

<b>Título do capítulo</b>	CAPÍTULO 4 <b>HASTA LA ÚLTIMA GOTA: COMPLEJIDAD HIDROSOCIAL Y ECOLOGÍA POLÍTICA DEL AGUA EN LA BAJADA FLUMINENSE (RIO DE JANEIRO, BRASIL)</b>
<b>Autor(es)</b>	Maria Angélica Maciel Costa Antônio Augusto Rossotto Ioris
<b>DOI</b>	DOI: <a href="http://dx.doi.org/10.38116/9786556350486cap4">http://dx.doi.org/10.38116/9786556350486cap4</a>

<b>Título do livro</b>	<b>El Derecho al agua como política pública en América Latina: una exploración teórica</b>
<b>Organizadores(as)</b>	José Esteban Castro Léo Heller Maria da Piedade Morais Alex Ricardo Caldera Ortega
<b>Volume</b>	1
<b>Série</b>	-
<b>Cidade</b>	Rio de Janeiro
<b>Editora</b>	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
<b>Ano</b>	2023
<b>Edição</b>	1a
<b>ISBN</b>	9786556350486
<b>DOI</b>	DOI: <a href="http://dx.doi.org/10.38116/9786556350486">http://dx.doi.org/10.38116/9786556350486</a>

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2023

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesso: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

## HASTA LA ÚLTIMA GOTA: COMPLEJIDAD HIDROSOCIAL Y ECOLOGÍA POLÍTICA DEL AGUA EN LA BAJADA FLUMINENSE (RIO DE JANEIRO, BRASIL)<sup>1</sup>

Maria Angélica Maciel Costa<sup>2</sup>  
Antônio Augusto Rosotto Ioris<sup>3</sup>



### RESUMEN

Las fallas de la gestión de recursos hídricos en la Bajada Fluminense han representado una constante fuente de problemas para los habitantes locales, principalmente en forma de inundaciones, contaminación y servicios públicos deficientes. Históricamente, tal situación ha suscitado diversas iniciativas gubernamentales, sin que se haya avanzado de manera significativa en la resolución de los problemas. La problemática del agua es parte de un legado histórico y político de discriminación, abandono y explotación que se refleja en la construcción, simbólica y material, de un espacio marginalizado y de persistente marginalización. El agua sirve, en este trabajo, como punto de entrada para discutir cuestiones de inserción social, eficacia de políticas públicas y compromisos gubernamentales.

### 1 INTRODUCCIÓN

La provisión y el mantenimiento de servicios públicos de agua representan uno de los grandes obstáculos para la democratización del espacio urbano en Brasil y en América Latina, especialmente en las áreas periféricas de las grandes regiones metropolitanas. Más que meras cuestiones técnicas y administrativas, la gestión de agua ha sido parte integral de la reproducción de desigualdades sociales y asimetrías políticas profundas. Ubicación, uso y conservación de agua son elementos centrales de lo que Lefebvre (1970) denominó problemática *urbana*, la cual no sólo se volvió francamente globalizada, sino que se convirtió tal vez en uno de los principales factores de cambio histórico en el mundo contemporáneo. Desigualdad en términos de distribución y calidad del agua servida a diferentes grupos y localidades, así como

1. Investigación realizada en el ámbito del laboratorio Estado, Trabajo, Territorio y Naturaleza (Ettern), en el Insitute de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional de la Universidade Federal do Rio de Janeiro (Ippur/UFRJ).

2. Profesora de la Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). *E-mail*: <mangelicamc@hotmail.com>.

3. Profesor de la Universidad de Cardiff. *E-mail*: <iorisa@cardiff.ac.uk>.

diferencias de exposición a los riesgos asociados a la contaminación de los cuerpos hídricos, son situaciones comunes en la vida urbana de los países latinoamericanos.

Con el propósito de investigar la problemática periurbana de los recursos hídricos, este capítulo – basado en una investigación cualitativa conducida en los años de 2008 y 2009, con desdoblamientos y actualizaciones en 2010 y 2011 – discute las deficiencias de infraestructura y fallas operacionales de los servicios de agua en la zona oeste de la región metropolitana (RM) de Rio de Janeiro, las cuales ilustran la centralidad política de la gestión urbana de recursos hídricos. La Bajada Fluminense,<sup>4</sup> una región formada por municipios localizados en la RM de Rio de Janeiro (figura 1), constituye un claro ejemplo de inserción del agua en procesos de control político y circulación de capital mediados por disputas ambientales.

En la Bajada Fluminense, millares de personas conviven diariamente con servicios precarios de agua y drenaje – provisto por la Compañía Estatal de Agua y Drenaje (Companhia Estadual de Águas e Esgotos – Cedae), y por las respectivas administraciones municipales –, además de pavimentación deficiente o inexistente. Según datos del IBGE (2004), 22% de los domicilios no tienen acceso a la red general de agua y 44% no tienen conexión con la red de drenaje, cuentan apenas con fosas sépticas o con drenaje a cielo abierto. Entre los domicilios con recolección de drenaje, existen problemas con la regularidad y calidad de los servicios. Pese al hecho de que los problemas de saneamiento en la Bajada son sobradamente conocidos (como demuestran diversos informes técnicos y tesis académicas), el contexto local atrajo nuevamente visibilidad y atención de la prensa en función del anuncio de notables inversiones públicas en innumerables obras del Programa de Aceleración del Crecimiento<sup>5</sup> (PAC), principalmente del Proyecto Iguazú, bajo la responsabilidad del Instituto Estatal del Ambiente (Instituto Estadual do Ambiente – Inea). Debido a tales iniciativas, esa cuenca hidrográfica fue seleccionada como estudio de caso para el presente capítulo. La iniciativa de realizar inversiones públicas en las principales cuencas hidrográficas, por medio de proyectos y subproyectos del PAC, posiciona la Bajada Fluminense en el centro del debate sobre la reforma del sector de saneamiento y sobre gestión de recursos hídricos en general. El estudio de caso sobre la complejidad sionatural

---

4. Normalmente, son considerados municipios de la Bajada Fluminense: Queimados, Japeri, Nova Iguaçu, Duque de Caxias, São João de Meriti, Mesquita, Nilópolis y Belfort Roxo. Según datos de la investigación municipal del Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), la población total es de 3.737.083 habitantes (IBGE, 2008). Con todo, es notorio resaltar que hay una cierta “fluidez” en la delimitación de este territorio, cuyos contornos se modifican de acuerdo con intereses políticos o sociales.

5. Además de inversiones del PAC en saneamiento y urbanización de favelas, destacan otras iniciativas en la RM de Rio de Janeiro tales como el Complejo Petroquímico de Rio de Janeiro (Comperj), que será construido en un área de 45 millones de metros cuadrados localizada en el municipio de Itaboraí y el Arco Metropolitano de Rio de Janeiro, que integrará la Bajada Fluminense al puerto de Itaguaí. Aunque este no sea el foco de la investigación, tanto el Comperj como el Arco Metropolitano tendrán significativas repercusiones en términos de demanda por agua, producción de residuos y alteración de uso de suelo en la región.

de la Bajada Fluminense sirve para demostrar la importancia de notar la creciente politización de los recursos hídricos y las continuas distorsiones en la formulación de políticas públicas.

## 2 UN ABORDAJE POLÍTICO-ECOLÓGICO

Como contribución al debate sobre gestión de recursos hídricos en América Latina – especialmente en el contexto de la iniciativa Waterlat – se considera que existe una significativa demanda de estudios de ecología política con énfasis en la justicia ambiental. La importancia de la noción de justicia ambiental surge de la constatación de que la creciente escasez de recursos hídricos y la desestabilización de los ecosistemas afectan de modo desigual, y muchas veces injusto, a diferentes grupos sociales o áreas geográficas. La relación entre sociedad y naturaleza refleja, en mayor o menor grado, asimetrías políticas, sociales y económicas, las cuales son específicas de un determinado momento histórico y de una dada configuración espacial (tanto en el ámbito local y regional como entre países y continentes, por ejemplo, en el caso del efecto invernadero).

Así, no es difícil notar que las múltiples formas de exposición a los riesgos ambientales acontecen, predominantemente, donde viven las poblaciones de menor renta, comunidades negras y grupos indígenas. Generalmente la capacidad de individuos o grupos para protegerse de los riesgos ambientales está asociada al nivel de renta que posibilita el acceso a las técnicas de ingeniería con casas mejor construidas, áreas residenciales más provistas de áreas verdes y mejor atendidas por el sector público. En estos términos, “la desigualdad ambiental es, sin duda, una de las principales expresiones de la desigualdad social que marca nuestra historia” (Achselrad, 2004). Conviene agregar que es en el contexto de injusticia ambiental y el activismo de los agentes “receptores” de la amenaza, que surgen los movimientos y la discusión por justicia ambiental,<sup>6</sup> clamando por políticas públicas capaces de impedir que también en el medio ambiente impere la desigualdad social y racial (Achselrad, 2004). Otro punto fundamental en esta discusión se refiere a la legislación ambiental, que no ha beneficiado a todos los grupos de la sociedad de forma igualitaria, ocasionando una desproporcionalidad en cuanto a la exposición de toxinas industriales en los lugares de trabajo y de

---

6. Vainer (1993), por ejemplo, indaga acerca de grandes emprendimientos hidroeléctricos como causantes de profundas alteraciones en los medios y modos de vida de las poblaciones en las áreas donde se implantan, y las victorias y retrocesos alcanzados por el Movimiento de los Afectados por la Presa a lo largo de su trayectoria de lucha por justicia socioambiental. Otros episodios son relatados en el sitio de internet de la Red Brasileña de Justicia Ambiental, disponible en: <<http://www.justicaambiental.org.br>>.

vivienda y una fuerte correlación entre indicadores de pobreza y de enfermedades ligadas a la contaminación.<sup>7</sup>

Por ello, se entiende que exista todavía una carencia de análisis que permitan comprender cómo la desigualdad de poder influye en el origen y la multiplicación de los impactos ambientales. Derivado de este vacío analítico, prevalecen construcciones ideológicas que postulan la neutralidad política de los problemas de conservación del medio ambiente, los cuales, en consecuencia, requerirían respuestas de cuño meramente técnico-regulatorio, pero raramente asociadas a mecanismos redistributivos, participativos y compensatorios. Los abordajes convencionales siguen enfatizando los aspectos tecnológicos, legislativos y de comportamiento relacionados con una mejor gestión de recursos hídricos, sin establecer una relación directa con la construcción de una ciudadanía más justa o con la consolidación de estrategias más inclusivas y democráticas.

En contrapartida a este abordaje convencional, la *ecología política* emergió en los años de 1960, y ganó impulso a partir de la década de 1970, como un nuevo campo de investigación. En esta perspectiva, el foco está en las interacciones que las sociedades humanas mantienen con sus respectivos ambientes biofísicos y en las relaciones estructurales de poder entre estas. Tal corriente es fruto de un diálogo intenso entre las disciplinas de la biología, la antropología, la geografía, la historia, ciencia política y otras, creando un espacio transdisciplinario propio dentro de las ciencias naturales y sociales (Little, 2006). Al adoptarse esta perspectiva, se teorizará sobre los procesos de urbanización y políticas de desarrollo adoptados en cuanto proceso político ecológico, teniendo al agua como punto de partida para una discusión que abarca otras cuestiones – yendo más allá de la visión tradicional de *gestión de aguas*, generalmente tecnicista y tratada de forma exclusiva por hidrólogos, ingenieros y geólogos.

La gestión de aguas en la Bajada Fluminense será designada, en este capítulo, como un campo de fuerzas, en el sentido propuesto por Bourdieu (2007), que lo denomina el espacio social donde ocurre una disputa por poder entre los actores en torno a intereses específicos que caracterizan el área en cuestión. La citada relación de fuerza es establecida a partir de volúmenes diferenciados de “capital”,<sup>8</sup> en el que la acumulación de estos – sea el capital material, cultural,

---

7. Bullard (2004) presenta el concepto de *colonialismo tóxico* para designar la práctica convencional (y legitimada por organismos internacionales, como el Banco Mundial) de los países industrializados de tener como objetivo a las comunidades no blancas, pobres, del tercer mundo, para en ellas desechar su basura e introducir tecnologías de riesgo.

8. Para Bourdieu (2007), la estructura del espacio social está determinada por la distribución de los varios tipos de capitales (poderes), así como de las propiedades que están activas al interior del objeto a estudiar. Estos poderes son determinados en su expresión fundamental por el capital económico, o capital cultural, o capital social (conjunto agregado de relaciones que los agentes o grupos desarrollan y acceden para conquistar o reproducir posiciones en el espacio social) y el capital simbólico (las formas que toman los diferentes tipos de capital apropiados de relevancia y reconocidos como legítimos en los campos específicos).

simbólico o social – proporcionará a su detentor cierta “ventaja” para ganar en los embates que ahí se traban. Esto porque aquellos que ocupan posiciones dominantes en el espacio social, también están en posición privilegiada en el campo de las representaciones e ideas (Acselrad, Mello y Bezerra, 2009). Trayendo la discusión hacia lo urbano, se percibe que “el futuro de las ciudades dependerá, en gran parte, de los conceptos constituyentes del proyecto de futuro de los agentes relevantes en la producción del espacio urbano” (Acselrad, Mello y Bezerra, 2009, p. 47). Tales argumentos refuerzan la relevancia del análisis del orden institucional y la experiencia de gestión de recursos hídricos en la Bajada Fluminense, como reflejo de procesos de inclusión y exclusión social, influenciados directamente por relaciones desiguales de poder en términos de acceso y de uso de los recursos ambientales.

De esa forma, se cree que los problemas ambientales que se presentan no son simplemente consecuencia de fallas en la aplicación de la legislación o inadecuación técnica, sino una manifestación de fuerzas políticas, culturales y económicas subyacentes.

Luego, el punto de partida será la contextualización de las cuestiones de recursos hídricos como componentes de trayectorias histórico-geográficas y sionaturales más amplias. Observaciones y relatos obtenidos en trabajos de campo relacionados con la presente investigación<sup>9</sup> sugieren que los acontecimientos/inversiones recientes en la cuenca del río Iguazú son semejantes a una larga historia de transformaciones socioambientales y desarrollo desigual en la Bajada Fluminense, asunto que será mejor desarrollado a lo largo del texto.

### 3 LA BAJADA FLUMINENSE

Un estudio reciente sobre la historia ambiental de la Bajada Fluminense (Fadel, 2006) reveló la nítida interrelación entre las cuestiones de reestructuración socioespacial con la de estructura de clase en el entendimiento de la problemática ambiental, proceso en el cual las áreas de mayor riesgo ambiental son destinadas a los segmentos sociales menos favorecidos.

Desde el inicio del proceso de colonización portuguesa de la región de la Bahía de Guanabara, a mediados del siglo XVI, la producción espacial de la Bajada Fluminense estuvo directamente relacionada con la navegación fluvial, el comercio con las provincias del interior y, posteriormente, con la conversión

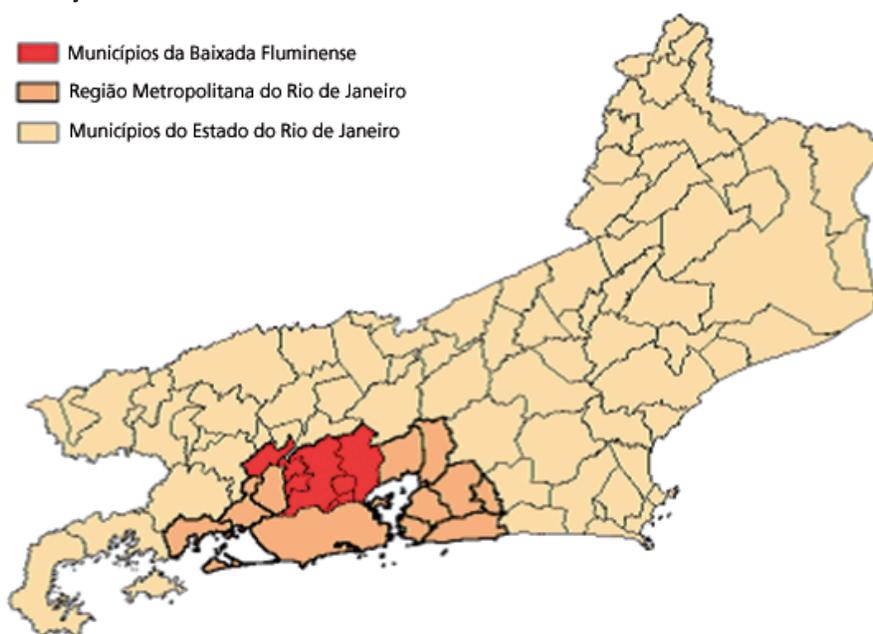
---

9. Los datos empíricos fueron recolectados por medio del proyecto Valoración del agua e instituciones sociales: subsidios para la gestión de cuencas hidrográficas en la Bajada Fluminense, RJ. Esta investigación tuvo financiamiento parcial del Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq) (por medio del programa CT-Hidro) y fue desarrollado en la cuenca hidrográfica de los ríos Iguazú, Botas y Sarapuí, parte oeste de la región hidrográfica de la Bahía de Guanabara. El proyecto tuvo el objetivo de estudiar cambios institucionales en el sector de recursos hídricos y la percepción del valor del agua.

de áreas bajas en glebas agrícolas y asentamientos humanos.<sup>10</sup> Con la introducción de vías férreas, en la segunda mitad del siglo XIX, se intensificaron los procesos de suburbanización y de incorporación más directa de la Bajada a la dinámica urbano-industrial. Grandes contingentes de inmigrantes y exesclavos residentes en la Bajada proporcionaron mano de obra de bajo costo, además, sus familias fueron obligadas a vivir en moradas precarias y prácticamente sin servicios públicos de agua y drenaje. Al mismo tiempo, debido al relevo y a la falta de sistemas adecuados de drenaje, las inundaciones se tornaron recurrentes.

FIGURA 1

Municipios del estado de Río de Janeiro, RM de Río de Janeiro y municipios de la Bajada Fluminense



Fuente: Observatório de las Metrópolis, 2005.

Obs.: Figura reproducida en baja resolución y cuya maquetación y textos no pudieron ser estandarizados y revisados debido a las condiciones técnicas de los originales (nota Editorial).

Para la mayoría de los brasileños, la Bajada Fluminense es un área densamente poblada, comúnmente asociada a la violencia, a la privación de los derechos sociales básicos y al comportamiento peculiar de sus más famosos políticos

10. Fadel (2007) apunta que durante la década de 1930, en el ámbito de la Dirección de Saneamiento de la Bajada Fluminense (1936) y del Departamento Nacional de Obras de Saneamiento (1940) sale a la vista una cuestión no prevista en las comisiones anteriores, el ejemplo de la venta y el loteo de las tierras. Se observó incluso que el loteo era hecho tanto por el gobierno como por empresas que adquirieron grandes propiedades. Para la autora, este loteo "primitivo", o la venta al por menor de grandes áreas en lotes, es el embrión de la ocupación desordenada que la Bajada vivió en décadas posteriores.

(Barreto, 2006). Esta imagen estereotipada, cuyo estigma<sup>11</sup> es constantemente reforzado por los medios de comunicación de masas, ciertamente esconde la verdadera extensión de una compleja tela de interacciones entre grupos sociales, su territorio y sus procesos ecológicos. Esta visión simplista de los problemas socioambientales de la Bajada encubre responsabilidades desiguales e impactos distribuidos de forma asimétrica entre grupos y localidades. En este sentido, Bourdieu (1999) llama la atención sobre el hecho de que las explicaciones de lo que es esencial, de lo que se ve y de lo que se vive en el campo – la confrontación directa con la realidad – ciertamente encontrarán sus causas en otro lugar. En la Bajada Fluminense, por ejemplo, ciertos territorios abandonados (así como los guetos americanos analizados por Wacquant (2001),<sup>12</sup> se definen por ausencias, especialmente del Estado y de todo lo que esto significa.

Conviene realizar aquí una reflexión, en la escala metropolitana, sobre las relaciones que se establecen entre Rio de Janeiro (capital) y la Bajada Fluminense. En un primer momento, se destaca la situación de dependencia económica de la Bajada en relación con Rio de Janeiro y su papel de proveedora de mano de obra barata para la capital. Por un lado, la frágil economía local, observada en algunos de los municipios de esta región, obliga a gran parte de sus habitantes a realizar largas jornadas en busca de empleo y renta, en la medida en que la cantidad y la calidad de los empleos dejan quédesear (Simões, 2006). En este caso, son los habitantes de la Bajada los que sufren la carga de transportarse para trabajar en lugares distantes de su residencia. Aquí cabe mencionar que la población encuentra dificultades diversas en este trayecto casa-trabajo debido, principalmente, a la precariedad del sistema de transporte público intermunicipal.

Por otro lado, tratándose específicamente de la cuestión del agua, cabe esclarecer que el principal sistema de abastecimiento de agua de Rio de Janeiro es

---

11. Sobre el estigma verificado en la región, se puede afirmar que los sujetos, o agentes sociales, son constituidos en función de las relaciones que establecen en el espacio social (Bourdieu, 1997). Este espacio social es definido por la exclusión mutua (o distinción) de las posiciones sociales que lo constituyen. Luego, como afirma Bourdieu (1999, p. 160), “la posición de un agente en el espacio social se explica en el lugar del espacio físico en que está situado”, y también con las cosas que son apropiadas por los sujetos (sus propiedades). Según este raciocinio, los lugares del espacio físico donde los actores se sitúan son de extrema relevancia (dirección residencial y profesional), así como sus propiedades y las oportunidades que tienen para disfrutar de los bienes e servicios disponibles. Sobre este último punto, tales oportunidades variarán en función de su capital y también de la distancia física de esos bienes, siendo que la proximidad también depende de su capital.

12. Wacquant (2001) desarrolla un análisis de sociología comparada entre dos mecanismos de exclusión urbana presentes en Francia y en América del Norte: los barrios de las *banlieues* de París y el gueto negro de la ciudad de Chicago, con el propósito de captar la lógica de diferenciación en estas formaciones socioespaciales. La afirmación central es que el barrio y el gueto son legados de trayectorias urbanas resultantes de diferentes criterios y formas de diferenciación social. Tales diferenciaciones se dan, prioritariamente, en el primer caso, con base en el origen de clase, y en el segundo, con base en el origen racial.

oriundo, en gran parte, del Sistema Guandu,<sup>13</sup> que se localiza geográficamente en el área de la Bajada. Se comprueba así que sectores de la población local se encuentran geográficamente próximos del principal manantial, mas no se benefician de esta situación<sup>14</sup> – incluso, en algunos casos, algunos de los habitantes son acusados de prácticas ilegales. Sobre este último punto, muchas veces, la transportación del agua que debe hacerse, obligatoriamente, cruzando territorios de la Bajada, es vista por empresarios y por el sector gubernamental como un problema para la seguridad y el funcionamiento del abastecimiento metropolitano, ya que la población echa mano, muchas veces, de artimañas ilegales para tener acceso al agua (Ioris y Costa, 2008). En otras palabras, la proximidad geográfica del principal sistema de abastecimiento no es garantía de que el agua llegará de manera regular y con calidad confiable a las residencias. En cuanto a que en los barrios de la zona sur de la ciudad de Rio de Janeiro (área más “noble”), llamada *fin de línea* por la Cedae, distante geográficamente de las fuentes de agua bruta de la Estación de Tratamiento de Agua Guandu, difícilmente falta agua. Así, se puede concluir que “es en la relación entre la distribución de los agentes y la distribución de los bienes en el espacio que se define el valor de las diferentes regiones del espacio social cosificado” (Bourdieu, 1999, p. 161).

Con todo, es preciso esclarecer que la relación “centro *versus* periferia” no se da solamente entre Rio de Janeiro (capital) y la Bajada Fluminense. Esto, porque la propia Bajada no es un territorio homogéneo (Simões, 2006). Luego, este análisis sufre profundas alteraciones en la microescala cuando se observa el perfil de los habitantes por barrios en las ciudades de la Bajada Fluminense. El caso más notorio es el centro del municipio de Nova Iguaçu, que se destaca como una isla donde, en el año 2000, por ejemplo, 10% de los residentes económicamente activos eran empleados y 19% profesionales de nivel superior; situación atípica del resto de la Bajada, según indica el Observatorio de las Metrópolis, en 2005. El hecho de que esta región periférica sea heterogénea y segmentada también se demuestra por el reciente lanzamiento de emprendimientos inmobiliarios de lujo, tales como el Acqua Residencial Nova Iguaçu, cuyos principales atractivos de ocio demandan mucha agua, incluyendo piscinas, cascadas, sauna, spa con hidromasaje y *ofuros*.<sup>15</sup>

13. Las aguas utilizadas para el abastecimiento de los municipios de Rio de Janeiro y de la Bajada Fluminense (Nova Iguaçu, Duque de Caxias, Nilópolis, São João de Meriti, Belford Roxo, Queimados e Japeri) provienen de los Sistemas Paraíba-Guandu (45,0 m<sup>3</sup>/s), Ribeirão das Lajes (5,1 m<sup>3</sup>/s), Acari (1,2 m<sup>3</sup>/s) y de pequeños manantiales locales (0.3 m<sup>3</sup>/s); según la información obtenida en la Cedae.

14. De acuerdo con información obtenida en el sitio de internet de la empresa Cedae, “la falta de sectorización del sistema de distribución implica un control operacional deficiente que, aliado al bajo índice de medición, acarrea un elevado nivel de pérdidas y, también, la necesidad de reducción del déficit de producción de agua tratada, que afecta principalmente a las regiones de la Bajada Fluminense y la zona oeste de la ciudad de Rio de Janeiro” disponible en: <www.cedae.com.br>. O sea, la región pobre, aunque se ubique más cerca del sistema de abastecimiento, es la más perjudicada.

15. Baño japonés de agua caliente, nota del traductor.

Contradictoriamente, en este mismo municipio,<sup>16</sup> innumerables barrios cercanos sufren con la escasez crónica de agua y con su abastecimiento irregular. Se percibe, así, que el hecho de vivir en un condominio de lujo, con abundancia de agua, puede representar la distinción cultural y diferenciación social (Bourdieu, 1997) de los demás habitantes que conviven con el abastecimiento de agua precario, tanto en el sentido de la cantidad como en relación con la calidad del líquido que llega a las casas. Esto, porque la posición de un agente en el espacio social se expresa en el lugar del espacio físico donde está situado, luego “el consumo más o menos ostentoso del espacio es una de las formas, por excelencia, de ostentación del poder” (Bourdieu, 1997).

El ejemplo arriba citado demuestra cómo la distribución de agua y las obras de saneamiento en una ciudad pueden señalar (y fomentar) una diferenciación social. Bourdieu (1997) afirma que la capacidad de dominar el espacio, principalmente apropiándose (material o simbólicamente) de bienes raros (públicos o privados) que se encuentran distribuidos, depende del capital acumulado (económico, cultural, social, y otros) que cada actor posee. Tal afirmación confirma la necesidad de observación del cuadro social, pues, de acuerdo con el abordaje adoptado en este texto, el flujo de agua en el contexto urbano expresa directamente flujos de poder entre grupos sociales y flujos de recursos financieros, por medio de la ocupación desigual del espacio y de la decisión sobre las inversiones públicas (Swyngedouw, 2004). Es preciso reconocer que hay una interacción permanente y dialéctica entre las actividades humanas y el ciclo hidrológico, lo que se extiende de la problemática local a niveles regionales, nacionales e internacionales de interacción. Bajo esta perspectiva, la ciudad es, al mismo tiempo, natural y social; real y ficticia, o sea, esa *cosa híbrida* designada como ciudad, llena de contradicciones, tensiones y conflictos, llamados por Swyngedouw (2004) *socionaturaleza*.

De modo general, los problemas de agua de la Bajada Fluminense, a pesar de ser ampliamente conocidos en la literatura académica y en el debate político, fueron históricamente tratados a través de una combinación de represión y populismo (Porto, 2001). Las políticas públicas posteriores a la restauración de la democracia formal, en la década de 1980, intensificaron la producción de contradicciones geográficas al priorizar intervenciones en áreas centrales y en beneficio de poblaciones de mayor renta. Además, normalmente, obedecen a criterios exógenos, demandas tecnocráticas y agendas político-partidarias

---

16. El municipio de Nova Iguaçu merecería un estudio aparte, en función de transformaciones crecientes que vienen siendo efectuadas en el primer y segundo mandato del entonces prefecto Lindberg Farias, por cuantada su ansiada búsqueda del cargo de senador del estado fluminense (conquistado en 2010). Cabe aquí mencionar las alianzas políticas establecidas entre el exprefecto y los gobiernos estatal y federal, lo que debe servir como explicación para que esta ciudad haya recibido el segundo mayor volumen de inversiones originadas del PAC, entre las demás prefecturas cariocas.

(Porto, 2001). Tal hecho parece estar presente más de una vez en iniciativas promovidas a través del PAC.

#### 4 EL PAC-INEA

Por ser el programa más actual sobre la temática abordada en este capítulo – en funcionamiento desde 2008 –, el denominado PAC-Inea, en curso en la región hidrográfica de los ríos Iguazú, Botas y Sarapuí, recibirá mayor atención en este momento. El PAC es presentado, por el gobierno federal, como “un nuevo concepto de inversión en infraestructura que, aliado a medidas económicas, estimulará los sectores productivos y, al mismo tiempo, llevar beneficios sociales para todas las regiones del país”.<sup>17</sup> Para el Estado de Rio de Janeiro fueron previstos recursos para inversión total en la orden de R\$ 89,5 billones hasta 2010 y R\$ 75,8 billones después de 2010 (Brasil, 2008).

En marzo de 2010 fue lanzado el PAC 2, bajo coordinación de la candidata *petista*<sup>18</sup> a la presidencia de la República y ministra jefe de la Casa Civil, Dilma Rousseff. El PAC 2 tiene previsto invertir R\$ 958,9 billones entre 2011 y 2014. En el período posterior a 2014, tiene la estimativa de inyectar más de R\$ 631,6 billones en obras – por un total de R\$ 1,59 trillones. Los focos son los mismos de la primera etapa, iniciada en 2008: logística, energía y núcleo social-urbano.<sup>19</sup>

La atención que las inversiones del PAC despertaron, sumada a las de la organización del sistema estatal de recursos hídricos (también en curso), ha servido para reforzar la necesidad de discutir los procesos de gestión de uso y de conservación de los recursos hídricos dentro de un contexto mayor de uso del suelo, desarrollo urbano y práctica democrática en diferentes niveles, pasando por los problemas de la comunidad hasta llegar a las políticas nacionales. Además, los más recientes anuncios que impactarán en el sector de aguas – inversiones del PAC y la alteración en la forma de la cobranza por el uso de agua en el Estado, por ejemplo – ocurrieron sin que hubiese una amplia discusión entre los actores beneficiados o afectados por tales políticas. Ese contexto de iniciativas renovadas, para dar respuesta a viejos problemas socioambientales, fue justamente la motivación básica de la presente investigación.

17. Conforme aparece en la página electrónica del programa, disponible en: <[https://www.normasbrasil.com.br/norma/decreto-6025-2007\\_57655.html](https://www.normasbrasil.com.br/norma/decreto-6025-2007_57655.html)>.

18. Petista: perteneciente al Partido de los Trabajadores (PT). nota del traductor.

19. El PAC 2 fue señalado por los medios y por los sectores de oposición al gobierno como programa de “Vitrina Electoral” de campaña de la exministra Dilma a la presidencia de la República. Pasadas las elecciones, la entonces presidenta asumió su puesto enfatizando que no habría recortes de recursos destinados a la segunda fase del PAC 2. Sin embargo, un reportaje publicado en el periódico O Estado de S.Paulo en abril de 2011, destaca que apenas 0,25% de los recursos previstos (R\$ 102 milhões) habían sido pagados. Disponible en: <<http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,vitrine-na-eleicao-pac-emperra-e-dilma-so-libera-025-dos-recursos,706430,0.htm>>. Además, noticias relacionadas al atraso en las obras, denuncia de impactos ambientales y sociales ocasionados, así como muertes por accidente de trabajo entre los trabajadores del PAC, son ejemplos de hechos que repercuten negativamente en la imagen del programa.

El PAC-Inea es una actualización<sup>20</sup> del Plan Director de Control de Inundaciones de la Cuenca del Iguazú-Sarapuí (normalmente llamado Proyecto Iguazú), lanzado durante la implantación del Programa Reconstrucción-Río en el año de 1996. Este plan privilegió intervenciones estructurales y acciones institucionales complementarias al Programa Reconstrucción-Río, necesarias para reducir el riesgo de inundaciones en la cuenca y preservar los recursos hídricos en la región hidrográfica de los ríos Iguazú, Botas y Sarapuí. Pasados más de diez años de la concepción de este plan, no hubo más inversiones estructurales en la Bajada, siendo que pocas acciones discriminadas de este plan fueron implantadas (Serla, 2008). Además de esto, se agravan las condiciones de ocupación de las orillas de las áreas de nacimientos de agua (el número de familias que fueron reubicadas, por ejemplo, aumentó 2,5 veces) y el azolvamiento por basura urbana y sedimentos resultante de la erosión del suelo en la cuenca hidrográfica.

Se observa incluso que los proyectos del PAC vienen siendo generalmente presentados con características de la concepción del *paradigma de la adecuación*, descrito por Zhou y Oliveira (2005). En esta concepción, la obra a ser ejecutada asume un lugar central, siendo presentada de forma incuestionable e inexorable, ya el medio ambiente es percibido como externalidad que debe modificarse para atender a los objetivos del proyecto. En los trabajos de campo realizados por los autores de este capítulo, las características del paradigma de adecuación fueron observadas, principalmente dentro del Programa de Reasentamiento<sup>21</sup> bajo la responsabilidad de la Compañía Estatal de Habitación (Cehab), el cual prevé la remoción de más de dos mil familias, que viven próximas a los cursos de agua que serán desazolvados, como parte de las obras del PAC-Inea. Este Programa de Reasentamiento se ha presentado como uno de los procesos más polémicos en la actual coyuntura de intervenciones en la cuenca del río Iguazú.

Durante una de las reuniones que el Inea y la Cehab realizaron con familias de Belfort Roxo, en el segundo semestre de 2008, por ejemplo, se verificó que hay gran resistencia, por parte de la mayoría de los habitantes cuyas casas fueron marcadas y catastradas para ser removidas (figura 1), en la mudanza a un conjunto habitacional que está siendo construido en el barrio Barro Vermelho – considerado violento por estar localizado próximo a la comunidad de la favela *Gogó da Ema*, donde hay gran presencia del tráfico de drogas y ocurren constantes

---

20. Esta actualización fue hecha por el laboratorio de hidrología del Instituto Alberto Luiz Coimbra de Posgrado e Investigación de Ingeniería de la Universidade Federal de Rio de Janeiro (Coppe/UFRJ) y todavía no ha sido finalizada – información obtenida con un funcionario de la Coppe en marzo de 2009 y confirmada en reuniones de los CLAs de las obras del PAC-Inea al final de 2010.

21. Los principales argumentos que envuelven estas desapropiaciones son dos: i) de orden social – retirar familias de área de riesgo y darles un lugar para vivir en un área segura; ii) de orden práctica – se hace necesaria la remoción de las casas a las orillas del río, pues los equipos que hacen el drenaje del fondo del río son grandes y pesados, y solamente retirando algunas casas es posible el acceso de las máquinas al curso del agua. E incluso, en caso de que se inicie el trabajo sin evacuar el área, se corre el riesgo de que las casas se desmoronen durante el proceso de desazolve del río.

actos de violencia. Así, en esta reunión hubo un vehemente cuestionamiento por parte de la población en cuanto a los detalles y desarrollo de las intervenciones del PAC-Inea (Costa y Ioris, 2011).

FIGURA 1

Residencia e iglesia con marcas B57 y C56 que señalizan la remoción en el barrio Trio de Ouro, São João de Meriti



Archivos de los autores.

Otro punto que debe ser resaltado como una de las limitaciones del proyecto PAC-Inea es el hecho que organizaciones no gubernamentales (ONGs) actúan, de forma terciaria, como responsables por el trabajo social del proyecto. La Cehab, dentro del Programa de Reasentamiento, contrató ONGs para realizar el catastro de los habitantes riverieños. El Inea contrató la ONG Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (Fase) para la ejecución del proyecto socioambiental. Cuando se cuestionó a los gestores del PAC-Inea sobre esta opción, la respuesta usual fue que no hay personal suficiente en la estructura de los órganos del Estado para realizar todo el trabajo, siendo necesario recurrir a las instituciones especializadas. En los trabajos de campo, fue posible observar la insatisfacción de la población con relación al trabajo desempeñado por estas organizaciones, ya que, en la mayoría de las veces, los funcionarios no disponen de información suficiente para dar respuestas concretas a sus dudas. Además, la población demuestra irritación frente al discurso que estas organizaciones utilizan para convencer a la población para actuar en conjunto con el Inea. Disfrazados con un discurso de ciudadanía, incorporan la ideología dominante y se valen de la participación de miembros de la población para atender sus intereses individuales, conforme relata el testimonio de un habitante.

No soportamos al Inea, pues son los mismos técnicos que participaron en el Programa Nova Bajada, y que hicieron innumerables promesas, que quieren ahora que la gente participe apoye el PAC-Inea. (...) La Fase está ganando mucho dinero para convencernos de trabajar con el Inea y utilizan elaboradas técnicas de persuasión para esto. Pero nosotros no somos estúpidos. Decidimos que sólo vamos

a apoyar después de ver el proyecto técnico terminado (relato oral, representante asociación de barrio Lote XV, reunión del Comité de Cuenca Hidrográfica de la Bahía de Guanabara – CBH Guanabara –, 15 de diciembre de 2008).

Duros cuestionamientos fueron hechos en una reunión del CBH Guanabara en cuanto a la elección de una organización de ámbito nacional – a Fase/Rio de Janeiro – sin licitación, o cualquier otro tipo de concurso público, para conducir el proyecto socioambiental en el PAC-Inea (contrato presupuestado en R\$ unmillón y doscientos cincuenta mil) que incluye, inclusive, la formación de nuevos comités locales de acompañamiento (CLAs) de las obras, que son acuerdos participativos regionales creados para ser espacios de interlocución de la sociedad civil organizada con el poder público municipal y el Inea. Esta insatisfacción puede ser ejemplificada en lo dicho a continuación:

Para mí esto no está claro y yo ya dije que estoy en contra porque la Fase está como la “rainha da cocada preta”,<sup>22</sup> cuando la verdad, lo que queremos es potencializar las acciones de la comunidad, o sea, de las ONGs locales, de las asociaciones de barrios y de las federaciones. (Entrevista con representante sociedad civil en el CBH Guanabara, julio de 2008).

La crítica que debe hacerse se refiere a la tendencia de “ongización” de los movimientos sociales; ya que el término *sociedad civil* está cada vez más vinculado a las ONGs, como denunció Dagnino (2004). Según la autora, dotadas de competencia técnica en asuntos específicos, las ONGs son vistas como compañeras ideales por el Estado para la transferencia de sus responsabilidades, ya que, dependiendo del proyecto, los gobiernos locales buscan compañeros confiables y temen la politización de la interlocución con los movimientos sociales. Pero, la perversidad se da en el momento en que las ONGs actúan para representar los intereses de quienes las contratan (Estado, agencias internacionales y otras) olvidando, tal vez oportunamente, los intereses de la sociedad civil de la cual se nombran representantes.

La participación popular en el PAC-Inea se da por medio del Foro Regional de Acompañamiento de las Obras del PAC<sup>23</sup> y de los CLAs de las obras. Recurriendo al pasado, se identifica que uno de los últimos proyectos de saneamiento en la Bajada, el Programa Nueva Bajada (PNB), también echó mano de acuerdos de control social con los mismos moldes del actual CLA, bajo propuesta semejante de ampliación de la democracia y participación de los habitantes de la Bajada en la gestión de las obras. Con todo, a pesar de las aparentes buenas intenciones, estos comités se presentaron como limitantes del proceso de participación

22. Expresión brasileña referida a personas arrogantes que se asumen superiores, como si fueran reyes o reinas.

23. La constitución de fóruns regionales y CLAs de las obras son parte del trabajo técnico socioambiental, bajo responsabilidad de la ONG Fase.

construido históricamente en la Bajada Fluminense. Esto porque reducían las discusiones del movimiento social al desarrollo de la obra en sí, dejando de lado discusiones más amplias sobre políticas públicas. Además, propiciaron el vacío en las asociaciones de barrios y federaciones en el momento en que sus dirigentes pasaron a dedicarse al trabajo en los comités (de forma remunerada, hecho que envolvió muchas contradicciones) y muchos de ellos, después de esta experiencia, ingresaron en la carrera pública dejando la militancia en segundo plano (Macedo, Maia y Monteiro, 2007).

Actualmente, las principales críticas señaladas por los CLAs son acerca de la falta de información referente al proyecto del PAC-Inea, puesto que los miembros no poseen los datos referentes al proyecto técnico de la obra de los barrios, presupuesto, cronograma, lugar adecuado para la disposición final de los residuos, entre otros. Además de otras cuestiones puntuales y quejas, tales como: calles dañadas durante las intervenciones, calzadas construidas que ya están deterioradas, escombros de casas demolidas cercan de los ríos, deportivos construidos con medidas inadecuadas, ausencia de mantenimiento en los lugares donde ya hubo obras, incertidumbre en cuanto al reasentamiento de las familias catastradas en las áreas de riesgo y que esperan el desarrollo del proceso, el atraso en el inicio y conclusión de las obras de los conjuntos habitacionales, está la cuestión de la inseguridad de las familias en cuanto al pago del alquiler social propuesto por el gobierno y también la conclusión de los trabajos en las compuertas e instalación de las bombas.<sup>24</sup> En este caso, entre los participantes de estos comités queda la duda: “estamos acompañando algo que no sabemos claramente qué es”.

Otro caso que ilustra esta discusión se refiere a la dificultad de acceso que los militantes de la Bajada tienen para acceder al Informe Ambiental de Impacto (Relatório Ambiental Integrado – RAI)<sup>25</sup> de la obra presentado a la Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente (Feema) para obtener la licencia ambiental. Sobre la ausencia de una consulta previa a la población local, los gestores del proceso argumentan que el PAC fue un programa del gobierno federal que exigía que los proyectos se presentaran con cierta prisa y, una vez que el proyecto Iguazú estuvo disponible, éste fue presentado al gobierno federal sin que hubiese tiempo hábil para discutirlo con la comunidad. En relación con las críticas de inflexibilidad administrativa, los gestores alegan que los recursos están

---

24. Información publicada en el blog del Comité Local de Acompañamiento del Lote XV, reportaje intitulado: *INEA, Consórcio Rios da Baixada e representantes do fórum regional de participação do Projeto Iguazu discutem potencialidades das obras da baixada*. Disponible en: <<http://projetoiguacuapactotexv.blogspot.com>>.

25. La ONG Damgent, del municipio de Nova Iguaçu, entró con una acción en el Ministerio Público en función de la ausencia de estudios de impacto ambiental e Informe de Impacto Ambiental (EIA/Rima) de la obra, prerequisites obligatorios para que se conceda la licencia ambiental de una obra con la dimensión del PAC Iguazu. El Inea fue dispensado de esta exigencia con el alegato de la urgencia necesaria para acceder a los recursos del PAC.

‘dados’, o sea, no existe la posibilidad de usar el presupuesto de determinada acción para otras demandas que van surgiendo.

En este punto es posible retomar el concepto de *campo* de Bourdieu para reflexionar sobre el desarrollo del Proyecto Iguazú en la Bajada Fluminense. Para el autor, el campo representa un espacio simbólico, en el cual las luchas de los agentes determinan, validan, legitiman las representaciones. Esclarece incluso que en el campo las personas detentan conocimiento sobre las reglas para jugar y participar. No obstante, en este caso, se observa que la información es un ítem de “distinción” entre los actores, pues solamente aquellos que poseen los capitales necesarios saben, de hecho, lo que está aconteciendo.

La falta de respuestas no parece preocupar a los responsables de las reuniones, por el contrario, en las reuniones no es difícil escucharlos decir que “en la dictadura las personas fueron retiradas, sin ninguna consulta, pero ahora es diferente” (relato oral, funcionarios Inea, reunión en São João de Meriti, noviembre de 2008), a pesar de que la experiencia concreta sugiera que, en verdad, el estilo de toma de decisiones parece haber persistido. Aparentemente ajeno a los crecientes cuestionamientos y a la insatisfacción de los habitantes ribeirinhos y líderes comunitarios que sufren con la falta de información y la incertidumbre de un proyecto impuesto de *arriba para abajo*, el gobernador Sérgio Cabral afirma que “este es un importante trabajo en la Bajada, que tiene el objetivo de salvar a las personas que viven a lo largo del río y sufren con las inundaciones” (Lindberg..., 2008). En el mismo discurso, el gobernador alegó que 2,5 millones de personas serán beneficiadas con el PAC-Inea – o sea, prácticamente la totalidad de la población que vive en la cuenca del Iguazú –, número comprobadamente exagerado, dado que las intervenciones están restringidas a determinados tramos del río (conforme a la entrevista realizada con el coordinador del proyecto PAC-Inea, 7 de julio de 2008).

Este tipo de discurso, que enaltece (de forma excesiva) las bondades del proyecto, fue también verificado durante las primeras reuniones organizadas por la Fase, Inea y Cehab, en el plan inicial del PAC-Inea (año de 2008 y 2009), en que los gestores del proceso aprovechaban la reunión para felicitar a la población que sería contemplada en obras. Además, recurrentemente, enfatizaban los riesgos a los que las personas se exponen al construir sus casas en la orilla de los ríos y sobre a ilegalidades del terreno, por ser un área de preservación permanente (APP). Fue posible, así, notar que, cuando se aborda apenas un lado de la cuestión (dejando de lado discusiones más amplias sobre la ausencia de una política habitacional justa, por ejemplo), la tendencia es transferir a los pobres la culpa por su exclusión, dejando implícito que es la existencia de tantos excluidos la causa central del desorden urbano. Así, la población pobre, residente en la orilla del río,

que sufre con el saneamiento básico precario o inexistente, es responsabilizada y transformada en culpable – siendo necesarios, en muchos casos, programas de educación ambiental para capacitarla para vivir de forma ambientalmente sustentable. La indignación con relación a este tipo de argumento es mejor retratada en las palabras de un líder comunitario del barrio Trio de Ouro, en São João de Meriti.

Sólo que, mira, llega en la época de la elección, ellos nos transmiten la culpa a nosotros, nosotros que vinimos a vivir en esta comunidad, nosotros que somos culpables porque no tenemos un espacio digno. Vivimos al margen de la ley y somos marginalizados (entrevista con habitante de São João de Meriti, julio de 2008).

Otro punto para resaltar es que los actuales acuerdos de gestión participativa en la Bajada carecen de legitimidad político-institucional (Costa y Ioris, 2011), hecho que colabora para el descrédito y desmotivación de los participantes y contribuye para que la población eche mano de estrategias informales para convivir con los problemas del saneamiento básico precario. Representantes de los actuales CLAs reclaman que la desinformación y el desinterés de algunos habitantes para buscar informaciones oficiales sobre el desarrollo de las obras han sido un importante obstáculo del proyecto, puesto que “rumores” e “información infundada” aumentan la ansiedad y desordenan algunas reuniones.<sup>26</sup> La población prefiere, muchas veces, contactar un concejal – ya que éste va a oír su demanda y resolverles su problema, ya sea temporalmente – que participar de interminables reuniones y protestas para reivindicar derechos, como en el siguiente testimonio.

Me da vergüenza decir que he participado en innumerables reuniones como esta, esto es sólo bla, bla, bla..., no deliberan nada; mañana seguramente tendré a varios vecinos tocando en la puerta de la Asociación de Habitantes queriendo respuestas, pues fueron avisados de que yo participaría en la reunión de hoy y yo nunca tengo nada en concreto para decirles (relato oral, presidente Asociación de Habitantes, reunión CLA de la Cuenca del Sarapuí, Duque de Caxias, noviembre de 2009).

Trabajos académicos (Porto, 2001; Brito y Porto, 1998) demuestran que las políticas públicas de saneamiento desarrolladas en la Bajada Fluminense en las dos últimas décadas condujeron a una serie de impases. Primeramente, la dificultad de integración entre las acciones previstas en los programas desarrollados por diferentes administraciones del gobierno estatal. Esas acciones generalmente no se articulan, pues quedan subordinadas a la lógica propia de cada programa y al perfil de la política pública que caracteriza cada administración. De ese modo, es notorio que no exista todavía para la Bajada Fluminense un programa global de acciones a largo plazo, esto es, un plan de saneamiento para la región que apunte

---

26. Información publicada en el blog del Comité Local de Acompañamiento del Lote XV, artículo intitulado *Tumulto, reclamações e muitas dúvidas marcaram a última reunião do Projeto Iguacu no Lote XV em Belford Roxo*. Disponible en: <<http://projetoiguacupaclotexv.blogspot.com>>.

a la universalización de los servicios, con base en un diagnóstico amplio. O sea, del déficit real de servicios, en términos tanto de accesibilidad de la población como de calidad de los servicios prestados (la elaboración de ese plan debería ser, a nuestro entender, un involucramiento directo, tal vez hasta de coordinación, del Comité de Cuenca Hidrográfica de la Bahía de Guanabara – entidad gestora de la cuenca del Rio Iguazú que paralizó sus trabajos desde el final del año 2008 hasta el final del año 2010). La elaboración de cada programa parece estar precedida de estudios y diagnósticos orientados por metodologías diferentes, sin que hoy se pueda afirmar cuál es el déficit real de los servicios. En la ausencia de ese plan general, que debería orientar las acciones, los programas siguen objetivos propios, en una perspectiva más general de aumento de la cobertura de los servicios. El resultado de esas acciones desarticuladas, a pesar del importante volumen de recursos invertidos, es limitado en términos de calidad de los servicios efectivamente proporcionados a la población (Ioris y Costa, 2008).

Frente a la ausencia de un diagnóstico y de discusiones más amplias, lo que se ve, en la práctica, es que muchos sistemas de abastecimiento de agua, de limpieza y de drenaje recién implantados en la Bajada presentan graves problemas de funcionamiento y de coherencia técnica, o sea, la descoordinación entre el planeamiento de las acciones compromete de manera irreversible la calidad de los sistemas implantados y significa, en última instancia, un desperdicio de recursos públicos. Tales deficiencias han incluido inversiones en la red de abastecimiento sin que haya agua en calidad y cantidad satisfactorias, así como instalaciones de red de drenaje sin que existan estaciones de tratamiento de agua en la región. Además de eso, tampoco hay una incompatibilidad entre las acciones previstas en las microprogramas de los planes directores municipales y en el Plan Director de la Bahía de Guanabara. Por consiguiente, las inversiones no se ajustan necesariamente a los objetivos de desarrollo urbano local.

## 5 CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS

Las cuestiones y los problemas de gestión de agua en la Bajada Fluminense no son poco comunes en áreas metropolitanas periféricas de América Latina, que en las últimas décadas vivieron un rápido crecimiento demográfico aliado a limitadas inversiones en infraestructura. Sin embargo, las circunstancias particularmente difíciles de la gestión de recursos hídricos en la Bajada se reflejan en una combinación de marginalización social, abandono de los sistemas fluviales y falta de medidas regulatorias adecuadas. La limitada integración entre las autoridades públicas y las áreas espaciales (principalmente entre las prefecturas), asociadas a una creciente necesidad de fondos adicionales para mantener y proveer infraestructura básica a las ciudades, así como la fragilidad del planeamiento urbano y ambiental, resultan en tendencias de insustentabilidad en la gestión del agua. Esa gama de

problemas no es simplemente una señal de incompetencia técnica-administrativa, sino una indicación de fuertes distorsiones creadas por décadas de autoritarismo, populismo, políticas urbanas inadecuadas y desprecio del sufrimiento diario de la población local. La insustentabilidad del agua está, por tanto, no sólo relacionada con el mal estado de los sistemas hidrológicos y la precariedad de los servicios públicos en la Bajada, sino profundamente enraizada en los patrones de uso y conservación de agua en un contexto de fuerte desigualdad de poder entre comunidades y formuladores de políticas públicas.<sup>27</sup>

Los resultados empíricos de la investigación realizada demuestran que los problemas de gestión de agua están íntimamente relacionados con la falta de oportunidades de la población local de influenciar el proceso de toma de decisión y con la fragilidad de los mecanismos oficiales creados hasta el momento para involucrar a los diferentes grupos sociales o áreas geográficas. En ese contexto, la influencia de grupos más organizados y con mayor poder político continúa prevaleciendo en la toma de decisiones, tanto en cuestiones puntuales, como en términos de la dirección estratégica de planes y proyectos.

Los innumerables proyectos de saneamiento en la Bajada no fueron suficientes para solucionar los problemas y tuvieron como uno de los puntos débiles la ausencia de discusión con la población – principalmente en su fase inicial de elaboración – y de consideración de las intervenciones anteriores. Como se mencionó anteriormente, todos los programas se dieron de forma esporádica y desconectada, debido principalmente a la ausencia de un diagnóstico satisfactorio sobre la situación actual del saneamiento en la región. Incluso considerando estos inconvenientes, es apenas en estos momentos que los problemas relacionados con el agua en la Bajada son formalmente considerados por los órganos públicos. Eso es evidente en la apatía de los organismos oficiales, en especial en el tratamiento dispensado por la Cedae a sus clientes residenciales y su incapacidad sistemática para mejorar el desempeño. Muchos habitantes mencionaron que, en diversas ocasiones, se organizaron en protestas y contrataron autobuses para llevar a las personas a la sede de la Cedae en Rio de Janeiro. En una ocasión, recibieron como recomendación de los funcionarios: “rezar para que llueva, que es lo mejor que pueden hacer...” (entrevista con residentes de Duque de Caxias, 6 de julio de 2008).

Sin embargo, incluso sin poseer los *capitales* suficientes para actuar como protagonistas del proceso, la población local no siempre asiste a todo pasivamente e intenta movilizarse. En la reunión del Trio de Ouro (São João de Meriti) en 8 de noviembre de 2008, después de una hora de presentación, la comunidad

---

27. Este tópico se basó en el texto del informe final del proyecto *Valoração da água e instituições sociais: subsídios para a gestão de bacias hidrográficas na Baixada Fluminense*, redactado por Antônio Ioris e Maria Angélica Costa. Enviado al CNPq en enero de 2010.

no tuvo paciencia para escuchar los discursos de todos los miembros del equipo del PAC que organizaban el encuentro – estos felicitaban a la población por estar contemplados en con un proyecto tan benéfico – y gritaron irritados: “ya vimos esta presentación. Estamos cansados de oír, venimos aquí para hablar”.

Por fin, se percibió que en las comunidades locales, a pesar de los momentos de activa movilización en las décadas de 1970 y 1980 y diversas estrategias internas de cooperación (Macedo, Maia y Monteiro, 2007), no se logró mantener un nivel de coordinación política capaz de enfrentar la reproducción de desigualdades e injusticias relacionadas con el agua. Específicamente, en relación con el PAC-Inea, se observó que persiste un alto grado de incertidumbres, por parte de la población, en cuanto a la concretización de las obras en curso, hecho que tal vez explique la aparente desmotivación de la población en el involucramiento con la militancia. Colaboran para este cuadro de incredulidad las innumerables promesas no cumplidas en proyectos anteriores (Porto, 2001; Macedo, Maia y Monteiro, 2007). Además, material publicado en el periódico *O Globo* apunta que apenas 3,8% de las acciones del PAC en Rio de Janeiro fueron concluidas.<sup>28</sup> Otros factores también fueron revelados en las investigaciones de campo de los autores de este capítulo, tales como el comodismo, la falta de tiempo, de dinero y hasta la ausencia de conocimiento técnico mínimo necesario para entender y participar en las discusiones. Organizaciones que históricamente servirían para expresar la opinión pública, tales como federaciones y asociaciones de barrio, han sido cada vez más ignoradas por las autoridades públicas y así como por las comunidades locales (Costa y Ioris, 2011). En este caso, se nota que, a pesar de la consolidación de canales formales de participación pública, barreras fundamentales permanecen y continúan minando la democracia en la gestión de aguas en la Bajada Fluminense.

La busca por una mejor *gobernanza* (concepto fundamental del aparato de regulación y gestión de recursos hídricos, como puede ser verificado en el texto de la Ley nº 9.433/1997) produjo una significativa mudanza de discurso en los últimos años, pero sin que se identifiquen oportunidades concretas para democratizar los mecanismos de decisión y planeamiento. Lo que se ve, así, es que la experiencia reciente de reformas institucionales en Brasil está restringida, hasta ahora, “a un pequeño ejército de burócratas y tecnócratas, que se esfuerzan diariamente para hacer relucir la llama del nuevo ‘modo brasileño de gestión’” (Ioris, 2010).

Sin identificar la politización de los problemas de recursos hídricos, la discusión y la formulación de respuestas quedan circunscritas a temas superficiales que no conducen a soluciones efectivas.

---

28. Disponible en: <<http://oglobo.globo.com/pais/mat/2011/02/05/apenas-3-8-das-acoes-do-pac-no-rio-foram-concluidas-923742499.asp#ixzz1MvARLvtI>>.

## REFERENCIAS

- ACSELRAD, H. As práticas espaciais e o campo dos conflitos ambientais. *In*: ACSELRAD, H. (Org.). **Conflitos ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004.
- ACSELRAD, H.; MELLO, C. C. A.; BEZERRA, G. N. **O que é justiça ambiental**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.
- BARRETO, A. S. **Cartografia política**: as faces e as fases da política na Baixada Fluminense. 2006. Tese (Doutorado) – Universidade Federal Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.
- BOURDIEU, P. Compreender. *In*: BOURDIEU, P. **A miséria do mundo**. Petrópolis: Vozes, 1997.
- \_\_\_\_\_. O efeito de lugar. *In*: BOURDIEU, P. **A miséria do mundo**. Petrópolis: Vozes, 1999.
- \_\_\_\_\_. **Razões práticas**: sobre a teoria da ação. Campinas: Papirus, 2007.
- BRASIL. **Relatório estadual**: 4º balanço do PAC referente a abril de 2008. Brasília: Serviços e Informações do Brasil, 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/xOxmM4>>. Consultado em: 17 agosto 2008.
- BRITO, A. L. P.; PORTO, H. **Serviços de saneamento na Baixada Fluminense**: problemas e perspectivas. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal; Fase, 1998.
- BULLARD, R. D. Anatomy of environmental racism and the environmental justice movement. *In*: BULLARD, R. D. **Confronting environmental racism**: voices from the grassroots. [s.l.]: [s.n.], 2004.
- COSTA, M. A. M.; IORIS, A. A. R. A distância entre teoria e prática: barreiras para um regime de gestão de águas participativo na Baixada Fluminense, RJ. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 14., 2011, Rio de Janeiro. **Anales...** Rio de Janeiro: Anpur, 2011.
- DAGNINO, E. ¿Sociedade civil, participação e cidadania: de qué estamos falando? *In*: MATO, D. (Coord.). **Políticas de ciudadanía y sociedade civil en tiempos de globalización**. Caracas: Faces; Universidad Central de Venezuela, 2004. p. 95-110.
- FADEL, S. **Meio ambiente, saneamento e engenharia no período do Império à Primeira República**: Fábio Hostílio de Moraes Rego e a Comissão Federal de Saneamento da Baixada Fluminense. 2006. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

\_\_\_\_\_. Engenheiros, meio ambiente e saneamento no período pós-30: a criação e atuação da Diretoria de Saneamento da Baixada Fluminense (1936) e do Departamento Nacional de Obras de Saneamento (1940). *In: ENCONTRO DE HISTÓRIA DA ANPUH*, 13., 2007, Rio de Janeiro. **Anales...** Rio de Janeiro: Anpuh, 2007.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Atlas de saneamento**. Rio de Janeiro: IBGE, 2004.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa de informações básicas municipais (Munic)**: perfil dos municípios brasileiros 2008. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

IORIS, A. A. R. Da foz às nascentes: análise histórica e apropriação econômica dos recursos hídricos no Brasil. *In: ALMEIDA, A. W. B. et al. (Org.). Capitalismo globalizado e recursos territoriais: fronteiras da acumulação no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Lamparina, 2010.

IORIS, A. A. R.; COSTA, M. A. M. Valoração da água e instituições sociais: subsídios para a gestão das águas na Baixada Fluminense. *In: SEMANA IPPUR*, 2008, Rio de Janeiro. **Anales...** Rio de Janeiro: Ippur, 2008.

LEFEBVRE, H. **The urban revolution**. Traducción de Robert Bononno. Minneapolis, Minnesota: University of Minnesota Press, 1970.

LINDBERG e Cabral lançam as obras de construção de casas no Cobrex. **Governo do Estado do Rio de Janeiro**, 2008. Disponível em: <[www.governo.rj.gov.br/listaNoticias.asp](http://www.governo.rj.gov.br/listaNoticias.asp)>.

LITTLE, P. E. Ecologia política como etnografia: um guia teórico e metodológico. **Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, ano 12, n. 25, p. 85-103, enero/jun. 2006.

MACEDO, M. E.; MAIA, J. G. V.; MONTEIRO, M. G. (Org.). **Sociedade em movimentos: trajetórias de participação social na Baixada Fluminense**. 1. ed. Rio de Janeiro: Imprinta Express, 2007.

PORTO, H. R. L. **Saneamento e cidadania: trajetórias e efeitos das políticas públicas de saneamento na Baixada Fluminense**. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2001.

SERLA – SUPERINTENDÊNCIA ESTADUAL DE RIOS E LAGOAS. **Projeto de trabalho técnico social**. Rio de Janeiro: Serla, 2008. (Anexo II).

SIMÕES, M. R. **A cidade estilhaçada: reestruturação econômica e emancipações municipais na Baixada Fluminense**. 2006. Tese (Doutorado) – Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2006.

SWYNGEDOUW, E. **Social power and the urbanization of water: flows of power.** Oxford: Oxford University Press, 2004. (Oxford Geographical and Environmental Studies Series).

VAINER, C. B. População, meio ambiente e conflito social na construção de hidrelétricas. **Revista Travessia**, São Paulo, 1993.

WACQUANT, L. Banlieues francesas e gueto negro norteamericano: do amálgama à comparação. *In*: WACQUANT, L. **Os condenados da cidade: estudos sobre marginalidade avançada.** Rio de Janeiro: Revan; Fase, 2001.

ZHOURI, A.; OLIVEIRA, R. Paisagens industriais e desterritorialização de populações locais: conflitos socioambientais em projetos hidroelétricos. *In*: ZHOURI, A.; SIANO, D. B. P.; LASCHEFSKI, K. (Org.). **A insustentável leveza da política ambiental.** Belo Horizonte: Autêntica, 2005. p. 49-64.

#### BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

CUNHA, E. M. P.; PEDREIRA, R. S. **Como anda Rio de Janeiro.** Brasília: Ministério das Cidades, 2008. (Como andam as regiões Metropolitanas, v. 9).

IORIS, A. A. R.; COSTA, M. A. M. The challenge to revert unsustainable trends: uneven development and water degradation in the Rio de Janeiro metropolitan area. **Sustainability**, n. 1, p. 133-160, 2009. Disponible en: <<http://goo.gl/74kvCx>>.

SERLA – SUPERINTENDÊNCIA ESTADUAL DE RIOS E LAGOAS. **Relatório Ambiental Simplificado (RAS): primeira fase do Projeto de Controle de Inundações e Recuperação Ambiental das Bacias dos Rios Iguaçu, Botas e Sarapuú.** Rio de Janeiro: Secretaria do Estado do Ambiente; Serla, 2007.