizam politicamente através da prática e outros que já são organizados e fazem das ações de SA parte de seu ativismo, denunciando seu desacordo com as políticas estatais e/ou falta delas em suas localidades.

Nesse sentido, podemos entender que as ações ativistas são ações políticas, à medida que exercem influência na gestão urbana. Entretanto, como dito por Ribeiro (2006), trata-se de uma política em sentido amplo que não se esgota no formalismo jurídico e na materialização de direitos. É, portanto, uma política que parte do desejo por dignidade, justiça e esperança, que vai além da esfera institucionalizada da vida urbana e se efetiva quando a população se mobiliza para cobrar do governo e de seus governantes que seus direitos sejam alcançados.

Além disso, o saneamento não diz respeito apenas a serviços e infraestruturas, está relacionado também a práticas diárias que dependem da consciência individual sobre a importância de hábitos saudáveis e ambientalmente adequados, além de seu impacto no meio ambiente e na saúde humana. As práticas de saneamento colaboram para a preservação dos ecossistemas e para a promoção da saúde pública, uma vez que existem medidas que podem ser tomadas para prevenir a transmissão de doenças.

Para Rubinger, Rezende e Heller (2016, p. 170), além dos sistemas de engenharia, cabe incluir um conjunto de ações objetivando ampliar a consciência política da população, criando políticas que não visem apenas ampliar o atendimento, mas também "trabalhar o homem como objeto detentor de conhecimento, que possui competência para agir em função da melhoria das condições de saúde".

Sendo assim, além das infraestruturas, é necessário que haja mudanças no comportamento humano que vem da compreensão da importância do saneamento. Para isso, é fundamental levar em consideração questões relacionadas aos usuários, como hábitos e modos de vida. A participação cidadã potencializada pelo SA pode ajudar a canalizar mudanças a partir do pensamento crítico da própria população, de forma que as pessoas se apropriem dos novos hábitos que elas mesmas ajudaram a consolidar.

## **(2) Inclusão da população nos processos de decisão**

As iniciativas de SA são realizadas pela população diretamente afetada pelo problema que se propõe a resolver, fazendo com que o desenvolvimento local aconteça por meio de um processo participativo e interdisciplinar, criando oportunidades de desenvolvimento de novas formas organizacionais que, por sua vez, buscam subverter a lógica pré-existente a partir do enfrentamento de dificuldades locais.

A participação da população no debate e na definição de políticas voltadas para a área do saneamento pode ser considerada por muitos desnecessária, já que especialistas da área supostamente saberiam tomar melhores decisões baseadas em argumentos técnicos e burocráticos. Contudo, é evidente que aqueles que mais conhecem determinado território, suas especificidades e as necessidades daqueles que ali residem, são os próprios indivíduos que vivenciam cotidianamente aquele espaço. Portanto, é fundamental que sejam ouvidos ao longo do processo de implantação de infraestruturas.

Essas pessoas têm propriedade para falar do lugar, já que o vivenciam, observam e interferem nele continuamente. Podem, assim, contribuir com os técnicos e planejamentos na identificação e definição dos problemas enfrentados pela população, o que para Nogueira (2010) é uma das principais dificuldades que

a prática do planejamento urbano tradicional enfrenta.

Além disso, de acordo com Rubinger, Rezende e Heller (2016), para que os serviços de saneamento sejam universalizados, é necessário que haja uma adoção de tecnologias apropriadas, compatíveis com a realidade do grupo atendido e, assim, capazes de ser incorporadas às suas práticas sociais. O alcance dos benefícios das políticas de saneamento está vinculado às características socioculturais das comunidades atendidas, por isso é necessário analisar uma série de aspectos para verificar os impactos da intervenção no local e sua aceitabilidade por parte da população.

Os autores chamam a atenção para a necessidade de se considerar as diferenças e peculiaridades de cada local, sejam elas culturais, climáticas, ambientais ou, até mesmo, condições socioeconômicas do grupo social envolvido. Na concepção de projetos de infraestruturas urbanas, é importante levar em conta questões como diferentes hábitos de higiene e percepções da relação entre saneamento, saúde e doença, e sua influência nas práticas socioculturais da região. Isso porque essa disparidade resulta em necessidades sanitárias variadas, que demandam soluções distintas. Por conta disso, a interação dos técnicos com o público beneficiado, levando à inclusão da população local no processo de implementação de infraestruturas, é fundamental para o sucesso dos projetos, como pode ser visto no trecho abaixo:

A identificação da maneira como a comunidade entende suas condições de vida, de habitação, de saúde e a relação com o meio ambiente pode vir a favorecer a implementação de medidas sanitárias e, conseqüentemente, a concretização dos objetivos do saneamento, ou seja, a promoção da saúde e da qualidade de vida (RUBINGER, REZENDE e HELLER, 2016, p. 170).

Segundo Tonetti et al. (2018), para que as tecnologias sejam implementadas de forma eficiente, viável e segura para as comunidades, é preciso primeiramente

que se escolha qual é mais adequada para cada situação, passando por desafios ambientais, econômicos, socioculturais e de gestão.

O autor coloca também a necessidade de que todos esses aspectos sejam considerados. Por isso, a atuação da população local é de extrema importância, visto que carrega consigo conhecimentos sobre o território decorrentes de sua vivência e proximidade com o lugar, saberes esses que podem ajudar na identificação não só do problema enfrentado, como também na busca de possíveis soluções adaptadas àquela realidade.

Nas ações de urbanização “de baixo para cima”, como é o caso das iniciativas de SA, pelo fato de serem realizadas a partir da mobilização das pessoas que residem no local, são essas pessoas que determinam as tecnologias utilizadas nos projetos de acordo com as necessidades do grupo, algo que de forma geral não ocorre nos projetos promovidos pelo Estado ou pela iniciativa privada.

Para mudar essa realidade, é preciso que os profissionais responsáveis trabalhem para identificar as percepções dos cidadãos a respeito do saneamento, de forma que sejam elaboradas políticas públicas adequadas à realidade de cada local. Para explicar essa necessidade, Rubinger, Rezende e Heller (2016) apresentam o conceito de questões sistêmicas que, segundo Castro (2007), trata de situações em que aspectos externos à dinâmica em questão, nesse caso, o atendimento da população pelos serviços de saneamento, mesmo sem apresentar vínculos explícitos, exercem influência, podem estruturar, restringir e até mesmo determinar a maneira mais adequada para que uma prestação de serviços supra as demandas da sociedade.

Uma abordagem sistêmica tem sido identificada como necessária para um atendimento à população de forma mais justa e equânime. Para que isso ocorra, o conhecimento das técnicas e tecnologias não é suficiente devido à complexidade dos serviços de saneamento e às especificidades de cada região.

As intervenções de base comunitária proporcionam um aprendizado coletivo, de forma que os técnicos e os beneficiários envolvidos compartilham seus pontos de vista sobre os desafios do processo. A comunicação do grupo é fundamental para que se possa agregar diferentes argumentos e pontos de vista, possibilitando a incorporação das populações menos favorecidas no desenvolvimento de tecnologias e mecanismos para seu próprio uso.

Nessa perspectiva, o planejamento pode ser entendido como um processo de aprendizado mútuo entre o planejador, que é quem possui os conhecimentos técnicos, e aqueles que serão diretamente afetados pelo projeto, que por sua vez conhecem as demandas, necessidades e características do território-alvo da proposta. Nesse contexto, em busca de um planejamento mais participativo e popular, os especialistas da área devem realizar um papel de mediadores entre os conhecimentos técnicos e experimentais.

Apesar dos integrantes dos grupos responsáveis pelas ações de SA não necessariamente terem uma formação ou profissionalização voltada para a prática de urbanização, eles fazem uso de conhecimentos empíricos que vêm de seus acúmulos e vivências, fundamentadas na observação e nas trocas com seus pares. Assim, no decorrer do processo, são desenvolvidos novos saberes e, dependendo da forma como é conduzido o processo de projeto, esses indivíduos podem desempenhar também um papel de planejadores.

### **(3) Organização comunitária como alternativa à ordem neoliberal**

Além de atuarem por conta própria se opondo às estruturas de dominação dos territórios, esses grupos colaboram para a criação de alternativas às distorções causadas pela aplicação desigual dos benefícios da urbanização. Ribeiro (2006) coloca que a financeirização da economia urbana, a monetarização de todas as relações sociais e a ênfase, quase exclusiva, em intervenções urbanísticas para

o embelezamento de áreas privilegiadas e circulação confortável somente para alguns segmentos da população, fazem com que ocorra nas grandes cidades uma efervescência consumista. Assim, a crise societária vigente se manifesta pelo individualismo exacerbado, pela indiferença social e pelo medo.

O planejamento neoliberal, além de influenciar os caminhos do desenvolvimento urbano e, conseqüentemente, o espaço físico e funcional das cidades, influi também nas dinâmicas sociais, na forma como as pessoas se relacionam entre si e com o espaço urbano.

Lima (2016) coloca que o neoliberalismo afirma a existência de um "sujeito neoliberal", que em tese desfrutaria das novas formas de autonomia e liberdade prometidas pelo capital. Contudo, essa suposta liberdade serve para mascarar relações sociais marcadas pela competição e pelo individualismo. Isso porque a lógica de mercado exerce influência também sobre essas relações, impregnando-as pelas condutas estabelecidas, com seus padrões de eficiência e produtividade.

Harvey (2013, p. 81) acrescenta que o processo de expansão urbana levou a transformações no estilo de vida, e a ética neoliberal, de imenso individualismo, leva a uma renúncia da ação coletiva. Os resultados disso na morfologia urbana consistem no progressivo surgimento de "(...) condomínios fortificados, comunidades fechadas e espaços públicos privatizados mantidos sob constante vigilância". Nessas condições, as ideias de identidade urbana, cidadania e pertencimento estão ameaçadas, assim como a ideia da cidade como um corpo político coletivo, um lugar propenso ao surgimento de movimentos sociais progressistas.

As formas de atuação colaborativas e participativas tendem a desconstruir essa lógica individualista e insustentável, fazendo com que as pessoas reaprendam a viver coletivamente, construindo conexões entre indivíduos, desenvolvendo um senso de comunidade e criando vínculos emocionais com os lugares. Dessa maneira, as ações de SA ajudam na construção de caminhos alternativos à realidade excludente das grandes cidades.

## 2.2.2 Gestão Participativa

Os coletivos urbanos ativistas que realizam iniciativas de SA, de maneira geral, organizam-se através de metodologias participativas que, segundo Freire (1996), em seu livro “Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa”, permitem a atuação efetiva de seus participantes nos processos, sem considerá-los meros receptores nos quais são depositados conhecimentos e informações, fazendo, assim, com que haja uma anulação das diferenças e afastando-se do modelo hierarquizado de gestão em que os subordinados apenas colocam em prática o que foi imputado por aqueles que ocupam cargos superiores na hierarquia.

Diversos autores desenvolvem o tema das metodologias participativas, Serafim (2005) discute sobre a chamada abordagem sociotécnica, em que seus princípios podem ser agrupados nas seguintes ideias: a função que os indivíduos desempenham no processo, a hierarquia em que o grupo se organiza, a maneira com que as decisões são tomadas e a visão dos indivíduos que compõem o grupo a partir de uma perspectiva que considera sua subjetividade, para além da função desempenhada por eles.

Esse sistema possibilita ainda a promoção de crescimento pessoal e organizacional, além de um maior comprometimento individual com o grupo. Os princípios básicos que norteiam essa abordagem são:

- **a existência de uma unidade básica de trabalho**, que passa a ser um conjunto de atividades ao invés de uma função simples e sem contexto;
- **a variedade de funções técnico produtivas**, promovendo um incentivo ao desenvolvimento de múltiplas habilidades e conhecimento do processo produtivo como um todo, devido à flexibilidade e variedade de atividades exercidas por cada um;



- **a criação de grupos de trabalho**, reduzindo os níveis hierárquicos e facilitando a comunicação e cooperação entre a equipe;
- **a autorregulação**, que conduz o enfrentamento dos problemas do grupo a partir de uma visão coletiva, onde as questões são pensadas em conjunto e não por um supervisor. Nesse caso, o supervisor controla apenas a fronteira entre os grupos e auxilia sua relação;
- **a autonomia e a liberdade de ação** para que os indivíduos possam encontrar os melhores métodos de trabalho e soluções para as questões enfrentadas por eles;
- **a complementariedade das partes**, considerando a individualidade do ser em relação à máquina que ele porventura opere.

Já Alvares e Menezes (2004) trazem a ideia de autogestão compartilhada, definida pelos autores como ações cotidianas que levam a um modo de gestão mais responsável social e ambientalmente, promovendo uma mudança ideológica de base cotidiana e cidadã, que se dá a partir da compreensão do ambiente como bem maior a que todos almejamos e por meio da representação direta.

É importante lembrar que o conceito de participação nem sempre é utilizado em contextos emancipatórios e democráticos, mas pode também ser empregado em discursos neoliberais, no sentido de apenas validar decisões previamente tomadas, sem de fato fazer com que a sociedade influencie nas políticas públicas, conforme já discutido.

Pelo que foi estudado ao longo da dissertação, as chamadas experiências de Saneamento Ativista utilizam métodos participativos que incluem tanto as características da abordagem sociotécnica de Serafim, quanto à ideia de autogestão compartilhada de Alvares e Menezes.

Destaca-se que a utilização de abordagens participativas nas ações de SA cria (1) a possibilidade de testar soluções de projeto antes de uma implementação

permanente, uma vez que trazem uma dimensão de experimentação nas suas práticas. Além de levarem ao desenvolvimento de novas tecnologias a partir da visão de seus usuários, o que será melhor detalhado no próximo tópico.

## **(1) Experimentação**

Alguns autores, ao tratarem de práticas de experimentação no espaço urbano, utilizam a metáfora da cidade como laboratório, entendendo-a como um local de pesquisa que se dá por meio de ações que pressupõe a utilização do método de tentativa e erro. Essa abordagem colabora para a transformação do ambiente a partir de muitas mãos, com o envolvimento de uma série de atores sociais, sendo, portanto, um processo de aprendizado coletivo que, segundo Monteiro (2019), é útil para impulsionar ações de transformação urbana, entendendo o desenvolvimento da cidade como um processo colaborativo e interdisciplinar.

Essa abordagem colabora para que novos projetos e técnicas surjam e se desenvolvam a partir de testes e da observação e análise de seus resultados. De acordo com a autora, a comparação com um laboratório acontece porque essas práticas se baseiam muitas vezes na coleta de dados, estratégias de abstração e uso de conceitos e teorias semelhantes às utilizadas nesses locais.

Contudo, essa alegoria pode ser empregada também para ações insurgentes que não necessariamente fazem um acompanhamento técnico dos resultados alcançados, mas que igualmente testam os projetos de forma mais empírica à medida que os realiza e utiliza. Assim, para Monteiro (2019), a experimentação na cidade contemporânea é uma maneira de combater a inércia das instituições públicas.

Em geral, os atores hegemônicos costumam primeiro implementar projetos urbanos antes de testá-los. Nas práticas de Saneamento Ativista, assim como acontece nas ações de Urbanismo Tático explicadas anteriormente, é

feita uma inversão dessa ordem. A incorporação dos conhecimentos adquiridos nessas experiências pode colaborar para que as intervenções urbanas de caráter duradouro sejam mais assertivas e para que pequenos grupos locais tenham a oportunidade de se posicionar, conseguindo, de fato, exercer alguma influência sobre o planejamento formal.

Práticas de experimentação podem se dar através de testes de viabilidade de projetos urbanos com a implementação dos mesmos de uma forma alternativa, rápida e barata. Assim, é possível que sejam observados seus resultados e repercussão antes de uma implantação permanente, utilizando mais recursos e de forma mais demorada e burocrática. Além disso, esse teste pode colaborar para o desenvolvimento de novas tecnologias, que poderão, posteriormente, após sua validação e comprovada eficiência, serem incorporadas em uma escala maior, o que será melhor detalhado no próximo tópico.

### 2.2.3 Tecnologia social e ecológica

A partir da análise de iniciativas de SA pode-se perceber que as ações políticas engajadas no âmbito do saneamento abrem espaço para novas formas associativas e organizacionais que, além das contribuições já explicitadas, contribuem ainda ao (1) desenvolvimento de novos conhecimentos e novas tecnologias e metodologias de projeto a partir de uma visão de base e, por isso, em consonância aos reais desejos e necessidades da população, além de, em geral, (2) serem realizadas utilizando técnicas alinhadas com a preservação dos ecossistemas.

#### (1) Desenvolvimento de tecnologias sociais

De acordo com Feenberd (2005 apud KAHLAU et al., 2019), existe uma relação de poder no processo de construção e consolidação tecnológica. Para o autor, esse processo não é determinado apenas pelo critério de eficiência de uma

tecnologia, já que são considerados também interesses e ideologias particulares, não sendo um processo apenas racional, mas que depende de questões sociais atreladas a ele. Considerando que a sociedade organizada se desenvolve em função da tecnologia, aqueles que têm o poder de decisão sobre ela exercem poder também sobre a sociedade.

Em seus estudos, Dagnino (2014) propõe uma diferenciação entre as formas de produção tecnológica, que levam à criação de tecnologias convencionais ou de tecnologias sociais dependendo da forma como esse processo ocorre. As tecnologias convencionais (TC) são hierarquizadas e demandam a figura de um chefe, são ambientalmente insustentáveis, não utilizam a potencialidade do trabalhador e não consideram sua subjetividade. Além de buscarem poupar mão de obra como uma forma de diminuir os custos e aumentar o lucro das empresas, tendo sua cadência de produção dada pelas máquinas.

Por outro lado, as tecnologias utilizadas nos projetos de Saneamento Ativista são entendidas, por esse trabalho, como tecnologias sociais (TS) pela forma como são aplicadas e instrumentalizadas. Conforme Dagnino (2014), as TS se opõem às tecnologias convencionais (TC). Seu processo de desenvolvimento não segue uma lógica hierarquizada que discrimina o empregado do patrão, e é capaz de libertar o potencial físico, financeiro e criativo do trabalhador. Além disso, são tecnologias que se adaptam ao pequeno porte, viabilizando economicamente empreendimentos autogestionários e pequenas empresas.

De acordo com o autor, o conceito de TS se refere ao processo de aplicação de uma tecnologia, a forma com que ela é apropriada e utilizada pelas pessoas. O resultado de seu uso são os bens necessários a quem os produziu e não apenas visando à acumulação, à maximização do lucro privado de terceiros e à reprodução do capital.

Nesse sentido, enquanto a TS pode ser entendida como um meio para inclusão social (DAGNINO, 2014), a TC é alienante e, por isso, faz com que o poder

se concentre nas mãos de poucos (FEENBERD, 2005 apud KAHLAU et al., 2019). Não é à toa que as TS são aplicadas em ações contra-hegemônicas, que buscam a construção de novas realidades, enquanto a TC apenas reforça o status quo, sustentando o modo de vida de grupos sociais influentes.

De acordo com Lima (2016), a forma ativista e insurgente de urbanizar tem caráter emancipatório, prospectivo e voltado para a experimentação. Esse espírito adaptativo faz com que essas ações contribuam para inovação tecnológica, à medida que desenvolvem, por meio da prática de projeto, tecnologias sociais de saneamento ecológico. Dessa forma, comprovam através da prática que o saneamento pode se dar de forma sustentável e eficiente.

## **(2) Desenvolvimento de tecnologias ecológicas**

Em geral, esses grupos partem do entendimento de que é urgente que o desenvolvimento tecnológico caminhe junto com a preservação do meio ambiente e que seja pensado para atender aos grupos historicamente marginalizados, que tiveram sistematicamente o acesso a direitos fundamentais negado. Este é o caso, por exemplo, das infraestruturas de saneamento que não atendem a toda a população, devido ao desenvolvimento urbano desigual nas economias capitalistas, onde as políticas públicas estão estruturalmente fundamentadas na manutenção das desigualdades e no racismo ambiental.

Mesmo que a discussão sobre as mudanças climáticas esteja paulatinamente ganhando espaço no debate político, levando a uma maior visibilidade sobre o assunto, pouco ainda é feito efetivamente para construção de uma necessária mudança de paradigmas relativos à forma como se constroem as infraestruturas urbanas. Percebe-se ainda que são tomadas decisões centralizadas para atender a demandas do mercado, e que não consideram o impacto no meio ambiente, em especial, nos territórios mais vulneráveis.

Considerando a urgência de se pensar medidas alinhadas com a preservação do meio ambiente e dos ecossistemas, entende-se que pensar em questões ecológicas não pode estar em segundo plano do debate sobre a cidade. As ações ativistas que colocam em prática tecnologias ecológicas podem ser entendidas como revolucionárias, uma vez que através da prática cidadã experimentam uma outra forma de urbanizar, com tecnologias que não são novas, mas que muitas vezes não são consideradas pelo poder público e pelo mercado.

Nesse contexto, de acordo com Proença e Machado (2019), o saneamento ecológico se coloca como uma alternativa ao atual panorama de descarte e disposição final de resíduos na natureza. Ele não diz respeito a uma tecnologia específica, mas a um conjunto de técnicas que contrapõe os grandes sistemas de saneamento convencional. O saneamento ecológico pode ser entendido como uma tecnologia social capaz de promover a saúde de áreas que não tem acesso a rede de esgotamento e manejo de resíduos.

Para que os conhecimentos construídos através das ações insurgentes possam ser incorporados ao planejamento urbano formal, de forma que as soluções encontradas pela população se multipliquem e, até mesmo, que elas próprias consigam se manter, é necessário que haja uma articulação entre as propostas bottom-up e as políticas top-down. Ou seja, é preciso que o poder público crie mecanismos de diálogo com esses grupos e que sejam criados espaços de participação dentro dos governos.

## 2.3 Síntese conclusiva

Levando em conta a definição de urbanização ativista proposta por Lima (2016)<sup>21</sup>, consideramos as iniciativas voltadas ao desenvolvimento de práticas e construção de infraestruturas de saneamento básico como ações de Saneamento Ativista.

O SA se refere ao conjunto de mobilizações populares insurgentes presentes nas cidades contemporâneas que, assim como o urbanismo Faça-Você-Mesmo e movimentos subjacentes, são criadas por cidadãos descontentes com alguma condição urbana que saem da passividade e se colocam como agentes transformadores do espaço, alterando seu papel na modelagem do espaço urbano.

As iniciativas de SA têm como ponto de partida a falta de práticas e infraestruturas de saneamento, uma vez que existem várias áreas da cidade que não são atendidas pela administração pública nem pelo setor privado. Com isso, os cidadãos veem como única saída a realização de ações locais, organizadas através de modelos de gestão horizontalizados. Esses grupos atuam em busca de melhores condições ambientais e, conseqüentemente, para a melhoria da qualidade de vida em seus territórios, visando reparar injustiças sociais que se materializam na falta de acesso a políticas públicas.

O ativismo pode ser entendido como uma alternativa às práticas consensuais<sup>22</sup> de urbanização, que levam à despolitização, ao não incluírem a população na tomada de decisões. Nesse contexto, o SA se torna uma forma de resistência urbana, suas práticas colaboram para a construção de dissensos e para a concretização do direito à cidade, à medida que possibilitam não apenas que pessoas acessem as infraestruturas de saneamento, mas também que elas possam influenciar no seu desenvolvimento.

---

21 Entendidas como ações coletivas engajadas e críticas sobre o espaço público, que confrontam uma situação existente na qual determinado grupo social não está de acordo.

22 O conceito de planejamento consensual foi explicado anteriormente, no Capítulo 2.1 do presente trabalho, a partir de LIMA (2017).

Apesar das várias contribuições do SA, sua existência não substitui ações na macroescala, nem retira a responsabilidade do estado de prover as medidas e infraestruturas necessárias para que as pessoas vivam em adequadas condições sanitárias.

Todavia, ao confrontar as práticas urbanísticas atuais, o SA desestabiliza os modos automáticos de assimilação da vida urbana, em que o poder decisório está nas mãos de poucos, que usam esse privilégio para atender a interesses particulares. Nesse sentido, o SA colabora para o fortalecimento da democracia, à medida que inclui no debate urbano setores populares que historicamente tiveram o direito à cidade negado, fazendo com que saiam do lugar de passividade e subordinação em que foram colocados.

Pode-se chamar a atenção para o fato de essas ações serem realizadas por grupos sociais sem poder formal sobre os processos de urbanização, através de abordagens participativas e resultarem na criação de tecnologias sociais e ecológicas.

Compreende-se que existem duas maneiras distintas de atuação sobre o espaço urbano<sup>23</sup>: através do planejamento consensual, exercido por grupos hegemônicos e chamado de urbanismo “de cima para baixo”, e através de ações insurgentes, realizadas informalmente pela população menos favorecida, conhecido como urbanismo “de baixo para cima”.

O envolvimento cidadão nas transformações urbanas leva a contribuições para além das melhorias no território devido a seu caráter associativo, diferenciando-se do modelo hierárquico tradicionalmente empregado nas sociedades capitalistas. O urbanismo “de baixo para cima” possibilita, aos envolvidos, uma reflexão acerca de suas realidades e a inclusão da população nos processos de tomada de decisões. Além disso, a organização comunitária pode contribuir para a construção de alternativas à ordem neoliberal, consumista e individualista, ensaiando formas de

---

23 Para mais informações, consultar o Subcapítulo 2.2.1 Ações “de baixo para cima”.



se viver coletivamente.

Os coletivos de Saneamento Ativista, de forma geral, são multidisciplinares e se organizam de maneira mais aberta e flexível, utilizando, para isso, metodologias de atuação participativas. Essa forma de organização permite que os integrantes desses grupos participem efetivamente do processo de construção e implementação de um projeto. Diferentemente do que ocorre nos modelos convencionais de gestão hierarquizada, nos quais os subordinados apenas realizam o que lhes foi imputado por aqueles que ocupam cargos superiores na hierarquia.

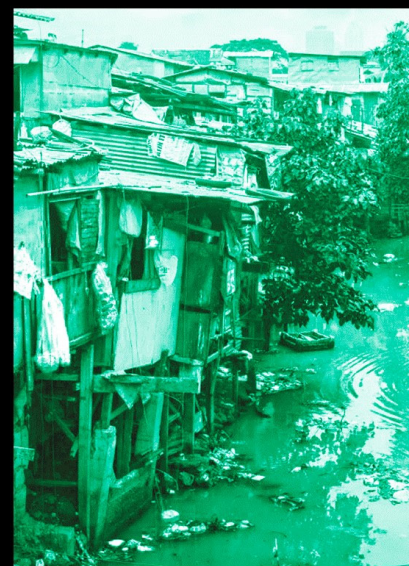
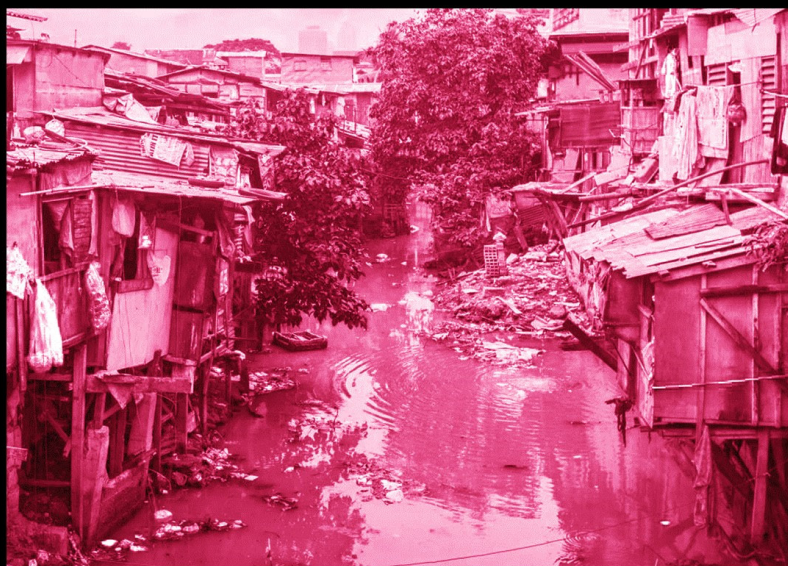
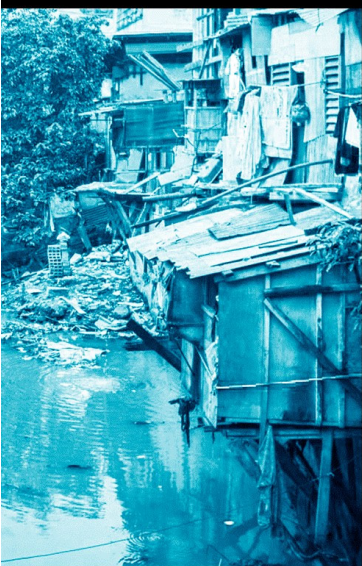
As abordagens participativas trazem consigo a dimensão da experimentação, possibilitando que soluções de projeto sejam testadas antes de uma implementação permanente. Elas levam ao desenvolvimento tecnológico através da visão de seus usuários, partindo da perspectiva de que quem mais conhece determinado território são aqueles que o vivenciam cotidianamente, fazendo com que as tecnologias produzidas por esse processo sejam coerentes com os reais desejos e necessidades do grupo. Assim, há uma valorização e validação dos saberes das populações locais, muitas vezes adquiridos de maneira empírica e através de conhecimentos compartilhados.

As tecnologias produzidas por esses grupos podem ser entendidas, a partir da definição de Dagnino (2014)<sup>24</sup>, como tecnologias sociais e podem ser consideradas também tecnologias ecológicas por estarem, em geral, alinhadas à preservação do meio ambiente.

---

24 O autor propõe a diferenciação entre tecnologias convencionais (TC) e sociais (TS) a partir da forma como ocorre o processo de produção tecnológica e da maneira como essas tecnologias são aplicadas, instrumentalizadas e utilizadas pelas pessoas. Nessa definição, as TC são: produzidas de forma hierarquizada, não utilizando a potencialidade do trabalhador e não levando em conta sua subjetividade; ambientalmente insustentáveis; poupadoras mão de obra, tendo a cadência de produção dada pelas máquinas. Em contrapartida, as TS: não seguem uma lógica hierarquizada, sendo capazes de libertar o potencial físico, financeiro e criativo do trabalhador; se adaptam ao pequeno porte; e seu resultado são os bens necessários a quem os produziu e não apenas visando à acumulação privada.

Em suma, a existência de práticas insurgentes mostra que o estado não é o único responsável pelo desenvolvimento urbano, visto que grupos sociais também influenciam nos processos de urbanização. Para que as contribuições das práticas ativistas, já citadas, possam ser incorporadas ao macroplanejamento da cidade, é preciso que sejam criados espaços de participação social nos governos e mecanismos de diálogo e articulação entre os grupos que coordenam as ações de urbanização “de baixo para cima” e as políticas “de cima para baixo”.



### **3. EXPERIÊNCIAS DE SANEAMENTO ATIVISTA NO RIO DE JANEIRO**

O capítulo que se segue é dividido em duas partes: na primeira parte são apresentadas duas experiências de Saneamento Ativista localizadas na cidade do Rio de Janeiro, a comunidade sustentável do Vale Encantado, no Alto da Boa Vista, e o Projeto Reciclação, no Morro dos Prazeres; na segunda parte é feita uma correlação entre os casos e os conceitos estudados ao longo da dissertação.

## 3.1 Estudos de caso

### 3.1.1 Comunidade sustentável Vale Encantado

O Vale Encantado é uma pequena comunidade centenária situada em um enclave da Floresta da Tijuca, no Alto da Boa Vista, município do Rio de Janeiro. De acordo com o último censo realizado pela Associação de Moradores e Amigos da Taquara (AMATA)<sup>25</sup>, vivem ali cerca de 100 pessoas, compondo 40 famílias que moram nas 27 residências existentes (HENRIQUE, 2022).

O processo de ocupação da região, de meados do século XVIII, se iniciou com famílias portuguesas que se fixaram no local e ao longo dos anos conseguiram obter renda com a exploração dos recursos naturais do entorno, seja através da extração de madeira, exploração agrícola, pecuária, plantio de espécies de flores ornamentais e, por último, a extração do granito preto (BARROS e MELO, 2011; HENRIQUE, 2022).

Entretando, apesar dessas atividades serem importantes para geração de renda das famílias residentes no local, sua prática causava impactos negativos à mata nativa, que era desmatada para que os diferentes ciclos produtivos pudessem ocorrer. Além disso, para a extração de granito nas pedreiras era necessário que fossem realizadas explosões que prejudicavam tanto a cobertura vegetal do solo

---

25 A **Amata** é uma associação de moradores criada em 1993 a partir da organização e mobilização dos moradores da região do Alto da Boa Vista, o objetivo de sua criação foi buscar melhorias para local devido à falta de direitos básicos como saneamento, iluminação pública, coleta de lixo e transporte público. Hoje a AMATA tem um importante papel no desenvolvimento social e econômico da região e integra o conselho gestor do Parque Nacional da Tijuca.



quanto as nascentes da região (BARROS e MELO, 2011).



Imagem 2:  
Vista do Vale  
Encantado.

Fonte: <https://www.rfi.fr/pt/programas/reportagem/20220610-brasil-vale-encantado-primeira-favela-com-100-de-esgot-os-ecologicos>

Em 1861, as florestas da Tijuca e das Paineiras foram decretadas, pelo governo imperial, como áreas de conservação, integrando o atual Parque Nacional da Tijuca. A partir de então, algumas chácaras e fazendas da região foram desapropriadas para promoção do reflorestamento e para permitir que a vegetação nativa se regenerasse, mas a comunidade do Vale Encantado permaneceu ali.

A diminuição do cultivo de flores, que se encerrou no final da década de 1970 devido à grande concorrência com produtores de outros locais, e, posteriormente,

a interrupção da extração de granito, que começou a diminuir nos anos 1980 e se encerrou na década seguinte, fez com que muitos moradores deixassem a região pela dificuldade de conseguirem emprego, uma vez que a comunidade está localizada longe dos centros urbanos.

A falta de oportunidades de trabalho e as mudanças nas políticas ambientais municipais, decorrentes da Eco 92<sup>26</sup>, fizeram com que a comunidade começasse a se preocupar em garantir sua subsistência de maneira alinhada com a preservação do meio ambiente. Com isso, começaram a buscar novas perspectivas de desenvolvimento para o local, migrando intencionalmente para práticas com viés sustentável.

Em 2005, o Ministério Público entrou com uma ação para que a comunidade fosse removida. A ameaça de desapropriação se deu porque a comunidade está localizada em uma zona de amortecimento<sup>27</sup> do Parque Nacional da Tijuca (Parna-Tijuca), seus moradores são acusados de ocuparem a área ilegalmente e ainda de serem responsáveis pela degradação ambiental do local. Contudo, segundo uma liderança comunitária do Vale Encantado entrevistada por Henrique (2022), atualmente são os moradores que preservam a floresta.

Visando a permanência no território, a comunidade se mobilizou para tornar sua relação com a mata mais saudável e ainda assim garantir sua renda. Com isso, perceberam a necessidade e o potencial para se voltarem a abordagens mais sustentáveis, começando então a investir no ecoturismo e na gastronomia, e tornando-se, segundo Barros e Melo (2011), referência no processo de convivência, integração e preservação do meio ambiente.

---

26 A **Conferência Eco-92** ou **Rio-92** foi a primeira Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada em 1992 no Rio de Janeiro. Teve importantes desdobramentos dos pontos de vista científico, diplomático, político e na área ambiental, além de ceder espaço a debates e contribuições para o modelo de desenvolvimento ambientalmente sustentável. Disponível em: <<https://www.politize.com.br/eco-92/>>. Acesso: 21/05/2024.

27 O termo zona de amortecimento se refere ao entorno de uma área de conservação.

O desenvolvimento do ecoturismo na comunidade teve apoio da ONG Abaquar<sup>28</sup>, que buscou fortalecer o potencial produtivo e empreendedor do Vale Encantado na área do turismo e da gastronomia. A ideia de investir no ecoturismo se deu pela localização privilegiada, próxima a áreas do Parna-Tijuca já bastante visitadas por turistas, além de ser uma região pacífica e sem tráfego.

A ideia foi criar um modelo de bairro sustentável que possa ser replicado em outros locais, demonstrando o pensamento em rede e o desejo de transformação da realidade para além do território diretamente impactado com os projetos Hosek (2013). A atuação em rede, como foi explicado na parte da pesquisa que trata do ativismo nas cidades<sup>29</sup>, é uma característica das ações do *urbanismo Faça-você-mesmo* e movimentos subjacentes.

Assim, com o intuito de gerar emprego e renda para a população do Vale através do turismo sustentável e da gastronomia local, foi criada, em 2007, a Cooperativa Vale Encantado Ltda (Coove-RJ).

A comunidade realiza uma série de práticas sustentáveis como o uso de biodigestor para decomposição de resíduos orgânicos, biossistema de tratamento de esgoto, coleta de águas pluviais, uso de painéis fotovoltaicos na sede da cooperativa, turismo ecológico em trilhas e cachoeiras da região e a cozinha comunitária da Coove-RJ, que utiliza alimentos retirados da floresta e outros, cultivados localmente, para produção de pratos vegetarianos que são vendidos aos turistas que visitam o local.

Como já explicado, esses projetos partem de uma busca dos moradores em alcançarem sua subsistência de maneira ecológica, e surgem à medida que eles reconhecem no local potencial e vocação para iniciativas sustentáveis. Dessa

---

28 **Abaquar** é uma ONG franco-brasileira, sem fins lucrativos. Segundo o site oficial da ONG seu objetivo é auxiliar projetos de desenvolvimento já existentes no Brasil e criar novos projetos de desenvolvimento beneficiando crianças que se encontram em situação desfavorecida. Disponível em: <[https://abaquar.org/site/?page\\_id=7](https://abaquar.org/site/?page_id=7)>. Acesso: 21/05/2024.

29 Para entender melhor sobre as ações do urbanismo Faça você mesmo ver subcapítulo 1.2.2.

forma, as iniciativas visam desenvolver a comunidade com base em seus ativos, além de gerar emprego e renda aos moradores (WIKIFAVELAS, 2023).

O presente trabalho buscou especificamente analisar duas práticas que consideramos iniciativas de Saneamento Ativista, são elas: o **biodigestor**, utilizado **para decomposição dos restos de alimentos**, e o **biossistema**, feito **para tratar o esgoto das residências**.

Apesar do manejo de águas pluviais também ser considerado por essa pesquisa como uma iniciativa de SA, esse estudo de caso não tem foco nessa ação em específico, isso porque essa prática é realizada pontualmente e de maneira menos organizada dentro das dinâmicas desse grupo social.

A seguir, apresentamos a análise das ações de SA do Vale Encantado organizada a partir das quatro dimensões que guiaram o estudo.

COMUNIDADE SUSTENTÁVEL VALE ENCANTADO	
Dimensão Social	
Sujeitos envolvidos e papel dentro do coletivo	<b>Biodigestor:</b> População local e Cooperativa do Vale Encantado (mobilização inicial e participação ao longo do projeto); ONG Solar Cities Solution <sup>30</sup> (apoio técnico e financeiro).
	<b>Biossistema:</b> População local e Cooperativa do Vale Encantado (mobilização inicial e participação ao longo do projeto); Valmir Fachini e Taboa Engenharia <sup>31</sup> (apoio técnico); Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (Faperj);

30 **Solar Cities Solution** é uma ONG educativa que atua levando tecnologia para gerar energia limpa e, ao mesmo tempo, gerar fertilizante orgânico para comunidades de todo o mundo. Além do recurso para construção do biodigestor, a ONG colaborou também para a instalação de painéis solares, utilizados para aquecimento de água e, posteriormente, após a pandemia, foram implantados painéis para geração de energia para a cooperativa. Disponível em: <<https://solarcities.solutions/>>. Acesso em: 28/05/2024.

31 A **Taboa Engenharia** existe para contribuir com a universalização do acesso ao saneamento no Brasil através de projetos para as populações que mais sofrem com a falta deste serviço. Ela atua através da promoção de cursos e capacitações, além de desenvolverem e implementarem projetos de saneamento ecológico em favelas, comunidades tradicionais e rurais, captando recursos, mobilização de agentes locais



	<p>Rede Favela Sustentável<sup>32</sup>, ONG Comunidades Catalisadoras<sup>33</sup>, Instituto Ambiente em Movimento<sup>34</sup> e ONG Viva Con Agua<sup>35</sup> (apoio financeiro, gestão de recursos e mobilização de novos apoiadores através da divulgação da iniciativa).</p>
<b>Impacto do projeto na vida da população local</b>	<p>Melhoria na qualidade de vida e saúde da população local, fortalecimento do sentimento de pertencimento dos moradores, conscientização ambiental, geração de renda e capacitação para aqueles que trabalharam na execução dos sistemas. Além disso, os projetos potencializaram o ecoturismo no local e a implementação do biossistema colaborou para a despoluição dos corpos hídricos da região, colaborando para barrar ameaças de desapropriação decorrentes de acusações de degradação ambiental.</p>

---

e construção de projetos pautados no diálogo com as comunidades, de forma que os moradores sejam os protagonistas das intervenções, desde a escolha da tecnologia até a sua gestão e operação. Disponível em: <<https://www.taboaengenharia.com.br/>>. Acesso em: 28/05/2024.

32 A **Rede Favela Sustentável** tem como objetivo realizar o potencial das favelas como comunidades sustentáveis, através de uma rede de troca de conhecimento, apoio mútuo e desenvolvimento de ações conjuntas entre iniciativas comunitárias de sustentabilidade ambiental e resiliência social em conjunto de aliados técnicos. Disponível em: <<https://www.favelasustentavel.org/quem-somos>>. Acesso em: 27/05/2024.

33 **Comunidades Catalisadoras** é uma ONG defensora de favelas que opera como uma rede colaborativa pequena e adaptativa, trabalhando para apoiar e fortalecer moradores de favelas no Rio e além. Foi criada em 2000, visando unir várias pautas: desenvolvimento comunitário sustentável, direitos humanos, redes locais-globais, comunicação independente e planejamento urbano. Disponível em: <[https://wikifavelas.com.br/index.php/Comunidades\\_Catalisadoras\\_\(ComCat\)](https://wikifavelas.com.br/index.php/Comunidades_Catalisadoras_(ComCat))>. Acesso em: 27/05/2024.

34 O **Instituto Ambiente em Movimento** é uma ONG criada em 2009, por jovens universitários que, informalmente, vinham praticando, conjuntamente, atividades de educação ambiental desde 2007. Sua missão hoje é promover a consciência ambiental baseada na troca de conhecimentos, usando ferramentas didáticas de maneira a formar multiplicadores do conhecimento que difundirão responsabilidade socioambiental. Disponível em: <<https://www.iam.net.br/quemsomos>>. Acesso em: 27/05/2024.

35 **Viva com Agua** é uma ONG alemã fundada em 2006, com o intuito de promover ações para levar água potável a diversos países do mundo. Disponível em: <<https://www.vivaconagua.org/was-ist-vivaconagua/>>. Acesso em: 27/05/2024.

Dimensão Técnica	
<b>Características do território e influência no projeto</b>	Local pequeno e isolado, localizado em uma região alta da Floresta da Tijuca, edificações autoconstruídas, implantadas em diferentes níveis do terreno, a maior parte delas abaixo do nível da rua que dá acesso ao Vale Encantado. As casas estão distribuídas de forma espaçada, não formando aglomerados. Essas características foram consideradas na escolha das tecnologias utilizadas e em sua forma de implantação. Por ser um local isolado, a escolha de soluções de projeto descentralizadas, ou seja, que não demandassem conexão com o sistema formal da cidade, reduzindo os custos e, ainda, garantindo um adequado tratamento do esgoto e destinação dos resíduos orgânicos. Além disso, o posicionamento dos sistemas foi feito de maneira a aproveitar a declividade do terreno, fazendo com que tanto a matéria orgânica quanto o esgoto das casas sejam encaminhados para o tratamento, por meio de um sistema que usa a gravidade.
<b>Tecnologias utilizadas</b>	Ambos os sistemas de saneamento implantados são compostos por biodigestores, contudo, possuem entre si diferenças técnicas. A decomposição dos restos de alimentos é feita apenas por um biodigestor, estrutura de concreto cilíndrica com tampa de fibra de vidro. Já para o tratamento de esgoto, além do biodigestor, feito em alvenaria, os efluentes passam também por uma segunda etapa de tratamento, uma zona de raízes.
<b>Ganhos infraestruturais</b>	<p><b>Biodigestor:</b> Destinação adequada aos resíduos orgânicos produzidos pela cozinha comunitária e geração de subprodutos: fertilizante e biogás.</p> <p><b>Biossistema:</b> Canalização e tratamento do esgoto de todas as 27 casas existentes no Vale Encantado.</p>

Dimensão operacional	
<b>Execução do projeto</b>	Ambos os projetos foram executados majoritariamente com mão de obra local.
<b>Gestão e manutenção dos projetos</b>	A manutenção é feita pelos próprios moradores que, ao longo do processo de implementação das tecnologias, foram capacitados para isso. Além disso, foi relatado, na entrevista realizada para esta pesquisa, que o escritório Taboa Engenharia faz um acompanhamento junto aos moradores.
<b>Principais desafios enfrentados</b>	Para a execução dos projetos, os principais desafios identificados foram o carregamento dos materiais em terreno com declive e lidar com as intemperes que atrasaram as obras. Ao longo do funcionamento do biodigestor, utilizado para a decomposição da matéria orgânica, um desafio foi conscientizar a população local da necessidade e importância de fazer a separação dos resíduos produzidos em suas casas, além da pandemia que interrompeu o trabalho realizado na cozinha da cooperativa, fazendo com que o biodigestor ficasse funcionando abaixo de sua capacidade.
<b>Utilização de mídias digitais</b>	O grupo utiliza redes sociais para a divulgação das atividades realizadas no Vale Encantado, voltadas para o ecoturismo, o que passa também por mostrar um pouco das ações de saneamento ecológico realizadas no local.
Dimensão econômica	
<b>Meios de financiamento</b>	<p><b>Biodigestor:</b> Foi construído com recursos da ONG Solar Cities Solution.</p> <p><b>Biossistema:</b> Foi construído em duas etapas porque a verba inicial não foi suficiente para a finalização do sistema de tratamento. A primeira etapa foi financiada pela Faperj, por meio do edital de Apoio a Soluções para Problemas Relacionados</p>

ao Meio Ambiente; e a segunda, através da articulação de várias organizações, como a Rede Favela Sustentável, que se juntaram para atrair novos recursos. Parte da verba foi obtida através da ONG Viva Con Água, gerida pelo Instituto Ambiente em Movimento, o restante veio de outra instituição e foi gerida pela organização Comunidades Catalisadoras.



Imagem 3:  
Trabalhadoras  
da Cooperativa  
do Vale Encan-  
tado servido  
as refeições no  
restaurante da  
comunidade.

Fonte: <https://rioonwatch.org.br/?p=62042>

Os projetos de Saneamento Ativista do Vale Encantado tiveram início a partir da mobilização da população residente no local, em especial do líder comunitário Otávio Alves Barros<sup>36</sup>.

A construção do primeiro biodigestor, utilizado para decompor a matéria orgânica proveniente da cozinha comunitária, contou com o apoio da ONG alemã Solar Cities Solution.

Já o biossistema, que trata o esgoto das edificações, foi realizado com a participação e parceria técnica de Valmir Fachini, especialista em biodigestores que orientou o dimensionamento e a construção do biossistema, e Leonardo Adler e Tito Cals, à época, pesquisadores da PUC-Rio (Pontifícia Universidade Católica) e hoje responsáveis pelo escritório Taboia Engenharia. De acordo com Homero (2017), Leonardo Adler e Tito Cals já pesquisavam o uso do biodigestor em pequena escala e viram na empreitada uma oportunidade de colocar em prática essa tecnologia em uma dimensão maior.

O biossistema foi fruto também do trabalho conjunto de várias organizações: a Cooperativa do Vale Encantado, a Rede Favela Sustentável, através da organização Comunidades Catalisadoras, o Instituto Ambiente em Movimento e a ONG *Viva Con Água*.

O biossistema foi construído em dois momentos diferentes, isso porque, apesar da capacidade do sistema ter sido dimensionada e a rede ter sido montada para o tratamento do esgoto de todo o Vale Encantado, a verba disponível, à época, não foi suficiente para a ligação de todas as casas da comunidade ao sistema de tratamento, sendo possível apenas conectar o sistema, nesse primeiro momento, a cinco casas.

---

<sup>36</sup> Otávio Alves Barros é morador do Vale Encantado, presidente da Cooperativa Vale Encantado Ltda e da Associação de Moradores e Amigos da Taquara.

A primeira parte do projeto foi feita através do financiamento da Faperj, uma vez que a comunidade foi contemplada pelo edital de Apoio a Soluções para Problemas Relacionados ao Meio Ambiente, que disponibilizou recurso para a construção de um sistema de tratamento de esgoto. Para isso, contaram com o apoio dos engenheiros do Taboa Engenharia, que à época ainda eram estudantes sob a coordenação do professor Tácio Campos<sup>37</sup>, tendo elaborado um projeto de saneamento ecológico para concorrerem à verba disponibilizada pelo edital.

O projeto é, então, retomado em 2021, para a ligação das demais residências ao biossistema, sendo realizados também reparos tanto no biodigestor quanto na zona de raízes. O sistema entrou completamente em funcionamento em 2022, e isso foi possível graças à articulação de várias organizações para atrair os recursos necessários para a conclusão do projeto, conectando todas as casas do Vale Encantado à rede de saneamento ecológico. Parte da verba foi obtida através da ONG *Viva Con Agua* e foi gerida pelo Instituto Ambiente em Movimento, o restante veio de outra instituição e foi gerido pela organização Comunidades Catalisadoras.

---

<sup>37</sup> Cientista do Nosso Estado, da Faperj, e coordenador do Núcleo de Excelência em Geotecnia Ambiental do Departamento de Engenharia Civil e Ambiental da PUC-Rio.

## Linha do tempo Vale Encantado

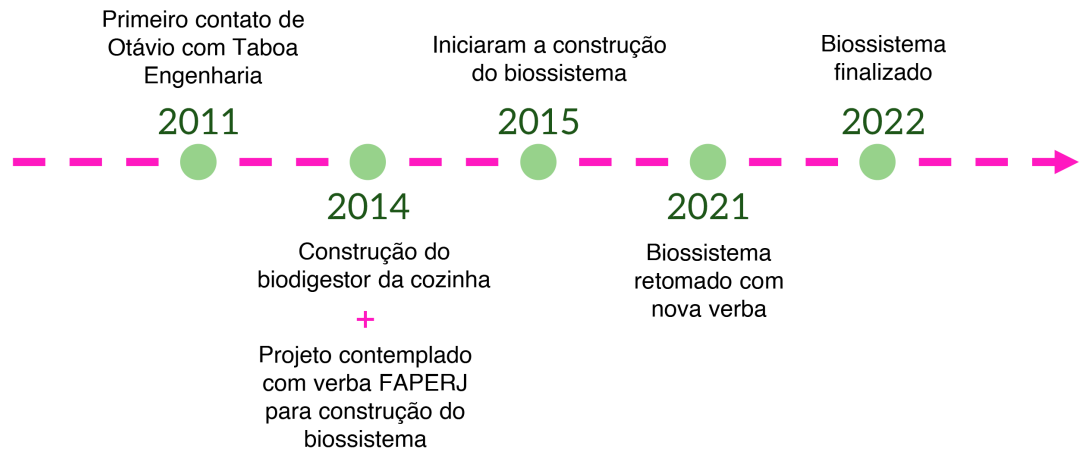


Imagem 4: Linha do tempo do Vale Encantado

Fonte: Elaborado pela autora.

Ambos os projetos foram executados majoritariamente com mão de obra local e, para isso, ao longo do processo, os moradores passaram por uma capacitação em instalações hidrossanitárias, realizada junto a um encanador, e em tecnologias de saneamento ecológico. Em entrevista disponibilizada pelo Wikifavela (2023), moradores relatam que a participação nos projetos foi importante por possibilitar a qualificação dos trabalhadores em seu decorrer.

O caráter associativo e horizontal da iniciativa pode ser demonstrado pelo envolvimento dos moradores, não só aqueles que participaram da execução dos projetos, mas da comunidade como um todo. Os moradores participaram de todas as etapas dos projetos, desde a concepção e escolha das tecnologias utilizadas, até a execução e a realização da manutenção e reparos dos sistemas.

Além disso, para que fossem feitas as ligações das casas ao sistema de tratamento de esgoto, foi realizado um mapeamento de toda a comunidade, que contou com visitas às casas existentes no local e conversa com os moradores para



dialogar sobre o projeto.

De maneira geral, todos os moradores estão envolvidos nos projetos, especificamente no biossistema, uma vez que todos são beneficiados pela canalização e pelo tratamento de esgoto. O coletivo composto pelos moradores do Vale Encantado se organiza em torno da associação de moradores e da cooperativa, que tem como foco o ecoturismo para a garantia da renda das famílias e é também quem promove e organiza as várias iniciativas existentes na comunidade que se relacionam à sustentabilidade social, econômica e ambiental do lugar.

A assessoria técnica, em especial os engenheiros do Taboa Engenharia, exerceram o papel de facilitadores de acesso a recursos e tecnologia. O apoio das ONGs foi fundamental para a garantia dos recursos financeiros e da mobilização de novos apoiadores.

Os atores externos à comunidade, assessoria técnica e ONGs, integraram-se à iniciativa ao longo do processo, a partir de uma busca constante dos moradores por parcerias em diversas frentes de atuação – apoio técnico, financeiro e, até mesmo, na divulgação da iniciativa e sensibilização de outros agentes. Contudo, é importante ressaltar que independentemente dos apoiadores e de sua atuação, fundamental para a concretização dos sistemas, a busca por tornar o Vale Encantado uma comunidade sustentável e autossuficiente no tratamento de seus efluentes é uma luta dos moradores que seguem em uma busca constante por seus direitos de forma ativa e insurgente.

A primeira ação realizada pela comunidade foi a construção do biodigestor, em 2014, utilizado para decompor a matéria orgânica proveniente do restaurante da Coove-RJ, que serve refeições aos turistas após as visitas guiadas pela comunidade. O objetivo desse projeto foi, então, dar uma destinação adequada aos resíduos orgânicos gerados pela cozinha comunitária.



Contudo, a contaminação do meio ambiente por conta da falta de coleta e tratamento do esgoto proveniente das casas continuava. Com isso, os moradores viram a necessidade de buscar uma solução para esse problema que, além de afetar a qualidade de vida dos moradores, estava interferindo também na geração de renda da comunidade pelo ecoturismo.

Isso porque a falta de um adequado tratamento dos efluentes domésticos estava poluindo os corpos hídricos da região, como foi o caso de uma cascata próxima à comunidade, o que impedia que os turistas pudessem se banhar na mesma. A forma que os moradores encontraram para tratar o esgoto sem depender da criação de infraestruturas de saneamento pelo poder público, já que o mesmo não se mobilizou para tal, foi a criação de um biossistema de saneamento ecológico.

Além disso, a construção do sistema de tratamento de esgoto foi uma estratégia para barrar as ameaças de desapropriação que a comunidade estava sofrendo, decorrentes da acusação de estarem causando degradação ambiental em uma área de preservação do Parna-Tijuca, já que antes, o esgoto era despejado sem tratamento no córrego que passa pela comunidade. Contudo, o Estado, que é quem deveria prover as infraestruturas necessárias para uma adequada destinação ao esgoto, não cumpria esse papel.

Assim, o objetivo da iniciativa foi tratar o esgotamento das 27 casas existentes no Vale Encantado. O projeto começou a ser construído em 2015, mas é concluído apenas em 2022 porque a verba arrecadada inicialmente não foi suficiente para finalizar a ligação do sistema a todas as casas.

Uma questão que dificultava o atendimento da comunidade pelas infraestruturas de saneamento formais é o fato de se tratar de um local pequeno e isolado. Nesse sentido, podemos perceber uma grande vantagem no uso de tecnologias que possibilitam o tratamento de esgoto de forma ecológica e descentralizada, ou seja, o uso dessa tecnologia permite que não seja necessário conectar a comunidade às redes coletoras de esgoto do restante da cidade, como

em geral acontece com as infraestruturas de saneamento providas pelo Estado e/ou pela iniciativa privada.

No caso do Vale Encantado, foi muito mais barato criar um sistema descentralizado do que fazer a conexão do esgoto da comunidade à rede de coleta formal mais próxima, que seria a da Barra da Tijuca ou a do Alto da Boa Vista. Dessa maneira, o tratamento descentralizado possibilita tratar efluentes de pequenas comunidades e aquelas que se localizam em locais de difícil acesso e distantes das infraestruturas já existentes.

O Vale Encantado fica em uma região alta da Floresta da Tijuca e suas residências foram construídas em uma parte do terreno em nível, de forma que algumas edificações fiquem abaixo do nível da rua. As casas não são coladas umas nas outras, por isso não formam aglomerações. Na concepção dos sistemas de saneamento ecológico, essas características foram levadas em consideração.

Imagem 5: Mapa da comunidade feito para a formação dos moradores antes da execução do encanamento, mostrando por onde as tubulações passariam



Fonte: <https://rioonwatch.org.br/?p=61343>

A cozinha da cooperativa está localizada em uma parte mais alta, no nível da rua, assim, o biodigestor, que é alimentado com os resíduos da cozinha, foi posicionado abaixo do estabelecimento, de forma que a matéria orgânica produzida ali consiga chegar até o sistema por um duto, usando apenas a força da gravidade.

O biossistema funciona seguindo a mesma lógica, são utilizados mecanismos hidráulicos e também a gravidade, sendo instalado na parte mais baixa da comunidade, fazendo com que, assim, receba os efluentes de todas as casas pela força gravitacional, sem a necessidade do uso de nenhum tipo de energia elétrica. Além disso, o biogás produzido, por ser leve, eleva-se pelas tubulações até a cozinha.



Imagem 6:  
Maquete da  
comunidade

Fonte: <https://rioonwatch.org.br/?p=62042>

Segundo informações obtidas em entrevista a um morador do Vale Encantado, a declividade do terreno levou a um dos principais desafios enfrentados para a construção dos sistemas de tratamento: carregar os materiais. Isso porque o biossistema foi implantado na parte mais baixa da comunidade pelas questões técnicas explicadas anteriormente. Além disso, de acordo com ele, as intemperes atrasaram a construção.

Ambos os sistemas de saneamento implantados no Vale Encantados são compostos por biodigestores, apesar de terem sido utilizadas tecnologias diferentes em cada um deles. Segundo Proença e Machado (2019), o biodigestor é uma tecnologia social que possibilita sanear e obter energia, permitindo que seja feita a disposição final dos resíduos orgânicos e esgoto doméstico de forma descentralizada.

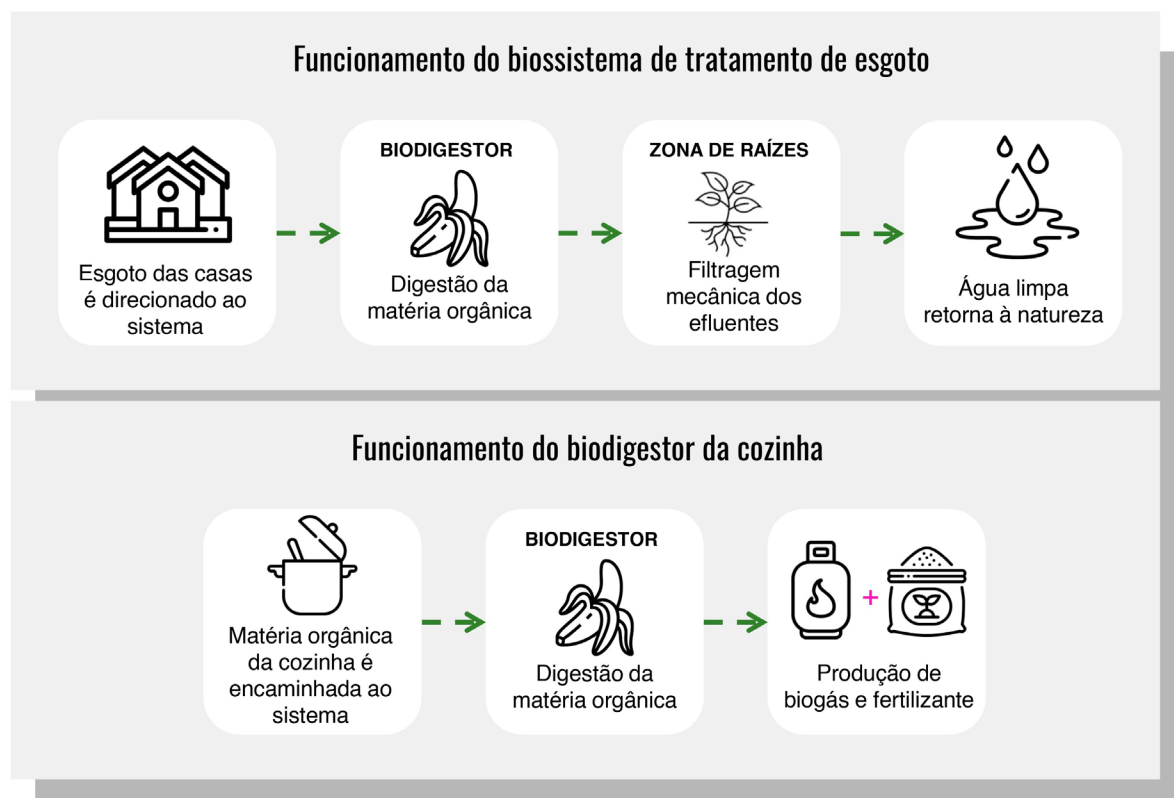


Imagem 7:  
Funcionamento  
do biossistema e  
do biodigestor

Fonte: Elaborado pela autora.



O primeiro biodigestor, usado para decompor os resíduos da cozinha, é uma estrutura de concreto cilíndrica feita a partir de moldes metálicos com uma tampa de fibra de vidro. Esse sistema utiliza apenas o biodigestor sem a necessidade de seu subproduto passar por tratamento posterior. Já o biossistema, que trata o esgoto doméstico, é composto por um biodigestor e uma zona de raízes, integrando as etapas anaeróbica e aeróbica do tratamento de esgoto. Nesse caso, o biodigestor foi feito em alvenaria.



Imagens 8,9 e 10:  
Biodigestor  
que trata a  
matéria orgânica  
proveniente da  
cozinha: processo  
de montagem  
da estrutura  
metálica usada  
como forma para  
fazer a concretagem  
da parede de  
cilíndrica

Fonte: <https://solarcities.solutions/the-solar-cities-model-in-action-at-vale-entantado/>

O funcionamento dos biodigestores se dá da seguinte forma: os resíduos passam pelo biodigestor, uma câmara inteiramente fechada onde não há oxigênio, o que favorece a proliferação de bactérias anaeróbicas que fazem a digestão da matéria orgânica, gerando o biogás, uma combinação dos gases metano, carbono e sulfídrico. Os sólidos não digeridos se depositam no fundo do biodigestor e precisam ser removidos manualmente e encaminhados para uma caixa de compostagem. Em condições normais de temperatura, aeração e unidade, a ação dos microrganismos presentes nos resíduos promovem a degradação aeróbica do

material. O produto gerado por esse processo pode ser usado como fertilizante em plantações (HOMERO, 2017).

Os tanques de ambos os biodigestores do Vale Encantado são impermeabilizados de maneira que os compostos orgânicos presentes em seu interior, sejam eles restos de alimentos ou esgoto, não tenham nenhum contato com o solo antes de passarem pelo tratamento, assim, não há contaminação do meio externo.

O biodigestor da cozinha, além de ter o papel importante de destinar o material orgânico produzido de forma a não poluir o meio ambiente, gera subprodutos da decomposição da matéria que são utilizados pela população local, sendo uma forma de ter um máximo aproveitamento dos recursos disponíveis, e ainda fecha o ciclo metabólico da matéria orgânica. Isso porque o biodigestor gera efluentes líquidos que podem ser usados como biofertilizante e biogás.

Os efluentes produzidos pela decomposição saem por baixo do biodigestor. Trata-se de uma água com excesso de nutrientes que aduba naturalmente as áreas vegetadas próximas ao sistema ou pode também ser recolhido e utilizado em outros locais. Enquanto o biogás gerado nesse processo pode ser aproveitado em fogões e aquecedores, em escala maior pode, inclusive, gerar energia elétrica e combustível para automóveis. No caso do Vale Encantado, o biogás é conduzido por tubulação para botijões, para ser usado na cozinha comunitária.

No processo de geração do biogás, não há risco de explosões, já que não existe oxigênio dentro do tanque e nem faíscas que possam se inflamar. Em caso de vazamento, como o biogás é mais leve do que o ar, ele acaba se dispersando naturalmente.

O biosistema recebe tanto as águas negras quanto as cinzas, ou seja, respectivamente o esgoto proveniente da bacia sanitária e aquele produzido no restante da edificação. Atualmente, todas as casas da comunidade estão

conectadas a uma rede principal de coleta de esgoto que, por sua vez, leva os efluentes domésticos até o biodigestor. O biossistema foi dimensionado com uma capacidade máxima de  $15\text{m}^2$ , sendo capaz de tratar o esgoto produzido por 150 pessoas, número de indivíduos maior do que o de moradores que atualmente vivem no local, já considerando a possibilidade de esse número aumentar.

Para a construção de um biossistema, é importante considerar a disponibilidade de espaço no local, já que essa infraestrutura demanda uma grande área para ser construída. No caso do Vale Encantado, o biodigestor possui 3,40 metros de diâmetro x 1,70 de altura, pois para o dimensionamento da zona de raízes é considerado  $1\text{m}^2$  por pessoa. Caso não seja possível, o recomendado é utilizar o máximo de área disponível. Contudo, o biodigestor pode ser feito completamente enterrado, o que ajuda, inclusive, a manter a temperatura ideal no interior do tanque.

Na segunda etapa do tratamento, segundo Homero (2017), os efluentes líquidos são encaminhados para a zona de raízes, uma sequência de tanques onde é feita uma filtragem mecânica. Os tanques são preenchidos por um material filtrante — pedras de brita de tamanhos diferentes —, e plantas de brejo que fazem uma depuração final, absorvendo o excesso de nutrientes (nitrogênio e fósforo) e transferindo o oxigênio para o efluente final. Por fim, o que resta é água limpa, livre de contaminantes ou tratamento químico, que pode ser descartada sem danos ao meio ambiente.



Imagens 11:  
Construção do  
biodigestor do  
biossistema  
utilizado para  
o tratamento de  
esgoto da comu-  
nidade



Fontes: <https://siteantigo.faperj.br/?id=3346.2.4> e <https://rioonwatch.org.br/?p=62042>

Imagem 12:  
Biossistema após  
ser totalmente  
implantado.



Fontes: <https://siteantigo.faperj.br/?id=3346.2.4> e <https://rioonwatch.org.br/?p=62042>



Antes da construção do biossistema, o esgoto ficava a céu aberto e era despejado sem nenhum tipo de tratamento no córrego que corta a comunidade, tornando suas águas impróprias para uso, causando mau cheiro, proliferação de ratos e baratas, além da contaminação das nascentes da região. Com a realização do projeto de saneamento, o esgoto foi canalizado e, agora, os efluentes produzidos na comunidade são tratados antes de voltar à natureza, assim, é devolvida água limpa à floresta. Com isso, foi possível tratar os efluentes domésticos de toda a comunidade e tornar o córrego limpo novamente. Segundo relatos dos moradores, entrevistados pela uma matéria da Wikifavela (2023), o biossistema contribuiu ainda para a diminuição de doenças causadas pela falta de saneamento e pelo aparecimento de animais indesejados.

No que diz respeito às conquistas infraestruturais, a canalização e o tratamento do esgoto da comunidade são os principais ganhos obtidos com a realização dos projetos. Contudo, para além da disposição correta dos resíduos, que contribui para a qualidade de vida e a saúde dos moradores, podemos identificar também impactos ambientais, sociais e econômicos decorrentes das ações de SA nesse território.

Assim, destaca-se o fortalecimento do sentimento de pertencimento por parte dos moradores, que atuaram ativamente ao longo de todo o processo; a geração de trabalho e renda durante a fase de execução dos sistemas, já que os moradores do Vale Encantado foram a mão de obra majoritária utilizada para a construção dos mesmos e foram remunerados para a realização desse trabalho; o aprendizado técnico decorrente da capacitação dos moradores para que pudessem realizar esse trabalho; além disso, as ações potencializaram o ecoturismo na comunidade, com pessoas interessadas em conhecer as iniciativas sustentáveis; a economia na compra e transporte de botijões de gás, já que o sistema gera biogás como subproduto; e, por fim, a conscientização ambiental da população envolvida.

Com relação à manutenção dos projetos, no caso do biodigestor da cozinha, até o momento da entrevista realizada para esta pesquisa, não tinha sido necessário fazer algum tipo de manutenção. Isso porque o biodigestor não está operando em sua capacidade máxima e, por isso, não houve ainda a necessidade de manutenção ou reparos. Mas se estivesse, a manutenção deveria ser feita de 8 em 8 anos. Atualmente, o sistema não está produzindo biogás por ter ficado muito tempo funcionando abaixo de sua capacidade, devido, principalmente, à pandemia, ou seja, estavam sendo colocados poucos resíduos no biodigestor da cozinha, mas enquanto produzia o biogás, o que precisava ser feito era apenas a retirada da água da tubulação e o armazenamento do gás.

A utilização abaixo da capacidade se deve porque, atualmente, apenas os resíduos do restaurante estão sendo tratados, os resíduos orgânicos produzidos pelas famílias em suas residências não são separados, sendo descartados junto com o lixo reciclável recolhido pela prefeitura. Isso acontece, segundo informações obtidas em entrevista, porque ainda falta uma conscientização da população local quanto à necessidade e importância de separar os resíduos para um tratamento adequado<sup>38</sup>.

A manutenção de biodigestores é necessária porque, ao longo do processo de decomposição, os sólidos não digeridos se depositam no fundo do tanque, assim, precisam ser removidos e encaminhados para uma caixa de compostagem. A própria comunidade é capacitada para fazer isso e, mesmo após a finalização da construção dos projetos, a cooperativa local continua em diálogo com a assessoria técnica do Taboa Engenharia, que ainda acompanha o projeto até hoje.

---

38 Existe a ideia de que futuramente seja aberta uma padaria na cooperativa, onde teriam pessoas trabalhando diariamente, de forma que as famílias teriam seus resíduos orgânicos pesados e levados para tratamento e produção de gás, em troca, receberiam o pão produzido pela cooperativa. Além disso, o lixo reciclável poderia gerar renda para alguma família que quisesse trabalhar com a separação dos materiais recicláveis.

Já no caso do biodigestor que compõe o biossistema, a manutenção deve ser feita com maior recorrência, de 5 em 5 anos. Contudo, ainda não foi necessário fazer a limpeza do interior do tanque porque o sistema ficou anos operando abaixo da capacidade, já que a ligação de todas as casas foi finalizada apenas em 2022. Todavia, a zona de raízes já precisou passar por reparos para corrigir entupimentos e vazamentos, além das caixas de passagem existentes que precisam ser limpas periodicamente. Os responsáveis por isso são dois moradores que moram mais perto do sistema, na parte baixa da comunidade. Além da manutenção, ajustes estão sendo feitos ao projeto original para melhorar o tratamento dos efluentes, sendo previsto que novas caixas de passagem sejam construídas em breve.



Imagem 13:  
Moradores  
realizando a  
manutenção do  
biossistema.

Fontes: <https://www.favelasustentavel.org/atividade/blog-post-title-four-naldx-27tmt-74ta4-tze8b-mflnm-5h42g-f32xd-mlse8>

Em entrevista concedida para o presente trabalho, um dos integrantes da assessoria técnica relatou que o biodigestor foi escolhido como tecnologia para tratar o esgoto por ser uma demanda dos moradores e porque, à época, a própria assessoria já trabalhava com essa tecnologia. Contudo, ele entende que o biodigestor para produção e aproveitamento do biogás não é a tecnologia mais adequada para o tratamento de esgoto em favelas, apesar de funcionar bem utilizando esterco animal e restos de alimentos. Assim, segundo o entrevistado, outra tecnologia seria mais interessante, porque o biodigestor, especificamente o que foi utilizado no biosistema, demanda uma obra complexa e custosa, além de produzir pouco gás e ter pouca durabilidade.

### 3.1.2 Projeto ReciclAção

O projeto ReciclAção surge no Morro dos Prazeres, em Santa Teresa, bairro localizado próximo à área central do Rio de Janeiro. A comunidade faz parte do Complexo do Morro dos Prazeres, composto por duas favelas: o Morro dos Prazeres e o Morro do Escondidinho. Embora a formação inicial do bairro de Santa Teresa tenha se dado por famílias de alto poder aquisitivo, ao longo dos anos, a região foi sendo ocupada pelas classes populares, fazendo com que se desenvolvessem várias favelas no local, como Fallet, Fogueteiro, Coroa, Escondidinho e outros pequenos conjuntos de moradia popular.

No caso do Morro dos Prazeres, o território começou a ser povoado entre as décadas de 1940 e 1950 devido a um movimento de expansão urbana na cidade. Com isso, parte da encosta de Santa Teresa começou a ser ocupada por uma população que não possuía renda para financiar sua moradia na área do centro do Rio e também por famílias desabrigadas devido às remoções do Morro de Santo Antônio (REIS, 2015).



Imagem 14:  
Vista do  
Morro dos  
Prazeres.



Fonte: <https://rioonwatch.org.br/?p=37455>

Nos anos 1960, começam a se formar as Associações de Moradores da região, com isso, mutirões surgem para a realização de obras de urbanização, uma vez que, à época, não havia ainda no local infraestruturas básicas, que só chegarão, aos poucos, a partir dos anos 1980, como energia elétrica, iluminação, abastecimento de água, esgoto, pavimentação e obras de contenção das encostas (ZORRAQUINO, 2018).

As infraestruturas só se consolidam na região com o Projeto Favela Bairro (PFB), realizado no Morro dos Prazeres entre os anos 1994 e 2000. O PFB levou a inúmeras melhorias à favela, principalmente no que diz respeito a obras de infraestrutura básica, à ampliação de algumas ruas e vielas e à execução de equipamentos públicos como praças, áreas de lazer, quadras esportivas, centros culturais e creches.

Contudo, o projeto concebido não foi realizado integralmente devido à falta de manutenção e à baixa qualidade das obras executadas, levando a uma

contínua deterioração das mesmas, colaborando para os problemas existentes atualmente. Além disso, não foi feito um estudo geotécnico dos terrenos para diagnosticar as áreas de risco de deslizamento e, em contrapartida, a construção de novas moradias populares nas quantidades necessárias para substituir as casas localizadas nessas áreas (ZORRAQUINO, 2018).

A coleta de lixo é um problema histórico na favela, levando a problemas de saúde pública. Isso porque o acesso aos caminhões da COMLURB é restrito às ruas baixas, fazendo com que muitas vezes o lixo produzido pelos moradores fique concentrado nas encostas. A Comlurb realiza apenas uma coleta semanal em caçambas, que atende apenas 13% da demanda (ZORRAQUINO, 2018).

A geração desenfreada de resíduos, que muitas vezes não tem uma destinação adequada, pode levar a uma série de riscos ao meio ambiente e à saúde da população, principalmente nas áreas mais vulneráveis da cidade, ou seja, aquelas onde o poder público não oferece as infraestruturas urbanas e práticas sanitárias necessárias para a garantia da qualidade de vida das pessoas que ali residem. Nesse contexto, surge o Reciclação, quando a sociedade civil organizada se une a agentes públicos e privados para pensar soluções efetivas ao enfrentamento dessa problemática.

Isso porque, em 2010, dois dias de fortes chuvas provocaram deslizamentos de terra e desabamento de casas, causando 34 mortes e deixando por volta de 350 família desabrigadas. Segundo guia disponibilizado por um integrante do projeto, os próprios moradores identificaram, como as principais causas da tragédia, a falta de políticas habitacionais, de obras de urbanização e drenagem das águas pluviais, a ausência da criação de infraestruturas para contenção de encostas e do desenvolvimento de ações efetivas para solucionar a questão do acúmulo de lixo na comunidade (RECICLAÇÃO, 2013).

Na época do desabamento, técnicos da Geo-Rio, órgão do município responsável pelo diagnóstico das áreas de risco e emissão dos autos de interdição,

alegaram que todo o morro era considerado uma área de risco e, por isso, seria necessária a remoção de toda a comunidade. Além disso, segundo o órgão, o acúmulo de lixo foi o disparador do desastre (BASTOS, SILVA E CARVALHO, 2015).

De acordo com Silva, Loureiro e Silveira (2010), o acidente foi causado por um conjunto de fatores: a desordenada ocupação do solo; a precipitação de uma grande carga pluvial, causando a ruptura do talude; e questões de ordem político-administrativa, como as deficiências na prevenção e remediação de desastres, considerando o já conhecido grau de risco de desabamentos na área. Entende-se, com isso, que a ausência da presença do Estado na gestão do espaço e na criação de medidas preventivas foi fator determinante para o ocorrido.

É importante chamar a atenção para a colocação de Santos *et al.* (2022) de que não se pode atribuir responsabilidade às famílias que residem em locais de perigo pelos desastres ambientais que as afetam. Isso porque existe uma estreita relação entre as desigualdades sociais e as condições ambientais a que as populações mais pobres estão submetidas, sendo caracterizadas, anteriormente, como sintomas do racismo ambiental<sup>39</sup> presente nas cidades contemporâneas, que se desenvolve a partir de uma herança escravocrata e colonialista que ainda perdura.

No Morro dos Prazeres, mesmo antes do desastre, já havia um histórico de luta por direitos sociais que se materializavam em projetos relacionados, por exemplo, à saúde pública. Contudo, esse evento foi um marco para a mudança comunitária, ajudando a desvelar a problemática do lixo no local.

Diante da ausência de respostas públicas às demandas do território que levaram ao desastre e, também, para evitar a remoção da população, a partir da alegação da Geo-Rio, líderes comunitários e moradores se mobilizaram para pensar estratégias de resistência e caminhos para minimizar os riscos de novos desabamentos causados por acúmulo de lixo nas encostas, buscando, com isso,

---

<sup>39</sup> Para mais detalhes, ver o subcapítulo 1.1.4.

promover mudanças na favela, sobretudo na forma como os moradores lidavam com a destinação de seus resíduos. Essa mobilização culminou na criação do ReciclAção.

A primeira ação do grupo foi a realização de um Mapeamento de Riscos Socioambientais, em 2011, buscando entender quais eram as principais vulnerabilidades do território e onde estavam localizados seus pontos mais críticos. O mapeamento foi realizado por 35 jovens da favela, em parceria com agentes externos como o Unicef<sup>40</sup> e o Cedaps<sup>41</sup>. Esses jovens já tinham envolvimento com outros projetos sociais, e muitos deles cresceram participando das atividades do Grupo Proa<sup>42</sup>.

O mapeamento se deu por meio de uma consulta digital e também através de entrevistas realizadas presencialmente com moradores dos Prazeres. A consulta à população foi realizada ao longo de um mês e, nesse período, foram ouvidas 137 pessoas que foram convidadas a refletir sobre sua percepção a respeito do lixo no Morro dos Prazeres e também sobre que o seria necessário para mudar a situação atual.

Segundo o guia ReciclAção (2013), as respostas obtidas mostraram que os moradores possuem uma ligação afetiva com o lugar e que se sentiam insatisfeitos com a limpeza do espaço público. Mais da metade dos entrevistados disseram acreditar que os responsáveis pelo lixo eram os próprios moradores e, quase todos, 97%, mostraram-se dispostos a contribuir com a iniciativa do ReciclAção de

---

40 O **Unicef** e o Fundo das Nações Unidas para a Infância foram criados pelas Nações Unidas, com o intuito de promover os direitos e o bem estar de crianças e adolescentes ao redor do mundo.

41 O **Cedaps**, Centro de Promoção da Saúde, é uma ONG do Rio de Janeiro que desenvolve metodologias e projetos junto a comunidades populares para melhorias das condições e qualidade de vida dos moradores, construindo soluções locais associadas a políticas públicas.

42 O **Grupo PROA**, Prevenção Realizada com Organização e Amor/Morro dos Prazeres, é uma organização de base comunitária que atua desde 1998 no Morro dos Prazeres e, ao longo dos anos, estabeleceu parcerias com a unidade local de saúde, escolas municipais e estaduais, creches públicas e particulares, órgãos públicos, empresários locais e uma grande rede de amigos/parceiros com o intuito de promover ações voltadas à saúde e à cidadania na comunidade.



melhorar as condições ambientais da favela por meio de um projeto de manejo de resíduos sólidos.

Foi possível notar que os entrevistados se mostraram favoráveis a iniciativas como essa e disponíveis para participar das mesmas. Ressaltaram, em suas falas, a importância da contribuição dos moradores, mas sem desconsiderarem o papel do governo na criação de medidas para a solução do problema através de políticas públicas. No mapeamento foi identificado, ainda, o acúmulo de lixo como um dos principais problemas do Morro dos Prazeres, no que diz respeito a riscos ambientais. Foram mapeados 73 pontos de risco, sendo 31,5% relacionados ao acúmulo de resíduos (RECICLAÇÃO, 2013),

Os jovens que realizam o mapeamento indicaram, com base no que foi levantado por eles, a importância da criação de uma plataforma de educação ambiental para a promoção da saúde. A partir disso, os idealizadores do projeto pensaram formas de transformar a fala dos jovens em ações concretas.

Além do mapeamento, foi realizada uma ação conjunta para a limpeza da favela, que reuniu mais de 200 moradores, o mutirão "Acredite e faça acontecer". Seu objetivo foi limpar as encostas que corriam risco de desabamento, retirando o lixo, as sucatas e o entulho presentes nesses locais, evitando, com isso, que novas tragédias ocorressem. De acordo com o guia Reciclação (2013), o mutirão conseguiu retirar mais de duas toneladas de lixo e entulho da região.

Após essas atividades iniciais, em março de 2013, é feito o lançamento oficial do projeto Reciclação, visando promover ações de desenvolvimento territorial e de saúde pública, por meio da educação ambiental associada à coleta seletiva e à reciclagem. Para dar início à operação de gestão de resíduos sólidos foram criados pontos de coleta de materiais recicláveis espalhados por todo o território<sup>43</sup>. Em resumo, os moradores fazem a entrega voluntária de seus resíduos,

---

43 O funcionamento e as dinâmicas do projeto serão explicados posteriormente, na parte da análise que se refere à dimensão técnica.

que são gerenciados pela iniciativa e, posteriormente, comercializados. O lucro da venda dos materiais é revertido para a favela.

A partir de 2014, a iniciativa realizou uma série de ações no Morro dos Prazeres. Entretanto, a pandemia de Covid-19 impactou diretamente o projeto, uma vez que as ações tiveram que ser interrompidas por conta das restrições sanitárias e também porque os ativistas da comunidade voltaram seus esforços para questões relacionadas à pandemia.

Segundo informações obtidas em entrevista com uma integrante do projeto, hoje o ReciclAção está em uma fase de rearranjo, isso porque, com o tempo, o projeto foi se alterando e foi entendido que não era mais necessário voltar os esforços da iniciativa para a coleta de matérias recicláveis, porque atualmente já existem muitos catadores que fazem esse trabalho no local. A ideia agora é ter, como foco de atuação a promoção da educação ambiental, para que os resíduos sejam descartados de forma mais consciente pela população.

### Linha do tempo ReciclAção

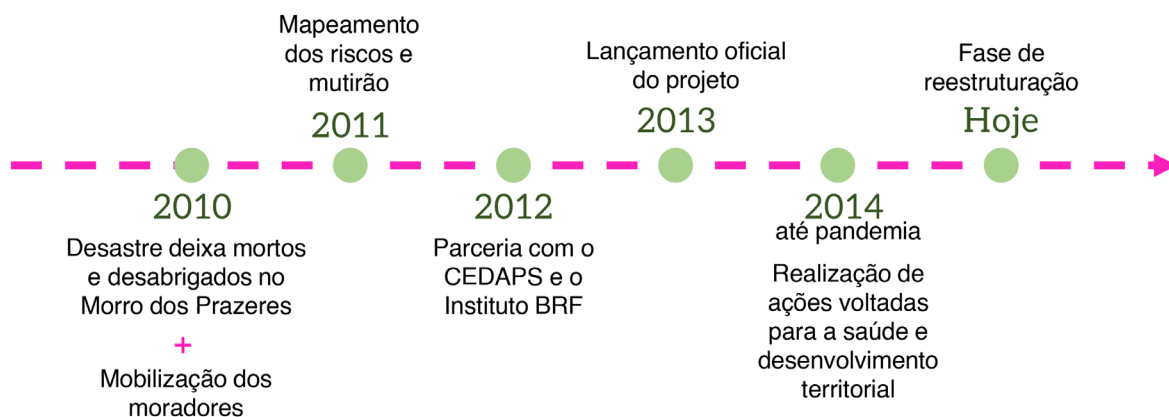


Imagem 15: Linha do tempo do ReciclAção

Fonte: Elaborado pela autora.

No quadro abaixo, apresentamos, de forma resumida, uma análise do projeto ReciclAção feita com base nas quatro dimensões desenvolvidas para o presente trabalho.

PROJETO RECICLAÇÃO	
<b>Dimensão Social</b>	
<b>Sujeitos envolvidos e papel dentro do coletivo</b>	<p>Cedaps e Grupo Proa (coordenação);</p> <p>Instituto Brasil Foods (financiamento do desenvolvimento da metodologia de atuação do projeto);</p> <p>Equipes locais: articulador local e os agentes da reciclagem (operação do projeto);</p> <p>Comlurb (integra a operação do projeto).</p>
<b>Impacto da participação do projeto em suas vidas</b>	Promoção da saúde, da educação ambiental, do senso de comunidade e pertencimento dos moradores, bem como a geração de trabalho e renda.
<b>Dimensão Técnica</b>	
<b>Características do território</b>	O território onde está localizado o Morro dos Prazeres tem como características topografia íngreme, estrutura urbana bastante densa e compacta, com edifícios residenciais de baixa altura, pequenas áreas destinadas aos espaços públicos, entre eles: vias, áreas livres, equipamentos e áreas de lazer.
<b>Tecnologias utilizadas</b>	A tecnologia utilizada no projeto é a metodologia de atuação participativa desenvolvida, em 2012, pela equipe de trabalho do ReciclAção, que se resume na entrega dos resíduos recicláveis pelos moradores nos pontos de coleta, o transporte e a separação desses materiais pelos Agentes de Reciclagem e sua venda para cooperativas parceiras. O lucro gerado é investido no território por meio de ações e atividades voltadas para a educação ambiental, visando mobilizar e engajar a população local.

<b>Ganhos infraestruturais</b>	Destinação de resíduo por meio da coleta seletiva e da reciclagem, limpeza dos espaços públicos e diminuição dos riscos de deslizamento das encostas.
<b>Dimensão operacional</b>	
<b>Execução do projeto</b>	O início da operação do Reciclação se dá em 2013, por meio dele são realizados cafés comunitários para explicar a proposta e dialogar com os moradores e a Comlurb. Além disso, ao longo do tempo de duração do projeto, foram realizadas ações para conscientizar a população sobre o descarte de resíduos em diversos locais da favela.
<b>Gestão e manutenção dos projetos</b>	A gestão e a manutenção do projeto são feitas a partir de uma parceria entre uma equipe local e a Comlurb. A equipe de moradores é formada por um articulador local, responsável por gerir a iniciativa e monitorar o trabalho dos chamados Agentes de Reciclagem, que por sua vez fazem todo o manejo dos materiais recicláveis, desde a coleta até a comercialização dos mesmos, além de terem o papel de reforçar e disseminar informações voltadas para a educação ambiental e mobilizar os moradores através de ações e encontros comunitários. Já os garis da Comlurb ficam responsáveis pela limpeza do espaço público e retirada dos resíduos não recicláveis (resíduos orgânicos e entulho) depositados pelos moradores em caçambas e contêineres.
<b>Principais desafios enfrentados</b>	<p><b>Fase de desenvolvimento da metodologia:</b></p> <p>Pensar um projeto para atuar na área da coleta seletiva que também colaborasse para o desenvolvimento do território;</p> <p>Pensar estratégias para o engajamento da população local;</p> <p>Convencer os catadores a atuarem de forma coletiva.</p>

<b>Fase de operação do projeto:</b>	
Fazer com que as pessoas fizessem o descarte adequado dos materiais não recicláveis nos pontos de coleta;	
Financiar a gestão do projeto.	
<b>Utilização de mídias digitais</b>	O grupo utiliza redes sociais para a divulgação do projeto e das ações de educação ambiental promovidas por ele e grupos parceiros.
<b>Dimensão econômica</b>	
<b>Meios de financiamento</b>	A criação da metodologia foi feita através de um grupo de trabalho financiado pelo Instituto Brasil Foods.

O ReciclAção se organiza por meio de uma metodologia participativa que tem como base o diálogo entre vários grupos sociais, entre eles: ativistas, lideranças comunitárias, moradores do Morro dos Prazeres, ONGs, instituições privadas e órgãos públicos. Cris dos Prazeres, moradora do Morro dos Prazeres e uma das cofundadoras do projeto, junto a uma equipe de pessoas do território, fez todo o processo de coordenação da iniciativa ao lado de organizações locais como o Cedaps, com experiência no desenvolvimento de metodologias sociais, e o Grupo Proa, organização de base comunitária que já atuava no território na área da promoção da saúde, o qual possui vasto conhecimento sobre o local, seus moradores, problemas e potencialidades.

Imagem 16: Cris dos Prazeres, idealizadora do projeto.



Fonte: <https://riononwatch.org.br/>

Em 2012, é estabelecida uma parceria com o Instituto Brasil Foods, instituição responsável por financiar a iniciativa e que, naquele momento, estava buscando projetos para atuar. Além de financiar o desenvolvimento do projeto, o instituto possui conhecimento sobre a cadeia de recicláveis e o funcionamento do setor na economia, colaborando, também, nessa área.

A partir desses agentes, formou-se um grupo de trabalho inicial visando estruturar um projeto intersetorial de educação ambiental no Morro dos Prazeres, com o objetivo de criar mecanismos para aumentar a consciência ambiental da população local sobre o descarte inadequado de resíduos e articular políticas capazes de reduzir o risco socioambiental identificado no mapeamento. A metodologia desenvolvida por esse grupo de trabalho pressupõe uma atuação participativa e seu funcionamento depende da cooperação de toda comunidade, visando, através de uma ação em conjunto, gerar resultados para o bem-estar coletivo.





Imagem 17:  
Equipe  
Reciclação

Fonte: [https://wikifavelas.com.br/index.php/Recicla%C3%A7%C3%A3o\\_\(projeto\)](https://wikifavelas.com.br/index.php/Recicla%C3%A7%C3%A3o_(projeto))

Desde sua criação, a iniciativa buscou dialogar com os agentes locais, para que o projeto estivesse articulado com atores sociais que já atuassem no território, como é o caso da Comlurb<sup>44</sup>. Contudo, os moradores da comunidade já estavam desacreditados da atuação da companhia no local. Para aproximação com a empresa, foram realizados encontros com seus funcionários, durante os quais foi oferecido um café da manhã comunitário para o diálogo e a reflexão sobre as necessidades e desafios do território no que diz respeito à limpeza, conservação e destinação dos resíduos sólidos produzidos ali.

44 A **Comlurb**, Companhia Municipal de Limpeza Urbana, é uma empresa de economia mista de capital majoritário pertencente à prefeitura do Rio, vinculada à Secretaria Municipal de Conservação, sendo responsável, entre outras funções, pela gestão dos resíduos sólidos no município do Rio de Janeiro.

Com isso, desenvolveu-se um intercâmbio entre os Agentes de Reciclagem e os garis da Comlurb, cada qual desempenhando uma função na nova dinâmica acordada pelo grupo. À medida que a gestão dos materiais recicláveis é feita pelos integrantes do ReciclAção e a comunidade passa a estar mais consciente em relação ao descarte de seu lixo, os garis têm seu trabalho facilitado, podendo dedicar-se à limpeza do espaço público e à retirada dos resíduos não recicláveis depositados pelos moradores em caçambas e contêineres.



Imagens 18 e 19:  
Café da manhã  
comunitário com  
funcionários da  
COMLURB.

Fonte: [https://wikifavelas.com.br/index.php/ReciclA%C3%A7%C3%A3o\\_\(projeto\)](https://wikifavelas.com.br/index.php/ReciclA%C3%A7%C3%A3o_(projeto)) e <https://redeglobo.globo.com/globoecologia/noticia/2013/08/projeto-reciclacao-transforma-paisagem-e-comportamento-no-rio.html>

O ReciclAção se desenvolve a partir de uma atuação em rede, buscando sempre o engajamento de parceiros externos que possam contribuir tanto no desenvolvimento do projeto quanto no seu financiamento. De acordo com Bastos, Silva e Carvalho (2015), o projeto é coordenado de modo coletivo por um grupo de trabalho formado por moradores do Morro dos Prazeres, além de parceiros técnicos e estratégicos de vários setores – instâncias comunitárias, ONGs, organizações governamentais, um instituto de investimento social e empresas –, todos articulados, formando um movimento intersetorial horizontal.

Em 2015, o ReciclAção recebe um novo parceiro, a Agência de Proteção Ambiental dos Estados Unidos (Usepa), sendo celebrado um Termo de Cooperação



Técnica entre a agência e a iniciativa para sustentabilidade urbana (RECICLAÇÃO, 2013). No mesmo ano, a Fundação Banco do Brasil reconhece a metodologia desenvolvida e utilizada pelo grupo como sendo uma tecnologia social.

O projeto visa, por meio da mobilização comunitária e da educação socioambiental, promover o desenvolvimento territorial e a saúde pública através da coleta seletiva e da reciclagem. Além disso, como explicado anteriormente, teve como disparador o desastre ocorrido no território, sendo inicialmente um dos objetivos da iniciativa, a redução dos riscos socioambientais decorrentes do acúmulo de lixo nas encostas.

Para a operação do projeto, uma equipe de moradores é formada por um articulador local, responsável por gerir a iniciativa e monitorar o trabalho dos chamados Agentes de Reciclagem, cuja responsabilidade é manter os pontos de entrega voluntária dos materiais recicláveis limpos e conservados; esvaziá-los e transportar o material até o local de separação; separar os materiais e prensá-los; bem como reforçar e disseminar informações voltadas para a educação ambiental, além de mobilizar os moradores através de ações e encontros comunitários.

A forma de atuação do Reciclação se resume nas seguintes etapas:

- Entrega dos resíduos recicláveis pelos moradores nos pontos de coleta através de *ecobags*<sup>45</sup> espalhadas pela comunidade;
- Coleta e transporte dos materiais pelos Agentes de Reciclagem até as Estações de Coleta, posto de armazenamento do material recolhido;
- Nas Estações de Coleta os trabalhadores fazem a separação dos materiais antes de sua comercialização;
- O material é então transportado e vendido às cooperativas de reciclagem parceiras do projeto e, concomitantemente, são realizadas ações e atividades

---

<sup>45</sup> *Ecobag* é como são chamadas as bolsas utilizadas no projeto para coleta, armazenamento e transporte dos recicláveis. São comumente feitas de plásticos flexíveis e rígidos ou de lona rafia de polietileno, por ser um material flexível, resistente, barato, reciclado e de fácil manuseio.

voltadas para educação ambiental visando mobilizar e engajar os moradores.

Nessa operação, são manejados apenas os resíduos sólidos recicláveis. Os resíduos orgânicos e o entulho produzidos na comunidade são depositados em caçambas e contêineres da Comlurb, para que sejam destinados adequadamente pela Companhia.

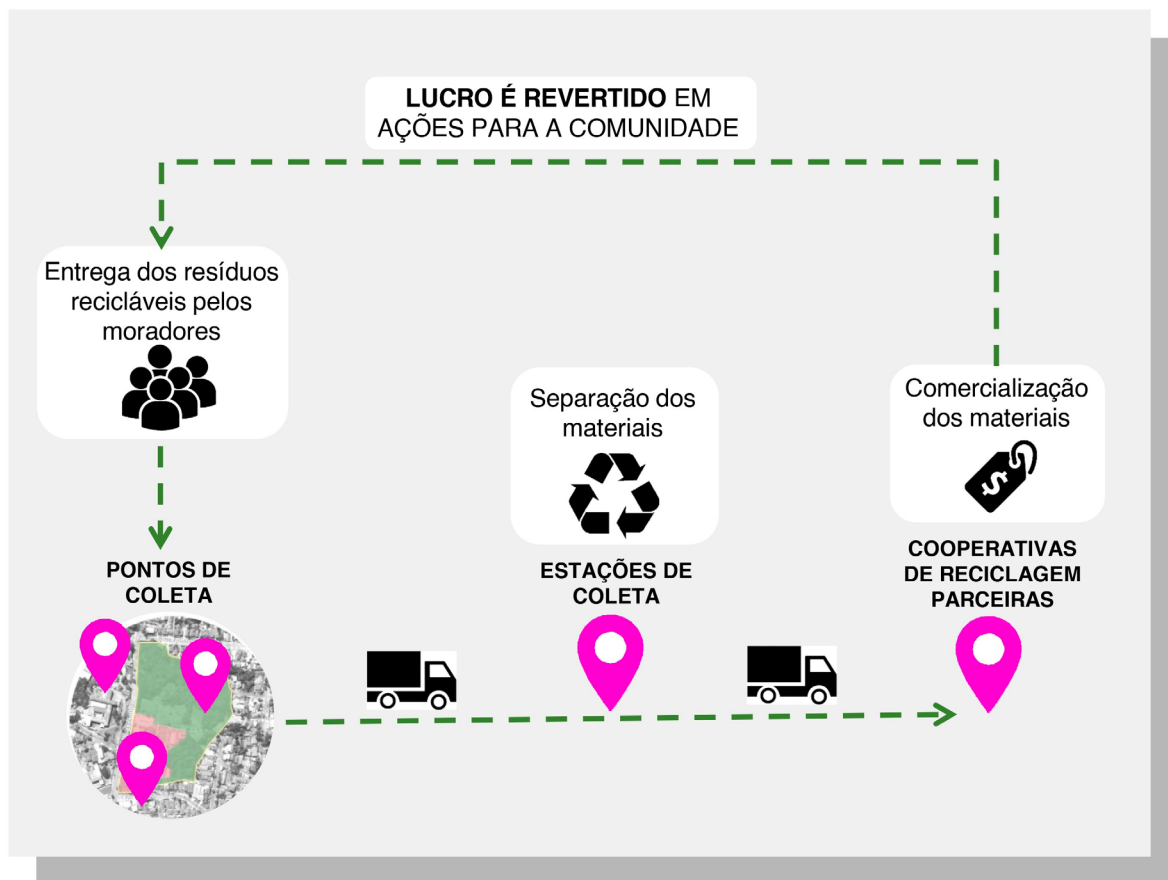


Imagem 20:  
Diagrama de  
funcionamento  
da operação  
RecicAção

Fonte: Diagrama elaborado pela autora.

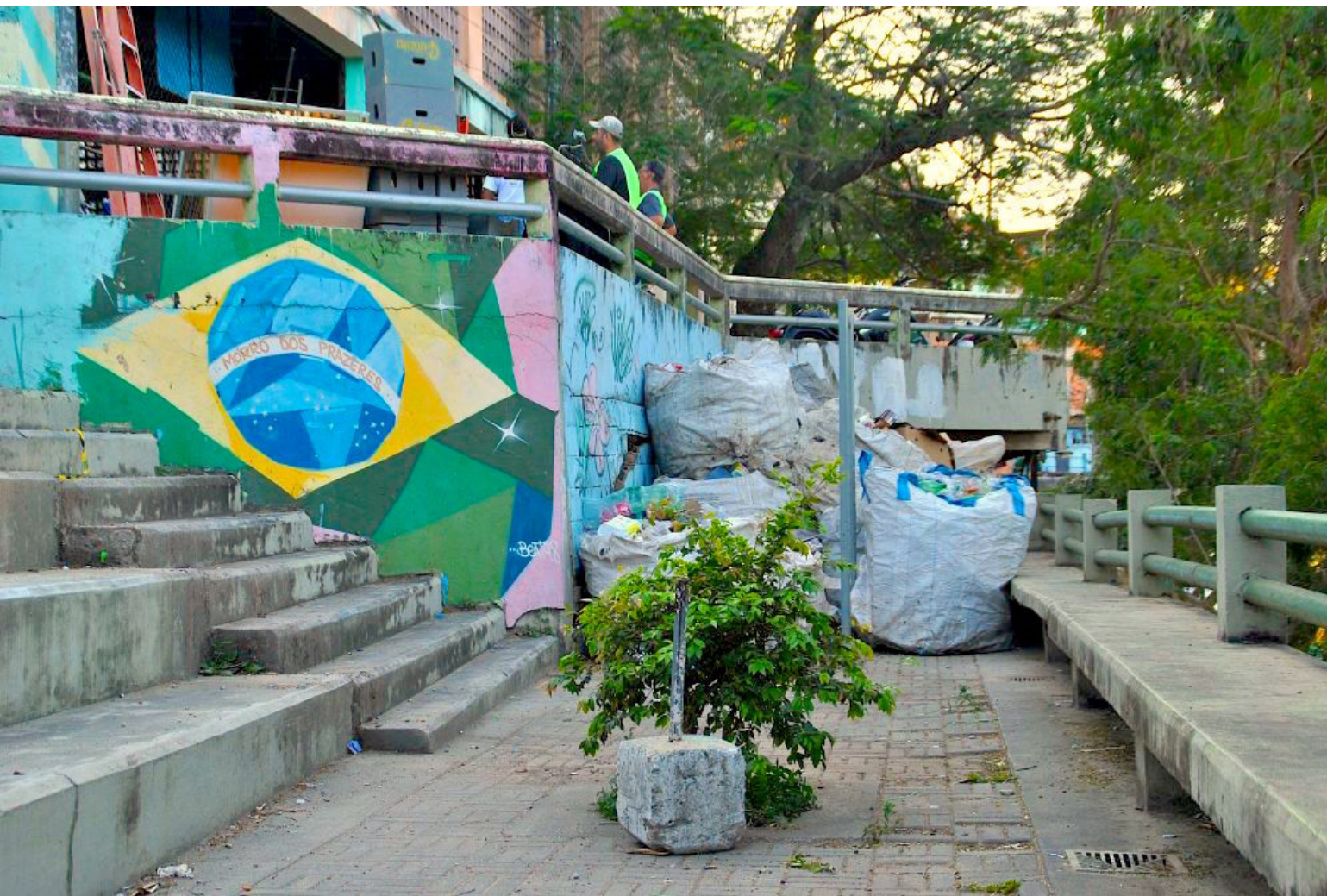


Imagem 21: Pontos de coleta dos materiais recicláveis. Fonte: <https://projetocolabora.com.br/ods3/a-mulher-que-revoluciona-o-morro-dos-prazeres/>





Imagem 22: Separação dos materiais recicláveis

Fonte: <https://rionwatch.org.br/?p=37455>





Imagem 23:  
Separação  
dos materiais  
recicláveis

Imagem 24:  
Armazenamento  
dos materiais  
recicláveis

Fontes: <https://projetocolabora.com.br/ods3/a-mulher-que-revoluciona-o-morro-dos-prazeres/> e <https://projetocolabora.com.br/ods3/a-mulher-que-revoluciona-o-morro-dos-prazeres/>

A metodologia do ReciclAção propõe que toda ação seja realizada por meio do esforço do coletivo e em seu benefício. Assim, há uma mudança de paradigmas em relação a como a coleta seletiva normalmente ocorre. Em geral, os catadores vendem individualmente o material reciclável coletado por eles, recebendo, por isso, de forma imediata.

A proposta trazida pelo projeto é que a coleta seletiva na comunidade seja feita de forma coletiva por todos os moradores, à medida que os resíduos já são separados antes do descarte e doados voluntariamente ao projeto, e o lucro obtido com a venda dos materiais deixa de beneficiar apenas o catador e passa a gerar frutos a todo o grupo social envolvido, uma vez que é reinvestido na comunidade. Além disso, o foco do projeto é o desenvolvimento do território, que inclui também a conscientização de seus participantes, passando por uma mudança de hábitos que consequentemente melhora a qualidade ambiental do local.

Nessa perspectiva, os profissionais responsáveis pela coleta e organização dos materiais passam a atuar como Agentes de Reciclagem e seu trabalho, além de manusear o material reciclável, é promover a conscientização ambiental e a responsabilidade individual dos moradores da comunidade, recebendo, para isso, uma remuneração fixa mensalmente (Manual ReciclAção).

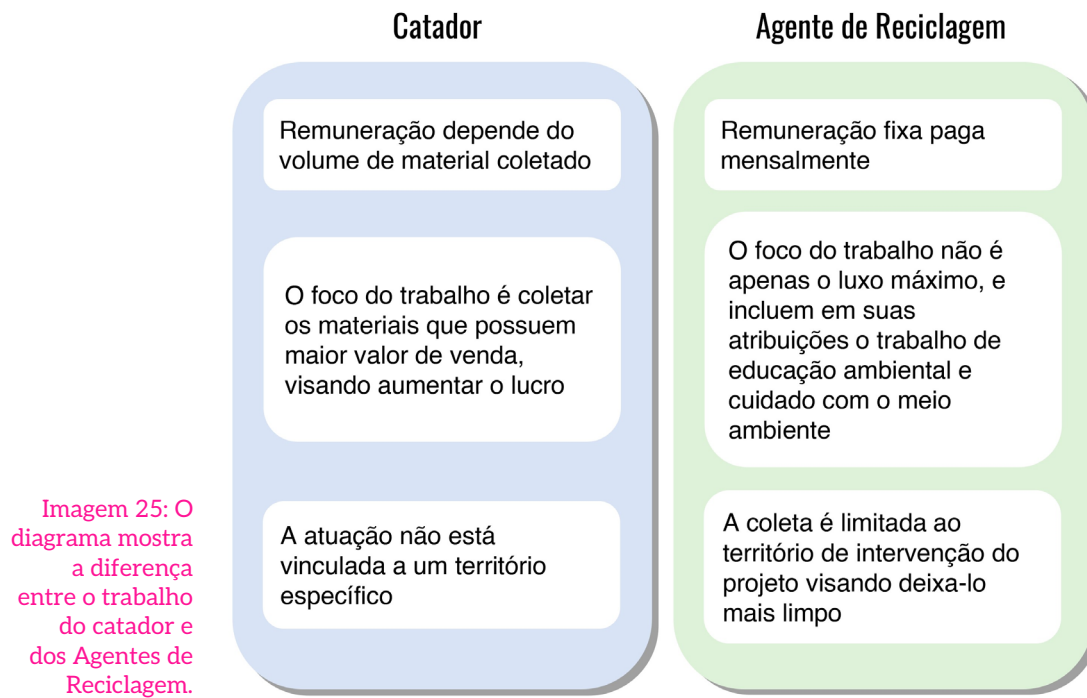


Imagem 25: O diagrama mostra a diferença entre o trabalho do catador e dos Agentes de Reciclagem.

Fonte: Adaptado de ReciclAção (2013).

O projeto propõe, por meio da educação ambiental, uma transformação na forma em que as pessoas veem os resíduos. O resíduo, que antes era descartado, passa a ser entendido como recurso que, se manejado adequadamente, pode ser reinvestido no território colaborando para o bem-estar coletivo. Isso porque as atividades desenvolvidas pelo projeto são realizadas graças à receita gerada com a coleta e à comercialização dos resíduos sólidos domiciliares produzidos pela população local. Dessa forma, o lucro obtido com a venda dos materiais é revertido para a comunidade por meio de ações comunitárias.

O projeto possui um caráter inovador pelo fato de propor não só a coleta seletiva e a reciclagem, mas promover ainda a educação ambiental, o desenvolvimento social e a saúde pública no território por meio da mobilização comunitária.

Nas ações realizadas pelo ReciclAção são desenvolvidas práticas pedagógicas visando sensibilizar a população sobre a importância da destinação correta dos resíduos. Essas atividades são fundamentais para a operação do projeto, porque, para que a entrega voluntária dos materiais ocorra, é preciso que haja o engajamento da população. As ações têm a função de mobilizar e educar a comunidade, visando despertar sua consciência ambiental. Contudo, para além de dialogar sobre a destinação de resíduos, o projeto se propõe a trabalhar também demais assuntos relativos à temática do meio ambiente.

A importância de trazer a educação ambiental para o projeto se dá também porque o ReciclAção reúne desde ações imediatas até estratégias que consideram o descarte dos resíduos a longo prazo. A ideia é fazer com que as pessoas aprendam a lidar com seu lixo de forma independente, por isso, propõe aos indivíduos uma reflexão sobre seu papel na cadeia de produção e descarte de resíduos.

Assim, a metodologia alia a atuação dos Agentes de Reciclagem, figuras centrais do projeto, com estratégias de comunicação comunitária, feitas a partir de uma linguagem acessível e que considera o potencial de cada um dos envolvidos. Segundo o guia ReciclAção (2013), o projeto se organiza a partir de cinco princípios:

- 1) **Rede de parcerias:** o estabelecimento e a mobilização de parceiros são necessários para o fomento e fortalecimento da iniciativa. É importante que os parceiros conheçam as dinâmicas locais e os meios de mobilização da população do território, que pode se dar através das associações de moradores, ações realizadas em escolas, centros de saúde etc. A rede de parceiros é intersetorial, reunindo diversos atores sociais do setor público, do setor privado e da sociedade civil. Essa mobilização é um processo contínuo e a rede está sempre aberta a novos parceiros.
- 2) **Reconhecimento:** trata-se de reconhecer o lixo como uma oportunidade à medida que há uma mudança de hábitos.
- 3) **Reeducação:** a mudança de hábitos ocorre por meio um processo educativo



feito a partir de práticas e exemplos concretos.

4) **Retorno coletivo:** o incentivo para que as pessoas participem do projeto é o bem estar coletivo fomentado a partir das melhorias na comunidade feitas com os recursos gerados pelo ReciclAção.

5) **Recurso renovável:** é o meio material que torna o projeto possível. O recurso financeiro gerado com a comercialização dos materiais reciclados permite que o ciclo proposto pela metodologia do ReciclAção ocorra.

Imagem 26:  
Princípio do  
ReciclAção



Fonte: Elaborado pela autora

Esses cinco princípios se desenvolvem a partir de dez passos, sistematizados para orientar as ações e a replicação da metodologia em outras comunidades. Eles são entendidos como guias, entretanto, é possível adequá-los à realidade de cada local, portanto, não precisam ser realizados necessariamente na ordem em que estão colocados (RECICLAÇÃO, 2013).

- **Passo 1: Identificar oportunidades,** ou seja, iniciativas já existentes na comunidade que se relacionem aos temas de atuação do ReciclAção – educação ambiental, coleta seletiva, reciclagem e promoção da saúde –, com o objetivo de fortalecer a ação já existente e aumentar sua abrangência. Identificar também **novos parceiros**, dentro e fora da comunidade.
- **Passo 2: Mapear o território** por meio de um levantamento dos problemas e das potencialidades do local. É o momento de refletir sobre a área de atuação.

- **Passo 3: Construir e ampliar a rede de parceiros**, fundamental para a operação e continuidade do projeto, uma vez que colaboram para a gestão do projeto, a mobilização da população do território, o financiamento, operação e aperfeiçoamento do processo. A ideia é que se construam parcerias intersetoriais, fazendo com que os parceiros exerçam diferentes funções. Essa parceria pode se dar com pessoas da área da educação, da saúde, do comércio, da companhia de limpeza urbana, dentre outros.
- **Passo 4: Criação de uma plataforma de educação socioambiental**, que pode ser diversa e se dar, por exemplo, a partir da realização de atividades ligadas ao esporte e ao lazer como bingos e festas temáticas. A ideia é que as ações sejam de interesse das pessoas para que elas se envolvam e queiram participar.
- **Passo 5: Envolver a família como protagonista da ação**, importante porque é no núcleo familiar que se toma a decisão de separar o lixo de forma conjunta.
- **Passo 6: Organizar mutirões e ações coletivas** visando gerar visibilidade, fortalecer a mobilização da população e criar um impacto concreto na comunidade, transformando o ambiente e gerando resultados imediatos. Além de mutirões de limpeza, são realizadas outras ações, como o combate do mosquito da dengue, varrição de ruas, reflorestamento etc.
- **Passo 7: Implementar e dinamizar os pontos de coleta**, que devem ser implantados em pontos estratégicos. O mapeamento da comunidade e a conversa com os moradores são fundamentais para essa etapa. Os eventos e encontros promovidos pelo projeto ajudam na divulgação dos horários e dias de coleta e também na sensibilização dos moradores, reforçando a importância do projeto.
- **Passo 8: Definir, implementar e gerir a operação**. A operação inclui a retirada dos materiais dos pontos de coleta, a separação, o armazenamento, a pesagem e a comercialização.

- **Passo 9: Comunicar os resultados e reinvestir na educação socioambiental.**  
É importante que a comunidade seja informada dos resultados alcançados e de seus efeitos positivos para o bem-estar coletivo, para que, com isso, continuem colaborando com a iniciativa. Nesse sentido, a transparência é fundamental. Essa divulgação pode ser feita presencialmente nas ações e também pela internet.
- **Passo 10: Sustentabilidade da iniciativa.** Primeiramente deve-se garantir uma gestão democrática e que os objetivos da equipe gestora estejam alinhados. Além disso, o financiamento é fundamental para que a iniciativa se mantenha, uma solução possível é buscar financiamento por meio de políticas públicas municipais.

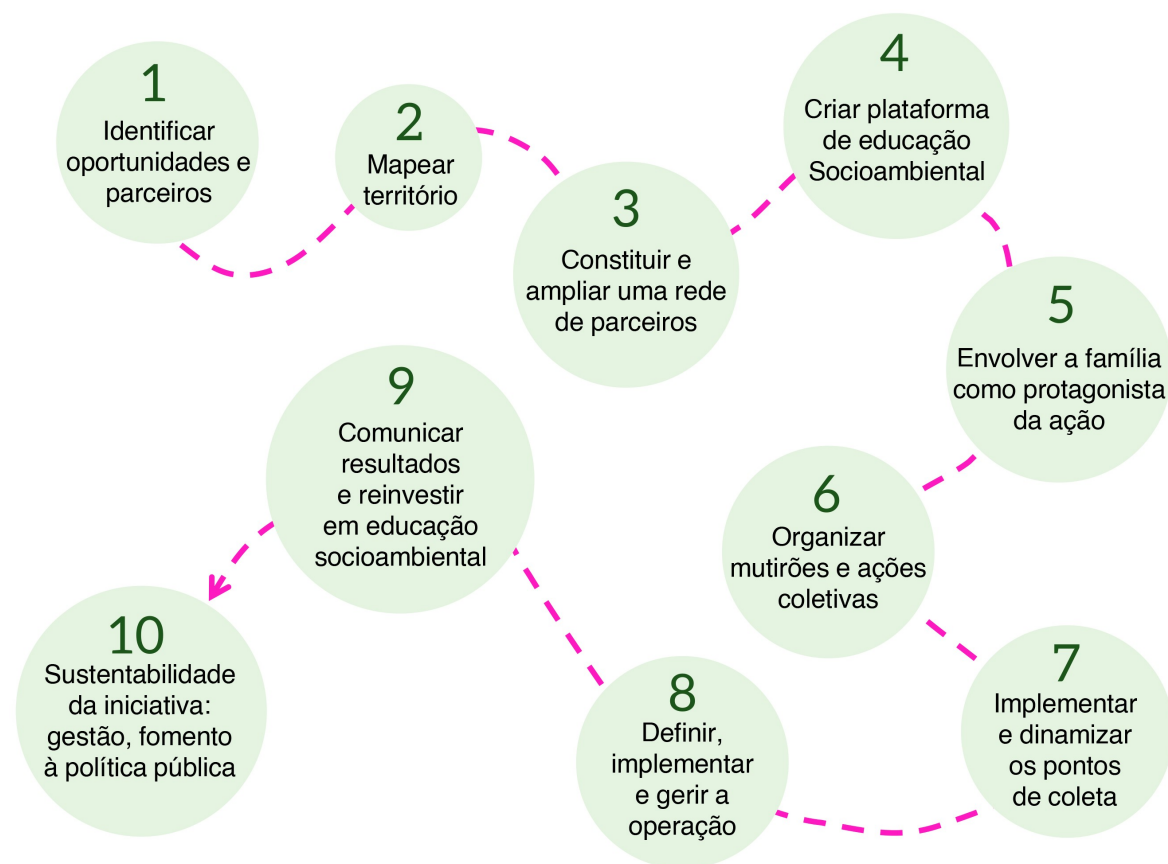


Imagem 27:  
Diagrama  
dos passos do  
Reciclação

Imagem 28:  
Foto de casas  
do Morro dos  
Prazeres.



Fonte: <https://rioonwatch.org.br/?p=37455>

A metodologia do ReciclAção – enquanto tecnologia social criada para atender às demandas de um território específico, mas também, desenvolvida com a possibilidade de replicação – foi pensada de forma que fosse facilmente apropriada pela população local. A logística de operação foi planejada estrategicamente, de maneira que, para contribuírem com a iniciativa, os moradores não tivessem que alterar sua rotina ou rota de passagem.

Assim, os pontos de entrega voluntária dos materiais recicláveis foram alocados em locais funcionais e atraentes às pessoas, espalhados de maneira a abranger todo o território. Foram escolhidos locais de referência, como por exemplo, pontos aos acessos à comunidade, em locais onde há aglomeração de pessoas, próximos de espaços de festa, entre outros.

Segundo dados disponíveis no guia ReciclAção (2013), ao longo de sua atuação, o projeto foi responsável por coletar aproximadamente 50 toneladas de

material reciclável e promover mais de 200 ações de educação ambiental no Morro dos Prazeres. Além disso, a iniciativa desenvolveu ferramentas para transformar a realidade do território, e sua existência abre caminhos para que se desenvolvam novas práticas inovadoras para o enfrentamento dos problemas decorrentes da produção e do descarte de resíduos nas cidades.

Os ganhos obtidos a partir da iniciativa são vários, incluem uma adequada destinação de resíduo por meio da coleta seletiva e reciclagem, a limpeza dos espaços públicos e a diminuição dos riscos de deslizamento das encostas, além de colaborar para a promoção da saúde, da educação ambiental, do senso de comunidade e pertencimento dos moradores, bem como a geração de trabalho e renda.

A geração de trabalho e renda se dá não só para aqueles que trabalham na operação do projeto e são remunerados por isso, mas também através do empreendedorismo comunitário. Isso porque parte da ação educativa se volta a mostrar a oportunidade em agregar valor aos resíduos através da reciclagem.

Segundo Bastos, Silva e Carvalho (2015), o projeto estimula ainda o desenvolvimento da consciência crítica por parte dos moradores de forma que entendam seu papel enquanto cidadãos, fazendo com que colaborem com a iniciativa e também se criem instrumentos para que, através de pressão comunitária, consigam cobrar melhores atitudes do poder público.

A metodologia foi desenvolvida e implementada a partir de três etapas. Na primeira, para a estruturação do projeto, buscou-se inspiração e interlocução com empresas e organizações que já possuíam experiência de atuação no campo da educação ambiental, coleta seletiva e reciclagem. Assim, foi realizado um encontro com diferentes agentes que tinham o mesmo objetivo em comum: solucionar a questão do acúmulo de lixo na comunidade. Reuniram-se, então, lideranças locais e parceiros como o Cedaps, a Comlurb, o Instituto Brasil Foods, além de outros atores sociais que trabalham com assuntos relativos ao meio ambiente no âmbito municipal e estadual, como por exemplo, o Instituto Estadual do Ambiente (Inea).

Na segunda etapa, após ter se formado o grupo de trabalho, foram realizadas reuniões regulares para diálogo e desenho do projeto. A ideia desses encontros foi criar um espaço para discutir formas de organizar a coleta seletiva e reciclagem em comunidades e, a partir desse debate, foi desenvolvida a metodologia de atuação do ReciclAção. Nessa etapa, o grupo inicial começou a buscar novos parceiros que quisessem agregar conhecimentos à iniciativa.

A terceira etapa se deu com o início da operação do projeto, em 2013, sendo necessária, para isso, a mobilização dos moradores. Nessa fase, o grupo já tinha em mente que o ReciclAção não se tratava apenas de um projeto de manejo de resíduos sólidos, isso porque seus objetivos maiores são a promoção da saúde, da educação ambiental, do desenvolvimento social e a melhoria do meio ambiente, além de ser, também, uma forma de gerar trabalho e renda aos moradores do Morro dos Prazeres.

Segundo Reis (2015), a estratégia utilizada para o engajamento da população foi a realização de cafés comunitários para explicar aos moradores a proposta do projeto e como ele se desenvolveria. De acordo com o guia ReciclAção (2013), ao longo dos anos foram promovidas ações constantes para conscientizar a população sobre o cuidado com o meio ambiente e visando alterar a relação das pessoas com o lixo que produzem. Essas atividades foram realizadas em diversos locais do Morro dos Prazeres: igrejas, postos de saúde, escolas, creches e espaços públicos abertos, alcançando um público de idades diversas, desde crianças a idosos.

Para implantação da metodologia foram promovidas ações visando verificar a coerência da mesma, como uma espécie de projeto demonstrativo, já que a ideia é que a iniciativa se multiplique e o método desenvolvido pelo coletivo inspire e oriente outras organizações a desenvolverem programas de coleta seletiva, visando à promoção da saúde e ao retorno ao coletivo. Assim, o Morro dos Prazeres funcionou como um laboratório (RECICLAÇÃO, 2013).



Imagem 29:  
Ponto de coleta  
de materiais  
reciclados.



Fonte: <https://rioonwatch.org.br/?p=37455>

Para facilitar esse processo, foi desenvolvida uma publicação: o “Guia para implementação de plataforma de educação socioambiental com foco no desenvolvimento territorial e promoção da saúde por meio da coleta seletiva”, que serviu, inclusive, para balizar esta análise. Esse guia apresenta a metodologia desenvolvida pelo Reciclação, os passos necessários para sua replicação<sup>46</sup> e mostra como se deu seu processo de construção coletiva. Contudo, uma vez que cada território possui suas especificidades, o guia serve apenas como uma base metodológica, para que, a partir dele, sejam pensadas novas ideias e possibilidades de atuação.

Na fase de construção da metodologia, o primeiro desafio enfrentado pelo grupo de trabalho foi construir uma proposta inovadora que, além de atuar na área da coleta seletiva, também colaborasse para o desenvolvimento do território.

---

46 Os “10 passos do Reciclação” foram detalhados anteriormente na parte da análise que corresponde à dimensão técnica.



Precisaram, ainda, desenvolver estratégias para fazer com que as pessoas voluntariamente participassem do projeto, através da separação e doação de seus resíduos, mesmo que isso não lhes trouxesse benefícios imediatos, além de formas de convencer os catadores a atuarem de forma coletiva, ao invés de venderem seu material individualmente, como estavam acostumados.

Outra questão foi que, no início da operação do projeto, era comum o descarte inadequado de materiais não recicláveis nas ecobags, como restos de comida, móveis, eletrônicos, entre outros. Mas com o tempo, os moradores foram aprendendo a fazer a separação da forma correta.

Um desafio para a manutenção do projeto é seu financiamento, uma vez que, para que ele funcione como planejado, é preciso custear o transporte dos materiais, o salário da equipe e também as ações educativas, fundamentais para o seu sucesso.

Um dos parceiros do ReciclAção para o desenvolvimento da metodologia foi o Instituto Brasil Foods, que financia projetos sociais relacionados a resíduos sólidos, como é o caso do ReciclAção. Segundo a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS – Lei nº 12.305/2010), as empresas geradoras de grandes quantidades de resíduos devem se comprometer diretamente com a destinação final dos mesmos. Assim, o Instituto foi criado visando cumprir a responsabilidade corporativa da empresa Brasil Foods (originada da fusão de duas grandes empresas, Sadia e Perdigão).

A PNRS entende que a coleta seletiva e o aterro sanitário não resolverão sozinhos os desafios da gestão de resíduos, sendo necessário também que haja uma profunda mudança cultural das empresas, governos e cidadãos. Por conta disso, segundo a norma, as empresas poluidoras devem, além de desenvolver formas de produção mais eficientes e que reduzam a geração de resíduos, colaborar ainda com programas de coleta seletiva e disposição final adequada de materiais, bem

como organizar sistemas de logística reversa<sup>47</sup> (NETO, 2013).

Segundo Bastos, Silva e Carvalho (2015), para o cumprimento da PNRS, além de políticas públicas, de obrigação dos governos, é necessário que haja um processo de mobilização e participação popular como ferramentas para que se desenvolvam ações socioambientais que garantam a qualidade ambiental e, consequentemente, a qualidade de vida da população. Dessa forma, entendemos que a metodologia do ReciclAção está alinhada ao cumprimento da Política Nacional de Resíduos Sólidos, uma vez que possibilita, através de sua parceria com o Instituto Brasil Foods, que a empresa colabore para destinar adequadamente resíduos urbanos.

A PNRS prevê ainda que as prefeituras tenham participação na logística reversa e na coleta seletiva, o que poderia ser feito através de políticas públicas que financiassem ações comunitárias voltadas à gestão de resíduos como o ReciclAção. Isso possibilitaria o financiamento dessas iniciativas ativistas e colaboraria para uma adequada destinação dos resíduos sólidos urbanos, em especial, nas favelas e periferias, por serem as áreas da cidade onde a população vive em condições de maior vulnerabilidade e são também os locais que historicamente recebem menos investimentos públicos.

## 3.2 Síntese conclusiva

Ao longo do capítulo anterior, buscou-se apresentar o conceito de Saneamento Ativista através de suas principais características e, no presente capítulo, partimos para a prática, mostrando ações concretas no contexto carioca, cujas quais surgem a partir do reconhecimento de um problema enfrentado por um grupo popular e de seu engajamento na busca por sua solução.

---

<sup>47</sup> Instrumento de desenvolvimento econômico e social caracterizado por um conjunto de ações, procedimentos e meios destinados a viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial, para reaproveitamento, em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou destinação final ambientalmente adequada.

No caso do Vale Encantado, uma pequena comunidade localizada no Alto da Boa Vista, seus moradores encontraram, no uso de tecnologias verdes, uma forma de solucionar o problema da falta de tratamento do esgoto doméstico, bem como combater as ameaças de remoção que estavam sofrendo e promover, ainda, o desenvolvimento do local através do ecoturismo.

O segundo caso analisado, o projeto Reciclação, desenvolve-se no Morro dos Prazeres após um desastre causado pelo desabamento de uma encosta e pela ausência de respostas públicas às demandas do território. Com isso, os moradores se organizam para criar estratégias visando melhorar a qualidade ambiental da comunidade, reduzir o risco de novos desastres ambientais e evitar a remoção da população. Essa mobilização culminou na criação de uma metodologia de promoção da educação ambiental, do desenvolvimento social e da saúde pública por meio da coleta de resíduos e reciclagem.

Essas ações insurgentes surgem no contexto contemporâneo em que as cidades são produzidas a partir de uma lógica restritiva e centralizadora que se associa ao capital financeiro e imobiliário, características da cidade consensual (LIMA, 2017). As insurgências são contrárias aos processos hegemônicos de produção do espaço urbano, oferecendo novas perspectivas aos territórios que atuam através de estratégias e táticas diversas, fazendo surgir, para além dos espaços de ação convidados – ou seja, aqueles que o Estado destina para participação social –, os espaços de ação inventados.

Os espaços inventados são uma forma de participação reativa da população nos processos de urbanização, desenvolvidos pela ação de grupos sociais sem poder decisório, mas que entendem seu papel cidadão e veem a necessidade de se manifestar de forma espontânea através da prática de urbanização ativista (MIRAFETAB, 2009).

Ambos os projetos estudados partem da urgência para a solução de problemas urbanos e da ausência da atuação do poder público em solucioná-los.

Estão localizados em territórios onde residem populações de baixa renda e que, apesar de estarem relativamente próximos a bairros onde vivem populações com maior poder aquisitivo e que possuem infraestrutura urbana de saneamento, tanto o Vale Encantado quanto o Morro dos Prazeres não são contempladas com tais direitos.

Os projetos começam a ser desenvolvidos a partir de uma mudança de paradigma na forma como essas populações lidavam com o meio ambiente ao seu redor. Isso se deu, em ambos os casos, tanto pelas ameaças de remoção, quanto pela percepção dos moradores da necessidade de se voltarem para abordagens mais sustentáveis. No Vale Encantado, o fato da comunidade não ter acesso à coleta e tratamento de esgoto estava levando à poluição dos corpos hídricos da região e, no Morro dos Prazeres, o acúmulo de lixo nas encostas aumentava os riscos de deslizamentos.

As iniciativas podem ser entendidas como ações “de baixo para cima”<sup>48</sup> por se originarem da mobilização da população local, mas para o seu sucesso, contam com o apoio de agentes externos ao território – como ONGs nacionais e internacionais, setor público e privado, entre outros – e têm como característica a atuação em rede, o que costuma ocorrer nas ações do *urbanismo Faça-Você-Mesmo* e movimentos subjacentes<sup>49</sup>.

É importante ressaltar que os parceiros e apoiadores foram fundamentais para a realização dos projetos analisados, entretanto, os protagonistas desses processos foram os moradores de cada localidade e sua luta constante para alcançar o direito às infraestruturas e práticas de saneamento.

Essas iniciativas têm, como características em comum, o uso de metodologias participativas<sup>50</sup>, o fato de serem realizados a partir de mão de obra

---

48 Conceito explicado no tópico 2.2.1 do presente trabalho.

49 Para saber mais, consultar Monteiro (2019).

50 As metodologias participativas foram explicadas no tópico 2.2.2 da dissertação, a partir de Serafim (2005) e Alvares e Menezes (2004).

local e terem o envolvimento da população local como característica marcante. No Vale Encantado, para execução e manutenção do projeto, os trabalhadores passaram por uma capacitação técnica em instalações hidrossanitárias e formação em tecnologias de saneamento ecológico. No Morro dos Prazeres, a cooperação da comunidade é fundamental para o funcionamento da metodologia criada pelo Reciclação.

Pela forma como foram desenvolvidas e instrumentalizadas, as tecnologias utilizadas tanto para o tratamento de esgoto e o manejo de resíduos orgânicos no Vale Encantado, quanto a metodologia desenvolvida no Morro dos Prazeres para a gestão de resíduos sólidos podem ser entendidas como tecnologias sociais (DAGNINO).

As tecnologias sociais têm como características o fato de serem desenvolvidas para o atendimento de demandas populares e o processo de criação alinhada aos desejos e demandas do grupo beneficiado, ou mesmo, que essas tecnologias sejam produzidas pelo próprio grupo. Assim, como resultado, são desenvolvidas técnicas e métodos de fácil apropriação pela população e que tenham um forte vínculo com o território em que foram produzidas.

As duas ações analisadas têm como importantes desdobramentos a promoção da saúde, do senso de comunidade e pertencimento, a geração de trabalho e renda para a comunidade envolvida e objetivam mais do que a melhoria das condições ambientais do território em que a iniciativa se insere, buscam, também, promover o desenvolvimento territorial a partir da sustentabilidade.

A escolha pela utilização de técnicas ecológicas é algo recorrente em projetos de SA, isso é fruto de um ativismo que vai além da luta pelo acesso às infraestruturas de saneamento básico, parte do desejo da população e de lideranças locais por justiça frente ao racismo ambiental<sup>51</sup> presente na cidade consensual,

---

51 Sobre racismo ambiental, consultar Souza (2015), Almeida e Salib (2017), Peixoto, Ahmed e Sales (2021), Santos, Silva e Silva (2022).

decorrente do direcionamento intencional dos impactos ambientais para territórios onde residem grupos sociais e étnicos específicos, à medida que não são criadas as infraestruturas urbanas necessárias nesses locais.

Nesse sentido, os grupos ativistas, para além de quererem solucionar um problema urbano específico, ampliam sua luta com um discurso consciente da necessidade de promoção do desenvolvimento das cidades, em especial, as áreas periféricas, em consonância com a preservação do meio ambiente. Todavia, vale lembrar que o viés ecológico, apesar de ser frequente, não é algo presente em todas as ações de base.

No Vale Encantado, o uso do biossistema, uma tecnologia ecológica e descentralizada, foi importante porque possibilitou o tratamento de esgoto da comunidade, sem que, para isso, fosse necessário ser feita uma conexão com o sistema de esgoto do restante da cidade, o que seria mais custoso. Soma-se a isso o fato do uso de uma abordagem sustentável colaborar para a promoção do ecoturismo na região.

No Morro dos Prazeres, o desenvolvimento da metodologia do Reciclação levou a uma melhoria nas condições ambientais da comunidade, além de promover a educação ambiental como estratégia para o engajamento da população no projeto, considerando a necessidade da conscientização da população a partir de uma perspectiva a longo prazo, que leva em conta o papel de cada um na produção e no descarte de resíduos.

De maneira geral, um dos principais desafios a serem superados para que iniciativas de SA possam se manter é o financiamento das ações. No caso do Vale Encantado, a manutenção dos projetos é feita pelos próprios moradores através da assessoria técnica oferecida gratuitamente pelo Taboa Engenharia. Entretanto, no caso do Reciclação, a busca de parcerias para a manutenção da operação do projeto ainda é algo em aberto e que demanda uma busca contínua.

Nos dois casos, outra questão colocada para os grupos é a falta de conscientização ambiental por parte da população local, uma vez que, para o funcionamento dos sistemas de gestão de resíduos sólidos, a colaboração dos moradores é fundamental, é necessário pensar maneiras para promover a educação ambiental nesses locais, algo que já é feito pelo Reciclação.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesar do reconhecimento da ONU, de que o direito humano à água e ao esgotamento sanitário é fundamental para que os demais direitos humanos sejam alcançados, e da comprovada importância da prestação desses serviços, bem como da gestão de resíduos sólidos e da drenagem e manejo das águas pluviais para a promoção da saúde pública, os dados atuais mostram que muito ainda precisa ser feito para alcançarmos a universalização do acesso aos serviços de saneamento básico no Brasil.

Várias questões comprometem a qualidade e a democratização desses serviços, como a baixa eficiência, as elevadas perdas nos sistemas, a falta de compromisso das concessionárias em proverem as práticas e infraestruturas de saneamento a todas as pessoas de maneira democrática, além das elevadas taxas cobradas, que levam à inadimplência e fragilizam a relação da população com as empresas responsáveis pelo setor. Outra ameaça para a universalização dos serviços são as contínuas tentativas de privatização, sendo promovidas mesmo diante do fracasso dessas políticas em outros países do mundo.

No Brasil, desde os anos 1990, o setor do saneamento vem sofrendo com a diminuição da destinação de recursos públicos, o estímulo às concessões de serviços municipais às empresas privadas e a criação de mecanismos, pelo governo federal, para viabilizar a desestatização de empresas estatais, sob a justificativa da necessidade de arrecadar verbas para cobrir desequilíbrios econômicos. Isso tem



ocorrido mesmo em governos à esquerda do espectro político.

Entretanto, ao longo da história recente do país, vemos também a criação de leis que contrapõem essa tendência, como a Lei dos Consórcios Públicos e a Política Nacional de Saneamento Básico, bem como a criação do Ministério das Cidades, da Secretaria Nacional de Saneamento e a realização, em 2003, da Conferência Nacional das Cidades.

O avanço neoliberal, ocorrido a partir de 2016 com o golpe que retirou do poder a presidenta Dilma, gerou impactos no setor devido à alteração do Marco Regulatório do Saneamento, que reestruturou a Política Nacional de Saneamento Básico visando permitir a desestatização de empresas públicas, como foi o caso da Cedae, no estado do Rio de Janeiro.

Os maiores riscos da política de privatizações são sentidos pelas populações mais vulneráveis, os grupos sociais historicamente marginalizados e que estão inseridos nos espaços mais precários das cidades. Isso porque as privatizações andam na contramão da universalização dos serviços de saneamento. A inclusão de empresas privadas no setor dificulta a integração de políticas e o desenvolvimento de projetos visando atender a população mais pobre, uma vez que essas empresas priorizam o lucro e o retorno de investimentos.

Isso faz com que essas pessoas não tenham o direito à cidade garantido, não só o direito de acesso aos serviços e infraestruturas de saneamento, mas também de estarem inseridas no debate sobre o planejamento e a gestão das cidades. Sendo a população a parte mais interessada no que diz respeito ao fornecimento de serviços urbanos, ela deve ter o direito de participar de forma efetiva do planejamento, da implementação e da fiscalização dos mesmos. Entretanto, no Brasil, o controle e a participação social no setor do saneamento são ainda pouco significativos se comparado a outros campos de políticas públicas no país.

Assim, em um contexto que nem o Estado nem a iniciativa privada se mostram capazes de fornecer os direitos básicos aos cidadãos, a população não se limita aos espaços designados pelas classes hegemônicas para a sua participação na gestão pública, os espaços de ação convidados.

Com isso, surgem nas cidades contemporâneas, os espaços de ação inventados. Eles ocorrem quando grupos sociais sem poder decisório formal criam maneiras de contribuir com o desenvolvimento urbano, mesmo sem a anuência do Estado. Essa atuação insurgente é um meio que a população encontra de reivindicar suas necessidades e interesses, seja exercendo pressão para que os governos criem políticas públicas que atendam às suas demandas ou mesmo pela prática da urbanização ativista.

Dessa forma, a população organizada passa a agir por conta própria, através de iniciativas insurgentes, materializando suas reivindicações em ações concretas que podem ser entendidas como formas ativistas de construção de infraestruturas urbanas. Quando essas ações ocorrem visando ao desenvolvimento de práticas e infraestruturas de saneamento básico, são aqui entendidas como ações de Saneamento Ativista.

Para Melchior (2019), a cidade é palco de disputas e meio de expressão das relações humanas e de reivindicação dos distintos agentes que lutam pelo território. As ações de SA, das quais o trabalho trata, são apenas algumas das várias formas de manifestação que grupos sociais, descontentes com a realidade urbana em que estão colocados, encontram para lutar pelo direito à cidade. Através da atuação desses grupos, são reveladas as contradições presentes nas metrópoles e no discurso das esferas dominantes, escancarando o absurdo da desigualdade e a desumanidade de um planejamento urbano perverso.

O SA se opõe às práticas neoliberais e ao desenvolvimento urbano pensado para atender ao mercado. Suas ações são criadas visando promover o bem-estar coletivo e acontecem, a partir de uma visão de base, prática e participativa, em

que as pessoas diretamente afetadas por uma questão mobilizam-se de forma ativa para enfrentá-la. Essas iniciativas, realizadas informalmente pela população, caracterizam-se como ações de urbanismo “de baixo para cima”, contrapondo a forma de atuação sobre o espaço urbano exercida por grupos hegemônicos, denominadas de ações “de cima para baixo”.

Para além das melhorias no território, proporcionadas por essas insurgências urbanas, seu caráter associativo leva a contribuições nas esferas social e política ao passo que fazem com que **diferentes atores sociais se insiram no debate urbano, possibilitando aos envolvidos uma reflexão acerca da realidade em que estão colocados**. Além disso, a organização comunitária pode contribuir para a **construção de alternativas à ordem neoliberal**, consumista e individualista, ensaiando formas de se viver coletivamente.

Podemos identificar também ganhos técnicos e operacionais, já que essas ações trazem consigo a **dimensão da experimentação**, possibilitando que soluções sejam testadas antes de uma implementação permanente. Além disso, o uso de metodologias participativas permite que os integrantes desses grupos participem efetivamente do processo de construção e implementação de um projeto, potencializando o desenvolvimento de tecnologias alinhadas com os reais desejos e necessidades da população, sendo então consideradas **tecnologias sociais**. E, de maneira geral, essas ações fazem uso de **tecnologias ecológicas**, mais baratas, se comparadas a tecnologias convencionais, e de fácil implantação.

É importante lembrar que, apesar das contribuições do SA, essas iniciativas não resolvem o problema da falta de infraestrutura urbana de saneamento na macroescala e, muito menos, isentam o poder público de sua responsabilidade em prover, à população, o necessário para a fruição da vida. A existência dessas ações não deve diminuir do papel do Estado, reforçando, com isso, as práticas dos regimes neoliberais às quais elas se opõem, pelo contrário, essas ações denunciam a ausência do poder público em determinados territórios.

Apesar de reconhecermos e valorizarmos os ganhos obtidos com essas iniciativas, entendemos que quem deve proporcionar soluções definitivas às demandas populares são os governos, até mesmo porque são demandas estruturais, que para serem realizadas, precisam de obras públicas, planejamento e grande aporte de recursos.

O SA possibilita o desenvolvimento de cenários mais democráticos, com maior igualdade e justiça social. Sua existência faz com que novas formas de organização social sejam experimentadas, mesmo que em pequena escala. Sua forma comunitária e participativa de atuação se mostra antagônica ao modo de socialização e de experimentação da realidade nas cidades capitalistas, em que impera a competição e o individualismo.

Para que transformações mais abrangentes e duradouras sejam possíveis, é preciso fazer com que as instituições governamentais integrem as iniciativas insurgentes às políticas públicas, criando meios de financiamento dessas ações e mecanismos de diálogo e articulação entre os grupos que coordenam as ações de urbanização “de baixo para cima” e as políticas “de cima para baixo”, de forma que o planejamento hegemônico crie espaço para a participação popular.

Contudo, muito ainda precisa ser feito para que haja uma consolidação dos processos participativos. Como colocado por Melchior (2019), é necessário que sejam superadas barreiras por parte das camadas hegemônicas como o racismo, o paternalismo e a resistência à redistribuição de poder.

Os estudos de caso realizados para este trabalho foram importantes para validarem o conceito elaborado: o Saneamento Ativista. No início da pesquisa, foi feita uma revisão da literatura a respeito de ações de mobilização popular que utilizam a abordagem do *urbanismo Faça-Você-Mesmo*, foi realizada, também, uma análise geral de iniciativas comunitárias criadas para o desenvolvimento de infraestruturas e práticas de saneamento em várias regiões do Brasil. Por meio desse estudo inicial, foi possível identificar algumas características em comum

dessas ações para delimitar e criar uma base teórica para o desenvolvimento do conceito de SA.

Em um segundo momento, a realização de uma análise direcionada às ações empreendidas no Vale Encantado e no Morro dos Prazeres possibilitou não só que as características identificadas e sistematizadas anteriormente fossem validadas, mas também foi possível perceber que esses projetos, além das contribuições já consideradas, levaram, ainda, a ganhos relativos à educação e à conscientização ambiental, a uma mudança cultural e de hábitos e ao desenvolvimento do senso de comunidade e pertencimento por parte dos moradores. Por fim, foi identificada como uma importante preocupação para os integrantes dessas ações que elas possibilitassem a geração de trabalho e renda para a população envolvida e também o desenvolvimento do território.

Para o fortalecimento da democracia, enquanto regime que se propõe a dar voz ao povo, é necessário que sejam desenvolvidos mecanismos que possibilitem que os desejos e necessidades dos cidadãos possam emergir. As iniciativas analisadas na dissertação demonstram que a população pode contribuir de maneira efetiva à gestão do espaço urbano, através de ações realizadas a partir da visão daqueles que vivenciam a cidade.

Os movimentos ativistas de cunho progressista e emancipatório desenham, através de suas práticas, alternativas às ordens dominantes que operam a cidade de forma centralizadora, contrapondo-se à incapacidade do Estado de atender às demandas básicas da população, enquanto as políticas neoliberais trabalham em função da manutenção do *status quo*.

Além disso, para que todos tenham direito à cidade, é preciso que o espaço urbano seja pensado considerando as demandas populares, bem como as diferenças e especificidades de cada território, através de um processo de escuta constante por parte dos agentes responsáveis pela gestão e pelo planejamento da cidade. Nesse sentido, o SA contribui criando caminhos de diálogo entre o poder público e

a população por meio dos espaços de ação inventados.

As práticas ativistas levam à articulação entre os cidadãos, para juntos pensarem a cidade que desejam a partir de seus territórios. Contudo, o SA não se limita a mudanças pontuais em determinada localidade, uma vez que fomenta um debate urbano mais amplo, entre grupos que historicamente estão à margem das decisões políticas que guiam os processos de urbanização. Isso porque, ao discutirem os problemas de seus territórios, esses ativistas debatem também questões urbanas enfrentadas por uma grande parcela da população, como é o caso da falta de infraestruturas e serviços de saneamento básico.

Nesse sentido, a organização popular, através de movimentos ativistas, mostra-se uma forma de enfrentamento da condição opressora da gestão urbana atual. Além disso, todo o processo de mobilização popular ajuda a politizar o debate sobre saneamento e, conseqüentemente, a pressionar o poder público a promover soluções definitivas para a falta de saneamento, buscando a criação de políticas públicas que se somem a essas iniciativas ativistas.

Essas ações carregam consigo também um valor simbólico. Para Miraftab (2009), oferecem esperança na busca de alternativas ao momento atual e recuperam o idealismo por uma sociedade mais justa. Em um mundo onde os espaços das cidades são altamente controlados pelos agentes hegemônicos, que trabalham em função dos interesses do mercado, com o império da desigualdade, as ações insurgentes podem ser entendidas como atos políticos contra a dominação dos territórios e o planejamento que segue uma lógica mercadológica.

O maior desafio encontrado ao longo da pesquisa foi a realização das entrevistas, passando pela dificuldade de contato com integrantes dos projetos, até a conciliação de dias e horários para a visita aos locais. Além disso, foram realizadas tentativas de entrevista com membros de outras ações, mas a pandemia de Covid-19 gerou uma desmobilização de alguns coletivos, dificultando o acesso a eles.

Como desdobramentos da pesquisa, percebemos que, após a realização dos dois primeiros estudos de caso, utilizando a metodologia desenvolvida para esta pesquisa, é possível que a mesma seja aprimorada com base na experiência obtida até aqui. Assim, será possível assim, dar continuidade à investigação de maneira mais assertiva e direcionada às questões identificadas como mais relevantes.

Existe a intenção de que sejam realizados novos estudos de caso, visto que foram identificados inúmeros projetos que se enquadrariam na definição proposta de Saneamento Ativista. O interesse agora é analisar projetos que atuem com outras práticas de saneamento além das já estudadas, como, por exemplo, iniciativas que trabalhem com drenagem e manejo de águas pluviais urbanas, bem como captação e distribuição de água.

Seria interessante, também, avaliar se é comum a outros projetos de SA, os ganhos relativos à educação ambiental, à mudança de hábitos da população envolvida, ao desenvolvimento do senso de comunidade e pertencimento, além da geração de trabalho e renda e a promoção do desenvolvimento territorial, por serem características de grande relevância dos estudos de caso analisados e que não haviam sido identificadas anteriormente na bibliografia estudada.

Dentro da polissemia do termo ativismo, já conceituado e discutido por vários autores, finalizo o trabalho trazendo a visão daqueles que fazem do conceito sua prática de vida, os ativistas entrevistados para esta dissertação. Para um deles, uma liderança comunitária, o ativismo se trata da luta pelo meio ambiente e do desejo de mudar o que está errado, mas também pode ser identificado em pequenos atos do dia a dia, como orientar os moradores a cuidarem do seu lixo. Para outra entrevistada, integrante de um grupo ativista, o ativismo pode ser entendido, ainda, como compromisso com a transformação da realidade.

E os ativistas, quem são? Como colocado por Gandhi, na frase utilizada para dar início a esta dissertação: “Seja a mudança que você quer ver no mundo”. Os ativistas são, nessa lógica, os agentes dessa transformação.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMO, Pedro. A cidade com-fusa: a mão inoxidável do mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles latino-americanas. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 9, n. 2, p. 25–39, nov. 2007.

ABREU, Mauricio de A. *Evolução urbana do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: IPLANRIO/Zahar, 1997.

AGUIAR, M. M. de; MELO, E. M. de. Participação como ação comunicativa. In: HELLER, L.; AGUIAR, M. M.; REZENDE, S. C. (org.). *Participação e controle social em saneamento básico: conceitos, potencialidades e limites*. 1. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2016. v. 1, p. 75–91.

ALMEIDA, A. C. B.; SALIB, M. L. Racismo ambiental urbano: omissão do poder público na efetivação do direito humano ao saneamento básico na cidade de Porto Velho. *Anais do Congresso Acadêmico de Direito Constitucional*, v. 1, 2017.

ALVARES, L. C.; MENEZES, P. D. R. A autogestão compartilhada e a pesquisa-ação participativa como instrumentos de gestão da Vila Novo Ouro Preto – Belo Horizonte. In: *ENCONTRO NACIONAL DA ANPAD*, 28., 2004, Curitiba. *Anais...* Curitiba: ANPAD, 2004.

ARANTES, P. *A anti-reforma urbana brasileira e um novo ciclo de lutas nas cidades*. São Paulo: Editora Caio Prado Jr., 2014.

ARANTES, P. Ativismo urbano: novas formas de conflitos territoriais. *Anais do VII ENANPUR*, v. 17, n. 1, 2017.

BARRAQUÉ, Bernard. Prefácio. In: HELLER, Léo; AGUIAR, Marluce Martins de; REZENDE, Sonaly Cristina (Org.). *Participação e controle social em saneamento básico: conceitos, potencialidades e limites*. 1. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2016. v. 1.

BARROS, Otávio Alves; MELO, Maria Emília. Do mito à realidade: a experiência de turismo sustentável na comunidade do Vale Encantado, Floresta da Tijuca, Rio de Janeiro, Brasil. *Field Actions Science Reports*, v. 3, Brasil, 2011.

BASTOS, Valeria Pereira; SILVA, João Batista; CARVALHO, Maria Izabel. Prazeres versus Rocinha: o lixo rico de cada dia. *Revista Libertas*, v. 15, n. 2, p. 1-19, jul./dez. 2015. ISSN 1980-8518.

BEVOLATO, Luís Eduardo. Saneamento básico e saúde. *Revista Escritas*, v. 2: Territorialidades, Fronteiras e Identidades na Amazônia Legal, 2015.

BRASIL. Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. Secretaria Nacional de Saneamento. Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgoto. Brasília, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/saneamento/snis/diagnosticos-anteriores-do-snis/agua-e-esgotos-1/2019>. Acesso em: 28 jan. 2023.

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

BRASIL. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2010.

BRASIL. Ministério da Saúde. Consultas Públicas. Brasília: Ministério da Saúde. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/consultas-publicas>. Acesso em: 5 dez. 2023.

BRITTO, A. L. N. P. Controle social e participação no saneamento: experiências internacionais e impasses na realidade brasileira. In: HELLER, Léo; AGUIAR, Marluce Martins; REZENDE, Sonaly Cristina (Org.). *Participação e controle social em saneamento básico: conceitos, potencialidades e limites*. 1. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2016. v. 1, p. 133-160.

BRITTO, A. L. N. P. Gestão de serviços de saneamento em áreas metropolitanas: as alternativas existentes diante da necessidade de universalização dos serviços e preservação da qualidade ambiental. In: *ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO*

NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM AMBIENTE E SOCIEDADE, 2., 2004, Indaiatuba. Anais [...]. Indaiatuba: ANPPAS, 2004.

BRITTO, A. L. N. P. O direito ao saneamento ambiental na Baixada Fluminense. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; CHRISTOVÃO, Ana Carolina; NOVAES, Patrícia Ramos (Org.). Políticas públicas e direito à cidade: programa interdisciplinar de formação de agentes sociais e conselheiros municipais. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2011. p. 56-64.

BRITTO, A. L. N. P.; PORTO, H. R. L. Urbanização e privatização: os dilemas da política de saneamento na metrópole do Rio de Janeiro. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (Org.). O futuro das metrópoles: desigualdade e governabilidade. 1. ed. Rio de Janeiro: Revan/FASE, 2000. v. 1, p. 457-478.

BRITTO, A. L.; JOHNSON, R. M. F. Mudanças climáticas, saneamento básico e governança da água na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPPAS, 5., 2010, Florianópolis. Anais [...]. Florianópolis: ANPPAS, 2010.

BRITTO, Ana Lucia; QUINTSLR, S. A política neoliberal no saneamento básico: mudanças no marco legal, privatizações e reflexos no direito à cidade. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (Org.). Reforma urbana e direito à cidade: questões, desafios e caminhos. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022. v. 1, p. 33-56.

BRUNET, Louise. Urbanismo tático e o planejamento urbano: ações e reações no contexto da cidade contemporânea. 2019. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Projeto Urbano) – Faculdade de Engenharia do Porto, Porto, 2019.

CARDOSO, Adauto Lúcio; DENALDI, Rosana. Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2028.

CARIJÓ, Renata de Sousa. Análise e proposta de uma gestão integrada de resíduos sólidos: o estudo de caso da comunidade da Babilônia. 2016. Dissertação (Mestrado) – UFRJ/COPPE, Rio de Janeiro, 2016.

CASTRO, José Esteban. A dimensão teórica da participação e do controle social. In: HELLER, Léo; AGUIAR, Marluce Martins de; REZENDE, Sonaly Cristina (Org.). Participação e controle social em saneamento básico: conceitos, potencialidades e limites. 1. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2016. v. 1, p. 29-49.

CERQUEIRA, Alexandre; SUAREZ, Jaqueline. Veja como foi o lançamento no Vale Encantado do biossistema para tratamento de esgoto e sistema de energia solar. RioOnWatch, 2022. Disponível em: <https://rioonwatch.org.br/?p=62042>. Acesso em: 10 maio 2024.

COMELLI, T. C. Lutando por novas narrativas em favelas e periferias: cidadanias complexas em meio a ativismos materiais e culturais. Cadernos MetrÓpole, v. 23, n. 51, p. 677-695, maio/ago. 2021.

COMLURB (Rio de Janeiro). Conheça a Secretaria. Comlurb. Disponível em: <https://comlurb.prefeitura.rio/conheca-a-secretaria/>. Acesso em: 31 jan. 2025.

COSTA, Wânia Olívia da. Levantamento de impactos ambientais na zona de amortecimento, entorno e adjacências do PARNA-Tijuca (Parque Nacional da Tijuca). 2014. Trabalho de Conclusão de Curso (Pós-Graduação em Gestão Ambiental) – Rio de Janeiro, 2014.

DAGNINO, Renato (Org.). Tecnologia social: ferramenta para construir outra sociedade. 2. ed. rev. e ampl. Campinas, SP: Komedi, 2010.

DAGNINO, Renato. Tecnologia social: contribuições conceituais e metodológicas. Campina Grande: EDUEPB, 2014.

DAGNINO, Renato; BRANDÃO, Flávio C.; NOVAES, Henrique T. Sobre o marco analítico-conceitual da tecnologia social. In: Tecnologia social: uma estratégia para o desenvolvimento. Rio de Janeiro: Fundação Banco do Brasil, 2004. p. 15-64.

BRANDT, Daniele Batista. O direito à cidade em Henri Lefebvre e David Harvey: da utopia urbana experimental à gestão democrática das cidades. Anais do XVI Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social, v. 1, n. 1, 2018.

Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001, comentários. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

FEENBERG, Andrew. Ciencia, tecnología y democracia: distinciones y conexiones. *Scientiae Studia*, São Paulo, v. 7, n. 1, p. 63-81, 2009.

FERREIRA, R. F. C. F. A Reforma Urbana, o Estatuto da Cidade e os Planos Diretores. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; CHRISTOVÃO, Ana Carolina; NOVAES, Patrícia Ramos (Org.). Políticas públicas e direito à cidade: programa interdisciplinar de formação de agentes sociais e conselheiros municipais. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2011. p. 45-52.

FONTES, Adriana Sansão. Urbanismo tático para requalificação gradual do espaço público metropolitano: o caso do Park(ing) Day no Rio de Janeiro. *Arquiteturarevista*, v. 14, n. 1, p. 91-104, 2018.

FREIRE, Paulo. Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

FRIEDMANN, John. *Insurgencies: essays in planning theory*. New York: Routledge, 2011.

FURIGO, Renata de Faria et al. Universalização do saneamento: possibilidades para superar o déficit dos assentamentos precários urbanos. In: Anais do III Seminário Nacional sobre Universalização de Favelas, Salvador, 2018.

FURTADO, J. R. Tribos urbanas: os processos coletivos de criação no graffiti. *Psicologia & Sociedade*, v. 24, n. 1, p. 217-226, 2012.

GOMES, U. A. F.; HELLER, L. Caminhos e descaminhos da participação social nas ações de saneamento básico em áreas de vilas e favelas. In: HELLER, Léo; AGUIAR, Marluce Martins de; REZENDE, Sonaly Cristina (Org.). Participação e controle social em saneamento básico: conceitos, potencialidades e limites. 1. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2016. v. 1, p. 295-318.

GOMES, U. A. F.; HELLER, L. Participação em saneamento por meio de conselhos

gestores: controle social ou legitimação política? In: HELLER, Léo; AGUIAR, Marluce Martins de; REZENDE, Sonaly Cristina (Org.). Participação e controle social em saneamento básico: conceitos, potencialidades e limites. 1. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2016. v. 1, p. 115-132.

GONÇALVES, Rafael Soares; AMOROSO, Mauro. Golpe militar e remoções das favelas cariocas: revisitando um passado ainda atual. Revista Acervo, v. 27, n. 1, p. 209-226, 2014.

GUIMARÃES, A. J. A.; CARVALHO, D. F. de; SILVA, L. D. B. da. Saneamento básico. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <http://www.ufrj.br/institutos/it/deng/leonardo/downloads/APOSTILA/Apostila%20IT%20179/Cap%201.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2023.

HABRAKEN, John. The structure of the ordinary: a study of form and control in the built environment. Massachusetts, 2000.

HARVEY, David. Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana. 1. ed. São Paulo: Martins Fontes – selo Martins, 2014.

HARVEY, David. O direito à cidade. Revista Piauí, ed. 82, jul. 2013.

HELLER, Léo. Saneamento como política pública: um olhar a partir dos desafios do SUS. 1. ed. Rio de Janeiro: Centro de Estudos Estratégicos da Fiocruz, 2018. v. 1. 144 p.

HENRIQUE, Vitória. O esgoto mais limpo do Rio está na favela? Comunidade sustentável Vale Encantado, no Alto da Boa Vista, convida para inauguração do biossistema para tratamento de esgoto e painéis solares. Rioonwatch, 2022. Disponível em: <https://rioonwatch.org.br/?p=61343/>. Acesso em: 10 maio 2024.

HOMERO, Vilma. Biossistema: uma saída sustentável para tratar o esgoto em favelas. Revista Faperj, 2017. Disponível em: <https://siteantigo.faperj.br/?id=3346.2.4>. Acesso em: 10 maio 2024.

HORI, Paula. Práticas urbanas transformadoras: o ativismo urbano na disputa

por espaços públicos na cidade de São Paulo. 2018. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

HOSEK, Emily. Vale Encantado planeja projeto de saneamento sustentável. Rioonwatch, 2013. Disponível em: <https://rioonwatch.org.br/?p=7183>. Acesso em: 10 maio 2024.

HÜBNER, Cristiane Fonseca. Privatização dos serviços de saneamento: uma análise na perspectiva da justiça ambiental. 2009. Tese (Doutorado em Urbanismo) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

IBABAO, Rhodella A. Emerging planning practices of civil society groups in Iloilo City, Philippines and their implications for planning theory. 2013. Thesis (Doctor of Philosophy in Environmental Management) – Lincoln University, Christchurch, 2013.

KAHLAU, C. A.; SCHNEIDER, A. H.; SOUZA-LIMA, J. E. Tecnologia social como alternativa ao desenvolvimento: indagações sobre ciência, tecnologia e sociedade. Revista Tecnologia e Sociedade, Curitiba, v. 15, n. 36, p. 190-213, abr./jun. 2019.

LIMA, C. H. M. de. Cidade consensual, cidade insurgente: notas sobre o ativismo urbano no centro de São Paulo. Anais do ENANPUR, v. 17, n. 1, 2017.

LIMA, C. H. M. de. Narrativa e experiência do outro: um rolê afetivo no Complexo do Alemão. Oculum Ensaios: Revista de Arquitetura e Urbanismo, v. 15, n. 2, jul./dez. 2015.

LIMA, C. H. M. de. Nebulosas das ruas: ativismo urbanístico pelo espaço público. 2016. Tese (Doutorado em Urbanismo) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

LIMA, Carlos Henrique de. Cidade consensual, cidade insurgente: notas sobre o ativismo urbano no centro de São Paulo. 2017. Apresentação de trabalho. Outra.

LIMA, Carlos Henrique de. Cidade em movimento: práticas insurgentes no ambiente urbano. Oculum Ensaios, v. 12, p. 39, 2015.



MARICATO, Ermínia. Erradicar o analfabetismo urbanístico. Revista Proposta, n. 93/94, Rio de Janeiro: FASE, 2002.

MARX, V.; ARAÚJO, G. O. de. Democratização do espaço público, ativismo urbano e ocupações na cidade de Porto Alegre. In: Participação, conflitos e intervenções urbanas: contribuições à Habitat III. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016. p. 199-231.

MAZIVIERO, M. C.; ALMEIDA, E. de. Urbanismo insurgente: ações recentes de coletivos urbanos ressignificando o espaço público na cidade de São Paulo. Anais do XVII ENANPUR, v. 17, n. 1, 2017.

MELCHIORS, L. C. Reivindicando territórios na cidade contemporânea: experiências de ações coletivas contra-hegemônicas frente à mercantilização do urbano. 2019. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019.

MELLO, Maíra Crivellari Cardoso de; REZENDE, Sonaly Cristina. Perspectivas do controle e participação social na trajetória do Conselho Municipal de Saneamento em Belo Horizonte. In: Léo Heller; Marluce Martins de Aguiar; Sonaly Cristina Rezende (Org.). Participação e controle social em saneamento básico: conceitos, potencialidades e limites. 1. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2016, v. 1, p. 273-293.

MELO, Jéssica Altieri de; MAGALHÃES, Jackson Cruz. Experiências de comunidades (vilas e favelas) com programas de coleta seletiva. In: Experiências de comunidades (vilas e favelas) com programas de coleta seletiva, capítulo 7. São Paulo, 2016.

MENDONÇA, C. G. de. Arquitetura na periferia: uma experiência de assessoria técnica para grupos de mulheres. 2014. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2014.

MIRAFATAB, Fanarak. Insurgent planning: situating radical planning in the Global South. Planning Theory, London, v. 8, n. 1, p. 32-50, 2009.

MONTEIRO, L. B. de F. Urbanismo tático e o planejamento urbano: ações e reações no contexto da cidade contemporânea. 2019. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto, Porto, Portugal, 2019.

MORAES, Luiz Roberto Santos. Saneamento ambiental. In: Ecodesenvolvimento: Novos Rumos no Meio Ambiente da Bahia. Salvador: SEMARH, 2007.

MOREIRA, Fernanda Deister; FONSECA, Paula Rafaela Silva; HELLER, Léo; REZENDE, Sonaly. O espaço público e o público que o frequenta: dilemas dos direitos humanos à água e ao saneamento. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v. 25, p. 1-25, 2023.

MOREIRA, Susanna. O que é urbanismo tático? Archdaily, agosto de 2019. Disponível em: <https://www.archdaily.com.br/br/929743/o-que-e-urbanismotático>. Acesso em: 27 ago. 2022.

MUSSI, J. Z. O espaço como obra: ações, coletivos artísticos e cidade. 2012. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

NETO, Elias; ROCHA, Márcia Santos da. Política nacional de resíduos sólidos: princípios, objetivos e a educação ambiental como um dos instrumentos. Revista Acadêmica Oswaldo Cruz, ano 2, n. 6, p. 1-15, abr./jun. 2015. ISSN 2357-8173.

OLIVEIRA, T. G. de; REZENDE, S. C. A participação social em duas experiências privadas do saneamento no Brasil. In: Léo Heller; Marluce Martins de Aguiar; Sonaly Cristina Rezende (Org.). Participação e controle social em saneamento básico: conceitos, potencialidades e limites. 1. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2016, v. 1, p. 233-247.

PEIXOTO, A. E. T. Orçamento participativo: como funciona e como participar. Politize, 2016. Disponível em: <https://www.politize.com.br/orcamento-participativo-como-funciona/>. Acesso em: 24 abr. 2024.

PEIXOTO, A. L. A.; AHMED, F. V.; SALES, C. M. R. Saneamento básico: direito de todos? Uma breve análise. Seminário de Integração Regional, Campos dos Goytacazes/RJ, ano XIX, n. 70, set./dez. 2021.

PITERMAN, A.; HELLER, L. A participação social em saneamento em conselhos municipais da Região Metropolitana de Belo Horizonte. In: Léo Heller; Marluce Martins de Aguiar; Sonaly Cristina Rezende (Org.). Participação social em saneamento básico: conceitos, potencialidades e limites. 1. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2016, v. 1, p. 251-272.

POLLI, S. A.; PIVETTA, R. J. Coletivos urbanos insurgentes: as disputas pelo espaço na cidade de Curitiba. Revista Indisciplinar, v. 6, n. 1, nov. 2020.

QUINTSLR, Suyá; WERNER, D. Rodadas de neoliberalização e saneamento básico no Brasil: o caso da Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro (Cedae). In: BRANDÃO, C. A.; WERNER, D.; OLIVEIRA, F. P. (Orgs.). Socioeconomia fluminense: políticas públicas em tempos de crise. Rio de Janeiro: Consequência Editora, 2021, p. 335-364.

RANDOLPH, Rainer. A nova perspectiva do planejamento subversivo e suas (possíveis) implicações para a formação do planejador urbano e regional – o caso brasileiro. In: Colóquio Internacional de Geocrítica, X, 2008, Barcelona. Anais... [...]. Barcelona: Universidad de Barcelona, 2008. p. 1-15.

RECICLAÇÃO. Guia para implementação de plataforma de educação socioambiental com foco no desenvolvimento territorial e promoção da saúde por meio da coleta seletiva. Rio de Janeiro, 2013.

REIS, Danielle; FRIEDE, Reis; LOPES, Flávio Humberto Pascarelli. Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010) e educação ambiental. Revista Interdisciplinar de Direito, Faculdade de Valença, v. 14, n. 1, p. 99-111, jan./jun. 2017.

REIS, Maria Julia. Coleta seletiva no Morro dos Prazeres: um exemplo de prática

educativa. Relatório de iniciação científica, Laboratório do Departamento de Serviço Social, 2015.

RIBEIRO, Ana Clara Torres et al. Por uma cartografia da ação: pequeno ensaio de método. Cadernos IPPUR, ano XV, n. 2, 2001.

RIBEIRO, Ana Clara Torres. A cidade neoliberal: crise societária e caminhos da ação. In: OSAL, Observatório Social de América Latina, ano VII, n. 21, set.-dez. 2006, p. 23-32.

ROCHA, Gabrielle Queiroz da. Coautoria Urbana: A Funcionária, o produtor e o camelô. 2019. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Programa de Pós-Graduação em Urbanismo, Rio de Janeiro, 2019.

RUBINGER, S. D.; REZENDE, S. C.; HELLER, L. Discursos dissonantes: a comunicação entre técnicos e a população como fator para a participação social. In: Léo Heller; Marluce Martins de Aguiar; Sonaly Cristina Rezende (Org.). Participação e controle social em saneamento básico: conceitos, potencialidades e limites. 1. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2016, v. 1, p. 161-202.

SANTOS, J. S.; SILVA, E. M. de; SILVA, M. da. Racismo ambiental e desigualdades estruturais no contexto da crise do capital. Temporalis: Luta de classes no Brasil e a ofensiva burguesa em tempos de golpes na América Latina, v. 22, n. 40, p. 158-173, 2022.

SANTOS, Teresa. Racismo ambiental: o que é isso? Invivo, 2022a. Disponível em: <http://www.invivo.fiocruz.br/sustentabilidade/racismo-ambiental/>. Acesso em: 28 ago. 2022.

SCHUCMAN, L.V. Entre o encardido, o branco e o branquíssimo: branquitude, hierarquia e poder na cidade de São Paulo. São Paulo: Editora Annablume, 2014.

SENA, Cristina. Comprovação de capacidade econômico-financeira: quem fez e quem não fez. Instituto Água e Saneamento, 28 jan. 2022. Disponível em:

<https://www.aguaesaneamento.org.br/comprovacao-de-capacidade-economico-financeira-quem-fez-quem-nao-fez/>. Acesso em: 05 dez. 2023.

SERAFIM, Jacileide de Almeida. Concepção e implantação de grupos autogerenciáveis: análise de dois casos industriais. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – PUC-Rio, Rio de Janeiro, 2005.

SILVA, P.N.; CABRAL, A. R.; DIAS, A. P.; MATIDA, A. H.; KLIGERMAN, D. C.; CARNEIRO, F. F.; SILVA, G. A.; OLIVEIRA, J. L. M.; QUEIROZ, J. T. M. DE; SANTOS, J. L. M. S.; DOMINGUES, L. C. S. M.; COHEN, S. C.; SHUBO, T. C.; HELLER, L. Saneamento e saúde. Saneamento: entre os direitos humanos, a justiça ambiental e a promoção da saúde. 1. ed. Rio de Janeiro: Série Fiocruz; Documentos Institucionais; Coleção Saúde, Ambiente e Sustentabilidade, v. 6, 2018. p. 104.

SILVA, P.N.; HELLER, L. O direito humano à água e ao esgotamento sanitário como instrumento para promoção da saúde de populações vulneráveis. *Ciência & Saúde Coletiva* (Online), v. 21, p. 1861-1870, 2016.

SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO – SNIS. Diagnóstico dos serviços de água e esgotos. Site institucional, 2023. Disponível em: <http://appsnis.mdr.gov.br/indicadores-hmg/web/site/index>. Acesso em: 25 jan. 2024.

SOUZA, A. S. de. Direito e racismo ambiental na diáspora africana: promoção da justiça ambiental através do direito. Bahia: EDUFBA, 2015.

SOUZA, Marcelo Lopes de. Com o Estado, apesar do Estado, contra o Estado: os movimentos urbanos e suas práticas espaciais, entre a luta institucional e a ação direta. *Revista Cidades*, v. 7, p. 13-47, 2010.

TONETTI et al. Tratamento de esgotos domésticos em comunidades isoladas: referencial para a escolha de soluções. Biblioteca Unicamp, Campinas, São Paulo, 2018.

VALLADARES, Licia do Prado. A invenção da favela: Do mito de origem da favela.

com. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 2005.

WIKIFAVELAS. Biossistema de saneamento ecológico do Vale Encantado. 2023. Disponível em: [https://wikifavelas.com.br/index.php/Biossistema\\_de\\_saneamento\\_ecol%C3%B3gico\\_do\\_Vale\\_Encantado](https://wikifavelas.com.br/index.php/Biossistema_de_saneamento_ecol%C3%B3gico_do_Vale_Encantado). Acesso em: 10 mai. 2024.

ZORRAQUINO, Luis Fermin Delgado. Habitabilidade e sustentabilidade: reabilitação urbana da comunidade do morro dos prazeres, depois do Projeto Favela Bairro. Tese (Doutorado em Urbanismo) – Programa de Pós-Graduação em Urbanismo, UFRJ, Rio de Janeiro, 2018.

# ANEXOS

## ROTEIRO PARA AS ENTREVISTAS

### APRESENTAÇÃO DO ENTREVISTADO E HISTÓRIA DO LUGAR

- 1) Nome, idade?
- 2) Qual sua relação com o território? A quanto tempo mora/ frequenta/ vivencia esse lugar?
- 3) Qual seu papel dentro do coletivo? A quanto tempo faz parte dele e a quanto tempo o coletivo existe?
- 4) Como se deu seu envolvimento com o projeto?
- 5) Breve relato da história e formação do lugar em que a iniciativa está inserida

Fazer pesquisa prévia e complementar o que encontrar nela com a fala do entrevistado, ou seja, a pergunta busca saber a história do lugar segundo a vivência e as memórias dessa pessoa. Até porque, é muito comum que as áreas periféricas da cidade não tenham sua história documentada, então a memória viva e falada por aqueles que vivenciam esse espaço é importante para preencher as lacunas da história.

- 6) Descrição da questão que fez com que o grupo social envolvido na iniciativa desse início ao projeto.

Qual a problemática enfrentada pelo grupo que esse projeto em específico buscou solucionar/ remediar? (exemplo: falta de água, de coleta e tratamento de esgoto, de manejo de resíduos etc).



## **DIMENSÃO TÉCNICA**

Busca compreender a relação das tecnologias utilizadas nas iniciativas com as características dos locais em que elas estão inseridas, além de analisar os ganhos infra estruturais decorrentes das ações e, conseqüentemente, a melhoria na qualidade de vida dos atores sociais envolvidos.

- 1) Quais foram os ganhos infraestruturais obtidos com a implementação da iniciativa?
- 2) Como o projeto teve início? Quem foram seus precursores?
- 3) Quais são as características físicas do território e como elas influenciaram na escolha da tecnologia utilizada?

Fazer pesquisa prévia e observar o lugar durante a visita.

- 4) Qual a tecnologia utilizada no projeto? Quais foram os critérios de escolha?

## **DIMENSÃO SOCIAL**

Visa entender quem são os sujeitos envolvidos nos projetos, qual o papel de cada um dentro do coletivo ativista e o impacto da participação nessas ações na vida dessas pessoas.

- 1) Quem são os sujeitos envolvidos no projeto? Qual o papel de cada um dentro do coletivo?
- 2) Relato pessoal do impacto do projeto na vida do entrevistado

Nesse caso não são os impactos que se relacionam com questões práticas e materiais, por exemplo “agora tenho abastecimento de água em casa”, porque essa informação já consta na Dimensão Técnica (pergunta 3). A ideia é entender quais foram os impactos do projeto na vida pessoal do entrevistado, como por exemplo: novos conhecimentos desenvolvidos/ adquirido, fortalecimento do senso de comunidade etc.

**3)** Para realização do projeto tiveram ajuda de atores externos à comunidade? Se sim, como chegaram a essas pessoas? Como se deu/ dá essa relação?

## **DIMENSÃO OPERACIONAL**

Discute como foi feita a execução do projeto e como se dá sua gestão e manutenção.

**OBS.:** Inclui nessa dimensão questões relativas à execução do projeto, e por isso, estou pensando um novo nome para ela.

**1)** Quem executou o projeto? E como se deu esse processo de execução?

Entender se foi feito a partir de mutirão, se teve mão de obra externa ou foi feito pelos próprios moradores da comunidade, se a mão de obra remunerada etc.

**2)** Quem possuía o conhecimento técnico para execução do projeto e quais foram os principais desafios desse processo?

**3)** Como o coletivo se organiza?

As decisões são coletivas ou centradas nas lideranças? O coletivo se reúne periodicamente? Como é a mobilização dos envolvidos?

**4)** A tecnologia implementada demanda manutenção? Se sim, por quem é feita?

**5)** Quais os principais desafios no processo de manutenção da tecnologia?

**6)** Já fizeram uso de vaquinhas para conseguirem verbas para o projeto?

## DIMENSÃO ECONÔMICA

Investiga os meios materiais que tornam esses projetos factíveis, identificando o custo e os meios de financiamento das ações.

- 1) Qual foi o custo financeiro do projeto?
- 2) De onde veio a verba para execução do projeto?
- 3) Já fizeram uso de vaquinhas para conseguirem verbas para o projeto?
- 4) A manutenção demanda capital financeiro?

**Pergunta final:** O que é ativismo para você? Você considera a atuação do seu coletivo uma ação ativista?