



XIV Encontro Nacional da ANPUR

23 a 27 · maio · 2011 · Rio de Janeiro

XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR
Maio de 2011
Rio de Janeiro - RJ - Brasil

A DISTÂNCIA ENTRE TEORIA E PRÁTICA: BARREIRAS PARA UM REGIME DE GESTÃO DE
ÁGUAS PARTICIPATIVO NA BAIXADA FLUMINENSE – RJ

Maria Angélica Maciel Costa (UFRRJ) - mangelicamc@hotmail.com

Turismóloga, mestre (IGC/UFMG), estudante de doutorado IPPUR/UFRJ. Professora assistente UFRRJ.

Antônio Augusto Rossotto Ioris (Universidade de Aberdeen) - a.ioris@abdn.ac.uk

Engenheiro agrônomo (UFRGS), mestre (Oxford) e doutor (Aberdeen). Professor Universidade de Aberdeen.

A Distância entre Teoria e Prática: Barreiras para um Regime de Gestão de Águas Participativo na Baixada Fluminense – RJⁱ

RESUMO:

Este texto aborda aspectos relacionados às formas e sentidos da participação popular na gestão política, ênfase em assuntos ligados à gestão de águas na Baixada Fluminense (RJ). Discutiu-se a existência e consequências de uma sobreposição de projetos políticos iniciados na década de 1990, sendo um democratizante/participativo e o outro neoliberal. As observações de Dagnino (2004) sobre os deslocamentos de sentido atribuído aos termos: participação, sociedade civil e cidadania, foram incorporadas na discussão sobre ao gerenciamento de recursos hídricos na Baixada Fluminense. Foi visto que a insustentabilidade da gestão de águas é, portanto, não apenas relacionadas com o mau estado dos sistemas hidrológicos e a precariedade dos serviços públicos na Baixada, mas está profundamente enraizado nos padrões de uso e conservação da água em um contexto de forte desigualdade de poder entre comunidades e os formuladores de políticas. Os resultados empíricos 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.

1. Introdução

Descentralização e participação são metas que vêm adquirindo um espaço cada vez mais importante na arena político-administrativa brasileira nas últimas décadas, principalmente a partir da Constituição de 1988. No início do século XXI, os canais de participação popular na gestão pública têm configurado também trilhas alternativas e novas experiências de políticas locais que, ao menos no plano teórico, incluem diversas possibilidades de inovação na esfera da atuação do Estado. Potencializam-se pelo Brasil inúmeros mecanismos de participação na formulação de políticas públicas e na tomada de decisões administrativas (AVRITZER e PEREIRA 2005; BRASIL, 2004; DAGNINO, 2002; MACHADO, 2003; TATAGIBA, 2002). Os formatos de gestão participativa mais conhecidos são os Conselhos que atuam em diversas áreas - tais como Educação, Cultura, Meio Ambiente, Política Urbana e de Saúde, os Comitês de Bacia Hidrográfica, o Orçamento Participativo e outras formas consultivas e deliberativas que buscam aproximar a população dos

processos de gestão pública. Os principais benefícios esperados seriam a contribuição de diferentes setores da sociedade civil na definição de prioridades de alocação de recursos e o exercício de um papel mais efetivo de controle e fiscalização do Estado, agindo assim como um fator educacional e de promoção da cidadania. Entretanto, apesar das supostas vantagens do envolvimento direto da população na ação conjunta com o Estado, o que se tem observado na prática são experiências participativas ainda limitadas e que deixam de produzir formas mais efetivas de participação e busca de soluções coletivasⁱⁱ (TATAGIBA, 2002).

Em consonância com este contexto político (dito descentralizado e participativo), a lei da Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), promulgada em 1997, trouxe como principais orientações: i) a bacia hidrográfica como unidade territorial prioritária para a gestão e, ii) a gestão participativa, em Comitês de Bacia Hidrográfica (CBH), com representantes da sociedade civil, Estado e usuários de águaⁱⁱⁱ. Os princípios e instrumentos deste novo modo de gerenciar os recursos hídricos seguem pressupostos que, à primeira vista, almejam formas de gestão mais democrática da água baseadas em uma redefinição territorial das políticas públicas. Da mesma forma que em outras áreas onde se busca aprofundar a participação popular, a experiência prática de implementação do novo marco regulatório está permeada por conflitos de interesses e disputas de poder que, em grande medida, tem comprometido a qualidade da gestão^{iv}. Como resultado concreto, raramente se visualiza procedimentos efetivamente democráticos nas decisões de um processo “participativo” (ABERS, et al. 2007; COSTA, 2008). Mesmo com o avanço legal recente, continuam existindo sérias barreiras para a universalização dos serviços e recuperação ambiental de bacias hidrográficas, particularmente os conflitos entre entidades públicas de diferentes níveis de governo, a crônica pobreza de largas parcelas da população urbana e rural e a degradação e conflitos ambientais (BRITTO e SILVA, 2006).

Neste artigo, propomos realizar uma reflexão sobre os sentidos da participação social - conforme Dagnino (2004) - na gestão de águas na Baixada Fluminense^v, principalmente durante as décadas de 1990 e 2000, cujos principais projetos vigentes na área de saneamento foram: i) “Programa Baixada Viva” (iniciado em 1995, contudo, em 1999 este mesmo projeto passou a se chamar “Programa Nova Baixada”), e ii) Projeto Iguaçu, lançado em 2007 com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento^{vi} (PAC). A região em estudo é uma área densamente povoada, comumente associada com violência, privação dos direitos sociais básicos e ao comportamento peculiar de seus mais famosos políticos (BARRETO, 2006). Essa imagem estereotipada, constantemente reforçada pelos meios de comunicação de massa, certamente esconde a verdadeira extensão de uma complexa teia de interações entre grupos sociais, seu território e os processos ecológicos. A visão simplista dos problemas sócio-ambientais da Baixada também encobre responsabilidades desiguais e impactos distribuídos de forma assimétrica entre grupos e localidades. Neste estudo, consideramos que as questões relacionadas com a água são componentes de trajetórias histórico-geográficas e socionaturais mais amplas, em uma relação

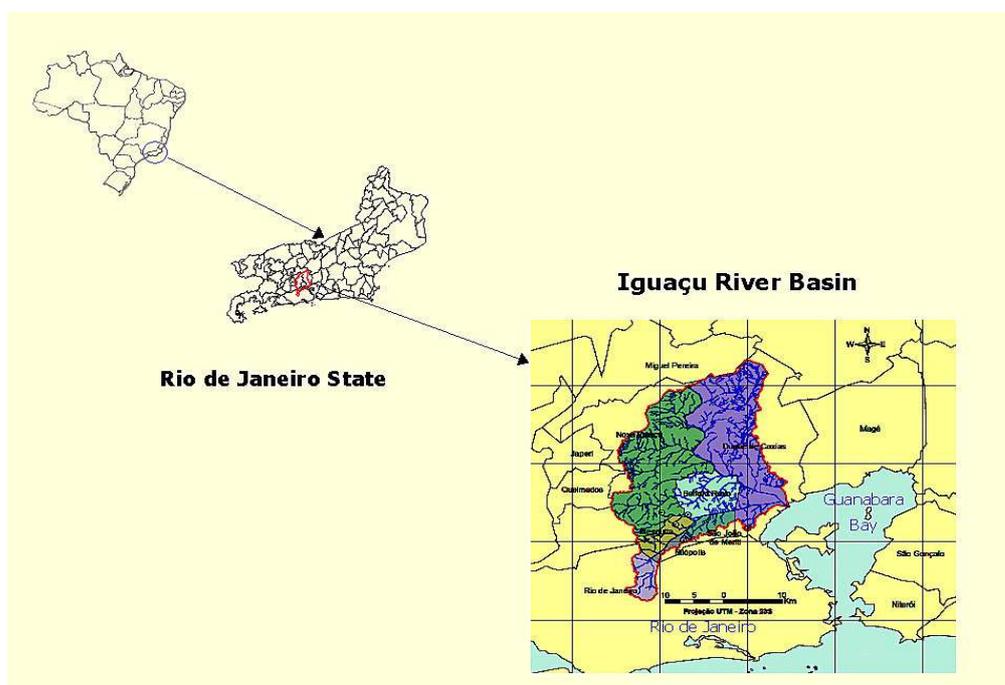
direta com a realidade concreta dos problemas políticos e sociais que afetam o uso e a conservação dos recursos hídricos (IORIS, 2010).

Buscando facilitar o entendimento das características da gestão de recursos hídricos na Baixada e desvendar as distintas visões e atuação dos atores em um determinado campo de ação, foram utilizadas técnicas e métodos qualitativos em função da subjetividade implícita nos conflitos e decisões políticas que se relacionam ao problema da água^{vii}. A interpretação dos resultados se situa no campo da 'ecologia política', ou seja, no entendimento que a política é inevitavelmente ecológica, ao mesmo tempo em que a ecologia é intrinsecamente política (ROBBINS, 2004).

2. O contexto socioambiental

A difícil transição para um regime de gestão de águas participativo, proposta pelo novo marco institucional, pode ser demonstrada com a análise da história recente da bacia hidrográfica do Rio Iguaçu^{viii}, o principal sistema hidrológico e que ocupa grande parte o território da Baixada Fluminense. Esta bacia foi selecionada pelo fato de apresentar um quadro histórico altamente problemático de degradação de recursos hídricos e deficiência nos serviços de saneamento básico, ao mesmo tempo em que conta com uma sucessão de iniciativas e investimentos públicos que criam (e recriam) novos espaços de participação popular. Ao mesmo tempo, em 2005 foi criado o Comitê da Bacia Hidrográfica da Baía de Guanabara e Sistemas Lagunares (CBH Guanabara), e a área foi incluída entre as metas do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)^{ix}, em 2007.

Figura 1: Mapa de localização da bacia hidrográfica do rio Iguaçu



Fonte: Ioris e Costa (2009).

Após décadas com altas taxas de imigração (que chegaram a 10% ao ano nas décadas de 1950 e 1960), a população total dos oito^x municípios que formam a Baixada ultrapassou no ano de

2008 a marca de 3,7 milhões de habitantes. A chegada de grandes contingentes de migrantes para uma área com quase nenhuma infra-estrutura pública marcou profundamente a história e a geografia da Baixada e sua inserção nos fluxos materiais e políticos da região metropolitana. Os residentes recém-chegados eram obrigados a ocupar qualquer pedaço de terra disponível em uma área úmida (ou pantanosa) sob influência de marés. A dramática e acelerada transformação de uma zona rural úmida em uma periferia densamente povoada modificava a situação anterior de disponibilidade de água para o consumo humano em uma situação de risco e de escassez.

Sobre os problemas de abastecimento de água na Baixada Fluminense, estudos do IBGE^{xi} e inúmeras matérias veiculadas na mídia sobre saneamento básico na região, apontam uma situação de problemas crônicos e relacionados tanto ao excesso de água (as enchentes esporádicas), quanto à sua escassez (abastecimento de água irregular em diversos bairros), além dos altos níveis de poluição dos corpos hídricos. O fato de grande parte da água para abastecimento ter origem na bacia do rio Guandu^{xii} torna ainda mais delicada a condição de vulnerabilidade socioambiental e potencializa o surgimento de conflitos entre localidades e grupos de usuários. Porém, não se pode afirmar que os problemas persistem por falta de investimentos ou de projetos dedicados a melhorar a drenagem e o serviço de saneamento. O poder público desenvolve ações contra as enchentes desde o Século XIX^{xiii}, assim como projetos e programas de saneamento – acredita-se que mais de um bilhão de dólares já foram gastos em saneamento na região (cf. Porto, 2003). Dentre os principais projetos efetuados na Baixada destacam-se o Projeto Especial de Saneamento Básico da Baixada Fluminense e São Gonçalo (década de 1980:), Reconstrução Rio, Programa Nova Baixada (posteriormente chamado de Baixada Viva) e Programa de Despoluição da Baía de Guanabara (entre final de 1980 até 2008:), e desde 2007, o Projeto Iguaçu, com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (obras a cargo do governo estadual e prefeituras). A conjunção de tais iniciativas mostra como os problemas e conflitos em torno da gestão da água se mantêm e se agravam com a chegada de novos moradores e com a deterioração e falta de manutenção da infra-estrutura de saneamento básico existente. A combinação de irracionalidade técnica de muitos projetos com intervenções pontuais e centralizadoras, associado à falta de controle social, consolidou uma situação de baixa eficiência, desperdício de recursos públicos e informalidade generalizada (COSTA e IORIS, 2010) - como sinteticamente descrito por líder comunitário:

“O resultado é que hoje existem sistemas de saneamento na Baixada fragmentado: estações de tratamento que não tem esgoto para tratar e reservatórios de água que não tem água dentro” (Entrevista, representante sociedade civil no CBH Guanabara, julho de 2008).

Em que pese o fato de os problemas de saneamento e gestão de recursos hídricos na Baixada serem extensivamente conhecidos (em especial, a poluição dos rios, as enchentes e os serviços de água e esgotamento sanitário precário), o debate retomou visibilidade em função do

anúncio recente da retomada de investimentos públicos. A iniciativa de realizar investimentos públicos nas principais bacias hidrográficas, através de vários projetos e subprojetos do PAC, recolocou a Baixada Fluminense no centro do debate nacional sobre a reforma do setor de saneamento e sobre gestão de recursos hídricos em geral. Dentre esses, o projeto PAC coordenado pelo Instituto Estadual do Ambiente (INEA), conhecido popularmente como PAC INEA, inclui a atualização de parte das metas do Plano Diretor de Controle de Inundações da Bacia do Iguaçu-Sarapuá (chamado de Projeto Iguaçu^{xiv}), desenvolvido durante a implantação do 'Programa Reconstrução Rio' no ano de 1996. Passados mais de dez anos da concepção desse plano, não ocorreram mais investimentos de vulto na Baixada em termos de drenagem urbana e recuperação de cursos de água, sendo que poucas ações previstas no Projeto Iguaçu foram implantadas (INEA, 2007). Nesse período, agravaram-se o assoreamento por resíduos sólidos e sedimentos e as condições de ocupação das margens das áreas de nascentes - o número de famílias a serem reassentadas, por exemplo, aumentou 2,5 vezes, segundo informações dos técnicos do INEA, em relação à avaliação contida no plano original de 1996.

Informações obtidas no site do INEA apontam que o controle de inundações na Baixada Fluminense demanda investimentos da ordem de R\$ 1 bilhão em valores atuais. Dentro dos limites de recursos disponibilizados no âmbito do PAC I (2007-2010), foi concebida a primeira fase do Projeto Iguaçu, com investimentos de cerca de R\$ 482 milhões (R\$ 230 milhões da União e R\$ 252 milhões do Governo do Estado do Rio de Janeiro). Para o PAC 2 – continuação do Projeto Iguaçu, ainda de acordo com o INEA, já estão assegurados R\$ 384 milhões oriundos do Ministério das Cidades.

3. Reflexões sobre os sentidos da participação política na Baixada Fluminense

Feita esta breve contextualização sobre área em estudo, bem como ao projeto que é desenvolvido atualmente, convém entrarmos no assunto que mais interessa neste momento, quer seja ele, os sentidos atribuídos à participação popular na gestão pública (da água, principalmente) na Baixada Fluminense. Lançaremos mão, a princípio, dos argumentos de Dagnino (2004) no sentido de facilitar a interpretação dos dados empíricos levantados em nossa pesquisa.

Para esta autora, o processo de maior descentralização e abertura à participação popular nas políticas públicas, discutido na introdução deste trabalho, não foi fruto apenas das manifestações da década de 1970, haja vista o momento político vivenciado no fim do século XX trazendo à tona dois projetos políticos antagônicos. O primeiro projeto refere-se ao processo de alargamento da democracia, iniciado formalmente na Constituição de 1988. O segundo, dirige-se ao projeto neoliberal de Estado mínimo, surgido no Brasil a partir de 1989, como parte da estratégia de implementação do ajuste neoliberal - que se isenta progressivamente de suas responsabilidades

sociais e as transfere para a sociedade civil. Sendo assim, devido à sobreposição destes dois projetos políticos - diferentes e antagônicos, a década de 1990 é marcada por uma “confluência perversa”, pois ambos os projetos demandam a existência de uma sociedade civil ativa e propositiva.

Para Dagnino (2004), o que há de específico nesse processo, no Brasil, é que ele se defronta com um projeto político democratizando, amadurecido desde o período de resistência ao regime militar, fundado na ampliação da cidadania e na participação da sociedade civil. Na Baixada Fluminense, por exemplo, o período da ditadura funcionou como um catalisador de fomento para que os movimentos sociais se articulassem, pois a região foi um local adequado para a atuação política por atrair pouca atenção das autoridades, em comparação com os grandes centros, e por concentrar os segmentos sociais mais desfavorecidos. Nesta época, chegaram ou retornaram à região diversos ativistas políticos e foram formados os principais movimentos sociais da história da Baixada (MACEDO, et al. 2007). A segunda metade da década de 1970, por exemplo, foi um período marcado por grandes manifestações, cujas principais bandeiras foram por melhores condições de saúde, moradia e saneamento. Em sentido mais abrangente, os movimentos lutavam contra os abusos expressivos do poder do Estado e a favor da democracia. Com o enfraquecimento do regime militar, a anistia concebida aos exilados políticos (1979) e a “abertura política”, iniciou-se um período de legalização dos grupos de ‘Amigos de Bairro’, que aos poucos se transformaram em ‘Associação de Moradores’ (MACEDO, et al. 2007).

A “transição democrática” brasileira teve o seu fortalecimento na década de 1990, período este que apresentou um estreitamento na relação entre o Estado e a sociedade civil, ambos comprometidos com o projeto político participativo. Neste momento, observa-se que os movimentos sociais deixam de lado o confronto aberto da década anterior por uma aposta na possibilidade de uma atuação compartilhada com o Estado, a chamada “inserção institucional” destes movimentos (DAGNINO, 2004). Em sua pesquisa sobre participação popular na Baixada, Macedo (2007) identificou certo saudosismo da população com relação à força dos movimentos populares da década de 70 e 80, já que, ao longo da década de 1990, uma série de condições sociais contribuiu para o enfraquecimento da participação comunitária na região, tais como: - i) a criação dos Conselhos Municipais, que possuem uma atuação mais focalizada e que não dão tanta visibilidade aos problemas quanto os movimentos sociais de massa; ii) o surgimento e a proliferação das ONG’s, que tomaram boa parte do espaço que pertencia às associações e, iii) a consolidação do modelo econômico neoliberal, que intensificou o desemprego e agravou as condições de trabalho.

Em nossos trabalhos de campo, durante algumas entrevistas, percebemos que as associações e federações de moradores da Baixada Fluminense, por exemplo, possuem atualmente uma atuação mais modesta em relação à que possuíam até a década de 1990. Foi recorrente a afirmação de que as mesmas se encontram bem esvaziadas, com funções meramente burocráticas, e que o centro das discussões hoje em dia está nas federações de associações de

moradores^{xv} (mesmo sabendo que estas últimas também passam por dificuldades). O papel das associações de bairros se resume a resolver problemas, questões burocráticas.

Em uma festa do bairro, por exemplo, se acontece algo errado a culpa é da associação. Ela virou “bucha”. A população não quer contribuir financeiramente e nem participar. Hoje a associação é procurada apenas por causa do comprovante de residência que emite. (Entrevista, julho de 2008, representante Associação de Moradores de Gramacho).

Outro argumento utilizado para justificar a retração dos movimentos sociais na região é a existência de disputas no âmbito da política partidária e sua forte ligação com alguns arranjos de participação política. Isto porque, é fato comum, na Baixada Fluminense, as lideranças comunitárias pleitearem vagas de vereadores de suas cidades. A crítica, nestes casos, é feita quando o movimento social é usado como um mero trampolim político e deixado de lado depois das eleições, ou quando se exige que os militantes trabalhem durante a campanha do candidato.

Eu não ando com a associação porque é tudo muito política, aí eu não gosto. (...) A gente entra aí quando chega esta época agora (véspera de eleição) tem que trabalhar junto com eles para eleger um político. (Entrevista, julho de 2008, moradora de Belford Roxo).

Em contraponto, existe o argumento que política partidária é fundamental para o avanço do processo participativo e democrático de transformação:

Eu particularmente acredito que só com a evolução da relação da sociedade com a política partidária é que nós vamos buscar o grande referencial. Hoje eu tenho uma concepção de que vários segmentos ajudam a sociedade: os segmentos religiosos ajudam, a ONG ajuda, a associação de moradores ajuda, as escolas ajudam, as cidades com seus trabalhadores ajudam, mas só quem transforma é a sigla partidária. Então não adianta você ir para o templo rezar se você não contribuir na escolha de um representante partidário. A reza ajuda, mas você vai ter que ir lá e disputar, organizar, defender e ajudar a eleger alguém que esteja mais próximo da concepção de coletividade que você acredita (Entrevista, julho de 2008, dirigente partidário).

Como resultado desta atuação político partidária das associações, os movimentos sociais acabaram ficando com uma base popular limitada, o que reduziu a sua atuação, ao mesmo tempo em que muitas lideranças foram cooptadas pela oferta de cargos públicos. Existe hoje na Baixada muitos candidatos a cargos políticos diversos que são provenientes dos movimentos sociais, mas cuja representatividade é questionável. Outra característica é a política clientelista praticada pelos vereadores na Baixada, aonde a “moeda de troca” para o voto vai desde a construção e manutenção de centro comunitário nos bairros, passando por doação de caixões para velórios, até a água. Esta situação também potencializa o descrédito da população com relação às associações de bairro:

Ultimamente quando você fala na associação de moradores o cara vincula logo a partido político e aí não participa, rejeita a participar porque não consegue separar. (...) Outra construção que houve foi que os políticos locais são políticos clientelistas, eles fazem centros sociais, centros comunitários e deixam de fazer políticas públicas para fazer serviços pontuais dentro da comunidade. Você não consegue mobilizar a comunidade

para ir para a rua pressionar. Não vamos brigar por serviço público de saúde, mais educação, saneamento básico porque tem o vereador que logo atende. (Entrevista, julho de 2008, professor ex-militante, Belford Roxo).

As pessoas não sabem de onde vem a água, mas sabem o nome do vereador que leva a água. (...) A mobilização em prol da água já foi forte, mas hoje em dia é mais cômodo fazer um “gato” do que lutar pelo direito. (Entrevista coletiva, representantes movimento social Duque de Caxias, julho de 2008).

Se por um lado há um esvaziamento das associações, federações de moradores e do antigo Comitê Político de Saneamento, por outro é crescente a proliferação de inúmeros conselhos, e outros formatos de gestão participativa, em diversas áreas, nos municípios da Baixada. Um dos problemas dos conselhos, apontados por Macedo (2007), é que muitas entidades que participam destes espaços são dependentes de órgãos governamentais, o que compromete o processo de tomada de decisões - uma vez que essas entidades tendem a votar segundo os interesses do Estado e não da população. No entanto, em nossas pesquisas, identificamos que um dos principais obstáculos se traduz na limitada atuação política destes arranjos participativos, fato este que colabora para o descrédito e desmotivação dos participantes e contribui para que a população lance mão de estratégias informais^{xvi} para conviver com os problemas envolvendo saneamento básico precário. A população prefere contactar um vereador e comprometer seu voto na próxima eleição do que participar de intermináveis reuniões e protestos para reivindicar direitos.

Os inúmeros conselhos só existem porque precisam existir para cumprir formalidades, mas ninguém dá a menor bola pra gente. O PAC caiu pronto na nossa cabeça enquanto ainda estávamos discutindo o Plano Diretor. (Depoimento oral, representante do MUB, Encontro de Conselheiros da Cidade da Baixada Fluminense, agosto de 2008).

Eu participo de dois Conselhos Municipais na cidade, o de Habitação que há mais de um ano não tem reunião e o de Saúde, onde não se discute nada com a profundidade devida. E se você tenta acompanhar, fiscalizar e tal, você já recebe um recado para diminuir a marcha. (...) E ainda a violência impera e você tem dificuldade. Você que trabalha na legalidade, é aquele trabalho devagarzinho, vai puxando, vai organizando, porque se você demonstrar que está ameaçando, já era. E não tem jeito não, “vai para vala legal” (Entrevista, militante de Belford Roxo, julho de 2008).

Eu tenho vergonha de dizer que já participei de inúmeras reuniões como esta. Isto daqui 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, presidente Associação de Moradores, reunião Comitê Local de Acompanhamento da bacia do Sarapuí, Duque de Caxias, novembro de 2009).

Já que estamos discutindo espaços legítimos para a gestão política participativa, convém, neste momento, realizar uma análise sobre o arranjo destinado à gestão participativa de águas, os Comitês de Bacia Hidrográfica^{xvii} (CBH's). O próprio CBH Guanabara passa por sérias dificuldades

de engrenar um ritmo de atividades e não tem conseguido obter reconhecimento como um órgão gestor de águas. Ele foi formalizado em 2005, por meio do Decreto 38.260, assinado pela ex-governadora Rosinha Garotinho, englobando toda a região hidrográfica da Baía de Guanabara (lado leste e oeste) e mais os sistemas lagunares de Jacarepaguá e de Maricá. O Comitê tem demonstrado crônicas dificuldades para se tornar o órgão gestor de recursos hídricos, como afirmou um entrevistado: “(...) A proposta inicial era que seríamos um comitê com oito municípios do lado leste da Baía e ganhamos um comitê com dezessete cidades, isto é inviável” (entrevista, representante diretoria do CBH Guanabara, julho de 2008). Se os oito municípios da Baixada Fluminense, região oeste da Baía de Guanabara, por si só já possuem dificuldades de diálogo e interação política (CARNEIRO, 2008) a idéia de um comitê de bacia agregando dezessete municípios, que fazem parte de uma bacia hidrográfica ampla e desconexa, é um indício de que possivelmente não será tarefa fácil fazer este comitê engrenar.

A diversos desentendimentos internos quanto ao seu papel, agenda e composição, somam-se a distância existente entre o Comitê e os grupos de usuários - bem como entre as prefeituras municipais - e a falta de disposição dos membros para participar das reuniões. Além disso, nossas entrevistas apontaram um nítido ceticismo de alguns membros do Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CERH)^{xviii} em relação ao futuro do Comitê da Baía de Guanabara. Em parte, as fraquezas do sistema de gestão no Rio de Janeiro se devem à forma como a lei estadual foi aprovada, o que resultou em um sistema débil e confuso^{xix}, em particular quanto à finalidade e aos valores da cobrança pelo uso da água.

Os problemas do CBH podem ser comparados com as dificuldades de se avançar em termos de gestão participativa nos programas anteriores, quando foram criados comitês participativos para cumprir formalidades burocráticas para o recebimento de fundos internacionais para a execução de projetos. Para Dagnino (2004) um exemplo da sobreposição perversa dos dois projetos políticos (participativo e neoliberal) pode ser melhor visualizada em projetos financiados por instituições internacionais (produtos da política neoliberal) onde estes exigem a formatação de arranjos participativos como contrapartida. Sobre isto, o Programa Nova Baixada (PNB) é um bom exemplo, já que o financiador principal – o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) - exigiu que a participação social ocorresse por meio dos Comitês Gestores de Bairro. Estes Comitês, embora tenham sido criados como uma proposta de ampliação da democracia e participação dos moradores da Baixada na gestão do PNB, 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 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).

Neste sentido, Dagnino (2004) alerta que um dos riscos visualizado na “confluência perversa” é o fato dos movimentos sociais, as ONG’s e outros indivíduos que de uma maneira ou de outra vivenciam a experiência desses espaços de gestão participativa, fixarem todo o seu potencial (de agregar e mobilizar pessoas em prol de causas mais abrangentes) na criação e funcionamento destas instâncias de gestão compartilhada e depois perceberem que acabaram servindo a objetivos que lhes são antagônicos. Ou seja, persiste a possibilidade da sociedade civil, com o passar do tempo, acabar questionando se não teria sido mais vantajoso adotar outra estratégia, que priorizasse a organização e mobilização da sociedade, ao invés de atuar em conjunto com o Estado. A dedicação e a necessidade de qualificação técnica mínima para participar em conselhos gestores, por exemplo, tem exigido um considerável investimento de tempo que acaba sendo roubado do tempo dedicado à manutenção dos vínculos sociais com as bases representadas (DAGNINO, 2006).

Neste contexto, a sociedade civil é constantemente convocada a participar de reuniões e audiências públicas, mas o processo é largamente apropriado pelos setores mais organizados, com interesses particulares e condições técnicas e financeiras mais apropriadas para atuarem nestes espaços de embate político. Em uma reunião realizada pela APEDEMA^{xx} em meados de 2008, houve duras críticas quanto à presença de militantes do movimento ambiental participando de audiências públicas interessados apenas nos recursos financeiros destinados pelas empresas para medida compensatória. Enfocaram ainda a necessidade do movimento social se preparar previamente, estudando a concepção dos projetos^{xxi}. Para tanto, o ideal (que está distante da realidade e rotina destes atores) seria que os grupos se reunissem previamente (no mínimo três vezes) para discutirem os argumentos de defesa das suas idéias; “afinarem o discurso” antes de irem para o embate.

3.1 – Os deslocamentos de sentido nas noções de sociedade civil, participação e cidadania

Outro importante argumento utilizado por Dagnino (2004) para confirmar a existência da “confluência perversa” é o processo de despolitização e dos deslocamentos de sentido que vêm sendo impostos às noções de sociedade civil, participação e cidadania, com o objetivo de contribuir com as políticas neoliberais. Tais termos são enfocados devido ao papel que estas noções designaram na consolidação do projeto participativo e por serem canais de mediação entre os dois campos ético-político. Apresentam então, entre si, além de coincidências no nível do discurso, referências comuns que quando examinadas com cuidado, escondem diferenças fundamentais.

Com relação ao significado da expressão sociedade civil^{xxii}, verifica-se que o termo está cada vez mais vinculado às Organizações Não Governamentais (ONG’s) (DAGNINO, 2004). Há uma tendência mundial de “onguização” dos movimentos sociais. O crescimento acelerado e o novo

papel desempenhado pelas ONG's, a emergência do chamado Terceiro Setor e das Fundações Empresariais e a marginalização dos movimentos sociais evidenciam esse processo de redefinição. Para Dagnino (2004), as relações entre Estado e ONG's exemplificam a confluência perversa mencionada anteriormente. Dotadas de competência técnica em assuntos específicos, 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 ONG's atuam para representar os interesses de quem as contratam (Estado, Agências Internacionais e outras) esquecendo-se, talvez oportunamente, dos interesses da sociedade civil a qual se intitulam representantes. Neste contexto, coloca-se em dúvida a representação/representatividade que a sociedade civil exerce nos espaços de participação (DAGNINO, 2004).

Tais observações têm relevância para compreendermos as limitações do projeto PAC INEA, onde são as ONG's que atuam fazendo o trabalho social de forma terceirizada. A Companhia Estadual de Habitação do Rio de Janeiro (CEHAB), dentro do Programa de Reassentamento^{xxiii}, contratou ONG's 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 ONG's 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^{xxiv}. Além do mais, a população demonstra irritação ao ver o discurso que estas organizações utilizam para convencer a população a 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.

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 apóie 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 associação de bairro Lote XV, reunião CBH Guanabara em 15/12/2008).

Duros questionamentos foram feitos em uma reunião do CBH Guanabara quanto à escolha de uma organização de âmbito nacional sem licitação ou qualquer outro tipo de concorrência para conduzir o projeto socioambiental no PAC INEA (contrato orçado em um milhão e duzentos e cinquenta mil reais) que incluí, inclusive, a formatação de novos Comitês Locais de

Acompanhamento das obras de saneamento. Esta insatisfação pode ser exemplificada na fala abaixo:

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 ONG’s locais, das associações de bairros e das federações. (Entrevista, representante sociedade civil no CBH Guanabara, julho de 2008).

Ao observamos os representantes da sociedade civil no CBH Guanabara, nota-se que esta tendência de “onguização” também se confirma. Isto porque para se candidatar a uma vaga na cadeira do colegiado, é necessário apresentar um estatuto da entidade que o interessado representa^{xxv}. Sendo assim, grupos pouco articulados politicamente ou representantes de comunidades locais não podem nem sequer concorrer a uma vaga de representante da sociedade civil no Comitê. Isto significa um retrocesso, já que as experiências de mobilização anteriores poderiam auxiliar no fortalecimento destes novos arranjos.

Para Dagnino (2004) a noção de participação também vem assumindo um re-significado. O princípio básico usado parece ser a adoção de uma perspectiva privatista e individualista, capaz de substituir e redefinir o significado coletivo da participação social. O mesmo vem sendo imposto ao sentido do termo cidadania que vêm reduzindo o significado coletivo de direito a ter direitos, anteriormente usado, para uma noção individualista.

Em seus estudos sobre a participação na Baixada, Macedo (2007) identificou o predomínio dentro de alguns conselhos uma mentalidade bem individualista, em que as pessoas participam visando muitas vezes a melhoria do seu bairro, da sua entidade ou até mesmo benefício próprio, não lutando em prol do coletivo. Esta situação foi observada nos discursos da população que participa das reuniões sobre o programa de Reassentamento da CEHAB. O público presente é composto por pessoas que terão suas casas (provavelmente) demolidas e aqueles que se manifestam para fazer perguntas e ou criticar o andamento das ações têm normalmente como queixa uma demanda individualizada: a minha casa, a minha igreja, o meu comércio, as melhorias feitas na minha moradia. Outra observação cabível são as freqüentes queixas dos atuais militantes sobre a falta de interesse da juventude em se envolver com as questões políticas.

Um dos nossos objetivos hoje é fazer com que surjam novos militantes nesta área de meio ambiente. Nós temos aqui o Conselho de Meio, que está meio parado, precisamos reativar isto. E aqui na região tem um bocado de professor, ambientalista, engajado na temática, mas cada um por si. É preciso que haja muitos jovens envolvidos e unidos (Entrevista, liderança comunitária São João de Meriti, agosto de 2008).

Vale ressaltar que no contexto da política pública de gestão de recursos hídricos, podem ainda se estabelecer vários tipos de participação. Sobre este assunto, estudos como os de Machado (2003) e Cardoso (2003) questionam as diferentes interpretações que o termo participação adquire e os diferentes papéis assumidos pelos atores que participam da PNRH.

Cardoso (2003) designa estes atores como meros figurantes, coadjuvantes a protagonistas de destaque. Houve nas últimas reuniões do CBH Guanabara, sérios questionamentos dos membros representantes da sociedade civil sobre qual era o papel do Comitê no Sistema Estadual de Meio Ambiente, tendo como principal argumento o fato do colegiado não ter sido nem sequer consultado sobre o PAC INEA^{xxvi} e ainda lembraram a resposta dada pelo atual presidente da INEA sobre este assunto: "Não é só porque o comitê existe que a INEA vai se curvar a ele" (Relato oral, presidente da INEA, reunião CBH Guanabara em 24/04/2008). Neste caso, observa-se que o CBH Guanabara possui pouca visibilidade e poder, bem como demanda um papel de protagonista na gestão de águas.

Militantes denunciam ainda o fato do INEA preparar os panfletos das audiências públicas das obras do PAC – INEA colocando o nome de ‘reunião’, ao invés de ‘audiência pública’, com o intuito de “minimizar” a importância das discussões^{xxvii}. Trazendo novamente os argumentos de Dagnino (2004) sobre o deslocamento de sentido do termo participação, alerta-se ainda que nos espaços abertos à participação de setores da sociedade civil para discussão e formulação de políticas públicas, a função principal, que é compartilhar o poder de decisão quanto à formulação destas, é muitas vezes, restrita à implementação de políticas e à execução de deveres que antes eram de responsabilidade do Estado. Neste caso, o significado político crucial da participação é radicalmente redefinido e reduzido à gestão administrativa (DAGNINO, 2004)^{xxviii}.

É nesta conjuntura apresentada - cenário político neoliberal versus descentralização político administrativa e participação da sociedade civil nas políticas públicas - que emergem novos modelos de gestão participativa.

4. Considerações finais

Os problemas de gestão da água na Baixada Fluminense não são incomuns em áreas metropolitanas periféricas que vivenciaram um rápido crescimento demográfico e limitados investimentos em infra-estrutura. No entanto, as circunstâncias particularmente difíceis da Baixada são refletidas em uma combinação de marginalização social, abandono dos sistemas fluviais e à falta de medidas regulamentares adequadas. A limitada integração entre as autoridades públicas e entre as áreas espaciais (principalmente entre as prefeituras), associadas a uma crescente necessidade de fundos adicionais para manter e prover de infra-estrutura básica as cidades e à fragilidade do planejamento urbano e ambiental resultam em tendências de insustentabilidade na gestão de água. Essa gama de problemas não é simplesmente um sinal de incompetência ou falta de empenho por parte dos funcionários públicos e engenheiros do INEA, mas é uma indicação de fortes distorções criadas por décadas de autoritarismo, populismo, inadequadas políticas urbanas e desprezo com relação ao diário sofrimento da população local^{xxix}.

A insustentabilidade da gestão de águas é, portanto, não apenas relacionadas com o mau estado dos sistemas hidrológicos e a precariedade dos serviços públicos na Baixada, mas está

profundamente enraizado nos padrões de uso e conservação da água em um contexto de forte desigualdade de poder entre comunidades e os formuladores de políticas. Os resultados empíricos 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. Todos os programas se deram de forma esporádica e desconectada, devido principalmente a ausência de um diagnóstico satisfatório sobre a situação atual do saneamento na região. São apenas nestes momentos que os problemas relacionados com a água na Baixada são formalmente considerados pelos órgãos públicos. Isso 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 os residentes em Duque de Caxias, 06/07/2008). As intervenções do PAC na Bacia do Rio Iguaçu repetem os mesmos erros de projetos do passado, principalmente no que diz respeito à participação popular. Não houve consulta às comunidades antes de a SERLA (atual INEA) pleitear os recursos junto ao governo federal, com isto o projeto foi apresentado pronto para a população, sendo um dos motivos pelos quais vem recebendo severas críticas (COSTA e IORIS, 2010).

O CBH Guanabara, que deveria ser um espaço deliberativo e participativo legítimo para o engajamento das demandas da sociedade civil, vem tentando conquistar o seu espaço político no Sistema Estadual de Gestão de Recursos Hídricos, porém passa por sérias dificuldades. Ele foi criado por decreto governamental e em frontal desacordo com o a mobilização que começou a surgir em diferentes bacias hidrográficas da Região Metropolitana. Acompanhamos em suas reuniões, que sempre começam com muito atraso, a dificuldade para alcançar o quorum mínimo necessário para deliberações. Além do mais, normalmente acontece inúmeras discussões pontuais - principalmente com relação à legitimidade e efetividade do Comitê - sem que se consiga chegar a qualquer solução. É freqüente os próprios membros participantes ficarem perdidos nestes encontros e saírem com dúvidas em relação ao que foi discutido, tamanha é a desordem quanto ao cumprimento da pauta e a descrença quanto à atuação política do órgão. Nos últimos meses de 2010, houve uma mobilização para uma nova eleição para membros deste colegiado, isto depois

de meses em que este fórum permaneceu estagnado. Ao mesmo tempo, outras organizações que historicamente serviriam para expressar a opinião pública, tais como associações de bairro e o Comitê Político de Saneamento, têm sido cada vez mais ignorados pelas autoridades públicas e mesmo junto às comunidades locais. 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. Sendo assim, é possível afirmar que, os “arranjos de gestão política participativa”, existentes na Baixada, não são, necessariamente, “arranjos de gestão democrática”; ou seja, “participação” não é sinônimo de “democracia”.

A presente discussão buscou demonstrar como as reformas institucionais no setor de recursos hídricos na região metropolitana do Rio de Janeiro têm sido marcadas pela afirmação de uma racionalidade burocrática e na manipulação de recursos públicos, o que têm apenas produzido respostas inadequadas aos problemas de degradação ambiental e conflitos sociais. Torna-se preciso reconhecer os limites metodológicos da pesquisa aqui relatada, especialmente pelo fato de se basear em um estudo de caso voltado a apenas parte da Baixada (lado oeste da Baía de Guanabara), fazendo uso somente de métodos qualitativos de análise e cobrindo um momento histórico determinado. Não resta dúvida que se trata, portanto, de uma simplificação de uma realidade nacional muito maior, cheia de particularidades locais, incoerências administrativas e conflitos multifacetados. Ainda assim, os resultados demonstram que os projetos das últimas décadas representam apenas o capítulo mais recente de uma longa história de transformações socioambientais e desenvolvimento desigual. Os resultados de mais de 400 anos de intensa atividade agrícola, urbana e industrial continuam sendo rios e solos em sério estado de degradação; ao passo que saneamento básico e salubridade adequada ainda são fatores inacessíveis a significativas parcelas da população.

A faceta conservadora e excludente de gestão de recursos hídricos continua evidente no presente, assim como no passado, uma vez que os novos instrumentos de gestão – incluindo aqui o comitê de bacia, a cobrança pelo uso da água e os diversos projetos de recuperação de cursos de água e controle de cheias – mantém largamente inalteradas as bases desiguais de tomada de decisão e alocação de recursos financeiros. Se no passado, a conservação ambiental esteve praticamente ausente quando grandes obras de engenharia foram construídas para atender a uma industrialização acelerada, é fato que neste início de século XXI o meio ambiente passou a receber maior atenção - embora ainda não se discuta como os impactos ambientais afetam de modo diferenciado os diversos grupos sociais, nem tampouco como o balanço desigual de poder condiciona a tomada de decisões a respeito da recuperação das condições ecológicas. Ou seja, as reformas institucionais caminharam na direção dos objetivos de governança e integração previstos na doutrina internacional, mas houve pouca melhoria em termos de problemática socioambiental.

5. Referências Bibliográficas

ABERS, R. N.; JOHNSON, R. M. F.; FRANK, B.; KECK, M.; LEMOS, M. C. Organismos de Bacia Hidrográfica e Democratização da Gestão das Águas: análise preliminar do survey marca d'água. Anais 8º Simpósio de Hidráulica e Recursos Hídricos dos Países de Língua Oficial Portuguesa.

AVRITZER, L. e PEREIRA, M. L. D. Democracia, participação e instituições híbridas. Revista Teoria e Sociedade, número especial. Instituições híbridas e participação no Brasil e na França. Org. por AVRITZER, L. UFMG, BH, 2005.

BRASIL, F.P.D. Participação cidadã e reconfigurações nas políticas urbanas nos anos noventa. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, vol.6, no.2, p.35-52, 2004.

BRASIL, 2008. Relatório estadual: 4º balanço do PAC referente a abril de 2008. Disponível em: http://www.brasil.gov.br/pac/arquivos/relestadual_rj2.pdf. Acesso realizado em 17 de agosto de 2008.

BRITTO, A. L. E SILVA, R. T. 2006. Water management in cities of Brazil: conflicts and the new opportunities in regulation. In: Urban Water Conflicts. An analysis of the origins and nature of water related unrest and conflicts in the urban context. International Hydrologic Programme UNESCO.

BARRETO, A. S. Cartografia Política: As Faces e as Fases da Política na Baixada Fluminense, tese de doutorado; Museu Nacional/UFRJ: Rio de Janeiro, Brazil, 2008

CARDOSO, R. Movimentos sociais urbanos: balanço crítico. In: SORJ, B.; ALMEIDA, M. H. Sociedade e política no Brasil pós-64. São Paulo: Brasiliense, 1983.

CARNEIRO, P. R. Controle de inundações em bacias metropolitanas, considerando a integração do planejamento do uso do solo à gestão dos recursos hídricos. Estudo de caso: bacia dos Rios Iguaçu/Sarapuá na região metropolitana do Rio de Janeiro. Tese de doutorado em engenharia civil, UFRJ, 2008.

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

DAGNINO, E. Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil. In: DAGNINO, E. (org): Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. São Paulo. Editora Paz e Terra, p. 279-303, 2002.

INEA. Projeto de Trabalho Técnico Social (Anexo II); INEA: Rio de Janeiro, Brazil, 2008.

IORIS, A. A. R. (2010) 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. Ed. Lamparina.

IORIS, A. A. R.; COSTA, M. A. M. (2009) The Challenge to Revert Unsustainable Trends: Uneven Development and Water Degradation in the Rio de Janeiro Metropolitan Area. *Sustainability*, 1, 133-160. Disponível em <http://www.mdpi.com/2071-1050/1/2/133>

GEIGER, P.P. and SANTOS, R.L. 1955. Notas Sobre a Evolução da Ocupação Humana da Baixada Fluminense. *Revista Brasileira de Geografia*, 3, XVI.

MACEDO, M. E.; Maia, J. G. V.; Monteiro, M.G. (Eds.). Sociedade em Movimentos: Trajetórias de Participação Social na Baixada Fluminense; Imprinta Express: Rio de Janeiro, Brazil, 2007.

MACEDO, M. E., MAIA, J. G. V. E MONTEIRO, M. G (orgs.). 2007. Sociedade em Movimentos. Trajetórias de participação social na Baixada Fluminense. 1º ed. UERJ: Secretaria de Obras. MACHADO, C.J.S. Recursos hídricos e cidadania no Brasil: limites, alternativas e desafios. Revista Ambiente e Sociedade, 6 (2), 121-136, 2003.

MACHADO, C. J. S. 2006. O mundo da administração pública da água do estado do Rio de Janeiro segundo o olhar de um antropólogo. Horizontes Antropológicos. Ano 12, nº 25.

MOLLINGA, P.P. Water, politics and development: Framing a political sociology of water resources management. *Water Alternatives* 2008, 1(1), 7-23.

PINTO, C. R. J. As ONG's e a Política no Brasil: Presença de Novos Atores. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 49, no 3, pp. 651 a 613, 2006.

PORTO, H.R.L. Saneamento e Cidadania: Trajetória e Efeitos das Políticas Públicas de Saneamento na Baixada Fluminense; FASE: Rio de Janeiro, Brazil, 2003.

RIO DE JANEIRO. Lindberg e Cabral Lançam as Obras de Construção de Casas no Cobrex; disponível em www.governo.rj.gov.br/listaNoticias.asp [acesso realizado em 03/07/08], 2008.

ROBBINS, P. Political Ecology. Oxford: Blackwell, 2004.

SCOTT, J. (2000) Los dominados e el arte de resistencia. Discursos ocultos. México, Ed. Era.

TATAGIBA, L. Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (org): Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. São Paulo. Editora Paz e Terra, p. 279-303, 2002.

URBINATI, N. O que torna a representação democrática? Lua Nova. São Paulo, n. 67, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php>. Acesso realizado em dezembro de 2006.

VALENCIO, N.F.L.S. E MARTINS, R.C. *Novas Institucionalidades na Gestão de Águas e Poder Local: Os Limites Territoriais da Democracia Decisória*. Revista Internacional de Desenvolvimento Local, 5(8), 55 – 70, 2004.

SWYNGEDOUW, E. 2004. Social Power and the Urbanization of Water: Flows of Power. Oxford Geographical and Environmental Studies. Oxford.

i Pesquisa realizada com apoio (parcial) do CNPq através do programa CT-Hidro, no âmbito do laboratório Estado, Trabalho, Território e Natureza (ETTERN), IPPUR/UFRJ.

ii Em seus estudos, Tatagiba (2002) utilizou como referentes empíricos um conjunto de estudos voltados à análise dos conselhos de saúde, de assistência social e de defesa dos direitos da criança e do adolescente. Estes conselhos, mesmo não sendo específicos para gerir a água, mostram dificuldades semelhantes aos inúmeros comitês de bacia brasileiros.

iii A implantação da nova Política Nacional de Recursos Hídricos tem ainda se beneficiado de avanços institucionais em áreas correlatas, como por exemplo, a instituição da Lei Nacional do Saneamento Básico (Lei 11.445/2007), o Estatuto das Cidades (Lei 10.257/2001)iii e mesmo da legislação sobre as parcerias público-privado (as chamadas PPP) definidas na Lei 11.079/2004, esta última considerada pelo atual governo federal como uma importante alternativa de atração de capital privado para a execução de obras públicas.

iv Um exemplo na gestão das águas destas disputas pode ser visualizada nos estudos de Valêncio e Martins (2004) que analisam o papel exercido pelos pescadores artesanais na bacia do Médio São Francisco e pelos pequenos agricultores na bacia do Alto Parapanema no contexto da gestão formal das águas. Este estudo ilustra como estes dois grupos pouco podem fazer frente às forças políticas dominantes.

v Geograficamente a Baixada Fluminense é uma região localizada aproximadamente ao nível do mar que se estende paralelamente à costa em corredor entre a Serra do Mar e o oceano. Tendo como limites o município de Itaguaí do lado oeste e a divisa com o estado do Espírito Santo do lado leste. Esse grande território é subdividido em áreas menores de acordo com as suas peculiaridades fisiográficas (Geiger e Santos, 1955).

vi O "PAC" refere-se ao Programa de Aceleração do Crescimento do governo federal que prevê investimentos em infra-estrutura aliado a medidas econômicas. Tem por objetivo estimular os setores produtivos levar benefícios sociais para todas as regiões do país (Fonte: <http://www.brasil.gov.br/pac/conheca>. Acesso realizado em 10/02/2009).

vii Os trabalhos de campo envolveram entrevistas confidenciais (semi-estruturadas) com usuários de água, lideranças comunitárias, população diretamente atingida pelas obras do PAC, representantes do Estado e membros do CBH Guanabara. O conteúdo das entrevistas foi analisado de forma a salientar pontos de convergência e divergência entre as posições de diferentes grupos, além da tentativa de entender as relações de poder estabelecidas nos discursos dos grupos dominados e dos dominantes (SCOTT, 2000). A metodologia inclui também a participação em reuniões do CBH Guanabara e suas Câmaras Técnicas, encontros de ONG's da Baixada e outros eventos referentes às atividades do PAC valendo-se, nestes momentos, de técnicas de observação participante. Foi dada atenção especial para a atuação das organizações responsáveis pela regulação e gerenciamento da água, o INEAvii, o órgão gestor estadual e a CEDAE, empresa responsável pelos serviços de água e esgoto. Para a análise dos Programas Nova Baixada e Baixada Viva, utilizou-se dados secundários, principalmente os da pesquisa de Macedo (2007) e entrevista com este professor pesquisador.

viii Na Baixada Fluminense, desde o início da época colonial (séculos XVI ao XVIII), solos aluviais locais foram explorados para cultivar cana-de-açúcar e culturas de subsistência. A rede fluvial se conectava à Baía de Guanabara e de lá para a cidade do Rio de Janeiro, o que facilitava a comercialização dos produtos locais e servia como um corredor de transporte para o ouro e o café trazidos do interior. A exploração da Baixada, como uma área de passagem, foi posteriormente reforçada com a construção da primeira rede ferroviária brasileira no século XIX e da Rodovia São Paulo-Rio de Janeiro no século XX. A disponibilidade de terras urbanas baratas e a existência de transporte público atraíram um grande fluxo de imigrantes que chegaram (principalmente das regiões Norte e Nordeste) em busca de empregos e oportunidades na área metropolitana do Rio de Janeiro.

ix Além de investimentos do Programa de Aceleração do Crescimento em 'Saneamento e Urbanização de Favelas' (que inclui execução de obras pelas prefeituras, pela INEA e pela CEDAE), podem ser ainda destacadas outras iniciativas na RMRJ tais como o COMPERJ - Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro, 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. Mesmo não sendo este o foco da pesquisa, tanto o COMPERJ, quanto o Arco Metropolitano terão significativas repercussões em termos de demanda por água, produção de resíduos e alteração de uso do solo na região.

x São considerados os municípios da Baixada Fluminense: Queimados, Japeri, Nova Iguaçu, Duque de Caxias, São João de Meriti, Mesquita, Nilópolis e Belfort Roxo. Segundo dados da Pesquisa Municipal do IBGE, a população total destes municípios é de 3.737.083 habitantes (MUNIC IBGE, 2008).

xi Ver dados PNAD 2008.

xii O principal sistema de abastecimento de água do Rio de Janeiro é oriundo, em grande parte, do Sistema Guandu (este manancial de água é abastecido, em grande parte, por uma transposição de água do Rio Paraíba do Sul), que se localiza geograficamente próximo à Baixada. Muitas vezes o fato do deslocamento de água ter que ser feito, obrigatoriamente, cruzando territórios da Baixada, é vista pelos empresários e pelo setor governamental como um problema, já que a população lança mão, muitas vezes, de artimanhas ilegais para ter acesso a água. Verifica-se assim que a população local encontra-se geograficamente próxima dos mananciais de água, mas não se beneficia desta situação. Apesar da grande concentração populacional e do significativo parque industrial, as reservas de água são limitadas e insuficientes para o abastecimento de determinadas áreas. Lançando mão dos pressupostos teóricos de Bourdieu (1999), pode-se afirmar que a posição privilegiada que os moradores da Baixada ocupam no espaço físico, não foi suficiente para competir com aqueles que detém posição privilegiada no espaço social. Isto porque, mesmo estando próximo geograficamente do principal sistema de abastecimento, não é garantia de que a água chegará na sua casa. Enquanto que, nos bairros da zona sul da cidade do RJ (área mais “nobre”), chamados de “fim de linha” pela CEDAE, distantes geograficamente do Guandu, dificilmente falta água (COSTA e IORIS, 2009).

xiii Amador (1992) aponta que as primeiras obras de drenagem e dragagem dos rios da Baixada se deram em 1844, com a Comissão de Estudos e Saneamento da Baixada.

xiv Esta atualização está sendo feita pelo laboratório de hidrologia da COPPE/UFRJ e ainda não foi finalizada. Segundo informações obtidas com um funcionário deste laboratório (em 09/03/2009), enquanto a COPPE atualiza o projeto Iguaçu, concomitantemente prepara a formatação de um novo projeto, o “PAC 2 da INEA”, para pleitear novos recursos financeiros junto ao governo federal.

xv Os maiores municípios da Baixada Fluminense contam com uma federação de associação de moradores própria. As federações mais antigas da região são o MAB (Movimento dos Amigos de Bairro) em Nova Iguaçu, o MUB (Movimento União de Bairros) em Duque de Caxias e a ABM (Amigos de Bairro de Meriti) em São João de Meriti, fundadas no início da década de 80. As associações mais recentes são a FAMESQ, em Mesquita, a FEMANQ, em Queimados e a FEMAB, em Belfort Roxo (MACEDO, 2006).

xvi A seguir, relataremos algumas estratégias observadas em nossos trabalhos de campo, para garantir o abastecimento de água em casa.

a) Ruas em que há necessidade de bombas elétricas para captar água em um cano distante. A bomba fornece a pressão necessária para poder distribuir a água nas casas. Neste caso, o manuseio, a aquisição e a manutenção das bombas são feitos pelos próprios moradores.

b) Compra conjunta de carros pipa para dividir entre vizinhos. O preço de um carro-pipa sofre variações em função da demanda, época do ano (no verão é mais caro) e do local onde será entregue.

c) Solidariedade entre vizinhos, muito comum quando há poço ou cisterna em uma casa e o morador doa água quando alguém precisa. Como a água não é de boa qualidade, normalmente adiciona-se cloro nela para a sujeira decantar, e só depois de algumas horas o líquido é utilizado.

d) Desvios (popularmente conhecido como “gato”) de água. Em bairros de Duque de Caxias, por exemplo, há profissionais especializados em realizar o serviço de “desvio de água” do cano de grandes empresas, principalmente da Refinaria de Duque de Caxias - REDUC.

f) No município de Mesquita os funcionários da Secretaria do Meio Ambiente informaram que em uma parte da cidade a milícia controla os mananciais de água e vende o recurso para os moradores interessados.

d) É possível contactar um vereador para que este utilize dos seus contatos na CEDAE para a empresa realizar manobras na regularização (ainda que temporária) do serviço de água ou então o vereador consegue um carro pipa para abastecer o seu “curral eleitoral”.

Cabe mencionar a falta de transparência e dificuldade de diálogo na relação entre CEDAE e consumidores residenciais na Baixada. Muitos moradores, mesmo pagando a conta de água (um valor por estimativa), não recebem água na sua casa. A CEDAE só atende reclamações (isto não significa que ela solucione os problemas) daqueles moradores que estão com suas contas de água em dia. Os demais não podem nem sequer fazer um queixa de cano estourado, falta de água ou qualquer outro problema.

xvii Os CBH's, originados no âmbito da Lei 9433/97, foram criados com o intuito de implementar, na prática, a gestão das águas de forma participativa e descentralizada, pois eles são a base do Sistema de Gerenciamento das Águas e o locus dos debates das questões referentes às águas da bacia. Cabe-lhes também a importante e difícil tarefa de implementar a cobrança pelo uso da água. Eles são órgãos colegiados com atribuições normativas, deliberativas e consultivas a serem exercidas na bacia hidrográfica de sua jurisdição. As principais atribuições dadas a estes organismos são: I - arbitrar, em primeira instância, conflitos relacionados à Bacia Hidrográfica; II - aprovar o Plano de Recursos Hídricos da Bacia, bem como, acompanhar a sua execução; III - analisar e aprovar pedidos de outorga de direito de uso da água e; IV - estabelecer mecanismos de cobrança pelo uso da água e sugerir valores (BRASIL, 2000). Para que sejam participativos, a lei das águas assegura que a composição destes colegiados privilegie os representantes: I - da União (caso o rio principal atravesse mais de um estado da federação); II - dos Estados e do Distrito Federal cujos territórios se situem, ainda que parcialmente, em suas respectivas áreas de atuação; III - dos municípios situados, no todo ou em parte, em sua área de atuação; IV - dos usuários das águas de sua área de

atuação e V - das entidades civis de recursos hídricos com atuação comprovada na bacia. O número de representantes de cada setor mencionado acima, bem como os critérios para sua indicação, serão estabelecidos nos regimentos internos dos comitês, limitada a representação dos poderes executivos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios à metade do total de membros (BRASIL, 1997).

xviii O Conselho é um órgão colegiado, integrante do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SEGRHI), com atribuições normativas, consultivas e deliberativas. As finalidades e objetivos do CERHI são voltados à valorização dos corpos d'água de domínio estadual. Dentre eles, estabelecer parâmetros para a outorga e cobrança (<http://www.inea.rj.gov.br/recursos/outorga.asp>) de direito de uso da água, além de promover a articulação, integração e coordenação do planejamento estadual de recursos hídricos entre as autoridades nacional e regional e os usuários.

xix Sobre este assunto ver Machado (2006).

xx A Assembléia Permanente de Entidades em Defesa do Meio Ambiente do Estado do Rio de Janeiro (APEDEMA – RJ) é um coletivo que congrega atualmente 107 grupos ecológicos atuantes no Estado do Rio de Janeiro. Fonte site da entidade www.apedema.org.br. Acesso realizado em 09/02/2009.

xxi As preocupações do movimento social são com relação a degradação ambiental que os novos empreendimentos irão gerar na Baixada (ex. COMPERJ e Arco Metropolitano), a capacidade de atração de novos moradores para a região e os potenciais conflitos por água para atender tanto o setor industrial quanto o consumo humano em um contexto onde já existe escassez do recurso.

^{xxii} Sabendo da dificuldade de conceituação do termo, adotaremos, neste trabalho, o conceito de sociedade civil de Pinto (2006) por designá-la segundo parâmetros bem abrangentes. Para a autora, “a sociedade civil é, em si, a forma de organização da própria sociedade, na qual cada indivíduo encontra sua pertença como cidadão de direito” (PINTO, 2006, p: 652). Assim, quanto à dificuldade de designar a categoria sociedade civil, Pinto (2006) alerta que, muitas vezes, o conceito de sociedade civil é usado indiscriminadamente em textos acadêmicos e principalmente em pronunciamentos políticos em contraposição ao Estado. Isto se dá porque a sua constituição não é uniforme pois o conceito abrange desde grupos, instituições e pessoas com graus diferentes de organização, de comprometimento público e de capacidade de intervenção para se relacionar com o Estado e com o mercado, até a sociedade civil definida como um arco de entidades que abrangem desde clubes de mães até instituições globais como a Anistia Internacional.

xxiii Muitas são as reuniões organizadas pela INEA referentes ao Projeto Iguaçu. Para Costa e Ioris (2010), uma das iniciativas mais polêmicas e que, por decorrência, provocou uma reação e um maior envolvimento popular, está relacionado ao “Programa de Reassentamento”, um dos subprojetos do PAC-INEA que prevê a remoção de mais de duas mil famílias que vivem à beira dos cursos d'água a serem dragados como parte das obras do PAC. O argumento principal para a retirada destas famílias é de ordem operacional, uma vez que se faz necessária a remoção das casas na beira do rio para que os equipamentos que fazem a dragagem do fundo rio possam ter acesso ao curso d'água. Caso se iniciasse o trabalho sem evacuar a área, há o risco destas cederem e desmoronarem durante o processo de desassoreamento do rio. Os anúncios e principais reuniões e audiências públicas para a divulgação do PAC-INEA coincidiram com a época dos nossos trabalhos de campo e proporcionou-nos uma oportunidade única para comparar as práticas atuais com os projetos hídricos no passado. No segundo semestre de 2008, acompanhamos audiências públicas em Belford Roxo e em São João de Meriti onde foi possível perceber forte insatisfação da maioria da população a ser removida para os conjuntos habitacionais e poucas respostas concretas para as suas dúvidas e questionamentos. A falta de respostas não parece preocupar os responsáveis das 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 INEA, reunião em São João de Meriti, novembro de 2008). 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 discurso do governador Sérgio Cabral é: “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). O governador alegou que 2,5 milhões de pessoas serão beneficiados com o PAC INEA – ou seja, a totalidade da população que vive na bacia do Iguaçu - número este comprovadamente exagerado (confirmada em entrevista realizada com o coordenador do projeto PAC-INEA, 07 julho 2008), dado que as intervenções são restritas a determinados trechos rio.

xxiv Principalmente durante o cadastramento das famílias ribeirinhas que serão reassentadas. A população se queixa que as assistentes sociais da ONG não dispõem de informações satisfatórias sobre o processo e que é necessário esperar pelas reuniões - que a INEA e CEHAB organizam - para tirar as suas dúvidas. Ressalta-se ainda o fato de que muitas dos problemas que vão surgindo ainda estão sob análise, há dificuldades na elaboração dos contratos de licitação das obras, incertezas quanto a chegada dos recursos do PAC, o apoio necessário das prefeituras e até mesmo a concepção técnica do Projeto Iguaçu está em fase de atualização pela COPPE.

xxv Em contrapartida, existe também o argumento de Urbinati (2006) de que a seleção de candidatos isolados, sem um partido ou filiação, não pode ser considerada um ideal de representação democrática. Para ela, se a eleição fosse de fato uma seleção entre candidatos isolados ao invés de nomes de grupos políticos, a representação iria desaparecer por que cada candidato concorreria por si só e se tornaria um representante do seu próprio interesse.

xxvi 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 população.

^{xxvii} De fato, em um destes encontros (realizados em Belford Roxo em 16/07/2008 com as famílias a serem reassentadas), o tempo que deveria ter sido destinado a explicações e debates se resumiu a apresentação do projeto em um PowerPoint padrão, posteriormente usados em outros encontros, exaltando as benfeitorias a serem feitas e a

parcela de culpa da população na degradação ambiental. A reunião começou com quase duas horas de atraso e não houve tempo suficiente para questionamentos pois as respostas esperadas pela população ainda estavam sob análise. Contraditoriamente, o discurso da INEA é: “a participação popular tem importância enorme neste processo”. Na reunião do Trio de Ouro (São João de Meriti) em 08/11/2008, após mais de uma hora de apresentação projetada em power point, a comunidade não teve paciência para assistir o discurso de todos os membros da mesa – que 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”. Rapidamente, a mesa providenciou microfones e organizou uma fila para que cada um pudesse expressar as suas demandas. O desfecho desta reunião – extremamente tumultuada - foi que a INEA organizaria visitas de campo nas três ruas abrangidas pelo projeto e faria reuniões separadas para cada rua (COSTA e IORIS, 2010).

xxviii A título ilustrativo relataremos a situação discutida em Macedo (2007) sobre o enfraquecimento das associações na época do governo Sarney devido a função dada a elas na distribuição dos tickets de leite. Houve uma descaracterização destas entidades que passaram a desempenhar um trabalho de controle que na verdade cabia ao próprio governo. Assim, muitos líderes, ao se envolverem nessa atividade tiveram muito do seu tempo tomado, deixando em segundo plano seu trabalho reivindicatório. Ademais, embora as associações tenham crescido a partir dessa atividade, esse crescimento ocorreu sob o signo da dependência em relação ao Estado. De fato, quando o programa foi encerrado, reduziu muito a participação das pessoas na associação pois não havia mais motivação (moeda de troca) para frequentá-las.

xxix 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. Enviado ao CNPq em janeiro de 2010.