

**FUNDAÇÃO ESCOLA DE SOCIOLOGIA E POLITICA
DE SÃO PAULO**

CARLOS ABENZA MARTINEZ

**Controle de inundações, urbanização e
recuperação ambiental das bacias dos Rios
Iguaçu, Botas e Sarapuí na Baixada Fluminense:
Análise dos aspectos positivos e negativos da
primeira etapa do Projeto Iguaçu.**

FESPSP/FPA

2014

Controle de Inundações, Urbanização e Recuperação Ambiental das Bacias dos Rios Iguaçu, Botas e Sarapuí na Baixada Fluminense: Análise dos aspectos positivos e negativos da primeira etapa do Projeto Iguaçu.

CARLOS ABENZA MARTINEZ

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado a Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo para obtenção do título de Especialista em Gestão de Políticas Públicas.

Orientadora tutora: Lívia de Souza Lima.

São Paulo

2014

CARLOS ABENZA MARTINEZ

Controle de Inundações, Urbanização e Recuperação Ambiental das Bacias dos Rios Iguaçu, Botas e Sarapuí na Baixada Fluminense: Análise dos aspectos positivos e negativos da primeira etapa do Projeto Iguaçu.

Banca Examinadora:

Profª (o): _____ . Orientadora Monitora.

Profª (o): _____ .

Profª (o): _____ .

São Paulo

2014.

Martinez, Carlos Abenza.

Controle de Inundações, Urbanização e Recuperação Ambiental das Bacias dos Rios Iguaçu, Botas e Sarapuí na Baixada Fluminense: análise dos aspectos positivos e negativos da primeira etapa do Projeto Iguaçu.

Orientadora monotora: Livia de Souza Lima. FESPSP/FPA, 2014.

47p.

Trabalho de Conclusão de Curso – Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo, 2014.

Palavras-chave: Gestão Governamental, Planejamento Urbano.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	6
I – ESTADO, ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GESTÃO DO PLANEJAMENTO URBANO.	11
1.1 - O Estado capitalista brasileiro e o planejamento urbano: breve análise dos anos de 1980 e 1990.	11
1.2 – Baixada Fluminense, região metropolitana do Estado do Rio de Janeiro: aspectos econômicos, políticos e sociais.	16
II – CONTROLE DE INUNDAÇÕES, URBANIZAÇÃO E RECUPERAÇÃO AMBIENTAL DAS BACIAS DOS RIOS IGUAÇU, BOTAS E SARAPUÍ NA BAIXADA FLUMINENSE.	19
2.1 – Histórico da implantação da primeira etapa do Projeto Iguaçu.	19
2.2 – Avaliação da implantação da primeira etapa do Projeto Iguaçu.	28
2.2.1 – Gestão do Projeto	28
2.2.2 – Participação Popular.	31
2.2.3. Alterações no Escopo das Intervenções	40
CONSIDERAÇÕES FINAIS.	43
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.	46

INTRODUÇÃO

Este trabalho atende a um dos requisitos para a conclusão do Curso de Especialização em Políticas Públicas, realizado pela Fundação Perseu Abramo em parceria com a Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo. Analisa a experiência que ficou conhecida como *Projeto Iguaçu*, visando o controle de inundações, urbanização e recuperação ambiental das bacias dos rios Iguaçu, Botas e Sarapuí, na Baixada Fluminense, em sua primeira etapa, implementada pelo governo do estado do Rio de Janeiro em parceria com os municípios desta bacia, durante a gestão que teve início em 2007.

Trata-se do relato de uma experiência de macrodrenagem na região metropolitana do Rio de Janeiro, a luz do referencial teórico apresentado nas disciplinas compreendidas na grade do curso, em especial as que abordaram os temas de planejamento urbano e participação social, das observações decorrentes da minha inserção neste projeto como gestor, no cargo de vice-presidente e diretor de obras da Superintendência Estadual de Rios e Lagoas – SERLA, hoje INEA, mas, também, do acúmulo resultante da experiência como militante a frente de secretarias municipais em três gestões do Partido dos Trabalhadores nas cidades de Angra dos Reis e Petrópolis, ambas no estado do Rio de Janeiro. As vivências como secretário nas pastas de Obras, de Habitação e Desenvolvimento Social, de Saneamento e na Chefia de Gabinete do Prefeito trouxeram uma gama de informações e questões que impuseram como desafio a reflexão e produção de conhecimento sobre essa e outras experiências de gestão, consoante com a metodologia e objetivos deste curso de formação de especialistas.

A originalidade do processo de implantação do Projeto Iguaçu reside no fato de o governador do estado, Sérgio Cabral, ter reconhecido sua relevância e consistência, notadamente por resultar de ampla participação popular, definidora das linhas mestras de seu escopo. Todavia, como será abordado no desenvolvimento desta análise, o apoio a sua implantação não foi amplo e irrestrito, enfrentando problemas com outras secretarias de governo envolvidas, em razão de sua amplitude e abrangência.

A análise reveste-se de importância primeiro porque se situa no âmbito da gestão estadual, raramente marcada por experiências consistentes de planejamento urbano e de participação popular que não se circunscreva aos canais institucionalizados de participação social pela via

da representação como os conselhos gestores de políticas, sobretudo as de corte social, característicos dos anos de 1990, que encontram amparo na Constituição Federal de 1988.

A escolha deste objeto resulta de suas particularidades num contexto em que participação popular na gestão da chamada *coisa pública* ainda não é um requisito quando se trata do planejamento urbano, no que se refere às intervenções de engenharia em infraestrutura urbana.

Lançar o olhar sobre o passado, abordagem comum aos historiadores, permite identificar limites e possibilidades, aspectos positivos e negativos de uma experiência de gestão governamental, produzindo conhecimento que possibilite futuras correções de rumo, metodologias mais adequadas à solução de problemas específicos, como é o caso das enchentes que continuam a assolar regiões como a Serrana e a Metropolitana do estado do Rio de Janeiro.

Dizer que a implantação da primeira etapa do projeto de *Controle de Inundações, Urbanização e Recuperação Ambiental das Bacias dos Rios Iguaçu, Botas e Sarapuí*, na Baixada Fluminense, foi uma conquista do movimento popular organizado nos anos de 1980 e 1990 é uma conclusão a que se chega ao curso da análise dessa experiência que não está ressaltada nem mesmo no Relatório Final produzido pela FASE-Rio (2013)ⁱ.

Trata-se de reconhecer que o pôr-se em movimento de distintos segmentos da sociedade civil, com o suporte técnico e político dos partidos de oposição ao regime e organizações da sociedade civil, como foi o caso da Fase-Rio, levou a elaboração de um Plano Diretor de gestão da bacia hidrográfica dos rios Sarapuí e Iguaçu, uma experiência de planejamento urbano ancorado nos preceitos constitucionais da Política Urbana e do Estatuto das cidades.

Concluído em 1996, a implantação da primeira etapa somente teve início em julho de 2008, muito embora tivesse grande apelo e respaldo popular, uma vez que sua elaboração contou com a participação do movimento organizado, ONGs, lideranças locais, dentre outros, e executado pela COPPE-UFRJ, Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro com renomada inserção produção de conhecimento na área de hidrologia.

No início dos anos de 1980, período que ficou conhecido como de redemocratização da sociedade brasileira, fim do regime militar que se instaurou no país em 1964, os movimentos sociais na Baixada Fluminense eram marcados pela crítica as intervenções emergenciais em matéria de infraestrutura urbana. O debate em torno dos problemas comuns a um conjunto significativo de municípios culminou na produção de uma proposta de intervenção, o *Projeto Iguaçu*, que por suas dimensões e complexidade não encontraria respaldo político para sua implantação até meados dos anos 2000.

Em 2007 o PMDB, com o apoio do Partido dos Trabalhadores, assumiu a gestão do governo do Estado do Rio de Janeiro e ousou dar início a implantação de um projeto de longo prazo, isto é, que transcenderia uma ou duas gestões governamentais, sob o comando da Secretaria Estadual do Ambiente, pasta que ficou ao encargo de um ambientalista renomado, um militante histórico, Carlos Minc. A ousadia a que nos referimos era o desafio de dar materialidade a um projeto que demandava o aporte de recursos financeiros consideráveis no curto, médio e longo prazo, e que implicaria na articulação de outras secretarias e órgãos de governo historicamente sem tradição de participação popular em seus projetos, programas e serviços. Em que pese à decisão de fazer acontecer do segmento do PMDB a frente do governo, o desafio era superar resistências das pastas envolvidas, e dentro do próprio PMDB, uma vez que a de Ambiente estava sob o comando do Partido dos Trabalhadores, embora a escolha do Secretário tenha sido do governador Sérgio Cabral.

Ao apoio do governador do estado materializado na total autonomia de condução e desenvolvimento desse processo somou-se a competência de militantes históricos do Partido dos Trabalhadores, na área do planejamento urbano e meio ambienteⁱⁱ.

Transcorrido lapso temporal considerável entre a sua elaboração e início da implantação de sua primeira etapa, o Plano Diretor do Iguaçu continuava atual, pois se considerou não ter havido mudança significativa nas condições climáticas ou de intervenções de obras. Na descrição do processo de implantação da primeira etapa do Projeto Iguaçu destacou-se também o papel do gestor diante de uma situação de risco. Aqui não nos referimos ao risco físico, mas político-administrativo. O gestor não pode cometer atos ilegais ou irregulares, mas este cuidado não pode se transformar em um medo que paralise uma tomada de decisão. Na administração pública existem situações em que o risco de uma decisão ser considerada

irregular está presente e deve ser enfrentado quando o que está em jogo é o interesse público, em especial neste caso, os mais fragilizados que moram nas margens dos rios ou áreas de alagamento e tem pressa em sair desta situação, o risco da perda de uma vida não pode esperar o tempo necessário de desenvolvimento de um Estudo de Impacto Ambiental e ter seus projetos de intervenção detalhados de forma executiva, por exemplo. Compete ao gestor ser criativo, buscar saídas técnicas e jurídicas para cumprir seu papel e enfrentar o debate com a sociedade, Tribunais de Contas e Ministério Público.

No presente trabalho as fontes primárias foram privilegiadas. Recorreu-se a consulta aos documentos produzidos no curso da elaboração do projeto, àqueles produzidos pelo INEA (Instituto Estadual do Ambiente) e as minhas observações empíricas para avaliação dos resultados e aspectos positivos e negativos da implantação do Projeto Iguaçu. O principal objeto de consulta e avaliação foi o *Relatório Avaliativo do Projeto Iguaçu – Primeira Fase – julho de 2008/dezembro de 2011*. (FASE-Rio, 2013).

A FASE Rio (Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional), fundada em 1961, é uma organização não governamental sem fins lucrativos que contribuiu no fomento da participação popular na Baixada Fluminense, em especial nos anos de 1980 e, posteriormente, tornou-se a responsável pelo trabalho técnico socioambiental do Projeto.

Como fio condutor desse relato de experiência pauta está o reconhecimento jurídico do *Direito à Cidade* como definido no Estatuto das Cidades no campo dos direitos sociais, participação, acesso ao saneamento e moradia, dentre outros.

No primeiro capítulo, intitulado *Estado, Administração Pública e Gestão do Planejamento Urbano*, tecemos breves considerações sobre o estado capitalista brasileiro nas décadas de 1980 e 1990 para introduzir o debate sobre o surgimento dos movimentos sociais, com destaque para o Sindical com a organização de Centrais como a CUT, a criação de novos partidos (a exemplo do Partido dos Trabalhadores em 1980) resgatando a importância da entrada desses novos sujeitos sociais na cena política brasileira denunciando as repercussões negativas na vida de amplos segmentos da classe trabalhadora do modelo de desenvolvimento em bases capitalistas, impulsionados pelo regime ditatorial instaurado em 1964 e seu esgotamento. Alguns aspectos sobre o processo de redemocratização da sociedade brasileira e

as mudanças de rumo refletidas na Constituição Federal de 1988, sobretudo o resenho federativo que vai alçar os municípios ao status de ente federado, estabelecendo novas competências e atribuições para as três esferas de governo, especialmente em matéria de financiamento e controle social sobre suas ações, programas, projetos e serviços. Considerou-se que sem essas referências não é possível compreender conceitualmente temas como democracia restrita e participativa e participação popular e cidadania, luta por direitos sociais e participação nos processos decisórios no âmbito da gestão governamental. (TADEU, 2013).

Registrou-se, ainda, o tratamento dado pela Constituição à questão urbana, em consonância com os Princípios e Garantias Fundamentais que norteiam esse novo ordenamento jurídico, a Carta Magna do país. A emergência do conceito de Direito à Cidade, presente no Estatuto das Cidades, noções de função social e interesses difusos e coletivos de seus habitantes, e de garantia de participação, controle social. (SAULE JUNIOR, 2013).

Ainda no primeiro capítulo realizou-se uma brevíssima caracterização da Baixada Fluminense, região metropolitana do Estado do Rio de Janeiro, em seus aspectos econômicos, políticos e sociais, dado que este é o território da experiência de planejamento urbano que se pretende descrever no presente trabalho.

O segundo capítulo intitulado: Controle de inundações, urbanização e recuperação ambiental das bacias dos rios Iguaçu, Botas e Sarapuí na Baixada Fluminense, função precípua do Projeto Iguaçu, foi dedicado ao relato da experiência de implantação de sua primeira etapa, ressaltando o diferencial entre as ações pontuais em contextos de crise – neste caso os graves impactos de fenômenos naturais – e a decisão de materializar intervenções que por sua abrangência e magnitude reveste-se do caráter de planejamento urbano. Nele se dialogou com o principal documento avaliativo, o Relatório Final produzido pela FASE Rio.

Para as considerações finais, reservou-se o detalhamento dos aspectos positivos e negativos do processo de implantação da primeira etapa do projeto Iguaçu, ressaltando os desafios a serem enfrentados e superados nas próximas etapas.

I – ESTADO, ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GESTÃO DO PLANEJAMENTO URBANO.

1.1 - O Estado capitalista brasileiro e o planejamento urbano: breve análise dos anos de 1980 e 1990.

Boa parte da literatura brasileira ressalta a difícil e conturbada conjuntura social, econômica e política que o país atravessava já na segunda metade da década de 1970. O período que ficou conhecido como *Milagre brasileiro* foi determinante para o aprofundamento da relação de dependência brasileira para com as economias avançadas, dentre outras coisas por uma maior abertura ao capital estrangeiro e o consequente endividamento externo. Naquela conjuntura, o modelo de desenvolvimento (que incorporou formas e modos de produção que lhes são anteriores e adversos, como o latifúndio) já dava claros sinais de esgotamento. Aprofundava-se a crise econômica, política, social e de hegemonia dos segmentos militares à frente do regime ditatorial. Vale ressaltar que a orientação macroeconômica e financeira que se desenhou ao longo daquele período (responsável pelo “milagre”), atravessaria as décadas seguintes. Isto significava a cristalização de um núcleo decisório que, de forma alguma, se orientava por um projeto de sociedade democrático e, em última instância, determinava as possibilidades e limites das transformações sociais e políticas que se impunham na sociedade brasileira, em especial, na relação entre o Estado e a sociedade. Isto é fundamental para entender o debate em torno da chamada dívida social, ainda presente em nossa sociedade.

No plano político, o início dos anos 80 foi palco de intensas lutas e vitalidade dos movimentos sociais, em especial, o movimento sindical. Ao longo dessa década foram criadas três Centrais sindicais: A Central Única dos Trabalhadores, a Central Geral de Trabalhadores e a Força Sindical. O esgotamento do modelo foi potencializado pela organização e luta dos trabalhadores através dos movimentos sociais e é esta capacidade organizativa e de luta que vai assegurar que as demandas desses segmentos sejam incorporadas a nova Carta Constitucional que, como sabemos, expressa as contradições e interesses que estão na base de diferentes projetos políticos de sociedade (dos diferentes segmentos de classe), que marcaram a ruptura com o regime ditatorial. O movimento pela democratização da sociedade brasileira atingiu seu auge em 1984, com a campanha pelas

eleições diretas para presidente. Se a campanha *Diretas Já* terminou com um acordo no Colégio Eleitoral (tendo o presidente sido escolhido de forma indireta), na esfera estadual em 1985 temos pela primeira vez eleições diretas (nas capitais).

Naquela altura, já não era possível manter a interdição ao Partido Comunista e nem o controle prévio para organização dos sindicatos; era o fim das Áreas de Segurança Nacional, das restrições impostas pela ditadura e a ampliação das bases democráticas. A ideia central aqui é a de que o processo de democratização da sociedade é muito mais amplo do que a instauração da democracia política que irrompe na passagem dos anos de 1980 e que responsável pela crise da ditadura – a erosão dos seus suportes políticos. São múltiplos os fatores que permitiram que a democracia deixasse de ser um projeto para assumir contornos de um processo. A Constituinte (1986/1988) vai expressar toda essa contradição de interesses, manifestada pelo pôr-se em movimento das forças sociais presentes no cenário político naquele momento. Mas é também no início dos anos 90 que se criam às condições favoráveis à expansão do ideário neoliberal no Brasil. Com ele, uma visão de que o Estado é o grande vilão da história tentando fazer crer que a crise devia-se, em grande parte, aos gastos sociais excessivos. Este seria o grande responsável pelas desgraças sociais e econômicas.

No dizer de Oliveira, a “*semente*” neoliberal, jogada no “*terreno fértil*” que foi o governo Itamar Franco, uma conjuntura de hiperinflação, pode, enfim, florescer. Uma programática mais articulada é construída em meados da década de 90. A cultura política anti-estatista começa a ganhar legitimidade no seio da sociedade fortalecendo o processo de dilapidação e desqualificação do Estado brasileiro num contexto democrático. Cresce o consenso em torno da ideia de que o Estado falhou; na ordem do dia coloca-se a reforma da Constituição que ainda não tinha ganhado qualquer materialidade prática. (OLIVEIRA, apud OLIVEIRA, 2003).

Com o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) é que a programática neoliberal se fortalece ideológica e politicamente. É o seu governo, afinado (e afiançado) pelos interesses do grande capital que cria as bases de sustentação para uma reforma do Estado, segundo os ditames dos organismos internacionais, na perspectiva do ajuste que concorre para inviabilizar ou postergar a consolidação do projeto social contido na Constituição Federal de 1988.

No campo econômico as transformações ocorridas na organização dos processos produtivos (desde o início dos anos 1990) de orientação neoliberal, impuseram limites ao desenvolvimento, por exemplo, do padrão de proteção social delineado pela Constituição, uma vez que se aprofundava a abertura ao capital internacional e acelerava-se o processo de privatização. O ajuste fiscal se coloca como a justa medida, ou medida de referência, sobretudo quando se trata dos investimentos (ou cortes destes) na área social; numa conjuntura de crise do capitalismo contemporâneo que têm no caso brasileiro as particularidades de sua integração subordinada à ordem internacional.

Não vamos aqui adentrar na discussão sobre a reforma do Estado sob a hegemonia do capital e suas consequências para as políticas públicas, em especial as de corte social, e para política urbana que integra o texto constitucional cuja premissa é a de que “todo cidadão tem direito a condições de vida urbana digna e justiça social, obrigando-se o Estado a assegurar dentre outros, o acesso à moradia, transporte público, saneamento, energia elétrica...” bem como, a gestão democrática da cidade. (SAULE JUNIOR, 2013, p.6).

Em breves palavras, o que se objetiva é situar que esta é uma discussão que só pode ser compreendida à luz da crise global do capitalismo e das diretrizes impostas pelos organismos internacionais aos países dependentes que, dentre outros, supõe a restrição na alocação de recursos públicos em áreas essenciais, como as que têm como público alvo os segmentos mais vulneráveis da sociedade.

Nos anos de 1980, o aprofundamento do debate em torno da cidadania, impulsionado pelos movimentos sociais em sua luta pela instauração da democracia¹ consagrou um projeto político de sociedade que associa regime democrático aos direitos sociais, pode-se dizer um novo patamar de civilidade que, todavia, não se efetiva de imediato porque no plano econômico não se reverteu à escandalosa concentração de renda e propriedade; as desigualdades regionais continuam a favorecer o movimento migratório e a concentração populacional nos centros urbanos; a estabilidade monetária não modifica o quadro de endividamento público interno e externo, mas, concorre para o crescimento do desemprego a taxas jamais vistas e para a *precarização do trabalho*, porque associada às transformações no

¹ Tendo como referência a constatação de que a democracia é fundamental mas não resolve o problema da pauperização/miséria que atinge parcelas cada vez maiores da classe trabalhadora e que decorrem do aprofundamento das desigualdades sociais.

processo produtivo, face à crise global da acumulação, que nos atinge já na década de 1990. (ANTUNES, apud OLIVEIRA, 2003).

A orientação macroeconômica brasileira ainda associava baixo crescimento econômico com altas taxas de desemprego e de juros que deixa intocada (quando não aprofunda) a questão da concentração de renda. Em consequência, aprofunda-se o fosso entre as classes sociais e cresce a pobreza. As garantias democráticas, inclusive da participação popular, não redundam em novos patamares de justiça social, ainda que nos limites de uma sociedade capitalista.

A Constituição estabelece também um reordenamento das funções do Estado como agente regulador da dinâmica do desenvolvimento capitalista, contra o qual o “receituário” neoliberal vai disparar seus ataques. Não se pode deixar de registrar o “descompasso” entre o processo de democratização em curso na sociedade brasileira (nos anos 80 e início da década de 90) face à conjuntura internacional. Ao contrário do que se propugnava, no Brasil, ou seja: o Estado como agente regulador (por exemplo, com novas responsabilidades no tocante a formulação e execução das políticas sociais) no plano internacional, já na segunda metade dos anos de 1970, a ofensiva do capital inversamente colocava o mercado com agente desta regulação (social) contrapondo a defesa do estado *providência* a de um estado *mínimo*.

A perspectiva da “inclusão” e universalização de direitos que a Constituição de 1988 encerra esta diretamente vinculada ao projeto de construção de uma sociedade democrática em nosso país. Podemos afirmar que vivemos sob a égide de um regime político democrático que possibilitou – no plano jurídico constitucional – a construção de um Estado de direito democrático e que isto é estratégico na consolidação de uma sociedade efetivamente democrática. Porém, uma sociedade democrática é aquela em que os patamares mínimos de igualdade social (para além da igualdade jurídica) estão assegurados a todos os seus membros. Tadeu (2013), ao introduzir o debate sobre democracia participativa e participação popular afirma que a gênese do conceito de cidadania é a do direito a participação:

“Particularmente na década de 1980 os movimentos sociais puxaram lutas por direitos sociais, entendidos como direitos de cidadania, portanto uma luta por cidadania. Os direitos, de maneira geral, são as condições para o exercício da cidadania, para a liberdade apregoada no início da modernidade como condição para o exercício da cidadania como participação”. (TADEU, 2013, p.4).

É neste contexto que a descentralização político-administrativa na direção dos municípios apresenta-se como um imperativo também no discurso oficial, tendo em vista responder as dificuldades crescentes na direção política da ordem social. Afinal, é nas cidades que as pessoas vivem e é de seus dirigentes que cobram respostas aos seus problemas cotidianos. Incorporando conceitos e princípios de esquerda, o governo de FHC discursa sobre a eficácia e eficiência da descentralização, no entanto, sem a preconizada divisão do poder. Ao mesmo tempo em que (na prática) estabelece uma política de ajuste onde a estabilidade monetária é a meta, conjugando-se com outras medidas como os cortes nos gastos sociais do Estado e a reforma fiscal, imprescindíveis para incentivar os agentes econômicos que, sem dúvida, penaliza os estados e municípios que pressionados buscam organizar respostas para as várias demandas, sobretudo as de cunho social.

No bojo dessa reflexão interessa-nos destacar essa nova institucionalidade contida na Constituição de 1988 – que associa descentralização e democracia entre as esferas de governo e na direção da sociedade – é um substancial resenho do sistema federativo vigente na sociedade brasileira. Pressupõe formas de atuação conjunta entre as diferentes esferas de governo com autonomia decisória, financeira e política e administrativa.

A Constituição de 1988 projetou na sociedade brasileira o marco para reestruturação do Estado, agora com a responsabilidade de prover a existência de parcelas cada vez maiores da população assegurando a universalização dos direitos sociais. Dentre os mecanismos de democracia instituídos aparecem os Conselhos – com caráter paritário e deliberativo – mediante os quais se asseguraria a participação popular na gestão das políticas (criando a possibilidade de participação direta da sociedade civil na definição do que fazer como fazer e com que recursos) –, os Fundos Especiais (com fontes específicas de financiamento) e uma nova federalização (redesenho do sistema federativo, isto é, baseado na distribuição territorial de poder e autoridade entre instâncias de governo) que supõe descentralização político-administrativa (com Comando Único em cada esfera) na direção dos municípios (isto é, redefinição da relação entre o governo federal e as demais esferas de poder e reconhecimento do município como ente federado) sem os quais não se pode falar em implantação de Políticas Públicas como as de Saúde e de Assistência Social.

Nessa direção, também se inscreveu na Constituição Cidadã os princípios norteadores da Política Urbana contida no Estatuto da Cidade, compreendido como “direito a Cidades Sustentáveisⁱⁱⁱ pela garantia e acesso a terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, a infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer para às presentes e futuras gerações” Neste sentido, a gestão democrática por meios da participação popular através de distintos mecanismos (dentre os quais os conselhos da Cidade), na formulação e implantação das ações governamentais na área do desenvolvimento urbano foi juridicamente assegurada. (SAULE JUNIOR, 2013, p.9).

Pochmann (2012), analisando o conhecimento com estratégia de mudanças, de reinvenção das cidades, tendo como ponto de partida a afirmação e o aprofundamento da cidadania em face dos desafios postos pela globalização, situa a necessidade da retomada do debate sobre democracia e cidadania em bases mais amplas. De sua argumentação infere-se que a ideia de construir cidades mais sustentáveis impõe a identificação e estímulo da sua base de sustentação econômica, mas, também,

“(…) o conhecimento do território da cidade e de sua diversidade de identidades (...) identificar tanto o lugar da cidadania quanto a cidadania do próprio lugar”. Percebe-se, neste sentido, que o território não registra um padrão homogêneo de cidadania. Dependendo do lugar, a cidadania distingue-se, seja pela realidade econômica, seja pela quantidade e qualidade da intervenção pública. (POCHMANN, 2012, p. 15)

1.2 – Baixada Fluminense, região metropolitana do Estado do Rio de Janeiro: aspectos econômicos, políticos e sociais.

Até meados do século passado, a região conhecida como Baixada Fluminense era ocupada em grande parte por fazendas produtoras de laranja. Na década de 40, o país passou por um processo de industrialização que modificou as características de ocupação e uso do solo da periferia das cidades da região. Naquela época, do Estado Novo, surge o Departamento Nacional de Obras de Saneamento^{iv}.

“O DNOS, cujo interesse era recuperar áreas para os grandes proprietários de terras, as quais formariam os bairros proletariados, foi responsável pela intensa modificação dos sistemas fluviais da Baixada. Grupos de especuladores imobiliários enriqueceram

vendendo suas propriedades por altos valores a fim de abrigar esses bairros, em locais bastante vulneráveis a inundações^{vii}.

Naquele período, ocorreu um surpreendente crescimento demográfico devido aos fluxos de imigrantes atraídos pela recente industrialização, o que trouxe como consequência a ocupação irregular e desordenada dessa população em terrenos impróprios e inadequados para moradia. A partir daí, ao longo dos anos, a Baixada passou por transformações características de zona industrial com a criação da Fábrica Nacional de Motores – FNM, o polo petroquímico de Manguinhos, indústrias como a Bayer, polo do jeans em Vilar dos teles, São João de Meriti, dentre outras.

Como ocorreu em outras áreas no país, a industrialização provocou a migração em massa do campo para os centros urbanos e a ocupação desordenada das áreas periféricas. No caso da Baixada, os municípios funcionavam como cidades dormitórios, posteriormente ganhando vida própria pela implantação de indústrias sem, no entanto, qualquer planejamento. A proliferação de loteamentos irregulares e clandestinos, desprovidos de infraestrutura urbana, com a conivência das administrações municipais, ocupação de áreas de risco, são comuns a todos os municípios da região. Uma curiosidade, não se podendo afirmar se por *marketing* ou perversidade, grande parte desses loteamentos receberam o nome bucólico de Jardins: Paraíso, Sossego, Bela Vista, Shangri-lá, Metrópole, Alegria, das Palmeiras, das Flores e outros.

Pochmann, tratando dos “novos dilemas da urbanidade tendo como foco a sustentabilidade ambiental”, tomando como base a experiência de administração da cidade de Campinas (SP), vai apontar que:

“Em países como o Brasil, a vulnerabilidade ambiental estende-se territorialmente, especialmente nas médias e grandes cidades, caracterizadas pela presença de favelas e pela desequilibrada presença física de serviços públicos. Do ponto de vista ambiental, o insustentável modelo de urbanização expressa-se pelos riscos constantes de inundação, pelas áreas expostas a deslizamentos e por habitações e serviços públicos precários de infraestrutura (coleta de lixo, saneamento, energia elétrica, entre outros)”.
(POCHMANN, 2012, p.29)

Na região diretamente atingida pelo Projeto Iguazu, predominam famílias de renda até três salários mínimos, onde o *Direito à Cidade* jamais foi respeitado sendo comum a precariedade

de infraestrutura urbana como saneamento, drenagem, pavimentação, iluminação pública, mobilidade e de serviços, em especial saúde e educação. Obras sem sustentação técnica, como a colocação de manilhas de diversos diâmetros, servindo como drenagem e esgotamento sanitário, que não estão ligadas a qualquer tipo de rede, normalmente promovido por políticos locais, ainda são comuns nos dias atuais.

São inúmeros os problemas que ainda afligem esses contingentes populacionais desde os mais objetivos e concretos, acima citados, até os que interferem no plano de subjetividade desses sujeitos sociais, de maneira muito particular e que não são facilmente identificados ou mensurados. O Relatório Final do Projeto Iguaçu enumera:

- A vulnerabilidade às doenças de veiculação hídrica, afetando principalmente as crianças e os idosos (as);
- A exposição à poluição industrial (nos rios, no ar), ou mesmo pela proximidade com os agentes poluidores;
- O risco à integridade da moradia e da família;
- A incerteza quanto à segurança da permanência e da posse de sua moradia;
- Os gastos constantes com mudanças ou mesmo com danos provocados pelas águas;
- A interferência no direito de ir e vir, devido à presença de lama, de lixo ou mesmo das águas nas vias públicas (Relatório FASE-Rio, 2013, p.10).

Nesta área específica, das bacias dos rios Iguaçu, Botas e Sarapuí, as margens foram em grande parte ocupadas inclusive áreas que tinham sido alvo de intervenção pelo antigo DNOS com a construção de um dique na margem direita do rio Sarapuí após as enchentes de 1967 e 1968 ao longo dos municípios de São João de Meriti e Caxias, e polders, áreas “pulmão”^{vi} destinadas à retenção e armazenamento de águas de chuva.

A estimativa do projeto, antes de um levantamento censitário, já apontava para uma demanda de mais de 10 mil famílias apenas nas margens dos rios. Portanto, falamos de um universo de pelo menos 10 mil famílias em condições de subnormalidade onde sequer tinham acesso aos loteamentos irregulares ou clandestinos, os excluídos dentre os mais pobres.

II – CONTROLE DE INUNDAÇÕES, URBANIZAÇÃO E RECUPERAÇÃO AMBIENTAL DAS BACIAS DOS RIOS IGUAÇU, BOTAS E SARAPUÍ NA BAIXADA FLUMINENSE.

2.1 – Histórico da implantação da primeira etapa do Projeto Iguaçu.

A primeira fase deste projeto compreende as ações desenvolvidas no período de julho de 2008 a dezembro de 2011. Seu nome de batismo é Projeto de Controle de Inundações, Urbanização e Recuperação Ambiental das Bacias dos Rios Iguaçu, Botas e SarapuÍ na Baixada Fluminense e, por uma questão prática, passou a ser conhecido como Projeto Iguaçu. Inclusive este foi o primeiro obstáculo a ser superado, pois como um dos municípios beneficiados é Nova Iguaçu causou uma pequena *estranheza* aos demais, mas isso foi superado.

O principal objetivo deste projeto é a redução das enchentes – que há décadas assolam essa região, provocando prejuÍzos materiais e humanos – através da recuperação ambiental melhorando não só o escoamento das Águas, mas, também, a consolidação das intervenções com o reassentamento das famílias nas margens e Áreas pulmão dando destinação pública a estas Áreas.

A bacia hidrogrÁfica com Área de 726 km representa cerca de 70% da baixada fluminense, com aproximadamente 2,5 milhões de habitantes, abrangendo seis municÍpios: Duque de Caxias, São João de Meriti, Belford Roxo, Nova Iguaçu, Mesquita e Nilópolis, além dos bairros de Bangu e Senador Camará, na cidade do Rio de Janeiro. É uma região, como o próprio nome diz, de Áreas baixas e com desÁgue de rios da serra fluminense, para a Baía de Guanabara.

A origem deste projeto é o Plano Diretor de Recursos Hídricos da Bacia do Rio Iguaçu. Este plano foi desenvolvido pelo Estado, COPPE/UFRJ e com a participação das federações de moradores da baixada fluminense, municÍpios, ONGs e lideranças, sendo concluído em 1996. Resulta de ampla mobilização da sociedade principalmente, após uma grande enchente em 1988, onde já no período da nova Constituição, foi possível a participação social na discussão e elaboração de projetos.

Desde sua conclusão em 1996, esta região não teve nenhuma intervenção de vulto até que em 2007 o PMDB assumiu governo do Estado, apoiado pelo Partido dos Trabalhadores e não teve um batismo de fogo, mas de água! As chuvas que atingiram a região metropolitana do Rio de Janeiro em outubro e dezembro de 2006 assumiram características de enchente atingindo a Baixada e já no dia dois de janeiro os prefeitos dos municípios afetados reuniram-se com governador e as principais secretarias envolvidas em casos de calamidade pública como Defesa Civil, Assistência Social, Saúde, Obras, Meio Ambiente e é lançada a proposta de em conjunto com as obras emergenciais, resgatar o Plano Diretor do Iguaçu e dar início a um processo de intervenções estruturais nos rios da região.

Em 2007 quando a ideia de por em prática o Projeto Iguaçu, a Baixada Fluminense mantinha o mesmo cenário de décadas de precariedade de infraestrutura, baixa estrutura institucional, técnica e financeira dos municípios e sem articulação entre si. Registram-se ao longo de décadas, várias intervenções do Estado na região, todas pontuais como o Programa *Baixada Viva* e o *Nova Baixada*, no final dos anos 90 e início dos anos 2000, que se propunham como ações integradas de saneamento, urbanização, mas eram em bairros distantes entre si, sem qualquer critério técnico locacional, como uma bacia hidrográfica, mas de locais escolhidos politicamente. Cabe uma exceção ao Programa Reconstrução Rio, em 1995/1996, com obras mais estruturantes, período no qual foi elaborado o Plano Diretor.

Após as enchentes de 2006, vistorias técnicas mostraram que vários acidentes ocorreram não pelo assoreamento dos grandes drenadores, os rios principais, mas por problemas causados por falta de infraestrutura urbana, como micro e mesodrenagem, lixo e ocupação de margens e áreas alagadiças. Inclusive em locais onde houve retirada de famílias no início dos anos 90 – Reconstrução Rio- estavam novamente ocupados, demonstrando a falta de sustentabilidade que aquelas intervenções tiveram.

Diante disso, o acúmulo de conhecimento proveniente dos debates sobre a questão ambiental e vontade política de se iniciar um projeto estruturante e sustentável para a região, foi feito o resgate do Plano Diretor do Iguaçu. Este Projeto continha como principal vetor orientar e articular outras ações do Estado e dos municípios, como complementares. O governo estadual se encarregaria das intervenções que por serem de sua competência, ou de média e alta complexidade, não poderiam ficar ao encargo de um ou outro município, como as obras nos

rios e reassentamento de famílias e os municípios responderiam pelas ações envolvendo a malha urbana e os serviços sociais.

Nesse período, o Governo Federal, capitaneado pelo Partido dos Trabalhadores, fomentava no estado do Rio de Janeiro as primeiras iniciativas do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) com recursos para investimentos em programas municipais de infraestrutura e urbanização de favelas. Esta proposta foi debatida com os municípios com a participação de lideranças locais, ganhando corpo, marcando o início do processo.

A antiga SERLA, hoje INEA, contatou a COPPE-UFRJ para uma avaliação do plano, visto o tempo transcorrido de mais de 10 anos. Produziu-se uma atualização monetária, concluindo-se que o valor para todas as intervenções exigiria um montante de recursos da ordem de R\$ 900 milhões de reais, num prazo em torno de seis a oito anos. Também se estimou a necessidade de construção de cerca de 10 mil novas moradias, o que tornava impossível a sua execução do Projeto em uma única etapa em função do prazo e da dificuldade para identificação de áreas passíveis de reassentamentos na região.

A SERLA apresentou este projeto ao Ministério das Cidades, contendo um total de 103 ações/obras e na seleção dos programas do PAC foram disponibilizados R\$ 270 milhões, sendo R\$ 195 milhões para obras, projetos executivos, gerenciamento e trabalho técnico-social e R\$ 75 milhões para construção de moradias, lembrando que à época não havia o Programa Minha Casa Minha Vida. Neste primeiro Programa de Aceleração do Crescimento, havia a exigência de contrapartida para os projetos, sendo 20% para intervenções de infraestrutura e de 25% para construção de moradias. A Secretaria Estadual do Ambiente, responsável pelo Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano - FECAM apresentou o projeto ao conselho gestor do fundo que aprovou a disponibilização destes recursos para a contrapartida.

OBJETO	CONTRA PARTIDA	UNIÃO / PAC	ESTADO / FECAM	TOTAL
INFRAESTRUTURA	20 %	156.000.000,00	39.000.000,00	195.000.000,00
HABITAÇÃO	25 %	57.000.000,00	18.000.000,00	75.000.000,00
TOTAL		213.000.000,00	57.000.000,00	270.000.000,00

Valores em Reais – Relatório de Gerenciamento - Consórcio Sondotécnica/Planave - 2013

Com esta possibilidade de recursos para uma primeira etapa, priorizou-se a recuperação dos principais drenadores e foi feita uma hierarquização das intervenções em conjunto com os municípios. Um dos critérios do Plano Diretor do Iguaçu era de quanto menos remoções fossem necessárias, maior seria a pontuação em função da falta de recursos para habitação. O projeto revisado inverteu esta ordem. Foi colocado como prioridade o reassentamento das famílias ocupantes das áreas de risco, a recuperação das margens com seu uso público, ou seja, por vias de acesso ou implantação de parques fluviais.

Esta discussão com os municípios se deu de forma qualificada. Houve um cuidado na escolha dos interlocutores. Estes municípios foram instados a apresentar secretários com competência e visão de planejamento, de saneamento ambiental, o que favoreceu muito a qualidade da discussão e consequente solidez do projeto.

Estas discussões com as secretarias municipais e movimentos sociais foi determinante na construção de uma proposta de intervenção planejada e sustentável para a bacia.

Com a disponibilidade de recursos do PAC e após a hierarquização das intervenções necessárias, a antiga SERLA ficou responsável pelas obras hidráulicas e a CEHAB pela construção das moradias.

Foi contratada a COPPETEC (Fundação de Coordenação de Projetos, Pesquisa e Estudos Tecnológicos, órgão da COPPE-UFRJ) para elaborar os projetos básicos para licitação das

obras e, durante esta primeira etapa, atualizar o Plano Diretor para possibilitar alavancar recursos junto aos organismos financiadores. Esta atualização do Plano em conjunto com as obras em andamento, contou com a participação dos municípios envolvidos e teve como objetivo estratégico fomentar a implantação de ações complementares relativas ao uso e ocupação do solo e de saneamento ambiental.

As análises e propostas contidas no Plano Diretor do Iguaçu, no que tange ao dimensionamento hidráulico dos corpos hídricos, embora decorridos onze anos de sua elaboração, foram consideradas adequados em face dos problemas referentes ao controle das enchentes apesar de não conter em seu escopo as intervenções complementares como a criação de vias marginais, parques fluviais ou um levantamento exato do número de moradias existentes nas margens dos rios. Para contornar essas debilidades, os gestores envolvidos tiveram que superar um dilema: realizar duas ou mais licitações para o objeto do projeto ou buscar uma solução de projeto modulado. A primeira alternativa provocaria um problema de gestão da obra, pois os tempos de licitação seriam diferentes, impedindo que o avanço das obras se desse com efetividade. Por exemplo, a dragagem do rio teria que ser acompanhada pela consolidação das margens com vias, parques, evitando riscos de novas ocupações. A segunda alternativa seria elaborar alguns modelos de projetos, como tipos de vias com ou sem ciclovia, calçadas, tipo de parque, e estimar um custo unitário e uma área específica. Esta alternativa garantiria a eficácia no gerenciamento da obra e sua efetividade, mas era vulnerável sob um olhar estritamente técnico quanto à concepção de projeto pelos órgãos de controle como os Tribunais de Contas da União e do Estado.

A primeira alternativa mostrou-se mais viável aos olhos dos dirigentes da SERLA diante da impossibilidade de elaborar um projeto mais detalhado e realizar a licitação cumprindo com todos os prazos legais, antes da chegada de mais uma estação chuvosa, o verão, com possibilidade de novas enchentes com risco de danos materiais e humanos. Era preciso começar e o material para licitação foi elaborado com um acompanhamento jurídico de forma a não haver riscos de não aprovação ou impugnações ao certame.

Também foi elaborado um Relatório Ambiental Simplificado – RAS, suficiente para avaliação dos impactos em função do nível de contaminação das águas e que não modificaria a característica física dos rios.

A construção das moradias ficou sob a responsabilidade da Secretaria Estadual de Habitação e da Companhia Estadual de Habitação (CEHAB). Esta decisão tinha por objetivo dar um fôlego à companhia que se encontrava em situação bastante difícil com poucos profissionais muito antigos, sem estrutura administrativa, resultado de décadas de ausência de política habitacional no estado e na centralização em um único órgão do estado, o Departamento de Estradas de Rodagem (DER), de todas as intervenções de obras durante as gestões de Antony e Rosinha Garotinho. Também tinha o objetivo de conquistar um aliado dentro da estrutura de governo para a priorização do projeto.

O trabalho de reassentamento das famílias seria realizado pelos municípios em conjunto com o estado – SERLA e CEHAB, com o cadastramento, trabalho socioambiental antes e após o empreendimento, além da inclusão das famílias nos programas sociais locais.

Foi prevista a construção de 2020 unidades habitacionais nos municípios de Belford Roxo, São João de Meriti, Nilópolis, Mesquita e Nova Iguaçu, por esta companhia nas localidades:

- Trio de Ouro em São João de Meriti: com 960 unidades, destinado ao reassentamento dos moradores do Dique do Sarapuí em São João de Meriti;
- Barro Vermelho em Belford Roxo: com 256 unidades, destinado ao reassentamento dos moradores das margens do rio Botas e afluentes e da margem esquerda do rio Sarapuí em Belford Roxo;
- Roldão Gonçalves em Mesquita: com 144 unidades, destinado ao reassentamento dos moradores da margem esquerda do rio Sarapuí e afluentes em Mesquita;
- COBREX em Nova Iguaçu: com 550 unidades, destinado ao reassentamento dos moradores das margens do rio Botas e afluentes em Nova Iguaçu;
- Empreendimento a definir em Nilópolis: com 110 unidades, destinado ao reassentamento dos moradores da margem direita do Sarapuí em Nilópolis.

Além dessas, as prefeituras de Duque de Caxias e Nova Iguaçu assumiram o compromisso com a construção de outras 300 unidades seus projetos municipais, totalizando mais 600 moradias, com recursos do PAC. As unidades de Duque de Caxias seriam destinadas às

famílias que ocupavam o dique na margem direita do rio Sarapuí no trecho do município e as de Nova Iguaçu para famílias ribeirinhas do rio Botas. No entanto, as construções e consequente reassentamento não aconteceram. O não cumprimento dessas metas constituiu-se um entrave ao projeto como a análise vai apontar. Apenas em Belford Roxo a CEHAB era proprietária do terreno. Os municípios de Mesquita, Nova Iguaçu e São João de Meriti disponibilizaram áreas e no caso de Nilópolis não foi encontrada área disponível.

As obras ao encargo da CEHAB em Belford Roxo, Mesquita, São João de Meriti e Nova Iguaçu foram licitadas, no entanto, apenas as duas primeiras deram início as obras. No caso de Nova Iguaçu e São João de Meriti surgiram problemas entre o projeto licitado e o executivo, que não serão objetos desta análise, mas que provocariam a necessidade de um termo aditivo acima do limite de 25% permitido por lei, impossibilitando a execução das obras. As obras já iniciadas também apresentaram problemas na gestão dos contratos, levando a paralisação das mesmas.

As prefeituras de Nova Iguaçu e Duque de Caxias também não conseguiram construir suas unidades em virtude de problemas na aprovação de seus projetos junto à Caixa Econômica Federal.

Outro aspecto a ser ressaltado é que por ocasião da apresentação deste projeto ao Ministério das Cidades, o manual do programa incluía o Trabalho Técnico-social no escopo da licitação das obras de infraestrutura. Desta forma, o edital de licitação continha um termo de referência para contratação destes serviços pela empresa ou consórcio vencedor. Desta forma a FASE Rio foi contratada por atender ao edital e sua experiência já relatada neste trabalho. No entanto, o início deste trabalho, após o processo licitatório das obras, prejudicou em parte seu desenvolvimento como será levantado nesta análise.

A educação ambiental e mobilização comunitária eram exigidas pelo programa do Ministério das Cidades como forma de participação da população atingida diretamente pelo Projeto Iguaçu. Esta obrigatoriedade abriu a possibilidade de criar um espaço, mesmo em um governo de centro direita para a participação efetiva e controle por parte da sociedade. Por sua abrangência, o Projeto Iguaçu seria “uma oportunidade de articular as agendas; tanto as agendas institucionais das prefeituras, do governo estadual e de suas respectivas secretarias e

instituições, quanto da sociedade civil engajada no debate acerca do saneamento ambiental”. Da mesma forma, pela realidade de vulnerabilidade e exclusão social da população em áreas de risco como nas margens e áreas inundáveis, seria possível a articulação de outras políticas públicas como mobilidade urbana, lazer, assistência social, saúde, educação, cultura e gênero. (Relatório Final, FASE Rio, 2013, p.11).

Quando da elaboração do planejamento técnico socioambiental, pode-se verificar que a realidade da organização popular não era a mesma dos anos 1980 e 1990. Antes da democratização do país, a luta pelo saneamento era uma bandeira que unificava o movimento popular de forma não institucional, de pressão e resistência ao governo militar. Após a Constituição Federal de 1988, e previsão legal do controle social sobre a gestão da *coisa pública*, a participação se tornou possível dentro da esfera institucional pela criação, por exemplo, dos conselhos e fundos de políticas públicas e da emergência de novos temas na agenda política nacional. Segundo o Relatório Final da FASE Rio:

“(…) a Baixada Fluminense não contava mais com a mesma configuração do tecido associativo como o de décadas atrás. Entre os fatores responsáveis por essas alterações, destaca-se o surgimento de temas como cultura, negros e mulheres, em torno dos quais se formaram novas alternativas de lutas na região. Além disso, muitas lideranças atuais fizeram parte de diversos conselhos municipais como os de meio ambiente, educação, saúde, cidades e habitação” (idem, p:11).

O escopo do trabalho técnico socioambiental desenvolvido pela Fase Rio considerava como público-alvo:

- População beneficiária direta das obras, organizações comunitárias e entidades ambientalistas da região do projeto;
- Escolas municipais e Estaduais nos locais de intervenção;
- Conselheiros/as dos Conselhos da Cidade e de Meio Ambiente dos municípios do projeto – em implementação em todos os municípios da região, além dos membros do Comitê de Bacia da Região Hidrográfica da Baía de Guanabara;

- Agentes de Saúde do Programa de Saúde da Família – PSF dos municípios da Bacia, bem como estudantes de cursos técnicos de saneamento e de meio ambiente em Duque de Caxias e Nova Iguaçu;
- Grupos de jovens, organizações artístico-culturais e entidades com trabalhos voltados para a educação socioambiental e desenvolvimento de tecnologias socioambientais na região (ibidem, p.).

Como foi dito na introdução deste trabalho, na origem deste projeto estava à mobilização do movimento popular com o apoio de organizações não governamentais, outras entidades da sociedade civil e lideranças, que possibilitou sua participação na elaboração do Plano Diretor. Desta forma, os objetivos propostos no trabalho socioambiental foram elaborados com a meta de resgatar esta prática de participação, dando voz as organizações envolvidas no debate sobre a questão de saneamento ambiental, seu acúmulo de experiências, mobilizando e capacitando as comunidades, organizações e movimentos sociais, para construir uma prática de participação democrática.

Assim sendo, estes foram os principais objetivos que orientaram o trabalho técnico socioambiental:

- Sensibilizar e mobilizar as comunidades a serem beneficiadas para os problemas socioambientais da região e para a importância da participação e do controle social na promoção da sustentabilidade socioambiental;
- Subsidiar e capacitar às organizações e movimentos sociais da baixada Fluminense e dos bairros do Rio de Janeiro impactados pelo projeto, bem como as comunidades beneficiadas, para o exercício da participação e do controle social na perspectiva da sustentabilidade socioambiental;
- Promover espaços de diálogo e participação entre governo estadual, prefeituras e sociedade civil, de forma a fortalecer os espaços de participação existentes^{vii} com vistas a garantir o desenvolvimento de ações permanentes voltadas à sustentabilidade dos investimentos, à prevenção às enchentes e à recuperação ambiental dos rios;

- Fomentar a elaboração de planos municipais e, se possível, o plano regional de saneamento e meio ambiente, de forma articulada com as ações do Projeto Iguaçu, a fim de complementar e garantir a sustentabilidade das ações de recuperação ambiental e prevenção às enchentes;
- Sensibilizar a sociedade e as prefeituras para o desenvolvimento de ações de coleta seletiva, reciclagem e reaproveitamento de resíduos sólidos como política permanente de âmbito municipal e regional;
- Desenvolver metodologia de formação permanente em sustentabilidade socioambiental utilizando linguagens artístico-culturais;
- Realizar avaliação participativa qualitativa sobre o componente de trabalho técnico social e sobre as intervenções realizadas (ibidem, p:14)

Como principais ações para atender aos objetivos inicialmente propostos e ao público alvo, estavam à formação de Comitês Locais de acompanhamento e controle social nas áreas de intervenção direta do projeto, incluindo a capacitação dos membros; criação do Fórum Regional de Acompanhamento e Controle Social, integrado por representantes do governo estadual, prefeituras municipais, conselheiros municipais e estaduais da cidade e de meio ambiente e os representantes dos Comitês Locais de Acompanhamento; difundir os instrumentos de exigibilidade de direitos previstos no Estatuto da Cidade e outros referentes às políticas urbanas; criação de indicadores quantitativos e qualitativos do projeto, para monitoramento e avaliação, além de realização de outras ações como seminários de avaliação.

2.2 – Avaliação da implantação da primeira etapa do Projeto Iguaçu.

Descritos seus componentes de intervenções de macro e meso drenagem, produção de moradias e proposta de trabalho socioambiental realizaremos neste tópico uma avaliação dos aspectos positivos e negativos do Projeto Iguaçu, sob dois eixos: gestão de projeto e da participação popular.

2.2.1 – Gestão do Projeto

No campo da gestão de projetos, o governo estadual tinha um sistema de planejamento estratégico, que monitorava os projetos prioritários de governo, nos moldes dos sistemas de planejamento comuns hoje nas gestões públicas. No entanto, apesar de apontar para pontos críticos como o atraso nas obras de construção de moradias, e a ausência de diálogo da CEHAB com o INEA que possibilitasse uma solução, não houve uma decisão de governo para a questão até quase ao final da primeira etapa, objeto deste trabalho.

As obras de dragagem iniciaram de jusante para montante, ou seja, de baixo para cima, nos rios Sarapuí e Botas, enquanto os processos de construção de moradias deveriam ir se desenvolvendo, incluindo o trabalho social com cadastramento das famílias, formação dos comitês locais, gerando uma expectativa na população para sair daquela situação de risco para uma situação de dignidade. Outras frentes foram abertas em situações pontuais ou rios sem ocupação nas margens.

O rio Sarapuí em seu trecho final tem um dique em sua margem direita totalmente ocupado (Fig.1) por cerca de 1200 famílias que deveriam ser assentadas nos condomínios em São João de Meriti (Trio de Ouro), Belford Roxo (Barro Vermelho) e Duque de Caxias. A não execução das construções destas moradias impossibilitou seu reassentamento e impedia o avanço das obras de dragagem e de definição da calha de projeto dos rios.

Pelo planejamento previsto, o dique e outras áreas ribeirinhas seriam desocupados e as famílias atendidas pelo aluguel social enquanto se concluía as obras das unidades.



Fig. 1- Rio Sarapuí. Margem direita com o Dique ocupado. Foto realizada durante as obras.

Diante disso, tornou-se necessária a mudança da metodologia de trabalho para que as obras pudessem ter continuidade. O edital de licitação continha o escopo dos serviços a serem executados baseados no Projeto Básico e as metodologias iniciais estavam considerando que os reassentamentos sob a responsabilidade das Prefeituras e da CEHAB seriam realizados de acordo com o cronograma previsto. Desta forma, com sua realização, as metodologias empregadas poderiam ser mantidas. Exemplo disso é a questão da dragagem, que, com o insucesso na realização dos reassentamentos e consequente não liberação de frentes de serviço, precisou ser alterada e adequada a essa realidade. Os equipamentos trabalhariam em terra firme em ambas as margens e diante desta impossibilidade foi necessário que as escavadeiras trabalhassem sobre balsas (Fig.2), dando dois tombos, ou seja, escavar na margem oposta, jogar o material para mais próximo da margem livre de moradias e escavar outra vez para terra firme. Este processo elevou substancialmente o custo do serviço e do tempo de execução.



Fig.2 – Rio Sarapuí. Imagem dos equipamentos sobre balsas.

Na questão de reassentamento, grande parte das famílias se recusou a aceitar o aluguel social, face à insegurança gerada em deixar moradias da qual detinham apenas a posse precária para aguardar que fossem construídos empreendimentos que, no melhor dos casos, estavam ainda em fase de fundações.

Diante da falta de unidades habitacionais para atender a demanda e do impasse criado com os moradores, a SERLA – INEA passou a usar o mecanismo da compra assistida e da indenização para proceder ao reassentamento das famílias. Não caberia o instrumento da desapropriação, pois as moradias estavam nas margens dos rios ou em áreas pulmão, logo estavam na posse, sem a propriedade. Este processo, totalmente novo para o Estado e para a própria população, demandou mais tempo, já que a própria oferta de imóveis a venda na região era limitada. Para este processo foi criado um decreto do governador definindo as regras para indenização de imóveis em área pública. O procedimento era de se fazer a vistoria do imóvel e sua avaliação que, com base no decreto, era aumentada atingindo o valor final. A

família procurava um imóvel ou terreno e uma equipe técnica do projeto verificava suas condições de localização ou segurança construtiva. Uma vez aprovado o pagamento da indenização era feito diretamente ao vendedor.

Outros problemas ocorreram ao longo da obra desta primeira etapa como a impossibilidade de utilização das áreas para bota fora do material retirado dos rios, levando a um aumento considerável nas distâncias de sua destinação final, logo, aumentando o custo desta operação. As análises dos sedimentos mostraram contaminação de origem do esgotamento sanitário em sua grande maioria, no entanto em alguns trechos, principalmente no rio Sarapuí, havia contaminação de metais pesados não permitindo sua destinação final na área prevista. No município de Mesquita a área indicada não pode ser disponibilizada, pois era privada e tinha um projeto aprovado para seu uso que era incompatível com o recebimento de material oriundo de dragagem dos rios. Problemas de terreno também ocorreram em Belford Roxo.

Em 2009 ocorreram novas chuvas intensas na região provocando inundações em várias áreas ainda não atingidas pelo projeto. Com isso foi necessário uma revisão no escopo da obra para atendimento as emergências, em especial nas áreas pulmão ocupadas com a recuperação de diques rompidos, retirada das famílias, recuperação de comportas e instalação de estação de bombeamento no dique do Pilar. Fato positivo foi que onde as obras já tinham sido executadas não houve situação de emergência.

2.2.2 – Participação Popular.

Neste ponto este trabalho dialoga e diverge com o relatório final produzido pela FASE Rio. Para facilitar a exposição, seguimos a sua própria ordem de apresentação para análise dos aspectos positivos e negativos do Projeto Iguaçu. Esta análise é feita com relação a quatro componentes do projeto: educação e sensibilização socioambiental, diagnóstico socioambiental da Bacia Hidrográfica do projeto, participação e controle social, obras e sustentabilidade das intervenções.

O relatório foi elaborado como resultado final de sua atuação nesta primeira etapa do Projeto Iguaçu contendo a avaliação do trabalho realizado pela FASE Rio com os agentes locais, moradores, sociedade civil e dos representantes de órgãos dos governos estadual e municipais

e de pesquisa objetiva com aplicação de questionários nas áreas onde se desenvolveu o projeto.

Este componente do projeto técnico socioambiental tinha como proposta que a FASE Rio, responsável por este trabalho, desenvolvesse ao longo do projeto ações voltadas à educação ambiental, fomentando o debate sobre preservação e conservação do meio ambiente dentro da realidade das comunidades. Este debate deveria ser desenvolvido de forma a criar, através do debate, a reflexão sobre como as ações antrópicas na região afetam o meio ambiente e como a população, de forma ativa ou passiva, contribui ou sofre os resultados com isso.

Diante desta proposta, essa Organização não Governamental trouxe uma contribuição ao debate dentro do corpo gestor do projeto, discutindo e reforçando que as questões sociais e ambientais estão bastante interligadas, introduzindo o conceito de justiça e “racismo ambiental^{viii}”.

“A Baixada Fluminense, que possui uma população majoritariamente pobre e negra, é uma das regiões que mais sofrem com o ônus do dito “progresso”: rios poluídos e assoreados, poluição do ar, lixões, falta de controle de resíduos industriais, etc., caracterizando processos de injustiça e racismo ambiental”, ou seja, concentrando atividades poluidoras e problemas urbanos e socioambientais em áreas pobres das cidades e regiões”. (Relatório Final Fase Rio, 2013, p. 18).

Como atividades foram realizadas várias reuniões com as secretarias municipais de cultura e educação, produção de materiais para conhecimento e debate nas escolas sobre a questão ambiental, apresentação de atividades lúdicas como teatro, exposição de fotografias “um olhar sobre os rios da Baixada Fluminense”, realização de oficinas de produção de rádio para jovens do ensino médio, atividades de grafiteagem, rádio e teatro nas escolas estaduais, e outras.

Dentre os aspectos positivos levantados no Relatório, deve ser destacada a mobilização da sociedade civil e a realização de atividades de formação dos membros dos comitês locais, bem como, as atividades nas escolas e implantação de um parque nas margens dos rios.

Foram levantados como aspectos limitadores pelo Relatório Final, itens que devem ser considerados em sua totalidade:

- Baixa ou, em alguns casos, a ausência de sinergia entre as secretarias municipais e estadual de educação e de áreas relacionadas ao meio ambiente para os processos de educação/sensibilização ambiental do Projeto Iguaçu;
- Reduzida participação de moradores e estudantes nas atividades de educação/sensibilização;
- Poucas atividades de educação ambiental com abrangência regional;
- Reduzida participação dos componentes do sistema de participação nas atividades/ações de educação ambiental e sensibilização;
- Limitada integração do trabalho técnico socioambiental do Projeto Iguaçu com o conjunto de ações de educação ambiental coordenadas pelo INEA;
- Ausência de integração das intervenções previstas com a CEDAE. (idem, p.20)

O diagnóstico socioambiental previsto no Projeto Técnico Socioambiental (PTTS) tinha como objetivo “subsidiar e capacitar às organizações e movimentos sociais da Baixada Fluminense e dos bairros do Rio de Janeiro, bem como as comunidades beneficiadas para o exercício da participação e controle social sobre o projeto Iguaçu na perspectiva da sustentabilidade socioambiental” (INEA/SEA.PTTS Projeto Iguaçu, Rio de Janeiro: CAIXA, 2008, p.17).

O diagnóstico seria um material para contribuir no processo de participação e controle social e deveria ser realizado envolvendo a população e organizações sociais “na criação de referenciais comuns quanto aos problemas e conflitos socioambientais da região através da elaboração de diagnóstico participativo” (ibidem, p.22).

O relatório levanta questões que devem ser apresentadas nesta análise. Em função da contratação destes serviços ter sido feito na fase inicial das obras, como foi dito anteriormente, com a contratação do Trabalho Técnico Socioambiental dentro da planilha da empresa ou consórcio vencedor do certame. Ou seja, toda a parte de pesquisa de campo, levantamento de dados, relações com as estruturas governamentais como secretarias municipais, defesa civil e outros, se deu quando já estavam em andamento as obras e a população impactada pelas intervenções.

Assim, da mesma forma que houve uma urgência na elaboração de projetos de engenharia, o mesmo ocorreu com o trabalho técnico socioambiental.

“(…) o cronograma do Projeto Iguaçu se mostrou inadequado ao tipo de trabalho proposto para o sistema de participação. Assim como a formação dos comitês de acompanhamento, o diagnóstico deveria ter sido elaborado antes do cronograma de obras, a fim de retratar o antes para avaliar o depois do projeto”. (Relatório FASE Rio, 2013, p.23)

A crítica a essa forma de contratação é procedente uma vez que o trabalho técnico socioambiental deveria anteceder o início das intervenções. Assim como deveria ser feito um projeto para toda a região, com levantamentos mais detalhados e de forma participativa, mas a premência pelo início das intervenções não permitiu que assim fosse feito nesta primeira etapa. A elaboração do Plano Diretor do Iguaçu, com a participação de entidades do movimento popular e de organizações da sociedade civil, permitiu este “desvio participativo”. A espinha dorsal do projeto foi uma conquista de anos de luta dos movimentos sociais e de ampla discussão popular.

Como síntese dos principais aspectos positivos e limitadores da elaboração do diagnóstico apontados no relatório, destacamos:

- Pesquisa de campo com mais de 500 entrevistas em cerca de 80 localidades diretamente impactadas pelo projeto;
- Mobilização de estudantes de curso técnico em meio ambiente e de graduação na baixada fluminense para o trabalho de campo e sistematização de informações;
- Da mesma forma como limitadores, destacamos:
- O processo de elaboração de um diagnóstico já com o início das obras;
- Cronograma inadequado ao tipo de trabalho proposto;
- Dificuldade de acesso às informações nas instituições e secretarias de estado e municipais;

- Dificuldade de compatibilizar o envolvimento da população durante o processo de constituição dos comitês locais de acompanhamento.

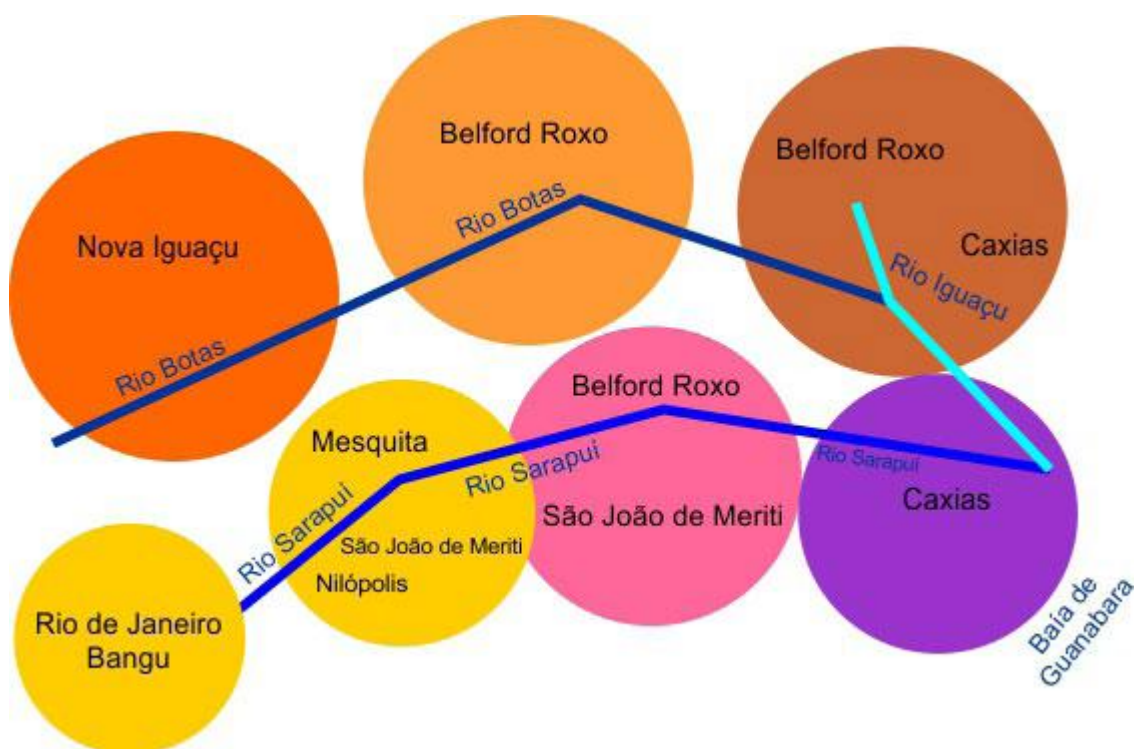
O Estatuto da Cidade como os conselhos setoriais, da Cidade, Orçamento Participativo, as Conferências de políticas públicas em suas deliberações tem como base comum a importância da participação da sociedade civil. Em função disto, a normatização do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC – determina que haja um sistema de participação e controle social no escopo do projeto. Este sistema foi incorporado ao trabalho técnico sócio ambiental desenvolvido pela FASE-RIO que em seu projeto apresentou os seguintes pressupostos e objetivos:

- Fortalecer o sentimento de pertencimento e a ampliação do cuidado com os bens e recursos públicos;
- Ampliar a cultura política dos moradores que vivem na região e daqueles beneficiados pelo projeto;
- Otimizar os recursos públicos;
- Colaborar para que os recursos públicos não sejam usados inapropriadamente;
- Possibilitar a tomada de decisão e execução das ações, deste e de outros projetos ou programas que interfiram no Projeto Iguaçu, de uma forma mais eficiente e realista;
- Reduzir as disfunções ou incongruências do sistema democrático representativo em relação aos seus representados;
- Acessar informações qualitativas regularmente, para que os participantes possam deliberar.

Inicialmente foram realizadas Audiências Públicas, em sua maioria, próximas aos locais das obras, onde era apresentado o projeto à população e representantes dos municípios e mesmo do Estado como diretoras de escolas, por exemplo. Estas audiências eram coordenadas pelo INEA e por educadores da FASE e não se limitava apenas a mostrar as obras, mas, também, o trabalho social e a importância da criação dos comitês locais de acompanhamento.

Desta forma, foi apresentada a proposta de criação de sete comitês seguindo as bacias dos três rios principais, conforme figura abaixo:

- I. Comitê Sarapuí – Bangu e Senador Camará (Rio de Janeiro)
- II. Comitê Sarapuí – Mesquita, São João de Meriti e Nilópolis
- III. Comitê Sarapuí – Belford Roxo e Duque de Caxias
- IV. Comitê Sarapuí – Duque de Caxias
- V. Comitê Botas – Nova Iguaçu
- VI. Comitê Botas – Belford Roxo
- VII. Comitê Iguaçu – Duque de Caxias e Belford Roxo



O processo de formação dos comitês se deu através de ampla divulgação nas áreas de intervenção com a convocação de reuniões utilizando-se carro de som, panfletos, rádios comunitária, organizações locais como escolas, igrejas. Seus membros foram escolhidos

através de eleição direta, independentemente de representar ou não alguma entidade. Após dois meses de reuniões, foram formados cinco comitês. Apesar da realização de novas reuniões, não foi possível criar os comitês Sarapuí – Duque de Caxias e Botas – Nova Iguaçu. A implantação dos comitês ocorreu simultaneamente com frentes de obras onde não havia a necessidade de reassentamento das famílias. “Percebe-se que, efetivamente, os comitês locais de acompanhamento que se constituíram e tiveram mais força foram os que correspondiam às obras existentes” (FASE Rio, 2013, p29)

As reuniões dos comitês se davam com a presença do INEA, da FASE e do consórcio Rios da Baixada, responsável pela execução das obras, onde eram discutidas as obras e seus problemas. A CEHAB, responsável pela construção das moradias e pelo processo de reassentamento das famílias não participava dos comitês, apesar de convidada. As ações de reassentamento através da compra assistida ou aluguel social, foram implementadas pelo INEA e não faziam parte do escopo dos serviços contratados à FASE.

“(…) a ausência de constituição de uma comissão específica, esse tema (reassentamento) acabou impactando a agenda dos comitês locais de acompanhamento. Os aspectos que se destacavam nas reuniões eram: demora na demolição das casas onde moravam famílias já reassentadas, atraso no aluguel social e na efetivação da compra assistida, problemas quanto ao cronograma e à definição das famílias a serem reassentadas nos conjuntos habitacionais e informações imprecisas dadas aos moradores quanto ao quantitativo de famílias a serem removidas na primeira fase do projeto.” (FASE Rio, 2013, p.29)

Os conjuntos habitacionais citados eram um em Mesquita, Roldão Gonçalves, com 144 unidades, concluído pelo próprio INEA e em Santa Cruz (RJ), um empreendimento da CAIXA, do Programa de Arrendamento Residencial (PAR), de 200 unidades, que foi adquirido pelo Estado.

Além das reuniões específicas sobre as obras, também se desenvolveu um processo de formação dos membros dos comitês e de organizações sociais, seminários e vários encontros visando à criação do Fórum Regional de Participação e controle Social do Projeto Iguaçu.

“As atividades de formação contaram com convidados externos, como professores e técnicos da SEA e da COPPE, assim como técnicos/as da FASE e pesquisadores do

Observatório das Metrôpoles, tanto para o conteúdo referente à participação e controle quanto para o debate acerca do saneamento ambiental” (idem, p30).

Foi realizado em 2009 um seminário regional e constituída a Comissão Executiva do Fórum Regional. A constituição deste fórum tinha por objetivo, além da discussão das intervenções do Projeto Iguaçu – seja nesta primeira etapa ou nas demais subsequentes, naquilo que se propõe objetivamente o projeto, como o controle de inundações e sua sustentabilidade – ampliar a discussão sobre as questões que impactam na bacia hidrográfica em especial o saneamento ambiental, fomentando a elaboração dos planos municipais e o plano regional de saneamento e de meio ambiente. Neste processo de participação, as discussões permitiram a incorporação aos projetos de proposta vindas da população, com destaque a construção de estação de bombeamento no dique do Pilar.

O relatório final produzido pela FASE, base desta avaliação neste trabalho, aponta alguns aspectos positivos e outros chamados limitadores. Dentre os apresentados destacamos como positivos:

- Instituição de um sistema de participação democrática com a criação dos comitês de acompanhamento, fórum regional e comissão executiva, realização de seminários, encontros municipais;
- Estruturação de arena de participação capaz de abordar as questões relativas ao Projeto Iguaçu de forma abrangente e sistêmica;
- Interlocução regular entre o INEA e os componentes do sistema de participação;
- Participação dos técnicos dos consórcios responsáveis tanto pelas obras quanto pelo gerenciamento, nas reuniões do sistema de participação do projeto.

Dentre os aspectos limitadores apontados, podemos destacar:

- Incorporação do trabalho socioambiental ao projeto três meses após o início das obras, portanto a etapa de elaboração do diagnóstico se deu com as obras já em andamento;

- Pouca presença das questões relativas ao Projeto Iguaçu nos demais espaços de participação institucionalizados nos municípios beneficiados pelo projeto (conselhos setoriais de desenvolvimento urbano, assistência social, educação, etc.);
- Obras previstas para a primeira etapa do projeto não se realizaram sem comunicação prévia aos beneficiários;
- Baixa participação de representantes do poder público municipal no Fórum Regional de Participação e Controle Social;
- Ausência da CEDAE no Fórum Regional de Participação e Controle Social;
- Ausência de um sistema de participação no processo de realocação das famílias.

Além destes acima, o Relatório apresenta outros não considerados nesta análise por sua baixa relevância, mas destacamos dois por discordância de seu conteúdo.

O primeiro que afirma que foi anunciado pelo INEA a atualização do Plano Diretor do Iguaçu de forma participativa nesta primeira etapa do projeto e isso não aconteceu. A atualização foi elaborada pela COPPETEC, incorporando as ações e discussões observadas nesta etapa do Projeto Iguaçu ao Plano. O Plano Diretor foi construído com a participação social e sua atualização se deu no campo da engenharia, com a introdução de novas tecnologias e levantamentos de campo.

A segunda discordância refere-se às análises acerca da não integração das defesas civis e secretarias de assistência social para enfrentar os casos de enchentes. O INEA implantou em 2007 um sistema de alerta na região com as estações pluviométricas na região serrana, medidores de nível dos rios em vários pontos, de forma integrada com as defesas civis municipais. Este sistema funciona 24 horas por dia e as informações sobre estágios de risco, são informadas instantaneamente, via SMS, aos cadastrados no sistema, de forma a antecipar ações de alerta ou retirada das famílias com antecedência. Este sistema está disponível na página inicial do INEA e é atualizado a cada 15 minutos (www.inea.rj.gov.br).

Conclui-se que vários objetivos do Projeto Iguaçu foram alcançados, dentre eles o processo de participação. Sua implantação permitiu que diversos agentes sociais da região pudessem se

rearticular nas questões ambientais e o surgimento de novas formas de manifestação para além do debate direto. As rádios comunitárias, blogs e redes sociais, começaram a surgir no cenário de mecanismos de participação.

“Uma nova trama de articulação social está sendo esboçada na Baixada Fluminense com vistas a se ampliar e se fortalecer. Por conta não só das próximas etapas do Projeto Iguaçu, mas também pelas obras relacionadas ao Programa de Despoluição da Baía de Guanabara e à elaboração do Plano de Saneamento Ambiental” (Relatório Final, 2013, p.34).

2.2.3. Alterações no Escopo das Intervenções

Os problemas provocados pelo atraso e não construção dos conjuntos habitacionais, além da questão de novas áreas para bota fora do material dragado, obrigou a sucessivas alterações do escopo dos serviços, sempre mantendo o princípio de concluir cada frente aberta para não comprometer a efetividade das obras. Esta questão já se mostrava como um entrave ao projeto quando, em 2009 ocorreu novo evento de fortes chuvas, provocando enchentes, rompimento de diques e alagamentos nas áreas onde as obras ainda não tinham sido executadas. Estes alagamentos, em especial nas áreas pulmão que eram habitadas, agravou a urgência por demanda de moradias e de novas intervenções nos corpos hídricos.

Esta situação de emergência provocou forte pressão social para um aporte de recursos e discussão das obras que deveriam ser executadas com urgência. Assim, utilizando os espaços de participação, foi possível montar uma proposta incluindo as frentes de obras que foram suspensas e de outras não previstas na primeira etapa. Esta proposta foi apresentada ao Governo Federal e aprovado um complemento na ordem de R\$ 86 milhões para obras em vinte e tres valões afluentes que tinham sido reprogramados para uma segunda etapa. Além disso, o INEA aportou mais recursos estaduais para aditivos da primeira etapa, reajustamentos, reassentamento e obras emergenciais.

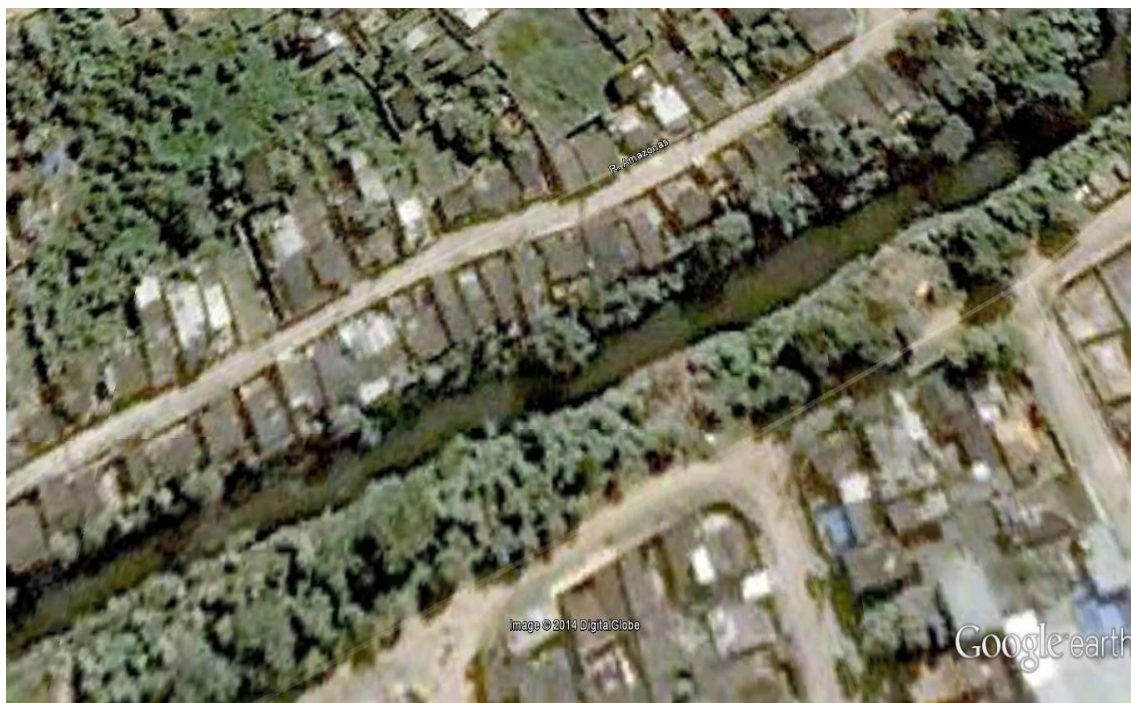
INTERVENÇÕES	UNIÃO	ESTADO	TOTAL
PAC 1 – 1ª Etapa	173.500.000	110.700.000	284.200.000
PAC 1 – 23 Valões	77.400.000	8.400.000	85.800.000
Obras Emergenciais		92.100.000	92.100.000
Reassentamento		62.800.000	62.800.000
TOTAL	250.900.000	274.000.000	524.900.000

Valores em Reais – Fonte: Relatório de Gerenciamento Consórcio Sondotécnica-Planave,2013.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por sua origem, tanto na elaboração quanto na sua execução, este projeto teve um viés de intervenção de engenharia ambiental e de participação social. Neste trabalho buscou-se resgatar os aspectos positivos e negativos do Projeto Iguçu, visando demonstrar como a Secretaria de Ambiente - INEA desenvolveu a primeira etapa buscando que esta intervenção fosse potencializadora de outras complementares desenvolvidas pelos municípios envolvidos e criando uma cultura de controle social em um projeto de longo prazo.

Vimos que a proposta de intervenção planejada em uma bacia hidrográfica dos rios Sarapuí, Botas e Iguçu, como alternativa às ações emergenciais e pontuais, sem continuidade, que caracterizaram as gestões governamentais na Baixada Fluminense por décadas. A primeira etapa do Projeto Iguçu teve suas obras realizadas seguindo o princípio de sua efetividade, ou seja, que cada frente aberta tivesse começo, meio e fim. Mostrou que é possível iniciar um processo de intervenção, não por voluntarismo, mas sabendo que às vezes é necessário “queimar etapas” como vimos na questão do planejamento do trabalho técnico socioambiental que deveria ter sido prévio às obras.



Antes: Rio Sarapuí – Mesquita / São João de Meriti – Bairro Vila Norma - Antes – Intensa ocupação das margens



Depois: Famílias reassentadas, rio dragado, via marginal e parque fluvial implantado

O principal objetivo do Projeto Iguaçu é a redução das enchentes e alagamentos e para que isso aconteça, sua sustentabilidade é essencial e esta não se reduz com a consolidação das obras. É necessário a sua manutenção com o compromisso dos municípios e do Estado na execução dos serviços públicos de limpeza, coleta de lixo e entulhos, drenagem, esgotamento sanitário, rotinas de manutenção das comportas e estações de bombeamento, além de prática cotidiana de educação ambiental. Também é importante uma mudança de paradigma com relação aos rios. Hoje os rios aparecem como um mal para a comunidade: cheira mal, trás doenças, transborda dando prejuízo, enfim é visto como vilão. Ninguém cuida bem do inimigo! As intervenções com a recuperação das margens e projetos paisagísticos, criação de áreas para lazer e contemplação, vias de acesso são instrumentos físicos que podem ajudar nesta mudança de paradigma. Mas é fundamental a participação da população na gestão

destes espaços e seu entorno, de modo que se apropriem dessas melhorias que contribuem na qualidade de vida.

A análise evidenciou que é possível criar espaços institucionais para a participação e controle social, mesmo em um governo de centro, em uma área como a Baixada Fluminense marcada historicamente pelo populismo, pobreza e com uma população constantemente usurpada em seus direitos de cidadania. A criação de uma prática de participação democrática deve ser fomentada para que se consolide e se amplie para outras áreas.

Também ficou demonstrada a necessidade de um planejamento estratégico em um projeto deste porte. Esta ausência fica claro no caso do reassentamento. O projeto teve o apoio do governo estadual, mas este não foi capaz de impedir em tempo hábil os problemas provocados na produção de unidades habitacionais.

Como pontos positivos desta primeira etapa podemos ressaltar a redução dos alagamentos em contextos de fortes chuvas nas áreas onde as obras se realizaram, o reassentamento de famílias antes ocupantes de áreas de risco desprovidas de infraestrutura, a melhoria na mobilidade urbana com a criação de vias marginais, a construção de parques fluviais ampliando a oferta de opções de esporte e lazer, capacitação do corpo técnico do INEA e a criação de uma prática de participação democrática com a implantação dos comitês locais de acompanhamento e do Fórum Regional de Participação e Controle do Projeto Iguaçu. Como aspectos negativos identificaram-se problemas como a falta de integração de outros órgãos do governo estadual, em especial a Companhia Estadual de Habitação - CEHAB, provocando uma elevação do custo da obra, da ausência da Companhia Estadual de Águas e Esgoto – CEDAE no Fórum Regional prejudicando o debate quanto ao saneamento ambiental na bacia hidrográfica, baixa ação dos municípios nas ações complementares e de conservação, dentre outros.

Por se tratar de um projeto com tempo de implantação de médio prazo, os atropelos causados pela urgência das intervenções *versus* prazos necessários, em especial no que se refere à participação social, podem ser superados nas etapas subsequentes como ficou demonstrado no PAC 23 valões e da incorporação de novas intervenções ao projeto.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BURGOS, Fernando. REINACH, Sofia. Matricialidade e intersetorialidade: Questões Conceituais. In: www.fpabramo.org.br. São Paulo, 2013.

BRASIL. FASE RIO. Relatório Avaliativo do Projeto Iguaçu – primeira fase. Rio de Janeiro, 2013.

BRASIL. Participação e Controle Social. Cadernos MCidades N 2. Brasília/DF. Ministério das Cidades, 2004.

BRASIL. Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10 de julho de 2001. Brasília, Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001. 273p.

MARTINEZ, Carlos Abenza. OLIVEIRA, Jorge Florêncio. JUNIOR, Orlando Alves dos Santos. Saneamento Básico na Baixada: Direito à Cidade, Direito à Vida. Rio de Janeiro: Editora FASE/Comitê Político de Saneamento da Baixada Fluminense. 1991.

OLIVEIRA. Etelvina Sant'Anna de. A Organização da Assistência Social como Campo de Política Pública: um olhar crítico sobre um passado recente. Dissertação de Mestrado. UFRJ/ESS. Rio de Janeiro, 2003.

POCHMANN, Marcio. Dilemas da Urbanidade. In: POCHMANN, Marcio. Reconquistar a cidade: o conhecimento como estratégia das mudanças. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2012.

SAULE JUNIOR, Nelson. Noções sobre o Direito à Cidade. In: www.fpabramo.org.br. São Paulo, 2013.

TADEU, Eduardo. Democracia participativa e participação popular. In: www.fpabramo.org.br São Paulo, 2013.

ⁱ A FASE é uma Organização não Governamental com tradição de trabalho junto ao movimento popular, e neste caso específico, com grande inserção nas questões relativas à organização popular, cultura e saneamento na Baixada Fluminense. Foi coparticipe da elaboração do Plano Diretor do Projeto Iguaçu, portanto tem uma memória histórica deste processo e seu relatório foi meu foco na avaliação em especial de participação e controle social.

ⁱⁱ Na Secretaria Estadual do Ambiente, Carlos Minc, ambientalista histórico, na Superintendência Estadual de Rios e Lagoas – SERLA, órgão gestor de recursos hídricos no estado, estávamos na presidência a engenheira Marilene Ramos, que participou da execução do Plano Diretor que me referi acima e eu como vice-presidente e diretor de obras que, em 1988 era assessor técnico pela FASE, junto as Federação de Associações de Moradores de São João de Meriti – ABM, quando foi criado o Comitê Político de Saneamento da Baixada Fluminense.

ⁱⁱⁱ “Direito à Cidade como usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social. A partir da compreensão da cidade como espaço coletivo culturalmente rico e diversificado, que pertence a todos os seus habitantes, o direito a cidade é compreendido como um direito coletivo dos habitantes das cidades, em especial os grupos vulneráveis e desfavorecidos, que lhes confere legitimidade de ação e organização, baseado em seus usos e costumes, com o objetivo de alcançar o pleno exercício do direito à livre autodeterminação e a um padrão de vida adequado. O direito a cidade tem interface com todos os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais, que já estão regulamentados nos tratados internacionais de direitos humanos”. (SAULE JUNIOR, 2013, p. 10)

^{iv} De acordo com o artigo 2º do **Decreto-Lei N. 8.847 - De 24 De Janeiro de 1946**, o DNOS teria por finalidade promover, orientar, superintender, estudar, projetar, executar, contratar, fiscalizar e instruir todos os empreendimentos ou assuntos relativos à construção, melhoramento, conservação, modificação e exploração de obras de saneamento e defesa contra inundações.

^vDisponível em <http://www.bvambientebf.uerj.br/arquivos/comissões/DNOS.htm>. Acessado em 26 de junho de 2014.

^{vi} Para melhor entendimento sobre o que são diques e áreas pulmão nesta região, de forma resumida sem entrar em detalhes técnicos de engenharia, pode-se dizer o dique é uma estrutura em terra destinada a conter as águas dos rios em seu leito quando ocorre uma cheia. Esta estrutura tem sistemas de comportas e áreas de armazenamento das águas de chuva no lado oposto ao rio. Quando ocorre uma forte chuva e o nível do rio atinge as comportas, estas se fecham impedindo a passagem de água para fora do leito natural. As águas de drenagem que correm para o rio ficam armazenadas nas áreas-pulmão, chamadas de “polder”. Após o nível de o rio baixar as comportas dão passagem para o rio das águas retidas.

^{vii} Comitê da Região Hidrográfica da Baía de Guanabara, Conselho Estadual das Cidades, Conselhos Municipais da Cidade e do Meio Ambiente.

^{viii} FASE Rio, apud ACSELRAD H. *O que é justiça ambiental*. Rio de Janeiro: Garamond Universitária, 2009.

