



Mônica de Souza Ponte

**O processo de participação social na
Baixada Fluminense: uma análise do
Projeto Iguaçu, sob o olhar do Serviço
Social**

Dissertação de Mestrado

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUC-Rio como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Serviço Social.

Orientador: Prof^a. Valéria Pereira Bastos

Rio de Janeiro
Julho de 2018



Monica de Souza Ponte

**O processo de participação social na
Baixada Fluminense: uma análise do
Projeto Iguaçu, sob o olhar do Serviço
Social**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social do Departamento de Serviço Social do Centro de Ciências Sociais da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo assinada.

Profª Valéria Pereira Bastos

Orientador

Departamento de Serviço Social – PUC-Rio

Profª Letícia de Luna Freire

UERJ

Profª Marcia Regina Botão Gomes

Departamento de Serviço Social – PUC-Rio

Profº Augusto Cesar Pinheiro da Silva

Vice-Decano Setorial de Pós-Graduação do
Centro de Ciências Sociais – PUC-Rio

Rio de Janeiro, 03 de julho de 2018.

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, do autor e do orientador.

Monica de Souza Ponte

Graduou-se em Serviço Social pela PUC-Rio (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro) em 1999. Especializou-se em Planejamento Urbano e Regional pela UFRJ (Universidade Federal do Rio de Janeiro) em 2006.

Ficha Catalográfica

Ponte, Mônica de Souza

O processo de participação social na Baixada Fluminense: uma análise do Projeto Iguaçu, sob o olhar do Serviço Social / Mônica de Souza Ponte; orientadora: Valéria Pereira Bastos. – 2018.

168 f.: il. color.; 30 cm

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Serviço Social, 2018.

Inclui bibliografia.

1. Serviço social – Teses. 2. Participação social. 3. Território. 4. Direito à cidade. 5. Questão social. I. Bastos, Valéria Pereira. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Serviço Social. III. Título.

CDD: 361

Dedico esta dissertação a minha família, em especial minha mãe,
Maria da Conceição, que sempre esteve ao meu lado
e me incentivou em cada etapa dos meus estudos,
com muita compreensão e carinho.

Agradecimentos

Agradeço a um Deus maior, presente na fé idealizada, em um conjunto de credos e práticas, que me fez superar dificuldades e acreditar neste dia. Aquele que colocou em meus percursos a militância social e política.

Ao CNPq e à PUC-Rio, pelos auxílios concedidos, sem os quais este trabalho não poderia ter sido realizado.

A Instituição FASE – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional – que compreende, valoriza e estimula a formação política e intelectual necessária para o desenvolvimento das ações institucionais, valorizando e apoiando movimentos sociais, lideranças e ativistas sociais que acreditam na transformação social e lutam por cidades mais justas e igualitárias.

Gostaria de agradecer companheiro profissional, incentivador e coordenador da Fase Rio, Aécio de Oliveira, pelos diversos estímulos, apoio, reflexões para a realização do mestrado, gratidão imensa. Assim como, Assistente Social, amiga, ex-colega de trabalho, Tatiana Dahmer que contribuiu nas reflexões iniciais na proposta de estudo, foi meu ponto inicial de entusiasmo.

À equipe da Fase Rio, Rachel Barros e Carol Rodrigues, e a equipe do setor de Serviço de Análise e Assessoria a Projetos – SAAP da Fase – nas pessoas de Cléia Ribeiro, Ana Cristina e Taciana Gouveia, que direta ou indiretamente garantiram as condições necessárias para que eu pudesse concluir esta dissertação.

Devo agradecer a professora Valéria Pereira Bastos, na qualidade de orientadora, que procurou me estimular intelectualmente.

Agradeço aos entrevistados dessa pesquisa, que pacientemente se dispuseram em contribuir com o meu estudo, pessoas que vivenciaram o Projeto Iguaçu com intensidade. Quero aqui destacar Rafael Andrade, Rogério Gomes, Ana Paula, Solange Bezerra.

Aos colegas de turma e linha de pesquisa Lorena, Mauricio e Wanda, pelo apoio e troca coletivo, via WhatsApp, conversas no trailer, na sala de aula e deslocamento público. Amizades adquirida nesses dois anos e três mês.

A minha psicóloga Tânia que pacientemente ouviu, trocou, entendeu e compreendeu cada fala, cada lágrima de todo este processo.

Um agradecimento especial a amiga e professora Elisabete Nascimento, pela ternura, atenção, apoio, orientação e escuta. Uma pessoa muito importante em todo este processo.

E por fim, ao meu companheiro, Anderson Silva e minha filha amada, Odara Flor, que vivenciaram todo o processo desde a seleção para o mestrado, até o momento da defesa, de forma especialmente paciente e compreensiva, que ao jeito deles, toleraram meu mal humor e perceberam minha ausência.

Resumo

Ponte, Mônica de Souza; Bastos, Valéria Pereira. **O processo de participação social na Baixada Fluminense: uma análise do Projeto Iguaçu, sob o olhar do Serviço Social.** Rio de Janeiro, 2018. 168 p. Dissertação de Mestrado – Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

A reivindicação e a construção de espaços públicos participativos se multiplicaram nos anos de 1990, por conta da abertura política e dos marcadores jurídicos, o que representou, em certa medida, a consolidação de anseios da sociedade civil na instituição de espaços de diálogo entre Estado e sociedade civil. Estes espaços expressaram a forma institucionalizada de uma nova cultura política de participação, no sentido de garantir a universalização dos direitos, assegurados pelo Estado. Contudo, o processo de participação social, conquistado e constituído no Brasil, é tomado como complexo e contraditório e foi permeado pelos riscos da despolíticação da ação, esvaziamento de conteúdo político, pela política clientelista, pela ofensiva neoliberal. Com vistas a aprofundar a problemática/ complexidade do fenômeno participação social na Baixada Fluminense. Sendo assim, esta dissertação busca analisar, sob a perspectiva do Serviço Social, o processo de Participação Social, no Projeto Iguaçu a partir das ações desenvolvidas no eixo de mobilização e organização comunitária. Utilizamos como base metodológica a pesquisa de cunho qualitativo, que por meio de entrevistas semiestruturadas abriu um canal de escuta que viabilizou uma maior compreensão das percepções dos sujeitos sociais a respeito dos avanços e limites no processo de participação social. Visto que a ideia proposta seria analisar se os canais de participação social construídos através do Projeto Iguaçu foram capazes de romper com a cultura da burocratização e se estes conseguiram garantir ou não diálogos entre governo e sociedade civil para incorporar estratégias e acordos necessários. Isto porque a hipótese proposta era que a participação social expôs tensões, disputas e conflitos acerca das estratégias, dos acordos e da burocratização, portanto sua efetivação contribuiu para alterar a cultura política na região, após a abertura política. Por fim acreditamos que, em um contexto nacional e local marcados por autoritarismo, esta pesquisa sobre os canais de participação e a luta pela participação social venha contribuir para ampliar a

análise daqueles interessados nas práticas democráticas desenvolvidas na Baixada Fluminense.

Palavras-chave

Participação Social; Território; Direito à Cidade; Questão Social.

Abstract

Ponte, Mônica de Souza; Bastos, Valéria Pereira (Advisor). **The process of social participation in the Baixada Fluminense: an analysis of the Iguaçú Project, under the watch of the Social Service.** Rio de Janeiro, 2018. 168 p. Dissertação de Mestrado – Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

The claim and the construction of participatory public spaces multiplied in the 1990s, due to political openness and legal markers, which represented, to a certain extent, the consolidation of civil society's desire to establish spaces for dialogue between the State and civil society. These spaces expressed the institutionalized form of a new political culture of participation, in the sense of guaranteeing the universalization of the rights, guaranteed by the State. However, the process of social participation, conquered and constituted in Brazil, is taken as complex and contradictory and was permeated by the risks of depoliticization of action, emptying of political content, by clientelistic politics, by the neoliberal offensive. With a view to deepening the problematic / complexity of the phenomenon social participation in the Baixada Fluminense. Thus, this dissertation seeks to analyze, from the perspective of Social Service, the process of Social Participation, in the Iguaçú Project based on the actions developed in the axis of mobilization and community organization. We used as a methodological basis qualitative research, which through semi-structured interviews opened a listening channel that enabled a greater understanding of the social subjects' perceptions regarding advances and limits in the process of social participation. Since the idea proposed would be to analyze if the channels of social participation built through the Iguaçú Project were able to break with the culture of bureaucratization and whether or not they succeeded in guaranteeing dialogues between government and civil society to incorporate necessary strategies and agreements. This is because the hypothesis proposed was that social participation exposed tensions, disputes and conflicts about strategies, agreements and bureaucratization, so their effectiveness contributed to change the political culture in the region after political opening. Finally, we believe that in a national and local context marked by authoritarianism, this research on the channels of participation and the struggle for social

participation will contribute to broaden the analysis of those interested in the democratic practices developed in the Baixada Fluminense.

Keywords

Social Participation; Territory; Right to the City; Social Issues.

Sumário

1. Introdução	20
2. O processo histórico de participação social no Brasil e suas implicações no contexto social	27
2.1. A participação popular no desenho da constituição de 1988	27
2.2. A participação social no âmbito da política urbana	40
2.3. O papel do Serviço Social em torno da política urbana	47
3. A luta por participação social dos movimentos populares urbanos na Baixada Fluminense	56
3.1. A trajetória dos movimentos populares e a frágil evolução dos serviços públicos urbanos	56
3.2. A prática da gestão pública no trato da política urbana	69
3.3. As implicações do processo de participação social na política urbana da Baixada Fluminense	77
4. Projeto Iguaçu e sua trajetória para construção da participação social na Baixada Fluminense	83
4.1. O Projeto Iguaçu e a construção dos canais de participação social	83
4.2. A participação social na perspectiva do Trabalho Técnico Social nas ações de mobilização e organização comunitária	98
4.3. Avanços e limites do processo de participação social sob o olhar do Serviço Social	119
5. Considerações finais	134

6. Referências bibliográficas	140
7. Anexos	147
7.1. Anexo 1 – Cartilha de participação popular, controle social e o Projeto Iguaçu	147
7.2. Anexo 2 – Folder Seminário Regional do Projeto Iguaçu	148
7.3. Anexo 3 – Folder Águas do Iguaçu: Desafios para a participação social e construção de um plano integrado de Saneamento Ambiental	149
7.4. Anexo 4 – Cartilha de Enchentes e ações preventivas. O que pode ser feito?	150
7.4.1. Cartilha O lixo e as enchentes	151
7.4.2. Folder o Lixo e as enchentes	152
7.4.3. Boletim Informativo do Projeto Iguaçu	153
7.4.4. Boletim Três anos de avanços	154
7.4.5. Boletim Investimentos em habitação	155
8. Apêndices	156
8.1. Apêndice 1 – Roteiros de entrevistas	156
8.2. Apêndice 2 – Termo de consentimento livre e esclarecido	167

Lista de figuras

Figura 1 - Audiência Pública realizada no Município de Mesquita em 06/11/2008	100
Figura 2 - Encontro municipal em Belford Roxo – Clube Heliópolis – 13/11/2008	101
Figura 3 - Representação gráfica da distribuição dos CLAs nas bacias dos rios Sarapuí, Botas e Iguaçu	105
Figura 4 - 1ª Oficina de capacitação – palestrantes Engº José Estelberto Porto Soares e profª Ana Lucia Nogueira de Paiva Britto, em 07/07/2009	109
Figura 5 - Panfleto de divulgação	111
Figura 6 - Reportagem do jornal o Globo – Seção – Baixada	117
Figura 7 - Informes via internet a respeito do Comitê Local de Acompanhamento das obras do Projeto Iguaçu	117
Figura 8 - Aspectos positivos e limitadores, apresentados no Trabalho Técnico Social no Projeto Iguaçu	122

Lista de tabelas

Tabela 1 - Comitês Locais de Acompanhamento por agrupamento de bairros	102
Tabela 2 - Composição do Fórum Regional de Participação e Controle Social do Projeto Iguaçu	112
Tabela 3 - Atividades desenvolvidas pelo Trabalho Técnico Social	116

Lista de mapas

Mapa 1 - Intervenções do Projeto Iguaçu por município	84
Mapa 2 - Localização dos comitês pela área de intervenções ao longo dos rios	104

Lista de abreviaturas e siglas

ABM - Amigos de Bairros de Meriti

CEBs - Comunidades Eclesiais de Base

CEDAE - Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro

CEF - Caixa Econômica Federal

CEHAB - Companhia Estadual de Habitação

CFESS - Conselho Federal de Serviço Social

CLAs - Comitês Locais de Acompanhamento

CMPU - Comissão Nacional de Política Urbana

CNDU - Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano ConCidades – Conselho das Cidades

COOPE - Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia

FAFERJ - Federação de Favelas do Rio de Janeiro

FAMERJ - Federação de Associação de Moradores do Estado do Rio de Janeiro

FASE - Federação de órgão para Assistência Social e Educacional

FECAM - Fundo Estadual de Conservação Ambiental

FNHIS - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

FNRU - Fórum Nacional pela Reforma Urbana

FNSA - Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental

GEROE - Grupo Executivo de Recuperação de Obra Emergencial

HIS - Habitação de Interesse Social

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IFRJ - Instituto Federal de Educação Ciências e Tecnologia do Rio de Janeiro

IN - Instrução Normativa

INEA - Instituto Estadual do Ambiente

IPPUR - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano
MAB - Movimento de Amigos de Bairro
Mcid - Ministério das Cidades
MUB - Movimento de União de Bairros
ONG - Organização Não-Governamental
PAC - Programa de Aceleração do Crescimento
PT - Partido dos Trabalhadores
PDT - Partido Democrático Trabalhista
PDBG - Programa de Despoluição da Baía de Guanabara
PLANHAB - Plano Nacional de Habitação
PLANSAB - Plano Nacional de Saneamento Básico
PMI - Projetos Multisetoriais Integrados
PMDB - Partido do movimento Democrático Brasileiro
PNDU - Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
PNSP - Política Nacional de Participação Social
PPI - Projetos Prioritários de Investimentos
PRO-MORADIA - Programa de Atendimento Habitacional
PROUB - Programa de Pós-graduação Em Urbanismo
PTTS - Projeto de Trabalho Técnico Social
PUC - Pontifícia Universidade Católica
SEA - Secretária Estadual do Ambiente
SEDUR - Secretaria de Desenvolvimento Urbano
SEIG - Secretaria Estadual de Integração Governamental
SENGE - Sindicato dos Engenheiros
SERLA - Superintendência Estadual de Rios e Lagoas
SINTSAMA - Sindicato dos Trabalhadores na Empresa de Saneamento Ambiental
SNHIS - Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SNPS - Sistema Nacional de Participação Social
TS -Trabalho Social
TTS - Trabalho Técnico Social
UERJ - Universidade Estadual do Rio de Janeiro
UFF - Universidade Federal Fluminense

UFRJ - Universidade Federal do Rio de Janeiro

USP - Universidade de São Paulo

Baixada da Guanabara

*Já ouviram falar de Magé, Belford Roxo, Caxias fora das páginas policiais?
E de Nova Iguaçu, Paracambi sem grupos de extermínio logo ali?
E São João de Meriti sem tantos roubos de carro por aqui?
E de Guapimirim, e de sua importância para mim?
Eu, vivo, moro, empreendo, leio, escrevo, sonho e falo aqui.
Abaixo do nível do mar e do céu do Guanabara.
Há muita água nos rios Botas, macaco, Inhomirim.
Navegava-se no Sarapui, Guandu e Iguaçu e Guaxindiba.
Hoje tudo assoreado, sem peixe e sem perspectiva.
E pensar que tanta a água foi matar a sede de gente da nobreza.
Sabe onde? Cidade Marvilhosa, tão orgulhosa de si,
Esculpida, a poderosa, com as riquezas e o suor das gentes daqui.
Em troca, recebemos um prêmio: Seus detritos, o Lixão de Gramacho
E o chorume sufocando o ventre da terra, contaminando a minha poesia, asfixia.
Me apaixonei por este corpo feminino citadino:
Empobrecidos, descendentes de escravizados
Empurrados do centro do Rio antigo, a pequena África,
Dos Arcos dos Teles, para Vilar dos Teles.
Suas terras exuberantes doadas em sesmarias
São como os corpos das fêmeas: índias tupinambá ou negras iorubás,
Amasiadas ou estupradas, aleitando mais e mais serviços ou escravaria.
Passagem da riqueza do ouro do Brasil. Passagem do gozo do feitor e do senhor.
E as 200 aldeias jacutingas? Já foram todas extintas.
Viva a sustentabilidade! Que ironia!
A rua enlaminada, sem metrô, poucos médicos, sem doutor
Mas tem muita criança, que só tem esperança
E praças pra brincar no formigueiro humano.
Terrenos alagadiços e repleto de paludismo entre o Mendanha e a serra do mar.
Há tantos Biomas, mas e o direito à cidade e ao IDH? Bla, bla, bla, bla, bla.
Há preconceito e violência, mas também relíquias da reserva florestal.
E o ouro negro da refinaria em Caxias, por certo, todos sabem,
em Ipanema foi parar.
Faltou falar do povo maravilhoso, laborioso, entre ruínas e pobreza, sua destreza
Não me deixa a poesia calar, eis o caminho de Bara,
o senhor das riquezas da alma
De minha amada, o corpo citadino de Meriti
É preciso reinventar a Pequena África aqui.*

Elisabete Nascimento

1 Introdução

A presente dissertação tem como objetivo analisar o processo de participação social que fora implementado nas ações desenvolvidas no Projeto Iguçu, por meio do trabalho social realizado junto aos Comitês Locais de Acompanhamento, com centralidade em Belford Roxo, município cortado pelos Rios Sarapuí, Botas e Iguçu.

A proposta de estudo teve como referência investigar os avanços e limites do processo de participação social, a partir das ações desenvolvidas no eixo de mobilização e organização comunitária vinculado ao Projeto Iguçu.

No entanto, para chegarmos ao ponto central do estudo, compreendemos que se fazia necessário abordar as questões voltadas para os programas de desenvolvimento urbano e os processos participativos, sendo assim, recuamos na história para apreender o processo de participação social no Brasil e suas implicações no contexto histórico.

No âmbito da política urbana, a participação é considerada um exercício recente, datado do início do século XXI, mas, mesmo assim, procuramos contextualizar os avanços e limites existentes na realidade da Baixada Fluminense.

A escolha pelo tema ocorreu quando ingressei no quadro funcional da Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional – FASE - Organização não Governamental - ONG – de defesa dos Direitos Humanos, de âmbito nacional e com atuação na Baixada Fluminense, desde os anos 1970.

A partir de então, as questões urbanas, as demandas sociais e as contradições relativas ao território passaram a fazer parte da minha ação profissional. Sobre o território, cabe dizer que possuo vínculo afetivo com a Baixada Fluminense, tendo em vista residir na região, observar as desigualdades socioterritoriais, ambientais e a subalternização da cidade em relação à cidade do Rio de Janeiro.

A opção por investigar este território é dada pela relevância da pesquisa sobre um tema com ausência de produção mais sistematizada, portanto, minha escolha não é aleatória. É sim carregada de significações. Aliada ao fato de quando procedemos à pesquisa bibliográfica sobre a temática, em bibliotecas *online* das

universidades, Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, Universidade Estadual do Rio de Janeiro - UERJ, Universidade Federal Fluminense - UFF, Universidade de São Paulo – USP e Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro - PUC, constatamos que, na área do Serviço Social, ainda é incipiente a produção teórica referente à questão socioambiental e urbana, principalmente, se vincularmos as ações desenvolvidas pelo Trabalho Técnico Social-TTS no âmbito do Programa de Aceleração de Crescimento-PAC¹, na região da Baixada Fluminense.

A trajetória acadêmica, o acúmulo profissional e a experiência no Projeto Iguaçu, como assistente social, consolidaram o desejo de produzir a dissertação, além de ter como fator de motivação o fato do projeto ser de grande impacto urbano e ambiental na região da Baixada Fluminense, e, portanto, ter nos colocado diante de cenários e desafios para entender os sentidos da participação e da democracia em um território marcado por ações clientelistas, as quais acabam fortalecendo mecanismos de negação dos direitos e se constituindo em um enorme obstáculo para processos de democratização e participação social.

O estudo envolve uma perspectiva interseccional, compreendida como as interações e interseções entre as diferentes categorias de análise. Optou-se, no entanto, em problematizar as questões da participação a partir do recorte de quatro categorias conceituais para a análise do problema, comprovação da hipótese e interpretação dos dados e das entrevistas. Ainda que outras sejam operacionalizadas no escopo das produções teóricas, no sentido de alicerçar nossa análise, trabalharemos com foco nas seguintes categorias: *Participação Social*, que - segundo as formulações de Maria da Glória Gohn (2001), - está associada às lutas da sociedade pelo processo de democratização do país em busca dos direitos sociais, em processos que visam transformar a sociedade. Por se tratar de uma categoria considerada chave para interpretarmos a complexidade que envolve o tema, faremos ponderações sobre a multiplicidade de enfoques sobre a categoria Participação Social, pois compreendemos que são dimensões da participação Social presentes no processo.

¹ É um plano do governo federal que visa estimular o crescimento da economia brasileira, através do investimento em obras de infraestrutura (portos, rodovias, aeroportos, redes de esgoto, geração de energia, hidrovias, ferrovias, etc.).

Utilizaremos as contribuições de Milton Santos (2008), para quem o *território* é vivo e deve ser compreendido a partir do seu uso, o que inclui ação humana, social e política. Ampliaremos a reflexão sobre a referida categoria conceitual com os desdobramentos de Dirce Koga (2011), para quem o território é dinâmico e expressa processos de exclusão e inclusão social. É nesse território vivido que se materializa a forma de fazer valer as diferenças sociais e ambientais, expressões concretas das realidades vividas, um espaço que representa, inclusive, as contradições sociais e expressões da *Questão Social*, categoria conceitual que, de acordo com Marilda Yamamoto (1992), continua a manter os traços da sua origem e deve ser apreendida como o conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista.

Para ampliarmos as reflexões sobre a Baixada Fluminense, utilizaremos a categoria de *Direito à Cidade* a partir das compreensões de David Harvey (2014) e Henri Lefebvre (1999), cujas teorias se complementam e se interseccionam no sentido da concepção ampla pelo acesso igualitário aos serviços públicos com equidade de uso. Portanto, o direito à cidade não deve estar subordinado ao mercado, a partir de uma lógica marginalizada. Entendemos que tais referenciais teóricos são fundamentais para analisarmos os avanços e limites da participação social evidenciados no processo de construção dos canais de participação, por meio do eixo de mobilização e organização comunitária, previsto no PTTS - Projeto do trabalho Técnico Social, efetivado através do Projeto Iguçu.

Para referenciar o *locus* da pesquisa, ou seja, a região da Baixada Fluminense, local onde se concentrou maior parte das intervenções de infraestrutura urbana do Projeto Iguçu, vamos trabalhar pela ótica do entendimento conceitual de território em função de ser caracterizado pela idiosincrasia da segregação, na qual materializam-se expressões das desigualdades e fenômenos de afastamento, por vezes, evidenciados pelo processo excludente decorrente da industrialização na cidade do Rio de Janeiro.

Mas, dentro deste território, cabe fazer um recorte do Município de Belford Roxo, local onde ocorreu o maior volume de intervenções e obras, as quais dão ensejo a uma maior participação. Como decorrência, concretizou-se uma participação social mais intensa, motivo pelo qual optamos em analisar este cenário específico dentro do território da Baixada. Os limites geográficos devem ser relativizados, uma vez que os próprios rios, que limitam os municípios, encontram-se e formam uma área comum a dois municípios, por exemplo, Belford Roxo e

Duque de Caxias, onde os rios Botas, Iguaçu e Sarapuí cortam as cidades. Assim sendo, não há fronteiras rígidas, nem mesmo no que diz respeito à participação em face a estes aspectos.

Analisar os avanços e os limites, sob o olhar do Serviço Social, diante da construção dos canais de participação social, viabilizados pela equipe técnico social, nos permitiu construir as seguintes proposições como problemas: (i) os canais de participação dentro do Projeto Iguaçu foram capazes de romper com a cultura da burocratização dos espaços de participação? (ii) os canais de participação garantiram ou não diálogos entre governo e sociedade civil para incorporar estratégias e acordos necessários?

É hipótese desta investigação que os canais de participação evidenciaram uma série de tensões e contradições em torno das estratégias, dos acordos e da burocratização dos processos, revelando-se um espaço da reivindicação pela garantia de direitos, de direito à cidade, mas também de disputa e de formação de quadros, além de dar ensejo à participação social, no sentido de contribuir para alterar a cultura política da região em face às novas demandas decorrentes do ordenamento jurídico brasileiro, a partir da constituição cidadã, do Estatuto das Cidades e da criação do Ministério das Cidades e suas diretrizes.

Cabe ressaltar que a experiência vivenciada pelos brasileiros na abertura de espaços de participação e de diálogo entre sociedade e poder público - seja no âmbito local (bairros), municipal, regional (Baixada Fluminense), estadual e nacional - não garante, por si só, a democratização e os processos coletivos de intervenção sobre os projetos.

Quanto à metodologia, com a intenção de desvelar a complexidade que envolve as questões que se constituem como objeto de investigação, optamos por trabalhar com a metodologia qualitativa por acreditar que esta possibilitaria a compreensão dos sujeitos sociais, seu agir e suas percepções “dentro do marco de referências delas mesmas” (Taylor & Bogdan, 1996, p. 20). Objetivando reforçar nossa posição teórico-metodológica, encontramos sustentação na fala de Minayo (2006), pois a teórica afirma que a pesquisa na área das Ciências Sociais “(...) lida com seres humanos que, por razões culturais, de classe, de idade, de religião ou por qualquer outro motivo, tem um substrato comum de identidade com o investigador, tornando-os solidariamente imbricados e comprometidos” (Minayo, 2006, p. 41).

Destacamos, ainda, que a realização de uma pesquisa de cunho qualitativo nos permitiu ampliar o alvo de escuta e análise dos conteúdos, pois abriu o caminho para ouvirmos a instituição executora do trabalho social, nos permitiu conhecer a posição dos agentes públicos responsáveis pelo projeto a respeito dos avanços e limites no processo de mobilização e organização promovidos, também saber - por meio dos representantes do Comitê Local de Acompanhamento - CLA - se os canais de participação foram capazes de romper com a cultura da burocratização dos espaços de diálogos entre o poder público e a sociedade civil e, com isto, nos possibilitar compreender quais foram os avanços e limites efetivados no projeto realizado, além de responder aos problemas propostos comprovando-se ou não a hipótese.

Outro procedimento adotado foi a pesquisa de cunho documental, no sentido da análise dos documentos referentes à temática, assim como do acompanhamento da tramitação de legislação a respeito da Política Pública Urbana, entre outras correlatas que têm relação direta com avanços e retrocessos no que diz respeito à nossa temática.

Para sistematizar, analisar e construir nosso aporte acadêmico sobre a vivência profissional, seus avanços e os limites, partimos com a referência de um olhar dialético, que nos permitiu construir análises reflexivas a respeito do fenômeno a ser investigado. Isto porque a pesquisa social não se restringe ao método ou técnicas, mas “inclui simultaneamente a teoria da abordagem (o método), os instrumentos de operacionalização do conhecimento (as técnicas) e a vivência do pesquisador (sua experiência, sua capacidade pessoal e sua sensibilidade)” (Minayo, 2008, p. 14).

Para a realização da escuta dos sujeitos da pesquisa, optamos pela realização de entrevista semiestruturada, tendo em vista ser uma técnica privilegiada de coleta de informações e de representação da realidade pelos sujeitos que nela intervêm diretamente. Acreditamos na possibilidade de abrir um canal de escuta com todos os sujeitos envolvidos no Projeto de Trabalho Técnico Social e, com isto, possibilitar a construção de nossas análises. Conforme apontam Tobar & Yalour (2001), quando falam a respeito de entrevistas semiestruturadas:

São baseadas no uso de guia de entrevistas, que consta de uma lista de perguntas ou temas que necessitam ser abordados durante as mesmas. A ordem exata e a redação das perguntas podem variar para cada entrevistado. O pesquisador pode encontrar e

seguir pistas e novos temas, que surgem no curso da entrevista, mas o guia é um conjunto de instruções claras relativas às principais perguntas a serem feitas ou temas a serem explorados. [...] O propósito de uma entrevista foi focalizado ou em profundidade é adquirir um entendimento mais completo e detalhado possível do tema abordado. [...] o guia de entrevistas ajuda a mostrar que o pesquisador tem clareza sobre seus objetivos, mas é também suficientemente flexível para permitir liberdade ao pesquisador e ao informante para encontrar e/ou seguir novas pistas (Tobar & Yalour, 2001, p. 101).

Para estruturar o universo da pesquisa, foram entrevistados dois (02) técnicos sociais envolvidos na execução do Projeto de Trabalho Técnico Social - PTTS, porque eles realizavam as ações diretamente junto à população-alvo do projeto, e os profissionais envolvidos estavam ligados às instituições; dois (2) técnicos da FASE, ONG responsável pela execução; dois (2) técnicos do Instituto Estadual do Ambiente – INEA, por serem responsáveis pela coordenação do projeto; um (1) engenheiro coordenador da intervenção; uma (1) assistente social do Projeto de Trabalho Técnico Social - PTTS; um (01) representante da Gerência de Desenvolvimento Urbano e Engenharia da Caixa Econômica Federal – GIDUR-CEF, por ser o responsável pelo acompanhamento e avaliação do PTTS; assim como quatro (04) representantes dos Comitês Locais de Acompanhamentos: Comitê Botas Belford Roxo, Comitê Sarapuí Belford Roxo, Comitê Iguaçu, Duque de Caxias e Belford Roxo, e um membro do fórum regional do projeto Iguaçu, por ser a instância representativa e permanente do projeto.

A nossa escolha foi atrelada ao fato de acreditarmos que, para darmos conta dos objetivos propostos, deveríamos ouvir pessoas envolvidas no processo de gestão e execução do Trabalho Social, assim como os representantes dos comitês, o que possibilitará que sejam identificados os elementos cotidianos que expressaram as dificuldades, expectativas, inseguranças, indagações. Tal procedimento permitirá ver os elementos geral e singulares, entendendo, portanto, as situações cotidianas dentro do conjunto de determinações que influenciaram no processo de participação.

Enfatizaremos que foi garantido aos participantes da pesquisa o direito de escolha de participação, assim como sobre o sigilo das informações e identidades. Para a sua efetivação, foi fornecido um Termo de Livre Consentimento, que segue, em anexo, dando-lhe o direito de livre expressão e adesão. Por fim, para analisarmos os dados levantados na investigação, apoiaremos-nos na orientação teórico-metodológica desenvolvida no corpo deste projeto, objetivando sistematizar os

dados coletados e analisados para construir elementos que nos apontem os limites e avanços do processo de participação social no Projeto Iguaçu.

Neste sentido, a dissertação está dividida em cinco capítulos, incluindo a introdução e as considerações finais como elementos constitutivos. Assim, no capítulo 2, será feito um resgate dos processos históricos relativos à participação social no Brasil, como se dá a cultura de organização e a compreensão do indivíduo como sujeito político, e, em seguida, como a participação social é motivada pela abertura de novos canais, em especial, no âmbito da política urbana, e como a dinâmica urbana leva profissionais do Serviço Social a atuarem na política urbana.

No capítulo 3, apresentaremos uma reflexão sobre a luta por participação e a trajetória dos movimentos populares na Baixada Fluminense e as implicações do processo de participação social em um território marcado pelo descaso e a frágil evolução dos serviços urbanos.

No capítulo 4, abordaremos o Projeto Iguaçu e seu Projeto de Trabalho Técnico Social, analisando os canais de participação social, seus avanços e limites desenvolvidos no eixo de mobilização e organização comunitária, por meio da experiência do Comitê Local de Acompanhamento, sob o olhar do Serviço Social. E, finalizando, teceremos considerações diante dos dados analisados, no sentido de contribuir para a construção de um escopo teórico em face à incipiente produção acadêmica na área do Serviço Social, referente à questão urbana e socioambiental, vinculadas às ações desenvolvidas pelo trabalho Técnico Social no âmbito do Programa de Aceleração de Crescimento - PAC.

2

O processo histórico de participação social no Brasil e suas implicações no contexto social

2.1.

A participação popular no desenho da constituição de 1988

A formação social e histórica do Brasil apresenta particularidades de um país periférico², cujo desenvolvimento vem ocorrendo de forma tardia com registro de ingresso ao sistema de acumulação capitalista, como país urbano-industrial, apenas a partir do século XX e com profundas marcas de desigualdades no seu ordenamento social.

No Brasil, o crescimento das cidades, as modificações nos padrões de consumo e a necessidade de novos serviços públicos, além de afetarem as camadas mais pobres em seu modo de vida, provocaram a emergência de uma nova cultura de organização. Busca-se uma tomada de consciência da ideia de igualdade, o que permite compreender o indivíduo como sujeito. A base dos movimentos sociais³ passa a ser heterogênea nos setores populares com centralidade na transformação social. Segundo Durhan (1984), os movimentos sociais articulam-se em diferentes níveis e com amplitude diversa, em função de uma ou várias reivindicações coletivas, a partir da percepção de carências comuns ao nível das relações sociais em seu conjunto.

Os indivíduos diversos tornam-se iguais na medida em que sofrem a mesma carência, suprimindo-se as diferenças, suas heterogeneidades, a partir de uma ação de mútuo reconhecimento na esfera pública, aqui compreendida, inicialmente, em

² Segundo Samuel Pinheiro Guimarães, embaixador, diretor do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais da Fundação Alexandre de Gusmão do Itamaraty, o Brasil situa-se em uma categoria especial quando se examina o conjunto de países que constituem a periferia do sistema político e econômico capitalista mundial. Defronta-se com um cenário internacional, resultado de um longo processo histórico, organizado em torno do que são conceituadas como "estruturas hegemônicas de Poder". (GUIMARÃES, 1998, p. 1).

³ Ação coletiva de um grupo organizado que objetiva alcançar mudanças sociais por meio do embate político, conforme anseios, valores e ideologias que constroem uma identidade para a luta e defesa de seus interesses. Segundo Melucci (2001), os movimentos sociais são a expressão dos conflitos, que são levados para além do sistema de relações sociais a que a ação se destina.

uma visão habermasiana, como espaço comum, no qual sujeitos são capazes de opinar, se manifestar, por meio de um interesse comum, no entanto compreendemos que a esfera pública deve ser refletida também a partir da lente de uma sociedade estratificada e multicultural, como abordado por Fraser (1997), que critica a visão limitada da esfera pública habermasiana, a qual se restringe à categoria da burguesia. Para Fraser (1997), a esfera pública não se reduz a binômios, pois nela existem múltiplos grupos, questões e recortes sociais.

Ao longo das décadas, a sociedade civil⁴ vai se tornando mais complexa e diferenciada, o que irá demandar pautas antes nunca colocadas. São criados novos espaços de solidariedade social, de identidades e ações coletivas, assim como surgem conflitos para a esfera pública, na relação entre o Estado e a população, e as reivindicações são direcionadas às políticas sociais do Estado. É a passagem do reconhecimento da carência, da precariedade, para a formulação da reivindicação, intercedida pela afirmação de um direito. O processo de construção, de afirmação e de reconhecimento de direitos se constitui de uma etapa de aprendizagem social, de construção de novos tipos de relações. É na esfera pública que os conflitos ganham visibilidade, estruturam uma linguagem pela qual as demandas coletivas são problematizadas e se tornam exigências. Para Paoli & Telles (2000), foi no espaço público por onde circularam as diversas reivindicações, na difusão de uma consciência do direito a ter direitos.

A participação da sociedade em espaços públicos de interlocução com o Estado representa a configuração de um tecido social que foi se constituindo ao longo da história política brasileira, em diversos exemplos de manifestações populares, seja por suas insatisfações ou pela luta por seus direitos, desenvolvendo repertórios ao longo do tempo, por meio de uma diversidade de estratégias de protestos.

No entanto, com o advento da ditadura militar, o Brasil passa a viver um cotidiano de violência que impede todo e qualquer tipo de mobilização política da sociedade. Os canais formais de manifestação e diálogos foram fechados, ficando os movimentos populares organizados pela sociedade à deriva e sem alternativas

⁴Aqui nossa reflexão é a partir do aporte gramsciano, a sociedade civil como uma arena privilegiada da luta de classe, uma esfera do ser social na qual se dá uma intensa luta pela hegemonia em defesa de uma sociedade igualitária. Neste período histórico, são espaços compostos por lideranças de partidos políticos, sindicatos, representantes da igreja católica progressista, estudantes e professores militantes.

consideradas lícitas para a canalização de suas insatisfações e demandas ao Estado, período marcado por uma forte repressão política, marcada por prisões, interrogatórios, torturas e censura.

A repressão, neste período, foi justificada pela necessidade de se manter a estabilidade política e a segurança do país, frente aos que foram considerados suspeitos de oposição ao regime: comunistas e simpatizantes. Assim, há uma enorme desmobilização da sociedade civil, ocorrendo perseguição, exílio e morte de pessoas que tinham participação política. Os movimentos sociais passam a se reunir e a agir clandestinamente. Mesmo assim, eram vigiados e controlados pelos órgãos de repressão.

Foi um verdadeiro Estado de exceção⁵, um estado sem limitações constitucionais, com suspensão de direitos políticos, consolidados por meio de Atos Institucionais. Foi mais de uma década de luta dos movimentos populares contra o período autoritário. Movimentos sociais, organizações dos trabalhadores, organizações partidárias do campo democrático buscaram meios tanto para pôr fim ao regime discricionário, imposto pelos militares, quanto para constituir esferas de participação nas quais as organizações da sociedade, sobretudo aqueles grupos de interesses menos favorecidos, política e economicamente, pudessem dialogar com o Estado e assegurar a implementação de políticas públicas que atendessem a seus interesses.

É nesta perspectiva que se entende que movimentos sociais, ao tomarem consciência coletiva dos seus direitos sociais e políticos, alargaram os espaços democráticos para revisão e redefinição da cidadania no Brasil, deste modo, abrindo-se espaços para a conquista da cidadania plena para todos os membros da comunidade. O terreno da intervenção do poder público, através das políticas sociais, desponta como um espaço legitimado pelos movimentos sociais para a prática política na conquista desses direitos, pois, se por um lado, as políticas sociais do Estado despertam os atores dos movimentos sociais para o atendimento de suas

⁵ Segundo Agamben (2004), Estado de Exceção são medidas excepcionais encontram-se na situação paradoxal de medidas jurídicas que não podem ser compreendidas no plano do direito, e o estado de exceção apresenta-se como a forma legal daquilo que não pode ter forma legal". Giorgio Agamben, no livro "Estado de exceção". [Tradução de Iraci D. Poleti]. São Paulo: Boitempo, 2004. <https://www.revistaprosaveroarte.com/giorgio-agamben-o-conceito-de-estado-de-excecao>.

necessidades, por outro, a consciência política que desenvolvem no interior desses movimentos cria e recria o saber da cidadania em face de seus direitos sociais e políticos.

O processo de construção, de afirmação e de reconhecimento de direitos, portanto, se constitui como uma etapa de aprendizagem social, de construção de novos tipos de relações, conforme destaca Dagnino (1994) ao afirmar que a luta por cidadania, como estratégia, significa enfatizar o seu caráter de construção histórica. A partir da década de 80, emerge a noção de uma nova cidadania no Brasil, destacando-se seu caráter de estratégia política, na qual se expressam interesses, desejos e aspirações. Na organização dos movimentos sociais, a luta por direitos é tanto pela igualdade como o direito à diferença.

A base fundamental para emergência de uma nova noção de cidadania, no Brasil, ocorre tardiamente, uma vez que o direito à diferença como um novo estatuto teórico e político assumiu a questão da democracia a partir da década de 1980. A nova Cidadania organiza uma estratégia de construção democrática, de transformação social e incorpora as subjetividades da sociedade contemporânea, que é complexa, heterogênea e diferenciada, assim destaca Dagnino (1994).

Com o fim do regime autoritário e restabelecido o estado democrático de direito em nosso país, parte considerável da experiência de mobilização da sociedade brasileira acabou, de alguma forma, impactando o sistema político e o ordenamento jurídico. A Constituição de 1988 inaugurou o princípio de participação da sociedade civil. As principais ações envolvidas, nesse processo, compartilharam um projeto democratizante e participativo, construído ao redor da expansão da cidadania e do aprofundamento da democracia.

Com a promulgação da Constituição fica evidente que as lutas e reivindicações dos movimentos sociais transformaram em determinações legais oportunizando a criação de novos espaços institucionalizados para a mudança da cultura política do país, com novos valores democráticos que proporcionassem maior transparência e controle social⁶ na atuação do estado, no tocante às políticas sociais. A expressão mais vigorosa disto, conforme já mencionamos, é a Carta Magna promulgada em 1988. Nela temos diversos mecanismos que transcendem a democracia representativa, por meio de plebiscitos, referendos, conselhos setoriais,

⁶ Entendemos como controle social o mecanismo por meio do qual a sociedade exerce ativamente o seu direito de participação e controle sobre as ações do Estado nas políticas públicas.

elaboração de projeto de lei de iniciativa popular, audiências públicas, entre outros dispositivos que proporcionam à sociedade civil um engajamento nas questões políticas. Nesse modelo, as organizações da sociedade civil tornam-se interlocutoras políticas legítimas e influentes, pois adquiriram maior visibilidade, sobretudo no processo de democratização.

Segundo Avritzer (1993), de certa forma, a democracia participativa só poderá ser realizada quando os cidadãos abandonarem os anseios e demandas individualizadas e passarem a ter maior senso de coletividade, conforme acena Raichelis (2006):

É importante observar que foram as lutas sociais que transformaram a questão social em uma questão de política pública, transitando do domínio privado das relações entre capital e trabalho para a esfera pública, exigindo a intervenção do Estado no reconhecimento de novos sujeitos como portadores de direitos e deveres, e na viabilização do acesso a bens e serviços públicos pelas políticas sociais (Raichelis, 2006, p.15).

A incorporação da democracia participativa nas práticas das agências públicas e nas relações destas com organizações e agentes sociais da sociedade brasileira continua a exigir o empenho constante de todos os envolvidos que desejam exercê-la substantivamente. A democracia participativa, como qualquer processo democrático, traz em si, como elemento constitutivo basilar, a disputa e o estabelecimento de interesses, que são marcados por um dinamismo e procedimentos permeados por tentativas e erros, sujeitos ao constante aprimoramento, por consensos e dissensos.

A prática democrática participativa se desenvolve a partir de interesses e objetivos de grupos sociais que se concretizam em determinados contextos sociopolíticos, econômicos e culturais. Ou seja, para efetivá-la deve-se contar com sujeitos ou grupos sociais portadores de interesses comuns ou antagônicos aos interesses de outros grupos ou do próprio poder público que executa ou executará uma determinada ação (projetos ou programas), a partir de propósitos que podem incidir no sistema político através do ordenamento jurídico, no monitoramento da execução de políticas públicas, na elaboração ou alterações de políticas públicas, etc.

Para Telles (1994), é nos espaços públicos que as diferenças podem se expressar e se representar em uma negociação possível; espaços nos quais valores e argumentos se articulam e opiniões se formam. A dimensão ética da vida social

pode se constituir em uma moralidade pública, através da convivência democrática com as diferenças e os conflitos que elas carregam e que exigem de cada um o discernimento entre o correto e o incorreto. Organiza-se uma estratégia de construção democrática e de transformação social, com a emergência de novo tipo de direitos, sujeitos sociais e a ampliação do espaço da política, constituindo-se, assim, o reconhecimento do caráter intrínseco e constitutivo da transformação cultural para a construção da cultura democrática, tomada como expressão do espírito solidário.

No caso do Brasil, parece que estamos sempre diante de uma cidadania incompleta, como reflexo de um sistema de desigualdades, de autoritarismo social⁷, que se constitui em um dos impasses para que se possa falar, realmente, em cidadania para todos, na medida em que ele favorece certo “determinismo” social, estabelecendo a permanência de desigualdades, que não são somente econômicas.

Nos anos 90, os movimentos sociais são caracterizados por meio de novas pautas para o espaço público, “locais onde as diferenças se publicizam e se confrontam politicamente” (Leite, 2002, p. 116), por meio de formas discursivas de comunicação pública, um espaço de disputa de poder. É um aprendizado social e novas formas de sociabilidade, momento no qual a cultura política passa por novas práticas e ações. É a dimensão da construção de uma cultura democrática, na qual os direitos estão sendo redefinidos e as diferenças passam a ser elementos de igualdade. Como estratégia política, buscam-se a radicalidade e o alargamento da cidadania, fator afirmado por Dagnino (2005) quando alega que:

O processo de construção da cidadania como afirmação e reconhecimento de direitos foi visto como um processo de transformação de práticas enraizadas na sociedade como um todo. Essa estratégia política implica uma reforma moral e intelectual: um processo de aprendizagem social, de construção de novos tipos de relações. Isso implica, por um lado, obviamente, a constituição dos cidadãos como sujeitos sociais ativos. Mas, por outro lado, para a sociedade como um todo, requer aprender a viver em diferentes termos com estes cidadãos emergentes que se recusam a permanecer nos lugares que foram socialmente e culturalmente definidos para eles. Finalmente, um elemento adicional nesta redefinição transcende uma referência central no conceito liberal da cidadania: a alegação de acesso, inclusão, participação, pertencimento, a um já determinado sistema político. (Dagnino, 2005, p. 14).

⁷ Enraizado na cultura brasileira, entende-se que o autoritarismo social é uma sociedade na qual a desigualdade econômica, a miséria e a fome são os aspectos mais visíveis de um ordenamento social presidido pela organização hierárquica e desigual do conjunto das relações sociais, baseado predominantemente em critérios de classe, raça e gênero. (DAGNINO, 1994, p. 104).

Neste cenário, os movimentos sociais apresentam um ideário civilizatório, colocam como horizonte a construção de uma sociedade democrática, mais igualitária e que respeita as diferenças. Lutam pelo reconhecimento da diversidade cultural; ressignificam as características da identidade e fomentam a materialização de um opositor, neste caso, o Estado, para organizar, mobilizar e conscientizar a sociedade Touraine (1973). De acordo com Gohn (2010), os novos movimentos sociais darão novos sentidos para igualdade, fraternidade e liberdade. A justiça social, a solidariedade e autonomia são princípios iniciais e redefinem também a esfera pública.

Podemos afirmar que as décadas de 80 e 90 foram fundamentais para que novas formas de organização e ações coletivas pudessem ser repensadas. Deu-se um processo de amadurecimento para o surgimento de novos tipos de movimentos, novas demandas, novas identidades, novos repertórios. Movimentos identitários, reivindicatórios de direitos culturais lutam pelas diferenças, sejam elas étnicas, culturais, religiosas, de nacionalidades etc. Nascem movimentos que ultrapassam fronteiras, são transnacionais. Mas também emergem movimentos com demandas antigas - como a terra, saneamento, entre outros.

Criaram-se várias novidades no campo da organização popular, tais como a atuação em redes e maior consciência para a questão ambiental, ao demandar projetos que possam ter viabilidade econômica sem destruir o meio ambiente. O contexto brasileiro é marcado por uma política cultural, “entendida como o processo pelo qual a cultura se torna fato político”, conforme Alvarez, Dagnino e Escobar (2000), que é posta em ação quando os movimentos sociais intervêm em debates políticos, dando-lhes significados ou desafiando práticas políticas estabelecidas. Para Alvarez et al. (2000):

As políticas culturais dos movimentos sociais tendem amiúde desafiar ou desestabilizar as culturas políticas dominantes. Na medida em que os objetivos dos movimentos sociais contemporâneos, às vezes, vão além de ganhos materiais e institucionais percebidos; na medida em que esses movimentos sociais afetem as fronteiras da representação política e cultural, bem como a prática social, pondo em questão até o que pode ou não pode ser considerado político. (Alvarez et al., 2000, p. 20).

A década de 90 é marcada por transformações sociopolíticas. As ações dos movimentos sociais tornam-se mais propositivas e operativas, porém menos reivindicativas, com menos mobilizações ou grandes manifestações. As ações são

mais estratégicas, são mais institucionalizadas por meio de conselhos e fóruns que estabelecem o diálogo direto com representantes do poder público. O confronto e o antagonismo que tinham marcado profundamente a relação entre Estado e sociedade civil nas décadas anteriores perde força para dar lugar a uma ação conjunta para o aprofundamento democrático.

Neste período, as diversas iniciativas de parceria entre a sociedade civil e o poder público foram impulsionadas. Para Bobbie (1982), a sociedade civil e o Estado atuam como dois movimentos necessários: separados, mas contíguos; distintos, mas interdependentes do sistema social em sua complexidade e em sua articulação.

A Constituição/1988 estabeleceu sistemas de gestão democrática em vários campos da administração pública, tais como: o planejamento participativo como preceito a ser observado pelos municípios (art. 29, XII); a gestão do ensino público na área de educação (art. 206, VI); na gestão administrativa da Seguridade Social, com a participação quadripartite de governos, trabalhadores, empresários e aposentados (art. 114, VI). O artigo 198 trata das ações e dos serviços de saúde; a diretriz geral é “participação da comunidade”. O artigo 204, das ações governamentais na área de assistência social. São espaços implementados durante esse período instituídos por lei.

Fica instituído oficialmente - a partir de 1988 - que o Brasil é um Estado Democrático de Direitos e que tem dentre seus fundamentos a cidadania (art. 1, II). Um conjunto de mecanismos necessários ao exercício dessa cidadania são instituídos, destacando-se, em relação à gestão pública, o chamado direito à participação, a ser regulamentado através da lei art.37, § 3. “A lei disciplinará as formas de participação do usuário na Administração pública direta e indireta”.

A dinâmica da construção democrática no Brasil está vinculada a dois processos. Um marcado pelo alargamento da democracia, tendo como maior expressão a Constituição Federal, que consagrou o início do processo participativo, por meio da criação de espaços públicos, ocasionando a crescente participação da sociedade civil nos processos de discussão e tomada de decisões relacionadas a políticas públicas. O segundo inicia-se quando o Estado, gradativamente, vai transferindo seu papel de garantidor de direitos, para a sociedade civil, por meio da implantação de um modelo neoliberal. Para Dagnino (2004), a década de 90 é

marcada por uma *confluência perversa* entre esses dois processos, pois eles possuem direções contrárias, demandando uma sociedade civil ativa e propositiva.

Neste cenário, muitos movimentos sociais desmobilizam-se no período e novas políticas públicas passam a pautar questões da cidadania e da participação. As políticas neoliberais ganham maior ênfase, os sindicatos se enfraquecem, o cenário sociopolítico transformou-se de maneira radical. Em suma, a participação passou a ser menos reivindicativa e a ênfase passou a ser dada à participação institucionalizada, normatizada.

Percebe-se que a incorporação das demandas sociais às políticas públicas, fruto do diálogo direto com o poder público, em certa medida, “esvazia” estas mesmas reivindicações, o que contribuiu para a desmobilização dos movimentos sociais enfraquecendo-os e perde-se o opositor direto, que se torna um interlocutor por meio da institucionalização e da participação. Paradoxalmente, é no auge das grandes conquistas resultantes de lutas históricas dos movimentos sociais que estes são institucionalizados e conseqüentemente “esvaziados”. Enquanto os movimentos se institucionalizam, o Estado torna-se neoliberal, se desresponsabilizando de seu papel de “provedor” de direitos. Uma relação biunívoca e contraditória.

No entanto, mesmo com a institucionalização, com a participação e com o diálogo, continua-se a exigir dos sujeitos sociais o empenho constante para uma ação substancial na efetivação dos direitos sociais. A democracia participativa, como exigência de ordem conceitual e pragmática, traz em si, como elemento constitutivo essencial, a disputa e o estabelecimento de interesses. Estes são marcados por um dinamismo e procedimentos, permeados por tentativas e erros e estão sujeitos aos constantes aprimoramentos.

Há momentos de consensos e dissensos, o que Dagnino (2005) chamaria de estratégia política, um conjunto de interesses, desejos e aspirações de uma parte da sociedade, mas que não se confunde com toda a sociedade. Entender a participação como estratégia política aponta para a construção de sujeitos coletivos, que exercem um protagonismo, fortalecendo e consolidando uma cultura cidadã, uma participação democrática. Este processo crescente de participação não foi tranquilo, enfrentou dificuldades e conflitos, especialmente no campo da cultura política.

A reconfiguração da participação social, na década de 90, tem a ver, diretamente, com as mudanças na estrutura econômica, com os mecanismos da

globalização e com a expansão do neoliberalismo. Neste período, as mudanças mundiais ocorrem nas diferentes economias e nos modelos de sociedade, em função da crise do Estado de Bem-Estar Social, da desregulamentação e flexibilização das relações de trabalho, pelo descolamento do capital financeiro da esfera produtiva, pelo desemprego, subemprego, terceirização e pelo surgimento de um novo paradigma de relação entre o público e o privado.

O Estado assume uma postura de gestão neoliberal, desresponsabilizando-se de seu papel de “provedor” de direitos, nega a universalidade e busca a privatização do público, substituindo as políticas universais da cidadania, dever do Estado, sob a alegação da incapacidade de promovê-las. Procura despertar a consciência da solidariedade e a consciência ética do setor empresarial, e com isto estabelece um papel reduzido de intervenção, instalando o que conceituamos de Estado Mínimo, tanto no que diz respeito à defesa dos interesses coletivos como do interesse geral da população. No entanto permanece atuando fortemente em defesa dos interesses do mercado.

A política neoliberal, o ajuste fiscal, o desmonte dos direitos sociais dos trabalhadores, a propagação do individualismo e a animosidade a qualquer proposta contrária aos valores e aos interesses do capital foram traços marcantes. Estas mudanças têm rebatimentos no contexto social, pois a identidade social dos movimentos sociais é mais complexa, portanto, não foi tão abalada, e acreditamos que seja pelo fato de não ser constituída exclusivamente pelo recorte de classe social, mas por um conjunto de fatores, como raça, sexo, nacionalidade, religião, culturas territoriais, etc. Assim, neste novo campo de articulação social, há uma diversidade de sujeitos sociais, como organizações de moradores locais, movimentos sociais, sindicatos e centrais sindicais, e também entidades sociais, Organizações não-governamentais - ONGs, etc. Trazendo para a cena pública novos sujeitos sociais com a finalidade de interferir e mudar os rumos da prática social vigente.

Neste processo, há uma visibilidade maior da atuação das Organizações não governamentais - ONGs, que ganham destaque por suas intervenções em fóruns e conferências internacionais como sujeitos políticos. Segundo Gohn (2004), as ONGs ocupavam o não lugar na cena política ao atuarem por detrás dos movimentos sociais, por nascerem e crescerem vinculadas às associações e aos movimentos sociais. São claramente compromissadas com o processo de

democratização e surgem em espaços específicos do processo de participação da sociedade civil, a partir da segunda metade dos anos 70, resultando em um lugar simbólico com grande força comunicativa junto à opinião pública, um espaço público demarcado não-estatal. Isso era decorrente da argumentação presente nas políticas neoliberais para a legitimação da ineficiência do setor público estatal.

As formas de organização construídas ao longo destas três décadas já não dão conta de enfrentar as novas demandas da relação com o Estado e dos temas globais. Surge, então, o conceito de redes sociais, enquanto um caminho para potencializar e articular as diferentes forças sociais. Para as organizações e os movimentos sociais, o conceito de rede é utilizado enquanto possibilidade de romper com os modelos tradicionais de estruturação dos movimentos, possibilitando uma maior democratização interna, a ampliação de suas bases e a consecução de seus objetivos reivindicatórios. Melucci (1989) introduz a ideia de rede enquanto uma área de atuação dos movimentos sociais, formada por grupos que compartilham identidades e de uma cultura determinada, construídas no cotidiano e que estabelecem articulações políticas que lhes dão visibilidades. O indicativo deste movimento é a criação de uma série de entidades e fóruns nacionais e internacionais, articuladores de ações conjuntas nos espaços públicos.

É através de articulações em rede que os movimentos sociais vêm se empoderando, na medida em que aproximam e criam espaços interorganizacionais, de trocas materiais e simbólicas, comunicação e debate, entre as bases das ações coletivas (incluindo-se aí os espaços comunitários do cotidiano dos grupos subalternos), contando com a mediação de agentes políticos articulatórios (fóruns e redes interorganizacionais, diversas), com a possibilidade de participação em mobilizações na esfera pública (marchas, protestos e campanhas), formando, assim, as redes de movimentos sociais. (Schere-Warren, 2011, p. 28).

O início do século XXI traz consigo a nova gramática no repertório das demandas e dos conflitos sociais. Observamos o surgimento de uma “rede de movimentos sociais”, com o objetivo claro de fortalecer o papel da sociedade na esfera pública e de defesa radical dos valores democráticos. O maior exemplo que podemos citar foi o Fórum Social Mundial⁸ - uma rede que fortaleceu um outro tipo

⁸ Evento organizado, em 2001, por movimentos sociais de vários continentes, cujo objetivo é a transformação social global e oposição ao Fórum Econômico Mundial. O primeiro encontro ocorreu na cidade de Porto Alegre, no Brasil. Sua origem foi o contraponto ao Fórum Econômico Mundial de Davos, fundado em 1971, com sede na Suíça. O fórum se reúne anualmente em Davos desde 1974. É sustentado por mais de mil empresas multinacionais em defesa da melhoria e expansão do neoliberalismo.

de globalização: a sociocultural, tecida por valores universais, como a solidariedade e a justiça social. O encontro, de caráter transnacional, promoveu a troca de experiências culturais e gerou novas articulações. Movidos pela busca de soluções alternativas aos problemas sociais e a preservação ambiental, os movimentos criam o fórum como um novo ator sociopolítico de caráter mundial, com o desafio de atuar frente às diferentes culturas e à ampliação dos conflitos étnicos.

Segundo Castells (2013), a constituição de redes é operada pelo ato da comunicação. É o processo de compartilhar significados pela troca de informações. O procedimento da comunicação socializada e de construção simbólica são fontes importantes na mobilização e construção da autonomia do ator social, seja ele individual ou coletivo. Os movimentos sociais são produtores de novos valores e objetivos, em torno dos quais as instituições da sociedade se transformaram a fim de representar esses valores criando novas normas para organização da vida social.

A comunicação para os movimentos sociais torna-se o contrapoder, mediante um processo de comunicação autônoma, livre de controle dos que detêm o poder institucional, já que os meios de comunicação de massa são amplamente controlados por governos e empresas. Na sociedade em rede, a autonomia de comunicação é basicamente construída nas redes sociais digitais e estas oferecem a possibilidade de orquestrar sobre as ações desenvolvidas para se relacionarem com a sociedade em geral, tornando-se um novo espaço público de comunicação autônoma. O processo de comunicação virtual, em rede, leva à ação coletiva, permite o agrupamento de diversos interesses que se concentram em um conjunto de objetivos comuns, ampliando a busca por ações solidárias e de resistência a uma ordem injusta.

O cenário brasileiro, no novo milênio, traz a emergência de um cidadão crítico, que atua em redes, que visa ultrapassar fronteiras no fortalecimento de sua ação, em redes de articulações políticas mais amplas, sendo estas locais, regional, nacional e, em determinados momentos eventuais, até mundiais, ressignificando sua trajetória facilitada pelo uso dos novos meios técnicos e virtuais de informação disponíveis. O século XXI contempla as diversidades e o reconhecimento das diferenças, a abertura ao pluralismo das ideias, a articulação em rede de movimentos de múltiplas identidades. Estes procedimentos, em rede, proporcionam aos movimentos sociais uma caminhada a novos ideários, que contemplam utopias

de mudança, projetos políticos, práticas de gestão em direção a uma cidadania mais inclusiva, mais democrática e mais autônoma.

A democracia, a participação social, o pluralismo, a inclusão sociocultural, a organização ou a mobilização na forma de redes são conceitos propositivos para os movimentos sociais no novo milênio. As passeatas, manifestações em praça pública, a difusão de mensagens via internet, a ocupação de prédios públicos, as greves, as marchas, entre outros, são características da ação de um movimento social, as quais representam a maturidade social e que podem provocar impactos conjunturais e estruturais, em maior ou menor grau, dependendo de sua organização e das relações de forças estabelecidas com o Estado e com os demais atores coletivos da sociedade. Segundo Gohn (2001), a participação anteriormente denominada como comunitária e popular cede lugar para novas denominações: participação cidadã e participação social.

O conceito de participação cidadã está lastreado na universalização dos direitos sociais, na ampliação do conceito de cidadania e em uma nova compreensão sobre o papel e o caráter do Estado, remetendo à definição das prioridades nas políticas públicas a partir de um debate público. A participação passa a ser concebida como intervenção social periódica e planejada, ao longo de todo o circuito de formulação e implementação de uma política pública, porque toda a ênfase passa a ser dada nas políticas públicas. Portanto, não será apenas a sociedade civil a grande dinamizadora dos canais de participação, mas também as políticas públicas. (Gohn, 2001, p. 57).

Por fim, é no contexto da democracia e da cidadania que entendemos a participação social. Democracia, cidadania e participação andam juntas em um processo progressivo e permanente, dinâmico e contraditório, de construção e de conquistas de direitos. Este processo está sujeito a avanços e recuos, à correlação de força entre a lógica de funcionamento do sistema capitalista em uma conjuntura de globalização, de políticas neoliberais e de fortalecimento das forças democráticas e a universalização da cidadania.

Não se trata de creditar à participação o poder ou a vocação de responder à complexa gama de problemas estruturais da sociedade brasileira, polarizada entre carências e privilégios, mas, sim, de qualificar a participação social e indicar um caminho de construção democrática. Neste sentido, a participação social é estratégica, engloba todas as formas de exercício coletivo da cidadania, em seus diferentes níveis, diversidade e pluralidade das formas de organização da sociedade,

que transformam as relações entre Estado e sociedade civil para a concepção de novas perspectivas de esferas públicas. Conforme afirma Stampa (2006):

[...] pode-se afirmar que os anos da década de 1980, apesar de serem considerados como “anos perdidos” do ponto de vista econômico, foram anos de importantes conquistas por parte de diversos sujeitos da sociedade civil, em especial, os movimentos sociais. Esses movimentos vinham se organizando desde a década de 1970, fortaleceram-se e conseguiram deixar marcas e conquistas durante o processo da elaboração da Constituição de 1988, no plano dos direitos sociais e da criação de espaços de representação de sujeitos coletivos na elaboração e gestão de políticas públicas. Contudo, como o processo não se esgota com a elaboração da Constituição, e a realidade de reforma constitucional comprova esse fato com muita clareza, as lutas pela construção e ampliação de espaços democráticos e pela garantia dos direitos previstos na Carta Magna devem prosseguir, sobretudo num contexto de desenvolvimento de políticas de cunho neoliberal, como o que temos presenciado desde o início da década de 1990. (Stampa, 2006, p. 12).

No bojo dessa discussão, está a questão da cultura democrática, pois há uma imbricação entre democracia, cidadania e participação social, o que implica, no Brasil, a necessidade de rompimentos com a herança do autoritarismo social, que permeia todas as relações sociais, e a afirmação de um projeto estratégico de cidadania, que não se limita a conquistas legais ou ao acesso individual a direitos, mas que amplia para o campo da sociabilidade, da construção de relações mais igualitárias em todos os níveis da sociedade.

Ou seja, ampliar o conceito de cidadania, para além da visão liberal, implica efetivar mudanças profundas não apenas na relação do Estado com o indivíduo, mas também com a sociedade civil. É possível reconhecer os impasses existentes para a efetivação da política. A Política Nacional de Participação Social – PNPS, cujo objetivo é de fortalecer e articular os mecanismos e a instância democráticos de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil, instituído por meio do decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, muito contribuirá para essa finalidade. No entanto, tal política não compreende o período aqui pesquisado.

2.2.

A participação social no âmbito da política urbana

Desde o processo de redemocratização, os movimentos sociais, organizações dos trabalhadores e organizações partidárias do campo democrático buscaram

meios para constituir esferas de participação nas quais as organizações da sociedade pudessem dialogar com o Estado e assegurar a implementação de políticas públicas que atendessem a seus interesses.

No âmbito da política urbana, a participação da sociedade é considerada um exercício recente, datado do início do século XXI, e é marcado pela necessidade de um debate aprofundado e qualificado sobre os sentidos da participação. A sociedade civil é motivada também pela abertura de novos canais, tais como as consultas nos estados, o Plano Plurianual⁹, orçamento participativo, a recriação de conselho, por exemplo, os conselhos de desenvolvimento urbano, já que - após a conferência das cidades - muitos municípios alteraram a nomenclatura e absorveram a composição sugerida pelo Ministério das Cidades. Avaliamos que somente com a Lei Federal 10.257/01, denominada Estatuto da Cidade, o debate sobre as questões urbanas passou a ganhar novos contornos e consideráveis transformações, datando uma nova etapa na política urbana brasileira.

O Estatuto da Cidade regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, relacionando as diretrizes gerais à política de desenvolvimento urbano. É uma lei de iniciativa popular, uma vitória da ativa participação de entidades civis e de movimentos sociais em defesa do direito à cidade, cujos princípios fundamentais são a gestão democrática, a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização, o direito a cidades sustentáveis, à moradia, à infraestrutura urbana e aos serviços públicos.

A questão da luta pela terra na cidade está estreitamente vinculada com a dinâmica do processo de urbanização espoliativo, que tem no proprietário da terra um agente de especulação imobiliária e no Estado um dinamizador do capital, através dos efeitos especulativos dos investimentos urbanos. (Jacobi, 1983, p.163).

O Estatuto da Cidade trouxe novos rumos para o desenvolvimento urbano a partir de afirmação de diretrizes, princípios e instrumentos voltados para a promoção do direito à cidade e gestão democrática. Ele promove o Plano Diretor, que é um instrumento de enfrentamento às desigualdades territoriais, fortalece a gestão democrática e a função social da cidade. É um instrumento da política de desenvolvimento urbano, de âmbito municipal, que tem por finalidade regular a

⁹ Previsto na Constituição Federal, artigo 165, regulamentado em 1998. Estabelece onde os governos Federal, Estadual e Municipal devem estabelecer objetivos, metas e diretrizes a serem seguidos no período de quatro anos.

ocupação do território, objetivando a sustentabilidade e melhores condições de vida para a população. Propõe diretrizes que irão orientar agentes públicos, assim como privados, sobre o que deve ser feito. É no Plano Diretor municipal que são identificadas e delimitadas áreas urbanas e rurais, planejando estratégias para o território. Sua realização é obrigatória para municípios com mais de 20 mil habitantes, contribuindo para o desenvolvimento econômico, social e ambiental.

Com aprovação do Estatuto da Cidade, o Plano Diretor perde seu formato burocrático e tecnocrático para uma experiência que promove a participação da população, destacando-se especialmente os movimentos sociais envolvidos com a Reforma Urbana. Em 2003, é criado o Ministério das Cidades, cujo objetivo é combater as desigualdades socioterritoriais, ampliando o acesso da população à moradia, saneamento e transporte, por meio da elaboração de políticas públicas de desenvolvimento urbano, de habitação, de transporte urbano e de trânsito.

Em seus primeiros anos de criação, o Ministério das Cidades incentiva a construção de uma nova cultura de planejamento urbano no país, lança a Campanha Nacional “Plano Diretor Participativo: Cidades de Todos”, com objetivo de fortalecer e apoiar o planejamento urbano nos municípios, através da elaboração dos Planos Diretores, buscando-se mobilizar, sensibilizar, capacitar e disponibilizar recursos para sua elaboração nos municípios.

O século XXI se apresenta favorável, no sentido de ampliação da participação social, no âmbito da política urbana, assim como os movimentos que lutam pela reforma urbana. O anúncio da I Conferência Nacional das Cidades, em 2003, foi o resultado da experiência acumulada pela sociedade civil e por profissionais que se engajaram nas lutas urbanas das últimas décadas para enfrentar a lógica do mercado, imposta pela globalização e pelo sistema capitalista. Cenário que impulsionou os movimentos sociais e populares a se rearticularem em torno da discussão sobre a questão urbana, sob outros paradigmas. Representou um período de oportunidade para discutir e aprovar uma nova proposta de Política de Desenvolvimento Urbano, com um modelo de gestão de cidade, cujo objetivo apresentado foi o de enfrentar os conflitos e dilemas postos nas cidades, sobretudo os processos de segregação socioespacial, que atingem prioritariamente a população de baixa renda.

Os movimentos sociais urbanos movem-se em torno de uma série de questões, carências e reivindicações pertinentes à vida urbana como entendida pelos setores populares: habitação, meios de transporte público, educação, saúde, cultura e lazer, creche, saneamento, fornecimento de água, luz e gás etc. (Perruso, 2012, p. 34).

Durante o processo nacional de organização e mobilização para as conferências, dois movimentos sociais urbanos foram fundamentais para a discussão dos principais dilemas e conflitos das cidades, o Fórum Nacional de Reforma Urbana – FNRU¹⁰ e a Frente Nacional Pelo Saneamento Ambiental – FNNSA¹¹ - que iniciaram o debate estratégico, buscando a integração das políticas urbanas em torno de uma plataforma que enfrentasse o modelo de segregação socioespacial.

Em junho de 2003, o FNRU realizou um encontro nacional, cuja temática foi “Rumo à Conferência Nacional das Cidades – Uma Outra cidade é Possível”. Reafirmando seu compromisso para a construção de um novo modelo de gestão de cidade e - com isto - apresentando uma plataforma com a definição de uma nova esfera de direitos – os direitos urbanos – diretamente relacionados ao papel do Estado na garantia da reprodução social e na defesa de uma nova concepção de democracia, pautada na participação popular e na gestão da cidade.

As diretrizes apresentadas pelo FNRU ao conjunto nacional dos movimentos sociais urbanos tiveram o papel de subsidiar as discussões nas conferências municipais, estaduais e na Conferência Nacional. Foram diretrizes gerais para a política urbana; gestão democrática; política de habitação; política de saneamento ambiental; política de transporte público e de mobilidade urbana; política de segurança pública e de promoção da paz nas cidades; e para a política de cultura.

A FNNSA, em agosto de 2003, também elabora diretrizes para a formulação de uma política nacional de saneamento com a finalidade de contribuir para o desenvolvimento nacional, a inclusão social, a promoção da saúde da população, a preservação e conservação do meio ambiente, promovendo o desenvolvimento

¹⁰ O Fórum Nacional de Reforma Urbana é uma coalização de várias entidades dos movimentos populares, associações de classe, ONGS e instituições de pesquisa sobre questões urbanas, acadêmicas e técnicas do poder público, que tem o objetivo de desenvolver políticas públicas voltadas a promover a reforma urbana nas cidades brasileiras. Para maior análise, consulte o website www.direitoacidade.org.br/fnru.htm.

¹¹ A Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental é um movimento de resistência à privatização no país, criada em Brasília, em 1998, reúne 17 entidades da sociedade civil organizada que atuam pela defesa da gestão pública do saneamento e da água como patrimônio nacional.

institucional da área de saneamento ambiental, a eficácia da ação governamental e o exercício da cidadania.

Segundo a formulação da FNSA, as diretrizes visavam contribuir para a superação do quadro caótico do saneamento no país, caracterizado por ações desarticuladas, pela pulverização de esforços e recursos financeiros federais, sem uma articulação e interlocução entre os diferentes entes, no qual a ausência do planejamento ou a sua desconexão com os instrumentos de gestão de uso e ocupação do solo urbano geram o quadro de desigualdades no acesso aos serviços de saneamento ambiental nas cidades brasileiras.

A discussão da FNSA levava em consideração que o debate sobre a política de saneamento ambiental a ser levada para as conferências deveria ter abrangência nacional no que se refere aos seus aspectos de legislação geral e definição de regras para aplicação dos recursos federais, além de que esta deveria ser indutora no que se refere ao planejamento de metas e aplicações dos recursos estaduais e municipais. Para organizar a gestão dos serviços de saneamento ambiental no país, a FNSA propõe a criação do Sistema Nacional de Saneamento Ambiental, composto de instituições, instâncias e instrumentos de âmbito federal, estadual, municipal e regional.

Tanto o FNRU quanto a FNSA apresentaram propostas concretas para as políticas de habitação e de saneamento ambiental. A FNSA apresentou dez pontos que foram debatidos nas conferências e o FNRU apresentou emendas substitutivas, aditivas e pontos fundamentais que foram discutidos e alterados no texto base da Conferência das Cidades. Estes documentos, construídos coletivamente pelos movimentos sociais, eram claros e objetivos no que se propõem, e se tornaram instrumento de discussão para os movimentos sociais e delegados dos movimentos nacionais nas conferências estadual e nacional, no sentido que avançaram na concepção da reforma urbana e do direito à cidade, através da articulação das políticas setoriais apresentadas pelo Ministério das Cidades.

Registra-se que este foi um momento histórico para os movimentos sociais urbanos, no período, que tiveram um amplo processo participativo em sua formulação e durante toda preparação e realização da I e II Conferência Nacional das Cidades, realizada em 2005. Avalia-se que todo o processo tenha sido resultado da experiência acumulada pela sociedade civil e por profissionais que se engajaram nas lutas urbanas nas últimas décadas, no sentido de enfrentar a lógica do mercado

imposta pela globalização e pelo sistema capitalista, caracterizado por formas de marginalização, expressas nas desigualdades socioterritorial e ambiental. Na época, tratou-se de uma iniciativa que permitiu a abertura de um processo para a construção coletiva da política de desenvolvimento urbano, incorporadas às políticas de habitação, saneamento ambiental, transporte e mobilidade frente às fragilidades institucionais e a desigualdade social que o universo urbano apresenta.

A nova Política Nacional de Desenvolvimento Urbano - PNDU propôs garantir a superação dos desequilíbrios socioterritoriais e permitir o acesso à cidade, levando-se em conta as especificidades e o debate de gênero, raça, etnia e de classe, assegurados nas realizações das I e II Conferências Nacional das Cidades. Este processo é decorrente de um diálogo com os movimentos sociais e a sociedade, de maneira geral, embora, ainda que se tenham registrados momentos tensos nas relações, ao longo foram construídos consensos através das Conferências municipais, regionais e estaduais, e, posteriormente, no próprio Conselho Nacional das Cidades.

Após dois anos da criação do Ministério das Cidades, em 2005, o Projeto de Lei 2710/92, de iniciativa popular, é aprovado pelo senado. Cria-se o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, que, posteriormente, transformou-se na Lei Federal 11.124/05, a qual instituiu o Sistema e criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS/ FNHIS) e seu Conselho Gestor, estabelecendo condições legais e institucionais para a consolidação do setor habitacional como política de Estado. No período, o FNHIS era considerado o principal instrumento de implementação da política habitacional de interesse social. O seu mecanismo de funcionamento visava à descentralização da gestão, uma vez que os municípios e estados deviam criar fundos próprios de habitação para acesso aos recursos federais.

Art. 2º Fica instituído o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, com o objetivo de: I – viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável; II – implementar políticas e programas de investimentos e subsídios, promovendo e viabilizando o acesso à habitação voltada à população de menor renda; e III – articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor da habitação.... Art. 4º A estruturação, a organização e a atuação do SNHIS devem observar: I – os seguintes princípios: a) compatibilidade e integração das políticas habitacionais federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, bem como das demais políticas setoriais de desenvolvimento urbano, ambientais e de inclusão social; b) moradia digna como direito e vetor de inclusão social; c) democratização,

descentralização, controle social e transparência dos procedimentos decisórios; d) função social da propriedade urbana visando garantir atuação direcionada a coibir a especulação imobiliária e permitir o acesso à terra urbana e ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade. (Brasil, 2005, p. 2).

Em 2007, estados e municípios aderiram ao SNHIS, tendo como compromisso a elaboração de seus Planos de Habitação de Interesse Social, além da constituição do Fundo de Habitação de Interesse Social e de seu Conselho Gestor. Desta forma, as demandas de financiamento são encaminhadas a partir de Conselhos Gestores próprios, sendo o Conselho Gestor do fundo nacional a sua última instância de análise da proposta.

Na área de saneamento básico, foi construído o Plano Nacional de Saneamento Básico – PLANSAB, Lei Nacional do Saneamento Básico (Lei nº. 11.445, de 5 de janeiro de 2007). Com previsões e metas nacionais e regionalizadas, pela universalização do saneamento básico, nas áreas urbanas e rurais, o plano teve como objetivo de superação das desigualdades sociais, regionais e a inclusão social por meio da universalização do saneamento básico (em abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e manejo de águas).

No ano de 2007, o plano de governo voltou-se para a necessidade de dinamizar a economia, por meio de uma série de investimentos, onde recursos foram repassados aos estados e municípios, por meio de projetos apresentados, avaliados e aprovados pela Caixa Econômica Federal-CEF, sendo lançado como grande alavanca para o desenvolvimento o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, que englobou um conjunto de políticas, tendo como uma de suas prioridades o investimento em infraestrutura, em áreas como: saneamento, transporte, energia, habitação e recursos hídricos, entre outros.

A premissa que norteou a concepção de projetos sociais vinculados ao PAC, com impacto direto no cotidiano do beneficiário, foi a participação popular, principalmente em resposta às demandas dos movimentos sociais urbanos nas Conferências das Cidades, o que oportunizou a construção ou proposição de novas políticas públicas com ênfase no processo de democratização e na abertura de novas formas de organização social. Portanto, a participação deveria garantir a escuta e o envolvimento, em especial, das famílias diretamente beneficiadas.

Esses diversos instrumentos urbanísticos e leis implementadas, estabelecidos ao longo do período de 2003 a 2011, apesar de apresentarem alguns avanços

históricos para o processo de urbanização brasileira, no contraponto, são permeados por distorções favoráveis ao modelo de acumulação capitalista, centrado na desigualdade socioterritorial, aqui entendida como o resultado do processo de ocupação desordenada no território e de um planejamento urbano excludente, o que gerou cidades com uma série de problemas urbanísticos, sociais e ambientais, reproduzindo espaços desprovidos de infraestrutura e de serviços públicos, concentrado em áreas periféricas e favelas. O que levou profissionais do Serviço Social a atuarem na política urbana, conforme será apresentado a seguir.

2.3.

O papel do Serviço Social em torno da política urbana

O resultado do processo de ocupação e planejamento urbano excludente gerou cidades com uma série de problemas urbanísticos, sociais e ambientais, reproduzindo espaços desprovidos de infraestrutura e de serviços públicos, problemas estes concentrados em áreas periféricas e favelas. Essa dinâmica urbana levou o Serviço Social a atuar na política urbana. O desenvolvimento da prática profissional tem, em suas origens, funções de controle social e disciplinamento das condições de reprodução social das famílias trabalhadoras pobres urbanas.

O exercício profissional, na política urbana, inicialmente era restrito à área da habitação, por meio de programas habitacionais ou de desenvolvimento urbano, marcado pela intensificação do processo de urbanização e o aumento de favelas. Distinguiu-se por uma prática de tutela, pelo paternalismo e ação educativa pela característica de enquadramento disciplinador. A intervenção profissional era fragmentada, constituída por ações pontuais e localizadas, produzindo um processo de dependência entre a população e os serviços públicos.

Foi no interior da institucionalidade que o(a) assistente social foi demandado, como trabalhador inserido na divisão sociotécnica do trabalho, a exercer atividades profissionais de controle e higienismo social junto às famílias pobres urbanas moradoras de favelas, por meio de ações de serviços sociais pontuais e de desenvolvimento de comunidade (AMMANN, 1987). Além disso, esse/a profissional era chamado a participar na organização de acompanhamento de processos de remoção e reassentamento dessas famílias em grandes conjuntos habitacionais, construídos em áreas periféricas e segregadas da malha urbana. (CFESS, 2016, p. 34).

Segundo Guilherme (2012), a ação do Serviço Social - na perspectiva do Desenvolvimento Comunitário no Brasil - ocorreu no final da década de 1950 e no início da década de 1960, em decorrência de articulações de organizações internacionais e de uma política nacional com interesse na ampliação do capitalismo e na modernização do meio rural, o que permitiu também pensar a problemática urbana, que tinha a ênfase econômica em detrimento ao social. Foi um período em que, simultaneamente, ocorriam uma prática de desenvolvimento de comunidade de caráter acrítico.

No entanto, no mesmo período, emergiam também movimentos que configuravam a participação em uma perspectiva crítica. Na década de 1960, surgem indicativos para mudanças na prática profissional. Neste período, ocorre um agravamento da questão social pelo modelo de desenvolvimento dependente do país, é um momento intenso no processo de urbanização e de pouca produção de moradia. A intervenção pública visava a implementação de uma política de modernização pautada na repressão, no controle, na exclusão da população pobre.

Os profissionais de Serviço Social ainda apresentavam uma prática paternalista, burocratizada e com respostas paleativas às demandas sociais. Nos meados da década de 1960, o Serviço Social passa por um ciclo de renovação, por meio do Movimento de Reconceituação, que se referiu ao reposicionamento do Serviço Social, um momento de autocrítica e de redefinição, o que levou a um afastamento do pensamento conservador e uma aproximação ao pensamento marxista. Como aponta Guilherme:

A teoria científica de Marx proporcionou uma nova abordagem do conflito, da relação entre consciência e realidade e da dinâmica histórica. O materialismo histórico salienta as relações sociais que decorrem dos modos de produção, numa tentativa de elaborar uma teoria sistemática da estrutura e das transformações sociais. (Guilherme, 2012, p. 137).

Na visão de Netto (1994), o ciclo de renovação compreendeu três direções: a modernizadora, de reatualização do conservadorismo e a de ruptura. Um processo que irá resultar na construção de uma nova proposta de ação profissional, a qual será expressa no projeto ético-político da profissão, marcado pela reafirmação de direitos e construção de uma nova práxis da profissão, pautada em uma visão da teoria social crítica.

Esse processo proporcionou momentos de muito debate no interior do Serviço Social, principalmente sobre a atuação profissional no que se refere ao desenvolvimento de comunidade, transitando entre a resignação, o conservadorismo e a crítica, que direcionava para novos compromissos políticos e ideológicos, exercitado pela aproximação das reivindicações e formas de lutas dos movimentos sociais.

No caso do Rio de Janeiro, por exemplo, ocorreu com a Federação de Associação de Moradores do Estado do Rio de Janeiro – FAMERJ e a Federação de Favelas do Rio de Janeiro - FAFERJ, conformando, assim, uma nova prática profissional. Ressalta-se a participação de profissionais, como no Movimento Nacional de Reforma Urbana, que foi responsável pela elaboração da emenda popular ao projeto constitucional, no qual o eixo principal dado foi construir novos princípios e instrumentos de planejamento e gestão das cidades. Para Neves (2010):

O assistente social deve ser um profissional que pensa a política para ter um posicionamento em favor dos interesses das classes subalternas, proporcionando instrumentos que viabilizem o acesso dessas classe na busca de seus direitos, o que inclui a participação nos espaços públicos e sua constituição enquanto sujeitos políticos coletivos. (Neves, 2010, p. 53).

Na década de 1970, os profissionais de Serviço Social redimensionam suas práticas para uma atuação mais ampla, com aprofundamento teórico, por meio do conhecimento científico das ciências sociais, com uma perspectiva de intenção de ruptura, com sentido político direcionado para uma transformação social que atenta aos interesses de grupos espoliados da sociedade, uma ação pautada pela educação popular e um despertar questionador. Segundo Gomes (2001), alargam-se os espaços de prática profissional com a incorporação de modificações importantes pleiteadas pelo movimento popular no aparato legal do país, delineando-se novos contornos para a gestão pública e a participação popular.

A década de 1980 é marcada por um processo de debate teórico e metodológico sobre o movimento de reconceituação. Segundo Guilherme (1998), é o momento quando se avança para o pluralismo, que se constitui pela diversidade de concepções e posições de abordagem e interpretação da realidade. Isto desde o processo de institucionalização do Serviço Social, por meio de ações de benevolência e, posteriormente, o esforço da construção de uma vertente modernizadora, no qual o Serviço Social buscou, nos seus fundamentos, o

positivismo, o funcionalismo e, em seguida, direcionou-se para uma matriz mais marxista.

A Reestruturação produtiva, a globalização da economia e o aparecimento do neoliberalismo, que repercutiu nos anos 90, se caracterizou pela restrição dos direitos, colocando para a prática profissional novos desafios diante da crescente exclusão social. Esse período foi seguido pelo debate sobre as transformações no processo de trabalho e os novos atores revolucionários. A prática do profissional de Serviço Social, neste momento, apresenta-se também por meio de assessoria aos movimentos sociais organizados e entidades representativas, assim como famílias e indivíduos envolvidos em processos de vulnerabilidade social, encaminhando e orientando na procura de soluções e possibilitando avanços na garantia de direitos da cidadania.

Para Iamamoto (1999), o papel central do Serviço Social apresenta-se como o de mediador dos interesses da população com a qual trabalha, que exerce sua prática de forma crítica, criativa e politizante. Os profissionais de Serviço Social começam a ser sujeitos e operadores da política urbana, ocupando um lugar de mediação, considerado como um lugar também de poder, de promoção ao direito à cidade, processos de capacitação de grupos para formação de lideranças e novas formas de participação social.

Da transição democrática dos anos 80 até meados dos anos 90, quando foi criado o Programa Habitar, na gestão Itamar Franco, o trabalho social dos/as assistentes sociais operacionalizou-se nos mutirões, na urbanização de assentamentos, na oferta de lotes urbanizados, na regulamentação fundiária e urbanística, nos projetos de instalação e funcionamento de redes de água e esgoto. Foi alimentado pelos eventos políticos, sociais e profissionais, presentes no fortalecimento e organização da categoria profissional, na construção coletiva do projeto ético-político, nas demandas e no compromisso com os movimentos sociais e na participação na regulamentação das políticas sociais. (CFESS, 2016, p. 34).

Portanto, o estímulo à participação social e política torna-se fundamental, no sentido de contribuir para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária. Dessa forma, profissionais de Serviço Social devem fortalecer e estimular processos e espaços de participação, sejam eles institucionalizados ou não, como conselhos e fóruns, na perspectiva de intervir ou influenciar na elaboração, monitoramento e avaliação das políticas públicas urbanas. A política urbana traz um cenário de contradições e desafios, para o enfrentamento à violação e na defesa do acesso aos

direitos, no entanto o reconhecimento desses desafios e limites, postos pela política em seus programas urbanos, não invalida uma atuação pela afirmação dos direitos.

As mudanças, na prática, do profissional de Serviço Social, na política urbana, devem ter um olhar rigoroso no desenvolvimento das políticas públicas urbanas, no movimento de transformações do espaço urbano e as várias expressões da questão social, aqui vinculadas aos aspectos socioespaciais, na distribuição desigual dos benefícios e agravantes ambientais, que envolvem dimensões políticas e econômicas. É essencial além de estar direcionado para um projeto ético-político¹², orientado na perspectiva do direito à cidade, qualificando a intervenção profissional diante da problemática social que se revela no território.

Os assistentes sociais trabalham com a questão social nas suas mais variadas expressões quotidianas, tais como os indivíduos as experimentam no trabalho, na família, na área habitacional, na saúde, na assistência social pública, etc. Questão social que sendo desigualdade é também rebeldia, por envolver sujeitos que vivenciam as desigualdades e a ela resistem, se opõem. É nesta tensão entre produção da desigualdade e produção da rebeldia e da resistência, que trabalham os assistentes sociais, situados nesse terreno movido por interesses sociais distintos, aos quais não é possível abstrair ou deles fugir, porque tecem a vida em sociedade [...] a questão social, cujas múltiplas expressões são o objeto do trabalho cotidiano do assistente social. (Iamamoto, 1997, p. 14).

Aqui, território transcende o significado de área dependente de uma nação, como base geográfica do Estado, conforme definida no Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa (2010). É mais que um espaço físico, no sentido de definição de um lugar, não é algo estático ainda que estes atributos façam parte do território. O território é vivo, inclui ações humanas e políticas, conforme afirma Santos (2008). Segundo Koga (2011), é concebido como um fator dinâmico de processos de exclusão e inclusão social, regulado pelo Estado, por meio das políticas públicas implementadas e das condições de vida territorializadas.

O território, enquanto referencial simbólico, identitário, possibilita aos sujeitos refutarem a condição de meros recebedores passivos de projetos locais ou de benefícios materiais, tendo em vista a condição de agentes propositores de políticas públicas territoriais. Em outros termos, as políticas públicas devem se originar a partir dos sujeitos sociais coletivos que, por meio de mecanismos de participação democrática e de repartição de poder, intervêm no processo de desenvolvimento econômico, político e social. O envolvimento pleno dos sujeitos nos processos de participação conduz a políticas públicas territoriais construídas de baixo para cima,

¹² O projeto ético-político do Serviço Social adota princípios e valores baseados no reconhecimento da liberdade, no reconhecimento da autonomia, emancipação e plena conquista dos direitos sociais, defesa intransigente dos direitos humanos contra todo tipo de arbítrio e autoritarismo.

isto é, a partir do lugar como um espaço vivido e dotado de significado. (Guilherme, 2012, p. 139).

A desigualdade e a segregação são o resultado de uma combinação do empobrecimento crescente da classe trabalhadora que foi expulsa das áreas centrais através de programas de remoções, na legislação urbana, nos impostos e nas leis que regem o mercado do aluguel e a crescente especulação imobiliária. É certo que o crescimento acelerado da população e as poucas políticas habitacionais que atendessem os trabalhadores assalariados do setor informal e não qualificados não facilitam para que se pudesse buscar na cidade do Rio uma alternativa de vida melhor, fazendo com que essa população, de baixa renda, dessa forma, encontra-se alternativas. Assim, as ocupações de terras vazias, privadas ou públicas, favelas e os loteamentos populares consolidaram um padrão de *habitat* popular.

É nesse território vivido, que se materializa a forma de fazer valer as diferenças sociais e ambientais, expressões concretas das realidades vividas, um espaço que representa, inclusive, as contradições sociais, entende-se que é uma expressão da questão social. Portanto, tendo em vista as características da urbanização e a reprodução social dos trabalhadores nas áreas urbanas, que a "questão social" se mescla com a "questão urbana", em seus aspectos regionais, sociais, culturais e raciais, juntamente com os econômicos e políticos. São as expressões da contemporaneidade que dão outros contornos da contradição entre capital e trabalho, problemas vinculados às modernas condições de trabalho urbano. O profissional de Serviço Social precisa estar atento às mudanças sociais e econômicas, pois são fatores que desafiam a atuação profissional.

O que estabelece a relação são as implicações da questão social sobre o território, ou melhor, como as formas de viver, trabalhar, produzir e reproduzir impactam sobre um dado território, na forma de segregação, periferização, etc., qualificando a natureza da questão social e as formas de sociabilidade urbanas. Isso não significa apenas um exercício mecânico de "localização espacial", mas supõe entender as variáveis do território e do espaço como elementos intrínsecos à formulação da "questão Social" clássica e também sua complexidade hoje: como o processo de hierarquização social e as desigualdades se expressam sobre a morfologia urbana, sobre a acessibilidade dos mais pobres às condições de moradia, trabalho e serviços públicos. (Ivo, 2010. p. 2).

O exercício profissional, na política urbana, deve, sobretudo, entender as formas como a cidade urbano-industrial foi sendo constituída e ocupada. As cidades materializam e expressam profundas desigualdades. Populações empobrecidas, sob

os efeitos de segregação espacial, são empurradas para moradias em condições inadequadas¹³, confinando-os a espaços sem ou com baixos investimentos em infraestrutura, escassez de serviços urbanos e equipamentos de uso coletivo. As cidades conservam profundas desigualdades, múltiplas formas de apropriação e produção das identidades sociais, identidades estas resultantes dos diversos modos de segregação do espaço urbano, que define a população e as formas como esses vão se relacionar com a cidade.

O/A assistente social está inserido como trabalhador/a, a partir das ações do capital, do Estado e da classe trabalhadora na dinâmica contraditória de produção social do espaço. A política urbana não esgota o urbano, mas é uma das principais formas de regulação e produção do espaço. Assim, torna-se necessário compreender o papel, os interesses e as formas de ação e organização da cadeia produtiva imobiliária, do estado e da classe trabalhadora frente à política urbana e à produção do espaço. (CFESS, 2016, p. 43).

A carta mundial do direito à cidade é uma ferramenta que contribui com as lutas urbanas, é um direito coletivo que confere legitimidade à ação e organização, baseado nos usos e costumes, com o objetivo de alcançar o pleno exercício do direito a um padrão de vida adequado. Na concepção do direito à cidade, estão contempladas outras formas de viver em sociedade e conseqüentemente na urbe, portanto, o direito a liberdade de reunião e organização, o respeito às minorias e à pluralidade étnica, racial, sexual e cultural, assim como o respeito aos imigrantes e a garantia da preservação e herança histórica e cultural, devem estar contidos e respeitados.

Tomando como referência as formulações de Lefebvre (1999), pode-se dizer que a política urbana e o urbanismo estiveram historicamente a serviço da dissimulação das contradições urbanas, contribuindo para a produção da cidade desigual e segregada, a qual caracteriza a sociedade brasileira. A concepção de uso coletivo e bens comuns, que Harvey (2014) aborda, estão atrelados ao debate do

¹³ Consideramos moradias inadequadas aquelas em territórios com carência de infraestrutura e com forte adensamento das moradias. Os critérios adotados para a inadequação habitacional não são mutuamente exclusivos, ou seja, um domicílio considerado inadequado pode ser afetado por uma ou diversas inadequações. Segundo os estudos sobre Déficit Habitacional Municipal no Brasil 2010, baseado nas informações do Censo Demográfico 2000, elaborado e divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a carência em infraestrutura tem sido, do ponto de vista absoluto e relativo, o componente mais importante da inadequação de domicílios. Sob essa rubrica, agregam-se os seguintes serviços básicos: iluminação elétrica, abastecimento de água, esgotamento sanitário e coleta de lixo. (Fundação João Pinheiro, 2012).

direito à cidade. No processo de ocupação do espaço urbano, tanto na historicidade da capital do Rio de Janeiro como na região da Baixada Fluminense, percebe-se um processo de violações de direitos, registrado em contradições e conflitos que se manifestaram na vida urbana, visto que os espaços e os bens públicos urbanos sempre foram uma questão de poder do Estado, como o saneamento e a saúde pública, mas também, muitas vezes, foi necessária uma ação política por parte da população para garantir o usufruto dos bens comuns urbanos

A criação do Ministério das cidades e a convocação da I Conferência Nacional das Cidades, em 2003, representou uma oportunidade de discutir e aprovar uma nova Política de Desenvolvimento Urbano, apresentou-se um modelo de gestão de cidade, para o enfrentamento aos processos de segregação socioespacial, que atingem prioritariamente a população de baixa renda. Era a intenção de assumir a questão urbana como uma expressão da questão social brasileira, abre-se a perspectiva para a construção de um novo modelo de cidade e para a superação de antigas concepções de desenvolvimento urbano. Em 2004, diagnosticou-se que o Brasil tinha um déficit habitacional de 7,2 milhões de famílias e 5,5 milhões delas estão em áreas urbanas.

O déficit nas faixas de renda de até 2 salários mínimos é de 4,2 milhões de moradia, aglutinado principalmente nas regiões metropolitanas do país. E quase um terço do total de domicílios urbanos permanentes do país, 10,2 milhões de moradias carecem de, pelo menos, um dos serviços públicos - abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo e energia elétrica. (Brasil, 2004, p. 45).

A experiência no desenvolvimento de projetos governamentais - cuja participação social se torna uma ação obrigatória - é muito recente, 2007, e muitos desafios são postos ao longo do caminho. Segundo Pintaudi (2004), trata-se de experiências de governo muito recentes, porém demonstra grandes possibilidades para a reprodução das sociedades, ao nosso ver, possibilidades de avanço na construção de políticas públicas com mais equidades.

A incorporação da democracia participativa¹⁴, integrada na execução de programas e projetos urbanos, implica a existência de um Estado que pretende reconhecer os direitos de seus cidadãos e procura compartilhar decisões na busca de estabelecer critérios para a formulação de políticas públicas, objetivando que não fiquem restritas aos técnicos e políticos, mas que permitam a inclusão de posições

¹⁴ Onde a população participa ativamente na tomada das decisões políticas.

conflitantes na perspectiva da construção de mediações que busquem atender aos anseios e necessidades do coletivo .

O exercício profissional na política urbana configura-se em um cenário complexo, contraditório e permeado por disputas e interesses de classes, presentes na vida cotidiana da sociedade. O empenho profissional é tornar viável a prática democrática da cidadania, na definição do Estado de Direito - com a perspectiva do cidadão(a) participando ativamente. Neste sentido, Santos et. al afirmam que:

O grande desafio dos assistentes sociais, na defesa do direito à cidade, é desenvolver análises críticas e interpretar, sistematicamente, os complexos processos sociais, apreendendo suas determinações objetivas e subjetivas em relação às práticas sociais. Além disso, deve desvelar a crescente opacidade construída pelo uso de determinados conceitos, deslocados de seu sentido original e ressignificados pelo projeto neoliberal, o que tornou a disputa política entre projetos muito distintos em uma aparente disputa de significados para referências comuns, como a participação, sociedade civil ativa, etc. A homogeneidade de vocabulários permitiu obscurecer diferenças: à expectativa de uma sociedade civil ativa e propositiva, disputada pelas agências internacionais e incorporada por governos de diferentes matrizes políticos-ideológicos, se conjuga, por vezes, a concepção de sociedade civil como sujeito de cooperação; abstraindo das relações entre Estado e sociedade, os conflitos e a disputa entre projetos de classe. (Santos et al., 2012, p. 311).

Para Silva (2012), é uma concepção ativa da cidadania enquanto prática participante baseada no viés ético-político. Já para Coutinho (1997), a cidadania não é “dada” aos indivíduos, não é algo que vem de cima para baixo, é o resultado de luta permanente, travada quase sempre a partir de baixo, implicando um processo histórico de longa duração.

Para compreendermos esses desafios, faz-se necessário apreender como a questão social, matéria do trabalho profissional, imprime desafios ao exercício profissional a partir de sua complexificação no curso da história, pois nos permite entender os processos que desenharam o território urbano e como as políticas urbanas, ao longo do tempo, reforçaram um cenário de desigualdade socioespacial. Ter como referência de atuação o direito à cidade, significa agregar ao rol do trabalho social uma dimensão também relacionada ao direito de todos, tanto no que diz respeito à participação nas decisões relativas à cidade, como no desejo de como a cidade deva ser organizada, visto ser uma dimensão que afirma a democracia, a participação social e também o planejamento urbano.

3

A luta por participação social dos movimentos populares urbanos na Baixada Fluminense

3.1.

A trajetória dos movimentos populares e a frágil evolução dos serviços públicos urbanos

O caminho percorrido pelos movimentos populares na Baixada Fluminense representa o acúmulo de ganhos expressivos contra a exclusão e as desigualdades que se apresentam no território: é a falta de água, esgoto a céu aberto, lixo descartados em terrenos baldios e inundações, constituindo-se, nas décadas de 60 e 70, em reivindicações do movimento popular, por meio de manifestações, abaixo-assinados das associações de moradores que denunciavam o abandono na região. Os movimentos mais comuns existentes eram de base operária (movimento sindical) e popular (de moradores).

Segundo Porto (2003), em 1960, ocorreu o 1º Congresso de Associação de Moradores, no município de Nova Iguaçu, que tinha como debate a ausência de serviços públicos. Nesse período, as organizações populares ainda eram frágeis e muitas vezes cooptadas por políticos da região e as intervenções existentes no período foram pontuais, sem gerarem impacto na qualidade de vida da população local, além disso, com o golpe de 1964, os movimentos foram desarticulados. Porém mesmo com a repressão e a perseguição política, no período da ditadura (1964-1985), os movimentos sociais retomaram a articulação com base na ação política, por meio da igreja católica e dos partidos comunistas, e elaboraram um discurso sobre o território como local de moradia dos trabalhadores e expressão da desigualdade social, tendo em vista se constituir como fundamental a construção de uma identidade social que impulsionasse a organização popular.

No caso da Baixada Fluminense, a ação da Igreja Católica progressista, por meio das Comunidades Eclesiais de Base – CEBs, foi fundamental para atuar nos processos de mobilizações urbanas, através de um trabalho de sensibilização com as comunidades carentes, realizado pela dinâmica da prática reflexiva que procurava abordar temas referente às condições de vida dos trabalhadores e sua

relação com a cidade, no sentido de apontar a construção de melhores caminhos e preparar os grupos para construir sua base de reivindicações populares e da construção de uma postura crítica deles enquanto sujeitos políticos dentro de uma realidade social marcada por processos de desigualdade.

As Comunidades Eclesias de Base tiveram um papel importante na mobilização popular, pois eram constituídas de pequenos grupos organizados em torno de uma paróquia, na qual se desenvolviam, além da motivação religiosa, atividades de cunho social, na organização dos movimentos populares, sempre posicionando-se ao lado dos oprimidos. É nesse contexto que a capacidade dos movimentos populares de ler e de interpretar a realidade na qual estão inseridos se amplia. O tema do saneamento vai, aos poucos, ganhando centralidade, na medida em que as enchentes eram constantes na realidade da população residente na Baixada Fluminense, assim como a saúde, entre outros problemas.

Outro movimento de expressão neste contexto foi as Associações de Moradores, que, com o intuito de ampliar a sua organização e a pressão junto ao poder público, criaram o Movimento de Amigos de Bairros – MAB, em Nova Iguaçu; Movimento de União de Bairros - MUB, em Duque de Caxias; e Amigos de Bairros de Meriti – ABM, em São João de Meriti. E, na década de 80, tornaram-se Federações de associações de moradores, que politizaram o debate em torno da temática do saneamento.

Em 1984, as federações de associações de moradores: MAB, MUB, ABM e a Federação de Associação de Moradores do estado do Rio de Janeiro, FAMERJ, articularam-se e fundaram o Comitê Político de Saneamento da Baixada Fluminense¹⁵, que tinha o papel de promover o debate político e denúncias em torno das carências urbanas na região, como: falta d'água, esgoto sanitário, lixo, dentre outros. Com a enchente na região, em 1988, as ações dos movimentos ganharam novos contornos e o saneamento se constituiu, na época, como uma reivindicação prioritária, conforme afirma Porto (2003):

Nesse contexto, o tema do saneamento vai aos poucos sendo elaborado pelos atores populares desse período – nas associações de moradores, CERs e partidos comunistas -, na medida em que as enchentes eram entre os problemas urbanos (i) que mais afligia a população da Baixada Fluminense; o que melhor traduzia, ao lado

¹⁵ O Comitê Político de Saneamento da Baixada era formado, inicialmente, pelas federações de associações de moradores: MAB (Nova Iguaçu), MUB (Duque de Caxias), ABM (São João de Meriti) e pela FAMERJ. (JUNIOR et al., 1995)

da saúde, a crítica à espoliação urbana (Kowarick, 1979) e seus impactos na cidade e; (iii) o que mais gerava descontentamento e as mobilizações de massa. (Porto, 2003, p. 64)

É nesse território urbano que se concretizaram as expressões da questão social e seus conflitos e o Estado é requisitado para o enfrentamento dessas expressões face às demandas e necessidades sociais da sociedade, por meio das políticas públicas. O debate sobre as políticas públicas, a partir do território, envolve não somente o âmbito da gestão governamental, mas também a participação dos cidadãos, os sujeitos que usufruem ou sofrem pela falta de recursos/serviços públicos locais, sujeitos que conhecem e vivem o cotidiano das cidades, fato reforçado por Vera Telles (1994).

Essa é uma sociedade em que a descoberta da lei e dos direitos convive com uma incivilidade cotidiana feita de violência, preconceitos e discriminação; em que existe uma espantosa confusão entre direitos e privilégios; em que a defesa de interesse se faz em um terreno muito ambíguo, que desfaz fronteira entre a conquista de direitos legítimos e o mais estreito corporativismo; em que a experiência democrática coexiste com a aceitação ou mesmo convivência com práticas autoritárias, em que a demanda por direitos se faz muitas vezes uma combinação aberta ou encoberta com práticas renovadoras de clientelismo e favoritismo, que repõem diferenças onde deveriam prevalecer critérios públicos igualitários. (Telles, 1994, p. 93).

Tomando como referência a análise sobre os movimentos sociais realizada por Gohn (1982), Dagnino (2005) e Telles (2000), compreendemos que a formação do Comitê de Saneamento da Baixada Fluminense é a representação popular produto da luta social que articulava a construção de uma consciência crítica sobre as condições de vida na região, formando espaços de solidariedade e participação política capazes de contribuir para a transformação daquele contexto social. A ideia era construir uma nova consciência sobre a problemática do saneamento, uma nova compreensão a respeito das necessidades coletivas e de uso comum, se configurando como um dos elementos que marcaram os movimentos sociais, direcionando-os a exercer um papel de grande importância nos embates políticos na região.

No entanto a dimensão do direito se sobrepunha ao sistema político de base clientelista, que estruturava a organização e o funcionamento da máquina pública municipal, sendo assim, as intervenções públicas eram localizadas em áreas ligadas às redes pessoais de aliança e fidelidade ao núcleo de poder, estabelecendo laços de

favor e clientelismo, prática esta que dificultava a relação entre prefeituras municipais e movimentos sociais.

Segundo Neves (2008), os espaços públicos aparecem como tentativas de romper, superar e/ou alterar a tradição histórica presente na sociedade brasileira, como o clientelismo, que limita a participação na busca de uma cultura participativa e coletiva, utilizando mecanismos institucionais para reproduzir a lógica da troca, do favor, da fidelidade pessoal em detrimento dos direitos a serem conquistados.

O Comitê de Saneamento foi, sem dúvida, um ator político expressivo que marca a organização popular em torno da política de saneamento na Baixada Fluminense. Ele supera as reivindicações pautadas pela “bica d’água e manilhamento”, demandado pela população, diante da ausência de serviços públicos e por uma política marcada pelo clientelismo e atendimentos fragmentados das reivindicações, solicitadas por meio dos contatos e vínculos pessoais e uma ação governamental baseada no particularismo de procedimentos. Por alguns anos, o comitê foi um canal representativo de encaminhamento das reivindicações populares e de reformulação das políticas públicas na região, que construiu ao longo do tempo uma legitimidade, junto à população e posteriormente do Estado. Tendo reconhecidas sua importância política, coerência e respeitabilidade na condução de interesses coletivos.

Na década de 70 e início dos anos 80, o movimento popular na região era fraco e fragmentado, a organização popular se dava por meio de associações de bairros. Suas principais manifestações eram através de abaixo-assinados, mobilizações relacionadas à atuação da igreja, luta em prol da redemocratização e reivindicações locais dirigidas às prefeituras municipais. De 1981 até aproximadamente 1986, o comitê de Saneamento da Baixada teve a percepção de que os problemas de saneamento que afligiam a região era de magnitude estadual e a busca de diálogo e interlocução não deveria ser mais direcionado às prefeituras municipais, e sim para o governo do Estado, assegurado com a abertura democrática e o sufrágio universal direto para os governos estaduais, conforme Constituição de 1988, Segundo Porto (2003):

A fundação do Comitê de Saneamento é o resultado de um processo de crescente legitimidade social conquistada pelos movimentos de massa na luta pelos serviços de saneamento (onde mais uma vez devemos ressaltar o papel da Igreja, da FASE e dos partidos políticos de esquerda, com destaque para PT, PDT e Pc doB) e pela constiuição de uma aliança implícita entre governo do estado e o movimento popular.

Essa aliança tem como marco o encontro do Comitê com o secretário de Estado de Obras e meio ambiente (governo Brizola), em 1984. As federações municipais de moradores, de forma articulada, apresentaram um documento com várias reivindicações. (Porto, 2003, p. 71).

Neste período, há registro de algumas ações do movimento social, como: promoção de passeata pelo saneamento no município de São João de Meriti; encontro das federações com o governo estadual e as prefeituras municipais; passeata das federações de associações de moradores da Baixada Fluminense; da Central do Brasil até o Palácio da Guanabara; encontro das federações com o Secretário de Estado de Obras e Meio Ambiente em Duque de Caxias. Neste último encontro, é firmado o compromisso de elaboração de um plano global de saneamento da Baixada Fluminense e a realização de um debate com candidatos ao governo do Estado, 1986, promovido pela FAMERJ e pelo Comitê de Saneamento. Considera-se que é o início de uma aproximação do poder público e movimentos sociais, para a construção de um espaço efetivo de participação popular. Como destaca Porto (2003):

O primeiro espaço efetivo de participação popular no âmbito da política de saneamento do Estado foi o GTSB – Grupo de Trabalho sobre Baixada Fluminense e São Gonçalo, que funcionava na CEDAE e era responsável pela execução do Plano Especial de Saneamento para a Baixada Fluminense e São Gonçalo. Em 1985, esse projeto vai ser inaugurado com a presença do Governo do Estado, de representantes do BNH e do Banco Mundial e das lideranças do Comitê que distribuem um documento aonde se assinala a importância da participação popular (Porto, 2003, p. 74).

É neste processo que as identidades sociais vão sendo estabelecidas, as formas como as classes sociais vão se relacionando entre si e com a cidade. O exercício da participação é um processo de construção de afirmação e de reconhecimento de direitos, portanto, se constitui como uma etapa de aprendizagem social, de construção de novos tipos de relações. Na ausência de canais de participação institucionalizados, o Comitê se consolida como um ator político de grande importância na Baixada Fluminense, sendo um protagonista na luta por uma melhor qualidade de vida na região. As ações do comitê ganham qualidade e densidade política; as reivindicações, que antes eram dispersas e fragmentadas, transformaram-se em reivindicações enquanto direitos. Essa experiência se dá no primeiro governo do Partido Democrático Trabalhista - PDT, de Leonel Brizola (1983), quando ocorre o reconhecimento e o diálogo com o movimento popular.

Em 1987, inicia-se o governo Moreira Franco – Partido do Movimento Democrático Brasileiro, este com novo perfil político, diferente do governo anterior, ou seja, não mais ligado ao ideário reformista de esquerda democrática, de Leonel Brizola. Apesar de fazer a manutenção de diálogo com o Comitê, não tinha os mesmos compromissos assumidos com o movimento popular. Este governo perde a abordagem universalista e integradora do saneamento, construída no governo anterior e dá lugar para uma política pública de saneamento focada no saneamento básico, perdendo os princípios do saneamento ambiental, que vão para além do simples acesso aos serviços.

No ano de 1988, a Baixada Fluminense vivencia uma situação de calamidade pública, a região é atingida por uma enchente, sem precedente. Segundo registro de memória da Folha de São Paulo (2010)¹⁶, as enchentes castigaram o estado, provocando 277 mortes e deixando 2.000 pessoas desabrigadas, o que exigiu, de imediato, dos movimentos populares, ações solidárias junto às vítimas da tragédia que perderam casas e familiares. Seguiram-se, também, diversas manifestações organizadas pelo movimento popular, cobrando providências imediatas do governo do estado. Segundo registros, ocorreu um ato de protesto nas margens do Rio Sarapuí, em Duque de Caxias (fevereiro de 1988), uma carreata por toda a Baixada Fluminense para chamar a atenção da população para o descaso do governo do Estado com as famílias desabrigadas e a ausência de obras de emergência (junho de 1988).

A pressão do movimento popular levou o governo estadual a negociar de forma emergencial um projeto junto ao Banco Mundial, visando à prevenção das enchentes nos municípios da Baixada Fluminense, Petrópolis e Rio de Janeiro, cidades mais atingidas pelas chuvas. Buscava-se um projeto que pudesse enfrentar a precária infraestrutura urbana. Apesar da aprovação pelo Banco Mundial¹⁷, em 1988, para a elaboração e execução do Projeto Reconstrução Rio¹⁸, as negociações

¹⁶ Maiores informações - Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff0704201009.htm>>. Acesso em: 22 fev. 2018.

¹⁷ É uma instituição financeira internacional que efetua empréstimos a países em desenvolvimento. É o maior e mais conhecido banco de desenvolvimento no mundo, além de possuir o status de observador no Grupo de Desenvolvimento das Nações Unidas e em outros fóruns internacionais, como o G-20 financeiro. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Banco_Mundial>. Acesso 23 dez. 2017.

¹⁸ Projeto emergencial que visa resolver os problemas decorrentes das inundações de fevereiro de 1988, que atingiram de forma particularmente grave os municípios da Baixada Fluminense. Ele objetivava reconstruir e recuperar a infraestrutura básica danificadas pelas enchentes, o que era de responsabilidade do governo do estado; e executar a curto prazo um programa de obras que

levaram um ano entre governo do Estado, Caixa Econômica Federal e o Banco Mundial, impedindo o início do projeto.

Diante do atraso das intervenções, o movimento popular realizou novos processos de manifestações em massa, em julho de 1989. O comitê organizou uma manifestação na porta da Caixa Econômica Federal, no centro do Rio de Janeiro, pela liberação dos recursos. No mesmo mês, saiu uma caravana para Brasília com mais de 20 ônibus para pressionar o governo federal a liberar a contrapartida exigida pelo Banco Mundial no projeto Reconstrução Rio. Mesmo com todas as reivindicações do movimento popular, o atraso na liberação dos recursos fez com que o projeto iniciasse somente em 1990, no final do governo Moreira Franco.

O projeto Reconstrução Rio é retomado no segundo governo Brizola (1991-1994), mas – reestruturado - deixa de ser emergencial, para se inserir numa perspectiva de intervenção global em saneamento na Baixada Fluminense, o que trouxe algumas implicações administrativas de renegociação. Neste período, é elaborado o Projeto Iguaçu¹⁹, que na época tinha por objetivo elaborar o Plano Diretor Integrado de Controle de Inundações da Bacia, buscando condições para a implementação das ações que ampliassem as intervenções para as demais bacias da Baixada e para todo Estado, no sentido de contribuir para o estabelecimento do sistema de gestão de recursos hídricos do Estado do Rio de Janeiro e, conseqüentemente, para a redução de ocorrência e extensão de enchentes e inundações.

O Projeto Iguaçu foi fruto da mobilização social nos anos 1990 e foi desenvolvido inicialmente pela Superintendência Estadual de Rios e Lagoas – SERLA, extinta em 2007. Para seu acompanhamento, foi instituído, no período, o Comitê de Acompanhamento do Projeto, para discussão de um plano de combate às enchentes; este comitê era composto por técnicos da SERLA e demais órgãos do Governo do Estado envolvidos na gestão Hídrica, prefeituras municipais do entorno

reduzissem os efeitos das futuras enchentes, e que era de responsabilidade do município do Rio de Janeiro. O objetivo era implementar medidas de caráter institucional, que permitissem reduzir as conseqüências de novas calamidades, o que era de responsabilidade dos municípios da Baixada Fluminense e de Petrópolis, com a supervisão do governo do estado. (Britto; Porto, 2015, p.464).

¹⁹ Plano Diretor de Recursos Hídricos da Bacia do Rio Iguaçu / Sarapuí – Ênfase: controle de Inundações; LOAN CAIXA/BIRD 2975-BR – Projeto PNUD BRA-93/022, Convênio SERLA – COPPE/UFRJ, março de 1994. Possui ainda os anteprojetos, volumes 1, 2, 3 e 4, elaborados em agosto de 1996.

da Bacia e representantes de associação de moradores, porém, com o término do governo Brizola, o Projeto Iguaçu deixou de ser executado.

O comitê incorpora em seu debate, ainda nos anos 90, a dimensão ambiental e passa a se chamar Comitê de Saneamento e Meio Ambiente da Baixada Fluminense, e, a partir de 1994, muda seu nome para Comitê Político de Saneamento, Habitação e Meio Ambiente da Baixada Fluminense, passando a incluir também a temática da habitação. Além das federações de associação de moradores, foram incorporados a ele outros setores organizados, como ONGs ambientalistas, associações de moradores e o sindicato dos trabalhadores na empresa de saneamento básico e meio ambiente - SINTSAMA.

Foram quase dez anos de intervenções públicas de saneamento na região da Baixada, através de ações do Projeto Reconstrução Rio (1988), passando por três governos e encerrando suas ações no governo Marcelo Alencar (1995-1998).

No governo Marcelo Alencar, 1995 – 1998, a relação estabelecida entre Estado e sociedade foi permeada por reuniões do Comitê com a Secretaria de Desenvolvimento Urbanos – SEDUR e, posteriormente, com o Grupo Executivo de Recuperação de Obras de Emergência – GEROE. Foi um período marcado por intermitência no diálogo e autoritarismo, o que, de certa forma, trouxe um aprendizado social para o Comitê de Saneamento na sua ação pública como ator político e social, como afirma Porto (2003):

Por mais paradoxal que seja, foi na difícil experiência de interlocução com três governos – Moreira Franco, Leonel Brizola e Marcelo Alencar – com seus contraditórios movimentos de abertura e fechamento ao diálogo, autoritarismo e respeito em relação às concepções em disputa, transparência e manipulação nas informações estratégicas, que o Comitê Político de Saneamento da Baixada Fluminense amadureceu na sua ação pública vivendo o auge da referência popular como ator político. (Porto, 2003, p. 127).

Ainda neste governo, registra-se que o projeto Reconstrução Rio teve importância secundária, tornando-se prioritários outros projetos que iniciaram na região da Baixada Fluminense, como é o caso do Programa Nova Baixada e o Programa de Despoluição da Baía de Guanabara – PDBG. Essa gestão é marcada pelo retrocesso da participação popular, com o esvaziamento da esfera pública, que legitimava as políticas de saneamento. O governo buscou uma interlocução direta com os moradores beneficiados com a intervenção, mas foi uma Abordagem

tecnocrata e centralizadora, com inexistência de canais regulares de participação do Comitê de saneamento nos programas e projetos de saneamento desenvolvidos.

Mesmo com a aprovação da lei estadual, em 1995, que previa a instalação do Fórum de Acompanhamento do PDBG (FAEG), composto por prefeitos, empresários, ecologistas, ONGs, governos estadual e federal, este nunca chegou a funcionar. Foi um total esvaziamento de interlocução no âmbito municipal e estadual, pois as informações sobre o programa chegavam para os movimentos sociais por meio da grande imprensa ou em eventos esporádicos promovidos pela coordenação do programa.

Paralelamente ao desenvolvimento do programa PDBG, o governo de Marcelo Alencar criou o Programa Baixada Vida, o que seria a vitrine da sua gestão na Baixada Fluminense, como um programa de melhoria das condições de vida do bairro. Foram intervenções pilotos em quatro bairros, sendo um em cada um dos municípios, a saber: São João de Meriti, Duque de Caxias, Belford Roxo e Mesquita. A proposta de participação social apresentada no escopo do projeto foi diferente de tudo que já tinha sido vivenciado na Baixada Fluminense. O diálogo foi estabelecido por meio da participação social com base na formação de Comitê de Acompanhamento Local (CAL), que se organizava no início da intervenção. A interlocução seria feita de forma direta com os beneficiários, devendo a população local eleger seus próprios representantes, substituindo o diálogo preferencial, anteriormente estabelecido com as federações e com o próprio Comitê de Saneamento da Baixada Fluminense.

A participação teria um papel restrito às intervenções que seriam processadas no bairro, não estabelecendo sequer um diálogo sobre o conjunto do programa na Baixada Fluminense. Após muita luta política, as federações da Baixada em conjunto com alguns comitês conseguiram fazer com que o governo instituísse uma Comissão Estadual de Acompanhamento do Programa Nova Baixada, com representantes das secretarias estaduais envolvidas e com cinco representantes dos CALs. Nesta composição, chama a atenção o fato das federações municipais que articulavam o Comitê de Saneamento terem sido excluídas. (Porto, 2003, p. 88).

O debate local ganhava centralidade junto com o caráter focalista das intervenções, perdia-se a perspectiva regional, universalista, da política do saneamento construída pelo Comitê de Saneamento da luta regional, pois o Programa Nova Baixada foi a expressão de um modelo patrimonialista e clientelista da política pública, com o retorno de políticas focalizadas e uma gestão

fragmentada, no qual os problemas de saneamento na região deixavam de ser compreendidos a partir da bacia hidrográfica, atingindo um conjunto da população que residia em seu entorno.

Essa característica de política reflete no contexto da participação promovida por meio da remuneração de algumas lideranças que integravam a comissão executiva. Com o tempo, se transformaram em funcionários da Secretaria Estadual de Integração Governamental (SEIG), descaracterizando o caráter voluntário e participativo, além da desarticulação dos atores em uma interlocução fragmentada com a população de cada bairro, o que reduz as ações de pressão sobre os investimentos para região.

Em 1999, na gestão do governo de Antony Garotinho, é mantida a mesma concepção de política, alterando apenas o nome do Programa, que passou de Nova Baixada para Baixada Viva, sem grandes mudanças no escopo da intervenção, conforme afirma Guaraná (2008):

Pode-se concluir que os Comitês Gestores apresentam uma forte hierarquização interna, sendo divididos em membros de primeira linha (membros da comissão executiva que participam das reuniões na SEIG), membros de segunda linha (demais membros da Comissão Executiva), membros de terceira linha (demais membros do Comitê) e os membros de quarta linha (moradores que frequentam as reuniões abertas, mas que não são membros do Comitê), havendo uma concentração de poder nas mãos da Comissão Executiva, o que acaba por enfraquecer a participação dos outros membros do Comitê e da própria população na maioria das decisões. (Guaraná, 2008, p. 100).

Destacamos que, no período de 1983 a 2002, a Baixada Fluminense foi palco de muitas intervenções no âmbito do saneamento, os movimentos populares urbanos vivenciaram diversas experiências de participação e não participação, aqui, em particular, o Comitê de Saneamento da Baixada Fluminense, que passou por um processo de aprendizagem social e formação²⁰, possibilitou o diálogo técnico e qualificado junto ao poder público e a sociedade, desconstruindo discursos prontos, apresentados por agentes do estado, subvertendo muitas vezes a lógica de participação proposta pelo Estado. A disputa e o estabelecimento de interesses são marcados por um dinamismo e procedimentos permeados por tentativas e erros, marcados por momentos de consensos e dissensos, sujeitos ao constante aprimoramento.

²⁰ O Comitê de Saneamento da Baixada investiu em processos formativos, desenvolvidos por meio de cursos e oficinas, desenvolvidos por assessoria da ONG FASE.

Após o governo de Antony Garotinho, ocorreu a descontinuidade dos projetos PDBG e Programa Baixada Viva existentes, e a Baixada Fluminense ficou quase 10 anos sem receber programas, principalmente da envergadura do PDBG na sua concepção ampla de saneamento ambiental compreendido a partir da bacia hidrográfica, relacionando os municípios do entorno da Baía de Guanabara, e, neste período, os movimentos populares urbanos também passaram por uma fase de redefinição das suas ações, portanto, sem maiores processos reivindicatórios.

Somente em janeiro de 2003, o Brasil vivenciou um marco político importante, pois ao eleger o presidente Luiz Inácio Lula da Silva, registrou-se uma conquista histórica para a população brasileira, e, em especial, dos movimentos sociais e populares, sindicatos, militantes e simpatizantes identificados com a ideologia de esquerda, pois a vitória representou a possibilidade de mudanças sociais e políticas no país, através de uma gestão democrática e participativa.

Na área urbana, a relevância dada pela gestão governamental da época - no sentido de assumir a questão urbana como uma expressão da questão social brasileira - iniciou-se pela criação, em 2003, do Ministério das Cidades e, em 2004, pela convocação da Conferência Nacional das Cidades, abrindo a perspectiva para a construção de um novo modelo de cidade e para a superação de antigas concepções de desenvolvimento urbano.

Este novo cenário para a política urbana, no início do século XXI, impulsionou os movimentos sociais e populares a se rearticularem em torno da discussão sobre a questão urbana, sob outros paradigmas. Representou um período de oportunidade para discutir e aprovar uma nova Política de Desenvolvimento Urbano, com um modelo de gestão de cidade, cujo objetivo apresentado é o de enfrentar os conflitos e dilemas postos nas cidades, sobretudo os processos de segregação socioespacial que atingiam prioritariamente a população de baixa renda.

Na Baixada Fluminense, o Comitê Político de Saneamento, Habitação e Meio Ambiente se apresentou como o principal protagonista na mobilização dos movimentos sociais na região. Com a chamada da Conferência Nacional das Cidades, os movimentos sociais urbanos da região, assim como os nacionais, também intensificaram o debate sobre as políticas públicas urbanas. O Comitê, com objetivo de mobilizar os movimentos sociais da região, realizou diversas reuniões e oficinas em vários municípios, articulando para a realização do Encontro de Saneamento Ambiental da Baixada Fluminense, em junho de 2003, tendo como

pauta a discussão sobre os serviços de saneamento ambiental, as políticas nacionais e seus impactos na região, um debate em preparação para as Conferências municipais e regionais das Cidades.

No período de julho a setembro de 2003, a Baixada foi palco da realização de várias Conferências Municipais, nas quais os movimentos sociais foram os grandes protagonistas na organização e no desenvolvimento das conferências. O Comitê foi o único ator de caráter regional que fomentou a discussão sobre o Direito à Cidade em uma perspectiva regional, com propostas que levassem a pensar as políticas urbanas de forma articulada para os treze municípios da Baixada Fluminense.

Durante este processo, é importante destacar a participação e a contribuição dos agentes externos, principalmente na conferência regional, os quais participaram de forma decisiva na sua organização²¹. A Fase e o Observatório das Metrôpoles (UFRJ/IPPUR – FASE) destacaram-se no papel de subsidiar, assessorar e instrumentalizar tanto as oficinas que antecederam as conferências, como também a elaboração do documento base da conferência regional²², que teve por objetivo apresentar, de forma sintética, o quadro social e econômico da região, destacando algumas das principais características do contexto político-institucional dos municípios da Baixada e os desafios postos para a conferência. Segundo análise de Cardoso (2008), os “apoiadores externos” têm um importante papel como formadores de opinião, além de oferecerem seus conhecimentos para alargar o espaço de autonomia dos movimentos sociais.

Concluimos que até 1980 o modelo de política, em torno da temática do saneamento na Baixada Fluminense foi marcado pela ausência de espaços de participação, pela frágil ação dos movimentos sociais e uma ação governamental permeada por uma cultura clientelista, de oferta de ligações domiciliares à rede pública de abastecimento de água, manilhamento das valas a céu aberto, alimentando a cultura do favor, troca de votos e não do direito.

O processo de constituição das associações de moradores, com ações focadas no plano local, posteriormente, o surgimento das federações, com proposições no

²¹ A Comissão Organizadora da Conferência foi composta pela: FASE, APBF, Comitê Político de Saneamento, Habitação e Meio Ambiente, ABM, FEMAB, MUB, COMAMEA, SINTSAMA, UNIG e as Prefeituras de Duque de Caxias, Magé, Paracambi, Belford Roxo.

âmbito municipal, e que - em seguida - se articularam de forma regionalizada, no Comitê de Saneamento da Baixa Fluminense, é o que irá marcar o início de uma nova configuração de relacionamento entre governo e sociedade. O clientelismo deixa de ser a única forma de acesso a bens e serviços de saneamento na região depois da formação do Comitê.

A luta dos movimentos sociais na Baixada Fluminense é caracterizada por processos de afirmação de uma identidade política marcada pela autonomia, posteriormente, pelo ideário de cidadania, em que as desigualdades sociais na região da Baixada Fluminense começam a ser elaboradas como uma questão social, que traz consigo novas expressões e contornos, a partir da lógica de acumulação, concentração e centralização do capital, que incidem diferentemente em diversos segmentos da população e acabam por reforçar cenários de desigualdades socioterritoriais. Aqui o ator político, em processo de aprendizagem, vai ocupando a esfera pública, transformando esse espaço em lugar de debate, pressões, protestos, tomadas de opiniões e deliberações.

Tratar da questão urbana como particularidade da questão social implica desvelar os mecanismos que participam do processo de reprodução do capital, o qual gera, ao mesmo tempo, acumulação ampliada de riquezas socialmente produzidas, apropriação privada desta, uma totalidade social formada por classes antagônicas em luta. (Guerra, et al., 2012, p. 195).

Nesse sentido, o agravamento da questão urbana com a precariedade da qualidade de vida, aqui, são entendidos como processos decorrentes do capitalismo e se materializam de forma contundente no território. Há um vínculo intrínseco entre a questão urbana e a questão social. Estado e capital caminham juntos, olham a cidade como campos privilegiados do econômico, como meios de obtenção de lucro e de mais valia. É a reprodução da vida cotidiana vinculada aos processos de produção, circulação e realização de mercadorias, cujo objetivo direto é o lucro, conforme empregado por Marx no século XIX.

Avaliamos que apesar de todos os investimentos, ainda que fundamentais para as melhorias urbanas ocorridas nestes últimos 30 anos na Baixada Fluminense, ainda pode-se constatar problemas recorrentes na implementação dos programas, caracterizado por alguns pontos emblemáticos na elaboração de políticas para a região, tais como: (i) a descontinuidade de investimentos, bem como a inexistência de mecanismos para avaliação de impacto sobre os mesmos; (ii) ausência de

investimentos permanentes em saneamento ambiental, provocando obstáculos ao processo de planejamento e predomínio de ações pontuais e desarticuladas; (iii) fragmentação dos componentes da política de saneamento ambiental, reduzindo o impacto das ações e investimentos realizados; (iv) a fragilidade administrativo-institucional das gestões municipais; (v) a frágil integração entre políticas setoriais e existência de práticas de caráter clientelista; (vi) ausência de uma perspectiva integrada entre as prefeituras para elaboração e gestão de políticas setoriais de saneamento ambiental com dimensão regional; e (vii) precariedade de espaços institucionais permanentes de participação da sociedade civil na formulação das políticas de saneamento e meio ambiente e no controle social dos programas.

A produção do território é o resultado das práticas e intervenções humanas e políticas, nas quais as políticas públicas implementadas podem ou não reforçar as desigualdades socioterritoriais, a partir da lógica da urbanização, com o permanente e crescente descompasso entre o investimento e a expansão de ocupação. O território é concebido como um fator dinâmico de processos de exclusão e inclusão social regulado pelo Estado, por meio das políticas públicas desenvolvidas e das condições de vida da população

3.2. A prática da gestão pública no trato da política urbana

O descaso da gestão pública com a região da Baixada Fluminense é um processo histórico contínuo, de ocupação do território que se configura desde o período do Brasil Colônia, no qual a paisagem natural altera-se a partir das necessidades econômicas²³, passando por um processo de transição, por elementos e marcos históricos até chegarmos na cidade urbano-industrial, que ao se materializar expressou profunda relação assimétrica entre Baixada Fluminense e a capital do Rio de Janeiro. Populações empobrecidas, sob os efeitos da segregação espacial, são empurradas para regiões em condições inadequadas²⁴: periferias,

²³ Ocasionalmente pelos ciclos produtivos econômicos desenvolvidos na região da Baixada Fluminense, no período do Brasil Colônia, como a cana de açúcar, ouro, café e laranja.

²⁴ Consideramos regiões inadequadas aqueles territórios com carência ou ausência de infraestrutura e com forte adensamento das moradias. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a carência em infraestrutura tem sido, do ponto de vista absoluto e relativo, o componente mais importante da inadequação de domicílios. Sob essa rubrica, agregam-se os seguintes serviços

favelas, regiões sem ou com baixos investimentos em infraestrutura, escassez de serviços e de equipamentos urbanos de uso coletivo ou cada vez mais longe da área central da cidade - como espaço urbano dos pobres.

Percebe-se que o descaso e o caráter utilitário - vinculado aos processos de produção, circulação e realização de mercadorias - configuram o território da Baixada Fluminense, e este está diretamente relacionado ao modo de ocupação estabelecido no período do Brasil Colônia, na divisão de terras, por meio das Sesmarias²⁵ e as capitânicas hereditárias²⁶. É a partir do século XVII que a região da Baixada Fluminense torna-se palco do desenvolvimento econômico com a produção canavieira, início do processo de ocupação da região, que traz demandas de comunicação e deslocamento com a capital, no entanto as características naturais da região apresentaram diversas dificuldades, constituídas por áreas alagadiças, pantanosas, planícies, com presença de brejos resultantes das marés e cheias periódicas.

Com essas peculiaridades, os rios tornaram-se a principal via para o deslocamento das pessoas, produções e mercadorias, em todo Recôncavo da Guanabara²⁷, a cidade Rio de Janeiro e seu porto. A inserção de uma população agrícola no território vai modificando a paisagem natural da região, por meio da construção de vários portos, onde se iniciava uma incipiente urbanização, chamada, no período, de freguesias. O processo de desbravamento e ocupação da Baixada Fluminense ocorreu principalmente em função da existência de vários rios e, para torná-los navegáveis, a mão de obra escrava foi fundamental para a manutenção das vias fluviais.

Foi através do emprego da mão de obra escrava que se criavam a condição favorável para a navegação nesses rios, onde ela cuidava da limpeza, desobstrução dos

básicos: iluminação elétrica, abastecimento de água, esgotamento sanitário e coleta de lixo. (Fundação João Pinheiro, 2012).

²⁵ Eram doações de lotes de terras, direcionado ao cultivo de terras virgens e o avanço da agricultura.

²⁶ Foi um sistema criado com objetivo de colonizar o Brasil e evitar invasões estrangeiras. Era conduzido de pai para filho. Era a maneira de administrar e dividir o território.

²⁷ A Baixada Fluminense compreende, no período colonial, século XVI, a região denominada como recôncavo da Baía de Guanabara: área de terras baixas entre a Serra do Mar e a Baía de Guanabara, estendendo-se de São Gonçalo a Nova Iguaçu. Pode relacioná-la a uma área mais próxima ao entorno da Baía de Guanabara. As áreas do Recôncavo da Guanabara desenvolveram-se através da doação de sesmarias, lotes extensos de terras concedidos pela Coroa portuguesa para o desenvolvimento econômico, por meio dos rios que cortavam a região do Recôncavo da Guanabara – Meriti, Sarapuí, Iguaçu, Inhomirim, Magé, Suruí, entre outros –, a ocupação portuguesa foi se implementando e dezenas de engenhos de açúcar, capelas e povoados foram surgindo. Amaro, Tânia. Baixada Fluminense. <<http://www.amigosinstitutohistorico.org.br/?p=1>>.

mesmos, assim como a abertura de canais, permitindo o transporte da produção agrícola da área a princípio e também o recebimento de mercadorias e pessoas que se dirigiam a ela por meio de barcos, lanchas, canoas, saveiros e outras embarcações. (Figueiredo, 2004, p.3).

No final do século XVII e início do século XVIII, inicia-se a exploração do ouro em Minas Gerais, o chamado Ciclo do Ouro. A região da Baixada Fluminense²⁸, através das suas vias fluviais e de alguns trechos terrestres não alagadiços, incorpora uma nova função, o escoamento do mineral. O surgimento desses novos caminhos determina mais um desempenho para a região, pois reduzem consideravelmente o período de viagem em relação à rota anterior existente. Ao longo do século XVIII, novos caminhos vão surgindo como passagem entre a cidade do Rio de Janeiro e o restante do país, ocasionando o aparecimento de pequenos núcleos urbanos, assim como os tropeiros, ainda que inexpressivos.

A ação predatória na região da Baixada Fluminense é uma característica presente desde o período do Brasil colonial. Percebe-se que, apesar de apresentar potencial para o desenvolvimento econômico, existia, na região, uma prevalência dos interesses da capital do Rio de Janeiro, com ações e formas de apropriação e uso do território, cujo objetivo era apenas o de responder à demanda de produção e consumo de açúcar, aguardente, café e demais produtos que abasteciam o mercado consumidor do Rio de Janeiro. Portanto, na época, a Baixada Fluminense torna-se uma região vulnerável ao aparecimento de doenças devido às condições insalubres, estas surgem pela apropriação dos recursos naturais de forma inadequada, gerando problemas socioambientais ao longo da história.

O processo de industrialização que atinge o Brasil, por sua vez, altera o cenário de um país predominantemente agrícola e rural para um país urbano-industrial. Após o término da 2ª Guerra Mundial, intensifica-se a ocupação nas áreas próximas ao Rio de Janeiro, tornando-as alvo da proliferação de loteamentos e especulações de terra. Este processo motivou pessoas de outros estados a buscarem, na capital, melhores condições de vida e oportunidade de trabalho, o que levou a um processo migratório acelerado. O preço elevado do aluguel e a escassez de

²⁸ Ao longo do século XVIII, durante o período do ciclo de ouro, a região da Baixada Fluminense passa também a ser denominada como Baixada Guanabara, pois eram três os caminhos oficialmente reconhecidos entre o Rio de Janeiro, por meio da Baixada da Guanabara e a região das Gerais. Torna-se uma importante região de passagem entre o interior e o litoral.

moradia para a população de baixa renda, no centro do Rio de Janeiro, foram os fatores que contribuíram para o surgimento e crescimento de várias favelas, nos centros urbanos e nos subúrbios do Rio de Janeiro e na Baixada Fluminense, alojando a população trabalhadora e o fluxo migratório, possibilitando maior acessibilidade às atividades urbanas vinculadas aos setores secundários ou terciários.

A urbanização que acompanhou a industrialização do país arregimentou enormes contingentes de pessoas, num processo quase contínuo de crescimento da área urbana das cidades. O problema foi que houve no país um crescimento mais rápido do número e do tamanho das cidades do que da infraestrutura, equipamentos e serviços que proporcionassem uma mínima condição de vida a todos os habitantes. (Junior, 2010, p. 88).

O processo de urbanização entre a década de 70 e 80 continuou acelerado com a fase do “milagre econômico²⁹”. Acentua-se a convivência da acumulação e das desigualdades sociais. O crescimento demográfico amplia-se para as franjas metropolitanas dos subúrbios, da Baixada Fluminense e para municípios vizinhos da capital a partir de processos de parcelamento do solo. Levado a cabo por agentes imobiliários que “burlavam” a legislação urbanística, criam-se lotes irregulares e muitas vezes clandestinos, com comercialização a longo prazo e conjugada à autoconstrução.

O crescimento periférico ocorreu, historicamente, através da ocupação de áreas não dotadas de infraestrutura ou de serviços urbanos. Assim se deu com os atuais subúrbios da cidade do Rio de Janeiro, que, embora tenham sido ocupados desde o final do século XIX, só foram urbanizados a partir da década de 40. As áreas de urbanização da periferia consolidada, principalmente as da Baixada Fluminense, apresentam problemas significativos de risco à ocorrência de enchentes, tendo em vista as características geomorfológicas da região, em grande parte não adequadas à ocupação urbana. A proliferação de loteamentos populares sem qualquer forma de controle ou planejamento prévio (...) tornou essa região sujeita a enchentes periódicas. Devido à precária manutenção dos sistemas de canais e ao vazamento contínuo de esgoto e lixo no sistema de escoamento pluvial, esses riscos ampliaram-se consideravelmente. Assim, o risco à inundação soma-se à ausência total ou parcial de infraestrutura que marca a periferia carioca. (Cardoso, 2004, p. 6)

²⁹ O período da História do Brasil entre os anos de 1969 e 1973 foi marcado por forte crescimento da economia. Nesta época, o Brasil era uma Ditadura Militar, governado pelo general Médici. O termo “milagre” está relacionado com este rápido e excepcional crescimento econômico pelo qual passou o Brasil neste período. Este crescimento foi alavancado pelo PAEG (Programa de Ação Econômica do Governo), implantado em 1964, durante o governo de Castelo Branco.

Mesmo com o crescimento populacional, entre os anos 50 e 70, e com os investimentos em infraestrutura, ainda assim, estes foram insuficientes, o que trouxe inúmeros problemas para a população da Baixada Fluminense. A ausência de política habitacional voltada para a população de baixa renda, em toda região metropolitana do Rio, provocou uma ocupação desordenada na região da Baixada Fluminense, o que favoreceu a degradação ambiental e o aumento nas ocorrências de enchentes pelas características ambientais da região.

Todo esse processo de adensamento da Baixada Fluminense contou com o descaso dos agentes públicos dos municípios que compunham a região, pois em outras áreas urbanas do estado, como as zonas centrais do Rio de Janeiro, o poder público exigia o cumprimento das normas urbanas para a criação de loteamentos e construção de edificações. No meio de tanta incongruência com a legislação e o interesse público, a região se densificou através da autoconstrução, apesar de toda a precariedade ou inexistência de sistemas de esgotamento sanitário, microdrenagem de águas pluviais³⁰, coleta de lixo, transporte coletivo, etc.

A população da Baixada Fluminense sofre as consequências desse modelo de ocupação e urbanização em suas cidades até os dias atuais. Parte da infraestrutura urbana existente, principalmente nas áreas mais pobres da região e que geralmente estão nos morros e nas margens, ou em áreas próximas aos rios, são frutos de ações isoladas, sejam elas provenientes de moradores que se mobilizaram e buscam alternativas de solucionar problemas, como: abastecimento de água e esgotamento sanitário, ou sejam, advindos da relação clientelista³¹ com políticos que acabam oferecendo “melhorias”, mas que, de fato, só postergam o problema. Um caso clássico na região foi o uso de manilhas e concretagem de ruas, sem galerias de esgoto e águas pluviais. Ou seja, a negligência da gestão pública com o território acarretou inúmeros problemas socioambientais, caracterizando um alarmante processo de injustiça ambiental³².

³⁰ Escoamento das águas de chuva, que caem nas áreas urbanas, por meio de pistas de rolamento, sarjetas, bocas de lobo, poços de visita e rede coletora e encaminhando-os aos corpos receptores.

³¹ Compreendemos, neste caso, como relação clientelista uma pessoa ou um grupo recebendo de outra algum tipo de ajuda ou apoio, em troca do apoio político.

³² Injustiça ambiental é o mecanismo pelo qual sociedades desiguais, do ponto de vista econômico e social, destinam a maior carga dos danos ambientais do desenvolvimento às populações de baixa renda, aos grupos raciais discriminados, aos povos étnicos tradicionais, aos bairros operários, às populações marginalizadas e vulneráveis. (ASCELRAD et al., 2009, p. 41)

A Baixada Fluminense nunca recebeu investimentos significativos capazes de sanar seus problemas de infraestrutura urbana. Limitavam-se a programas paleativos, o que resultou em graves problemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Além disso, a precariedade e a descontinuidade dos investimentos tiveram como consequência o surgimento de calamidades, como as enchentes que vão atingir a região entre as décadas de 1960 e 1980.

Apesar do Planasa³³ - Plano Nacional de Saneamento – ter sido criado na década de 70 com o objetivo de enfrentar o enorme *déficit* no acesso aos serviços de saneamento no país, que se acumulara desde os anos 50, no que se refere à Baixada Fluminense, o Plano foi incapaz de reverter o quadro do *déficit* do setor de saneamento básico, sendo incapaz de desenvolver uma política integrada que diminuísse as crescentes demandas de serviços. Se destacarmos o serviço de abastecimento de água, na região, encontra-se o mais antigo reservatório, o sistema Acari, construído entre os anos de 1877 e 1909, para atender a capital do Rio de Janeiro. A Captação é feita na Serra do Tinguá, município de Nova Iguaçu, com um sistema de mais de cinco linhas. Os investimentos na ampliação desse serviço não foram suficientes para responder à necessidade da Baixada Fluminense diante do crescimento de domicílios. Apesar da região ter um dos maiores reservatórios de água (O Guandu) e outros que abastecem a cidade, ainda persistem problemas.

Em 1975, ocorre a fusão dos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro, e a criação da Companhia Estadual de Águas e Esgoto do Rio de Janeiro - CEDAE, que é concebida e implementada como um plano para equacionar o abastecimento de água na região metropolitana do Rio de Janeiro. O sistema Acari passa, então, a atender exclusivamente a Baixada Fluminense. No entanto, mesmo com a exclusividade, a região apresenta deficiência no serviço de abastecimento de água, o que leva moradores, diante deste problema, a recorrerem a poços artesianos, perfurados muitas vezes em locais impróprios, pois, devido à precariedade do sistema coletor de esgoto sanitário, existe a possibilidade de contaminação do lençol freático, o que pode comprometer a qualidade da água.

³³ Para uma análise do Planasa, ver PORTO, Hélio Ricardo Leite. Saneamento e Cidadania: trajetórias e efeitos das políticas públicas de saneamento na Baixada Fluminense. Rio de Janeiro: FASE, 2003. cap.1.

Entre o período de 1975 a 2000, ocorreram 9 intervenções na região. Entre planos e projetos, constatamos grandes investimentos com maior centralidade em tratamento de esgoto e abastecimento na Baixada Fluminense, a destacar:

- (i) Plano de impacto, no governo Faria Lima e Chagas Freitas – 1975 a 1982, cujo objetivo foi ampliar a capacidade de abastecimento de água, construindo a adutora³⁴ da região;
- (ii) Projeto Especial de Saneamento para a Baixada Fluminense e São Gonçalo – PEBS I, governo Leonel Brizola – 1983 a 1986, tinha por finalidade construir rede coletora de esgoto;
- (iii) Projeto Especial de Saneamento para a Baixada Fluminense e São Gonçalo – PEBS II, governo Moreira Franco – 1987 a 1990, tinha como proposição dar sequência na construção de rede coletora de esgoto prevista no PEBS I;
- (iv) Plano de Setorização do Abastecimento de Água na Baixada Fluminense, governo Moreira Franco – 1987 a 1990, a meta era criar um sistema próprio de abastecimento de água;
- (v) Projeto Reconstrução Rio, governo Moreira Franco (1988) e governo Leonel Brizola – 1991 a 1994 e Marcelo Alencar – 1995 a 1998. O objetivo era reconstruir e recuperar a infraestrutura básica danificada pelas cheias de 1988;
- (vi) Projeto de Despoluição da Baía de Guanabara, governo Leonel Brizola, Marcelo Alencar e Garotinho – 1999 a 2002. Buscou-se a recuperação dos ecossistemas presentes em torno da Baía de Guanabara.
- (vii) Projeto Baixada Viva, governo Marcelo Alencar e Garotinho. Tendo como objetivo intervenções focalizadas com obras de abastecimento d'água, coleta de esgoto, drenagem e pavimentação de vias.

Apesar da região ter recebido investimentos oriundos de empréstimos internacionais para os vários investimentos públicos, em saneamento, ao longo das

³⁴ É um canal ou tubulação para a condução das águas de uma fonte para um reservatório.

décadas de 70, 80 e 90, ainda assim, sua aplicação não foi capaz de promover mudanças substanciais na qualidade de vida da população, que continua a conviver com graves problemas socioambientais, tais como a irregularidade no abastecimento de água, ausência de tratamento dos resíduos coletados e a precária rede de esgoto, que ainda é carregada sem tratamento para os corpos hídricos da região. Neste cenário, o princípio da universalização torna-se uma falácia para a região da Baixada Fluminense, pois todo o processo de definição e implementação das políticas públicas foram ações deliberadas pelo Estado, mas este sempre esteve comprometido com os ordenamentos da lógica do capital hegemônico e não necessariamente com as questões ambientais.

Assim, considera-se que as desigualdades sociais, nas grandes cidades, são geradas pelo modelo econômico capitalista e desenvolvimentista, que encontra, por exemplo, no saneamento, uma das suas manifestações. A Baixada Fluminense é um espaço urbano com questões socioambientais acentuadas, no qual deve se levar em consideração os aspectos sociais interligados ao meio ambiente. Tal questão é, aqui, compreendida por um conjunto de componentes geográficos, sociais, econômicos e culturais que impactam, diferentemente, grupos sociais, refletindo uma distribuição desigual dos benefícios e agravantes ambientais. Mesmo sendo alvo de programas e investimentos públicos, a região ainda apresenta disparidades sociais e ambientais, se compararmos aos investimentos públicos aplicados no município do Rio de Janeiro, o que se traduz no baixo acesso a bens e serviços urbanos, com um padrão de política pública marcadamente precária.

O descaso do Poder Público com a região da Baixada Fluminense pode ser constatado na falta de continuidade e desarticulação entre estes programas, obras que já deveriam estar concluídas e outras que nem foram iniciadas são projetos que geralmente passam por várias gestões públicas de governos. As questões socioambientais são problemas recorrentes que se manifestaram ao longo da história de ocupação da Baixada Fluminense, sempre decorrente do uso irracional e desigual na produção do espaço urbano, no qual os interesses econômicos se sobrepõem em detrimento aos aspectos ambientais e sociais e à capital do Rio de Janeiro.

Os corpos hídricos da região são, efetivamente, os mais atingidos pela degradação ambiental, pelo padrão histórico de ocupação e industrialização. Os rios e canais auxiliares sofrem com o assoreamento excessivo e com o lixo despejado.

As ocupações avançam para as margens dos rios e canais, infelizmente até sobre *polderes* (áreas projetadas para inundação) e diques³⁵. Pela ausência de políticas e investimentos permanentes em saneamento ambiental, bem como em políticas de moradia, expõe-se a população a doenças sanitárias.

Os despejos direto nos rios e canais auxiliares de esgotamento sanitário *in natura*, bem como de lixos em sacos plásticos, de materiais orgânicos e inorgânicos, além de detritos industriais, têm contribuído para a transformação dos canais em valões, e dos rios outrora balneáveis em veiculadores de vetores, doenças e de odores ruins na região. A realidade, hoje, da Bacia conformada pelos Rios Iguaçu, Botas e Sarapuí carece de investimento maciço, articulado institucionalmente com prefeituras e com permanente mobilização societária, na perspectiva de, ao longo prazo, recuperar os corpos hídricos, bem como seus ecossistemas.

3.3.

As implicações do processo de participação social na política urbana da Baixada Fluminense

O debate sobre os processos de investimentos públicos no território da Baixada Fluminense extrapolou os limites dos órgãos públicos, a história demonstrou que a luta por participação social ganhou a cena pública, pelo acirramento dos problemas socioterritoriais que marcaram a região, desde seu processo de ocupação, pelas propostas de intervenções governamentais e pela capacidade que os sujeitos sociais têm de organizar suas demandas em propostas de políticas públicas.

Foi através da vivência neste cenário que foi possível emergir sujeitos sociais políticos com a capacidade de reflexão e proposição, e com importante papel no debate para a reorientação dos investimentos e intervenções públicas na política urbana para a região da Baixada Fluminense, visto que a ação desenvolvida em um contexto no qual as políticas urbanas são concebidas e executadas a partir de uma lógica que negligenciou o território, ao mesmo tempo que prevaleceu a lógica do capital, conseqüentemente do mercado, sendo assim, o efeito da política

³⁵ É uma obra de engenharia hidráulica que ajuda a evitar que rios e lagos transbordem durante tempestades e provoquem inundações em terras mais baixas.

implementada, em um contexto neoliberal, perpetuou-se na produção de espaços desiguais no acesso aos serviços essenciais urbanos.

A democracia participativa é fruto da luta popular, na qual os cidadãos foram chamados a participar e expressar sua opinião, faz parte do ideário de gestão urbana, quando os cidadãos assumem um papel de proeminência na concepção de gestão e monitoramento das políticas públicas, é o exercício do direito à cidade, é a expectativa de reverter a lógica injusta da produção da cidade, concebidas pelas políticas públicas desenvolvidas de forma segregacionista. A participação social também é uma forma de controle social, aparece como um instrumento de monitoramento e fiscalização dos programas governamentais, que garantem uma melhor qualidade de vida.

No caso da Baixada Fluminense, acredita-se, assim como nas periferias e favelas das metrópoles brasileira, que a participação social, o exercício da cidadania, apresenta-se como um desafio, por seu contexto socioeconômico e cultural, marcado por uma complexa cultura política de constante violação do direito à cidade, mas também é um território marcado por gestões municipais que se caracterizam pela ausência de planejamento, elaboração orçamentárias, que - no limiar da política - constituem-se em peças fictícias, sem qualquer ou pouca experiência de participação popular nos destinos das cidade. A Baixada Fluminense apresenta um histórico marcado pela luta de correlação de forças entre dois polos políticos, de um lado o poder executivo e legislativo e de outro a sociedade civil pela via da pressão política e da capacidade de proposição nas políticas públicas.

As Associações de Moradores, as Federações de Associações de Moradores e o Comitê Político de Saneamento, Habitação e Meio Ambiente da Baixada Fluminense representam um legado social, o qual protagonizou a luta em torno da política urbana e o fortalecimento no campo da cidadania na região, foi o coletivo que nasceu das recorrentes mobilizações populares organizadas por lideranças históricas da região, com o objetivo de chamar a atenção do poder público para a total ausência de políticas e investimentos públicos em que se encontrava a Baixada Fluminense.

Para historicizar a luta da construção, da participação social na Baixada Fluminense, a questão mais relevante para esse debate não é apenas como foram ocorrendo as ações das organizações, mas quais parâmetros foram construídos para

a consolidação de uma cidadania participativa e ativa, visto que - para o Comitê - alguns princípios eram fundamentais, tais como: a universalização dos serviços urbanos essenciais, através da inversão de prioridade na aplicação de recursos e a criação de órgão de gestão, que projeta a Baixada de forma regionalizada, em torno da bacia hidrográfica, garantindo canais de controle social, os quais são princípios de embate ao discurso hegemônico em tempos em que se pensava em políticas minimalistas, fragmentadas ou de privatização. Pode-se afirmar que os princípios e as ações desenvolvidas do comitê já refutavam um perfil de participação social burocrática, apresentada por um ideário neoliberal.

Segundo Neves, (2001) a historicidade, os sujeitos políticos e coletivos devem ser resgatados a partir da ruptura com práticas que perpetuam: o autoritarismo, o controle, as trocas, o clientelismo, o populismo e o favoritismo.

A experiência da participação social, em torno das intervenções governamentais, na região da Baixada Fluminense, ratifica a organização e o fortalecimento dos movimentos sociais de forma articulada, seja ela em âmbito municipal, regional, ou estadual, envolvendo os diferentes atores sociais, em torno dos serviços de saneamento, tais como: associação de moradores, ONGs, pesquisadores universitários, sindicatos, entidades de classe, técnicos de prefeituras, dentre outros. A articulação com diferentes atores sociais tende a proporcionar - segundo o que foi possível depreender da posição de diversos autores - se ter um maior controle da intervenção pública dos recursos e da execução das obras de democratização ao acesso à informação para a população; criar possibilidades de sustentabilidade dos programas pós-obra pública; e ainda contribuir para a construção de uma cultura política versus as práticas clientelistas.

Portanto, o sistema de participação social deve estruturar ações articuladas de sistematização e socialização de informações, formação ou capacitação técnica específica, o que pode ser viabilizado pelo poder público, no caso da Baixada Fluminense, ONGs, como a FASE, por anos viabilizou assessoria junto aos movimentos sociais, proporcionando uma leitura qualificada e crítica sobre programas e projetos governamentais, o que leva a constituir bases para a consolidação de instrumentos e mecanismos que garantam uma gestão participativa e democrática de serviços e equipamentos urbanos. Segundo Pereira e Porto (1998), “Consolidar uma cidadania ativa, fortalecendo as esferas públicas de participação organizada da sociedade civil, resgatando no Estado seu papel de instância

reguladora das contradições e desigualdades sociais e provedora de serviços básicos de cidadania” (Pereira & Porto, 1998, p. 119).

No caso da Baixada Fluminense, encontramos uma região marcada por uma cultura política de raízes coronelistas, com práticas clientelistas e os governantes com baixa compreensão sobre conceitos fundamentais ao exercício da participação social. Segundo Neves (2008), o clientelismo limita instrumentos participativos que buscam a construção de uma cultura pública participativa e coletiva, uma vez que o exercício da participação social é fundamental para a construção de uma nova cultura política de gestão, fundada não só na democratização de informação, mas na orientação das políticas públicas voltadas para a cidadania e ao direito à cidade, uma vez que a questão é a garantia da universalização dos direitos urbanos.

[...] apostar decisivamente na formação de uma cultura política capaz de restabelecer a relação dialética entre Estado e sociedade civil. Significa impregnar as inúmeras formas participativas que configuram a tessitura da sociedade civil contemporânea de uma cultura política capaz de “projetar o futuro”, superando as determinações prevalentes da economia e do mercado neoliberais. (Simionato, 2004, p. 29).

O que está em debate é o acesso da população a serviços essenciais, como saneamento, habitação, transporte e meio ambiente; assim como participar e fomentar processos como este também significa a possibilidade de reverter um cenário de fragmentação e desarticulação das políticas públicas que estavam em curso na região da Baixada Fluminense. Neste sentido, é importante perceber em que medida os vários programas e projetos podem viabilizar novas intervenções e demandas de uma forma mais abrangente, oportunizando novos impactos positivos para a região, conforme apontam Pereira & Porto (1998):

A concepção de gestão democrática considera os determinantes das relações sociopolíticas e das diversas forças políticas presentes no processo de administração para uma administração competente e eficaz. A gestão é composta de etapas que vão desde a elaboração das prioridades políticas - a determinação do que vai ser implementado -, passando pela execução das propostas e apresentando continuidade no controle e manutenção dos serviços e equipamentos instituídos. (Pereira & Porto, 1998, p. 127).

Pensar em participação social, controle social e o monitoramento das políticas públicas urbanas é refletir sobre o uso e apropriação da cidade, sobre os aspectos da gestão dos serviços e equipamentos implementados pelo Estado, considerando que este deve ser um processo de construção coletiva, no qual o cidadão

participativo assume o papel de consumidores, reconhecendo e exigindo o direito de receber um serviço público, dentro de padrões adequados de qualidade.

A precariedade de políticas públicas, de saneamento ambiental, no caso da Baixada Fluminense, contextualiza-se não apenas em um quadro de ausência de serviços, mas, sobretudo, de cidadania, isto porque o acesso universal aos serviços públicos é um componente central da cidadania, já que o Estado deve garantir que os serviços públicos funcionem de acordo com os princípios de continuidade e igualdade. Isto é, que eles funcionem sem interrupções, sejam acessíveis de forma igual aos cidadãos e evoluam qualitativa e quantitativamente, segundo as necessidades dos usuários/cidadãos, pois mesmo quando existe representação da gestão dos serviços no setor privado, o princípio da igualdade deve permanecer.

O Estado pode não fornecer diretamente os serviços, mas cabe-lhe assegurar que todos os cidadãos tenham acesso de forma igual, mas, em certos casos, aspectos inerentes ao tipo de serviço fazem com que a sua produção e distribuição através do setor privado os tornem inacessíveis a determinadas camadas da população, portanto, sendo necessária sua intervenção no setor para garantir o princípio da igualdade.

Nessa perspectiva, abandona-se a condição de não-cidadão, tendo em vista que a construção social se caracteriza pelas desigualdades de acesso a bens e serviços, pela exclusão e segregação socioterritorial, uma vez que os movimentos sociais - ao produzirem a luta social - estão em busca de um novo padrão de políticas públicas, no qual a sua condição de cidadão possa ser traduzida na construção de uma ampla rede de serviços e bens urbanos, essenciais para sua reprodução enquanto cidadão.

Todo o processo de participação social, na Baixada Fluminense, no âmbito da política urbana, em suas várias formas de organização e manifestação das lutas políticas implicou em uma agenda que orientou a ação de diversos atores sociais na relação com o poder público, na medida em que qualificaram suas intervenções. Os movimentos sociais não apenas produziram diagnósticos sobre sua realidade, como também propunham - de forma qualificada - políticas públicas alternativas que visavam assegurar a universalização dos serviços.

Assim, identificaram-se práticas de participação de grande impacto social, como as conferências municipais de saneamento, instrumento de articulação política, reflexão social e estabelecimento de parcerias estado-sociedade na

construção de diretrizes que orientem o setor, nas quais os comitês de saneamento e os comitês de bacias hidrográficas e outros fóruns significativos, aliados a diversos atores, possam se encontrar no sentido de estabelecer parcerias e pactos políticos em torno de ações concretas, as quais sejam capazes de produzir impactos significativos na qualidade de vida da população.

Essa realidade processual é resultado do rápido encadeamento de urbanização que se submeteu as cidades, a racionalidade do processo industrial às custas dos interesses da classe dominante e do sistema capitalista. É a materialização dos mecanismos de espoliação urbana que beneficia a lógica do mercado, transformando a cidade em mercadoria, com apoio dos setores governamentais, pela forma como as políticas públicas são implementadas. A cidade é o território a serviço da lógica neoliberal, globalizada, que pode ser vendida, aprofundando as desigualdades territoriais já existentes, desde os processos de ocupação do território, aprofundando áreas segmentadas, encapsuladas, reproduzindo a urbanização por periferização e favelização, agravando as desigualdades na cidade.

Por isso, a trajetória por participação social dos movimentos populares urbanos na Baixada Fluminense, junto aos projetos governamentais, foi e é fundamental na construção de cidades menos desiguais, visto que na experiência de participação social institucionalizada na região, por meio de programas governamentais, só foi retomada a ação pública após quase 10 anos sem nenhum tipo de intervenção, mesmo assim, sem inovação, tendo em vista que o Projeto Iguaçu foi desengavetado, pela SERLA, na gestão de Sergio Cabral (2007-2014), conforme será apresentado no próximo capítulo.

4

Projeto Iguaçu e sua trajetória para construção da participação social na Baixada Fluminense

4.1.

O Projeto Iguaçu e a construção dos canais de participação social

O Projeto Iguaçu - Projeto de Controle de Inundações, Urbanização e Recuperação Ambiental das Bacias dos Rios Iguaçu, Botas e Sarapuí - integra as intervenções do Programa Nacional de Drenagem Urbana Sustentável, inserido na modalidade de apoio à implantação e ampliação de sistemas de drenagem urbana sustentáveis. Foi inicialmente executado pela Secretaria Estadual de Rios e Lagoas - SERLA, extinta em outubro de 2007, e incorporada ao Instituto Estadual do Ambiente - INEA. Seus recursos são oriundos do governo federal, por meio do Programa Nacional de Aceleração do Crescimento – PAC, além de investimentos do governo estadual do Rio de Janeiro, do Fundo Estadual de Conservação Ambiental – FECAM. Teve por objetivo o controle de inundações e a recuperação ambiental das bacias dos Rios Iguaçu, Botas e Sarapuí, na Baixada Fluminense e no bairro de Bangu na zona Oeste do Rio de Janeiro.

Foram previstos como investimento R\$ 270.000.000,00 (duzentos e setenta milhões) em intervenções de desassoreamento dos rios Bota, Sarapuí e Iguaçu, além de alguns de seus afluentes. Para as obras de desassoreamento e de urbanização das margens dos rios, foram previstos R\$ 189.000.000,00 (cento e oitenta e nove milhões) e R\$ 6.000.000,00 (seis milhões) para o gerenciamento. Para a construção de unidades habitacionais, voltadas para o reassentamento de famílias ribeirinhas, foram previstos R\$ 75.000.000,00 (setenta e cinco milhões). Esses valores correspondem à primeira etapa, que foi iniciada em 2008 e teve previsão inicial de término em novembro de 2011.

Segundo informações publicizadas no site do INEA, na primeira FASE do Projeto Iguaçu, estavam previstas obras estruturais que abrangiam : (i) Dragagem³⁶

³⁶ Processo que consiste na remoção de sedimentos - como lodo e lixo dos rios, lagos e lagoas - utilizando dragas hidráulicas. O lixo e o lodo acumulados diminuem a vazão do rio e, em período de fortes chuvas, ocasionam o transbordamento dos rios.

de 58 km de rios e canais; (ii) implantação de 13 km de vias marginais³⁷; (iii) implantação de sete parques fluviais³⁸; (iv) construção de duas estruturas de comportas³⁹ e recuperação de cinco estruturas; (v) construção de cinco pontes e seis passarelas; (vi) construção de 1.356 unidades habitacionais; e (vii) reassentamento de 2.500 famílias. Tendo como dimensão dois bairros do município do Rio de Janeiro, Bangu e Senador Camará, e seis municípios da Baixada Fluminense: Nova Iguaçu, Mesquita, Belford Roxo, Nilópolis, São João de Meriti e Duque de Caxias.



Mapa 1- Intervenções do Projeto Iguaçu por município.
Fonte: Instituto Estadual do Ambiente⁴⁰, 2009.

O Projeto Iguaçu tinha como proposta proceder com intervenções através de um conjunto de obras, objetivando criar condições favoráveis para a recuperação das margens e do curso dos rios e de seus afluentes, como forma de garantir uma

³⁷ Trata-se de vias que passam nas margens do rio.

³⁸ São instrumentos de conservação e preservação de bacias hidrográficas situadas, principalmente, em áreas urbanas, visando contribuir para o escoamento das águas de chuva. Esses parques serão projetados para prevenir a ocupação desordenada das margens dos rios, recuperar a vegetação. Oportunizando também um espaço para o desenvolvimento de diversas atividades culturais, lazer e esporte.

³⁹ Porta móvel usado para controlar o nível e o fluxo de um rio, de uma represa, de um dique, etc.

⁴⁰ Apresentação INEA em 09 de setembro de 2009. Acervo FASE.

maior qualidade ambiental e urbana, que conseqüentemente impactasse a qualidade de vida da população, direta e indiretamente, afetadas em épocas de cheias.

Em seu escopo, o projeto apresentava uma estimativa de população a ser beneficiada indiretamente de 2,5 milhões de pessoas, considerando que a Baixada Fluminense abrigava mais de três milhões de habitantes – dos oito milhões que viviam na região metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ), conforme IBGE de 2004, em relação à época quando foi elaborado.

A ocupação dos municípios que conformam a bacia hidrográfica é bastante individualizada, uma vez que cada cidade possui peculiaridades demográficas, econômicas e sociais. Há entre as cidades grandes desigualdades, conforme sinalizado no Projeto de Trabalho Técnico Social ao caracterizar a população beneficiada. Por exemplo, o município de Duque de Caxias, no período de elaboração do projeto, segundo o IBGE em 2004, tinha um Produto Interno Bruto - PIB per capita de R\$ 21.615,00 (vinte e um mil e seiscentos e quinze reais), uma vez que a refinaria de Duque de Caxias (Petrobrás) – Reduc encontra-se em seu território, contribuindo para a elevada taxa. Cidades como Mesquita e São João de Meriti apresentaram apenas R\$ 3.988,00 (três mil novecentos e oitenta e oito reais) e R\$ 4.639,00 (quatro mil e seiscentos e trinta e nove reais) de PIB per capita. São, portanto, municípios com capacidades diferenciadas, com estruturas socioprodutivas bastante desiguais entre si, naquele período.

A realidade dos serviços de saneamento ambiental na Baixada Fluminense é precária em todos os seus componentes⁴¹ e, particularmente, no que se refere à prevenção de enchentes na região. A região é caracterizada pela existência de manguezais e rebaixada em relação ao nível do mar, sofreu uma ação predatória em seus rios, desde o período do Brasil Colônia, assim como uma ocupação acelerada, adensada e desordenada do seu território, no período da industrialização. Para agravamento de tal situação, a região foi negligenciada de qualquer forma de provisão pública que ordenasse o espaço ou o dotasse de infraestrutura prévia. As questões socioambientais com as quais convivem os habitantes, no entorno da Bacia, justificam a necessidade de investimentos estruturais para a melhoria da

⁴¹ Teoricamente compõem o conceito de saneamento ambiental políticas democráticas, com controle social e integradas nas áreas de: (i) água (adução, tratamento, distribuição); (ii) Esgotamento (coleta, tratamentos, disposição); (iii) Urbanização (pavimentação, micromeso e macrodrenagem, com dragagem dos rios e afluentes); (iv) resíduos sólidos (coleta seletiva, tratamento e disposição, combate de vetores).

qualidade de vida na região, principalmente em relação ao controle das recorrentes inundações que ocorrem na região.

O Projeto Iguaçu, implementado em 2008, é resultado do Plano Diretor de Recursos Hídricos da Bacia do Iguaçu/Sarapuí, criado pelo governo do estado do Rio de Janeiro, em 1994, já mencionado no capítulo anterior, o qual tinha como ênfase promover o controle de inundações na bacia hidrográfica que abrangia os municípios da Baixada Fluminense. Cabe ressaltar que a referida bacia ocupa a maior parte do território da Baixada Fluminense, em uma área de 726 km² com uma população da época estimada em aproximadamente 2,5 milhões de habitantes em 6 municípios, dentre os 13 existentes. Portanto, este projeto foi constituído na perspectiva de solucionar graves problemas de enchentes na região, que afetava diretamente a população, gerando danos à vida, de ordem material e ambiental, assim como danificavam ou destruíam os equipamentos públicos de saneamento, não permitindo o desenvolvimento de uma política de gestão de recursos hídricos. Conforme Moreira (1995) enfoca a proposta dos objetivos imediatos:

Elaborar o Plano Diretor Integrado de Controle de Inundações da Bacia, compreendendo uma programação de obras e ações institucionais voltadas para solução definitiva dos problemas de enchentes na região e buscar condições que possibilitem a implementação das ações previstas e que facilitem a ampliação do trabalho para as demais bacias da Baixada e, finalmente, para todo o Estado. Num horizonte de mais longo alcance. O Projeto Iguaçu visa também contribuir para o estabelecimento do Sistema de Gestão de Recursos Hídricos do Estado do Rio de Janeiro, com o propósito de garantir disponibilidade de água em quantidade e qualidade compatíveis com seus diversos usos e reduzir a ocorrência e extensão de enchentes e inundações. (Moreira, 1995, p. 77).

Sendo assim, conforme já fora sinalizado, o Projeto Iguaçu, de 1994, ficou mais de dez anos engavetado, sendo resgatado pelo INEA (antiga SERLA) em 2006, em um contexto no qual o governo federal voltou-se para a necessidade de dinamizar a economia, lançando como grande alavanca para o desenvolvimento, o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, que englobou um conjunto de políticas, tendo como uma de suas prioridades o investimento em infraestrutura, em áreas como: saneamento, transporte, energia, habitação e recursos hídricos, entre outros. Recursos foram repassados aos estados e municípios, por meio de projetos apresentados, avaliados e aprovados pela Caixa Econômica Federal – CEF.

A retomada de investimentos em saneamento ambiental surge também a partir do Plano Nacional de Saneamento Básico – PLANSAB, Lei Nacional do

Saneamento Básico (Lei nº. 11.445, de 5 de janeiro de 2007), com previsões e metas nacionais e regionalizadas, pela universalização do saneamento básico nas áreas urbanas e rurais, com objetivos de superação das desigualdades sociais, regionais e inclusão social por meio da universalização do saneamento básico – em abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e manejo de águas. Assim como constituição de esferas institucionais de controle social, como o Comitê de Bacia da Região Hidrográfica da Baía de Guanabara, a instalação do Conselho Estadual das Cidades e a montagem, paulatina, dos Conselhos Municipais da Cidade, o debate nacional em torno da conformação da Política Nacional de Resíduos Sólidos, todos esses fatores contribuíram para a garantia de vultosos recursos.

É diante deste cenário que o governo do estado encaminhou ao governo federal o projeto formulado em 1994, dando à proposta uma nova denominação: “Projeto de Controle de Inundações e Recuperação Ambiental das Bacias dos rios Iguaçu/Botas e Sarapuí”. O projeto dá ênfase às medidas que evitem a reincidência dos fatores de desequilíbrio ambiental. A execução abrange regiões onde as características geográficas e as estruturais ambientais e socioeconômicas conformam, ainda em 2018, um contexto de consideráveis violações à população, com a escassez de direitos e a precariedade de serviços e bens coletivos públicos, que possam assegurar uma vida mais digna a cada município.

Além das intervenções físicas, o Projeto Iguaçu teve como componente integrador o processo de intervenção direta no trato com a população, através da operacionalização do Projeto de Trabalho Técnico Social - PTTS, que passou a fazer parte do contexto através do marco normativo instituído em novembro de 2008, pelo Ministério das Cidades – Mucid, através da Instrução Normativa – IN nº 50, que regulamentou o Trabalho Social executado em intervenções de provisão habitacional e de urbanização de assentamentos precários, no âmbito das ações e programas por ele geridos.

Neste sentido, sempre que a intervenção pública provocasse mudanças nas condições de vida da população, assim como na relação e condições de acesso das pessoas aos serviços de saneamento, haveria necessidade da realização do desenvolvimento de Trabalho Técnico Social orientado por meio do Caderno de Orientação Técnico Social – COTS. E as diretrizes para elaboração e implantação do referido Trabalho Técnico Social são definidas pelo Ministério das Cidades,

cabendo à Caixa Econômica Federal, agente responsável em operar, monitorar e atestar toda execução do PTTS e apoiar as equipes técnicas dos estados, municípios e entidades organizadoras no desenvolvimento do Trabalho.

As instruções são direcionadas, especificamente, para o desenvolvimento do trabalho social em ações e programas com as seguintes especificações, a saber: (i) Programa de Habitação de Interesse Social - Ação de apoio à provisão habitacional de interesse social, do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - HIS/FNHIS; (ii) Programa de Atendimento Habitacional, por meio do PRÓ-MORADIA - modalidade de produção de conjuntos habitacionais; (iii) Programa de Urbanização Regularização e Integração de Assentamentos Precários – Ação de urbanização de assentamentos precários - Projetos Prioritários de Investimentos - PPI - Intervenção em Favela; (iv) Programa de Urbanização Regularização e Integração de Assentamentos Precários; (v) Projetos Prioritários de Investimentos - PPI - Intervenção em Favela; (vi) Programa Urbanização Regularização e Integração de Assentamentos Precários – Ação de apoio à melhoria das condições de habitabilidade de assentamentos precários, do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS; (vii) Programa de Atendimento Habitacional - PRÓ-MORADIA – modalidade de urbanização de assentamentos precários; e (viii) Projetos Multissetoriais Integrados - PMI.

No entanto a legislação, em 2009, foi revogada através da IN MCid nº 8, de 26.03.2009, ampliando o escopo do trabalho social para outros programas e ações vinculadas à política urbana, por exemplo: (i) serviços urbanos de água e esgoto; (ii) resíduos sólidos urbanos; e (iii) drenagem urbana sustentável. O trabalho social é exigido em projetos e ações que envolvam a implantação e ampliação de sistemas, e intervenções que provoquem impacto direto nas condições de vida da população atendida. É a garantia do diálogo permanente com a sociedade, é a construção dos canais da participação social, visando o desenvolvimento de novas formas de convivência e de encaminhamento de soluções coletivas, resultando em mudanças na condução dos processos e no resultado das ações e obras implementadas.

No caso do Projeto Iguaçu, por estar inserido na execução de empreendimentos que envolvem ações na área de saneamento, o Trabalho Técnico Social seguiu as diretrizes do desenvolvimento de Trabalho Socioambiental, de acordo com as instruções apresentadas pelo Ministério das Cidades, a saber:

O trabalho socioambiental compreende um conjunto de ações educativas e de mobilização social, planejadas e desenvolvidas pelo proponente em função das obras contratadas, tendo como objetivo promover a sustentabilidade socioeconômica e ambiental do empreendimento, assim como qualificar e aperfeiçoar os investimentos em saneamento. Observadas as características do empreendimento e o perfil da população beneficiária, as atividades desenvolvidas pelo trabalho socioambiental têm a função de incentivar a gestão participativa por meio da criação de mecanismos capazes de viabilizar a participação da população nos processos de decisão e manutenção dos bens/serviços empreendidos para adequá-los à realidade socioeconômica e cultural e às reais prioridades dos grupos sociais atendidos. O trabalho socioambiental deve ser parte integrante do valor do investimento, tendo como parâmetro o percentual mínimo de 1,0 % daquele valor, apoiado com recursos de repasse. A ação deve fazer parte do Plano de Trabalho, do Quadro de Composição do Investimento - QCI e do cronograma físico financeiro do Termo de Compromisso ou Contrato. Para as intervenções na modalidade de saneamento integrado, esse percentual mínimo é de 2,5%. De acordo com o porte do investimento e com o impacto ambiental e social provocado pelo empreendimento na região de abrangência do projeto, esse percentual poderá variar conforme a excepcionalidade justificada pelo proponente e comprovada pelo agente financeiro. (Brasil, 2003, p. 1).

O Trabalho Técnico Social do Projeto Iguaçu, com foco no Trabalho socioambiental, teve o valor total de investimento de R\$ 1.250.000,00 (um milhão e duzentos e cinquenta mil reais), sendo um milhão de repasse federal e duzentos e cinquenta mil de contrapartida do governo estadual. Este trabalho teve por objetivo principal promover o envolvimento da população direta e indiretamente atingida, por meio de processos de mobilização e organização social em torno da participação, junto aos moradores, organizações e entidades comunitárias, na perspectiva da sustentabilidade socioambiental, da garantia de direitos e da democratização das políticas públicas de saneamento e meio ambiente, em um período de 32 meses, com início em agosto de 2008.

O caráter inovador do projeto está em articular a dimensão local da participação com a participação de caráter municipal e regional, no âmbito dos Conselhos Municipais e do Comitê de Bacia, de forma a incidir sobre as políticas públicas municipais e garantir a sustentabilidade dos investimentos. Cabe ressaltar que a simples abertura de espaços de participação da sociedade, seja no âmbito local, seja no âmbito municipal e regional não garante por si só a democratização das políticas públicas. Portanto, o projeto técnico social pretende ampliar e qualificar a participação de forma a romper com a cultura político-institucional predominante, que favorece a fragmentação e a descontinuidade das ações, a separação entre a técnica e a política, a burocratização e a formalidade dos espaços de participação, o clientelismo e a cooptação de lideranças, resultando em desperdício de recursos e baixa qualidade das intervenções. (Rio de Janeiro, Projeto Iguaçu, 2008, p. 14).

O eixo norteador para a promoção da participação social - ao nosso ver - se apresentava como desafio, pois tem-se a consciência que a simples abertura de

espaços de participação para a sociedade não garantiria, por si só, processos participativos. Mas a premissa que norteava a concepção de projetos sociais vinculados ao PAC, com impacto direto no cotidiano do beneficiário, tinha como referência a participação popular, principalmente, em resposta às demandas dos movimentos sociais urbanos efetivadas nas Conferências das Cidades, o que oportunizou a construção ou a proposição de novas políticas públicas, com destaque no processo de democratização e na abertura de novas formas de organização social, portanto, a participação deveria garantir a escuta e o envolvimento, em especial, das famílias diretamente beneficiadas.

E este fator se configurou como mais um desafio posto para os movimentos sociais, uma vez que o processo participativo, em termos práticos, possuía contradições, se constituindo de forma antagônica ao processo de cidadania ativa, em função do vínculo entre sociedade e governo, pois nessa relação, por vezes, eram estabelecidas formas disciplinares e tuteladas que eliminavam as possibilidades de um convívio democrático e emancipador, propiciando, desta forma, a construção de um espaço de correlação de forças e disputas permanentes por parte da sociedade.

Isso implica, por um lado, na constituição de cidadãos como sujeitos socialmente ativos, que se recusam a permanecer nos lugares que foram social e culturalmente definidos para eles, mas também significa transcender a referência central do conceito liberal da cidadania: a alegação de acesso, inclusão, participação, pertencimento a um determinado sistema político, conforme afirma Dagnino (2005):

In Brazil, what is at stake in struggles for citizenship is more than the right to be included as a full member of society; it is the right to participate in the very definition of that society and its political system, to define what we want to be members of. The direct participation of civil society and social movements in state decisions constitutes one of the most crucial aspects in the redefinition of citizenship, because it conveys the potential for radical transformations in the structure of power relations of Latin American societies. (Dagnino, 2005, p. 9).

O debate sobre as políticas públicas, a partir do território, envolve não somente o âmbito da gestão governamental, mas também a participação dos cidadãos, os sujeitos que usufruem ou sofrem pela falta de recursos/serviços públicos locais, sujeitos que conhecem e vivem o cotidiano das cidades. Quando o governo do estado do Rio de Janeiro e o governo federal anunciaram investimentos

em drenagem na bacia hidrográfica dos Rios Iguaçu, Botas e Sarapuí, em 2007, a partir do PAC, a Baixada Fluminense já não contava mais com a mesma configuração do tecido associativo como o de décadas atrás.

O Comitê de Política de Saneamento da Baixada Fluminense estava desarticulado, mas já existiam diferentes formas de organização social na região, a qual possuía histórico de alto associativismo e mobilizações comunitárias, como: ONGs ambientalistas, entidades atuantes no Fórum Estadual de Luta pela Reforma Urbana, grupos ligados a movimentos de cultura, entidades de defesa de direitos das mulheres, de movimento de direitos da população afrodescendente, de pessoas com deficiência, pastorais religiosas, entre outros.

A ONG FASE, no final de 2006, foi convidada para executar o Projeto de Trabalho Técnico Social do Projeto Iguaçu e responsável pelo desenvolvimento de ações de mobilização e participação social, sob a coordenação do INEA. Coube-lhe o comprometimento pela constituição de espaços de diálogo e de controle social entre governo e sociedade. Este convite gerou um debate interno institucional sobre o que significava para a FASE, presente na Baixada Fluminense, desde a década de 70, apoiando e assessorando os movimentos sociais, executar um projeto do governo do estado. Sendo assim, refletiu-se muito sobre quais poderiam ser os reflexos junto aos movimentos sociais na Baixada Fluminense, a organização estava diante de um grande desafio com a possibilidade de não aceitar. Mas acabou aceitando o desafio quase dois anos antes de sua execução. Conforme relatado pelo técnico social do Projeto Iguaçu:

Foi um desafio para a instituição, pro conjunto da instituição, no caso a FASE Rio, encarar um projeto com aquelas características, e isso já causou impacto interno na equipe, pelo grau de exigência de você ter que responder com um determinado padrão ao poder público, ao Estado (...) Isso é algo, foi algo incomum pro histórico da FASE Rio. Inclusive a preocupação como nós iríamos dialogar com aqueles atores, sujeitos políticos da região sem perder a nossa identidade, a nossa marca do controle social e da participação[...]. (Membro da Equipe Técnico Social 1 – FASE– entrevista concedida em 09 de fevereiro de 2018).

Naquele período, a Secretaria Estadual de Meio Ambiente – SEA tinha como secretário o ex-ministro do meio ambiente Carlos Minc, um político com histórico de participação e de luta popular com ações políticas significativas no âmbito das questões ambientais. Em respeito a este histórico, a FASE propôs dialogar com a SEA sobre o convite. Na época, o secretário justificou que, diante da diversidade e

complexidade de situações a serem enfrentadas na implementação do trabalho socioambiental, era necessário ter uma instituição ou empresa com comprovada experiência e capacidade técnica no desenvolvimento de Trabalhos Sociais junto às comunidades de baixa renda.

O convite deu-se em função da história de atuação da FASE na região da Baixada Fluminense, ressaltando o acúmulo teórico e de produção acadêmica⁴² sobre o Saneamento Ambiental, além de fazer parte de um grupo de ONGs cuja natureza é a defesa dos direitos, no compromisso ético de superar desigualdades e injustiças sociais, respeitando as diferentes formas de manifestação cultural, com o compromisso político de contribuir para a construção e viabilidade da cidadania ativa. Cabe destacar a compreensão que o técnico social da FASE tem sobre o próprio debate e as dificuldades para o aceite:

[...] na origem da exigência do trabalho técnico social sem uma arquitetura institucional definida, organizada, então, foi muito fruto do reconhecimento do trabalho da FASE, na região, de décadas, enchentes, nos anos 80, talvez..., mas isso teve um peso e uma pessoa então, uma educadora da instituição, que foi convidada, se poderia fazer esse trabalho formalmente, fora do horário de trabalho, sem problema algum, mas por uma questão política e moral, ela coloca para equipe e foi um debate, eu lembro, interno na equipe, se pegava ou não pegava, aliás, a Tatiana⁴³ era contra por uma questão política, ela se submeteu a uma decisão coletiva, a uma deliberação coletiva, aí começou a escrever, que teve muita tensão...enfim, essa é outra discussão. Mas isso, de certa forma, foi algo assim, atípico, eu não conheço, pode ser que tenha, mas quais as instituições que se envolveram no trabalho técnico-social da mesma forma que nós nos envolvemos, pelo menos, assim, o Rio de Janeiro ou, sei lá, na região sudeste, então, isso foi... e aí, enfim, dentro da equipe, foi feita a discussão e o projeto foi muito adequado a nossa prática educativa na região, que a gente já vinha acumulando com a problemática do saneamento e tal, tal, tal. Então, isso foi num primeiro momento. (Membro da Equipe Técnico Social 1 – FASE – entrevista concedida em 09 de fevereiro de 2018).

Muitos fatores, no cenário nacional, eram favoráveis e pautaram os debates institucionais, pois era o início do segundo governo do então presidente Luís Inácio Lula da Silva, que anunciava o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, o qual englobou um conjunto de políticas, tendo como uma de suas prioridades o investimento em infraestrutura, em áreas como: saneamento, transporte, energia,

⁴² Saneamento Ambiental na Baixada Fluminense – Cidadania e Gestão Democrática. Fase, 1995. Serviço de Saneamento na Baixada Fluminense. Problemas e Perspectivas. Fase e Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal - IPPUR - UFRJ, 1998. Saneamento e Cidadania. Fase e Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal - IPPUR - UFRJ, 2003.

⁴³ Na época, educadora da Fase Rio.

habitação e recursos hídricos, entre outros. Era uma série de investimentos, quando recursos foram repassados aos estados e municípios, por meio de projetos. Apesar deste cenário nacional, no âmbito estadual, tínhamos o governo do Sérgio Cabral iniciando um mandato, o que pesava para o não aceite institucional, uma vez que havia implicações políticas que se contrapunham, mas este trabalho não enveredou para o campo das disputas político-partidárias.

Naquele período, existia uma onda de credibilidade no governo nacional, o que permitiu uma série de alianças políticas, contudo, para a FASE, era a possibilidade de demonstrar uma ação para fomentar a participação social e seus significados para a cultura política do país, por meio do eixo de mobilização e organização social preconizados em diversos projetos sociais. Poderia ser a oportunidade da promoção de uma mudança cultural, uma democratização das práticas sociais. Foram meses de debates internos na FASE e com desdobramentos por meio de consultas junto aos movimentos sociais da Baixada Fluminense, o que acarretou em uma reunião da FASE, em sua sede, com o Secretário Estadual do Ambiente, Carlos Minc e com algumas Federações de Associações de Moradores da Baixada Fluminense, prevalecendo, então, o consenso pelo aceite a partir deste processo de consulta aos movimentos sociais. Conforme pode-se analisar nas observações do técnico social da FASE, que reitera o processo de aceite para execução do Projeto de Trabalho Técnico Social, enfocando que:

[...] o Minc, que era o secretário, que conhecia a FASE há muito tempo, então, essa iniciativa, inclusive, pro governo já tava tranquilo, que a melhor instituição para tocar aqui pelo acúmulo, pelo histórico era a FASE, então, seria em outros termos, em alguns contratos, que não foi o nosso caso, não foi essa modalidade, que não teve nem processo licitatório, seria por notório saber, enfim, alguma coisa assim, mas pros atores políticos, a gente tava preocupado, porque a gente podia começar mal já na partida, imagina, você já ter que fazer o trabalho técnico-social e você já ser minado por uma desconfiança, seja uma desconfiança porque, por aquelas pessoas mais críticas, que a FASE perdeu seu vigor crítico e tá nesse papel, que ainda era desconhecido, ninguém sabia direito o que era trabalho técnico-social e, por outro lado, você também tinha aquelas pessoas que com muita legitimidade poderia falar: “mas, pô, que que a minha instituição não tá aqui?”. E nós, a gente não dialoga só com movimentos sociais, com coletivos, com ativistas, defensores de direitos humanos, a gente dialoga também com organizações não governamentais, constituídas e tal. Então, isso foi uma primeira etapa, que eu acho que a gente foi bem-sucedida. Eu lembro que a gente fez uma reunião na FASE, convidando representantes de federações das Associações de Moradores para explicar o que que era aquilo e tal. Então, a gente teve toda uma preocupação em proteger e preservar essa prática sócio-política, enfim, de educação popular acumulado décadas na região, no caso, a FASE acumulando em décadas para preservar e poder tocar um trabalho que as pessoas respeitassem, que as pessoas tivessem confiança

e nós fomos muito transparentes também falando dessas nossas limitações, algumas pessoas até brincavam que, “pô, a FASE sempre foi pedra e agora ia virar, virou vidraça”, não foi exatamente isso, não concordaria com essa afirmação, mas também não era mais pedra pura. (Membro da Equipe Técnico Social 1 – FASE – entrevista concedida em 09 de fevereiro de 2018).

Todo esse processo durou quase um ano, isto é, para a FASE aceitar o convite para execução do Trabalho Técnico Social, mesmo com muitas tensões, principalmente, no que diz respeito às formas de repasse dos recursos para o desenvolvimento do Projeto de Trabalho Técnico Social, o que seria feito pelo Consórcio Rios da Baixada, constituído pelas empresas Delta, OAS e Carioca, que ganhou a licitação da SERLA para execução do Projeto Iguaçu. Nesta época, o Projeto de Trabalho Técnico Social era licitado dentro do escopo da obra, e não pelo INEA, mas, como existia um acordo subjetivo e todos os segmentos já haviam validado trabalho, a FASE não mudaria seu modo de atuação para se enquadrar em formatos burocráticos de participação social.

Para melhor qualificar esta situação, vamos nos respaldar em Oliveira (2000) quando enfoca que existe um duplo desafio: a construção de relações democráticas e horizontais entre as instituições; e a definição do que as entidades sociais entendem por interesse público, isto porque sabemos que uma parceria, nesse momento, nos colocava diante de desafios difíceis, considerando a cultura autoritária, hierárquica e patrimonialista de Estado.

O exercício da parceria é um aprendizado democrático em que a riqueza das contribuições de cada instituição está justamente no aporte diferenciado que cada parceiro pode trazer para o projeto conjunto. Neste sentido, o aprendizado democrático vai além de reconhecer que as instituições associadas são diferentes; ele requer o reconhecimento por parte de todos de que justamente porque são diferentes é que se potencializam mutuamente: ele requer o respeito à multiculturalidade, à autonomia e independência de cada um de seus integrantes. (Oliveira, 2000, p.60).

Seguindo os princípios institucionais da FASE, a estratégia no desenvolvimento dos canais de participação do Projeto Iguaçu teve como perspectiva uma atuação política por direitos no território, a partir de uma visão integrada na região da Baixada Fluminense. Na possibilidade de construir estratégias de intervenções, para além dos limites requisitados pelo projeto, buscava-se investir em recursos da política pública na formação política e qualificação de sujeitos.

A FASE pautou o debate da participação social na perspectiva de conquista de direitos e acesso à cidade. A cidade, aqui, deve ser compreendida em sua forma mais ampla, pois deve ir além das reivindicações pelo acesso aos serviços básicos públicos, a cidade deve ter como referência a garantia do acesso de forma equânime para todos, independentemente das condições financeiras de cada um, uma certa condição básica de qualidade de vida, conforme formulado pela Cartilha de Direito Humano à Cidade - Plataforma Dhesca Brasil⁴⁴ (2010):

O direito à Cidade surge como resposta às desigualdades sociais produzidas no âmbito urbano, que se manifesta na dualidade: cidade dos ricos e cidades dos pobres; cidade legal e cidade ilegal; exclusão da maior parte dos habitantes de uma cidade, que é determinada pela lógica da segregação espacial e concebida como mercadoria; mercantilização do solo urbano e valorização imobiliária; apropriação privada dos investimentos públicos em moradia, transportes públicos, equipamentos urbanos e serviços públicos gerais. (Plataforma Dhesca Brasil. 2010, p. 12).

O desenvolvimento capitalista em processo crescente e, posteriormente, a implantação da política neoliberal provocaram uma redução dos bens comuns urbanos, aqui compreendidos a partir da concepção de uso coletivo, e os bens comuns, que Harvey (2014) sinaliza, estão atrelados ao debate do direito à cidade. O espaço urbano é visto como um espaço da coletividade, o resultado das relações humanas, das mediações que esse ser humano estabelece, com as contradições e conflitos que produzem no espaço urbano, forçando grupos sociais a buscarem caminhos e alternativas de sobrevivência. A qualidade de vida urbana torna-se uma mercadoria. Segundo Harvey (2014), a luta pelo direito à cidade é contra os poderes do capital, que se alimentam impiedosamente e extraem renda da vida comunal que outros produzem e, com isto, a urbanização capitalista tende a extinguir a cidade como um comum social, político e habitável.

Vivemos em cidades que não oferecem as mesmas oportunidades a todos os seus cidadãos, sendo assim, a forma como foram produzidas e planejadas é fruto de uma disputa entre vários interesses conflitantes. Historicamente, vence quem tem maior poder de decisão, seja porque tem mais informações, seja porque tem mais

⁴⁴ “A Plataforma de Direitos Humanos – Dhesca Brasil – é uma rede formada por 40 organizações da sociedade civil, que desenvolve ações de promoção e defesa dos direitos humanos, bem como de reparação de violações de direitos. Seu objetivo geral é contribuir para a construção e fortalecimento de uma cultura de direitos, desenvolvendo estratégias de exigibilidade e justiciabilidade dos direitos humanos econômicos, sociais, culturais e ambientais, bem como incidir na formulação, efetivação e controle de políticas públicas sociais.” Disponível em <http://www.plataformadh.org.br/quem-somos/historico/>. Acesso 12 de junho de 2017.

poder econômico. Com isso, grande parte dos cidadãos não têm suas necessidades urbanas básicas atendidas, aumentando a exclusão urbana em um país onde 84,4% da população brasileira é urbana, segundo o censo do IBGE (2010).

Na direção da reivindicação do “direito à cidade”, também como um direito humano (Harvey, 2013), demanda-se uma função social para a cidade, levando-se em conta a violação do direito ao acesso básico de infraestrutura urbana, aos comuns urbanos, para a população pobre, que se inscreve em mais uma etapa da luta urbana e cidadina, para questionar os fundamentos do sistema capitalista de acumulação perpétua, cujos investimentos públicos, geralmente, estão direcionados aos interesses de poucos. Trata-se de uma relação historicamente assimétrica de poder e que está comprometida com os ordenamentos da lógica do capital hegemônico e a negação do direito à cidade.

O direito à cidade é muito mais que a liberdade individual de ter acesso aos recursos urbanos: é um direito de mudar a nós mesmos, mudando a cidade. Além disso, é um direito coletivo e não individual, já que essa transformação depende do exercício de um poder coletivo para remodelar os processos de urbanização. A liberdade de fazer e refazer as nossas cidades, e a nós mesmos, é, a meu ver, um dos nossos direitos humanos mais preciosos e ao mesmo tempo mais negligenciados. (Harvey, 2013. Disponível em: <http://piaui.folha.uol.com.br/materia/o-direito-a-cidade>. Acesso em 01 de out. 2015).

Na Carta Mundial pelo Direito à Cidade, o acesso à cidade também é considerado como um direito coletivo, de todas as pessoas que moram na cidade, e seu usufruto equânime, dentro dos princípios da sustentabilidade, democracia, igualdade e justiça social. Três princípios guiam o conjunto de direitos incluídos ao direito à cidade: o exercício pleno da cidadania, a gestão democrática da cidade e a função social da cidade e da propriedade urbana. Neste sentido, estes princípios devem conduzir em direção à construção de uma cidade inclusiva, solidária, compartilhada e cidadã. Portanto, um olhar relacionado ao direito de todos, de participar das decisões relativas à cidade, como o cidadão deseja que a cidade seja organizada, é uma dimensão que afirma a democracia, a participação social como forma de também decidir sobre o planejamento da cidade.

É sob a responsabilidade da FASE que se estabelece o desafio da incorporação e do desenvolvimento da democracia participativa, na prática da ação governamental e nas relações com as organizações sociais. Foi um exercício exaustivo para construção de canais capazes de exercer a ação participativa de

forma substancial, distanciando-se da inércia e do formalismo despossuído de conteúdos observados em diferentes processos de Trabalho Técnico Social, e, para a operacionalização do projeto, a FASE contou com uma equipe multidisciplinar, composta por profissionais de Serviço Social, Arquitetura e Urbanismo, Biologia, Sociologia e de um Educador Social, que tinham a responsabilidade de dar conta dos seguintes objetivos:

1. Sensibilizar e mobilizar as comunidades a serem beneficiadas com o Projeto Iguaçu para os problemas socioambientais da região e para a importância da participação e do controle social na promoção da sustentabilidade socioambiental;
2. Subsidiar e capacitar as 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;
3. Promover espaços de diálogo e participação entre governo estadual, prefeituras e sociedade civil, de forma a fortalecer os espaços de participação existentes⁴⁵, na perspectiva de garantir o desenvolvimento de ações permanentes voltadas à sustentabilidade dos investimentos, à prevenção das enchentes e à recuperação ambiental dos rios;
4. Fomentar a elaboração de planos municipais e do plano regional de saneamento e meio ambiente, de forma articulada às ações do Projeto Iguaçu, a fim de complementar e garantir a sustentabilidade das ações de recuperação ambiental e prevenção às enchentes;
5. 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; 6. Fomentar o debate sobre a utilização de tecnologias sustentáveis em projetos urbanos e de construção de moradias e em iniciativas de ressignificação do uso dos rios; 7. Desenvolver metodologia de formação permanente em sustentabilidade socioambiental utilizando linguagens artístico-culturais; 8. Realizar avaliação participativa qualitativa sobre o componente de trabalho técnico social e sobre as intervenções realizadas. (INEA, 2008, p. 19).

O sistema de participação social consistiu em estratégia de articulação de movimentos sociais, objetivando uma atuação política por direitos no território dentro de perspectiva integrada na região da Baixada Fluminense, além de contribuir na construção de estratégias de intervenção para além dos limites requisitados pelo projeto, investir na formação política e qualificação de sujeitos sociais na perspectiva de conquista de direitos e acesso à cidade. A perspectiva da FASE, no desenvolvimento do Trabalho Técnico Social do Projeto Iguaçu, foi ultrapassar a esfera da demanda pontual e superar o olhar fragmentado da

⁴⁵ Comitê da Região Hidrográfica da Baía de Guanabara, Conselho Estadual das Cidades, Conselhos Municipais da Cidade e do Meio Ambiente

intervenção e da política, como acontece em processos de participação, no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento.

4.2.

A participação social na perspectiva do Trabalho Técnico Social nas ações de mobilização e organização comunitária

O Trabalho Técnico Social foi norteado por diretrizes estabelecidas pelo Ministério das Cidades e por eixos orientadores apresentados no Caderno de Orientação Técnico Social – COTS e foram incorporados os três eixos que constituíam o escopo do projeto, a saber: a atividade de educação ambiental, ações de geração de trabalho e renda e mobilização e organização comunitária. Além disso, as atividades inseridas neste processo buscavam articular ação educativa com as políticas públicas, objetivando contribuir para o exercício da participação social, por meio do envolvimento da população para a qual o serviço seria prestado.

Na dissertação ora apresentada, nossa análise terá como recorte as ações específicas do eixo de mobilização e organização comunitária, vinculado ao Projeto Iguaçu, por meio da experiência do Comitê Local de Acompanhamento, especificamente com representantes de Belford Roxo e Duque de Caxias, onde se concentrou a maior parte das intervenções físicas e o debate político do projeto, na primeira FASE, que correspondeu ao período de 2008 - 2011.

A nossa participação como técnica social do processo interventivo proposto pelo TTS se deu antes de ser instituído o sistema de participação proposto no projeto, visto que estivemos presentes nas audiências públicas realizadas no primeiro semestre de 2008, cujo objetivo era apresentar o projeto à população dos municípios a serem beneficiados com a intervenção, com isso tanto os moradores como as autoridades públicas locais tiveram a oportunidades de terem conhecimento sobre o projeto como um todo.

As audiências eram coordenadas por representantes do INEA (engenheiros responsáveis pela coordenação geral do projeto e educadores da FASE, a partir do segundo semestre) e eram constituídas através do estabelecimento de palestras com apresentações a respeito do projeto e, após serem expostas, as informações necessárias sobre o projeto, e também era dado espaço para os presentes buscarem esclarecimentos e tirarem dúvidas a respeito das questões tratadas.

Na percepção de um dos entrevistados, membro da equipe técnico social da FASE e também morador de Belford Roxo, esse início foi marcante no sentido da participação local, pois fica evidente a importância dada a este processo:

[...] O início do processo de participação foi um início muito importante e muito confuso. Era 2008, então você tinha - eu falo as grandes reuniões, né? - uma mobilização e alguns municípios, alguns setores populares, por conta das eleições, e você tinha também, muitas pessoas querendo saber desse grande projeto que vinha para a Baixada Fluminense. Teve uma propaganda muito grande do INEA, recém-formado INEA, e teve uma propaganda também bastante grande do próprio governo do Estado fazendo as audiências públicas antes do processo de mobilização, que isso ajudou a nossa entrada nas cidades. Logo no começo, tivemos uma grande reunião no SID-Química, de Belford Roxo, que tinha mais de 200, 300 pessoas [...] eu lembro de uma reunião em Heliópolis, no Clube do Heliópolis, com de 150 pessoas; uma reunião no Lote 15, também com mais de 150 pessoas. Então, assim, a quantidade de pessoas que vinham pra ter informação, pra saber que projeto, que programa era aquele, era muito grande. Tinham muitas dúvidas sobre qual era o projeto, se teria o mesmo formato da participação de projetos anteriores, que eram projetos, às vezes, mais focados no populismo, que o integrante do comitê recebia[...] (Membro da equipe técnico social 2 – FASE - entrevista concedida em 10 de outubro de 2017).

A exposição referente ao Projeto de Trabalho Técnico Social foi apresentada de forma mais detalhada nos encontros municipais organizados após as audiências públicas, que tinham um caráter de exposição do conteúdo mais geral do projeto e foram realizados pela coordenação do INEA e a equipe social da FASE, conforme a própria orientação do Midades elucidava:

A equipe técnica constituída com o desafio de desenvolver o trabalho socioambiental deve ser coordenada por profissionais com formação em Serviço Social ou Ciências Sociais, e apresentar experiência comprovada em ações de desenvolvimento comunitário. Diante da diversidade e complexidade de situações a serem enfrentadas na implementação do trabalho socioambiental, cabe destacar a necessidade e os benefícios de se compor equipes multidisciplinares, com capacidade de atuação em diversas áreas do conhecimento. A equipe constituída para realizar trabalho socioambiental deve procurar se reunir com a equipe técnica responsável pelos projetos de engenharia com o intuito de sintonizar as ações propostas e otimizar os recursos aplicados. A instituição ou empresa deve apresentar comprovada experiência e capacidade técnica no desenvolvimento de Trabalhos Sociais junto a comunidades de baixa renda. (Brasil, 2003, p.4)



Figura 1- Audiência Pública realizada no Município de Mesquita em 06/11/2008.
Fonte: Acervo FASE.

Os encontros municipais tinham por finalidade apresentar, de forma mais detalhada, as intervenções físicas previstas para o município e o Trabalho Técnico Social com apresentação da proposta de implantação do sistema de participação, por meio da formação dos Comitês Locais de Acompanhamento, objetivando promover a mobilização social. Então, a sociedade era convidada a participar, divulgar o processo de constituição dos comitês e contribuir na elaboração de atribuições e dinâmica de funcionamento dos comitês, sendo a participação aberta aos movimentos sociais, bem como a população local, mas sem oferecimento de ajuda de custo aos representantes do Comitê Local de Acompanhamento.



Figura 2- Encontro municipal em Belford Roxo – Clube Heliópolis – 13/11/2008.
Fonte: Acervo FASE.

Dentre as alternativas construídas para o processo de participação e considerando a magnitude das intervenções e os trechos da bacia hidrográfica dos rios Botas, Sarapuí e Iguaçu, foi sugerido, pela equipe social da FASE, a constituição de sete (07) comitês, a saber: (i) Comitê Botas/Belford Roxo; (ii) Comitê Botas/Nova Iguaçu; (iii) Comitê Iguaçu/Belford Roxo - Nova Iguaçu; (iv) Comitê Sarapuí/Duque de Caxias; (v) Comitê Sarapuí/ Belford Roxo e São João de Meriti; (vi) Comitê Sarapuí/Mesquita – Nilópolis - São João de Meriti e; (vii) Comitê Sarapuí Viegas – Bangu e Senador Camará.

Tabela 1- Comitês Locais de Acompanhamento por agrupamento de bairros

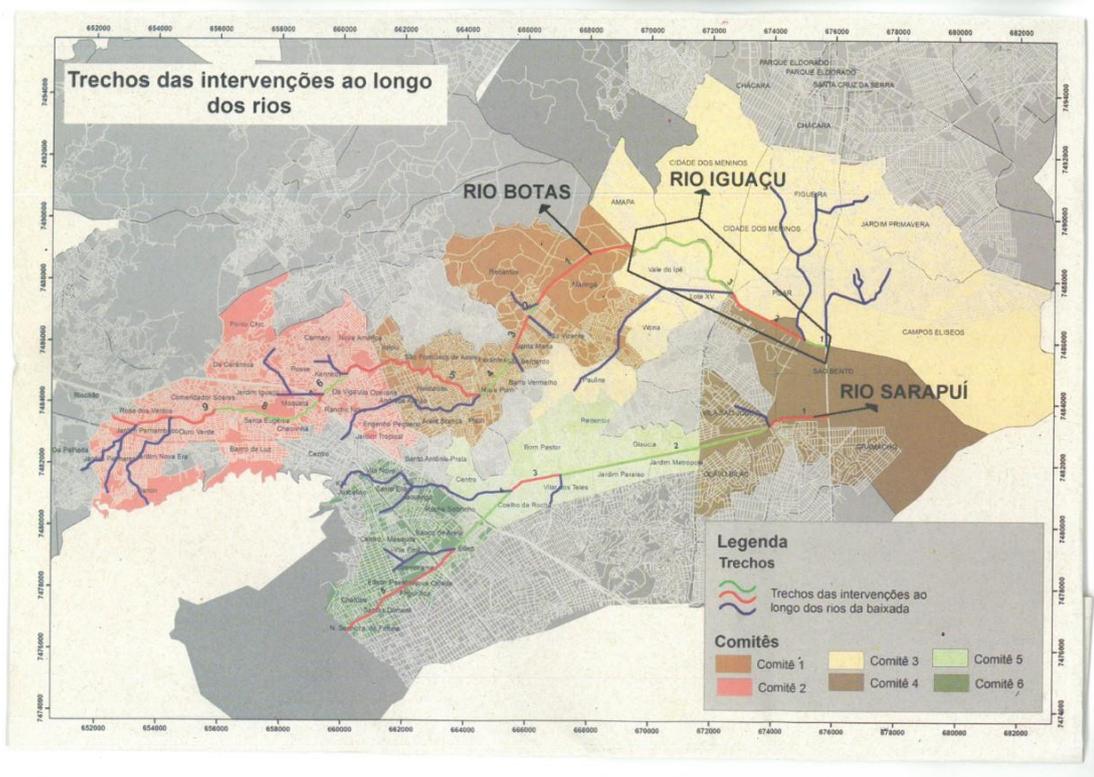
Comitê Local de Acompanhamento nº 1
Rio Botas – Cidade de Belford Roxo
Bairros: Andrade de Araújo, Areia Branca, Heliópolis, Itaipu, Maringá, Nova Pian, Recantus, Santa Maria, São Bernardo, São Francisco de Assis, São Vicente e Xavantes.
Comitê Local de Acompanhamento nº 2
Rio Botas – Cidade de Nova Iguaçu
Bairros: Bairro da Luz, Carmari, Cerâmica, Chacrinha, Comendador soares, Danon, Engenho Pequeno, Jardim Iguaçu, Jardim Nova Era, Jardim Palmares, Jardim Pernambuco, Jardim Tropical, Kennedy, Moquetá, Nova América, Ouro Verde, Ponto Chique, Posse, Rancho Novo, Rosa dos Ventos, Santa Eugênia, Viga e Vila Operária.
Comitê Local de Acompanhamento nº 3
Rio Iguaçu – Cidade de Belford Roxo e Duque de Caxias
Bairros de Belford Roxo: Lote XV, São Bento e São Vicente;
Bairros de Duque de Caxias: Amapá, Campos Elíseos , Cidade dos Meninos, Figueira, Jardim Primavera, Maringá, Pauline, Pilar, Vale do Ipê e Wona.
Comitê Local de Acompanhamento nº 4
Rio Sarapuí Duque de Caxias
Bairros: Gramacho Olavo Bilac, São Bento, Vila São José, Parque da Liberdade, Teixeira Mendes, Sarapuí, Vila Guairá, Copacabana, Laureano, Vila Fraternidade, Nova Jerusalém e Jardim Leal.
Comitê Local de Acompanhamento nº 5
Rio Sarapuí – Cidade de Belford Roxo e São João de Meriti
Bairros Belford Roxo: Bom Pastor, Centro, Gláucia, Jardim Redentor e Rocha Sobrinho;
Bairros de São João de Meriti: Coelho da Rocha, Jardim Metrópole, Jardim Paraíso e Vilar dos Teles.
Comitê Local de Acompanhamento nº 6
Rio Sarapuí – Cidade de Mesquita, Nilópolis e São João de Meriti
Bairros Mesquita: Banco de Areia, Centro, Chatuba, Cosmorama, Edson Passos, Rocha Sobrinho, Jacutinga, Juscelino, Vila Emil e Vila Nova;
Bairros de Nilópolis: Frigorífico, Nossa Senhora de Fátima, Nova Cidade e Santos Dumont;
Bairros de São João de Meriti: Eden e Vila Norma.
Comitê Local de Acompanhamento nº 7
Rio Sarapuí e Viegas – Rio de Janeiro
Bairros: Bangu

Fonte: Boletim Informativo do Projeto Iguaçu. Tabela adaptada pela autora.

Segundo as considerações do técnico social da FASE, a metodologia teve como referência a bacia hidrográfica dos rios Botas, Sarapuí e Iguaçu, e a base do tecido associativo, compreendidos os movimentos sociais, conforme assinala em entrevista um dos membros:

[...] Em linhas gerais, primeiro teve uma combinação, que é da geografia e a questão da Bacia, da sub-bacia hidrográfica, então, a questão do território, da topografia, enfim, isso foi uma base para pensar. E a outra, que é mais relativa com o tecido associativo, é também pensar numa metodologia desses comitês, que se adequasse à contemporaneidade, como esse tecido associativo vem se formando. Por que, e aí, tenho que ser um pouco retrospectivo, até um determinado período, não só na Baixada, mas no país, pelo menos nas áreas urbanas, você tinha movimentos sociais lutando, se mobilizando, pressionando o poder público para ter uma estrutura material, uma infraestrutura urbana, né, seja de saneamento, seja de iluminação pública, seja unidade de saúde, e quem tocava isso era a Associação de Moradores, que tem uma estrutura muito hierarquizada. Nas últimas décadas e quando nós entramos no Projeto Iguaçu, nunca deixaram de existir, mas algumas Associações ou Federações estavam muito fragilizadas, que têm uma estrutura hierarquizada, com direção e tal, um certo grau de capitalidade. E a gente tinha que incorporar outros atores políticos, outros coletivos, então, hoje, na Baixada Fluminense, a força que tem lideranças religiosas e a capilaridade é grande, você tem movimentos ambientalistas, você tem pessoas que coordenam organizações sociais, ONGs, com uma menor capacidade de execução naquilo que depende de dinheiro, mas tem uma capacidade de execução em quê? De mobilizar, de difundir uma ideia, de difundir uma informação, de iniciativa moral, de projeto de mundo, enfim. Então, a gente tentou combinar essa configuração do tecido associativo com a questão de território e já de cara, e aí é uma leitura, eu não se existe algum especialista que faça isso diferente, mas a questão de se tratando de um projeto de macrodrenagem, você não pode pensar, você tem que pensar o enfrentamento dos problemas de enchente e tal, de uma determinada sub-bacia, você tem que pensar de forma abrangente, de forma integrada. A enchente, por exemplo, no rio Sarapuí, num determinado trecho não é um problema só de São João, porque São João tá de um lado, Belford Roxo tá do outro lado. Então, a desgraça do rio vai transbordar pros dois lados. Então, isso já foi também um princípio orientador, que achei que foi muito interessante, porque já na formação já existia um processo político-pedagógico junto aos moradores, junto a essas lideranças, que, normalmente, essas mobilizações, essas lutas, “aa... quero colocar um posto de saúde”, você até briga com outro município por aquele recurso vir pro meu município, deixa ele botar o posto em Belford Roxo, põe em São João, põe em Nova Iguaçu. Então, aquele grupo social se mobiliza ali, no município dele e isso é uma tradição, e vai, vai. Só que, e algumas pessoas sacam que a questão da macrodrenagem não pode ser vista dessa maneira, mas a maioria não, então isso exigiu da gente, que mostrasse por A+B, didaticamente porque que um comitê local de acompanhamento tinha que levar em consideração a estrutura hídrica da sub-bacia e a divisão administrativa e tinha que combinar isso, então num determinado comitê local de acompanhamento tinham pessoas ali de diferentes municípios de acordo com aonde ficava as margens de cada rio. Então, São João de Meriti tinha gente de São João, tinha gente de Belford Roxo num determinado trecho; Nova Iguaçu, acho que era só Nova Iguaçu[...] (Membro da Equipe Técnico Social 1 – FASE – entrevista concedida em 09 de fevereiro de 2018).

O mapa, a seguir, apresenta de forma detalhada a divisão dos Comitês Locais de Acompanhamento pelos trechos de intervenções ao longo dos rios.



Mapa 2- Localização dos comitês pela área de intervenções ao longo dos rios.

Fonte: Boletim Informativo do Projeto Iguaçú.

Havia entre bairros e sub-bairros cerca de 87 localidades estabelecidas ao longo dos rios, que seriam diretamente impactadas com as intervenções propostas, sendo assim, a constituição de cada comitê compreendia o agrupamento de bairros, ao longo dos rios Botas, Iguaçú e Sarapuí. A partir dessa divisão, para cada agrupamento de bairro, promoveu-se encontros para escolher um representante e um suplente. Esta escolha para a formação dos comitês se dava por meio de eleição e a convocação deveria ser a mais ampla possível, garantindo formas democráticas, aberta para organizações, pessoas e lideranças, dando a oportunidade para que todos pudessem disputar uma vaga e, no final de cada processo eleitoral, as organizações e movimentos sociais locais apresentavam em reunião com a equipe social uma ata relatando o processo de escolha e o número de participantes.

De forma mais simplificada, o mapa abaixo apresenta a localização dos Comitês Locais de Acompanhamento ao longo dos rios Botas, Sarapuí e Iguaçú.

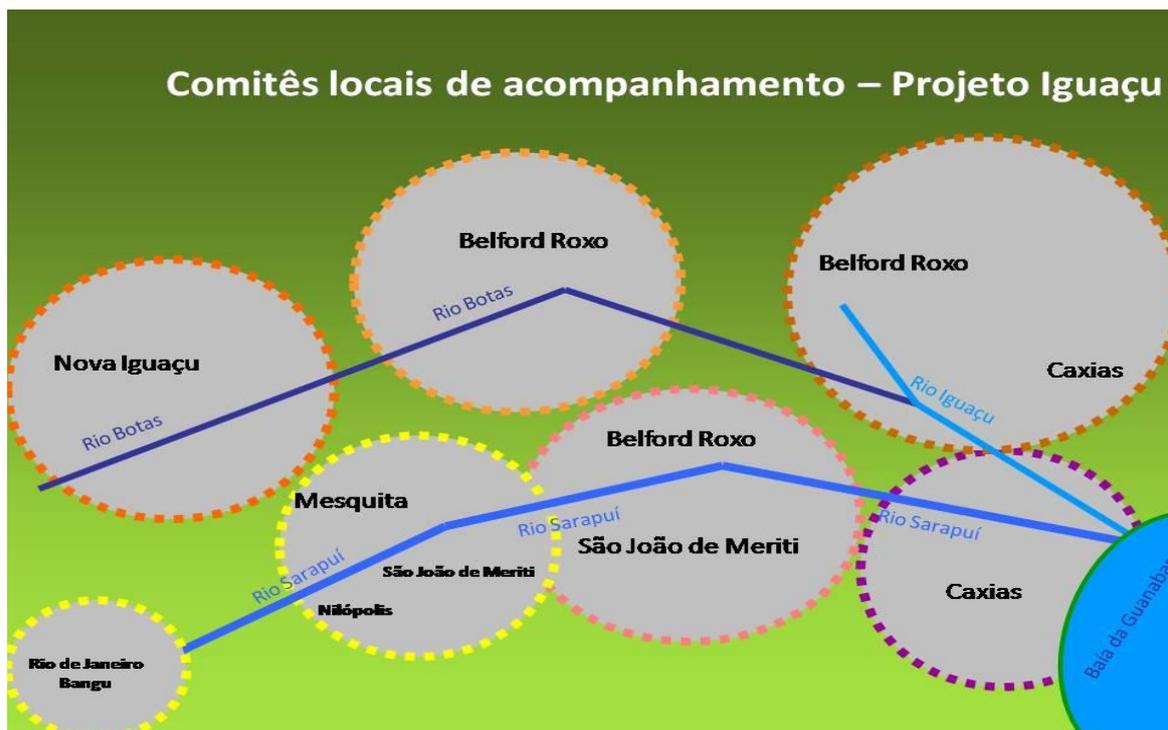


Figura 3- Representação gráfica da distribuição dos CLAs nas bacias dos rios Sarapuí, Botas e Iguaçu.

Fonte: Apresentação Trabalho Técnico Social – Acervo FASE 2008.

Neste processo, não houve interferência do governo do estado ou da FASE, pois na organização e mobilização para o processo eleitoral dos comitês foram destinados recursos do Trabalho Técnico Social para apoio na divulgação, que era feita por carros de som e folhetos e esta foi a forma de garantir uma participação ampla e de forma representativa. Esse procedimento durou quatro meses de reuniões, o que resultou na constituição de cinco comitês, inicialmente, priorizando áreas onde já existiam obras ou previsão de início. Os representantes eleitos para compor os comitês, na visão da equipe do Trabalho Técnico Social, constituíam-se em um canal mais rápido de diálogo e escuta junto aos beneficiários, no entanto, eles não substituíam a participação da comunidade, pelo contrário, a finalidade é dos representantes eleitos contribuírem com a equipe social no fomento à participação, facilitando a comunicação com o poder público.

Cabe destacar que, como todo e qualquer processo de definição ou de eleição de representantes, muitas vezes surgem situações de disputa, tensões e questionamentos, e não foi diferente na proposta. Houve questionamentos sobre a legitimidade do “acento cativo” das Federações de Associações de Moradores, por sua história legítima de luta pelo saneamento ambiental na Baixada Fluminense. Considerava-se uma solicitação justa, mas não cabia à FASE ou ao governo

consolidar esta representatividade, e sim aos próprios encontros organizados nos bairros e nos municípios.

De acordo com a percepção da representante do CLA, as tensões foram evidenciadas no processo de eleição para escolha dos representantes:

[...] quando teve a eleição pro representante do Comitê que acompanhava a obra, eu acho que, hoje, as pessoas não têm muita consciência do que é participação... ela acaba estando corrompida baseada em alguns vícios políticos. E eu me lembro que, nesse processo, algumas pessoas, elas achavam que participar, desse processo de reivindicação, de debate, de conhecer o projeto, era também um processo de ascensão política... dentro desse processo, no dia da eleição, houve um debate na Associação de Moradores onde praticamente quase cancelaram a votação, porque tinha um rapaz que queria vir candidato e ele achava que iria se dar bem através do envolvimento dele com o Projeto Iguaçu. (Membro do Comitê Rio Sarapu Belford Roxo/São João de Meriti, entrevista concedida em 18 de setembro de 2017).

As disputas para se tornar integrante do comitê também são destacadas na fala do membro da equipe técnica social:

[...] em alguns comitês, teve muita disputa pra ser integrante do comitê com eleição, com uma fomentação muito grande do debate político e da democracia interna para formação do comitê[...] (Membro da equipe técnico social 2 – FASE - entrevista concedida em 10 de outubro de 2017).

De acordo com a visão de um segundo técnico social da FASE, o consenso foi alcançado, mas o modelo para eleger os representantes ocorreu de forma autônoma, mesmo com questionamentos apresentados pelas federações das associações de moradores.

[...] Agora tem uma outra coisa, então, tem essa questão de ter espaço para que movimentos, grupos sociais emergentes, que não são só Associações de Moradores entre, inclusive, teve tensão com Federações, teve direção, diretores de Federações reclamando... ‘Pô, a prioridade tinha que ser nossa, nós somos representantes da vontade aqui da população’. Isso é em parte porque também tem outras que falam: “Não, eu represento determinado grupo social e meu grupo social não se sente representado pela Associação de Moradores”. Como é que faz? Isso foi um ponto, que foi administrado, no final teve consenso e aí sacaram que seria melhor dessa maneira. E a outra coisa, foi o modelo utilizado para eleger esses representantes, que foi da forma mais autônoma possível, cada grupo lá, o que a gente fazia era garantir uma infraestrutura básica, seja carro de som, filipetas, panfleto, para mobilizar para que a eleição... Rogério, ele entra num caso desse[...]. (Membro da Equipe Técnico Social 1 – FASE – entrevista concedida em 09 de fevereiro de 2018).

Durante todo o desenvolvimento do Trabalho Técnico Social, parte significativa das reuniões com os comitês contavam com a presença, além da equipe social da FASE, de representantes do INEA (assistente social – coordenadora do

TTS, engenheiros e arquitetos) e, esporadicamente e quando demandado pela equipe social, representantes do Consórcio Rios da Baixada⁴⁶, responsável pela execução da obra, para que dúvidas, esclarecimentos e questões pudessem ser debatidas, esclarecidas ou encaminhadas. As reuniões com os comitês tinham intervalos de 1 a 2 meses, ou até menos, o que dependia muito da intervenção que estava sendo executada em cada período.

O primeiro ano de execução do Trabalho Técnico Social teve início em agosto de 2008, e as ações estiveram direcionadas para: (i) organização e realização das audiências públicas e encontros municipais; (ii) realização de visitas técnicas nas áreas de intervenção do Projeto Iguaçu; (iii) mapeamento inicial das organizações e movimentos sociais para mobilização social; (iv) elaboração de um diagnóstico socioambiental; (v) elaboração de subsídios, como folder de apresentação do projeto, cartilhas sobre a dinâmica de participação e controle social sobre o Projeto Iguaçu, boletim informativo do projeto; (vi) constituição dos comitês de acompanhamento local; e (vii) elaboração de spots sobre a problemática das enchentes, a importância de preservação dos recursos hídricos e o papel das instituições e da população em ações emergências de risco ambiental.

Após um longo processo de constituição e reuniões iniciais com comitês, em julho de 2009, é realizada a primeira oficina de capacitação para efetivação do controle social do Projeto Iguaçu, uma etapa fundamental e balizadora para o sistema de participação social, pois a composição dos membros do comitê era bem heterogênea, com acúmulos diferentes. Havia desde representantes de federações, com histórico da luta de saneamento, por meio do Comitê Político de Saneamento da Baixada Fluminense, como também representantes religiosos, membros de associação de moradores, ONGs ambientalistas, representantes de sindicatos e até moradores, lideranças espontâneas de bairros com o desejo de participar.

A oficina ocorreu em 3 dias no município de Nova Iguaçu, teve como expositores o engenheiro civil sanitarista Stelberto Soares, do Sindicato de Engenheiros do Rio de Janeiro, professora Ana Lúcia Britto da UFRJ e pesquisadora do Programa de Pós-Graduação em Urbanismo – PROUB, além de Mauro Santos e Aécio de Oliveira, da equipe técnico social. A oficina teve por objetivo qualificar a participação social dos representantes dos Comitês Locais de

⁴⁶ Corresponde ao grupo de três empresas de engenharia civil que ganhou a licitação para execução das obras do Projeto Iguaçu. É composta pelas empresas OAS, Delta e Carioca.

Acompanhamento na política de recuperação ambiental dos rios e prevenção às enchentes. Além da participação dos representantes dos sete comitês, estiveram presentes lideranças, organizações comunitárias e agentes governamentais. No que se refere aos aspectos pedagógicos, foram desenvolvidos momentos expositivos, feitos por professores, e trabalhos em grupos formados pelos participantes.

O engenheiro Stelberto abordou questões técnicas relacionadas às obras em curso e previstas do Projeto Iguaçu e fez uma reflexão sobre a eficiência de projetos que já foram realizados na Baixada Fluminense. O responsável explicou sobre as ações previstas e os termos técnicos do projeto - como implantação de seção trapezoidal, desassoreamento, aspectos e princípios da engenharia hidráulica e ambiental. Falou dos equívocos de determinadas intervenções anteriores nos cursos hídricos das bacias e sub-bacias da Baixada Fluminense, avaliando o padrão de intervenções e os limites do projeto, entre outras questões.

A exposição da professora Ana Lúcia Britto foi direcionada para o conceito de sustentabilidade ambiental na gestão das águas urbanas; esta falou sobre a importância e os princípios que orientam as diversas ações de recuperação ambiental em rios urbanos; assim como apresentou algumas realizações bem-sucedidas em determinados países e cidades brasileiras. Discorreu sobre o histórico da ocupação da Baixada Fluminense e a importância das bacias hidrográficas para a economia do estado, motivações e efeitos da ocupação das margens dos rios urbanos. Recuperou o histórico de como o Projeto Iguaçu foi constituído em 1994. E, por fim, com relação ao Projeto Iguaçu, fez considerações sobre alguns limites (por exemplo, aspectos relativos à habitação e à necessidade de assegurar o tratamento do esgoto para que não seja despejado *in natura* nos rios), a importância de integrar as demais políticas urbanas, a responsabilidade municipal com as ações a fim de garantir a sustentabilidade das obras executadas.



Figura 4 - 1ª Oficina de capacitação – palestrantes Engº José Estelberto Porto Soares e profª Ana Lucia Nogueira de Paiva Britto, em 07/07/2009.

Fonte: Relatório de atividade do Trabalho Técnico Social. Acervo FASE. Junho 2009.

Os técnicos sociais Aécio de Oliveira e Mauro Santos, ambos educadores da FASE, foram os responsáveis por coordenar as atividades e expor questões sobre a importância da participação social para o direito à cidade e a universalização do saneamento ambiental. Foi destacado sobre as atribuições dos Comitês Locais de Acompanhamento e a função dos representantes e seus suplentes; atribuições dos conselhos municipais e a importância e o papel dos conselhos municipais do meio ambiente e das cidades ou desenvolvimento urbano para a sustentabilidade do Projeto Iguaçu; e a importância da ação e o olhar regionalizado, por meio do Fórum Regional de Participação e Controle Social do Projeto Iguaçu.

A fala do representante do comitê local expressa como ocorreu o processo de formação, como ele compreendeu a sua relevância para a conscientização no processo da participação social e sua importância ao qualificá-lo para a intervenção e para o diálogo junto ao poder público.

[...] Tenho vários certificados aí, eu participei de todos, não faltei nenhum. Toda formação eu tava lá, todas as reuniões eu participei, porque são informações, Mônica, que a gente não tinha noção, aquilo que eu tava falando com você ainda agora, que a gente não conhecia, a gente como morador a gente tá preocupado com a nossa vida, não tá preocupado com essas questões mais coletivas e a questão de meio ambiente e a formação, cara, foi primordial, porque foi ali que, realmente, a gente conseguiu ter uma visão, mesmo que básica do técnico, de como que a coisa funcionava. Então, a gente, ali a gente conseguiu os argumentos certos para poder discutir com engenheiro, com governo, entendeu? Aquilo que tava acontecendo. A gente conseguia a linguagem, quando se falava, a gente sabia do que tava se falando... Era o talude, era o jusante, o montante, que eles usam muito e as pessoas não conseguiam entender. Acho que os termos principais eram esses: jusante, montante, talude, seção trapezoidal... Era o talude, era o jusante, o montante, que eles usam muito e as pessoas não conseguiam entender. Acho que os termos principais eram esses: jusante, montante, talude, seção trapezoidal... bota fora” é... Que a gente não entendi isso.... No começo, tava todo mundo “boiando”, a não ser,

alguém como Daniel[...] (Membro do Comitê Rio Iguaçu, Belford Roxo/Duque de Caxias, entrevista concedida em 20 de novembro em 2017).

Foram produzidos diversos materiais na observância do desenvolvimento do Trabalho Social, objetivando dar suporte às ações e melhor qualificar a construção do processo de participação. *A cartilha de Participação popular, controle social e o Projeto Iguaçu: que história é essa?* Conforme descrito no anexo 1, foi a primeira cartilha elaborada, serviu de base para compreensão e a formação dos comitês, porém sem se restringir à cartilha.

O bom funcionamento dos comitês e a clareza do seu papel e atribuições estão em suas mãos. Fazer ser ouvido e participar efetivamente como cidadão e cidadã é possibilitar a pressão política necessária para efetividade das políticas públicas. Deixar a cargo de outros é permitir que os outros tomem decisões em seu lugar. (Rio de Janeiro, 2009, p.11).

Segundo relatório de atividade do Trabalho Técnico Social, a oficina contou com a presença de 132 pessoas, contou com a representatividade de pelo menos um membro dos Comitês Locais de Acompanhamento, além de organizações sociais da Baixada Fluminense, no entanto descreve-se no relatório - como dificuldades observadas - a baixa presença dos representantes dos comitês, considerando sua composição numérica, e o olhar sob o projeto Iguaçu ainda na perspectiva do seu bairro, de parte considerável dos participantes que apresentaram questões e dúvidas sobre o projeto.

Após o primeiro processo de formação dos Comitês de Local de Acompanhamento, a próxima ação de ampliação do sistema de participação social, no âmbito do Projeto Iguaçu, seria a constituição do fórum regional, que tinha como estratégia a articulação de movimentos sociais visando a uma atuação política por direitos no território, por meio de perspectiva integrada na região da Baixada Fluminense. Era a possibilidade de construir estratégias de intervenção para além dos limites requisitados pelo projeto. Investiram-se recursos do projeto na formação política e qualificação de sujeitos sociais na perspectiva de conquista de direitos e acesso à cidade.

A concepção de participação cunhada no Projeto Iguaçu pressupunha ultrapassar a esfera da demanda pontual e o olhar fragmentado da intervenção e da política, como acontece em diversos comitês locais de acompanhamento, e partir para criação de um espaço que poderia ter continuidade após o término da primeira

fase do projeto. Com este sentido, em abril de 2009, foi organizado, através das ações desenvolvidas pela intervenção via Trabalho Técnico Social, um encontro regional para conselheiros de meio ambiente, das cidades ou de desenvolvimento urbanos da Baixada Fluminense, objetivando a construção de diálogo sobre o Projeto Iguaçu, seu impacto na política urbana na região, conforme apresentado pelo panfleto a seguir:

**ENCONTRO COM OS CONSELHEIROS DE MEIO AMBIENTE
DA BAIXADA FLUMINENSE**
PROJETO IGUAÇU - PROJETO DE CONTROLE DE INUNDAÇÕES, URBANIZAÇÃO, RECUPERAÇÃO AMBIENTAL
DAS BACIAS DOS RIOS IGUAÇU, BOTAS E SARAPUI

Com o intuito de garantir a participação de todos os segmentos, em tão importante projeto, estamos realizando uma série de encontros preparatórios para formação do **Fórum Regional de Participação e Controle Social do Projeto Iguaçu**, instância regional de participação e acompanhamento do Projeto, que reunirá representantes do governo do estado, prefeituras e sociedade civil.

O projeto é executado com recursos do PAC e do FECAM e pretende enfrentar um dos problemas mais graves da Baixada Fluminense: as enchentes que tanto afetam a qualidade de vida nessa região.

Solicitamos a sua participação e engajamento na convocação de todos os conselheiros da cidade ou de desenvolvimento urbano de seu município (titulares e suplentes), a fim de realizarmos o encontro: **Projeto Iguaçu e Conselheiros de Meio Ambiente dos municípios da Baixada Fluminense**

DATA: 01 /04/ 2009, QUARTA-FEIRA, ÀS 16H30M
LOCAL: CENTRO DE FORMAÇÃO DE LIDERES
RUA DOM ADRIANO HIPÓLITO, 08—MOQUETÁ
AO LADO DO SESC DE NOVA IGUAÇU,



Figura 5- Panfleto de divulgação.
Fonte: Acervo FASE.

Em agosto de 2009, através de ações promovidas no contexto do Trabalho Técnico Social, foi promovido o primeiro Seminário Regional do Projeto Iguaçu – Potencialidades e desafios, conforme descrito no anexo 2, cujos objetivos foram debater e formular propostas para garantir a manutenção dos benefícios sociais e ambientais, além de contribuir para o fortalecimento da articulação entre governo estadual, as prefeituras e as organizações e movimentos sociais em torno da construção de uma política regional de prevenção às enchentes. Neste encontro, estiveram presentes o Ministro do Ambiente, Carlos Minc, um representante do governo estadual, na época do governo Sérgio Cabral, a Secretária Estadual do

Ambiente, o presidente do INEA e representantes da associação de prefeitos da Baixada Fluminense.

Outro ponto que consideramos importante registrar é a constituição do Fórum Regional de Participação e Controle Social do Projeto Iguaçu, que foi criado com objetivo de promover espaços de diálogos e de participação entre governo estadual, prefeituras e sociedade. Contou com a participação dos oitenta e sete representantes e uma comissão executiva com vinte e sete representantes, inicialmente, era um fórum muito grande e com muita representatividade, mas, considerando a abrangência do território e o envolvimento de seis municípios, não havia possibilidade de propor uma composição mais enxuta. E esta foi a melhor estratégia para construir um espaço de caráter regional, uma aproximação com o poder executivo local, por meio das secretarias de meio ambiente, de urbanismo ou de desenvolvimento urbano, e de habitação, assim como os conselhos municipais da cidade e meio ambiente, conforme demonstrado em tabela abaixo:

Tabela 2- Composição do Fórum Regional de Participação e Controle Social do Projeto Iguaçu

Nº	Segmentos	Nº de representantes por instituições	Nº de representantes total
1	Comitê Local de Acompanhamento do projeto Iguaçu	2 de cada CLA e 1 por município nos CLA com mais de um município (CLA Nilópolis, Mesquita e São João de Meriti; CLA Belford Roxo e D. de Caxias)	15
2	Federação das Associações de Moradores	2 por Federações (7)	14
3	Comitê Político de Saneamento, Meio Ambiente e Habitação da Baixada Fluminense	1	1
4	Sindicato dos Trabalhadores em Saneamento e Meio Ambiente	1	1
5	Conselhos da cidade / Políticas Urbanas	1 - governamental por município 1 - sociedade civil por município	14
6	Conselhos de Meio Ambiente	1 - governamental por município 1 - sociedade civil por município	14

7	Comitê de Bacia da Região Hidrográfica da Baía da Guanabara	7 - sociedade civil do trecho Oeste 5 - usuários do trecho Oeste	12
8	Casa Civil da Baixada Fluminense	1	1
9	Secretarias Municipais de Meio Ambiente		7
10	Secretarias Municipais de Urbanismo/Obras		7
11	CEDAE		1
12	CEHAB		1
TOTAL			87

Fonte: Acervo FASE - Tabela adaptada pela autora 2018.

Neste sentido, consideramos que o Fórum Regional foi um espaço de construção coletiva das ações, de forma regionalizada, no qual foi possível organizar os interesses de natureza coletiva e/ou difusa da população de maneira a influenciar nas decisões tomadas, e construir estratégias de compromissos, acordos e concessões mútuas, que produzissem impactos na política social e econômica do projeto, ponto que o INEA elucida, conforme registro abaixo:

Assegura as condições necessárias, que vão garantir a conservação da infraestrutura construída e a durabilidade das interferências, a Secretária de Estado do Ambiente e o INEA convidam a sociedade civil organizada e as prefeituras da região para um debate sobre os desafios e as potencialidades do Projeto Iguaçu. Sobretudo, quanto às perspectivas de sustentabilidade ambiental e cidadania, de modo que contribuam para o desenvolvimento de ações articuladas no campo saneamento ambiental, da preservação dos recursos hídricos, da habitação e do controle do uso do solo. (Rio de Janeiro, 2009, p. 3).

Foram muitos os esforços para que o Projeto Iguaçu fosse reconhecido como uma política pública regional, capaz de problematizar como a Baixada Fluminense deve ser pensada. Havia uma sensibilidade, uma intenção inicial, mas não dependia apenas de uma vontade política localizada ou dos representantes do INEA, mas de tantos outros fatores e vontade política de outras instituições governamentais, como a CEDAE, que, apesar de ter uma enorme importância para o projeto, manteve-se ausente e fechada ao diálogo durante toda execução do Projeto Iguaçu, mesmo sendo realizados diversos convites para sua participação

Cabe destacar que outros segmentos deixaram de indicar nomes para composição do Fórum Regional, no entanto reuniões foram organizadas dando

prosseguimento às atividades. Porém, ao final, o que se viabilizou, de fato, foi a constituição da Comissão Executiva do Fórum Regional, composta por representantes mais ativos dos comitês locais em diálogo com o INEA e participação da FASE.

Ainda na direção da formação política da população envolvida no projeto, em 2011, foi promovido o curso *As Águas do Iguaçu: Desafios para a participação social e construção de um plano integrado de saneamento ambiental*, conforme descrito no anexo 3. Este curso foi direcionado para contribuir com o debate regional acerca dos planos municipais de saneamento ambiental, na perspectiva da bacia hidrográfica dos Iguaçu, Botas e Sarapuí. Com relação aos planos municipais, uns estavam em processo de elaboração e outros por iniciar, mas o propósito foi ampliar o debate sobre os desafios da participação social na construção dos planos e qualificar os movimentos sociais, assim, como agentes municipais. Neste sentido, o público-alvo não era restrito aos representantes dos comitês, mas estendia-se aos agentes públicos das prefeituras ligados às secretarias de urbanismo e meio ambiente, assim como aos conselheiros municipais das cidades e do meio ambiente.

As atividades de formação organizadas no Projeto Iguaçu tiveram o intuito de subsidiar e capacitar as organizações, lideranças e conselheiros municipais para o exercício da participação, na perspectiva de contribuir para os mecanismos de sustentabilidade socioambiental e para o fomento à elaboração de planos municipais e do plano regional de saneamento e meio ambiente, de forma articulada com as ações do projeto Iguaçu. Essas atividades contaram com convidados externos, como professores e técnicos da Secretária Estadual do Ambiente, o Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia, que é a unidade da Universidade Federal do Rio de Janeiro - COPPE, representante do Sindicato dos Engenheiros do Rio de Janeiro, SENGE, Instituto Federal de Educação Ciências e Tecnologia de Nilópolis, IFECT, pesquisadores do Observatório das Metrôpoles da Universidade Federal do Rio de Janeiro e técnicos da FASE - Rio.

Todo o processo de capacitação dos membros dos comitês foi seguido de elaboração e produção de materiais formativos e informativos, os quais deram suporte ao sistema de participação social. Aqui destacaremos alguns: (i) cartilha sobre participação e controle social do Projeto Iguaçu; (ii) cartilha das enchentes e ações preventivas. O que pode ser feito? (iii) cartilha e folder *O lixo e as enchentes*;

(iv) boletim informativo sobre: o Projeto Iguaçu em sua FASE inicial, Três anos de avanços e investimentos em habitação; (v) Relatório avaliativo, *conforme descrito no anexo 4*.

[...] Aquela cartilha, primeira, de formação do comitê, se lembra? Eu tenho ela... A própria cartilha fala sobre essa questão da participação nas decisões...No começo, tava todo mundo “boiando”... A gente tinha o poder de interferir e de alterar algumas coisas, não tudo, mas eu sempre pensei dessa forma pelo que eu tinha lido, “não, aqui tá dizendo que eu posso interferir sim!”. Entendeu? então, tem como a gente incluir, a gente tirar, a gente modificar alguma coisa, entendeu? Então, foi interessante esses espaços sim. Eu achei bastante vantajoso, porque antes as pessoas cobravam aleatoriamente, tipo assim, “a... tem um problema de inundação aqui”, se não tivesse aquele espaço, que que teria que fazer? A gente tinha esse espaço aqui, tinha como provocar uma reunião com o próprio governo do Estado, tava ali representado, entendeu? (Membro do Comitê Rio Iguaçu Belford Roxo/Duque de Caxias, entrevista concedida em 20 de novembro em 2017).

Todo este processo de formação e participação no Projeto Iguaçu contou com muitos canais de participação social, por meio de: audiências públicas, encontros municipais, reuniões com os comitês, com prefeituras, moradores, visitas técnicas, atividades de formação, a fim de garantir maior compreensão da abrangência do projeto e oportunizar espaços efetivos de participação. Entre os meses de março e abril de 2010, foi iniciado um ciclo de avaliação das intervenções, resultando em um documento avaliativo sistematizado pela FASE e por representantes dos comitês locais de acompanhamento. Neste documento, são apontadas algumas questões, como aspectos positivos relativos às obras e o Trabalho Técnico Social, assim como demandas prioritárias e desafios com vistas ao aprimoramento e monitoramento do projeto.

Neste sentido, apresentaremos uma relação quantitativa de parte das atividades realizadas pelo Trabalho Técnico Social⁴⁷:

⁴⁷ As atividades e o número de participantes registrados na tabela foram quantificados pelas listas de presença utilizadas em atividades durante o período de execução do Trabalho Técnico Social.

Tabela 3- Atividades desenvolvidas pelo Trabalho Técnico Social

Atividade	Quantidade de encontros	Quantidade de pessoas
Encontros Municipais	6	399
Encontros para formação dos Comitês Locais de Acompanhamento	24	1360
Reuniões de Comitês Locais de Acompanhamento	52	1294
Encontro para formação do Fórum Regional de Participação e Controle Social	3	134
Reuniões do Fórum Regional	11	379
Reuniões da Comissão Executiva	20	198
Atividade Pública de sensibilização/educação ambiental	7	526
Oficinas de sensibilização/educação ambiental	14	359
Encontros de avaliação	2	73
Atividades de formação da equipe	3	16
Reuniões com prefeituras e/ou secretarias afins no projeto	12	114
Visitas técnicas	8	154
Reunião com moradores/as da Viga	3	90
Total	118	5096

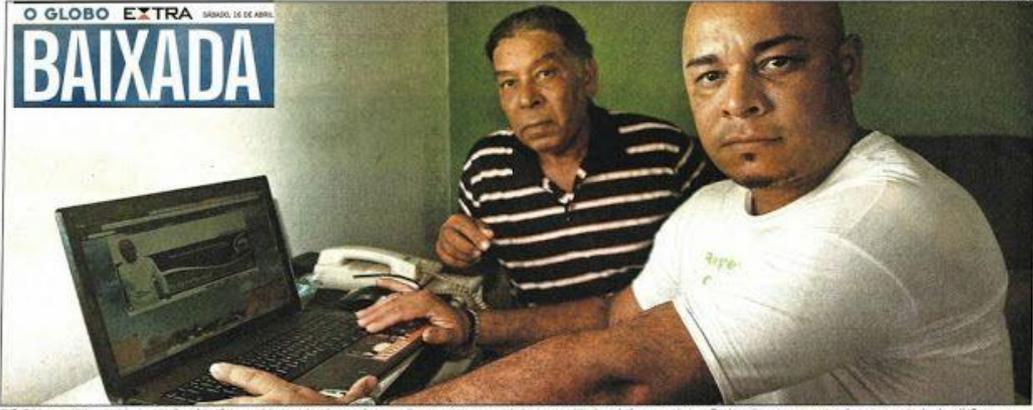
Fonte: INEA. Relatório avaliativo do Projeto Iguaçu. 2012. Acervo FASE.

A perspectiva da promoção de espaços de diálogos entre governo e sociedade - organizando interesses de natureza coletiva ou difusa - parte da expectativa do trabalho social em influenciar nas decisões tomadas, para construir estratégias de compromissos, acordos e concessões mútuas que produzam impactos na política social e econômica na Baixada Fluminense.

Neste processo de participação, o tempo de resposta e de expectativas dos comitês locais de acompanhamento, em relação ao INEA/SEA, contribuiu para que organizações e lideranças locais se mobilizassem e se rearticulassem buscando novas formas de pressão e de diálogo com o governo. Não só o debate direto, mas reivindicações feitas através de blogs, redes sociais e outras mídias eletrônicas foram fundamentais como forma de reverberar as demandas e reclamações de representantes do sistema de participação do Projeto Iguaçu e incidir politicamente.

6 | 16 DE ABRIL DE 2011 • O GLOBO • EXTRA • BAIXADA

Urbano Erbsto



DE PAI para filho: o blogueiro Rogério Gomes (de camisa branca) usa a ferramenta em prol da comunidade e informa sobre o Projeto Iguaçú com o pai, o aposentado Jamil Gomes

Política municipal se faz na rede

Moradores da Baixada Fluminense criam blogs na rede para relatar, cobrar, denunciar e fiscalizar ações do poder público em seus próprios municípios

Cíntia Cruz
cintia.cruz@extra.int.br

• Mais do que cobrar ações das autoridades municipais e estaduais, alguns moradores da Baixada Fluminense preferem colocar a mão na massa a favor da própria comunidade. Eles são os blogueiros da região, que têm a internet como principal aliada.

Em Belford Roxo, as obras do Projeto Iguaçú — que têm o objetivo de prevenir enchentes, além de fazer o saneamento e a recuperação ambiental das bacias dos rios Botas, Sarapuí e Iguaçú — tem um fiscal assíduo.

Morador do bairro do Lote XV, Rogério Gomes, de 40 anos, criou um blog para divulgar o projeto para os moradores da região.

— O blog surgiu para ser um canal de comunicação e dar informações sobre as obras.

Rogério faz parte do grupo de moradores que integra o controle social do projeto. Lutar por seus direitos foi algo que aprendeu com o pai, o metalúrgico aposentado, Jamil Gomes, de 69 anos, que mora há 50 no bairro.

— Tínhamos um movimento que trouxe água para o bairro, além de trazer a 1ª linha de ônibus que fazia o trajeto Central — recorda Jamil.

Em Nova Iguaçu, outro blogueiro usa o serviço para mostrar à população a situação política da cidade. Tudo começou quando o jornalista Almeida dos Santos, de 41 anos, foi demitido do jornal onde trabalhava, segundo ele, a pedido de um político da cidade.

— Decidi, então, criar o blog, em 2006, para dar a notícia que eu não podia dar nos outros jornais.

Mas a ideia original foi superada pela quantidade de visitantes: cerca de 500 acessos por dia, inclusive fora do país.

Com os colonistas Cláudia Maria e Carlos Gilberto Triel, o blog Notícias do Almeida garante contar todos os bastidores políticos de Nova Iguaçu. A ferramenta é um instrumento importante, até mesmo para a prefeitura.

— Às vezes, a prefeita (Shella Gama) se orienta pelo blog, mas não é nossa pretensão governar — ressalta.

Figura 6- Reportagem do jornal o Globo – Seção – Baixada.

Fonte: www.facebook.com/RogérioGomesLote15. Acesso em: 31 maio 2018.

Segundo Schere-Warren (2008), novas tecnologias, especialmente a internet e rádios comunitárias, têm um papel relevante para a formação de uma sociedade civil, pois são elementos facilitadores na difusão das narrativas.

COMITÊ LOCAL DE ACOMPANHAMENTO DE OBRAS - REGIÃO 3 - RIO IGUAÇU - BAIRRO LOTE XV - BELFORD ROXO - RJ - BRASIL

Projeto de Controle de Inundação, Urbanização e Recuperação Ambiental dos Rios Iguaçú, Botas e Sarapuí

BLOG de CAO-LOTE XV PROJETO IGUAÇU

REPRESENTANTE DO CONTROLE SOCIAL - CAO 3 - DESDE 2009

ROGERIO GOMES
Representante eleito em 2009.

Aqui você acompanha todo andamento do Projeto Iguaçú na Baixada Fluminense - Controle Social com Responsabilidade

<http://projetoiguacupaclotexv.blogspot.com.br>



Figura 7- Informes via internet a respeito do Comitê Local de Acompanhamento das obras do Projeto Iguaçú.

Fonte: <http://projetoiguacupaclotexv.blogspot.com/>. Acesso 31 maio 2018.

De acordo com o representante do comitê, as redes sociais, assim como as reportagens, foram fundamentais para pressionar o INEA e incidir no projeto Iguaçu por meio de outros canais para além dos constituídos pelo Projeto Iguaçu.

[...] Mas eu acho que uma coisa que a gente também pode chamar atenção nesse diálogo, que, inicialmente, ele não foi tão fácil assim, entendeu? Ele teve que ser aberto, foi desbravado, ele foi aberto com um tempo, porque antes a coisa era meio pressa, você lembra? E foi através das reportagens, que você já viu várias que a gente tinha, em jornais famosos e essas reportagens falavam justamente também sobre a questão da falta de informação, dessa união de informações. Aí, como que a gente poderia fiscalizar uma coisa que a gente não tinha informação sobre o que tava acontecendo? Então, várias reportagens falavam sobre isso, na Baixada são os moradores que fiscalizam o PAC, tá vendo?... No começo, tava todo mundo “boiando”, a não ser, alguém como Daniel... alguém que já vinha acompanhando lá de trás, que tinha mais informações... mas eles não sabiam, tipo assim, não sabiam utilizar uma estratégia para poder fazer aquilo ali gerar resultado, entendeu agora? Que a gente tinha que conseguir expor ele de alguma forma e a única forma que a gente encontrou de expor foram as reportagens. Era reportagem, era e-mail, era fazer barulho... Era denúncia, é... O que que ia fazer, que ia pressionar eles a atender a gente? não tinha uma outra forma de pressionar, entendeu?...era só expondo[...]. (Membro do Comitê Rio Iguaçu Belford Roxo/Duque de Caxias, entrevista concedida em 20 de novembro em 2017).

Os canais de participação social constituídos no Projeto Iguaçu, por meio do Trabalho Técnico Social, geraram impactos significativos sobre as organizações sociais e lideranças comunitárias na região, contribuindo positivamente na mobilização, na articulação e no empoderamento para incidências políticas e controle social das obras.

Aqui compreendemos empoderamento como referência no processo de mobilizações e práticas que objetivam promover e impulsionar os membros do comitê, assim como participantes espontâneos para a melhoria das condições de vida no que se refere às ações destinadas a promover a integração da sociedade na execução e planejamento dos serviços públicos. Canalizando ações que refletem situações de ruptura e de mudanças, por meio de processos participativos, nos quais pessoas renunciam ao estado de tutela, de dependência e transformam-se em sujeitos ativos, capazes de questionar e/ou não incorporar a legitimação de práticas assistencialistas, com forte tendência a despolitizar conflitos e contradições sociais. Para Kleba, empoderamento é definido como:

Um processo dinâmico que envolve aspectos cognitivos, afetivos e condutuais. Significa aumento do poder, da autonomia pessoal e coletiva de indivíduos e grupos sociais nas relações interpessoais e institucionais, principalmente daqueles submetidos a relações de opressão, discriminação e dominação social. Dá-se num

contexto de mudança social e desenvolvimento político, que promove equidade e qualidade de vida através de suporte mútuo, cooperação, autogestão e participação em movimentos sociais autônomos. Envolve práticas não tradicionais de aprendizagem e ensino que desenvolvam uma consciência crítica. No empoderamento, processo e produto se imbricam, sofrendo assim interferência do contexto ecológico social, cujos lucros não podem ser somente mensurados em termos de metas concretas, mas em relação a sentimentos, conhecimentos, motivações etc. (Kleba, 2009, p. 736).

Esse processo exigiu o empenho constante dos envolvidos, que desejaram participar de forma substancial evitando a inércia e o formalismo burocrático despossuído de conteúdo, caracterizando também este processo por muitos limites e desgastes, como será apresentado na sequência.

4.3. Avanços e limites do processo de participação social sob o olhar do Serviço Social

Avalia-se que o processo de participação do Projeto Iguaçu teve significativo impacto sobre as organizações da sociedade civil, lideranças comunitárias e moradores/as da região. Com uma intervenção como esta, em uma região que tem como um dos seus maiores problemas as questões relacionadas ao saneamento ambiental, o Projeto Iguaçu afetou positivamente na mobilização e na articulação de grupos de pessoas para incidência e controle social das obras. De forma geral, a percepção é positiva em relação ao projeto. Porém alguns desafios e limites significativos devem ser apontados.

Cabe destacar, como exemplo, o Fórum Regional do Projeto Iguaçu, que tinha por objetivo a integração regional entre poder público e sociedade civil, porém mostrou-se com pouca efetividade na relação com o sistema de participação com outros conselhos setoriais, tanto em âmbito estadual quanto municipal. Apesar das tentativas e convites realizados, poucos se aproximaram do processo constituído. Apenas algumas lideranças que faziam parte desses espaços institucionais de participação estavam incorporadas por outras vias, ou seja, como representantes de bairros nos comitês locais de acompanhamento e fórum regional. No entanto demonstravam dificuldade de propor uma agenda de debate junto aos conselhos que integravam. O Fórum foi um espaço bastante complexo e emblemático e que exigiu

muita habilidade do Trabalho Técnico Social, como podemos avaliar na reflexão do técnico social da FASE:

[...] a Ceda, por exemplo, nunca apareceu, nunca dialogou com esse projeto, o velho problema da Ceda, mas eu achei aquele espaço o mais problemático, o mais crítico e o mais improdutivo. Por quê?... O fórum regional, que na verdade era um espaço para que as pessoas tivessem uma visão de conjunto e tal, mas poder público, esses atores aí que você falou e tal desprezaram muito... Até o INEA apostou pouco ali, muita dificuldade, por isso, então, eu acho... eu acho que foi importante isso, o pessoal do comitê local, que era a oportunidade de tá pressionado o poder público mesmo ausente, o pessoal ia, eu lembro, o povo xingava, reclamava, era uma loucura... eu lembro, não quero ser autorreferente, mas ali a FASE foi muito importante porque nesses lugares mais críticos quem acabava contendo os ânimos, tentando organizar ali, porque acaba que ficava uma histeria ... era mais a FASE, a legitimidade da FASE. Então, quando qualquer um de nós pegava o microfone, coordenava, “não, peraí, gente, tal, tal, tal”, em algumas situações até, de maneira até deliberada, a gente deixava o negócio aquecer, aquecer e aí, claro que as pessoas dos comitês locais também sabiam que até onde iam os limites, mas era meio que, em muitas situações, um momento assim, de castigo... do poder público, para eles sofrerem, ali eles iam e aí o pessoal ficava puto, batia, reclamava, mas também não andava muito não. Eu lembro que nós chegamos a depois a fazer reuniões no próprio INEA... mas já tava no final dessa etapa do projeto... Era o comitê local[...]. (Membro da Equipe Técnico Social 1 – FASE – entrevista concedida em 09 de fevereiro de 2018).

A mediação realizada através do Trabalho Técnico Social se mostrou essencial diante dos limites postos no processo, trabalhar com e nas mediações, trabalhar com empoderamento social significa apoiar, capacitar e promover ações capazes de contribuir para a superação e transformações em um processo interativo, no qual os sujeitos sociais sejam atores responsáveis pelas ações. Assim, como para Vergana (2003), a mediação é vista como:

Processo de comunicações, informações e estabelecimento de relações sociais, no qual os usuários tenham expressão de identidade e de atitudes, leva a instituição a se identificar como um espaço de convergência de sujeitos históricos, do social e da expressão pessoal, com sujeitos mobilizados, organizados e participativos, fazendo história e buscando permanentemente seus direitos de cidadãos. (Vergana, 2003, p. 3).

Avalia-se que o sistema de participação foi complexo e dinâmico ao longo de todo processo, exigindo reuniões e debates com o INEA e SEA. Mesmo com limitações, buscou romper com modelos que dão sustentação a uma ação burocrática, tutelada, que permeia as ações nas instituições governamentais, através de projetos que têm como prerrogativa a constituição de um sistema de participação, assim como o PAC. Intervir na realidade concreta com qualidade, em um processo

de interação entre Estado e sociedade, que objetiva a transformação social, não é fácil. É viver diariamente a problemática de uma sociedade capitalista, contraditória, com valores distorcidos, onde os moradores são tratados como meros receptores de benefícios, o que os torna mais vulneráveis do que já são.

As práticas da ação participativa não estão imunes aos perigos da cooptação, no sentido da aceitação de procedimentos predeterminados. Segundo Santos e Avritzer (2009), vários processos podem descaracterizar a participação: burocratização; reintrodução de clientelismo sob novas formas; instrumentalização partidária; exclusão de interesses subordinados por meio do silêncio ou da manipulação das instituições participativas. Reconhecer esses limites e assegurar-se de que outras modalidades de participação social possam também influenciar são uma das formas de refletir sobre o papel real a ser desempenhado, acreditamos que o processo de capacitação e as ações organizativas do Trabalho Técnico Social, junto aos representantes, favoreceu, em certa medida, a autonomia, a incidência e a responsabilização por parte dos atores sociais. Eles aprenderam a negociar e a desenvolver críticas específicas sobre as ações do estado.

A participação social no Projeto Iguaçu foi ativa e teve seus efeitos, dilemas e limites inerentes ao processo, no qual os espaços de interlocução entre estado e sociedade se constituíram em uma experiência complexa, cheia de conflitos, confrontos e negociações entre atores, além de, por vezes, apresentar caráter contraditório: se, de um lado, foi possível viabilizar pequenas mudanças; por outro, situações e práticas rígidas burocráticas também se fizeram presentes, mesmo com todo esforço do Trabalho Técnico Social para mudanças na burocratização. As experiências foram atravessadas por diferenças de interesse, de correlação de forças políticas e de recursos. Foi um cenário de constante reflexão e crítica dos beneficiários, para a construção de renegociações e reelaborações, conforme as necessidades apresentadas.

De acordo com relatório final avaliativo do Projeto do Trabalho Técnico Social, elaborado pela equipe social, é destacado de forma sintética os seguintes aspectos positivos e limitadores das ações:

DE FORMA GERAL, PODEMOS ENUMERAR, A PARTIR DAS QUESTÕES JÁ ENUNCIADAS, ASPECTOS POSITIVOS E LIMITADORES:

ASPECTOS POSITIVOS:

- Instituição de um sistema de participação democrático - comitês locais de acompanhamento, fórum regional, comissão executiva, realização de seminários, encontros municipais, etc.;
- 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 de técnicos do Consórcio Rios da Baixada e a gerenciadora das obras (Sondotécnica) em reuniões do sistema de participação do Projeto Iguaçu.

ASPECTOS LIMITADORES:

- Incorporação do trabalho socioambiental ao projeto três meses após o início das obras;
- Realização do relatório socioambiental com as obras em execução;
- Pouca integração dos técnicos/engenheiros do Consórcio Rios da Baixada, responsáveis pela execução do Projeto Iguaçu, com os componentes do sistema de participação;
- Questões relativas ao projeto não ocuparam espaço significativo na pauta do Comitê da Bacia Hidrográfica da Baía de Guanabara e dos demais espaços de participação institucionalizados dos municípios beneficiados pelo projeto (conselhos setoriais de desenvolvimento urbano, de assistência social, educação, etc.);
- Atualização do plano diretor da bacia do Iguaçu, conforme anúncio do INEA, deveria ocorrer durante a 1ª fase do Projeto Iguaçu de forma participativa. No entanto, não se tem registro de tal procedimento;
- Informações insuficientes para o acompanhamento dos custos da obra com o mínimo de detalhamento;
- Informações desatualizadas referentes ao cronograma das obras;
- Obras previstas para a 1ª fase do projeto inconclusas, sem um anúncio prévio aos possíveis beneficiários;
- Baixa participação de representantes do poder público municipal no Fórum Regional de Controle Social e Participação;
- Ausência da CEDAE no Fórum Regional de Controle Social e Participação;
- Ausência de integração das ações com as defesas civis e secretarias de assistência social para enfrentar os casos de enchentes nas áreas do escopo do projeto;
- Impacto das questões relativas à habitação no sistema de participação instituído para acompanhar as obras;
- Ausência de um sistema de participação e controle social para o processo de realocação de famílias.

Figura 8- Aspectos positivos e limitadores, apresentados no Trabalho Técnico Social no Projeto Iguaçu.

Fonte: INEA. Relatório avaliativo do Projeto Iguaçu – 1ª fase, junho de 2008 a dezembro 2011.

Na visão dos entrevistados, também são destacados itens sinalizados no Relatório Avaliativo do Projeto Iguaçu, porém outros pontos são relatados como limites e avanços no processo de participação, mobilização e organização social promovidos no Trabalho Técnico Social. Mesmo considerando o local diferenciado de fala de cada entrevistado, verifica-se que na identificação dos limites e avanços não existe um distanciamento significativo na avaliação. Muito provavelmente, isso ocorre porque os canais de participação revelaram-se como um local de fala em uma esfera política, que promove o debate político em torno do direito à própria participação em busca do direito à cidade. De acordo Djamila Ribeiro (2017), pode-se observar que o local de fala é um campo de disputas.

Esta análise compreende que o local de fala é uma das muitas chaves de interpretação para os avanços e limites da participação, uma vez que os próprios canais se tornaram um local de fala interseccionado por muitas outras falas que

expressavam interesses difusos e conflitantes. Se, por um lado, não foi possível romper totalmente com a burocratização dos espaços de poder, foi possível quebrar a blindagem do autoritarismo do poder e práticas de tutela. Construiu-se um local de fala por meio dos canais de participação, inclusive com a percepção do membro dos Comitês, conforme se confirma com a fala de um dos sujeitos entrevistado:

[...] a gente tinha o poder de interferir e de alterar algumas coisas, não tudo, mas eu sempre pensei dessa forma pelo que eu tinha lido, “não, aqui tá dizendo que eu posso interferir sim!”. Entendeu? então, tem como a gente incluir, a gente tirar, a gente modificar alguma coisa, entendeu? Então, foi interessante esses espaços sim. Eu achei bastante vantajoso, porque antes as pessoas cobravam aleatoriamente, tipo assim, “a.. tem um problema de inundação aqui”, se não tivesse aquele espaço, que que teria que fazer? Ou chamar a reportagem, como a maioria faz até hoje ou partir para a Praça Guanabara como todo mundo faz, entendeu? A gente tinha esse espaço aqui, tinha como provocar uma reunião com o próprio governo do Estado, tava ali representado, entendeu? (Membro do Comitê Rio Iguaçu Belford Roxo/Duque de Caxias – entrevista concedida em 20 de novembro de 2017).

Ao mesmo tempo, estes canais também se constituíram em local de escuta - principalmente do Estado - com relação às falas dos moradores. Um dos avanços evidenciados por esta abordagem é que os canais de participação permitiram problematizar as hierarquias dos locais de fala de cada um dos representantes, promovendo-se como local de fala que se contrapôs à hegemonia do Estado com detentor do local de fala na esfera pública; empodera, qualifica e permite a autorreferenciação dos moradores, até então, tutelados, beneficiários do projeto Iguaçu, mas que, diante dos canais de participação, como se observa, Estado e moradores promoveram o pressuposto da democracia, o diálogo com “menos” hierarquizações. Cabe destacar, no entanto, que este processo não as eliminou, por completo, mas permitiu incorporar o valor social do local de fala dos moradores em diálogo permanente com os representantes de um Estado tradicionalmente hierarquizado/burocratizado.

Por parte dos representantes dos comitês, estes destacam a importância de serem ouvidos, de terem voz ativa, o poder de interferir, a ponto de algumas demandas serem incorporadas na intervenção do Projeto Iguaçu ou serem absorvidas na próxima etapa da fase 1, denominado Pac Valões⁴⁸.

[...] as pessoas que estavam à frente (TTS), elas sempre deram muito direito à voz aos participantes, o pessoal que era representante dos bairros, todo mundo... Todos

⁴⁸ O PAC Valões, projeto de desdobramento do Projeto Iguaçu, também originário das demandas de inclusão de novos afluentes para intervenções de desassoreamento e urbanização do entorno.

tinham direito à voz, a falar o que pensava... Tanto que surgiu o PAC dos Valões, que surgiu através dos debates que aconteceram no Projeto Iguazu. (Membro Comitê Rio Sarapuí Belford Roxo/São João de Meriti, entrevista concedida em 25 de setembro de 2017).

Nesta perspectiva interseccional, os canais de participação - compreendidos como local de fala e de escuta - também se constituíram em local de interação que pressupõe diálogo, permitindo interações mútuas, assim como o rompimento da subalternização, expresso na fala dos moradores e a relativa desburocratização do estado brasileiro, no tocante ao PAC. A título de ilustração, seguem abaixo as diferentes falas:

Para os membros dos comitês, apresentou-se como limites no processo:

- O Trabalho Técnico Social não ter o poder de execução da obra, não interferir no executivo, nem sempre o executivo dá ouvido ao processo de mobilização, de organização, daquilo que é coletado nas reuniões. (Membro Comitê Rio Sarapuí Belford Roxo/São João de Meriti);
- Há não incorporação do projeto de algumas demandas identificadas pelo comitê. (Membro do Comitê Rio Botas Belford Roxo);
- Troca das Entidades Executoras Responsáveis pelo Trabalho Técnico Social (1ª para 2ª fase do Projeto) e a falta de maior empoderamento das organizações sociais envolvidas no Projeto, que possuem representações mais abrangentes. (Membro do Comitê Rio Iguazu Belford Roxo/Duque de Caxias).

Para os técnicos sociais da FASE:

- Pouca atenção da parte técnica “engenharia”. Na parte política, problemas para definir prioridades. (Membro da equipe técnico social 2 – FASE);
- A impossibilidade de atender à demanda reprimida da região e incorporar no projeto. (Membro da equipe técnico social 2 – FASE);
- A relação promíscua entre estado e corporações, empreiteiras. (Membro da equipe técnico social 2 – FASE).

Na visão do Estado/INEA:

- Os recursos insuficientes para a dimensão do trabalho social para atender ao empreendimento. (Membro da equipe técnico social – INEA);
- Os entraves internos de decisão diante às demandas oriundas dos CLA, a intervenção (SIC) direta com o trabalho social de outros empreendimentos, também do Estado, de reassentamento. (Membro da equipe técnico social – INEA);
- Os limites foram as carências de serviços que não faziam parte do Projeto, que eram reivindicadas pela população beneficiada. (Coordenador do Projeto Iguaçu – INEA).

Com relação aos avanços, destaca-se pelos membros dos comitês:

- A população passou ser ouvida. (Membro Comitê Rio Sarapuí Belford Roxo/São João de Meriti);
- Incorporação de novas famílias no processo reassentamento do projeto, que se encontravam em áreas de risco. (Membro do Comitê Rio Iguaçu Belford Roxo/Duque de Caxias);
- Incorporação no projeto executivo de 3 pontes no município. (Membro do Comitê Rio Iguaçu Belford Roxo/Duque de Caxias);
- Incorporação da estação de bombeamento no bairro Lote XV, que era uma luta de 30 anos do movimento social. (Membro do Comitê Rio Iguaçu Belford Roxo/Duque de Caxias);
- Orientações técnicas nas reuniões e nas audiências públicas. (Membro do Comitê Rio Botas Belford Roxo);
- Diagnóstico real dos problemas. (Membro do Comitê Rio Iguaçu Belford Roxo/Duque de Caxias);
- Participação da sociedade nos encontros nos quais a presença dos representantes do INEA, academia e FASE travavam debates importantes sobre o projeto. (Membro do Comitê Rio Iguaçu Belford Roxo/Duque de Caxias).

Na visão dos Técnicos Sociais da FASE, também consideram como avanços no processo:

- Formação de novos quadros com grau de consciência de participação e controle social na Baixada Fluminense. (Membro da Equipe Técnico Social 2 - FASE);
- Estimulou a cultura política da fiscalização e da participação. (Membro da Equipe Técnico Social 2 - FASE);
- A capacidade de interferir mesmo que de forma limitada, mesmo aquém do que é apresentado, do que você reivindica. (Membro da Equipe Técnico Social 1 - FASE)

Na visão do INEA, avalia-se que a leitura parte mais de um posicionamento, mais próximo da participação institucionalizada e tecnocrata, destacando como avanço:

- O envolvimento do público-alvo das intervenções nas discussões do Projeto, com participação direta. (Membro da Equipe Técnico Social – INEA);
- Com a formação do Fórum, envolvimento dos diversos setores da sociedade organizada. (Membro da Equipe Técnico Social – INEA);
- A população beneficiada pôde participar efetivamente do Projeto, com questionamentos e respostas nas diversas instâncias de participação implantadas. (Coordenador do Projeto Iguaçu – INEA).

Quando analisamos o que estava previsto e o que foi efetivamente realizado, verificamos que a ação não se cumpriu na íntegra, tendo em vista que houve grande dificuldade, por parte do INEA, em repassar informações e dados atualizados e sistematizados para a equipe do trabalho técnico social, para produção do material. Pudemos constatar, a partir das diferentes falas expostas nas entrevistas, que - ao mesmo tempo que falavam sobre como foram importantes os canais de participação social - também se mostraram, de forma geral, insatisfeitos com as informações que eram repassadas pelo INEA sobre o Projeto Iguaçu, e essa dificuldade era também expressa durante as reuniões, uma vez que nem todas as questões podiam ser

respondidas devido à mudança constante de escopo do projeto, além da baixa possibilidade de incidência e proposição no processo.

Mesmo com todos os limites e desafios postos, não se perdeu de vista a possibilidade de ampliar um horizonte emancipatório e as conquistas sociais que modificaram as instituições na busca da concretização de práticas democráticas. A participação foi entendida como um processo de conquista, e não uma doação ou concessão do Estado. Segundo Teixeira (2002), a participação cidadã dá-se em um processo complexo e contraditório entre sociedade civil, Estado e mercado, no qual os papéis se redefinem pelo fortalecimento dessa sociedade civil, mediante a atuação organizada dos indivíduos, grupos e associações.

Portanto, mesmo com os limites apresentados, a participação contribuiu para melhorar a qualidade das decisões mediante o debate público e a construção de alternativas, exigindo-se a responsabilidade e a responsabilização dos gestores, e tal fato pode ser evidenciado de acordo com a fala de um dos membros da equipe técnico-social:

[...] se pensar o que é a participação no Brasil nos grandes projetos, que foi a participação no Projeto Iguaçu, a participação do Projeto Iguaçu foi muito boa, muito legal. Mas se pensar o que a gente quer como sociedade, ainda ficou um pouco aquém, né? A participação popular, realmente, que a gente quer nas deliberações, tanto da verba, de prioridades é mais do que aquilo que foi, mas já foi um avanço, né? A gente tem que entender também qual é o país que a gente tá vivendo, a gente tá vivendo na América Latina, onde a gente tem um processo de patrimonialismo muito grande, um processo de deterioramento das instituições, uma sociedade, que é uma sociedade com uma camada da classe trabalhadora muito grande. Então, assim, pra participar, demanda tempo, dinheiro, estrutura, ir e voltar, a democracia não é uma coisa acabada, não é uma coisa simples. O processo de participação é um exercício permanente da democracia, isso foi feito no Projeto Iguaçu, com erros com acertos, foi feito. Eu, particularmente, nunca vivi um projeto com tanta intensidade nas tomadas de decisões, são decisões importante, não foram decisões superficiais, como eu disse anteriormente, a bomba no rio, a mudança de alguns canais que estavam na segunda fase foram antecipadas de fase, a construção de alguns equipamentos públicos de lazer, em alguns locais que não estavam colocados para serem equipamentos públicos de lazer, que foi demanda da comunidade, a própria obra física viu que mostrou limites, quando foram instalados alguns gabiões, alguns locais que não estavam previstos para aquele momento. Então, assim, se a gente pegar elementos da obra física que foi pressão, que foi participação, que foi o canal que fez, foi importante. E também teve um processo, que acho que esse foi importante, a questão da qualidade da obra. Ninguém tira da minha cabeça que se não tivesse o canal de participação a qualidade da obra seria muito aquém do que foi. O desassoreamento, a parte mais estrutural da obra, a gente tem 7 anos sem grandes enchentes na baixada, (ênfatisa) sete anos sem grandes enchentes, onde foi feito o processo de desassoreamento, isso não é qualquer coisa. A obra teve uma reincidência importante na vida das pessoas[...]. (Membro da equipe técnico social 2 – FASE - entrevista concedida em 10 de outubro de 2017).

Segundo Bodernave (1983), a participação social pode trazer uma série de contribuições positivas aos regimes democráticos, dentre as quais, facilitar o crescimento da consciência crítica da população e fortalecer o seu poder de reivindicação. A construção de canais participativos leva ao fortalecimento do tecido social e ao desenvolvimento de uma cultura voltada para um processo de construção de cidadania e de conscientização pública. Ademais, ainda segundo o autor, quando a população participa da fiscalização dos serviços públicos, estes tendem a melhorar em qualidade. Diante das dificuldades e limites, no contexto do sistema de participação social, os Comitês de acompanhamento local tiveram que se mobilizar e se fortalecer para cobrar

A busca pela democracia e por processos participativos plenos são um processo sem fim, estão em constante movimento, visto que permanentemente busca-se seu aprimoramento, modificando ações, discutindo sobre o seu papel e, ao identificar e compreender seus limites, traz por si só a necessidade de construir novas formas de atuação e participação que tenham incidência na formulação de políticas. As instâncias existentes, pré-estabelecidas, ainda não são suficientes de apreender todas as demandas da sociedade.

De acordo com Jacobi (1992), a introdução de mecanismos de participação seria um dos instrumentos mais adequados para a consolidação efetiva de um regime democrático, uma vez que proporciona a intervenção direta da população na vida pública, por meio de uma gestão baseada na institucionalização das relações entre Estado e sociedade.

A participação popular, na gestão pública, também traz benefícios para os gestores públicos, pois como os cidadãos comuns conhecem de forma mais próxima à realidade, podem, dessa forma, prover subsídios para o processo de tomada de decisão. A participação popular propiciaria decisões mais acertadas, tornando, além disso, o Estado mais atento à burocracia, o que dificulta ou impede práticas democráticas e responsivas quanto às necessidades dos cidadãos. Portanto, a atuação de um gestor público deve estar sensível e atenta às demandas e questionamentos da comunidade, compreendendo o acúmulo dos movimentos sociais e os valores democráticos, uma mudança de mentalidade, pois o Estado é fortemente influenciado pela tecnocracia. Conforme é destacado na fala do técnico social da FASE:

[...] a prática de um Estado tecnocrata, o processo de participação, é no máximo você informa ao outro o que vai acontecer e ponto. Para que o outro se integra de alguma maneira, compreenda o que você está fazendo, mas não para criticar, interferir no que você está fazendo... No caso do Projeto Iguaçu, o corpo técnico ligado ao governo teve sensibilidade também... não podemos pôr tudo na conta que tem de bom só pro movimento social. Claro que governo também tinha uma margem para absorver, isso é importante[...] (Membro da Equipe Técnico Social 1 – FASE – entrevista concedida em 09 de fevereiro de 2018).

Portanto, processos participativos ativos não são fáceis, exigem muito tempo, diálogo e - na maioria das vezes - não são compatíveis com o tempo da política, que é submetido a processos eleitorais a cada quatro anos.

Na relação estabelecida entre o órgão coordenador e a execução do Trabalho Técnico Social, avalia-se que foi um convívio extremamente tenso, conflituoso e, por muitas vezes, os técnicos sociais foram obrigados a se posicionar ao lado dos “beneficiários”, e isso gerou tensões junto ao INEA, tendo em vista que o trabalho social é uma ação de responsabilidade do próprio Estado. No entanto compreende-se que estes, tensão e conflitos, são inerentes ao Trabalho Social, faz parte do seu dinamismo, é a riqueza do processo e a possibilidade de não fazer algo que viole os direitos da população, ou pelo menos que atenuar ou reduza determinadas violações.

Na perspectiva do técnico social da FASE, a participação, o Trabalho Social tem relevância para mobilização dos moradores, mas também funciona como espaço de mediação de conflitos e fundamentalmente de pressão.

[...] tem uma relevância para contribuir o fluxo de informações e esclarecimento das pessoas, para saberem o que está acontecendo ali, contribuir para que, quem, está executando a obra tenha noção das condições socioeconômicas da região. O trabalho social deve cumprir um papel tanto para mobilização, de mediação... No diálogo com a população, também pode contribuir para que essas pessoas se mobilizem, e tenham uma visão mais crítica, que contribua, por exemplo, para explicitar para pessoas quais os canais existentes de diálogo ou mesmo de pressão para fazer, para mudar, para alterar o rumo da obra. (Membro da Equipe Técnico Social 1 – FASE – entrevista concedida em 09 de fevereiro de 2018).

É interessante observar como - na perspectiva do coordenador geral do Projeto Iguaçu - é possível identificar a importância e o significado do Trabalho Social como exercício de cidadania, cujo foco é o próprio estado.

O Trabalho Social é de fundamental importância nas ações governamentais, de forma geral. O exercício da democracia não apenas durante a realização de eleições, mas, sim, uma cultura social que devemos buscar e aprimorar, o trabalho social vai nesse caminho, de buscar a transparência e adequações aos projetos governamentais.

(Coordenador Geral do Projeto Iguaçu – INEA – entrevista concedida em 18 de fevereiro de 2018.).

Apesar de uma série de tensões e contradições em torno das estratégias, dos acordos e da burocratização dos processos, assim como limites, avalia-se que os canais de participação criados no âmbito do Trabalho Técnico Social do Projeto Iguaçu, efetivamente, foram capazes de romper, de certa forma, com a cultura da burocratização, dos espaços de participação e diálogos entre o poder público e a população, assim como incorporou estratégias e acordos que foram estabelecidos, mesmo que parcialmente, com demandas incorporadas pelo INEA ao projeto, como a implementação de bomba hidráulica no dique do Rio Pilar, assim como outras conquistas importantes destacadas nas entrevistas.

Mesmo com a visão mais institucionalizada, o INEA afirma os avanços proporcionados pelo processo de participação, mas também admite os limites do Estado no empoderamento de uma cidadania verdadeiramente ativa.

[...] Penso que o Estado, apesar dos gestores do Estado no Projeto serem abertos ao diálogo, traz consigo um medo de dar poder à sociedade civil organizada, ainda não tem a compreensão da importância do empoderamento do cidadão que exerce sua cidadania na plenitude, o quanto pode ajudar a acelerar a execução das políticas públicas, bem como na definição do que de fato é prioritário para comunidade. Na mesma proporção, o medo da população e entidades em relação ao poder local e poder do Estado. Veem o convite à participação de forma desconfiada, ainda como uma concessão, com dificuldades de se posicionar quando da presença de gestores municipais, estaduais e federais[...] (Membro da equipe técnico social – INEA – questionário enviado em 16 agosto de 2017).

Analisando todo o processo de participação social desenvolvido no Projeto Iguaçu, pode-se afirmar, mesmo com todos os desafios, que foi possível articular diferentes sujeitos sociais nos sete municípios da bacia hidrográfica dos Rios Botas, Sarapuí e Iguaçu, pois foi através do encontro de lideranças e de organizações antigas na militância da região que se confrontaram com novos atores, novos repertórios e formas de se manifestar, proporcionando mais um aprendizado social.

A participação constitui-se em parte de um processo evolutivo do regime democrático e é neste cenário que se deu a inserção do profissional de Serviço Social na dinâmica da política urbana, por determinação de novas orientações legais elaboradas pelo Midades. Os profissionais de Serviço Social, em suas equipes de Trabalho Técnico Social, pautaram-se na efetivação do acesso do Direito

à Cidade, nas instâncias de planejamento - gestão, execução, avaliação – à frente de ações em Programas e Projetos Sociais e Urbanos.

Garantir direitos e processos democráticos de cidadania, promover o direito à cidade, no interior do trabalho social, significa aos profissionais de Serviço Social propor ou contribuir para a construção de uma participação social que deve saber lidar com conflitos e exercer o papel de mediadora, compreendendo a correlação de força existente, assim como construir consensos, sem deslegitimar as práticas participativas e sem favorecer a ampliação e a apropriação do debate público, ou seja, do Estado, sobre prioridades ou encaminhamentos, não perdendo de vista a possibilidade de ampliar um horizonte emancipatório e as conquistas sociais que modificam as instituições na busca pela concretização de práticas democráticas.

É através da dimensão ético-política, técnico-operativa e teórico-metodológico⁴⁹ do fazer profissional que se tem o desafio de contribuir no espaço institucionalizado ou não, com a defesa da direção social da política de desenvolvimento urbano e com a construção de uma esfera pública para aparecimento e visibilidade dos interesses, ao mesmo tempo que contribui com a emancipação dos sujeitos sociais através da qualificação para a defesa dos direitos sociais, civis, políticos e culturais. A esfera pública deve estar baseada no reconhecimento do direito de todos a participarem na vida pública, enquanto espaço essencialmente político de aparecimento e visibilidade, em que tudo o que vem a público pode ser visto e ouvido por todos, conforme orienta o CFESS (2016):

Diante da realidade social e sob esses parâmetros políticos, o exercício profissional tem enormes desafios na luta por cidades justas e igualitárias. O que impõe aos/às assistentes sociais a atuação pela ampliação da esfera pública, pelo fortalecimento dos espaços democráticos de decisão e das instâncias de conquista de poder, e pela garantia do acesso aos direitos. (CFESS, 2016, p.55).

⁴⁹ São requisitos fundamentais que permite ao profissional colocar-se diante das situações com as quais se defronta, vislumbrando com clareza os projetos societários, seus vínculos de classe, e seu próprio processo de trabalho. Os fundamentos históricos, teóricos e metodológicos são necessários para apreender a formação cultural do trabalho profissional e, em particular, as formas de pensar dos assistentes sociais (ABEPSS, 1996, p.7). É tomando por base essas dimensões que se poderá discutir as estratégias e técnicas de intervenção profissional, a partir de quatro questões fundamentais: o que fazer, porque fazer, como fazer e para que fazer. Dessa forma, compreende-se que não se trata apenas da construção operacional do fazer, mas, sobretudo, da dimensão intelectual e ontológica do trabalho, considerando aquilo que é específico ao trabalho do assistente social em seus mais variados espaços sócio-ocupacionais de intervenção. (PEREIRA. 2015, p.5).

Para além desse desafio que se impõe ao profissional de Serviço Social, sua ação precisa se efetivar no contexto de elaboração, proposição e intervenção com a ação multidisciplinar semelhante à prática desenvolvida no Trabalho Técnico Social, pois efetiva-se a complementação de saberes, a partir das estratégias metodológicas, quando o processo de mobilização e a participação popular possam ser tomados, de fato, como um elemento fundamental para o processo da garantia do direito à cidade e a superação da segregação socioterritorial.

Mesmo o Trabalho Técnico Social não sendo um campo de atuação exclusiva de profissionais do Serviço Social, fica o desafio de assumi-lo como forma de exercício coletivo que deve fomentar a participação popular, na apropriação do espaço urbano e a luta pelo direito à cidade.

É no contexto da democracia e da cidadania que entendemos a participação social. Democracia, Cidadania e participação andam juntas, em um processo progressivo e permanente, dinâmico e contraditório, de construção e de conquistas de direitos. Este processo está sujeito a avanços e recuos, à correlação de força entre a lógica de funcionamento do sistema capitalista em uma conjuntura de globalização, de políticas neoliberais e de fortalecimento das forças democráticas e a universalização da cidadania.

Com todo ambiente desfavorável, com as contradições, com as dificuldades na execução do Trabalho Técnico Social, ele é importante, ainda que em um espaço de possibilidades, de oportunidades para fazer a mediação e/ou diálogo entre sociedade e Estado. Não ter esses espaços tornaria tudo mais complicado, eles precisam ser executados por profissionais comprometidos com o exercício da participação social, pois caso contrário o Trabalho Técnico Social se torna frágil, como ação de mero repasse de informação e comunicação. No caso do Projeto Iguaçu, percebe-se que todos tiveram a compreensão de uma ação de mediação e diálogo entre poder público e sociedade. De acordo com Vergana (2003):

O campo das mediações é complexo e está determinado, mas o Assistente Social ao incorporar a metodologia histórico-crítica, na sua prática, vai desvinculando as complexidades, apreendendo os determinantes e imprimindo direção às suas intervenções, comprometida com os sujeitos históricos e rompendo com as práticas institucionalizadas. Trabalhar com e nas mediações, para o Assistente Social, significa apoiar, capacitar e promover mediações capazes de desvendar e penetrar nas realidades concretas dos usuários, promovendo superação e/ou transformação num processo interativo, no qual profissional e usuário sejam atores responsáveis pelas ações. (Vergana, 2003, p. 5).

A marca do Estado tecnocrata é registrada sempre pelo fato de achar que está concedendo algo para a sociedade, não enxergando as intervenções públicas como um direito da população. A participação implica o reposicionamento dos interesses dos cidadãos, reforçando o direito em participar do ambiente político e cultural da sociedade. O reconhecimento dos limites não deve invalidar a luta pela afirmação de direitos, a participação social precisa ser vista como uma estratégia que visa à construção de uma sociedade mais justa e igualitária

Por fim, a participação social é estratégica, engloba todas as formas de exercício coletivo da cidadania, em seus diferentes níveis e na diversidade e pluralidade das formas de organização da sociedade, que transformam as relações entre Estado e sociedade civil para a criação de novas esferas públicas. No bojo desta discussão, está a questão da cultura democrática, pois há uma imbricação entre democracia, cidadania e participação social. No Brasil, isso ocasiona a necessidade de rompimentos com a herança do autoritarismo social, que permeia todas as relações sociais, e a afirmação de um projeto estratégico de cidadania, que não se limita a conquistas legais ou ao acesso individual a direitos, mas que amplia para o campo da sociabilidade, da construção de relações mais igualitárias em todos os níveis da sociedade. Ampliar o conceito de cidadania, para além da visão liberal, implica efetivar mudanças profundas não apenas na relação do Estado com o indivíduo, mas também com a sociedade civil.

5 Considerações finais

O Brasil possui uma herança autoritária, patrimonialista e tecnocrata, muitas vezes, incoerente e contraditória com os termos de sua Carta Magna, que incorporou em seus artigos algumas demandas das lutas históricas do movimento social por participação social cidadã, em prol da garantia de direitos sociais. Fazer valer, no entanto, o que reza os termos da Lei continua sendo um dos desafios da participação social. Nesta perspectiva, a consolidação da democracia e da cidadania ativa, assim como a própria participação social, permitem que a sociedade seja responsável por suas escolhas, ainda que esse processo seja repleto de tensões e contradições, sendo assim, exigiu-nos uma construção histórica fomentada por um processo longo de aprendizado social e político, como foi estudado em nosso segundo capítulo.

Ao analisar os processos de participação social no Brasil e mais especificamente na Baixada Fluminense, sob a perspectiva do Serviço Social, a partir Projeto Iguçu, vinculado ao Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, foi possível reconhecer mecanismos complexos sobre a própria participação social, que - no caso específico do PAC - é tomada como uma instrução normativa do Ministério das Cidades e, assim sendo, é obrigatória. A participação social foi convocada, mas não deliberativa, pois não lhe coube intervenção na elaboração do projeto e, por sua vez, as intervenções das obras foram iniciadas antes da constituição dos canais de participação social, embora pôde realizar intervenções significativas, como a luta e a conquista pela instalação de uma estação de bombeamento no município de Belford Roxo, além da incorporação de pontes não previstas, obras emergenciais e a elaboração de mais um projeto, denominado PAC Valões.

Considerando a magnitude do projeto, tais conquistas não devem ser ignoradas, pois são frutos dos acordos estabelecidos entre a participação e o poder público por dentro dos comitês e da comissão executiva do Fórum Regional do Projeto Iguçu. Neste sentido, concluímos que os canais de participação constituídos dentro do Projeto Iguçu se não foram capazes de romper plenamente com a cultura da burocratização dos espaços de participação, conseguiram avançar

significativamente para romper com esta cultura não só de burocratização dos espaços de participação, mas de permanência da tutela do Estado para com a sociedade civil.

Os canais de participação e os processos formativos, sob a ótica do Serviço Social, contribuíram para romper com a cultura de uma participação por formalidade, imposta aos movimentos sociais, “reconfigurando”, ou melhor, dando ensejo à alteração de uma cultura política e ao fortalecimento de uma cultura de participação ativa e democrática, bem como semeando fortemente o território da Baixada Fluminense no tocante à concepção de novos repertórios para o fortalecimento do movimento social, para o surgimento de novas lideranças e para a democracia brasileira. Assim sendo, os canais de participação são tomados como estratégia de redistribuição de poder, ou, ao menos, de flexibilização do poder, agora, garantido nos termos da lei e na execução de um programa nacional de política pública.

Cabe, ainda, reconhecer que a abertura da gestão pública, via conquistas do movimento social, e abertura política da constituinte e da Constituição cidadã marcam, drasticamente, não só o modo como a sociedade concebe a participação, como a “executa/desenvolve/implementa”, assim como caracteriza a forma como os canais de participação estabelecem o diálogo entre o governo e a sociedade civil. No caso do Projeto Iguazu, avaliamos que os canais de participação foram, de fato, capazes de romper parcialmente com a cultura de burocratização, tendo em vista as estratégias evidenciadas: a gestão pública “convoca” a sociedade para a participação; canais foram criados para a formação e capacitação dos quadros; o convite institucional de uma ONG com tradição na defesa dos Direitos Humanos e no debate em torno do direito à cidade, além de um cenário político marcado pelo ingresso de lideranças históricas da região da Baixada Fluminense no quadro do governo estadual e federal, configurando novas relações políticas e um diálogo diferenciado. Ressalta-se a importância desse processo, tendo em vista que a interseção entre sociedade civil e poder público está suspensa pela ausência de intervenção do estado na Baixada Fluminense.

O sistema de participação permitiu construir canais de fala, mas principalmente de escuta e de interação entre o cidadão que se empodera e o Estado que fomenta novas formas de participação, alterando, inclusive, a sua atuação. É possível considerar que o diálogo consolidou um espaço de fortalecimento e de

correlações de forças na construção do pertencimento à cidade, com determinado sistema político menos autoritário, mais inclusivo e democrático, dando sentido ao Trabalho Social, que, de acordo com os entrevistados, membros do Comitê Local de Acompanhamento, significa: *“um processo de conscientização, de composição de ideias, da participação social, de empoderamento da população para poder intervir no seu dia a dia, na qualidade de vida, melhorar a qualidade de vida da população”*; *“A essência do papel de luta pela cidadania e direitos sociais”*; *“Uma interligação entre o executivo e a sociedade civil”*; *“Algo a mais, é aquele quando você faz alguma coisa pelo coletivo, pela sociedade, na intenção de cooperar a construção de um projeto maior”*.

Cabe pôr em destaque que a grande relevância dos canais constituídos foi o fato de terem sido capazes de criar um lugar de fala, principalmente para sociedade civil, e ainda tornou possível consolidar canais de escuta atenta das demandas sociais. O diálogo, de fato, promoveu a bilateralidade de acordo com a própria concepção dos entrevistados, que tem a tomada de consciência do processo de participação, como um processo de empoderamento, conforme foi apontado acima, na fala anterior dos membros do comitê.

Nessa perspectiva, o processo de empoderamento dos representantes dos comitês locais de acompanhamento e lideranças locais expressa o valor social de fala da sociedade, cuja população, em especial da Baixada Fluminense, em sua maioria, está sujeita a subalternidade em diferentes níveis, conforme observado nas falas acima dos entrevistados, e a participação, por meio do Trabalho Social, é resultado de uma ação, luta e conquistas coletivas. Nesta mesma direção, o entrevistado, técnico social da FASE, afirma que *“o Trabalho social deve incorporar o saber empírico, que deve dialogar com o saber técnico e o saber acadêmico, dialogando, o tempo inteiro com a política, dialogando, o tempo todo com quais são os critérios de realização da obra.*

A fala acima confere ainda mais valor social ao espaço de diálogo no qual se apresentam os saberes empírico, técnico e acadêmico, sem que haja necessariamente uma hierarquização entre eles, dialogam com a política e - reitera-se - sem a intenção de eliminar as contradições, visto que esses espaços permitiram avanços e conquistas políticas significativas. É avaliado também que o Trabalho Social é uma ação educativa, está reconhecida na fala do entrevistado, assistente de projetos da Caixa Econômica Federal: *“o caráter educativo do Trabalho Social*

dever permitir a abordagem de temas relacionados à sustentabilidade do tipo de intervenção que está sendo realizada e que sejam relevantes para a população”. Aqui, relacionamos este mesmo caráter educativo ao processo de empoderamento para o qual a aprendizagem política e social é prerrogativa.

De acordo com os sujeitos da pesquisa, em função dos segmentos a que estes estão representados, a participação “cumpriu” diferentes dimensões, tais como permitiu que os representantes influenciassem no escopo das obras, o que levou o Estado a incorporar ações não previstas no projeto. Nesse sentido, representantes exerceram uma cidadania ativa, que foi além de uma participação passiva como meros beneficiários. Por outro lado, o posicionamento da sociedade diante da ação do Estado pode ser decisivo para a forma como estes segmentos compreenderam/conceberam a participação em face às tomadas de decisão sobre as políticas implementadas. A participação pode refletir o modo de ingerência do próprio Estado mais ou menos democrático. As diferentes dimensões do processo de participação tornaram possível a concretização de um processo de aprendizado político por parte do movimento social, de novas lideranças que perceberam as contradições do próprio Estado brasileiro.

As conquistas da participação parecem tímidas, se tomarmos em conta o ideal, a nossa utopia, mas diante de um cenário patrimonialista, tecnocrata e excludente do Estado Brasileiro, compreendemos que os canais de participação garantiram, em certa medida, diálogos entre Governo e Sociedade civil, incorporando estratégias e acordos necessários. Os canais de participação, identificados no referido programa de gestão pública, denotam a valorização da participação, por parte do poder público, que contribuiu para a ampliação destes mesmos canais. Tais canais permitem ouvir as demandas do movimento social, que, em certa medida, vão sendo incorporados ao institucional, o que por sua vez, “enfraquece” a ideia do Estado como opositor. Este torna-se parceiro e as lutas/reivindicações tomam o rumo do diálogo no estabelecimento de consenso, acordos e estratégias necessárias para a construção coletiva na experiência de participação no projeto Iguazu, sob a perspectiva do Serviço Social.

É diante deste cenário que o Serviço Social foi chamado para atuar e compor equipes, desenvolvendo análises críticas e interpretações, apreensão de determinações objetivas e subjetivas em relação às práticas sociais, cumpriu e deve, neste sentido, continuar cumprindo os princípios éticos e políticos que

dimensionam a perspectiva sociopolítica de sua atuação, como um promotor de direitos humanos, em especial, de direito à cidade.

A configuração do território na Baixada Fluminense evidencia uma série de violações com relação ao direito à cidade: falta de infraestrutura; precariedade dos serviços e de bens coletivos; os baixos investimentos em políticas urbanas, em um território com ocupação acelerada, desordenada e adensada. Como a pesquisa demonstrou, há um histórico de ações predatórias na configuração de um território que, em sua constituição geográfica, com áreas alagadiças, rios assoreados, carece de uma política de saneamento ambiental mais comprometida com o acesso aos direitos ambientais, o que aumenta ainda mais o desequilíbrio socioambiental na região. Diante deste cenário, o Profissional de Serviço Social deve ter clareza sobre a realidade social, identificar as demandas e possibilidades que se tornam desafios permanentes e que devem ser submetidos ao conhecimento teórico metodológico, fundado nos valores democráticos da participação política, igualdade, justiça social e liberdade, previstos, inclusive, no código de ética do Serviço Social.

A conclusão sobre a importância do olhar do Serviço Social para o estabelecimento dos canais de participação e sua efetiva contribuição, no caso do Projeto Iguaçu, permite-nos aferir que a atuação do profissional do Serviço Social contribuiu para a construção de uma prática cotidiana, que identifica possibilidades de superação no enfrentamento das questões de violações dos direitos, em torno da política urbana. Contudo cabe destacar que a viabilização de estratégias e táticas para a consolidação teórico-prática não é uma tarefa isolada, prerrogativa do Serviço social, afinal, o Trabalho Técnico Social envolve uma equipe multidisciplinar.

Neste sentido, a olhar do serviço social, quer como intérprete da participação social, quer como partícipe do processo de construção dos canais de participação, permite ao próprio Serviço Social assumir a luta pelo Direito à Cidade, pelo viés conceitual e interferir na relação entre os processos de urbanização e as formas como o capital e o Estado concebem, constroem e “impõem” as cidades. O processo de Participação Social, sob a ótica do Serviço Social, permitiu um enfrentamento do modelo político econômico que se sobrepõe aos fins sociais, por meio de uma agenda que prioriza a criação ou ampliação de espaços democráticos. Porém é consenso que esses espaços são repletos de tensões, disputas e contradições entre sociedade civil, governo e mercado.

Ainda que programas governamentais, mesmo que de forma subjetiva, orientem para práticas tuteladas, autoritárias, de naturalização do lugar do beneficiado, existe uma demanda por um compromisso ético, pela democracia participativa, que está atrelada à lógica dos direitos. Aos profissionais de Serviço Social cabe um olhar atento aos processos de participação social, pois a instrumentalização da participação, a institucionalização, também criaram espaços vulneráveis, por vezes, em formatos conservadores de representação, os quais buscam apenas a legitimação de processos formais de consulta, tendendo a minar a expressão de ações mais horizontais e politizadas, podendo enquadrar o Trabalho Social a práticas burocráticas e simplistas, o que geralmente ocasiona o esvaziamento político.

Por fim, espero que a dissertação possa contribuir com o aprofundamento de conhecimentos teóricos a respeito da temática, para a ampliação da produção acadêmica e valer como referência para novos estudos de pesquisadores, professores, profissionais inseridos nos movimentos sociais, no sentido de impulsionar um olhar diferenciado sobre as possibilidades de fomentar a participação social e seus significados para a cultura política do país, por meio do eixo de mobilização e organização social preconizados em diversos projetos sociais do PAC, tornando-os um espaço de reivindicação de direito à cidade, de disputa, formação de quadros e incorporação de novas lideranças.

A participação social no Projeto Iguaçu foi uma experiência ímpar, apesar de ser mais um projeto público inacabado na região da Baixada Fluminense, foi possível realizar algumas obras que se revelaram eficazes, mas não foram concluídas, e, nesse sentido, fica patente a importância do aprendizado democrático, a partir do olhar do serviço social, das lideranças e do próprio Estado, o que consideramos ter sido um ganho inequívoco para a democracia.

6

Referências bibliográficas

ACSELRAD, H.; MELLO, C. C. do A; BEZERRA, G. das N. **O que é justiça Ambiental**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

ALVAREZ, S. E.; DAGNINO, E.; ESCOBAR, Arturo. (Orgs.). Introdução. In: _____. **Cultura e política nos movimentos sociais latinos: novas leituras**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000.

BODERNAVE, J. E. D. O que é participação? 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994. Coleção primeiros passos.

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988.

_____. **Estatuto da Cidade**. Brasília, 2001.

_____. **Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social** (2005). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111124>. Acesso em: 2 abr. 2017.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Plano Nacional de Saneamento Básico – PLANSAB** (2007). Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/qualidade-do-ar/item/485-plano-nacional-de-saneamento-b%C3%AAsico>>. Acesso em: 2 abr. 2017.

_____. Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Brasília, Ministério das Cidades, **Cadernos MCIDADES – Desenvolvimento Urbano**, n. 1, 2004.

_____. Ministério das cidades. **Instrução Normativa**, n. 50 e anexos I e II de 2008.

_____. _____. n. 8 e anexos I e II de 2009.

BRASILIA, Conferência Nacional das Cidades. **Texto Base**, 2003.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Caderno de Orientação Técnico-Social**. Maio de 2013. SUDES – Superintendência Nacional Assistência Técnica e Desenvolvimento Sustentável/GEPAD – Gerência Nacional Gestão Padronização e Normas Técnicas. Disponível em: <http://www1.caixa.gov.br/gov/gov_social/municipal/assistencia_tecnica/produtos/financiamento/operacoes_coletivas/orientacao_tecnica.asp>. Acesso em: 15 jan. 2014.

CARDOSO, A. L. **Região metropolitana do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro; 2004. Mimeografado.

CARDOSO, R. Movimentos sociais urbanos: balanço crítico. In: SORJ, B.; ALMEIDA, M. H. T. (Orgs.). **Sociedade política no Brasil pós-61** [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008. p. 313-350. ISBN: 978-85-99662-63-2. Available from SciELO Books.

CARTA MUNDIAL PELO DIREITO À CIDADE. 2006. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uplosds/709/709.pdf>>. Acesso em: 1 out. 2015.

CASTELLS, Manuel. **Redes de Indignação e esperança**. Rio de Janeiro: Zahar, 2013. Prefácio.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. Atuação de assistentes sociais na Política Urbana subsídios para reflexão. 5ª Série. Trabalho e Projeto Profissional nas Políticas Sociais. Brasília (DF), 2016.

COUTINHO, C. N. Notas sobre cidadania e modernidade. **Praia Vermelha**. Rio de Janeiro: – Estudos e política e Teoria Social, v.1, n. 1.; Programa de Pós-Graduação da Escola de Serviço Social da UFRJ – DP&A, 1997 p.145-165.

_____. **Gramsci e a sociedade civil** (2000). Disponível em: <<http://www.artnet.com.br/gramsci/arquiv93.htm>>. Acesso em 10 de junho de 2017.

DAGNINO, E. Os anos 90: política e sociedade no Brasil. **Uma nova noção de cidadania**. São Paulo: Brasiliense, 1994, p. 8-14, 104-115.

_____. **Meanings of Citizenship in Latin America**. Institute of development studies, Brighton, Sussex BN1 9RE, ENGLAND 2005.

_____. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? En Daniel Mato (coord.), Políticas de ciudadanía y sociedad civil entiempos de globalización. Caracas: **FACES**, Universidad Central de Venezuela, 2004.

DURHAM, E. R. Movimentos sociais: a construção da cidadania. **Revista novos Estudos Cebrap**, n. 10, 1984.

FIGUEREDO, M. A. Gênese e (re)produção do espaço da Baixada Fluminense. **Revista geo-paisagem** (on line). Ano 3, nº 5. Janeiro/Junho de 2004. ISSN Nº 1677-650 X. Revista Indexada ao Latindex. Disponível em: <<http://www.feth.ggf.br/baixada.htm>>. Acesso em: 02 nov. 2016.

FRANSER, N. “Rethinking the public sphere”. In: justice Interrupts – Critical reflections on the “post socialista” condition. New York: Routledge, 1997.

FROTA, M. G. C. Direitos e participação social. In: MOURA, Maria Aparecida. (Org.). **Cultura informacional e liderança comunitária**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2011, v. 1, p. 35-42.

GOHN, M. G. **Conselhos Gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001. p. 7- 66.

GOHN, M. G. Movimentos Sociais na Contemporaneidade. **Revista Brasileira de Educação**, Minas Gerais, v.16, n. 47, p. 333-351, maio/ago. 2011. Acesso em 01/07/2017.

GUARANA, J.; FLEURI, S. Gestão participativa como instrumento de inclusão democrática: o caso dos comitês gestores de bairro do Programa Nova Baixada. **Fórum de Organizações Sociais**, v. 48, n.3, Set-out, 2008.

GUERRA, E. C.; GUIMARÃES, M. C. R.; SILVA, R. C. A questão urbana e a produção acadêmica do Serviço Social Brasileiro em foco. **Temporalis**, revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. Brasília, ano 12, n.24, jul./dez.2012, p. 191-214.

GUIMARARÃES. S. P. Desafios e dilemas dos grandes países periféricos: Brasil e Índia. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 41, n.1, Junho, 1998. Disponível em: <http://www.sielo.br/sielo.php?script=sci_aertrxt&pid=S0034-73291998000100006>. Acesso em: 12 maio 2018.

GUILHERME. R. C. Desenvolvimento de Comunidade e o Serviço Social: entre o conformismo e a crítica. **Revista Emancipação**. Universidade Estadual de Ponta Grossa, Departamento de Serviço Social e Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas. Ponta Grossa, PR: Editora UEPG, v. 1, n. 1 (2001-) v.12, n.1, jan./jun., 2012. Disponível em: <<http://www.revistas2.uepg.br/index.php/emancipacao/article/view/2679>>. Acesso em: 11 maio. 2018.

HARVEY, D. Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana. Cap. III. **A criação dos comuns urbanos**. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

_____. O direito à cidade. **Revista Piauí**, n. 82, 2012. Disponível em: <<http://revistapiaui.estadao.com.br/edicao-82/tribuna-livre-da-luta-de-classes/o-direito-a-cidade>>. Acesso em: 01 out. 2015.

IAMAMOTO, M. V. Renovação e conservadorismo no serviço social. Cap. I **Conservadorismo e Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 1992, p. 17-41.

_____. O Serviço Social na contemporaneidade: dimensões históricas, teóricas e ético-políticas. Fortaleza, CRESS –CE, **Debate** n. 6, 1997.

INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE. **Relatório avaliativo do Projeto Iguaçú** -Projeto de Controle de Inundações, urbanização e Recuperação ambiental das bacias dos Rios Iguaçú, Botas e Sarapuí. 1ª Fase, julho de 2008 a Dezembro de 2011. Rio de Janeiro, 2012.

IVO, A. B. L. **Questão social e questão urbana**: Laços imperfeitos. (Online) Disponível em: <www.sielo.br/pdf/ccrh/v23n58/v23n58a02.pdf>.

JACOBI, P. **Movimentos Sociais Urbanos no Brasil**: Reflexão sobre a literatura nos anos 70 e 80. RIB, Rio de Janeiro, 1987, n.23, p. 18-34.

JACOBI, P. Movimentos Populares Urbanos e Resposta do Estado: Autonomia e Controle VS. Cooptação e Clientelismo. In: BOSCHI, Renato Raul (Org.). **Movimentos Coletivos no Brasil Urbano**. 1983, p. 145-179.

JUNIOR, O. A. Santos; MARICATO, Ermínia. Construindo a Política Urbana: Participação, democracia e o direito à Cidade. In: Orlando A. dos Santos Junior, Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro. (Org.). **As metrópoles e a questão social brasileira**. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2007.

_____. **O social e o ambiental nas cidades contemporâneas**: embates, desafios e incertezas. Londrina v. 19 n. 1, 2010. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/geografia>>. Acesso em: 10 ago. 2016.

_____. **Os sentidos da democracia e da participação**. In: Dilemas e desafios da governança democrática. Ana Claudia Chaves, (Org.), São Paulo: Instituto, Pólis, n. 47, 2005, p.41-46.

KLEBA, M. E.; WENDAUSEN, A. Empoderamento: processo de fortalecimento dos sujeitos nos espaços de participação social e democratização política. **Revista Saúde Sociedade**, São Paulo, v. 18, n. 4, p. 733-743, 2009.

KOGA, D. Medidas de cidades entre territórios vividos. Territórios entre pobreza e exclusão social. Cap. I **Territórios entre pobreza e exclusão social**. São Paulo: Cortez, 2011. P. 15-87.

KOWARICK, Lúcio. **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979. p. 29-73.

LANDIM, L.; PEREIRA, T. **Pensar com os outros**: 50 anos de FASE: trajetória de uma organização da sociedade civil brasileira. Rio de Janeiro: FASE, 2011.

LEFEBVRE, H. A revolução urbana. Cap. I **Da cidade a sociedade urbana**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999, p 15- 32.

_____. Espaço e Política. **A cidade e o urbano**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008, p.79-88.

_____. O Direito à Cidade. **O Direito à Cidade**. São Paulo, Centauro, 2001, p.105-118.

LEITE, R. P. Contra-Usos e Espaço Público: notas sobre a construção social dos lugares na Manguetown. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v. 17, n. 49, 2002.

MELUCCI, A. Um objetivo para os movimentos sociais. **Revista Lua Nova**, n. 17. CEDEC, 1989.

MINAYO, M. C. Souza. **O Desafio do Conhecimento - Pesquisa Qualitativa em Saúde**. 9. ed. São Paulo: Editora Hucitec. 2006.

NEVES, A. Vieira. Espaços públicos e Serviço Social: um desafio ao projeto ético-político. **Sociedade em Debate**. Revista de Pós-Graduação em Políticas Sociais e Direitos Humanos. Universidade Católica de Pelotas. v.16, n.1, 2010. Disponível em: <file:///C:/Users/usuario/Downloads/336-3341-1-PB%20(1).pdf>. Acesso em: 15 mar. 2018.

_____. Espaços públicos e participação: os riscos de despolitização da participação na sociedade brasileira. In: **Cultura política e Democratização participativa**: um estudo sobre o orçamento participativo. Rio de Janeiro: Ed. Gramma, 2008. p. 11-36.

NOVA IGUACU (Município), Conferência Regional das Cidades – **Baixada Fluminense. Cidade para Todos**: os dilemas e desafios para a cidadania na Baixada Fluminense. Rio de Janeiro: 2003. Mimeografado. (Documento Base).

PASTORINI, A. **A categoria “questão social” em debate**. São Paulo, Cortez, 2004.

PEREIRA, P. A. P. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In: BOSCHETTI, I. et al. (Orgs.). **Política Social no Capitalismo**: tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2008, p. 87-108.

PERRUSO, M. A. A temática dos movimentos sociais urbanos no Brasil dos anos 1970/80. **Revista Mundos de Trabalho**, v. 4, n. 7, jan-jun de 2012, p. 32-56.

PINTAUDI, S. M. **Participação cidadã e gestão urbana**. Disponível em: <<http://www.revista.fct.unesp.br/index.php/revistacidades/article/view/475/505>>. Acesso em: 10 mai. 2016.

PORTO, H. R. L. **Saneamento e cidadania**: trajetórias e efeitos das políticas públicas de saneamento na Baixada Fluminense. Rio de Janeiro: FASE, 2003.

RAICHELLIS, R. **Gestão pública e a questão social na grande cidade**. São Paulo: Lua Nova, n. 69, 2006, p. 13-48.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Lei nº 5101 de 04 de outubro de 2007**. Disponível em: <<https://gov-rj.jusbrasil.com.br/legislacao/87877/lei-5101-07>>. Acesso em: 2 abr. 2017.

ROCHA, E. A constituição cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social. In: **20 anos de constituição cidadã**: Avaliação e desafios para a seguridade social. p. 131 -148. Brasília: IPEA, 2008.

SANTOS JR, O. A.; MÜLLER, C. (Orgs.). Cartilha de direito humano à cidade. **Plataforma Dhesca Brasil**. 2. ed. Brasília, 2010.

SANTOS, M. S.; VIEIRA, N. P.; DINIZ, T. M. R. G. O cenário da política urbana brasileira e o Serviço Social. **Temporalis**, revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. a. 12, n.24, p. 293-322, jul./dez. 2012.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. O Brasil territórios e sociedade no início do século XXI. **A categoria de análise não é o território em si, mas o território utilizado** 10. ed. Rio de Janeiro, Record, 2008.

SCHERER-WARREN, I. Movimentos sociais no Brasil contemporâneo. **História: debates e tendências**, v. 7, n. 1, p. 9-21, jan./jun. 2008.

SILVEIRA, M. L. O Brasil territórios e sociedade no início do século XXI. **Revista ACTA Geográfica**, Ed. Esp. Cidades na Amazônia Brasileira, 2011. p.151-163.

SIMIONATTO, I. Estado e Sociedade Civil em tempos de globalização: reinvenção da política ou despolitização? **Katálysis**. v. 7, n. 1 jan/jun. Florianópolis, 2004, p. 19-30.

SIMÕES, G. L.; SIMÕES, J. M. **Reflexões sobre o conceito de participação social no contexto brasileiro**. Universidade Federal do Maranhão. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, 2015. Disponível em: <<http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2015/anais-joinpp-2015.html>>. Acesso em: 2 maio. 2018.

SIMÕES, M. R. **A cidade estilhaçada**: reestruturação econômica e emancipações municipais na Baixada Fluminense. Mesquita: Ed. Entorno, 2007.

SOUZA, M. A. A. Território Globalização e fragmentação. In: SOUZA, M. A. A.; SILVEIRA, M. L.; SANTOS, M. (Org.). **Geografia da desigualdade**: globalização e fragmentação. 5. ed. São Paulo, 2006, p. 21-28.

STAMPA, I. T. Espaços Públicos no Brasil: Desafios para uma Construção Democrática. **O Social em Questão**, Ano X, n. 15, Primeiro Semestre de 2006.

TELLES, V. S. Sociedade civil e a construção de espaços públicos. In: DAGNINO, E. (Org.). **Os anos 90**: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Editora Brasiliense, 1994.

_____. Direitos Sociais: afinal do que se trata? **Pobreza e cidadania**: Figurações da questão social no Brasil moderno. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999, p. 77-128.

TOBAR, F.; YALOUR, M. R. **Como fazer teses em saúde pública**: conselhos e ideias para formular projetos e redigir teses e informes de pesquisa. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2001.

TORRES, G. **História da Baixada Fluminense**. Disponível em: <<http://baixadafacil.com.br/index.php?page=historia-da-baixada>>. Acesso em: 2 nov. 2016.

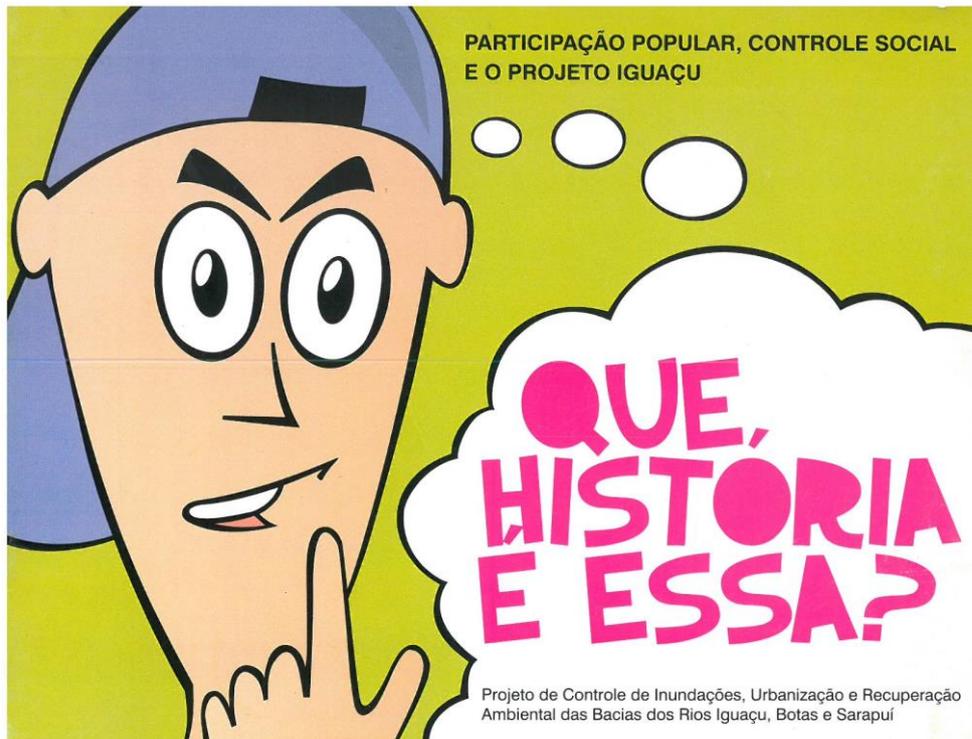
TOURAINÉ, A. **Pensar outramente**. Petrópolis: Vozes, 2007, caps. 3-5. 2007.

VERGARA, E. M. B. **O significado da categoria mediação no serviço social.** In: SEMINÁRIO NACIONAL, ESTADO E POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL. Unioeste; 2003. Disponível em: <<http://cac-pphp.unioeste.br/projetos/gpps/midia/seminario1/index2.html>>. Acesso em: 2 jun. 2018.

VIEIRA, A. A. Questão socioambiental, sustentabilidade e Serviço Social. In: XIX SEMINÁRIO LATINOAMERICANO DE ESCUELAS DE TRABAJO SOCIAL. El Trabajo Social en la coyuntura latinoamericana: desafíos para su formación, articulación y acción profesional. Universidad Católica Santiago de Guayaquil. Guayaquil, Ecuador. Anais. Equador, 2009.

7 Anexos

7.1. Anexo 1 – Cartilha de participação popular, controle social e o Projeto Iguaçu



Responsáveis pelo Projeto:
Governo do Estado
Secretaria do Ambiente
SERLA

Obras:
Consórcio Rios da Baixada

Gerenciamento:
Consórcio Sondotécnica/Planave

Trabalho Técnico Socioambiental:
FASE

Texto:
FASE

Revisão:
Fausto Oliveira/FASE

Projeto Gráfico | Ilustração:
Thiago Martins
Paulo Dourado

Projeto Iguaçu:
Tel: 2332-4591
Email: projetoiguacu@serla.rj.gov.br

CAIXA **BRASIL** **PAC** **PROGRAMA DE ACCELERADO DESENVOLVIMENTO** **6**

Secretaria do Rio de Janeiro **inea** **Instituto estadual do ambiente**

Realização:
FASE **carroca** **Delta** **ONE**

7.2.

Anexo 2 – Folder Seminário Regional do Projeto Iguaçú

- Ações de desocupação das margens dos rios e de reassentamento da população – Secretaria de Estado de Habitação
- Atualização do Plano Iguaçú – Paulo Canedo - COPPE/UFRJ
- Debatedor: Comitê de Saneamento, Habitação e Meio Ambiente da Baixada Fluminense

11h45 - Debate em plenário

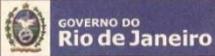
13h - Almoço

14h - Mesa 2 - Projeto Iguaçú e Pacto pelo Saneamento: interfaces e desafios para a universalização do saneamento ambiental na Região Metropolitana do Rio de Janeiro

- Apresentação do Pacto pelo Saneamento no Estado do Rio de Janeiro – Secretária Estadual do Ambiente – Marilene Ramos
- PAC Saneamento do Governo Estadual – CEDAE
- Avanços e potencialidades da Lei Nacional de Saneamento Básico e da Lei de Consórcios Públicos – Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental / Ministério das Cidades
- Situação do Saneamento Ambiental na Baixada Fluminense – Ana Lúcia Brito - PROURB/UFRJ – Observatório das Metrôpoles – Ana Brito

15h30 - Debate em plenário

16h30 - Encerramento



GOVERNO DO Rio de Janeiro

SOMANDO FORÇAS









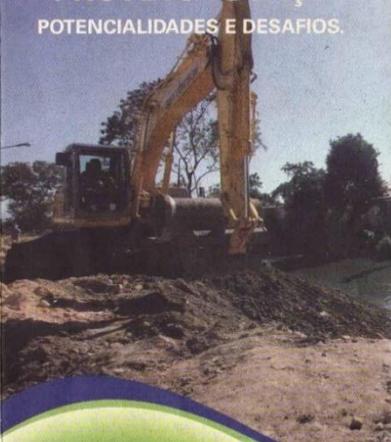




Contatos
 Tel.: 2162 1139 ramais 27 e 28
 projetoiguacu@serla.rj.gov.br - www.inea.rj.gov.br

SEMINÁRIO REGIONAL PROJETO IGUAÇU

POTENCIALIDADES E DESAFIOS.



PROJETO IGUAÇU

Controle de Inundações, Urbanização e Recuperação Ambiental das Bacias dos Rios Iguaçú, Botas e Sarapuí.



O SEMINÁRIO REGIONAL

A Secretaria de Estado do Ambiente por meio do Instituto Estadual do Ambiente (INEA) promove o Seminário Regional Projeto Iguaçú: Potencialidades e Desafios. O programa se constitui num dos principais meios de promoção da qualidade de vida na Baixada Fluminense. Sobretudo, por ser o mais abrangente e inovador plano de recuperação ambiental e de prevenção às enchentes das bacias dos rios Iguaçú, Botas e Sarapuí já promovido no estado.

Inserido no Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) em 2007 recebe recursos do Governo Federal e do Fundo Estadual de Conservação Ambiental (Fecam), cujos investimentos somarão R\$ 800 milhões. Nessa primeira fase (2008 a 2010), os investimentos somam R\$ 284 milhões para a realização de obras de desassoreamento e revitalização dos rios, construção de vias canais e parques fluviais, e para o reassentamento da população que vive às margens dos rios. Outros R\$ 81 milhões foram liberados recentemente para uma nova fase das intervenções. O projeto que

beneficiará direta e indiretamente cerca de três milhões de pessoas.

Para assegurar as condições necessárias, que vão garantir a conservação da infraestrutura construída e a durabilidade das interferências, a Secretaria de Estado do Ambiente e o INEA convidam a sociedade civil organizada e as prefeituras da região para um debate sobre os desafios e as potencialidades do Projeto Iguaçú. Sobretudo, quanto às perspectivas de sustentabilidade ambiental e cidadania, de modo que contribuam para o desenvolvimento de ações articuladas no campo do saneamento ambiental, da preservação dos recursos hídricos, da habitação e do controle do uso do solo.

Nessa perspectiva, o INEA está constituindo o Fórum Regional de Participação e Controle Social sobre o Projeto Iguaçú, que reunirá representantes da sociedade, das prefeituras e do governo do estado.

OBJETIVOS

Debater e formular propostas para garantir a manutenção dos benefícios sociais e ambientais que vão transformar a Baixada Fluminense em uma região com mais qualidade de vida.

Contribuir para o fortalecimento da articulação entre o governo estadual, as prefeituras e as organizações e movimentos sociais em torno da construção de uma política regional de recuperação ambiental dos rios e de prevenção às enchentes.

Aprofundar o debate sobre as ações necessárias que assegurem a sustentabilidade ambiental das obras do Projeto Iguaçú.

VENHA E PARTICIPE

Data - 21 agosto de 2009

Local - UNIABEU – Rua Itaiara, 301

Centro – Belford Roxo

PROGRAMAÇÃO

8h30 - Recepção

9h - Mesa de abertura

- Governador Sérgio Cabral
- Secretária Estadual do Ambiente – Marilene Ramos
- Ministro do Meio Ambiente – Carlos Minc
- Representante dos Prefeitos da Região
- Presidente do INEA – Luiz Firmino Martins
- Representante da FASE – Mauro Santos

10h - Posse dos representantes da sociedade, das prefeituras e do governo estadual no Fórum Regional de Participação e Controle Social sobre o Projeto Iguaçú

10h30 - Mesa 1 - Projeto Iguaçú – potencialidades e desafios para a prevenção das enchentes e recuperação ambiental dos rios da Baixada Fluminense

- Apresentação do estágio das obras do Projeto Iguaçú – Carlos Abenza – Diretor de Recuperação Ambiental do INEA

7.3.

Anexo 3 – Folder Águas do Iguaçu: Desafios para a participação social e construção de um plano integrado de Saneamento Ambiental

Curso

AS ÁGUAS DO IGUAÇU

Desafios para a participação e construção de um plano integrado de saneamento ambiental

De 21/2/2011 a 30/3/2011
(todas as segundas, quartas e quintas)

Das 18h às 21h

No auditório do SINCOVANI
Travessa Irene, 271, 3º andar
Centro, Nova Iguaçu

Apresentação

O curso Águas do Iguaçu é uma atividade de formação no âmbito do trabalho socioambiental do Projeto Iguaçu (Projeto de Controle de Inundações, Urbanização e Recuperação Ambiental das Bacias dos Rios Iguaçu, Botas e Sarapuí) que tem como objetivo contribuir para o debate regional a cerca dos planos municipais de saneamento ambiental na perspectiva da bacia hidrográfica dos rios Iguaçu, Botas e Sarapuí.

Organizamos diversos conteúdos atuais que se integram ao debate clássico do saneamento ambiental a fim de ampliar e melhorar qualificar a agenda urgente da construção dos planos tanto para as prefeituras da região quanto para toda a sociedade civil. Neste sentido, reunimos temas sociais, técnicos e políticos para melhor compreensão dos aspectos socioambientais para a elaboração dos planos.

São 13 aulas previstas, divididas em 5 semanas entre os meses de fevereiro e março, quando serão apresentadas questões pelos/as professores/as convidados/as que servirão de subsídio para a realização de um trabalho em grupo durante o horário previsto do curso. A finalidade é fazer um exercício prático do conteúdo do curso e, com isso, contribuir para os processos de elaboração dos planos municipais de saneamento ambiental.

Este curso é organizado pela FASE Rio, executora do trabalho técnico socioambiental do Projeto Iguaçu, e promovido pelo INEA (Instituto Estadual do Ambiente), Secretaria Estadual do Ambiente e Governo do Estado do Rio de Janeiro, responsáveis pelo Projeto.

Público Alvo

Representantes dos comitês locais de acompanhamento, conselheiros/as das cidades e do meio ambiente; federações de bairros e agentes públicos das prefeituras ligadas às secretarias de urbanismo e meio ambiente.

Inscrições

As inscrições podem ser realizadas até 16/2 (quarta-feira), através do email faseRio@fase.org.br ou pelos telefones 2762-1262 / 8502-3371 – falar com Leila (assistente da FASE Rio). Dados para inscrição: nome completo e apelido (se houver), nome da instituição, comitê ou conselho, bairro e município de origem, contato telefônico, celular e email.

Programação

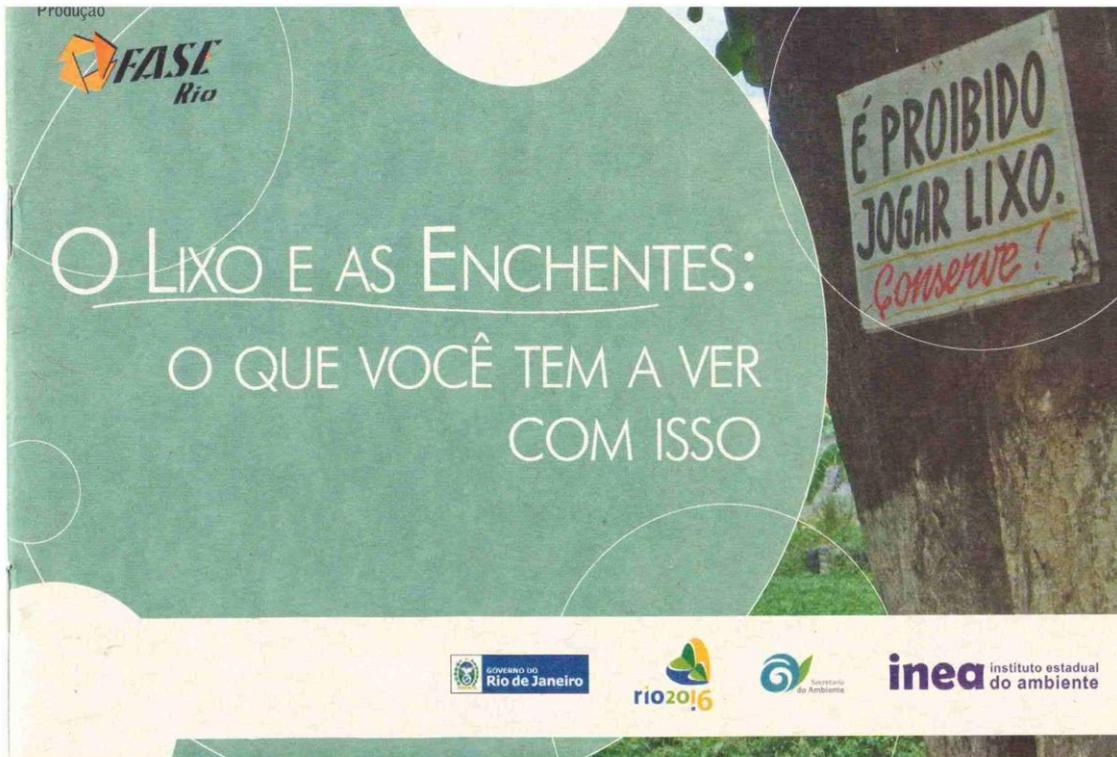
<p>1º dia 21/2 (segunda-feira) O Projeto Iguaçu e perspectivas e As águas e os rios da Bacia do Iguaçu</p> 	<p>6º dia 3/3 (quinta-feira) Gestão urbana do saneamento ambiental nas cidades</p> <p>7º dia 14/3 (segunda-feira) Alternativas e perspectivas de gestão em saneamento ambiental</p> <p>8º dia 16/3 (quarta-feira) Saneamento Ambiental, a Lei Nacional de Saneamento Básico e os Planos Diretores</p> <p>9º dia 17/3 (quinta-feira) Controle social e a importância da construção participativa dos planos</p> 	 <p>10º dia 21/3 (segunda-feira) Orientações da Política Nacional de Saneamento para a elaboração dos Planos de Saneamento Básico</p> <p>11º dia 23/3 (quarta-feira) Perspectivas de construção do plano regional de saneamento ambiental da Bacia do Iguaçu (parte 1) – FASE Rio <i>Dinâmica de trabalho em grupo</i></p> <p>12º dia 24/3 (quinta-feira) Perspectivas de construção do plano regional de saneamento ambiental da Bacia do Iguaçu (parte 2) – FASE Rio <i>Dinâmica de trabalho em grupo</i></p> <p>13º dia 28/3 (segunda-feira) Possibilidades de construção do plano regional de saneamento ambiental da Bacia do Iguaçu <i>Apresentação dos trabalhos em grupo</i></p> <p>14º dia 30/3 (quarta-feira) Encerramento e entrega de certificados</p>
---	--	---

7.4.

Anexo 4 – Cartilha de Enchentes e ações preventivas. O que pode ser feito?



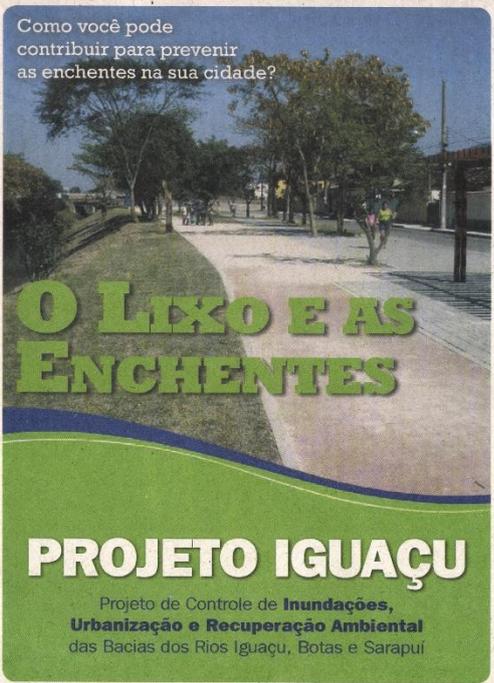
7.4.1. Cartilha O lixo e as enchentes



7.4.2. Folder o Lixo e as enchentes

Além dos deveres dos cidadãos com o destino do lixo produzido, todos têm **direito a serviços adequados de limpeza urbana**, que implicam em:

- **Serviço de coleta** de lixo, de no mínimo três vezes na semana, respeitando os dias e horários estabelecidos.
- **Disposição de latas** de lixo nas ruas, garantindo sua limpeza periódica.
- **No caso de áreas** e comunidades com ruas estreitas que não permitam a passagem do caminhão de lixo, a prefeitura deve viabilizar equipamentos adequados ou a coleta por garis comunitários.
- **Serviço de varrição** das ruas – deve ser realizado periodicamente a fim de recolher o lixo jogado inadequadamente pela população e folhas de árvores, fuligem, etc.
- **Serviço de capina** periódico – a fim de prevenir o surgimento de animais transmissores de doenças e a degradação dos espaços públicos.
- **Serviço de limpeza** e manutenção da vegetação das margens dos rios a fim de prevenir a erosão e evitar o assoreamento dos rios.
- **Serviço de coleta** de resíduos da construção civil (entulhos) – seja através da coleta direta (Disque-Entulho) ou da criação de pontos de entrega de pequenos resíduos.
- **Além desses serviços** básicos, o município deve implementar o serviço de coleta seletiva, de preferência com o apoio à formação e desenvolvimento de cooperativas de catadores.



O LIXO E AS ENCHENTES

PROJETO IGUAÇU

Projeto de Controle de Inundações,
Urbanização e Recuperação Ambiental
das Bacias dos Rios Iguaçu, Botas e Sarapuí

Ministério das Cidades



Responsáveis pelo projeto



Obras



Gerenciamento



Trabalho técnico socioambiental



Desde 2008, o INEA – Instituto Estadual do Ambiente e a SEA – Secretaria de Estado do Ambiente aprovaram junto ao PAC – Programa de Aceleração do Crescimento do governo federal, o Projeto de Prevenção às Enchentes e Recuperação Ambiental dos Rios Iguaçu, Botas e Sarapuí.

O governo estadual, desde então, vem realizando uma série de obras de desassoreamento e limpeza dos rios, de urbanização e de construção de casas para reassentamento de famílias. Entretanto, essas ações do governo estadual precisam da colaboração da população e dos serviços de limpeza urbana, de forma a garantir a sua manutenção.

Em pouco mais de um ano, o Projeto Iguaçu retirou dos rios mais de 3 milhões de metros cúbicos de lixo e lama e mais de 15 mil pneus, além de grande quantidade de carcaças de carros, móveis e outros objetos.

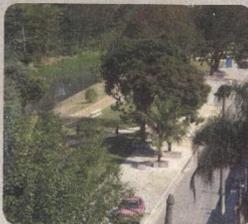
O QUE VOCÊ PODE FAZER PARA EVITAR ENCHENTES E ALAGAMENTOS PROVOCADOS PELO LIXO?

1. Cada cidadão deve contribuir para uma cidade limpa, não jogando lixo nas ruas, nos lagoas, terrenos baldios, etc.
2. O lixo deve ser colocado em sacos plásticos, respeitando os dias e horários de coleta de forma a evitar que ele seja espalhado na rua por animais e que seja carregado pelas águas das chuvas.
3. Não colocar lixo nos vasos sanitários e pias, evita não entupimento da rede de esgoto e da rede de drenagem.
4. Não deixar materiais de construção sem proteção das chuvas, seja na calçada ou no terreno, de forma a evitar que parte desses materiais sejam levados de as chuvas para a rede de drenagem e para os rios.
5. Dar destino adequado ao entulho (resíduos da construção civil), entrando em contato com a empresa de limpeza urbana ou com a prefeitura a fim de viabilizar sua coleta.
6. Se sua comunidade contar com serviço de coleta seletiva, cada cidadão deve separar o lixo reciclável (metais, plásticos, vidros e papel) do lixo orgânico (restos de alimentos). Se não tiver, ajude a organizar, procure uma cooperativa de catadores.
7. Denuncie casos de lançamento irregular de lixo ou entulho nos terrenos baldios, espaços públicos: beiras de rios, chapadas etc. Ligue para o Disque Ambiental (tel.: 2332-4604).

VOCÊ SABE PARA ONDE VAI O SEU LIXO?

Todo o lixo jogado nas ruas contribui para o agravamento das enchentes, na medida em que entope os bueiros e obstrui a rede de drenagem.

Quando esse lixo vai parar nos rios – seja ele lançado diretamente nos corpos hídricos ou carregado pela água da chuva – além de causar poluição, contribui para a ocorrência de enchentes. O lixo provoca assoreamento dos rios, canais e valas e pode ficar preso nas estruturas de pontes e passarelas, formando verdadeiras barragens para a água.



Rio Botas: placa incentiva preservação



Pneus ocupam o calha do Sarapuí



Ocupação de margens e lixo no rio Sarapuí



Sarapuí assoreado por resíduos da construção civil



Fábrica de gesso lança detritos dentro do Rio Sarapuí, provocando atarramento da margem

Para enfrentarmos os problemas ocasionados pelo lixo em nossas cidades, é preciso que cada um faça a sua parte: o cidadão, a comunidade e o poder público municipal, estadual e federal.

FAÇA A SUA PARTE! CONTRIBUA COM A MANUTENÇÃO DAS OBRAS DE PREVENÇÃO ÀS ENCHENTES E RECUPERAÇÃO AMBIENTAL DOS RIOS DA BAIXADA!

NÃO JOGUE LIXO NAS RUAS, RIOS E LUGARES INADEQUADOS!

EXIJA SEUS DIREITOS À PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE LIMPEZA URBANA DE QUALIDADE!

7.4.3. Boletim Informativo do Projeto Iguaçu

PROJETO IGUAÇU

Nº 01 - MAIO 2009

BOLETIM INFORMATIVO DO PROJETO IGUAÇU

Projeto de Controle de
Inundações, Urbanização e Recuperação Ambiental
das Bacias dos Rios Iguaçu, Botas e Sarapuí.

Introdução

O Boletim Informativo do Projeto Iguaçu é um boletim trimestral para difusão de informações sobre a implementação do projeto, tendo como objetivo contribuir com o processo de participação e controle social.

A cada três meses será apresentada à população a que está acontecendo no projeto, tanto no que diz respeito às obras (localização, tipo de intervenção e cronograma), quanto às atividades socioambientais, voltadas à participação e controle social sobre o projeto e à sensibilização e conscientização ambiental, onde se destacam as reuniões com as comunidades e organizações da sociedade civil.

A primeira etapa do projeto foi iniciada em 2008 e está prevista para ser concluída em novembro de 2011 (o trabalho socioambiental termina dois meses após a conclusão das obras).

Neste primeiro boletim, apresentamos de forma sucinta o que é o Projeto Iguaçu e damos destaque ao detalhamento das intervenções (ver mapa de obras na bacia do Iguaçu nas páginas 4 e 5) e ao processo de formação dos Comitês Locais de Acompanhamento e do Fórum Regional de Participação e Controle Social sobre o Projeto Iguaçu.

O Boletim Informativo do Projeto Iguaçu é elaborado pela FASE – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional e tem o apoio do INEA – Instituto Estadual do Ambiente / Secretaria de Estado do Ambiente.



Obras do Projeto Iguaçu no Rio Botas, Belford roxo.

Projeto Iguaçu. O que está acontecendo?

Os moradores e todos aqueles que passam com frequência próximo aos rios Botas, Iguaçu e Sarapuí e alguns de seus afluentes já devem ter percebido a presença de máquinas e a execução de obras nas margens destes rios. Estas obras fazem parte do Projeto Iguaçu, que tem como principal objetivo controlar as inundações, reduzindo a ocorrência e a gravidade das enchentes na Baixada Fluminense. Vira e mexe, no verão, chove demais e os rios da Baixada enchem. E aí vêm doenças, perdas materiais e humanas, sujeira para todo lado e muito prejuízo. Está na hora de enfrentar este problema. O Projeto Iguaçu é uma obra do PAC, o Programa de Aceleração do Crescimento do governo federal, em parceria com o governo do estado do Rio de Janeiro, que vai investir R\$ 270 milhões ao desassoreamento dos três rios que percorrem seis municípios da Baixada Fluminense e dois bairros do município do Rio de Janeiro, além de alguns de seus afluentes.

Para as obras de desassoreamento e de urbanização das margens dos rios estão previstos R\$ 189 milhões de reais e R\$ 6 milhões para o gerenciamento. Para a construção de unidades habitacionais, voltadas ao reassentamento de famílias ribeirinhas, estão previstos R\$ 75 milhões de reais. Esses valores correspondem à primeira etapa do projeto, que já irá produzir profundos impactos na qualidade de vida da população, tendo em vista que estão previstas obras estruturais em toda a bacia.

As obras de desassoreamento dos rios Iguaçu, Botas, Sarapuí e afluentes compreendem, principalmente, a retirada de lixo e do lodo. Na prática, o que significa isso? O desassoreamento é a retirada do lixo colocado nos rios e do excesso de lodo que fica depositado no fundo. O lixo e o lodo acumulados diminuem a vazão do rio, e quando bate uma chuva ele acaba enchendo; por isso o desassoreamento é fundamental. Além disso, o Projeto Iguaçu vai ampliar as margens dos rios, também para

encher. E para fixar bem a nova margem dos rios, vai haver a recuperação da vegetação ciliar.

Além das obras relativas à recuperação dos rios estão previstas obras de urbanização voltadas a recuperar pontes e barragens e a construir a via canal ou cicloviária nas margens da bacia a fim de impedir novas ocupações na beira dos rios e permitir o acesso de máquinas para fazer a manutenção da limpeza dos rios. Essas ocupações são um dos maiores problemas socioambientais da região, pois além de sua situação de risco, ocupam espaços destinados ao amortecimento de cheias, contribuem para a aceleração do assoreamento e criam obstáculos para a realização das obras de desassoreamento.

O projeto nesta etapa prevê o reassentamento de cerca de duas mil famílias para novas unidades habitacionais, e o INEA estará cadastrando todas as famílias que moram às margens dos rios a fim de enfrentar o problema das moradias em área de risco socioambiental.

7.4.4.
Boletim Três anos de avanços

PROJETO IGUAÇU

INFORMATIVO

Projeto de Controle de Inundações, Urbanização e Recuperação Ambiental das Bacias dos Rios Iguaçu, Botas e Sarapuí Setembro de 2011

TRÊS ANOS DE AVANÇOS

O PROJETO IGUAÇU FAZ PARTE DO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (PAC), TEM RECURSOS DO GOVERNO FEDERAL E CONTRAPARTIDA DO GOVERNO ESTADUAL - PROVENIENTE DO FUNDO ESTADUAL DE CONSERVAÇÃO AMBIENTAL E DESENVOLVIMENTO URBANO (FECAM). É EXECUTADO PELO INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE (INEA), ÓRGÃO VINCULADO À SECRETARIA ESTADUAL DO AMBIENTE (SEA) DO GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, DIRIGIDA PELO SECRETÁRIO CARLOS MINC

A primeira fase do Projeto Iguaçu foi iniciada em maio de 2008 e sua conclusão está prevista para ocorrer em dezembro deste ano. Nesse período, foram realizadas várias intervenções ao longo dos leitos do Sarapuí, Botas e Iguaçu – que são os principais rios da Bacia do Rio Iguaçu. Eles foram desassoreados, suas margens urbanizadas e as famílias que vivem em suas margens estão sendo reassentadas em áreas seguras. As obras de construção de unidades habitacionais estão sendo executadas pelo Inea.

Os recursos disponibilizados para esta fase do projeto somam R\$ 607 milhões, considerando obras da primeira fase do PAC-I, obras emergenciais, construção das unidades habitacionais e aquisição de 200 unidades habitacionais, além de indenização, compra assistida e aluguel social. Esse montante é a soma dos R\$ 305,6 milhões provenientes do Governo Federal, liberado pela Caixa Econômica Federal, e dos R\$ 301,4 milhões referentes à contrapartida do Governo Estadual, com recursos do Fecam.

Até agora foram gastos R\$ 401,96 milhões, sendo R\$ 171,26 milhões do Governo Federal e R\$ 230,70 da contrapartida do Governo Estadual. Ainda há R\$ 205,04 milhões para serem gastos. As obras emergenciais já estão concluídas e 85% dos recursos previstos para a primeira fase do Projeto Iguaçu já foram gastos.

Continua na página 4.



Recursos Pagos

Valores por município (em R\$)

Município	REPASSE CEF	CONTRAPARTIDA	TOTAL
BELFORD ROXO	117.501.267,52	103.216.871,96	220.718.139,48
DUQUE DE CAXIAS	13.790.200,22	75.008.064,69	88.798.264,91
MESQUITA	8.322.572,37	6.789.098,93	15.102.668,87
NILÓPOLIS	1.368.781,41	12.247.822,01	13.614.403,42
NOVA IGUAÇU	2.007.102,09	1.858.294,33	3.865.396,42
RIO DE JANEIRO	4.294.893,67	26.761.582,38	31.056.476,05
SÃO JOÃO DE MERITI	22.974.653,76	5.832.233,96	28.806.887,72
TOTAL	171.257.471,05	230.704.765,82	401.962.236,87



Estação de Bombeamento Lote XV

BRASIL PAÍS RICO É PAÍS SEM POBREZA

PAC PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO

CAIXA Caixa Econômica Federal

carrioca Companhia Carioca de Engenharia

DELTA Construtora

OAS

Obras

Responsáveis pelo projeto

Secretaria do Rio de Janeiro

rio2016

Secretaria do Ambiente

inea Instituto Estadual do Ambiente

Gerenciamento

Comitê SONDOTÉCNICA-PLANARTE Projeto Iguaçu

PPAD

Trabalho técnico socioambiental

FASE Rio

7.4.5. Boletim Investimentos em habitação

PROJETO IGUAÇU

INFORMATIVO

Projeto de Controle de Inundações, Urbanização e Recuperação Ambiental das Bacias dos Rios Iguaçu, Botas e Sarapuí

Novembro de 2011

INVESTIMENTOS EM HABITAÇÃO



Conjunto Habitacional Roldão Gonçalves

Arquivo INEA

A Baixada Fluminense é uma região onde muitas famílias, por falta de alternativa e por omissão do poder público, construíram suas casas em lugares inadequados. Muitos moram próximo das margens dos rios ou em áreas que naturalmente inundam quando o rio transborda depois de muita chuva. Vivem numa situação de risco constante de perder seus bens materiais e até a vida. O Projeto Iguaçu realiza a realocação das famílias que estão nessa situação de risco. Os objetivos são preservar as áreas de alojamento natural do rio e retirar famílias dessa situação de insegurança.

Nesta primeira etapa das obras, 2.222 famílias foram realocadas em áreas livres do risco de enchentes, sendo que, no total, 2.285 famílias foram beneficiadas. A diferença deve-se às 63 famílias que residiam às margens dos rios em casas alugadas e receberam três meses de ajuda-moradia. Foram gastos, até o momento, R\$ 57,62 milhões. Esse dinheiro foi usado para efetuar o pagamento de aluguel social, compra assistida ou indenização, e também para comprar o Condomínio Vivendas do Paraíso, em Santa Cruz (onde serão reassentadas 200 famílias que viviam às margens do Rio Viegas, em Bangu).

Mais R\$ 92 milhões do projeto destinam-se à produção de unidades habitacionais. Estão em construção os conjuntos habitacionais Barro Vermelho, em Belford Roxo; Roldão Gonçalves, em Mesquita, e Trio de Ouro, em São João de Meriti. Esses conjuntos têm a capacidade de atender 1.356 famílias, e cada apartamento tem uma área total de 47 metros quadrados.

No início, a construção dos conjuntos habitacionais estava sob a responsabilidade da CEHAB. Agora o INEA é responsável também pela execução das obras de habitação.

As obras do conjunto habitacional do Barro Vermelho têm a sua conclusão prevista para maio de 2012, a do conjunto habitacional do Roldão Gonçalves, para novembro de 2011, e o Trio de Ouro inicia a licitação para iniciar as obras em dezembro.

Uma dinâmica importante que envolve todo o processo de habitação e reassentamento são as demolições. Após o término das negociações e a saída das famílias, as casas são demolidas. As margens precisam estar desobstruídas para as máquinas retirarem os sedimentos da calha do rio. Para que a margem do rio não volte a ser ocupada, são feitas obras de urbanização – via marginal, praças, cicloviás, equipamentos para o lazer, entre outros. Até o momento, foram demolidas 1.650 casas.

BRASIL PAÍS BOM E PAÍS SEM POBREZA

PAC PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO

CAIXA

Obras

CARIOCA Engenharia

DELTA Engenharia

O&B

Responsáveis pelo projeto

Governo do Rio de Janeiro

rio2016

Secretaria do Ambiente

inea Instituto Estadual do Ambiente

Gerenciamento

Comitê SONDOTECNICA-PLANAVE Projeto Iguaçu

P&A

Trabalho técnico socioambiental

FASE Rio

8 Apêndices

8.1. Apêndice 1 – Roteiros de entrevistas

Roteiro de entrevista semiestruturada Representantes do Comitê Local de Acompanhamento

1- Identificação do participante:

1. Nome:

2- Representatividade no Projeto Iguaçu:

1. () Governo

Qual instituição? _____

Função ou cargo? _____

2. () Sociedade Civil .

Qual instituição? MUB – Federação Municipal das Associações de Moradores de Duque de Caxias

Função? Coordenadores Gerais

3. () Outro: _____

2.1- Sendo segmento da sociedade civil, em qual município reside?

1. () Belford Roxo

2. () Duque de Caxias

3. () Nilópolis

4. () Nova Iguaçu

5. () Mesquita

6. () São João de Meriti

2.2 – Atuou em qual espaço de participação?

2.2.1 () Comitê local de acompanhamento – CAL.

___ Comitê Botas Belford

- ___ Comitê Sarapuí Mesquita
- ___ São João de Meriti e Nilópolis
- ___ Comitê Sarapuí Belford Roxo
- ___ Comitê Iguaçu Duque de Caxias e Belford Roxo

2.2.2 () Fórum regional de participação e controle social.

- 3- Alguma situação marcante sobre o início do processo de participação?
- 4- Participou de algum processo de formação?
 - () Sim. Qual?
 - () Não.
- 5- Na sua avaliação, os canais de participação criados foram capazes de romper com a cultura da burocratização dos espaços de diálogos entre o poder público e a população?
 - () Sim . De que forma? _____
 - () Não. Por quê? _____
 - () Parcialmente. Como?
- 6- No processo de mobilização e organização promovidos no Trabalho Social, quais foram
 - A) os avanços evidenciados?
 - B) os limites evidenciados?
- 7- Na sua avaliação foram ou não construídos diálogos entre governo e sociedade civil para incorporar estratégias e acordos necessários?
 - () Sim . De que forma? _____
 - () Não. Por quê? _____
 - () Parcialmente. Como?
- 8- As ações do CALs e do fórum regional perduraram após a conclusão da fase I do Projeto Iguaçu, garantindo a permanência da prática democrática sobre as intervenções do programa de drenagem urbana na região?
- 9- Gostaria de acrescentar alguma crítica ou comentário relativo aos canais de participação no projeto Iguaçu?
- 10- O que você compreende ou o significado de trabalho social para você?

Roteiro de entrevista semiestruturada
Representante da Caixa Econômica Federal

1- Identificação do participante:

2. Nome:

2- Representatividade no Projeto Iguaçu:

1. () Governo

Qual instituição?

Função ou cargo?

3- O Projeto Iguaçu atendeu a todos os critérios do Termo de Referência?

() Sim.

() Não.

() Parcialmente

4- Como ocorreu, na CEF, o processo de análise e aprovação do projeto de Trabalho Técnico Social?

5- Qual a avaliação da CEF, sobre a execução do PTTs

6- Para você o que significa Trabalho Social?

7- As ações do CALs e do fórum regional perduraram após a conclusão da fase I do Projeto Iguaçu, garantindo a permanência da prática democrática sobre as intervenções do programa de drenagem urbana na região?

8- Gostaria de acrescentar alguma crítica ou comentário relativo aos canais de participação no projeto Iguaçu?

Roteiro de entrevista semiestruturada
Representante do INEA – coordenação do Projeto de Trabalho Técnico Social

1- Identificação do participante:

1. Nome:

2. Representatividade no Projeto Iguçu:

1. () Governo

Qual instituição?

Função ou cargo?

2. () Sociedade Civil .

Qual instituição? _____

Função? _____

3. () Outro: _____

2.1- Sendo segmento da sociedade civil, em qual município reside?

1. () Belford Roxo

2. () Duque de Caxias

3. () Nilópolis

4. () Nova Iguaçu

5. () Mesquita

6. () São João de Meriti

2.2 – Atuou em qual espaço de participação?

2.2.1 () Comitê local de acompanhamento – CAL.

___ Comitê Botas Belford

___ Comitê Sarapuí Mesquita

___ São João de Meriti e Nilópolis

___ Comitê Sarapuí Belford Roxo

___ Comitê Iguaçu Duque de Caxias e Belford Roxo

2.2.2 () Fórum regional de participação e controle social.

- 3- Alguma situação marcante sobre o início do processo de participação?
- 4- Participou de algum processo de formação?
- () Sim. Qual? _____
- () Não.
- 5- Na sua avaliação, os canais de participação criados foram capazes de romper com a cultura da burocratização dos espaços de diálogos entre o poder público e a população?
- () Sim . De que forma? _____
- () Não. Por quê? _____
- () Parcialmente. Como?
- 6- No processo de mobilização e organização promovidos no Trabalho Social, quais foram
- A) os avanços evidenciados?
- B) os limites evidenciados?
- 7- Quais foram os avanços e limites do trabalho do assistente social diante da construção dos canais de participação social, viabilizados pela equipe técnico social?
- 8- Na sua avaliação foram ou não construídos diálogos entre governo e sociedade civil para incorporar estratégias e acordos necessários?
- () Sim . De que forma? _____
- () Não. Por quê? _____
- () Parcialmente. Como? As ações do CALs e do fórum regional perduraram após a conclusão da fase I do Projeto Iguaçu, garantindo a permanência da prática democrática sobre as intervenções do programa de drenagem urbana na região?
- 9- Para você o que significa Trabalho Social?
- 10- Gostaria de acrescentar alguma crítica ou comentário relativo aos canais de participação no projeto Iguaçu?

Roteiro de entrevista semiestruturada
Representante do INEA – Coordenador Geral do Projeto Iguacu

1- Identificação do participante:

1. Nome:

2- Representatividade no Projeto Iguacu:

1. () Governo

Qual instituição? _____

Função ou cargo? _____

2. Como foi o processo de convite/seleção da FASE para a elaboração e execução do Trabalho Técnico Social do Projeto Iguacu?

3. Na sua avaliação, os canais de participação criados no Trabalho Técnico Social foram capazes de romper com a cultura da burocratização dos espaços de diálogos entre o poder público e a população?

() Sim . De que forma? _____

() Não. Por quê? _____

() Parcialmente. Como? _____

4. O INEA acompanhou e avaliou o processo de mobilização e organização promovidos no Trabalho Social?

() Sim. Quais foram os avanços e limites evidenciados? _____

() Não. Por quê? _____

5. Os diálogos entre governo e sociedade civil promovidos pelos canais de participação foram capazes de alterar e/ou incorporar novas demandas no escopo da obra?

() Sim . De que forma? _____

() Não. Por quê? _____

() Parcialmente. Como? _____

6. Como avalia a execução do trabalho técnico social no Projeto Iguacu?

7. Como o INEA conciliou seus interesses com os conflitos e contradições inerentes à participação social?
8. Para você o que significa Trabalho Social?
9. Gostaria de acrescentar alguma crítica ou comentário relativo aos canais de participação no projeto Iguaçu?

Roteiro de entrevista semiestruturada
Representantes da FASE – Técnico Social

1- Identificação do participante:

3. Nome:

2- Representatividade no Projeto Iguaçu:

1. () Governo

Qual instituição? _____

Função ou cargo? _____

2. () Sociedade Civil .

Qual instituição? MUB – Federação Municipal das Associações de Moradores de Duque de Caxias

Função? Coordenadores Gerais

3. () Outro: _____

2.1- Sendo segmento da sociedade civil, em qual município reside?

7. () Belford Roxo

8. () Duque de Caxias

9. () Nilópolis

10. () Nova Iguaçu

11. () Mesquita

12. () São João de Meriti

2.2 – Atuou em qual espaço de participação?

2.2.1 () Comitê local de acompanhamento – CAL.

___ Comitê Botas Belford

___ Comitê Sarapuí Mesquita

___ São João de Meriti e Nilópolis

___ Comitê Sarapuí Belford Roxo

___ Comitê Iguaçu Duque de Caxias e Belford Roxo

2.2.2 () Fórum regional de participação e controle social.

11- Alguma situação marcante sobre o início do processo de participação?

12- Participou de algum processo de formação?

- () Sim. Qual?
- () Não.
- 13- Na sua avaliação, os canais de participação criados foram capazes de romper com a cultura da burocratização dos espaços de diálogos entre o poder público e a população?
- () Sim . De que forma? _____
- () Não. Por quê? _____
- () Parcialmente. Como?
- 14- No processo de mobilização e organização promovidos no Trabalho Social, quais foram
- C) os avanços evidenciados?
- D) os limites evidenciados?
- 15- Na sua avaliação foram ou não construídos diálogos entre governo e sociedade civil para incorporar estratégias e acordos necessários?
- () Sim . De que forma? _____
- () Não. Por quê? _____
- () Parcialmente. Como?
- 16- As ações do CALs e do fórum regional perduraram após a conclusão da fase I do Projeto Iguaçu, garantindo a permanência da prática democrática sobre as intervenções do programa de drenagem urbana na região?
- 17- Gostaria de acrescentar alguma crítica ou comentário relativo aos canais de participação no projeto Iguaçu?
- 18- O que você compreende ou o significado de trabalho social para você?

Roteiro de entrevista semiestruturada
Representante da FASE – Coordenador da FASE-RJ

1- Identificação do participante:

4. Nome:

2- Representatividade no Projeto Iguaçu:

1. () Governo

Qual instituição? _____

Função ou cargo? _____

2. () Sociedade Civil .

Qual instituição? _____

Função? _____

5. () Outro:

Função:

6. Como foi o convite/aceite para a elaboração do Projeto Iguaçu?

7. Como foi o processo institucional para o aceite de execução do Projeto Iguaçu?

8. Para você o que significa Trabalho Social?

9. Como a instituição propôs a formação dos Comitês de Acompanhamento Local nas áreas de intervenção, considerando a abrangência do projeto?

10. Como ocorreu a capacitação das organizações e movimentos sociais para atuação participação?

11. Alguma situação marcante sobre o início do processo de participação?

12. Na sua avaliação, os canais de participação criados foram capazes de romper com a cultura da burocratização dos espaços de diálogos entre o poder público e a população?

() Sim . De que forma? _____

() Não. Por quê? _____

() Parcialmente. Como? _____

13. No processo de mobilização e organização promovidos no Trabalho Social, quais foram

E) os avanços evidenciados?

F) os limites evidenciados?

14. Na sua avaliação foram ou não construídos diálogos entre governo e sociedade civil para incorporar estratégias e acordos necessários?

() Sim . De que forma? _____

() Não. Por quê? _____

() Parcialmente. Como? _____

15. Como você avalia a atuação do poder público, Cals e no Fórum Regional do Projeto Iguaçu, no processo de participação no Projeto Iguaçu?

16. Como avalia a experiência da FASE na elaboração e execução do Projeto Iguaçu, sendo uma organização da sociedade civil?

17. Como a FASE conciliou, seus princípios como Ong's, atuando como extensão do Estado?

18. Como a FASE realizou as mediações de conflitos e contradições na relação com Estado e Cals?

19. Como a FASE avalia sua atuação nas etapas de elaboração, execução, formação e de mediação de conflitos?

20. Gostaria de acrescentar alguma crítica ou comentário relativo aos canais de participação no projeto Iguaçu?

8.2.

Apêndice 2 – Termo de consentimento livre e esclarecido

O presente termo em atendimento à Resolução CNS 196/96, destina-se a esclarecer ao participante da pesquisa intitulada “**Análise dos avanços e limites do trabalho profissional do assistente social no Projeto Iguaçu**”. A pesquisa se dará sob a responsabilidade da pesquisadora Monica de Souza Ponte, aluna do curso de Pós-Graduação do Departamento de Serviço Social da PUC-Rio, ressaltando os seguintes aspectos:

Objetivo: a pesquisa de campo será realizada através de roteiro e de questionário, com o objetivo de apreender as percepções dos entrevistados sobre os avanços e limites no processo de mobilização e organização promovidos no Trabalho Social, no âmbito do Projeto Iguaçu

Justificativa: a pesquisa visa contribuir para a ampliação da produção acadêmica e valer como referência para novos estudos de pesquisadores, professores e para profissionais inseridos nos movimentos sociais, no sentido de impulsionar um olhar diferenciado sobre as possibilidades de fomentar a participação social e para alterar seus significados para a cultura política do país, por meio, do eixo de mobilização e organização social preconizadas em diversos projetos sociais.

Confidencialidade do estudo: o estudo dar-se-á junto aos representantes dos Comitês de Acompanhamento Local ligados aos bairros de: Mesquita, Nilópolis, São João de Meriti e Belford Roxo, além do Fórum Regional que contempla esses e demais bairros de abrangência do Projeto Iguaçu. Os dados serão compilados pela pesquisadora. Os resultados e as identidades dos voluntários participantes serão preservados. Os entrevistados, quando citados no estudo, serão nomeados por iniciais de seus nomes.

Garantia de esclarecimento: os voluntários participantes terão todas e quaisquer formas de esclarecimento e informações sobre a pesquisa, bem como da metodologia adotada a todo e qualquer momento.

Participação Voluntária: A participação dos sujeitos da pesquisa no projeto é voluntária e livre de qualquer forma de remuneração.

Os questionários serão de uso exclusivo do entrevistador, e assim sendo, não será anexado à dissertação. Cabe ressaltar, no entanto, que os dados serão analisados no corpo da dissertação, respeitando-se a veracidade do conteúdo e à confidencialidade.

Consentimento para participação: estou de acordo com os termos para a participação no estudo descrito acima. Fui devidamente esclarecido(a) quanto aos objetivos da pesquisa e aos procedimentos. Os pesquisadores me garantiram disponibilizar qualquer esclarecimento adicional a que eu venha solicitar durante o curso da pesquisa e o direito de desistir da participação até um mês antes da data da entrega da dissertação, sem que a minha desistência implique em qualquer prejuízo à minha pessoa, sendo garantido anonimato e o sigilo dos dados referentes à minha identificação, bem como de que a minha participação, neste estudo, não me trará nenhum benefício econômico.

Eu,

Aceitamos livremente participar do estudo intitulado “Análise dos avanços e limites do trabalho profissional do assistente social no Projeto Iguaçu”, desenvolvido pela pesquisadora Mônica de Souza Ponte, orientador desta pesquisa para o trabalho Dissertação de Mestrado.

Mestranda: Monica de Souza Ponte

Orientadora: Professora Doutora Valéria Pereira Bastos

Contato do Departamento de Serviço Social da PUC-Rio: (21) 3527-1290/1291