



Saneamento ambiental no Brasil: legado histórico e desafio para a Política Social

Environmental sanitation in Brazil: historical legacy and the challenge to Social Policy

Raimunda Nonata do Nascimento SANTANA¹
Salviana de Maria Pastor Santos SOUSA²

Resumo: Saneamento Ambiental no Brasil: legado histórico e desafio para a Política Social. O artigo objetiva refletir sobre o legado histórico e o esforço para a afirmação do saneamento ambiental como medida de política social. A temática é referenciada nas cidades do Rio de Janeiro e São Luís com base em dois temas-chave: a dinâmica da urbanização e oscilação do saneamento ambiental como questão de saúde pública e de infraestrutura das cidades. A análise encontra-se lastreada em pesquisa teórico-documental e evidências histórico-empíricas, num arco temporal que vai do período republicano até o presente, onde o direito à cidade e ao meio ambiente equilibrado figura no arcabouço político-jurídico do Estado brasileiro. Conclui que, apesar dos avanços, garantir o saneamento ambiental em cidades brasileiras ainda continua um desafio a ser enfrentado pelo Estado e pela sociedade.

Palavras-chave: Política Social. Saneamento ambiental. Gestão urbana. Cidades sustentáveis.

Abstract: Environmental Sanitation In Brazil: historical legacy and the challenge to Social Policy. Article that aims to reflect about environmental sanitation in Brazil highlighting the historical legacy and the contemporary challenge to his claim as a measure of social policy. The theme is referenced in the cities of Rio de Janeiro and São Luís and is focused in two key-themes: the dynamics of urbanization and the oscillation of environmental sanitation as a matter of public health and infrastructure of cities. The reflection is backed by theoretical and documentary research and historical and empirical evidence, a temporal arc that goes from the Republican period to the present, where the right to the city and to a balanced environment figure in the political and legal framework of the Brazilian State. It is concluded that, despite advances, ensure environmental sanitation in Brazilian cities is still a challenge to be faced by the State and by society.

Keywords: Social Policy. Environmental sanitation. Urban administration. Sustainable Cities.

Submetido em: 29/7/2015. Aceito em: 7/3/2016.

¹ Assistente Social. Doutora em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ, Brasil). Professora aposentada da Universidade Federal do Maranhão (UFMA, Brasil) e colaboradora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP) da Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Membro do Grupo de Estudos, Pesquisa e Debates em Serviço Social e Movimento Social (GSERMS) da Universidade Federal do Maranhão (UFMA, Brasil). E-mail: <nonatasantana@gmail.com>.

² Assistente Social. Doutora em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA, Brasil). Professora Titular do Departamento de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP) da Universidade Federal do Maranhão (UFMA, Brasil). Membro do Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e de Políticas Direcionadas à Pobreza (GAEPP) da Universidade Federal do Maranhão (UFMA, Brasil). E-mail: <salvi200@globocom>.

1 Introdução

O presente texto tem como escopo refletir sobre o saneamento ambiental como componente da infraestrutura das cidades e como medida de política social. Parte-se da perspectiva de que, enquanto nos países do centro capitalista questões relacionadas ao saneamento das cidades já foram quase totalmente superadas, portanto, são tratadas, primordialmente, no âmbito da infraestrutura urbana, em países da periferia do sistema, a carência ou precariedade desse serviço e a demanda das populações pela sua garantia exige que as ações nesse campo sejam tratadas também na perspectiva da garantia de direitos sociais, portanto, como medidas de política social.

A linha analítica tomada como referência na abordagem do tema em pauta tem como substrato a ideia de que o capitalismo, pela sua própria natureza, além de excluir parte da população dos ganhos diretos da produção, tende a exercer ação predatória sobre o meio ambiente para a criação de mercadorias, parte das quais nocivas à saúde e à vida. O reflexo dessa ação é mais acentuado no cotidiano das populações já excluídas cuja luta pela sobrevivência é associada ao consumo conspícuo sem direitos básicos (MARICATO; RIBEIRO; BARAT, 2011).

É assim no quadrante de muitas cidades brasileiras. Nelas, a questão social³ se configura no contexto de mutações aceleradas que se concretizam nas fronteiras entre o legal e ilegal (TELLES, 2010), aliadas à ausência ou precariedade do saneamento que, pelo seu reflexo direto na saúde, constitui-se como um desses direitos básicos.

No atual contexto histórico, a questão social se expressa através da incapacidade aparente que governos e organizações da sociedade civil apresentam de transformar conhecimentos e riquezas em fulcro para: a) reduzir as desigualdades entre povos e nações expressos em desemprego, doenças, desnutrição, mortalidade infantil, abandono de idosos, entre outras; b) diminuir a tensão nuclear e a violência decorrente de conflitos raciais, étnicos, religiosos e nacionalistas; c) conciliar a utilização dos recursos naturais existentes com a fragilidade do equilíbrio ecológico.

Nesse sentido, questão social e questão ambiental se interpenetram. Esta última arrimada em duas concepções contraditórias de natureza: como espaço de convivência humana e como “[...] oficina, laboratório e reserva de matérias-primas, sendo a relação do homem com ela a relação do dominador e do criador do material” (KOSIK, 1976, p. 67). Essa visão empobrecida de um mundo utilitário se reflete na degradação sistemática dos recursos naturais não renováveis o que incide, negativamente, sobre os territórios e sobre a qualidade de vida das populações.

Ao mesmo tempo, nas cidades a apropriação e o uso do espaço são soldados nas lutas, disputas e negociações pela reprodução social, estabelecendo mediações com a questão ambiental⁴ e a gestão pública. Nesses processos há sujeitos sociais refratários a experiências demo-

³ A questão social é, aqui, entendida como o conjunto de problemas políticos, sociais e econômicos resultantes do conflito entre o capital e o trabalho. Sobre esse tema conferir Cerqueira Filho (1982).

⁴ Uma reflexão relevante sobre esse tema é feito por Silva (2010).

cráticas de gestão pública urbana, há os que não propõem porque não têm dimensão da cidade como direito, mas há aqueles que postulam a garantia do direito social como condição à concretização de outra urbanidade, outra cidade.

É no contexto da postulação desse último grupo de sujeitos que se enquadra o paradigma cidade sustentável⁵. Relaciona-se com a busca de organização do ambiente urbano de modo a contemplar, num mesmo movimento, a preservação do ambiente natural e a qualidade de vida da população. Sua proposta é restaurar o metabolismo constituído da relação visceral entre o homem e a natureza que, como advoga Boff (1999), deveria ser de coexistência e interexistência.

A tensão desse paradigma se estabelece quando permite questionar a gestão pública, portanto, o Estado, e mesmo a possibilidade de concretização do ideário proposto, em cidades onde a intensa desigualdade social resulta, de acordo com Vainer (2013), em processos de favelização, segregação do espaço urbano, informalidade, serviços públicos precários ou inexistentes, deterioração do ambiente natural, violência urbana e transporte público precário e de valor elevado.

Buscando refletir sobre essa convivência contraditória entre a ação governamental e o campo de tensões envolvido na relação vida urbana e saneamento ambiental, o presente artigo apresenta-se organizado em dois momentos. No primeiro, são demarcados elementos teórico-conceituais que possibilitam descortinar interfaces entre o saneamento ambiental, a tendência de sua mercantilização, distribuição de direitos e política social. No segundo, sem qualquer pretensão de elaborar estudo comparativo, são tomadas, como ilustração, duas cidades, Rio de Janeiro e São Luís, para recompor historicamente a questão do saneamento ambiental e compreender/afirmar sua necessária condição de objeto de política social na particularidade brasileira.

Apesar de suas especificidades, em relação à temática assumida como referência, as duas cidades guardam afinidades importantes para a análise: cidades litorâneas herdadas do período colonial, que expõem dinâmicas de crescimento acompanhadas de inexorável periferização, e nas quais se verifica, como marco inicial da intervenção governamental, a mesma tentativa, dentre outras estratégias, de gerir os sistemas de saneamento como resposta a situações epidêmicas.

2 Saneamento ambiental: interfaces entre política social e infraestrutura urbana

Na contemporaneidade, nos países do centro capitalista, as cidades, em quase sua totalidade, foram saneadas justificando-se o rompimento da relação direta entre saneamento ambiental e saúde pública. O saneamento passou a ser considerado, assim, prioritariamente, componente de infraestrutura urbana. Em países da periferia capitalista, por outro lado, a ausência ou deficiência do saneamento continua demandando sua vinculação ao campo do que se denomina segunda geração de direitos, portanto, tratada como medida de política social.

⁵ Sobre esse tema conferir, dentre outros autores, Santana e Sousa (2012).

Alguns autores (LAFER, 1991; RAMALHO NETO, 2010) tratam a questão dos direitos humanos no contexto da tensionada teoria da geração de direitos: os de primeira geração (civis e políticos), compatíveis com a lógica do liberalismo clássico, supõem a limitação dos poderes do Estado para permitir o exercício da liberdade de indivíduos e grupos. Os de segunda geração se adequam ao movimento de reciclagem do liberalismo materializado no chamado Estado de Bem-Estar Social (direitos sociais). Este grupo exige a ampliação dos poderes do Estado mediante a prestação de serviços no contexto das chamadas políticas sociais (políticas de saúde, saneamento, entre outras). As terceira e quarta gerações são direitos resultantes de exigências de preservação da humanidade, do planeta, da vida, portanto, seus titulares são grupos humanos como a família, o povo, a nação, a humanidade.

A questão ambiental começa a se ampliar na década de 1970 e se constitui hoje em espaço de debate⁶ e disputa, tanto em razão do impacto no processo da produção e consumo sobre o ambiente natural e construído, como sobre a saúde humana. Nesse sentido, o conceito de saneamento ambiental, passa a abranger saneamento básico e aspectos relacionados à poluição do ar, da água, entre outros.

Fonseca e Fagnani (2013) recordam que, no âmbito da mudança do padrão de regulação do capitalismo⁷, o Banco Mundial elaborou o *modelo dos três pilares* para adequação dos Estados-Nação a esse novo momento: o Estado passou a ser responsável pelo tratamento da pobreza, pilar inferior, enquanto ao mercado caberia agir nos pilares intermediários e superiores. Nesse sentido, iniciou-se processo acelerado de privatização em setores como saúde, previdência, saneamento e transporte público. Como lembram os autores em pauta, esse pano de fundo permite compreender o retrocesso dos direitos trabalhistas, da previdência social e o abandono da reforma agrária. Ao mesmo tempo, “[...] o avanço da mercantilização das políticas sociais (educação, saúde, saneamento, transporte público) e a ausência de políticas de transporte público, habitação popular e saneamento, entre outros” (FONSECA; FAGNANI, 2013, p. 14).

Esse avanço da mercantilização, em pleno curso na contemporaneidade, rebate no campo do saneamento ambiental que, desviando seu foco de atenção de questões afetas à saúde pública e ao direito à cidade, passa a ser encarado como um serviço, fundamentalmente, submetido às leis do mercado.

Assim, sem perder de vista as determinações próprias à produção da cidade (LEFEBVRE, 1974, 1999; HARVEY, 2004), a demarcação de relações entre vida urbana, saneamento ambiental e política social exige a compreensão de que o capitalismo contemporâneo não vivencia duas crises apartadas: uma ambiental e outra social, mas uma única e complexa crise socioambiental. Tal crise desnuda o drama da política que se concretiza previda pelas exigên-

⁶ Conferir, entre outros, a presença incisiva da Igreja Católica através da Encíclica *Laudato Si*, (PAPA FRANCISCO, 2015).

⁷ Há de recordar que o modo de produção capitalista tem como características centrais crises cíclicas e mudanças, consequentes, na sua forma de regulação. No atual contexto histórico, predomina um modelo de regulação que tem como fulcro a prevalência do capital especulativo e parasitário o qual se expressa, do ponto de vista da gestão pública, em políticas de austeridade. Nesse movimento, as políticas públicas de corte social são colocadas em uma trajetória de regressão gerando implicações econômicas, sociais e ambientais negativas. Há uma extensa bibliografia que reflete sobre esse tema, no contexto da qual pode-se destacar Chenais (2014) e, Nakatani e Gomes (2014).

cias do crescimento em curto prazo, focalizado nos resultados imediatos e no consumismo que tende a coexistir, contraditoriamente, com os ideários *ciudades sustentáveis* e o direito à cidade para todos. Também manifesta essa crise os obstáculos postos no sentido de restaurar a fratura metabólica ocorrida no curso do desenvolvimento capitalista⁸. São determinantes que constituem a base sobre a qual os governantes gerenciam a questão socioambiental urbana, portanto se embatem, expõem inércias, possibilidades e impossibilidades no sentido da conformação do saneamento ambiental como política social.

3 A cambiante trajetória do saneamento ambiental como política social: expressões pertinentes às cidades do rio de janeiro e são luís

Tendo por horizonte a linha contínua que interliga as formas que o capitalismo assumiu no Brasil, as realidades concretas das cidades do Rio de Janeiro e São Luís e o tempo se movimentando do passado para o presente, baliza-se a seguir três conjunturas. Estas, a nosso juízo, abrigam alterações nos modos de realização do saneamento ambiental indicativas da sua oscilante trajetória como política social, dando-se ênfase às predominantes na contemporaneidade.

3.1 Intervenção republicana na produção do espaço urbano: a marca do higienismo

Apropriando-se e originando expressões particulares do suporte ideológico-político e científico em voga em parte da Europa, surgiu no Brasil, entre o final do século XIX e início do século XX, o movimento higienista articulado a um projeto médico de cariz sanitaria, que vigorou até a década de 1960. Como advoga Luz (1982), as propostas desse movimento assumiam tons assistencialistas e sanitaria mediante a prescrição de regras morais de bem-viver e de controle sobre a conduta pessoal e social, principalmente, de trabalhadores empobrecidos moradores de favelas e cortiços.

Trata-se de cenário que propiciou protestos e revoltas sociais, no Rio de Janeiro, Capital da República, no ano de 1902. Uma das grandes novas foi a mudança de posicionamento do Estado quanto aos problemas sanitários e obras de infraestrutura da cidade. De fato, as ações do presidente Rodrigues Alves, do prefeito Pereira Passos e do sanitaria Oswaldo Cruz integram um rol de estratégias inéditas quanto ao ordenamento urbano no Brasil.

Sob um fervilhante movimento científico de controle de doenças, parte do Centro Antigo do Rio de Janeiro, foi destruída para a abertura de avenidas e edificações verticalizadas. Desenvolavam-se objetivos estratégicos: higienizar, recuperar e embelezar uma cidade avaliada como feia, doentia, epidêmica, cuja infraestrutura, diante do crescimento demográfico e das funções comerciais, financeiras, administrativas e culturais a serem por ela desempenhadas, se apresentava precária, deficiente, não moderna.

A administração de Pereira Passos, considerado por Benchimol (1992) o *Hausmann dos trópicos*, compôs um período marcado por confrontos resultantes da imposição de medidas

⁸ Sobre essa questão consultar Mészáros (1989, 2013) para quem o capitalismo é absolutamente dissipador, e tem de continuar a sê-lo em proporções sempre crescentes. Conferir também sobre o tema em Ezra (2012) e Freitas, Nélsis e Nunes (2012).

discricionárias. Tratava-se, da intensificação da urbanização que, carregada de contradições, fazia aparecer mais claramente, na cidade do Rio de Janeiro, relações contraditórias entre o poder ordenador da gestão pública, a alocação desigual dos serviços de infraestrutura urbana, destacadamente os de saneamento, e os modos de morar e viver das classes subalternas.

Por sua vez, em São Luís, apesar da intensa atividade comercial-portuária na área da Praia Grande⁹, do funcionamento de fábricas têxteis e de investimentos em infraestrutura, a precariedade urbana tinha cabal visibilidade: recolhimento de lixo, calçamento e iluminação pública (bicos de gás) estavam restritas a poucas ruas, surtos de varíola e febre amarela eram recorrentes, as fontes de água não respondiam às necessidades da população. Tal realidade exigia intervenção do Estado que respondia, dentre outras ações, através do controle das condições sanitárias das habitações e da cidade.

No ano de 1902, o relatório Saneamento das Cidades e sua aplicação à Capital do Maranhão, apresentado pelo governo estadual, é citado por Palhano (1988) como um instrumento que abordava, pela primeira vez, de forma técnica os problemas da produção e gestão dos serviços públicos urbanos em São Luís¹⁰. Por sua vez, ainda segundo o autor, a Lei Estadual nº 358, de 4 de junho de 1904 (MARANHÃO, 1904) reorganizava os serviços de higiene, definindo atribuições para Inspetores Sanitários, Delegados e Subdelegados de Higiene.

Os fragmentos da dinâmica urbana e intervenção estatal, recolhidos nas cidades do Rio de Janeiro e São Luís, relembram que estes se encontram relacionados a uma totalidade: no plano da produção, o esgotamento da economia mercantil escravista com a *formação e expansão do capitalismo competitivo* (Fernandes, 1976); no plano político, o final do Império e os primeiros anos do regime republicano.

Porque a expansão capitalista no Brasil se fez, nitidamente urbana¹¹, a vida nas cidades evidenciava transformações nos modos do Estado intervir na produção do espaço citadino. O *urbanismo saneador e higiênico* conforma um modelo definidor do espaço urbano, prioritariamente, para o capital, e adverso aos trabalhadores pobres no sentido de possibilidades igualitárias de apropriação, uso e usufruto da cidade e sua infraestrutura, notadamente serviços de saneamento¹².

⁹ A Praia Grande compõe o atual Centro Histórico da cidade de São Luís. Possui traçados e edificações com influência da arquitetura portuguesa. Foi grande centro receptor de escravos, polarizador do comércio maranhense, bem como espaço de moradia da aristocracia rural e abrigo das primeiras atividades econômicas do Estado do Maranhão nos séculos XVIII e XIX. Conferir sobre esse tema, dentre outros, em Rodrigues (2008) e Reis (1982).

¹⁰ Segundo Palhano (1988, p. 161-162) o relatório “[...] teria sido o primeiro a chamar a atenção para a importância do disciplinamento do urbano e para o efeito deletério da escassez de serviços infraestruturais para a saúde coletiva. [...] também assumia aquilo que talvez tenha sido o primeiro Plano Diretor da cidade, na perspectiva de pressupor a existência de poder público realmente ordenador do desenvolvimento urbano.”

¹¹ Seguimos a análise de Oliveira (1982, p. 42) que indica: “[...] quando a industrialização começa a ser o motor da expansão capitalista no Brasil, ela tem que ser essencialmente urbana porque não pode apoiar-se em nenhuma pretérita divisão social do trabalho no interior das unidades agrícolas.”

¹² Até a década de 1940 registra-se o incremento de cidades com abastecimento de água, mudança na orientação do uso da tecnologia em sistemas de esgotos e a elaboração, no ano de 1934, do Código das Águas, o primeiro instrumento de controle do uso de recursos hídricos no Brasil, definindo o abastecimento público como prioritário (SOARES; BERNARDES; CORDEIRO, 2002).

3.2 Nacional-desenvolvimentismo e modernização urbana

O crescimento econômico é condição do desenvolvimento e isto exige métodos mais eficientes de planejamento e controle da urbanização.¹³ Eis um dos pressupostos que, a partir da década de 1950, sob a orientação do nacional-desenvolvimentismo¹⁴, adveio a guiar a intervenção do Estado brasileiro nas cidades.

Nessa conjuntura, verificam-se alterações no debate e intervenções no setor de saneamento. Além das estratégias higienistas articuladas às vacinas e ao controle sanitário juntaram-se medidas de planejamento com vistas a favorecer a modernização urbana. Destaca-se a busca de melhorias nas condições de vida das famílias de trabalhadores pobres, através da construção de conjuntos habitacionais populares e a oferta de serviços e equipamentos públicos urbanos, destacadamente, saneamento. Importante recordar que o avanço de disputas fundiárias no campo, migrações para as cidades, crescimento das periferias urbanas, com sua face espoliativa e do viver em risco (KOWARICH, 2009), dentre outros, convergiram para que, a despeito da atuação estatal no campo da habitação popular e saneamento, aumentassem os índices de endemias e epidemias de enfermidades atreladas às precárias condições de habitação.

É nesse cenário que o saneamento básico constitui-se a porta através da qual o Banco Nacional de Habitação (BNH)¹⁵ começou a destinar recursos para o desenvolvimento urbano. Descortina-se o surgimento da forte tendência de privilegiar o saneamento como uma face relevante da infraestrutura urbana. Desse modo, em 1969, o BNH foi autorizado a aplicar recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) em sistemas de abastecimento de água e esgotos e, no ano de 1973, foi criado o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA).

Soares, Bernardes e Cordeiro (2002), ao traçarem a evolução histórica do setor de saneamento no Brasil, destacam, entre as décadas de 1950 e 1970: a) a afirmação das primeiras classificações e parâmetros definidores da qualidade das águas, através de legislações federal e estaduais; b) predomínio da visão de que avanços nas áreas de abastecimento de água e esgotamento sanitário nos países em desenvolvimento redundariam na redução das taxas de mortalidade, embora se encontrassem ausentes dos programas de atenção primária à saúde; c) consolidação do PLANASA; d) inserção da preocupação ambiental na agenda e criação, no ano de 1973, da Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA).

Movimentando-se a partir desse jogo de determinações e referências, no Rio de Janeiro, além da concretização de políticas de habitação e saneamento próprias ao tripé Sistema Financeiro da Habitação (SFH)/BNH/Companhias de Habitação Popular (COHABS), sobres-

¹³ Relembre-se que, nessa conjuntura, a construção de Brasília manifesta a forte crença na racionalidade urbanística na criação ou reforma de cidades.

¹⁴ Segundo Lima [2015], o desenvolvimentismo é uma teoria construída pela Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) com base nas noções de Centro e Periferia e de deterioração dos termos de intercâmbio ou trocas desiguais. Tais teses foram aprofundadas no contexto do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB) por intelectuais progressistas brasileiros que sinalizavam para uma vertente nacionalista do desenvolvimento.

¹⁵ O BNH, criado no Governo dos Militares (1964-1984), foi a principal instituição federal de desenvolvimento urbano da história brasileira. Gerindo o FGTS foi responsável pela formulação e implementação do Sistema Financeiro do Saneamento (SFS) e do SFH, no contexto do qual foram criadas as COHABS.

sai-se, na década de 1960, uma proposição de *reforma urbana* que visava favorecer a reinserção do, então, estado da Guanabara no cenário político e econômico brasileiro. Procurava-se ordenar o desenvolvimento urbano, adaptando a cidade à dinâmica econômica e modernizante, através de estratégias como retirar moradores de locais insalubres, sob a justificativa de controlar a ocupação desordenada, reassentá-los, involuntariamente, em outras áreas e reurbanizar o espaço visando o embelezamento da cidade.

No Maranhão, através da Superintendência de Desenvolvimento do Maranhão (Sudema), do Banco de Desenvolvimento do Maranhão (BDM), destaca-se o papel ativo do Estado na elaboração de planos e criação de órgãos para ordenar os usos do território urbano mediante investimentos em infraestrutura e equipamentos de circulação e transporte relacionados à expansão capitalista¹⁶. Na capital, a política habitacional¹⁷ incluía investimentos em infraestrutura e saneamento, embora restritos a sistemas de abastecimento de água e esgotos.

Em São Luís, entre finais dos anos 1960 e 1990, modos de produção, apropriação, disputas, gestão e usos do espaço, com incidências na vida urbana, se configuraram, sobressaindo-se: a) edificação de pontes, aterros, barragens e terminais ferroviários e marítimos; b) controle da construção de moradias em áreas alagadiças; c) ampliação da ocupação de áreas de terra firme; d) desapropriação de áreas e transferência de populações; e) construção de conjuntos habitacionais com o financiamento do SFH/BNH/COHAB; f) retenção de glebas para fins especulativos; g) ocupações de solos urbanos como modalidade de acesso à moradia; h) a alocação desigual de equipamentos e serviços coletivos urbanos, especialmente, saneamento.

Nesse cenário, o capital começa a operar, de modo mais sistemático, exercendo forte influência no planejamento territorial da cidade¹⁸. A erosão desse planejamento se mostra: à pressão imobiliária pela verticalização, se contrapõe a horizontalização das extensas áreas residenciais periféricas. A vida nessas áreas, principalmente nos seus momentos iniciais, manifesta a exclusão de parte da população urbana, dentre outros direitos sociais, da cobertura de saneamento básico.

3.3 Direito à cidade e ao saneamento: a ênfase no paradigma do desenvolvimento sustentável

A partir da década de 1980, o processo de gestão urbana em nível planetário passa a ter nos paradigmas *desenvolvimento sustentável* e *cidades sustentáveis* alguns dos seus principais

¹⁶ Momento em que, na segunda metade da década de 1960, no bojo do modelo autocrático-burguês de transformação capitalista para o Brasil e em particular para a Amazônia, se inicia, no Maranhão, a etapa de sua modernização conservadora. Numa associação do poder central com elites políticas regionais, o Estado dirigiu-se à implantação de projetos empresariais mediante a concessão de incentivos fiscais e a instalação de condições gerais da produção: infraestruturas, meios de comunicação e transporte. Dá-se a expansão de estradas, ferrovias, energia e a construção do Porto do Itaqui (LOPES *et al.*, 2006).

¹⁷ Recorde-se que a crise da grandiloquência dessa política se define a partir de 1983. Em novembro de 1986, é extinto o BNH. Consultar a respeito, dentre outros, Silva (1989) e Villaça (1986).

¹⁸ O Governo Municipal considerava o Plano Diretor (SÃO LUÍS, 1977, p. 3): “[...] um esforço no sentido de fornecer à cidade e à sua área os elementos básicos para iniciar um processo de planejamento coerente com as perspectivas que ora se lhe apresentam. O espaço geográfico e a população de São Luís receberão, sem dúvida, forte impacto nos próximos anos com o Projeto Carajás e a Siderúrgica de Itaqui.”

fundamentos. O objetivo das propostas baseadas nesses paradigmas é criar condições para que a terra seja capaz de continuar suportando a exploração de seus recursos naturais sem esgotá-los (BOFF, 2009). Apesar da grande controvérsia que esses paradigmas contemplam¹⁹, os países signatários da chamada *Agenda 21*, aprovada pela *Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*, em 1992, comprometeram-se a incorporar, em suas políticas, metas que os colocassem nesse caminho (CIDADES SUSTENTÁVEIS, 2000).

Na esteira desse movimento, no Brasil, instauram-se, na década de 1980, instrumentos legais definidores de ação governamental, como a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) de 1981, além da revisão técnica das legislações relacionadas aos padrões de qualidade das águas. (SANTOS *et al.*, 2013). Mas, só a partir dos anos 1990, balizado pelos preceitos da Constituição Federal Brasileira (CFB) de 1988, que o conceito de desenvolvimento sustentável passa a se refletir diretamente no planejamento das ações de saneamento.

A CFB deu relevância à questão ambiental, em capítulos relacionados à ordem econômica e financeira, enfatizando o impacto ambiental dos produtos e serviços e sua relação com os meios de comunicação e o Sistema Único de Saúde (SUS). Mas é no capítulo VI que a questão da sustentabilidade aparece: “[...] todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, Constituição, 1988, art. 225).

Desenvolvimento sustentável e cidades sustentáveis passam, portanto, nesse contexto, a compor as teses que orientam a organização das cidades no Brasil. E saneamento ambiental, em íntima conexão com outros campos como educação, trabalho, economia, biodiversidade, disponibilidade hídrica, advém a se constituir como elemento fundamental no processo de gestão urbana e do direito a cidade.

O marco regulatório constituído, a partir dos anos 1990, passou a dar ênfase a princípios éticos e sociais defendidos na Carta Magna, como universalização, participação e controle social e, no caso da gestão da questão ambiental, à sustentabilidade das medidas governamentais. Coerentemente com os princípios constitucionais, verificam-se, entre outras, a instituição da Política e do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, Lei 9.433, de 8 de janeiro de 1997 (BRASIL, 1997), com os objetivos de afiançar à atual e às futuras gerações disponibilidade de água com padrão e qualidade adequados; o uso racional dos recursos hídricos, com vistas ao desenvolvimento sustentável; a prevenção e a defesa contra eventos hidrológicos de origem natural ou decorrentes do uso inadequado dos recursos naturais. Tal esforço passou a ter crescente visibilidade nas administrações municipais, materializando-se nos Planos Diretores e outros instrumentos de governo.

Um marco regulatório importante na década de 1980, o PLANASA, entra em colapso, por se mostrar incapaz de atender os desafios postos pela configuração societária marcada pela

¹⁹ Correntes teóricas filiadas ao pensamento crítico entendem que o modo de produção capitalista não comporta um desenvolvimento sustentável. Ao contrário, é insustentável, já que, além de gerar desigualdades sociais, precisa destruir os recursos naturais para reproduzir seu alto nível de produção e consumo. Conferir sobre tema, dentre outros, em Mészáros (1989).

ênfase na modernização e na ampliação da cobertura dos serviços. Os recursos do FGTS que lhe davam suporte financeiro foram direcionados para novos programas distribuídos em dois grupos. O primeiro voltado para atendimento das populações mais pobres: Programa de Saneamento para Núcleos Urbanos (PRONURB); o Pró-Saneamento; o Programa de Ação Social em Saneamento (PASS); o Programa Social de Emergência e Geração de Empregos em Obras de Saneamento (PROSEGE) e o Programa Funasa Saneamento Básico. O segundo grupo direcionado para a modernização e o desenvolvimento institucional dos sistemas de saneamento: Programa de Modernização do Setor de Saneamento (PMSS); Programa Nacional de Combate ao Desperdício de Água (PNCDA); Programa de Financiamento a Concessionários Privados de Serviços de Saneamento (FCPSAN); Programa de Assistência Técnica à Parceria Público - Privada em Saneamento (PROPAR) e o Programa de Pesquisa em Saneamento Básico (PROSAB) (TUROLLA, 2002).

Em relação à forma de gestão pública na área do saneamento ambiental, de acordo com Turolla (2002), pelo fato de a indústria nesse campo ter como principal distinção a apresentação de custos fixos elevados em capital específico, há um dilema entre a eficiência produtiva e a eficiência alocativa, o que desincentiva o investimento na área. Em consequência, o setor de saneamento organiza-se, em boa parte do mundo, sob o formato de gestão pública e local. No caso brasileiro, por outro lado, a experiência do PLANASA, que tinha suporte na centralização em nível estadual e na gestão absoluta do setor público, mostrou-se incapaz de responder aos novos desafios postos pela atual conjuntura internacional: restrições fiscais para realização de investimentos, baixa eficiência e elevadas perdas nos sistemas em operação.

Mais recentemente, o Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB) aprovado em dezembro de 2013 (BRASIL, 2013), afirma-se balizado em dois parâmetros referenciais aprovados no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU, 2000; 2010): a Declaração do Milênio que prevê, entre outras metas conexas ao saneamento básico, a redução em 50%, até 2015, da parcela da população que não tinha acesso à água potável e ao esgotamento sanitário no ano 1990; a Resolução A/RES/64/292, de 28 de julho de 2010, da Assembleia Geral das Nações Unidas, que assevera ser o acesso à água limpa e segura e ao esgotamento sanitário adequado um direito humano, essencial para o pleno gozo da vida e de outros direitos.

Em relação às duas cidades consideradas no presente artigo, pesquisa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010) reitera a permanência de problemas de acesso aos serviços de abastecimento d'água potável, esgotamento sanitário e limpeza urbana. Rio de Janeiro, reafirmando históricas desigualdades regionais no país, expõe dados mais favoráveis, conforme Tabela 1:

Tabela 1: Acesso a serviços urbanos - Rio de Janeiro e São Luís

Cidades	Água	Esgoto	Limpeza urbana
São Luís	76,4%	51,31%	91,16%
Rio de Janeiro	98,4%	93,18%	99,25%

Fonte: Elaborada pelas autoras, conforme dados do IBGE (2010).

Do ponto de vista da gestão, Rio de Janeiro e São Luís buscaram redefinir marcos regulatórios que adequam a gestão urbana aos paradigmas da sustentabilidade e da competição in-

ternacional. Dentre estes, o Plano Diretor do Rio de Janeiro (2011), aprovado pela Lei Complementar nº 111, de 1º de fevereiro de 2011, tem como base, entre outros princípios, o desenvolvimento sustentável e o cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana. Prevê estratégias de implementação de seu conteúdo, através da instituição dos sistemas de planejamento, gestão ambiental, defesa da cidade e controle de uso e ocupação do solo.

Em São Luís, além do Plano Diretor, Lei nº 4.669, de 11 de outubro de 2006 (SÃO LUÍS, 2006), foi elaborado em 2011, o Plano Municipal Integrado de Saneamento Básico de São Luís (PMISB) que guarda analogia com o PLANSAB e busca a melhoria da salubridade ambiental, proteção dos recursos hídricos e promoção da saúde pública. Dentre os principais projetos de interesse para o PMISB está inserido o Programa de Recuperação Ambiental e Melhoria da Qualidade de Vida da Bacia do Bacanga. Financiado pelo Banco Mundial e com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), compreende toda a área ocupada da Bacia do Bacanga, além de parte das áreas das bacias do rio Anil e Itaqui²⁰.

Verificam-se, enfim, que as duas cidades, cada uma ao seu modo, cotejam e associam, nos projetos urbanísticos, o discurso da melhoria da infraestrutura, da sustentabilidade com as práticas de embelezamento e mercantilização dos serviços urbanos difundidas pelas agências multilaterais. Por outro lado, a ausência ou deficiência do saneamento continua demandando a vinculação desse serviço ao campo da saúde pública e do direito à cidade²¹

Os elementos expostos nesse item indicam, por conseguinte, que tanto no Rio de Janeiro como em São Luís, o saneamento ambiental passa a ser pensado como medida de política social em razão de condições históricas particulares. Entre estas, destacam-se o reflexo da falta de saneamento como problema na vida das pessoas e comunidades, a consciência/ mobilização em torno da questão, além da constituição, no país, do novo marco legal- institucional referido ao tema.

5 Conclusão

A reflexão empreendida neste artigo procura relacionar dois elementos fundantes da sociedade capitalista contemporânea: a questão ambiental e a questão social expressa em única e complexa crise socioambiental.

Desse modo, a abordagem do desenvolvimento do saneamento ambiental na sua interface com a gestão pública e as características do urbano no Brasil, num dado arco temporal, possibilita o argumento de que a tensão que as formas históricas de intervenção no ambiente físico das cidades geravam nos séculos XIX e XX no país, continua nos dias atuais. De um lado, acompanhando a ideia de prevenção da saúde da população e seu reflexo sobre a eco-

²⁰ São Luís, capital do Maranhão, com população em 1 014 837 (IBGE, 2010), é uma ilha e o município mais populoso do Estado do Maranhão. Foi, em 1997, declarada patrimônio histórico da humanidade pela Unesco por congregar grande aglomerado de casas com arquitetura portuguesa. O Centro Histórico da capital maranhense reúne mais de 3.500 prédios tombados pelo Patrimônio Nacional desde a década de 1950 (IPHAN, 2014). Limita-se com as cidades de Raposa, São José de Ribamar, Paço do Lumiar e com o Oceano Atlântico. Os rios Tibiri, Paciência, Maracanã, Calhau, Pimenta, Coqueiro e Cachorros, juntamente com o Anil (12,63km) e o Bacanga (233,84km) são parte da hidrografia da cidade.

²¹ Como lembra Silva (2010, p. 234), “[...] as expressões empíricas do aprisionamento da sustentabilidade a uma questão técnica manifestam-se tanto em sua dimensão ambiental quanto social.”

nomia do país, uma vez que o tratamento de enfermidades implica em gastos que podem, em tese, ser reduzidos mediante o acesso à água potável, o processo de coleta de resíduos sólidos, os cuidados higiênicos. De outro lado, no contexto da necessidade de construção de cidades sustentáveis, elemento fundamental da agenda mundial relacionada à preservação do planeta. Inclui o combate aos efeitos deletérios da urbanização sobre ecossistemas e geossistemas e se dissemina no país tensionado pelas ondas expansivas que conformam as exigências da *sociedade de consumo*.

Esses dois paradigmas constituídos pela necessidade de responder demandas em prol da conservação da saúde coletiva e da *sustentabilidade* e pelo imperativo de responder aos padrões *insustentáveis* de produção, consumo e convivência relacionados à forma mercadoria internacionalizada impactam, de forma decisiva, o processo de gestão pública das cidades brasileiras no que diz respeito à questão do saneamento básico.

De fato, a partir da CFB de 1988, as administrações municipais passaram a incluir em suas agendas a defesa da tese da sustentabilidade aliada ao movimento em prol da descentralização e da participação social. Tal movimento materializou-se em Planos Diretores, nas políticas públicas e em outros instrumentos de regulação. No sentido dado pelos documentos que balizam a administração pública, portanto, a relação entre inserção competitiva da cidade no *mundo globalizado*, urbanização e proteção ambiental (proteção da flora, da fauna, da biodiversidade, mares, de rios e córregos) passou a ser mediada pela ideia de sustentabilidade. Todavia, mesmo defendendo o princípio da sustentabilidade, a gestão pública permanece a deparar-se com a incapacidade real de frear os efeitos deletérios da urbanização sobre o meio ambiente natural e construído.

Nesse horizonte, as progressivas relações entre a ausência ou precariedade do saneamento e a degradação ambiental do território no qual se assenta a vida urbana em cidades brasileiras, a exemplo do Rio de Janeiro e São Luís, continuam a desafiar as contribuições dos debates acadêmicos e políticos, a retórica das leis e os contornos da gestão pública e a demandar seu tratamento no âmbito da política social.

Há, portanto, de ser continuado o esforço no sentido de atualizar a reflexão e experiências concretas, que exercitando sua potência crítica em face dos conflitos entre interesses econômicos, necessidade social de moradia e gerenciamento ambiental, entre vida social e meio-ambiente, entre território e cidade, consiga compreender as tessituras da cidade que vai se perfilando no Brasil contemporâneo, assim como intervir nas dinâmicas que vêm alargando a escala, o grau de complexidade e inflexões recentes das relações entre saneamento ambiental, política social e gestão pública.

Referências

BENCHIMOL, J. L. **Pereira Passos**: um Haussmann tropical - a renovação urbana da cidade do Rio de Janeiro no início do século XX. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura, 1992.

BOFF, L. **A arte de cuidar**. Petrópolis: Vozes, 1999.

BOFF, L. **A opção terra**. Rio de Janeiro: Record, 2009.

BRASIL. Ministérios das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. **Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB)**. Brasília (DF), 2013.

BRASIL. Presidência da República. Lei 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. **Diário Oficial da União**, Brasília (DF), 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9433.htm>. Acesso em: 11 jun. 2015.

BRASIL. Senado Federal. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília (DF): 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 11 jun. 2015.

CERQUEIRA FILHO, G. **A questão social no Brasil: crítica do discurso político**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

CHESNAIS, F. The Historical Setting and Original Traits of the world crisis. **Revista Políticas Públicas**, São Luis, n. esp., p. 23-32, jul. 2014.

CIDADES SUSTENTÁVEIS: subsídios à elaboração da Agenda 21 brasileira. Brasília (DF): Ministério do Meio Ambiente; Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis; Consórcio Parceria 21, 2000.

EZRA, P. **Ecologia e marxismo. Palavra Operária**: 8 jun. 2012. Disponível em: <<http://www.ler-qi.org/TIPNIS-Ecologia-e-Marxismo>>. Acesso em: 2 fev. 2014.

FERNANDES, F. **Sociologia numa era de revolução social**. Rio de Janeiro: Zahar., 1976.

FONSECA, A., FAGNANI, E. (Orgs.) **Políticas sociais, desenvolvimento e cidadania**. v. 1. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013. p. 99-143. <http://www.fundacaoperseu.org.br/francesco_20150524_enciclica-laudato-si.html>. Acesso em: 10 jul. 2015.

FREITAS, R. C. M, NÉLSIS, C. M., NUNES, L. S. A crítica marxista ao desenvolvimento (in)sustentável. **Revista Katálisis**, Florianópolis, v. 15, n. 1, p. 41-51, jan./jun. 2012.

HARVEY, D. **Espaços de esperança**. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

IBGE. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010>>. Acesso em: 10 jan. 2015. Brasília (DF): IBGE, 2010.

IPHAN. **São Luís (MA)**. Brasília (DF), [c2014]. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/agina/detalhes/346>>. Acesso em: 10 jan. 2016.

KOSIK, K. **Dialética do concreto**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

KOWARICK, L. **Viver em risco**: sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil. São Paulo: 34, 2009.

LAFER, C. **A reconstrução dos direitos humanos**: um diálogo com o pensamento de Hannan Arendt. São Paulo: Companhia das Letras, 1991.

LEFEBVRE, H. **A cidade do capital**. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 1999.

LEFEBVRE, H. **La production de l' espace**. Paris: Anthopos, 1974.

LIMA, M. C. **Getúlio Vargas e o Estado Nacional Desenvolvimentista**. Recife : Fundação Joaquim Nabuco, [2015]. Disponível em:
<http://www.fundaj.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1982%3Agetulio-vargas-e-o-estado-nacional-desenvolvimentista-&catid=58&Itemid=414>. Acesso em: 10 nov. 2014.

LOPES, J. B. *et al.* **Transformações contemporâneas e o sistema de controle social nas relações campo e cidade**: trabalho, luta social e prática do Serviço Social no Maranhão. São Luís: UFMA/DESES, 2006. Projeto de Pesquisa.

LUZ, M. T. **Medicina e ordem política brasileira**: políticas e instituições de saúde (1850-1930). Rio de Janeiro: Edições Graal, 1982.

MARANHÃO (Estado). Lei 358, de 4 de junho de 1904. Regulamentação do Serviço Sanitário. São Luís, 1904. (Disponível no Arquivo Público do Maranhão).

MARICATO, E; RIBEIRO, L. C. Q.; BARAT, J. Infraestrutura econômica, social e urbana. In: Cardoso, J. C., Jr.; Siqueira, C. H. R. de. (Orgs.). **Complexidade e desenvolvimento**. Brasília (DF): IPEA, 2011. P. 131-154. (Diálogos para o desenvolvimento, v. 3).

MÉSZÁROS, I. A barbárie no horizonte. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 17 nov. 2013. Ilustríssima. Entrevista concedida a Eleonora de Lucena. Disponível em:
<<http://www.ihu.unisinos.br/noticias/525788-a-barbarie-no-horizonte>>. Acesso em: 11 fev. 2014.

MÉSZÁROS, I. **Produção destrutiva e Estado capitalista**. Tradução de Georg Toscheff. São Paulo: Ensaio, 1989.

NAKATANI, P., GOMES, H. A natureza e contradições da crise capitalista. **Revista Políticas Públicas**, São Luís, n. esp., p. 71-83, jul. 2014.

OLIVEIRA, F. (1982, junho-setembro). O estado e o urbano no Brasil. **Espaço & Debates**, São Paulo, n. 6, p. 36-54, jun./set. 1982.

ONU. **Declaração do Milênio**. Nova Iorque: Assembleia Geral, 2000.

ONU. **Resolução A/RES/64/292, de 28 de julho de 2010**. Nova Iorque: Assembleia Geral.

PALHANO, R. N. **Coisa pública**: serviços públicos e cidadania na Primeira República. São Luís: IPES, 1988.

PAPA FRANCISCUS (2015). **Carta Encíclica Laudato Si**: sobre o cuidado da casa comum. Roma: Libreria Editrice Vaticana, 24 maio 2015. Disponível em:
<<http://w2.vatican.va/content/francesco/pt/encyclicals/documents/papa->

RAMALHO NETO, A. M. Neoliberalismo: o declínio do direito. In: Rúbio, D. S. *et al.* (Orgs). **Direitos humanos e globalização**: fundamentos e possibilidades desde a teoria crítica. 2. ed. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2010.

REIS, J. R. S. **Feira da Praia Grande**. São Luís: Augusta, 1982.

RIO DE JANEIRO (Município). Lei complementar n. 111, de 1 de fevereiro de 2011. Dispõe sobre a Política Urbana e Ambiental do Município, institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro e dá outras providências. **Diário da Câmara Municipal**, Rio de Janeiro, p. 6-51, 3 fev. 2011. Disponível em:
<<http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/a99e317a9cfec383032568620071f5d2/cdd6a33fa14df524832578300076df48?OpenDocument>>. Acesso em: 5 fev. 2014.

RODRIGUES, W. N. L. O mercado da Praia Grande na contemporaneidade. *Revista Cambiassu*, São Luís, v. 17, n. 4, p. 174-189, jan./dez.2008. Disponível em:
<http://www.cambiassu.ufma.br/cambi_2008/wanderson.pdf>. Acesso em: 20 out. 2015.

SANTANA, R. N., SOUSA, S. M. P. S. Gestão pública e racionalidade administrativa: critérios e limites do processo de gestão das cidades no Brasil. **Argumentum**, Vitória, v. 4, n. 2, p. 188-207, 2012. Disponível em:
<<http://periodicos.ufes.br/argumentum/article/view/3076/3611>>. Acesso em: 20 jun. 2015 .

SANTOS, A. M. M. *et al.* Educação ambiental crítica e políticas públicas: experiências de uma práxis socioambiental. In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS. 6., 2013, São Luís. **Anais...** São Luís, UFMA 2013. v. 1.

SÃO LUÍS (Município). Lei n. 4.669, de 11 de outubro de 2006. Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de São Luís e dá outras providências. Disponível em:
<<http://www.gepfs.ufma.br/legurb/LEI%204669.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2014.
SÃO LUÍS (Prefeitura). Plano Diretor de São Luís. São Luís, 1977.

SILVA, M. O. DA S. e. **Política habitacional brasileira**: verso e reverso. São Paulo: Cortez, 1989.

SILVA, M. G. **Questão ambiental e desenvolvimento sustentável**: um desafio ético-político ao Serviço Social. São Paulo: Cortez, 2010.

SOARES, S. R. A. *et al.* Relações entre saneamento, saúde pública e meio ambiente: elementos para formulação de um modelo de planejamento em saneamento. *Caderno de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 6, p. 1713-1724, nov./dez. 2002.

TELLES, V. DA S. **A cidade nas fronteiras do legal e ilegal**. Belo Horizonte: Argumentvn, 2010.

TUROLLA, F. A. **Política de saneamento básico**: avanços recentes e opções futuras de políticas públicas. Brasília (DF): IPEA, 2002. (Textos para Discussão, n. 992). p. 7-26.

VAINER, C. Quando a cidade vai às ruas. In: **CIDADES REBELDES**: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo; Carta Maior, 2013.

VILLAÇA, F. **Habitação**. Rio de Janeiro: Global, 1986.