

Título do capítulo	CAPÍTULO 4 ATÉ A ÚLTIMA GOTA: COMPLEXIDADE HIDROSSOCIAL E ECOLOGIA POLÍTICA DA ÁGUA NA BAIXADA FLUMINENSE (RJ, BRASIL)
Autores (as)	Maria Angélica Maciel Costa Antônio Augusto Rossotto Ioris
Título do livro	O direito à água como política pública na América Latina: uma exploração teórica e empírica
Organizadores (as)	José Esteban Castro Léo Heller Maria da Piedade Morais
Cidade	
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2015
Edição	
ISBN	978-85-7811-238-7

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea**

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).

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, Desenvolvimento e Gestão.

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

ATÉ A ÚLTIMA GOTA: COMPLEXIDADE HIDROSSOCIAL E ECOLOGIA POLÍTICA DA ÁGUA NA BAIXADA FLUMINENSE (RJ, BRASIL)¹



Maria Angélica Maciel Costa²

Antônio Augusto Rossotto Ioris³

RESUMO

As falhas da gestão de recursos hídricos na Baixada Fluminense têm representado uma constante fonte de problemas para os moradores locais, principalmente na forma de enchentes, poluição e serviços públicos deficientes. Tal situação tem suscitado historicamente diversas iniciativas governamentais, mas sem que se tenha avançado significativamente na resolução efetiva dos problemas. A problemática da água faz parte de um legado histórico e político de discriminação, abandono e exploração que se reflete na construção, simbólica e material, de um espaço marginalizado e de persistente marginalização. A água serve, neste trabalho, como ponto de entrada para se discutir questões de inserção social, eficácia de políticas públicas e compromissos governamentais.

1 INTRODUÇÃO

A provisão e a manutenção de serviços públicos de água representam um dos grandes obstáculos à democratização do espaço urbano no Brasil e na América Latina, especialmente nas áreas periféricas das grandes regiões metropolitanas. Muito além de meras questões técnicas e gerenciais, a gestão da água tem sido parte integral da reprodução de desigualdades sociais e assimetrias políticas profundas. Alocação, uso e conservação de água são elementos centrais do que Henri Lefebvre (1970) denominou de *problemática urbana*, a qual não apenas se tornou francamente globalizada, mas passou talvez a ser um dos principais fatores de mudança histórica no mundo contemporâneo. Desigualdades em termos de distribuição e qualidade da água servida a diferentes grupos e localidades, assim como diferenças de exposição aos riscos associados à poluição dos corpos hídricos são situações comuns na vida urbana dos países latino-americanos.

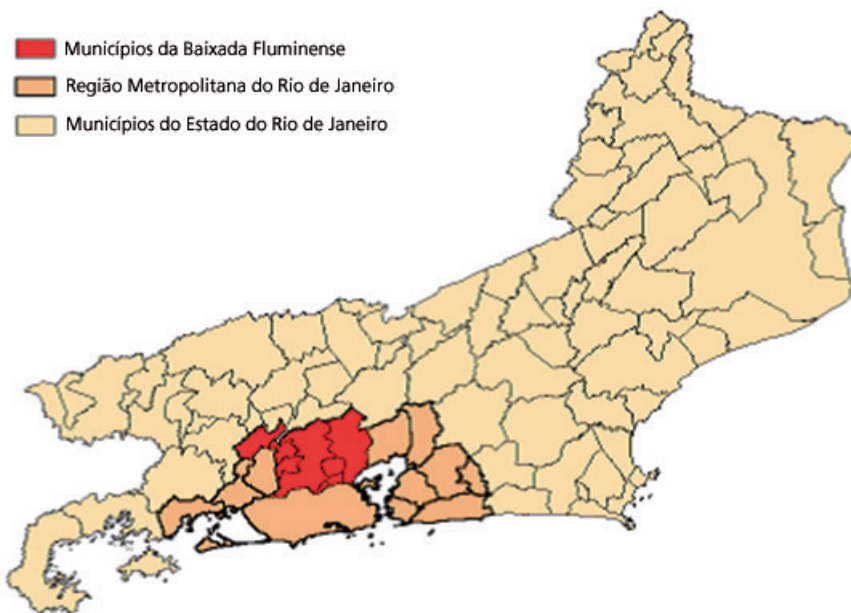
1. Pesquisa realizada no âmbito do laboratório Estado, Trabalho, Território e Natureza (ETTERN), Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Rural da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ).

2. Professora da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.

3. Professor da Universidade de Edimburgo.

Com o propósito de investigar a problemática periurbana dos recursos hídricos, o presente capítulo – baseado em uma pesquisa qualitativa conduzida nos anos de 2008-2009, com desdobramentos e atualizações em 2010-2011 – discute as deficiências de infraestrutura e falhas operacionais dos serviços de água na zona oeste da região metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ), as quais ilustram a centralidade política da gestão urbana de recursos hídricos. A Baixada Fluminense,⁴ uma região formada por municípios localizados na RMRJ (mapa 1), constitui um exemplo marcante de inserção da água em processos de controle político e circulação de capital mediados por disputas ambientais.

MAPA 1

Municípios que compõem a Baixada Fluminense (RJ)

Fonte: Observatório das Metrôpoles (2005).

Na Baixada Fluminense, milhares de pessoas convivem diariamente com serviços precários de água e esgoto – provido pela Companhia Estadual de Água e Esgoto (Cedae) e pelas respectivas administrações municipais –, além de pavimentação deficiente ou inexistente. Segundo dados do IBGE (2004), 22% dos domicílios não têm acesso à rede geral de água e 44% não têm conexão com a

4. Normalmente, são considerados municípios da Baixada Fluminense: Queimados, Japeri, Nova Iguaçu, Duque de Caxias, São João de Meriti, Mesquita, Nilópolis e Belfort Roxo. Segundo dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Munic/IBGE), a população total é de 3.737.083 habitantes (IBGE, 2008). Contudo, é notório ressaltar que há uma certa “fluidez” na delimitação deste território, onde os seus contornos se modificam de acordo com interesses políticos ou sociais.

rede de esgoto, contando apenas com fossas sépticas ou convivendo com esgoto a céu aberto. Entre os domicílios com coleta de esgoto, existem problemas com a regularidade e qualidade dos serviços. Em que pese o fato de os problemas de saneamento na baixada serem extensivamente conhecidos (como demonstram diversos relatórios técnicos e teses acadêmicas), o contexto local atraiu novamente visibilidade e atenção da mídia em função do anúncio de investimentos públicos vultosos em inúmeras obras do Programa de Aceleração do Crescimento⁵ (PAC), principalmente do Projeto Iguazu, sob responsabilidade do Instituto Estadual do Ambiente (Inea). Devido a tais iniciativas, esta bacia hidrográfica foi selecionada como estudo de caso para o presente capítulo. A iniciativa de realizar investimentos públicos nas principais bacias hidrográficas, por meio de projetos e subprojetos do PAC, posiciona a Baixada Fluminense no centro do debate sobre a reforma do setor de saneamento e sobre gestão de recursos hídricos em geral. O estudo de caso sobre a complexidade sionatural da Baixada Fluminense serve para demonstrar a importância de se perceber a crescente politização dos recursos hídricos e as contínuas distorções na formulação de políticas públicas.

2 UMA ABORDAGEM POLÍTICO-ECOLÓGICA

Como contribuição ao debate sobre gestão de recursos hídricos na América Latina – especialmente no contexto da iniciativa Waterlat –, considera-se que exista uma significativa demanda por estudos de ecologia política com ênfase na justiça ambiental. A importância da noção de justiça ambiental decorre da constatação de que a crescente escassez de recursos hídricos e de que a desestabilização dos ecossistemas afeta de modo desigual, e muitas vezes injusto, diferentes grupos sociais ou áreas geográficas. O relacionamento entre sociedade e natureza reflete, em maior ou menor grau, assimetrias políticas, sociais e econômicas, as quais são específicas de um determinado momento histórico e de uma dada configuração espacial – tanto no âmbito local e regional, quanto entre países e continentes; por exemplo, no caso do efeito estufa.

Assim, não é difícil perceber que as múltiplas formas de exposição aos riscos ambientais acontecem, predominantemente, onde vivem as populações de menor renda, comunidades negras e grupos indígenas. Geralmente a capacidade de indivíduos ou grupos se protegerem dos riscos ambientais está associada ao nível de renda que possibilita o acesso às técnicas de engenharia com casas mais bem construídas, áreas residenciais mais providas de áreas verdes e melhor atendidas pelo setor público. Nestes termos, “a desigualdade ambiental é, sem dúvida,

5. Além de investimentos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em “Saneamento e Urbanização de Favelas”, destacar-se-ão outras iniciativas na RMJ tais como o Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (COMPERJ), que será construído em uma área de 45 milhões de metros quadrados localizada no município de Itaboraí, e o Arco Metropolitano do Rio de Janeiro, que irá integrar a Baixada Fluminense ao porto de Itaguaí.

uma das principais expressões da desigualdade social que marca nossa história” (Acserald, 2004). Convém aqui acrescentar que é no contexto de injustiça ambiental, e de não passividade dos agentes *receptores* da ameaça, que surgem os movimentos e a discussão por justiça ambiental,⁶ clamando por políticas públicas capazes de impedir que também no meio ambiente vigore a desigualdade social e racial (Acserald, 2004). Outro ponto fundamental nesta discussão refere-se à legislação ambiental, que não tem beneficiado todos os grupos da sociedade de forma igualitária, ocasionando uma desproporcionalidade quanto à exposição de toxinas industriais nos locais de trabalho e de moradia e uma forte correlação entre indicadores de pobreza e de doenças ligadas à poluição.⁷

Porém, entende-se que existe ainda uma carência de análises que permita compreender como a desigualdade de poder influi na origem e na multiplicação dos impactos ambientais. Em decorrência deste vazio analítico, prevalecem construções ideológicas que postulam a neutralidade política dos problemas de conservação do meio ambiente, os quais, conseqüentemente, requereriam respostas de cunho meramente técnico-regulatório, mas raramente associadas a mecanismos redistributivos, participativos e compensatórios. As abordagens convencionais seguem enfatizando os aspectos tecnológicos, legislativos e comportamentais relacionados a uma melhor gestão de recursos hídricos, sem estabelecer uma relação direta com a construção de uma cidadania mais justa ou com a consolidação de estratégias mais inclusivas e democráticas.

Em contrapartida a esta abordagem convencional, a *ecologia política* emergiu nos anos 1960, e ganhou impulso a partir da década de 1970, como um novo campo de pesquisa. Nesta perspectiva, o foco é nas interações que sociedades humanas mantêm com seus respectivos ambientes biofísicos e nas relações estruturais de poder entre estas. Tal corrente é fruto de um diálogo intenso entre as disciplinas da biologia, da antropologia, da geografia, da história, da ciência política e outras, criando um espaço transdisciplinar próprio dentro das ciências naturais e sociais (Little, 2006). Ao adotar-se esta perspectiva, teorizar-se-á sobre os processos de urbanização e políticas de desenvolvimento adotados enquanto um processo político ecológico, tendo a água como ponto de partida para uma discussão que abarca outras questões – indo além da visão tradicional de *gestão de águas*, geralmente tecnicista e tratada de forma exclusiva por hidrólogos, engenheiros e geólogos.

6. Vainer (1993), por exemplo, indaga acerca da implantação de grandes empreendimentos hidrelétricos como causadores de profundas alterações nos meios e modos de vida das populações inseridas nas áreas onde são implantados, e as vitórias e os retrocessos alcançados pela trajetória de lutas por justiça socioambiental do Movimento dos Atingidos por Barragem. Outros episódios são relatados no *site* da Rede Brasileira de Justiça Ambiental, disponível em: <<http://www.justicaambiental.org.br>>.

7. Bullard (2004) apresenta o conceito de *colonialismo tóxico* para designar a prática convencional (e legitimada por organismos internacionais, como o Banco Mundial) dos países industrializados de ter como alvo as comunidades não brancas pobres do terceiro mundo para nelas descartarem seu lixo e introduzirem tecnologias de risco.

A gestão de águas na Baixada Fluminense será designada, neste capítulo, como um campo de forças, no sentido proposto por Bourdieu (2007), que o denomina como o espaço social onde ocorre uma disputa por poder entre os atores em torno de interesses específicos que caracterizam a área em questão. A citada relação de força travada é estabelecida a partir de volumes diferenciados de “capital”,⁸ em que o acúmulo destes – seja ele capital material, cultural, simbólico ou social – proporcionará ao seu detentor certa “vantagem” de ganho nos embates que aí se travam. Isto porque aqueles que ocupam posições dominantes no espaço social também estão em posição privilegiada no campo das representações e ideias (Acselrad, 2009). Trazendo a discussão para o urbano, percebe-se que “o futuro das cidades dependerá, em grande parte, dos conceitos constituintes do projeto de futuro dos agentes relevantes na produção do espaço urbano” (Acselrad, 2009, p. 47). Tais argumentos reforçam a relevância da análise do arranjo institucional e a experiência de gestão de recursos hídricos na Baixada Fluminense, como reflexo de processos de inclusão e exclusão social, influenciados diretamente por relações desiguais de poder em termos de acesso e de uso dos recursos ambientais.

Dessa forma, acredita-se que os problemas ambientais que se apresentam não são simplesmente uma consequência de falhas na aplicação da legislação ou inadequação técnica, mas são uma manifestação de forças políticas, culturais e econômicas subjacentes.

Logo, o ponto de partida será a contextualização das questões de recursos hídricos como componentes de trajetórias histórico-geográficas e socionaturais mais amplas. Observações e relatos colhidos em trabalhos de campo relacionados à presente investigação⁹ sugerem que os acontecimentos/investimentos recentes na bacia do rio Iguaçu são semelhantes a uma longa história de transformações socioambientais e desenvolvimento desigual na Baixada Fluminense, assunto este que será mais bem desenvolvido ao longo do texto.

3 A BAIXADA FLUMINENSE

Um estudo recente sobre a história ambiental da Baixada Fluminense (Fadel, 2006) revelou a nítida interrelação entre as questões de reestruturação socioespacial com a de estrutura de classe no entendimento da problemática ambiental, processo no qual as áreas de maior risco ambiental são destinadas aos segmentos sociais menos favorecidos.

8. Para Bourdieu (2007), a estrutura do espaço social é determinada pela distribuição dos vários tipos de capitais (poderes), bem como das propriedades que estão ativas no interior do objeto a estudar. Estes poderes são determinados em sua expressão fundamental pelo capital econômico, o capital cultural, o capital social (conjunto agregado de relações que os agentes ou grupos desenvolvem e acessam para conquistar ou reproduzir posições no espaço social) e o capital simbólico (as formas que tomam os diferentes tipos de capital apropriados de relevância e reconhecidos como legítimos nos campos específicos).

9. Os dados empíricos foram levantados por meio do projeto “Valoração da Água e Instituições Sociais: Subsídios para a Gestão de Bacias Hidrográficas na Baixada Fluminense, RJ”. Esta pesquisa teve financiamento parcial do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) (por meio do programa CT-Hidro) e foi desenvolvido na bacia hidrográfica dos rios Iguaçu/Botas/Sarapuá, parte oeste da região hidrográfica da baía de Guanabara. O projeto teve o objetivo de estudar mudanças institucionais no setor de recursos hídricos e a percepção do valor da água.

Desde o início do processo de colonização portuguesa da região da baía de Guanabara, em meados do século XVI, a produção espacial da Baixada Fluminense esteve diretamente relacionada à navegação fluvial, ao comércio com as províncias do interior e, posteriormente, à conversão de áreas baixas em glebas agrícolas e assentamentos humanos.¹⁰ Com a introdução de estradas de ferro, na segunda metade do século XIX, intensificaram-se os processos de suburbanização e de incorporação mais direta da baixada à dinâmica urbano-industrial. Grandes contingentes de imigrantes e ex-escravos residentes na baixada proporcionaram mão de obra de baixo custo, além de suas famílias serem obrigadas a viver em moradias precárias e praticamente sem serviços públicos de água e esgoto. Ao mesmo tempo, devido ao relevo e à falta de sistemas adequados de drenagem, as enchentes tornaram-se recorrentes.

Para a maioria dos brasileiros, a Baixada Fluminense é uma área densamente povoada, comumente associada à violência, à privação dos direitos sociais básicos e ao comportamento peculiar de seus mais famosos políticos (Barreto, 2006). Esta imagem estereotipada, cujo estigma¹¹ é constantemente reforçado pelos meios de comunicação de massa, certamente esconde a verdadeira extensão de uma complexa teia de interações entre grupos sociais, seu território e seus processos ecológicos. Esta visão simplista dos problemas socioambientais da baixada encobre responsabilidades desiguais e impactos distribuídos de forma assimétrica entre grupos e localidades. Neste sentido, Bourdieu (1999) chama a atenção para o fato de que as explicações do que é essencial, do que se vê e do que se vive no campo – o confronto direto com a realidade – certamente encontrará as suas causas em outro lugar. Na Baixada Fluminense, por exemplo, certos territórios abandonados – assim como os guetos americanos analisados por Wacquant (2001) –,¹² se definem por ausências, especialmente do Estado e de tudo que isto decorre.

10. Fadel (2007) aponta que foi durante a década de 1930, no âmbito da Diretoria de Saneamento da Baixada Fluminense (1936) e do Departamento Nacional de Obras de Saneamento (1940) que vem à tona uma questão não prevista nas comissões anteriores, a exemplo da venda e do loteamento das terras. Observou-se ainda que tais loteamentos eram feitos tanto pelo governo como por empresas que adquiriram grandes propriedades. Para a autora, este loteamento “primitivo”, ou o retalhamento de grandes áreas em lotes, é o embrião da ocupação desordenada que a Baixada da Guanabara vivenciará em décadas posteriores.

11. Sobre o estigma verificado na região, pode-se afirmar que os sujeitos, ou agentes sociais, são constituídos em função das relações que estabelecem no espaço social (Bourdieu, 1997). Este espaço social é definido pela exclusão mútua (ou distinção) das posições sociais que o constituem. Logo, como afirma ainda Bourdieu (1999, p. 160), “a posição de um agente no espaço social se exprime no lugar do espaço físico em que está situado”, e também com as coisas que são apropriadas pelos sujeitos (suas propriedades). Seguindo este raciocínio, os locais do espaço físico onde os atores se situam são de extrema relevância (endereço residencial e profissional), bem como as suas propriedades e as oportunidades que eles têm para desfrutar dos bens e serviços disponíveis. Sobre este último ponto, tais oportunidades irão variar em função do seu capital e também da distância física destes bens, sendo que a proximidade também depende de seu capital.

12. Wacquant (2001) desenvolve uma análise de sociologia comparada entre dois mecanismos de exclusão urbana presentes na França e na América do Norte: os bairros das *banlieues* de Paris e o gueto negro da cidade de Chicago, com o propósito de captar a lógica de diferenciação nestas formações socioespaciais. A afirmação central é que o bairro e o gueto são legados de trajetórias urbanas resultantes de diferentes critérios e formas de diferenciação social. Tais diferenciações se dão, prioritariamente, no primeiro caso, com base na origem de classe, já no segundo, com base na origem racial.

Convém realizar aqui uma reflexão, na escala metropolitana, sobre as relações que se estabelecem entre o Rio de Janeiro (capital) e a Baixada Fluminense. Em um primeiro momento, destacam-se a situação de dependência econômica da baixada em relação ao Rio de Janeiro e o seu papel de fornecedora de mão de obra barata para a capital, por um lado, uma vez que a fraca economia local, observada em alguns dos municípios desta região, obriga grande parte dos seus moradores a realizar longas jornadas em busca de emprego e renda, na medida em que a quantidade e a qualidade dos empregos deixam a desejar (Simões, 2006). Neste caso, são os moradores da baixada que sofrem o ônus de terem que se deslocar para trabalhar em locais distantes de sua residência – aqui cabe mencionar que a população encontra dificuldades diversas neste trajeto casa-trabalho devido, principalmente, à precariedade do sistema de transporte público intermunicipal.

Por outro lado, tratando-se especificamente da questão água, cabe aqui esclarecer que o principal sistema de abastecimento de água do Rio de Janeiro é oriundo, em grande parte, do Sistema Guandu,¹³ que se localiza geograficamente na área da baixada. Verifica-se, assim, que setores da população local encontram-se geograficamente próximos do principal manancial, mas não se beneficiam desta situação –¹⁴ e em alguns casos, parte dos moradores é ainda acusada de práticas ilegais. Sobre este último ponto, muitas vezes, o fato do deslocamento da água ter que ser feito, obrigatoriamente, cruzando territórios da baixada, é visto por empresários e pelo setor governamental como um problema para a segurança e o funcionamento do abastecimento metropolitano, já que a população lança mão, muitas vezes, de artimanhas ilegais para ter acesso à água (Ioris e Costa, 2008). Em outras palavras, a proximidade geográfica do principal sistema de abastecimento não é garantia de que a água chegará de maneira regular e com qualidade confiável às residências. Enquanto que nos bairros da zona sul da cidade do Rio de Janeiro (área mais “nobre”), chamados de *fim de linha* pela Cedae, distante geograficamente das fontes de água bruta da Estação de Tratamento de Água Guandu, dificilmente falta água. Assim, pode-se concluir que “é na relação entre a distribuição dos agentes e a distribuição dos bens no espaço que se define o valor das diferentes regiões do espaço social reificado” (Bourdieu, 1999, p. 161).

13. As águas utilizadas para o abastecimento dos municípios do Rio de Janeiro e da Baixada Fluminense (Nova Iguaçu, Duque de Caxias, Nilópolis, São João de Meriti, Belford Roxo, Queimados e Japeri) provêm dos Sistemas Paraíba-Guandu (45,0 m³/s), Ribeirão das Lajes (5,1 m³/s), Acari (1,2 m³/s) e ainda pequenos mananciais locais (0,3 m³/s), conforme informações obtidas no *site* da Cedae.

14. De acordo com informações obtidas no *site* da empresa Cedae, “a falta de setorização do sistema de distribuição implica um controle operacional deficiente, que aliado ao baixo índice de medição acarreta um elevado nível de perdas e, também, a necessidade de redução do *deficit* de produção de água tratada, que afeta principalmente as regiões da Baixada Fluminense e zona oeste da cidade do Rio de Janeiro”. Ou seja, a região pobre, mesmo estando mais próxima do sistema de abastecimento, é a mais prejudicada.

Contudo, é preciso esclarecer que a relação “centro *versus* periferia” não se dá apenas entre Rio de Janeiro (capital) e a Baixada Fluminense. Isto porque a própria baixada não é um território homogêneo (Simões, 2006). Logo, esta análise sofre profundas alterações na microescala quando se observa o perfil dos moradores por bairros nas cidades da Baixada Fluminense. O caso mais notório é o centro do município de Nova Iguaçu, que se destaca como uma ilha onde, no ano 2000, por exemplo, 10% dos residentes economicamente ativos eram empregadores e 19% profissionais de nível superior – situação atípica do restante da baixada (Observatório das Metrópoles, 2005). O fato de esta região periférica ser heterogênea e segmentada fica também demonstrado pelo recente lançamento de empreendimentos imobiliários de luxo, tais como o Acqua Residencial Nova Iguaçu, cujos principais atrativos de lazer demandam muita água, incluindo piscinas, cachoeiras, sauna, *spa* com hidromassagem e ofurôs. Contraditoriamente, neste mesmo município,¹⁵ inúmeros bairros próximos sofrem com a escassez crônica de água e com seu abastecimento irregular. Percebe-se, assim, que o fato de morar em um condomínio de luxo, com abundância de água, pode representar distinção cultural e diferenciação social (Bourdieu, 1997) dos demais moradores que convivem com o abastecimento de água precário, tanto no sentido da quantidade quanto em relação à qualidade do líquido que chega às casas. Isto porque a posição de um agente no espaço social se exprime no lugar do espaço físico onde está situado, logo “o consumo mais ou menos ostentatório do espaço é uma das formas, por excelência, de ostentação do poder” (Bourdieu, 1997).

O exemplo supracitado demonstra como a distribuição da água e as obras de saneamento em uma cidade podem sinalizar (e fomentar) uma diferenciação social. Bourdieu (1997) afirma que a capacidade de dominar o espaço, principalmente apropriando-se (material ou simbolicamente) de bens raros (públicos ou privados) que se encontram distribuídos, depende do capital acumulado (econômico, cultural, social, e outros) que cada ator possui. Tal afirmação confirma a necessidade de observação do quadro social, pois, de acordo com a abordagem aqui adotada, o fluxo de água no contexto urbano expressa diretamente fluxos de poder entre grupos sociais e fluxos de recursos financeiros, por meio da ocupação desigual do espaço e da decisão a respeito de investimentos públicos (Swyngedouw, 2004). É preciso ainda reconhecer que há uma interação permanente e dialética entre as atividades humanas e o ciclo hidrológico, o que se estende da problemática local para níveis regionais, nacionais e internacionais de interação. Sob esta perspectiva, a cidade é, ao mesmo tempo, natural e social; real e fictícia, ou seja, esta *coisa híbrida* designada por cidade, cheia de contradições, tensões e conflitos, chamados por Swyngedouw (2004) de *socionatureza*.

15. O município de Nova Iguaçu mereceria um estudo à parte, em função de transformações crescentes que vêm sendo efetuadas no primeiro e segundo mandato do então prefeito Lindberg Farias, por conta da sua almejada busca pelo cargo de senador do estado fluminense (conquistado em 2010). Cabe aqui mencionar as aliança políticas estabelecidas entre o ex-prefeito e os governos estadual e federal, o que deve servir como explicação para o fato desta cidade ter recebido o segundo maior volume de investimentos originados do PAC entre as demais prefeituras cariocas.

De modo geral, os problemas de água da Baixada Fluminense, apesar de amplamente conhecidos na literatura acadêmica e no debate político, foram historicamente tratados por meio de uma combinação de repressão e populismo (Porto, 2001). As políticas públicas posteriores à restauração da democracia formal, na década de 1980, intensificaram a produção de contradições geográficas ao priorizarem intervenções em áreas centrais e em benefício de populações de maior renda. Além do mais, normalmente, obedecem critérios exógenos, demandas tecnocráticas e agendas político-partidárias (Porto, 2001). Tal fato parece estar mais uma vez presente hoje em iniciativas promovidas pelo PAC.

4 O PAC-INEA

Por ser o programa mais atual sobre a temática abordada neste capítulo – em andamento desde 2008 –, o denominado Programa de Aceleração do Crescimento do Instituto Estadual do Ambiente (PAC-Inea), em curso na região hidrográfica dos rios Iguaçu, Botas e Sarapuí, receberá maior atenção neste momento. O PAC é apresentado, pelo governo federal, como “um novo conceito de investimento em infraestrutura que, aliado a medidas econômicas, vai estimular os setores produtivos e, ao mesmo tempo, levar benefícios sociais para todas as regiões do país”.¹⁶ Para o estado do Rio de Janeiro foram previstos recursos para investimento total na ordem de R\$ 89,5 bilhões até 2010 e R\$ 75,8 bilhões após 2010 (Brasil, 2008).

Em março de 2010 foi lançado o PAC 2, sob coordenação da candidata petista à presidente da República e ministra-chefe da Casa Civil, Dilma Rousseff. O PAC-2 tem previsão de investimento de R\$ 958,9 bilhões entre 2011 e 2014. No período pós-2014, a estimativa é injetar mais R\$ 631,6 bilhões em obras – totalizando R\$ 1,59 trilhão. Os focos são os mesmos da primeira etapa, iniciada em 2008: logística, energia e núcleo social-urbano.¹⁷

A atenção despertada pelos investimentos do PAC, somados à organização do sistema estadual de Recursos hídricos (também em andamento), tem servido para reforçar a necessidade de se discutir os processos de gestão de uso e de conservação dos recursos hídricos dentro de um contexto maior de uso do solo, desenvolvimento urbano e prática democrática em diferentes níveis, passando pelos problemas da comunidade até chegar às políticas nacionais. Ademais, os mais recentes anúncios que impactarão no setor de águas – investimentos do PAC e a alteração na forma da

16. Conforme apresentado na página eletrônica do programa, disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/pac/conheca>>.

17. O PAC 2 foi apontado pela mídia e pelos setores de oposição ao governo como programa “Vitrine Eleitoral” da campanha da ex-ministra Dilma à presidência da República. Passadas as eleições, a então presidente assumiu seu posto enfatizando que não haveria cortes de recursos destinados à segunda fase do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC-2). Contudo, matéria publicada pelo jornal *O Estado de São Paulo* em abril de 2011 aponta que apenas 0,25% dos recursos previstos (R\$ 102 milhões) tinham sido pagos. Disponível em: <<http://goo.gl/pja3Vf>>. Além do mais, notícias relacionadas ao atraso nas obras, denúncia de impactos ambientais e sociais ocasionados, bem como mortes por acidente de trabalho em canteiros de obras do PAC são exemplos de fatos que repercutem negativamente na imagem do programa.

cobrança pelo uso da água no estado, por exemplo – ocorreram sem que houvesse uma ampla discussão entre os atores beneficiados ou afetados por tais políticas. Este contexto de renovadas iniciativas, para dar resposta a velhos problemas socio-ambientais, foi justamente a motivação básica da presente investigação.

O PAC-Inea é uma atualização¹⁸ do Plano Diretor de Controle de Inundações da bacia do Iguaçu-Sarapuí (normalmente chamado de Projeto Iguaçu), lançado durante a implantação do Programa Reconstrução-Rio no ano de 1996. Este plano privilegiou intervenções estruturais e ações institucionais complementares ao programa Reconstrução-Rio, necessárias para reduzir o risco de inundações na bacia e preservar os recursos hídricos na região hidrográfica dos rios Iguaçu, Botas e Sarapuí. Passados mais de dez anos da concepção deste plano, não ocorreram mais investimentos estruturais na baixada, sendo que poucas ações discriminadas deste plano foram implantadas (Serla, 2008). Além do mais, agravaram-se as condições de ocupação das margens das áreas de nascentes (o número de famílias a serem reassentadas, por exemplo, aumentou 2,5 vezes) e o assoreamento por lixo urbano e sedimentos resultantes da erosão do solo na bacia hidrográfica.

Observa-se ainda que os projetos do PAC vêm sendo geralmente apresentados com características da concepção do *paradigma da adequação*, descrito por Zhouri e Oliveira (2005). Nesta concepção, a obra a ser executada assume lugar central, sendo apresentada de forma inquestionável e inexorável; já o meio ambiente é percebido como externalidade que deve ser modificada para atender aos objetivos do projeto. Nos trabalhos de campo realizados pelos autores deste capítulo, as características do paradigma da adequação foram observadas, principalmente dentro do Programa de Reassentamento¹⁹ sob a responsabilidade da Companhia Estadual de Habitação (CEHAB), o qual prevê a remoção de mais de duas mil famílias que vivem próximas aos cursos de água a serem desassoreados, como parte das obras do PAC-Inea. Este Programa de Reassentamento vem se apresentando com um dos processos mais polêmicos na atual conjuntura de intervenções na bacia do rio Iguaçu.

Durante uma das reuniões que o Inea e a CEHAB realizaram com famílias de Belfort Roxo, no segundo semestre de 2008, por exemplo, verificou-se que há grande resistência, por parte da maioria dos moradores que tiveram suas casas marcadas e cadastradas para serem removidas (figura 1), na mudança para um

18. Essa atualização foi feita pelo laboratório de hidrologia do Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (COPPE/UFRJ) e ainda não foi finalizada – informação obtida com um funcionário da COPPE em março de 2009 e confirmada em reuniões dos comitês locais de acompanhamento das obras do PAC-Inea no final de 2010.

19. Os principais argumentos que envolvem estas desapropriações são dois: *i*) de ordem social – retirar famílias de área de risco e dar a elas um local de moradia em área segura; e *ii*) de ordem prática – faz-se necessária a remoção das casas na beira do rio pois os equipamentos que fazem a dragagem do fundo do rio são grandes e pesados, e somente com a retirada de algumas casas é possível o acesso da máquina ao curso de água. E ainda, caso se inicie o trabalho sem evacuar a área, corre-se o risco das casas cederem e desmoronarem durante o processo de desassoreamento do rio.

conjunto habitacional que está sendo construído no bairro Barro Vermelho – considerado violento por estar localizado próximo à comunidade da favela Gogó da Ema, onde há grande presença do tráfico de drogas e de ocorrências de constantes atos de violência. Assim, nesta reunião houve um veemente questionamento por parte a população quanto aos detalhes e desdobramentos das intervenções do PAC-Inea (Costa e Ioris, 2011).

FIGURA 1
Residência e igreja com marcações B57 e C56 sinalizando remoção no bairro Trio de Ouro, São João de Meriti



Fonte: Arquivo dos autores.

Outro ponto a ser ressaltado como uma das limitações do projeto PAC-Inea é o fato de organizações não governamentais (ONGs) atuarem, de forma terceirizada, enquanto responsáveis pelo trabalho social do projeto. A CEHAB, dentro do Programa de Reassentamento, contratou ONGs para realizar o cadastramento dos moradores ribeirinhos. Já o Inea contratou a ONG Fase para a execução do projeto socioambiental. Quando questionado aos gestores do PAC-Inea sobre esta opção, a resposta usualmente dada foi que não há quadro de pessoal suficiente na estrutura dos órgãos do estado para realizar todo o trabalho, sendo necessário recorrer às instituições especializadas. Nos trabalhos de campo, foi possível observar a insatisfação da população com relação ao trabalho desempenhado por estas organizações, já que, na maioria das vezes, os seus funcionários não dispõem de informações suficientes para dar respostas concretas às suas dúvidas. Além do mais, a população demonstra irritação ao ver o discurso que estas organizações utilizam para convencer a população para atuar em parceria com o Inea. Disfarçados por um discurso de cidadania, incorporam a ideologia dominante e se valem da participação de membros da população para atender a seus interesses individuais, conforme relatado em depoimento de um morador.

Não engolimos o Inea, pois são os mesmos técnicos que participaram do Programa Nova Baixada, e que fizeram inúmeras promessas, que querem agora que a gente participe, apoie o PAC-Inea. (...) A Fase está ganhando muito dinheiro para nos convencer a trabalhar em parceria com a Inea e utilizam técnicas elaboradas de persuasão para isto.

Mas nós não somos estúpidos. Decidimos que só iremos apoiar depois de ver o projeto técnico pronto. (Relato oral, representante da Associação de Bairro Lote XV, reunião CBH Guanabara, em 15/12/2008).

Duros questionamentos foram feitos em uma reunião do Comitê de Bacia Hidrográfica da Baía de Guanabara (CBH Guanabara) quanto à escolha de uma organização de âmbito nacional – a Fase/RJ –, sem licitação ou qualquer outro tipo de concorrência, para conduzir o projeto socioambiental no PAC-Inea (contrato orçado em R\$ 1,25 milhão que inclui, inclusive, a formatação de novos comitês locais de acompanhamento (CLAs) das obras, que são arranjos participativos regionais criados para serem espaços de interlocução da sociedade civil organizada com o poder público municipal e o Inea. Esta insatisfação pode ser exemplificada na fala a seguir:

Para mim isto não está claro e eu já botei a minha posição contrária pelo fato da Fase ainda estar como a “rainha da cocada preta”, quando na verdade o que queremos é potencializar as ações da comunidade, ou seja, das ONGs locais, das associações de bairros e das federações (Entrevista com representante sociedade civil no CBH Guanabara, em julho de 2008).

A crítica a ser feita refere-se à tendência de *onguização* dos movimentos sociais, já que o termo *sociedade civil* está cada vez mais vinculado às ONGs, conforme denunciou Dagnino (2004). Segundo a autora, dotadas de competência técnica em assuntos específicos, as ONGs são vistas como parceiras ideais pelo Estado para a transferência de suas responsabilidades, já que, dependendo do projeto, os governos locais buscam parceiros confiáveis e temem a politização da interlocução com os movimentos sociais. Porém, a perversidade se dá no momento em que as ONGs atuam para representar os interesses de quem as contratam (Estado, agências internacionais e outras), esquecendo-se, talvez oportunamente, dos interesses da sociedade civil da qual se intitulam representantes.

A participação popular no PAC-Inea se dá por meio do Fórum Regional de Acompanhamento das Obras do PAC²⁰ e dos Comitês Locais de Acompanhamento das Obras (CLAs). Recorrendo ao passado, identifica-se que um dos últimos projetos de saneamento na baixada, o Programa Nova Baixada (PNB), também lançou mão de arranjos de controle social nos mesmos moldes do atual CLA, sob proposta semelhante de ampliação da democracia e participação dos moradores da baixada na gestão das obras. Contudo, apesar das aparentes boas intenções, estes comitês se apresentaram como limitantes do processo de participação construídos historicamente na Baixada Fluminense. Isto porque eles reduziram as discussões do movimento social ao andamento da obra em si, deixando de lado discussões mais

20. A constituição de fóruns regionais e comitês locais de acompanhamento das obras é parte do trabalho técnico socioambiental, sob responsabilidade da ONG-Fase.

amplas sobre políticas públicas. Além do mais, estes proporcionaram o esvaziamento das associações de bairros e federações no momento em que os seus dirigentes passaram a se dedicar ao trabalho nos comitês (de forma remunerada, fato este que envolveu muitas contradições) – e muitos deles, após esta experiência, ingressaram na carreira pública, deixando a militância em segundo plano (Macedo, 2007).

Atualmente, as principais críticas apontadas pelos CLAs perpassam a falta de informação referente ao projeto do PAC-Inea, uma vez que os membros não possuem os dados referentes ao projeto técnico da obra dos bairros, orçamento, cronograma, local adequado para a disposição final dos resíduos, além de outras questões pontuais e queixas, tais como: ruas danificadas durante as intervenções, calçadas construídas que já estão quebradas e deterioradas, entulhos de casas demolidas próximos aos rios, quadras esportivas construídas com medidas inadequadas, ausência de manutenção nos locais onde já ocorreram obras, incertezas quanto ao reassentamento das famílias cadastradas nas áreas de risco e que aguardam o andamento do processo, atraso no início e/ou conclusão das obras dos conjuntos habitacionais, insegurança das famílias quanto ao pagamento do aluguel social proposto pelo governo, e também a conclusão dos trabalhos nas comportas e instalação das bombas.²¹ Neste caso paira entre os participantes destes comitês o questionamento: “estamos acompanhando algo que não sabemos direito o que é”.

Outro caso que ilustra esta discussão refere-se à dificuldade de acesso que os militantes da baixada têm para acessar o Relatório Ambiental de Impacto (RAI)²² da obra apresentado à Fundação Estadual e Engenharia do Meio Ambiente (Feema) para obter a licença ambiental. Sobre a ausência de uma consulta prévia à população local, os gestores do processo argumentam que o PAC foi um programa do governo federal que exigia que os projetos fossem apresentados com certa pressa e, uma vez que o Projeto Iguaçu estava disponível, o mesmo foi apresentado ao governo federal sem que houvesse tempo hábil para ser discutido com a comunidade. Em relação às críticas de inflexibilidade administrativa, os gestores alegam que os recursos são ‘carimbados’, ou seja, não existe a possibilidade de remanejar a verba de determinada ação para outras demandas que vão surgindo.

Neste ponto é possível retomar aqui o conceito de *campo* de Bourdieu para refletir sobre o desenrolar do Projeto Iguaçu na Baixada Fluminense. Para o autor, o campo representa um espaço simbólico, no qual lutas dos agentes determinam, validam, legitimam representações. Esclarece ainda que no campo as pessoas detêm

21. Informação publicada no blogue do Comitê Local de Acompanhamento do Lote XV, sob a matéria intitulada: “INEA, Consórcio Rios da Baixada e Representantes do Fórum Regional de participação do Projeto Iguaçu discutem potencialidades das obras na Baixada”. Disponível em: <<http://projetoiguacupaclotexv.blogspot.com>>. Publicada em: 27 de maio de 2010.

22. A ONG DAMGENT, do município de Nova Iguaçu, entrou com uma ação no Ministério Público em função da ausência de estudos de impacto ambiental e Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) da obra, pré-requisitos obrigatórios para que seja concedida a licença ambiental de uma obra com a dimensão do PAC Iguaçu. O Inea foi dispensado desta exigência sob a alegação da urgência necessária para acessar os recursos do PAC.

conhecimento sobre as regras para jogar e participar. Porém, neste caso, observa-se que a informação é um item de “distinção” entre os atores, pois somente aqueles que possuem os capitais necessários sabem, de fato, o que está acontecendo.

A falta de respostas não parece preocupar os responsáveis nas reuniões. Pelo contrário, nas reuniões não é difícil escutá-los dizendo que “na ditadura, as pessoas foram retiradas, sem qualquer consulta, mas agora é diferente” (Relato oral, funcionários do Inea, reunião em São João de Meriti, em novembro de 2008), ainda que a experiência concreta sugira que, na verdade, o estilo de tomada de decisões pareça ter persistido. Aparentemente alheio aos crescentes questionamentos e à insatisfação dos moradores ribeirinhos e lideranças comunitárias que sofrem com a falta de informação e incertezas de um projeto imposto de *cima para baixo*, o governador Sérgio Cabral afirma que “este é um importante trabalho na baixada, que tem o objetivo de salvar as pessoas que vivem ao longo do rio e sofrem com as inundações” (Rio de Janeiro, 2008). No mesmo discurso, o governador alegou que 2,5 milhões de pessoas serão beneficiadas com o PAC-Inea – ou seja, praticamente a totalidade da população que vive na bacia do Iguaçu –, número este comprovadamente exagerado, dado que as intervenções são restritas a determinados trechos do rio, (conforme entrevista realizada com o coordenador do projeto PAC-Inea, em 7 julho 2008).

Este tipo de discurso, enaltecendo (de forma excessiva) as benesses do projeto, foi também verificado durante as primeiras reuniões organizadas pela Fase, Inea e CEHAB, no estágio inicial do PAC-Inea (ano de 2008 e 2009), em que os gestores do processo aproveitavam a reunião para parabenizar a população que seria contemplada com as obras. Além do mais, recorrentemente, enfatizavam os riscos que as pessoas se expunham ao construir as suas casas na beira dos rios e sobre a ilegalidade do terreno, por ser uma área de preservação permanente (APP). Foi possível, assim, notar que, quando se aborda apenas um lado da questão (deixando de lado discussões mais amplas sobre a ausência de uma política habitacional justa, por exemplo), a tendência é transferir para os pobres a culpa pela sua exclusão, deixando implícito que é a existência de tantos excluídos a causa central da desordem urbana. Assim, a população pobre, residente em beira de rio, que sofre com o saneamento básico precário ou inexistente, é responsabilizada e transformada em culpada – sendo necessário, em muitos casos, programas de educação ambiental para capacitá-la a viver de forma ambientalmente sustentável. A indignação com relação a este tipo de argumento é melhor retratada na fala de um líder comunitário do bairro Trio de Ouro, em São João de Meriti.

Só que, poxa, chega na época da eleição eles transmitem a culpa para nós, nós que viemos morar nesta comunidade, nós que somos os culpados por não termos um espaço digno. Vivemos à margem da lei e somos marginalizados (Entrevista com morador de São João de Meriti, em julho de 2008).

Outro ponto a ser ressaltado é que os atuais arranjos de gestão participativa na baixada carecem de legitimidade político-institucional (Costa e Ioris, 2011), fato este que colabora para o descrédito e desmotivação dos participantes e contribui para que a população lance mão de estratégias informais para conviver com os problemas envolvendo saneamento básico precário. Representantes dos atuais CLAs reclamam ainda que a desinformação e o desinteresse de alguns moradores em buscar informações oficiais sobre o andamento das obras têm sido um importante empecilho do projeto, uma vez que “boatos de rua” e “informações infundadas” aumentam a ansiedade e tumultuam algumas reuniões.²³ A população prefere, muitas vezes, contactar um vereador – já que este vai ouvir a sua demanda e resolver o seu problema, mesmo que temporariamente – do que participar de intermináveis reuniões e protestos para reivindicar direitos, como no seguinte depoimento:

Eu tenho vergonha de dizer que já participei de inúmeras reuniões como esta; isto aqui é só blá, blá, blá..., não delibera nada; amanhã com certeza eu terei vários vizinhos batendo na porta da Associação de Moradores querendo respostas, pois eles foram avisados que eu participaria da reunião de hoje, e eu nunca tenho nada de concreto para dizer a eles (Relato oral do presidente Associação de Moradores em reunião do CLA da bacia do Sarapuí, Duque de Caxias, em novembro de 2009).

Trabalhos acadêmicos (Porto, 2001; Brito e Porto, 1998) demonstram que as políticas públicas de saneamento desenvolvidas na baixada nas duas últimas décadas conduziram a uma série de impasses. Primeiramente, a dificuldade de integração entre as ações previstas nos programas desenvolvidos por diferentes administrações do governo estadual. Estas ações geralmente não se articulam, pois ficam subordinadas à lógica própria de cada programa e ao perfil da política pública que caracteriza cada administração. Desse modo, é notório que não exista ainda para a Baixada Fluminense um programa global de ações em longo prazo, isto é, um plano de saneamento para a região que vise à universalização dos serviços, com base em um diagnóstico amplo – ou seja, do *deficit* real de serviços, em termos tanto de acessibilidade da população quanto de qualidade dos serviços prestados. A elaboração deste plano deveria ter, segundo os autores deste capítulo, um envolvimento direto, talvez até mesmo de coordenação, do Comitê de Bacia Hidrográfica da Baía de Guanabara – entidade gestora da bacia do Rio Iguaçu e que teve os seus trabalhos paralisados desde o final do ano 2008 até o final do ano de 2010. A elaboração de cada programa parece ser precedida de estudos e diagnósticos orientados por metodologias diferentes, sem que hoje se possa afirmar qual é o *deficit* real dos serviços. Na ausência deste plano geral, que deveria orientar as ações, os programas seguem objetivos próprios, em uma perspectiva mais geral de

23. Informação publicada no blogue do Comitê Local de Acompanhamento do Lote XV, sob a matéria intitulada: “*Tumulto, reclamações e muitas dúvidas marcaram a última reunião do Projeto Iguaçu no Lote XV em Belford Roxo*”. Disponível em: <<http://projetoiguacupaclotexv.blogspot.com>>. Publicada em: 24 de junho de 2010.

aumento da cobertura dos serviços. O resultado destas ações desarticuladas, apesar do importante volume de recursos investido, é limitado em termos de qualidade dos serviços efetivamente fornecidos à população (Ioris e Costa, 2008).

Diante da ausência de um diagnóstico e de discussões mais amplas, o que se vê, na prática, é que muitos sistemas de abastecimento de água, de esgotamento e de drenagem recém-implantados na baixada apresentam graves problemas de funcionamento e de coerência técnica, ou seja, a descoordenação entre o planejamento das ações compromete de maneira irreversível a qualidade dos sistemas implantados e significa, em última instância, um desperdício de recursos públicos. Tais deficiências têm incluído investimentos na rede de abastecimento sem que haja água em qualidade e quantidade satisfatórias, assim como instalações de rede de esgoto sem que existam estações de tratamento de esgotos na região. Além disso, também não há uma incompatibilização entre as ações previstas nos macroprogramas dos planos diretores municipais e no Plano Diretor da Baía de Guanabara. Por conseguinte, os investimentos não se ajustam necessariamente aos objetivos de desenvolvimento urbano local.

5 CONCLUSÕES E PERSPECTIVAS

As questões e os problemas de gestão da água na Baixada Fluminense não são incomuns em áreas metropolitanas periféricas da América Latina, que nas últimas décadas vivenciaram um rápido crescimento demográfico aliado a limitados investimentos em infraestrutura. No entanto, as circunstâncias particularmente difíceis da gestão de recursos hídricos na baixada são refletidas em uma combinação de marginalização social, abandono dos sistemas fluviais e falta de medidas regulamentares adequadas. A limitada integração entre as autoridades públicas e as áreas espaciais (principalmente entre as prefeituras), associada a uma crescente necessidade de fundos adicionais para manter e prover infraestrutura básica às cidades, bem como ressaltar como a fragilidade do planejamento urbano e ambiental resulta em tendências de insustentabilidade na gestão de água. Esta gama de problemas não é simplesmente um sinal de incompetência técnico-administrativa, mas sim uma indicação de fortes distorções criadas por décadas de autoritarismo, populismo, políticas urbanas inadequadas e desprezo com relação ao sofrimento diário da população local. A insustentabilidade da água é, portanto, não apenas relacionada com o mau estado dos sistemas hidrológicos e a precariedade dos serviços públicos na baixada, mas está profundamente enraizada nos padrões de uso e conservação da água em um contexto de forte desigualdade de poder entre comunidades e formuladores de políticas públicas.²⁴

24. Esse tópico foi baseado no texto do relatório final do projeto *Valoração da água e instituições sociais: subsídios para a gestão de bacias hidrográficas na Baixada Fluminense*, redigido por Antônio Ioris e Maria Angélica Costa, e enviado ao CNPq em janeiro de 2010.

Os resultados empíricos da pesquisa ali realizada demonstram que os problemas de gestão de água estão intimamente relacionados à falta de oportunidades da população local em influenciar o processo de tomadas de decisão e à fragilidade dos mecanismos oficiais criados até o momento para envolver os diferentes grupos sociais ou áreas geográficas. Nesse contexto, a influência de grupos mais organizados e com maior poder político continua a prevalecer na tomada de decisões, tanto em questões pontuais, quanto em termos da direção estratégica de planos e projetos.

Os inúmeros projetos de saneamento na baixada não foram suficientes para solucionar os problemas e tiveram como um dos pontos fracos a ausência de discussão com a população – principalmente em sua fase inicial de elaboração – e de consideração das intervenções anteriores. Como mencionado anteriormente, todos os programas se deram de forma esporádica e desconectada, devido principalmente à ausência de um diagnóstico satisfatório sobre a situação atual do saneamento na região. Mesmo considerando estas questões, são apenas nestes momentos que os problemas relacionados com a água na baixada são formalmente considerados pelos órgãos públicos. Isto é evidente na apatia dos organismos oficiais, em especial no tratamento dispensado pela Cedae aos seus clientes residenciais e sua incapacidade sistemática em melhorar o desempenho. Muitos moradores mencionaram que, por diversas vezes, se organizaram em protestos e contrataram ônibus para levar as pessoas à sede da Cedae no Rio de Janeiro. Em uma ocasião, eles receberam como recomendação dos funcionários para: “orar para chover, que é o melhor que vocês podem fazer...” (entrevista com residentes de Duque de Caxias, em 6/7/2008).

Contudo, mesmo sem possuir os *capitais* suficientes para atuar como protagonistas do processo, a população local nem sempre assiste a tudo passivamente, e tenta se mobilizar. Na reunião do Trio de Ouro (São João de Meriti) em 8/11/2008, após mais de uma hora de apresentação, a comunidade não teve paciência para assistir o discurso de todos os membros da equipe do PAC que organizavam o encontro – estes parabenizavam a população por serem contempladas com um projeto tão benéfico – e gritaram irritados: “Já vimos esta apresentação. Estamos cansados de ouvir, viemos aqui para falar”.

Por fim, percebeu-se que as comunidades locais, em que pesem momentos de ativa mobilização nas décadas de 1970 e 1980, e diversas estratégias internas de cooperação (Macedo, 2007), não lograram ainda manter um nível de coordenação política capaz de enfrentar a reprodução de desigualdades e injustiças relacionadas à água. Especificamente com relação ao PAC-Inea, observou-se que persiste um alto grau de incertezas, por parte da população, quanto à concretização das obras em andamento, fato que talvez explique a aparente desmotivação da população no envolvimento com a militância. Colaboram para este quadro de descrença as inúmeras promessas não cumpridas em projetos anteriores (Porto, 2001; Macedo, 2007). Além do mais, matéria publicada no jornal *O globo* aponta que apenas 3,8%

das ações do PAC no RJ foram concluídas.²⁵ Porém, outros fatores também foram levantados nas pesquisas de campo dos autores deste capítulo, tais como o comodismo, a falta de tempo, de dinheiro, e até a ausência de conhecimento técnico mínimo necessário para entender e participar das discussões. Organizações que historicamente serviriam para expressar a opinião pública, tais como federações e associações de bairro, têm sido cada vez mais ignoradas pelas autoridades públicas e mesmo pelas comunidades locais (Costa e Ioris, 2011). Neste caso, percebe-se que, apesar da consolidação de canais formais de participação pública, barreiras fundamentais permanecem e continuam a minar a democracia na gestão de águas na Baixada Fluminense.

A busca por uma melhor *governança* (conceito fundamental do aparato de regulação e gestão de recursos hídricos, como pode ser verificado no texto da Lei nº 9433/1997) produziu uma significativa mudança de discurso nos últimos anos, mas sem que se identifiquem oportunidades concretas para democratizar os mecanismos de decisão e planejamento. O que se vê, assim, é que a experiência recente de reformas institucionais no Brasil está restrita, até agora, “a um pequeno exército de burocratas e tecnocratas, que se esforçam diariamente para fazer reluzir o chamado novo ‘modelo brasileiro de gestão’” (Ioris, 2010).

Sem identificar a politização dos problemas de recursos hídricos, a discussão e a formulação de respostas ficam circunscritas a temas superficiais, e que não conduzem a soluções efetivas.

REFERÊNCIAS

- ACSERALD, H. **Conflitos ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2004.
- _____. **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) – Museu Nacional; Universidade Federal Rio de Janeiro: Rio de Janeiro, 2006.
- BOURDIEU, P. Compreender. *In*: _____. **A miséria do mundo**. Petrópolis: Vozes, 1997.
- _____. O efeito de lugar. *In*: _____. **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, 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/xOxm4>>. Acesso em: 17 ago. 2008.

25. Disponível em: <<http://goo.gl/GBNIOP>>.

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, IPPUR; UFRJ; FASE, 1998.

BULLARD, R. D. **A anatomia do racismo ambiental e o movimento por justiça ambiental**. [s.l.]: Confronting Environmental Racism; Voices From the Grassroots, 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. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPUR, 2011.

DAGNINO, E. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? *In: MATO, D. (Coord.). Políticas de cidadania y sociedade civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES; Universidade Central de Venezuela, 2004. p. 95-110.

FADEL, S. **Meio ambiente, saneamento e engenharia no período do Império à República**. 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. 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.; 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. **Anais...** Rio de Janeiro: IPPUR, 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.

LEFEBVRE, H. **The urban revolution**. Tradução: Bononno, R. Minneapolis; London: University of Minnesota Press, 1970.

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

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

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Como anda a Região Metropolitana do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://goo.gl/Ez73cm>>. Acesso em: 25 jul. 2008. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional; Universidade Federal do Rio de Janeiro.

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

RIO DE JANEIRO. **Lindberg e Cabral lançam as obras de construção de casas no Cobrex**. Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/1oH0VQ>>. Acesso em: 03 jul. 2008.

SERLA. **Projeto de Trabalho Técnico Social**. Rio de Janeiro: SERLA Anexo II, 2008.

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 Geographical and Environmental Studies, 2004.

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

WACQUANT, L. Banlieues francesas e gueto negro norte-americano: do amálgama à comparação, *In*: MARTINS, J. R. F. *et al.* **Os condenados da cidade**: estudos sobre marginalidade avançada. Tradução: 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. *et al.* (Orgs.) **A insustentável leveza da política ambiental**. Belo Horizonte: Autêntica, 2005. p. 49-64.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

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. **Basel**: sustainability, n. 1, p. 133-160. Disponível em: <<http://goo.gl/74kvCx>>. 2009.

SERLA. **Relatório Ambiental Simplificado RAS**: primeira fase do Projeto de Controle de Inundações e Recuperação Ambiental das Bacias dos Rios Iguaçu, Botas e Sarapuí. Rio de Janeiro: Projeto Iguaçu; Governo do Estado do Rio de Janeiro; Secretaria do Estado do Ambiente e Superintendência de Rios e Lagoas, 2007.