



Suzana de Lemos Ferreira

**Análise do processo de participação
social nas instâncias democráticas
cachoeirenses em defesa da despoluição
do Rio Macacu**

Dissertação de Mestrado

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

Orientadora: Profa. Valéria Pereira Bastos

Rio de Janeiro
Maio de 2021



Suzana de Lemos Ferreira

**Análise do processo de participação
social nas instâncias democráticas
cachoeirenses em defesa da despoluição
do Rio Macacu**

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

Profa. Valéria Pereira Bastos

Orientadora

Departamento de Serviço Social – PUC-Rio

Profa. Nilza Rogéria Andrade Nunes

Departamento de Serviço Social – PUC-Rio

Profa. Adriana Soares Dutra

Universidade Federal Fluminense – Campos

Rio de Janeiro, 13 de maio de 2021

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

Suzana de Lemos Ferreira

Graduou-se em Serviço Social, pelo Centro Universitário Plínio Leite, em 2011. Especializou-se em Assistência Social e Direitos Humanos, em 2016, pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Membro do Grupo Interdisciplinar de Pesquisas e Estudos Socioambientais e Comunitários (GRIPES).

Ficha Catalográfica

Ferreira, Suzana de Lemos

Análise do processo de participação social nas instâncias democráticas cachoeirenses em defesa da despoluição do Rio Macacu/ Suzana de Lemos Ferreira; orientadora: Valéria Pereira Bastos. – 2021.

179 f.: il. color.; 30 cm

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Serviço Social, 2021.

Inclui bibliografia.

1. Serviço Social – Teses. 2. Gestão pública. 3. Movimentos sociais. 4. Participação social. 5. Questão socioambiental. I. Bastos, Valéria Pereira. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Serviço Social. III. Título.

CDD:361

À Merchiades, minha doce vovó, que desde tenra idade
me ensinou o sentido do bem comum, justiça e bondade.
A ela minha eterna gratidão.

Agradecimentos

Primeiramente, agradeço ao Pai Maior pelo dom da existência e pela minha inteligência. Ao doce Rabi da Galileia e à Virgem Santíssima, fonte de sustento da minha alma, que acalmou minhas tempestades internas, dando-me possibilidades de chegar até aqui. À espiritualidade que me guia, me protege e me influencia a sempre manter as esperanças, principalmente nesse momento de desafio coletivo em que transita a humanidade.

À minha mamãe Sônia e meu Pai Gilmar, pelo amor, dedicação, por sempre acreditar em mim e me ajudar a ter um futuro melhor. Ao meu irmão Filipe que sempre me tira do sério. À minha avó Nezia que vibra com todas minhas conquistas e tanto ora a Deus para me proteger e me abençoar. Obrigada por cada oração feita, vó! Deus sempre a ouve. Obrigada a toda a minha família (tios, tias e primos).

À minha orientadora, Dra. Valéria Pereira Bastos, que me apertava em todas as orientações de modo a exprimir o meu potencial, fazendo-me desenvolver cada vez melhor a minha pesquisa. Minha gratidão pelas “chaves de aperto”, mas por ser a principal pessoa que acreditou em mim e me permitiu trabalhar em minha própria evolução nesse caminho do Mestrado. Muito obrigada querida Professora!

Aos Professores Rafael Soares Gonçalves, Andréia Clapp e Heloisa Mesquita pela doçura, pelos incentivos e pelas orientações que contribuíram para eu achar meu caminho nessa pesquisa que tanto me trouxe transformações e aprendizados. Sem deixar de lembrar do querido e ex-chefe Prof. Dr. Marcio Eduardo Brotto, nosso eterno espetáculo, que continua em nossos corações e pesquisas. Minha Eterna Gratidão!

Às professoras Nilza Rogéria (PUC) e Adriana Dutra (UFF) por participar da minha banca e ter contribuído para expandir essa pesquisa. Da mesma forma, agradeço a todos Professores e Professoras que passaram pela minha vida. Vocês são os faróis que iluminam a nossa caminhada neste mundo! Muito obrigada!

Aos meus companheiros de luta. Da luta coletiva, incessante e inacabada. Obrigada por me acolher no Grupo de Acompanhamento do Projeto da Despoluição do Rio Macacu, pela generosidade de me ensinar como se luta nas batalhas que não são de sangue, para que em breve, os direitos sociais e ambientais sejam garantidos e respeitados a todos (as) brasileiros (as).

À esplendida natureza de Cachoeiras de Macau e ao “velho e surrado rio Macacu”, fonte de nossas inspirações e lutas. Local de afeto, de memória, que nos proporciona contato com o nosso sagrado, nosso lazer, nosso prazer e que tanto fortalece o ecossistema do nosso Rio de Janeiro.

Aos meus amigos de Cachoeiras de Macacu, em especial Jhully, Mábia, Julia Bragança, Fábria Caputo, Jamerson, Marconis, Marcos, Antônia, Neinha, Carla Lessa. O que eu conseguiria sem a generosidade da alma de vocês? Que laço lindo que fizemos! Eu não tenho palavras e como retribuir tudo o que vocês me deram. A vocês dedico meu carinho, o melhor que há em mim e minha eterna gratidão por essa conquista!!

À turma de Mestrado 2019.1 e aos amigos maravilhosos que a PUC me trouxe, em especial Sílvia, Luana, Leandro, Alyne, Izabel, Felipe, Patrick, Betania, João, Thaty, Carol, Ana Carolina e Érika. Que presente são vocês! Obrigada pela troca, por me ajudar a entender o processo do Mestrado, pelas dicas ou por ser apenas

ouvidos nas minhas horas de lamentações e surtos constantes. Obrigada pelo bom humor, sarcasmo e puxões de orelha também! Quero-os em minha vida.

Às minhas amigas de graduação Carol, Thatha Marchon, Priscila e Glaucia que até hoje me acompanham, comemorando cada conquista minha, cada passinho dado, fazendo minha vida mais leve. Obrigada por sempre acreditarem em mim e me dá aquela força que tanto me ajuda. Vocês são, por demais, especiais para mim.

Ao Departamento de Serviço Social da PUC-Rio, pela excelência na prestação do serviço e pelo ótimo atendimento e estrutura que nos deram durante o Mestrado.

À PUC-Rio, pelos auxílios concedidos, sem os quais este trabalho não poderia ter sido realizado.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

Agradeço a todos e todas.

Resumo

Ferreira, Suzana de Lemos; Bastos, Valéria Pereira. **Análise do processo de participação social nas instâncias democráticas cachoeirenses em defesa da despoluição do Rio Macacu.** Rio de Janeiro, 2021, 179 p. Dissertação de Mestrado – Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

A presente dissertação visa analisar no âmbito municipal de Cachoeiras de Macacu, o processo de participação social do Grupo de Acompanhamento da Despoluição do Rio Macacu, frente à gestão pública, tanto na formulação, como na implementação de políticas públicas. A pesquisa realizada foi de cunho qualitativo e o percurso metodológico que a ancorou, apoiou-se em pesquisa de cunho documental e bibliográfico, objetivando ampliar o conhecimento tanto do ponto de vista da legislação, bem como por meio dos documentos produzidos internamente pelo Grupo sujeito da pesquisa, a fim de compreender a dinâmica empreendida através das atas de reuniões, resoluções, dentre outros documentos produzidos, o que nos permitiu identificar qual a forma utilizada por eles para contribuir na dinâmica de formulações de políticas, além de outras ações. Já a pesquisa de campo, inicialmente efetivada pela observação direta, favoreceu identificar as ações cotidianas do Grupo, o que auxiliou nas análises. Foi aberto também um canal de escuta por meio da realização de entrevistas semiestruturadas, com os sujeitos envolvidos, tanto da sociedade civil como do poder público, que permitiu melhor aproximação da realidade, bem como compreender vários aspectos desenvolvido pelo Grupo a partir das falas. O conjunto de instrumentos utilizados contribuiu para sistematização dos dados coletados e análises das falas permitindo desenhar um panorama composto de resultados e propostas advindos da ação desenvolvida pelo Grupo, revelando que a efetivação do processo participativo demanda um conjunto de esforços a serem desempenhados tanto pela sociedade civil quanto aos sujeitos envolvidos no interior das agências públicas no desenvolvimento da gestão democrática. Espera-se que esta pesquisa possa contribuir para fortalecer outras práticas democráticas tão importantes para defesa dos direitos da população, incluindo o direito de participar diretamente da administração pública, assim como ampliar o conhecimento através da produção

acadêmica que revele pontos importantes da prática cidadã que chancela a sociedade civil, em ações voltadas para formulação de políticas públicas, que neste estudo, em especial, estão voltadas também, para as questões socioambientais.

Palavras-chave

Gestão Pública; Movimentos Sociais; Participação Social; Questão Socioambiental.

Abstract

Ferreira, Suzana de Lemos; Bastos, Valéria Pereira (Advisor). **Analysis of the process of social participation in the democratic instances of Cachoeirense in defense of the depollution of the Macacu River**. Rio de Janeiro, 2021, 179p. Dissertação de Mestrado – Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

This dissertation aims to analyze in the municipal scope of Cachoeiras de Macacu, the social participation process of the Macacu River Depollution Monitoring Group, in front of public management, both in the formulation and in the implementation of public policies. The research carried out was of a qualitative nature and the methodological path that anchored it, was supported by documentary and bibliographic research, aiming to expand the knowledge both from the point of view of the legislation, as well as through the documents produced internally by the Group subject of the research, in order to understand the dynamics undertaken through the minutes of meetings, resolutions and other documents produced, which allowed us to identify which form they used to contribute to the dynamics of policy formulation in addition to other actions. The field research, initially carried out by direct observation, favored the identification of the Group's daily actions, which helped in the analyzes. A listening channel was also opened by conducting semi-structured interviews with the subjects involved, both from civil society and the government, which allowed for a better approximation of reality, as well as understanding various aspects developed by the Group based on the speeches. The set of instruments used contributed to the systematization of the data collected and the analysis of the speeches, allowing to draw a panorama composed of results and proposals arising from the action developed by the Group, revealing that the effectiveness of the participatory process requires a set of efforts to be performed both by society civil society regarding the subjects involved within public agencies in the development of democratic management. It is hoped that this research can contribute to strengthen other democratic practices so important to defend the rights of the population, including the right to participate directly in public administration, as well as expand knowledge through academic production that reveals important points of the citizen practice that seal civil society, in actions aimed at formulating

public policies, which in this study, in particular, are also focused on socio-environmental issues.

Keywords

Public Management; Social Movements; Social Participation; Social and Environmental Issues.

Sumário

1. Introdução	19
2. A participação social e seu novo paradigma a partir da Constituição Federal de 1988	26
2.1. Participação social: aspectos históricos, políticos e seus rebatimentos no Brasil	26
2.2. O processo histórico da participação popular na esfera da política pública urbana	41
2.3. Saneamento Ambiental no Brasil: lutas, conquistas e desmontes	56
3. Cachoeiras de Macacu: avanços e limites na construção da agenda ambiental	76
3.1. A questão socioambiental do rio Macacu e os desafios de implementação dos serviços públicos urbanos	76
3.2. A Formação dos movimentos sociais e ações coletivas em prol da preservação dos recursos hídricos em Cachoeiras de Macacu	89
3.3. A inclusão da despoluição do Rio Macacu na agenda pública municipal	105
4. O processo de participação social no Projeto de Despoluição do Rio Macacu: análise a partir da fala dos sujeitos	115
4.1. As implicações da participação social no contexto do Projeto de Despoluição do rio Macacu	115
4.2. O Grupo de Acompanhamento da Despoluição do Rio Macacu e seu potencial de participação na esfera da Gestão Pública	124
4.3. Avanços e limites do processo de participação social do Grupo de Acompanhamento da Despoluição do Rio Macacu	136

5. Considerações Finais	157
6. Referências Bibliográficas	162
7. Apêndices	173
7.1. Roteiro de Entrevista com os integrantes do Grupo de Acompanhamento	173
7.2. Roteiro de Entrevista com munícipes	175
7.3. Roteiro de Entrevista com gestores públicos	176
7.4. Termo de consentimento livre e esclarecido	177
8. Anexos	179
8.1. Anexo 1 – Matéria Jornalística sobre o Grupo de Acompanhamento do Projeto da Despoluição do Rio Macacu	179

Lista de figuras

Figura 1- Parque Estadual dos Três Picos	77
Figura 2- Encontro dos rios Macacu e Guapiaçu	78
Figura 3- Rio Macacu (a)	79
Figura 4- Rio Macacu (b)	79
Figura 5- Carnaval Antigo	80
Figura 6- Banho a Fantasia, Bairro Boca do Mato	80
Figura 7- Folder da Campanha de Despoluição do Rio Macacu	103
Figura 8- Logo Agenda 21 Local – Cachoeiras de Macacu	108
Figura 9- Logo Agenda 21 Cachoeiras de Macacu COMPERJ	109
Figura 10- Matéria do Jornal Cachoeiras em 26 de julho de 2013	116
Figura 11- “Abraça o Rio Macacu”, 2013	117

Lista de tabelas

Tabela 1- Tipos de empresas prestadoras de serviço de saneamento	67
Tabela 2- Divisão por Região	68
Tabela 3- Trajetória do Projeto de Despoluição do Rio Macacu	113

Lista de mapas

Mapa 1- Macrozoneamento municipal de Cachoeiras de Macacu	76
Mapa 2- três bacias hidrográficas situadas no município de Cachoeiras de Macacu	84
Mapa 3- Ilustração das obras do Departamento Nacional de Obras de Saneamento	86

Lista de abreviaturas e siglas

ACECAM – Associação Comercial Empresarial de Cachoeiras de Macacu

AI-5 – Ato Institucional nº 05

AIB – Movimento da Ação Integralista Nacional

ALERJ – Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro

ALN – Aliança Nacional Libertadora

AMAE – Autarquia Mun. Águas e Esgoto de Cachoeiras de Macacu

AMAQ – Associação do Movimento pelo antigo Quintino

APA – Área de Proteção Ambiental da Bacia do Macacu

APRISMA – Associação de Preservação dos Rios e Serras de Macacu

BID – Banco Internacional de Desenvolvimento

BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico

CadÚnico – Cadastro Único Nacional

CEF – Caixa Econômica Federal

CESPP – Centro de Estudos de Saúde do Projeto Papucaia

CNPJ – Cadastro Nacional das Pessoas Jurídicas

CONAMA – Conselho Nacional de Meio Ambiente

ConCidades – Conselho Nacional das Cidades

DC – Desenvolvimento de Comunidade

Eco-92 – Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento no Rio de Janeiro

ETE – Estação de Tratamento de Esgoto

FNRU – Fórum Nacional de Reforma Urbana

FNSA – Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INEA - Instituto Estadual do Ambiente

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA - Lei Orçamentária Anual

MCidade – Ministério das Cidades

MPV – Medida Provisória

OEA – Organização dos Estados Americanos

ONG – Organização Não Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

PL – Projeto de Lei

PLANASA – Plano Nacional de Saneamento

PLANSAB – Plano Nacional de Saneamento Básico

PMSBCM – Plano Municipal de Saneamento Básico de Cachoeiras de Macacu

PNDU – Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano

PNPS - Política Nacional de Participação Social

PPA - Plano Plurianual

PPP – Parceria Público Privado

PTTS – Projeto de Trabalho Técnico Social

SNIS – Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento

SNPS – Sistema Nacional de Participação Social

1 Introdução

A presente dissertação tem por objetivo analisar os processos de participação social nas instâncias democráticas no Município de Cachoeiras de Macacu que são efetivados por segmentos sociais, com trajetória de prática reivindicatória, historicamente consolidada, e que lutam desde a década de 1980 pela formulação e implantação de políticas públicas ambientais que contribuam com a despoluição do Rio Macacu.

Nesse sentido, a problemática que nos conduz à pesquisa tem relação direta com a formação histórica, política e cultural do município de Cachoeiras de Macacu, que é formado por vários mananciais hídricos, tornando-o importante abastecedor de água para os outros municípios do entorno, tais como: Itaboraí, São Gonçalo, Niterói, Maricá e Ilha de Paquetá, que de acordo com Plano Municipal de Saneamento Básico de Cachoeiras de Macacu (PMSBCM, 2012), vem abastecendo uma população de 2,5 milhões de pessoas.

A cidade cresceu demograficamente às margens do Rio Macacu (principal rio que atravessa o município), contudo, o processo de expansão urbana veio desacompanhado de infraestrutura que comportasse o aumento populacional, pois a precarização do serviço de saneamento básico, fator que se constitui como questão socioambiental na cidade, é nevrálgica, uma vez que sem a existência de uma unidade de tratamento para o esgotamento sanitário, os rios se tornaram principais corpos receptores de águas residuais não tratadas e, conforme apontado no Plano Municipal de Saneamento Básico (2012), 51,5% das residências não possuem esgotamento sanitário via rede geral de esgoto ou pluvial, o que se torna um fator de risco a vida da população residente.

Em decorrência dessas e de outras precarizações geradoras de problemas socioambientais na cidade, na década de 1980, surge uma onda de protestos reivindicatórios que foram realizados por movimentos organizados pela sociedade civil que lutava por soluções para diferentes questões ambientais, dentre elas a despoluição do Rio Macacu pela sua importância, conforme já mencionado.

A luta popular decorre das influências de sujeitos políticos que foram importantes no cenário brasileiro, com histórico de resistência à ditadura militar e que influenciaram os munícipes interessados com as questões ligadas a natureza, bem como os movimentos dos quais eles fazem parte. Inicialmente, os protestos

promovidos pelo movimento ambiental em parceria com o movimento estudantil e cultural, tornavam evidentes as problemáticas ambientais latentes na cidade, como nos casos do projeto de construção de uma barragem de água no município, a poluição dos rios e desmatamentos.

As reivindicações que aconteciam através de mobilizações sociais, passeatas, denúncias feitas por meio de matérias jornalísticas para amplo conhecimento do público e dos órgãos de fiscalização, além de atividades pedagógicas de palestras à comunidade e ações em educação ambiental ao público estudantil, configuravam-se em forma de movimentos populares, que foram tomando novos contornos em decorrência da transformação da própria dinâmica social e política ao longo das décadas.

Tomando esse cenário como referência, valemo-nos de Henri Acselrad (2010) ao abordar a “ambientalização das lutas sociais” que remete o caso do movimento ambiental por justiça social no Brasil, esclarecendo-nos que, na década de 1980, os movimentos ambientais brasileiros passaram por transformações em sua pauta reivindicativa, em virtude da chegada de representações de entidades ambientalistas internacionais. Essas entidades trouxeram o entendimento crítico sobre os modelos dominantes de desenvolvimento econômico e social, introduzindo o debate ambiental na luta pelo combate à desigualdade social.

Agregando à pauta o entendimento crítico sobre as diferentes práticas de apropriação tanto do território quanto dos recursos naturais, o debate do movimento ambiental brasileiro que, primariamente, vinculava-se as denúncias de grupo de pessoas vítimas de impactos ambientais provocadas pelos grandes empreendimentos, passa a considerar a produção social do espaço a partir do modo de produção capitalista. Isso contribuiu para a mudança de perspectiva do movimento ambiental acerca da natureza, passando a considerá-la a partir de suas vertentes políticas, econômicas e sociais que resultou na criação de pautas reivindicativas que vai para além da lógica preservacionista, abordando problemáticas socioambientais que afetam a vida coletiva das comunidades seja em áreas urbanas ou rurais (Acselrad, 2010).

A presença de instituições internacionais na Conferência da ONU- Eco-92, realizada no Rio de Janeiro, contribuiu para ampliação da discussão no em torno da questão ambiental, fortalecendo o entendimento crítico acerca da temática que incluiu o meio ambiente na agenda pública do Estado brasileiro, tendo em vista a necessidade de observar outras áreas afetadas que envolve a questão ambiental.

O debate promovido nessa Conferência proporcionou proximidade dos movimentos sociais, o que influenciou diversos segmentos sociais em Cachoeiras de Macacu, contribuindo para ampliação e atualização do debate que repercutiu nas ações coletivas das organizações da sociedade civil e/ou na elaboração de instrumentos de planejamento da administração pública municipal que foram realizados pelos sujeitos que integravam os movimentos e que passaram a integrar pastas da gestão pública.

Consubstanciados pela nova ordem constitucional, as ações coletivas passaram a assumir novos formatos e foram reconfigurando os espaços de diálogo entre sociedade civil e Estado estabelecido através dos conselhos de direitos, fóruns, audiências públicas, entre outros mecanismos de participação.

Mudanças também ocorreram na configuração dos movimentos sociais que passaram a se organizar em vias institucionais pelo formato de Organização Não Governamental (ONG), com equipe técnica, sede própria, com aparatos burocráticos, administrativos, oferecendo informações, perícias técnicas, compondo órgãos consultivos de política ambiental ou realizando mediações de conflitos, diferenciando-se do cenário reivindicativo da década anterior (Gohn, 2011; Acselrad, 2010).

Essas transformações que ocorreram na organização dos processos reivindicativos, também aconteceram no âmbito municipal, assim, a partir de meados da década de 1990 e início dos anos 2000 em Cachoeiras de Macacu, alguns representantes que integraram os movimentos, criaram ONGs para defesa da questão ambiental ou passaram a ocupar setores do governo municipal.

As ações coletivas que aconteceram nos anos de 1980 e 1990 no município, se perpetuaram, tornando-se permanente, visto que a proposta era lutar pelo reconhecimento das demandas em diferentes formas, seja criando discursos e práticas educativas que contribuíssem para a compreensão popular sobre suas pautas ou organizando e mobilizando a sociedade para agir, na busca do reclame da ausência de políticas do governo local e cobrando respostas.

Dentre esses processos, outros mecanismos de participação social foram efetivados por esses sujeitos coletivos, inaugurando uma agenda com pauta prioritária na perspectiva de formulação de políticas ambientais públicas que viessem atender a questão socioambiental do rio, via execução do Projeto de Despoluição do Rio Macacu.

Projeto que se prolonga desde o ano de 2010, quando ocorre a aprovação do financiamento para a construção de duas Estações de Tratamento de Esgoto

(ETE) para sanear parte da sede do município e o distrito de Papucaia, através do Programa de Aceleração do Crescimento do antigo Ministério das Cidades. Devido impasses técnicos, burocráticos e políticos com a troca de governantes municipais no decorrer dos anos, houve o atraso do desenvolvimento do Projeto provocando riscos de cancelamento. Isso gerou diversas reivindicações populares, levando sujeitos sociais a utilizarem novamente os instrumentos e mecanismos democráticos para insuflar o governo local, objetivando o cumprimento deste Projeto.

Os espaços de diálogo entre a sociedade civil organizada e o governo municipal serviram como palco de luta pela formulação e implantação de políticas ambientais e urbanas, na perspectiva da despoluição do Rio Macacu, que se desdobrou na criação do Grupo de Acompanhamento do Projeto da Despoluição do Rio Macacu que é composto por membros dos antigos movimentos ambientais, estudantis e culturais da cidade, além de representantes da área política e de conselhos de direitos, dos sindicatos como de educação e de trabalhadores rurais, acadêmicos, funcionários públicos de carreira, membros de cooperativas de produtos agrícolas, de ONG's, bem como agricultores, munícipes e pessoas simples que se reuniram na intensão de pressionar a gestão pública no tocante da efetivação do Projeto de Despoluição que é aguardado pela população cachoeirense durante décadas.

Após as renegociações ocorridas entre o governo municipal, estadual e federal e adequação do Projeto de Despoluição entre os anos de 2017 e 2021, que não passou distante das influências da sociedade civil, houve o cumprimento dos prazos e normas técnicas estabelecidas pela Caixa Econômica Federal (agência mandatária do Projeto) e até o término desta pesquisa, houve a publicação do Aviso de Licitação para sanear o distrito da Sede do município.

A partir dos fatos apresentados, buscaremos analisar, nesta pesquisa, os processos de participação desses sujeitos sociais que buscam a obtenção do direito fundamental ao saneamento básico, via políticas públicas ambientais e urbanas que irão contribuir com a despoluição do Rio Macacu. Assim, temos como referência do estudo a análise sobre os processos participativos dos membros integrantes do Grupo de Acompanhamento do Projeto da Despoluição do Rio Macacu frente à gestão pública municipal.

Partindo da compreensão de que falar sobre participação social é falar de distribuição do poder decisório, bem como da luta política, reivindicação e da busca pelo bem comum, que oscila historicamente entre períodos de influência

mais fortes e em outros mais frágeis (Botelho & Schawarcz, 2012), intencionamos por meio desta pesquisa identificar os avanços e limites da participação social do Grupo de Acompanhamento durante o período de atualização do Projeto de Despoluição do Rio Macacu entre os anos de 2019 a 2021, no que se refere ao compartilhamento de poder entre os segmentos sociais (público e privado) que englobam os aspectos de atendimento às solicitações e sugestões feitas pelo referido Grupo à gestão pública e quais são as implicações dessa participação social na busca de que o interesse coletivo da efetivação do Projeto seja contemplado.

A elaboração desta pesquisa teve como hipótese que os movimentos sociais e as ações coletivas ocorridas em Cachoeiras de Macacu nas últimas décadas do século XX até o início dos anos 2000 contribuíram para o processo democrático atual que oportuna as reuniões do Grupo de Acompanhamento da Despoluição do Rio Macacu com a gestão pública municipal, fortalecendo o diálogo e a participação social.

Tomando como objeto de estudo a análise da participação social do Grupo de Acompanhamento do Projeto de Despoluição do Rio Macacu, o percurso metodológico que ancorou nosso estudo, inicialmente apoiou-se na pesquisa de cunho documental que nos forneceu subsídios para conhecer a questão legal – lei municipal, portaria e edital público, bem como análises das atas de reuniões do Grupo no período de 02 de julho de 2019 a 08 de abril de 2021 para compreender a dinâmica organizativa e participativa dos membros, permitindo-nos identificar avanços e limites da participação social.

Já a pesquisa de campo, estruturou-se por meio da abordagem qualitativa, e o levantamento de dados empíricos ocorreu através da realização de entrevistas semiestruturadas, com os sujeitos envolvidos, que engloba os membros do Grupo de Acompanhamento, a sociedade civil e gestores públicos, por considerarmos favorecer melhor aproximação da realidade, e nos permitiu analisar as falas, bem como favoreceu através da observação direta, identificarmos as ações cotidianas do Grupo, que nos auxiliaram nas análises, pois por intermédio da sistematização dos dados e falas foi possível desenhar um panorama com resultados e propostas que esperamos que possa contribuir para fortalecer práticas democráticas tão importantes para a garantia de direitos da população, assim como contribuir para ampliar o conhecimento através da produção acadêmica que revele pontos importantes da prática cidadã. Desse modo, chancelando, a sociedade civil, em ações voltadas para formulação de políticas públicas.

Durante o processo de critério de escolhas dos entrevistados, priorizou-se os membros do Grupo de Acompanhamento que participaram dos movimentos ocorridos na década de 1980 e anos 2000. Para eleger os representantes da sociedade civil, optou-se por convidar pessoas que integram a rede social do Grupo de Acompanhamento, sendo realizado contato com quatro pessoas, porém somente três responderam aceitando participar das entrevistas. Quanto aos gestores públicos, elegemos os entrevistados a partir da Portaria Municipal nº 0161/2020 que designou a Equipe Técnica responsável pelo Projeto de Despoluição do Rio Macacu, priorizando-se os responsáveis pelo Projeto Técnico Executivo, Projeto de Trabalho Técnico Social e Procuradoria Geral do Município, sendo aceito pelos respectivos gestores. Cabe ressaltar que em função da pandemia de Covid-19, no sentido de cumprir as recomendações sanitárias, as entrevistas foram realizadas de forma remota através de videoconferência, e somente uma que ocorreu antes, se realizou de forma presencial.

Nesse sentido, esta dissertação divide-se em cinco capítulos, o primeiro capítulo é dedicado a Introdução onde procuramos apresentar os objetivos, justificativa e percurso metodológico do estudo, mas sobretudo contextualizar a realidade local e a relevância da participação do Grupo sujeito da pesquisa e sua influência na formulação e cumprimento de políticas públicas.

Já o segundo capítulo intitulado: “A participação social e seu novo paradigma a partir da Constituição Federal de 1988”. Iniciamos apresentando um levantamento realizado através da pesquisa bibliográfica a respeito do conceito de participação social, e apresentamos as diferentes formas de compreensão sobre esta prática exercida pela sociedade ao longo da história. No entanto, damos enfoque ao contexto brasileiro objetivando verificar a participação social em seus aspectos sociais e históricos que foram sendo construídos ao longo do tempo, e ressignificados a partir da Constituição Federal de 1988. A partir dessa contextualização, realizamos um resgate histórico da participação social no interior da política urbana, elencando avanços e entraves que dificultaram o exercício da participação social. Na sequência, abordamos a trajetória da política de saneamento básico no Brasil levando em conta o cenário de desigualdades e segregação socioespacial na prestação do serviço sanitário de água potável e tratamento de esgoto, englobando os aspectos de disputa de poder entre diferentes atores que compõem a arena política, dentre eles o agentes públicos, a sociedade, entidades sociais, empresas públicas e privadas.

No capítulo 3, denominado: “Cachoeiras de Macacu: avanços e limites na construção da agenda ambiental”, discutiremos os aspectos sociais, políticos e culturais que envolvem a questão socioambiental do Rio Macacu, expondo os processos reivindicatórios na busca da consolidação de direitos socioambientais que vão desde a formação de movimentos sociais e ações coletivas, passando pelos espaços institucionais de diálogo da sociedade com a gestão pública após a promulgação da Constituição Federal de 1988, que resultou na inclusão na pauta reivindicatória da agenda pública a criação do Projeto de Despoluição do Rio Macacu até a formação do Grupo de Acompanhamento do Projeto da Despoluição do Rio Macacu.

No Capítulo 4, responsável pela sistematização dos dados da pesquisa intitulado: “O processo de participação social no Projeto de Despoluição do Rio Macacu: análise a partir da fala dos sujeitos”. Será apresentado a partir das informações, dados de observação direta e análises das falas dos sujeitos da pesquisa, um panorama composto por informações relevantes não somente nas falas, mas também nos documentos pesquisados a respeito do processo participativo do Grupo de Acompanhamento durante o período de revisão do Projeto de Despoluição do Rio Macacu, tanto no que se refere às implicações das influencias do Grupo de Acompanhamento frente à gestão pública ,quanto do seu potencial, limites e avanços dessa participação, apontando os desafios postos, frente ao novo cenário de mudanças no âmbito da prestação do serviço de saneamento ambiental no Brasil.

E por fim apresentaremos nossas considerações finais onde serão apontados resultados e impressões das análises da pesquisa da participação do Grupo de Acompanhamento do Projeto de Despoluição do Rio Macacu.

2

A participação social e seu novo paradigma a partir da Constituição Federal de 1988

2.1.

Participação social: aspectos históricos, políticos e seus rebatimentos no Brasil

A participação social, compreendida como organização política dos sujeitos, pelo ato e direito de decidir sobre os rumos da cidade, adquire diferentes sentidos a partir das transformações societárias ao longo da história (Botelho & Schawarcz, 2012). Originária das civilizações antigas como a grega e a romana, o poder público de decidir sobre a pólis era correspondente ao título de cidadão, contudo, tal direito não cabia a todos, sendo reservado apenas aos homens livres, excluindo mulheres e escravos.

No período feudal e seu sistema absolutista ela é anulada, pois o ato de participar sobre as decisões públicas passa a ser reivindicação a partir das grandes Revoluções Inglesa (1640-1688), Francesa (1789-1799) e Americana (1775-1783), período em que os preceitos de cidadania e de democracia aparecem no debate político e continuam a se transformar conforme à dinâmica social e política da vida cotidiana.

Durante a modernidade o direito participativo foi consagrado àqueles que possuíam propriedades, conforme os ideais do liberalismo clássico de John Locke (1632-1704), visto que “fundamentado no princípio de liberdade, o indivíduo era tido como autossuficiente e o direito de propriedade sobressaía aos demais direitos civis (à vida e à liberdade)” (Santos, 2017, p. 29). O reconhecimento da cidadania e o direito de participar das decisões coletivas, portanto, limitava-se ao aspecto econômico que beneficiava a classe detentora dos meios de produção, excluindo a classe empobrecida da população.

Ampliando a discussão que engloba o contexto social e político do mundo, encontramos em Rousseau (1712-1778) a ampliação da concepção sobre a participação social ao defender que a representação da vontade popular não ocorre por meio de um cidadão para outro, sendo necessário a participação dos demais cidadãos, por meio do ato legislativo. Segundo o teórico político, a soberania está condicionada à vontade geral do povo que constroem

coletivamente a sociedade “(...) é a de todo um povo ou de uma parte dele. No primeiro caso, esta vontade declarada é um ato de soberania e faz lei, no segundo, é simplesmente uma vontade particular, um ato de magistratura ou, quanto muito, um decreto” (Rousseau, 1980, p. 30). Defendia a ideia de que a efetiva participação do povo, de forma direta na política, garantiria o bem comum, superando as vontades particulares inerentes aos indivíduos (Andrioli, 2017).

No século XIX, o direito participativo se reconfigura em razão do surgimento da classe trabalhadora que reivindicava sua participação no sistema político. Como forma de conter a convulsão do povo e garantir a estabilidade política, temendo o domínio das massas sobre a classe detentora dos meios de produção, o economista britânico Stuart Mill (1806-1873) defendeu a participação política institucionalizada a partir de um sistema eleitoral.

Essa forma de governo estruturada na política Liberal estabeleceu uma participação proporcional, onde apenas homens tinham acesso a esse direito e ainda não se constituía a participação direta, ou seja, sem a participação do trabalhador nas tomadas de decisões coletivas, dando-os apenas o direito de serem representados pela pessoa por eles votada.

Alegando a incapacidade do povo, a tirania da maioria e o risco da demagogia de massa, o liberalismo conseguiu impor uma ideologia elitista e adaptou ao seu horizonte de interpretação de visões clássicas elevando-as a modelos universais. A política, assim, expropriada da vivência popular, tornou-se especialidade de profissionais, vocação de poucos (...). Ao fundar a sua hegemonia sobre estes princípios, o liberalismo não conseguiu transformar-se em força expansiva e universal e esvaziou o próprio sentido da democracia. (Semeraro, 2002, p. 215).

Tais aspectos estiveram presentes no contexto da participação social no Brasil. Ao longo da história do país, o direito participativo assumiu sentidos diferentes de acordo com a dinâmica reivindicativa dos grupos sociais e com o contexto político ao qual essa prática foi inserida.

O início dessa trajetória ocorre no período do Império (1822) por meio da participação representativa via sistema eleitoral. A Constituição de 1824 concedia o direito ao sufrágio de forma restrita a homens e estrangeiros naturalizados, seguindo critérios de recorte de renda de 100 mil réis e 25 anos de idade. Nesse período identifica-se movimentos reivindicatórios de segmentos sociais mais empobrecidos da população, insatisfeitos com decisões autoritárias dos governos dos coronéis, contrárias à vontade popular. Além disso, em 1850 registra-se movimentos abolicionista e republicano, iniciado por segmentos de intelectuais e

posteriormente, pela classe rica da sociedade brasileira que ambicionava alcançar o poder, sendo inviável nos moldes de um governo Imperialista.

A Proclamação da República em 15 de novembro de 1889, favorecida pela abolição da escravatura (13 de maio de 1888), colaborou para a formação da massa de trabalhadores livres e com direito ao voto, a partir da instauração da Constituição de 1891, fruto da luta coletiva dos trabalhadores livres ao final do século XIX que defendia o sufrágio universal. O artigo 70 da Constituição Republicana, a segunda do país, ampliou o direito ao voto de homens e mulheres, sem critério de recorte de renda, mas concedido aos maiores de 21 anos e aos alfabetizados, deixando a margem significativa parcela da população, visto que os índices de analfabetismo que chegava a 85% da população brasileira da época (Carvalho, 2015).

Além disso, a participação política sofreu alterações com a Lei Rosa e Silva (Lei nº 1.269, de 15 de novembro de 1904) que versava sobre o voto secreto e aberto, com isso, o voto era realizado pelos eleitores em frente à mesa eleitora, sendo vista por todos. Lei que favoreceu o controle do voto, visto que os eleitos eram coagidos ou intimidados a votar em candidatos apoiados por fazendeiros, chamados “coronéis” ou políticos influentes do local, sendo essa prática conhecida como “voto cabresto” que prevalecia as vontades dos políticos influentes em detrimento da vontade popular (Santos, 2017).

Durante a Primeira República (1890-1930), aconteceram reivindicações populares motivadas por diversos fatores como a condição de miséria da população, medo, desigualdade social e econômica, realidades essas que a população esperava ser superada com a instauração da República. Diante da insatisfação gerada por esses fatores, diferentes segmentos da sociedade brasileira se mobilizaram nos campos e nas cidades e organizaram revoltas populares, dentre elas a Revolta de Canudos (Bahia 1896-1897), Contestado (Santa Catarina 1912-1916) e do Cangaço final século XIX início do século XX nos sertões nordestinos.

Todas as revoltas partiram da contestação da exploração da mão de obra camponesa, inviabilidade de acesso às propriedades rurais, indignação frente ao descaso da situação de miséria no Nordeste, confrontando autoridades públicas, coronéis. Porém os movimentos foram abatidos por tropas federais que iam ao encontro dos interesses de oligarquias e do próprio governo que almejava estabilidade política em todo país.

No governo de Getúlio Vargas (1930-1945), período marcado pelo processo de industrialização e urbanização das cidades, a relação entre Estado e sociedade revelava o traço autoritário de uma política conservadora e hierarquizada sob forte viés corporativista, clientelista e tutelar.

Uma sociedade verticalizada e hierarquizada (embora não o percebamos) na qual as relações sociais são sempre realizadas ou sob forma de cumplicidade (quando os sujeitos sociais se reconhecem como iguais), ou sob a forma do mando e da obediência entre um superior e um inferior (quando os sujeitos sociais são percebidos como diferentes, a diferença não sendo vista como assimetria, mas como desigualdade). (Chauí, 1994, p. 27).

Conforme elucidado acima, essas foram as características da relação do governo Vargas com a população brasileira. A racionalidade estatal desconsiderava a capacidade de organização da sociedade civil, servindo-se para estabelecer o controle sob os grupos sociais.

Mesmo sem espaço para manifestações, houve movimentos importantes de segmentos sociais que buscavam obter o poder, como a Revolta Constitucionalista (1932) realizada pela elite paulista, junto a estudantes universitários, comerciantes e profissionais liberais que se posicionavam contra o autoritarismo de Vargas e exigiram a convocação de eleições e a criação de uma nova constituição, visto que a Constituição de 1891 foi anulada pelo Presidente. Seus desdobramentos foi a promulgação da Constituição Federal de 1934, que reestabeleceu o voto secreto, sem distinção de sexo, renda e pela maioria dos votos, mas restrito ainda aos analfabetos. No entanto, a eleição não ocorre, em virtude do golpe de Vargas em 1937, instaurando o Estado Novo (1937-1945).

Além desse, aconteceu o Movimento da Ação Integralista Nacional – AIB (1932) de ideologia nacionalista e fascista que defendia o corporativismo estatal e promoveram o Levante Integralista (1938) objetivando derrubar o Governo de Vargas; e a Aliança Nacional Libertadora – ALN, uma organização fundada pelo Partido Comunista, cuja base de socialista e oposta a ideologia fascista, contestava o imperialismo e o integralismo como forma de governo. (Carvalho, 2015)

Com o fim da Era Vargas em 1945 e a volta da democracia no país, o direito ao voto foi mais uma vez ampliado aos cidadãos a partir de 18 anos, mas manteve a exclusão das pessoas analfabetas. Nesse período, a história do Brasil é marcada pelas pressões políticas em torno da luta popular em busca da ampliação de direitos sociais e políticos, surgindo no cenário nacional novas organizações como Ligas Camponesas, Sindicatos e Centrais de Trabalhadores que

objetivavam participar sobre os rumos políticos do país e exigiam a reforma no setor agrário.

Essa conjuntura política e social representada pelas ações coletivas em defesa de direitos sociais e de construção de espaços de solidariedade e identidade ao longo das décadas, colaborou para a transformação da sociedade civil, tornando-a mais complexa e diferenciada. Esse momento de processos reivindicatórios, configurou a passagem do estado de carência e ausência, da sociedade civil, para o plano de visibilidade perante o Estado.

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. (...) foi no espaço público por onde circularam as diversas reivindicações, na difusão de uma consciência do direito a ter direitos. (Ponte, 2018, p. 28).

No entanto, as reivindicações populares foram desarticuladas e abafadas com a chegada do Golpe Civil-Militar em 1964. No período ditatorial, a relação entre Estado e sociedade civil expressou autoritarismo e violência aos movimentos sociais. Com isso, a participação social não se efetivou, principalmente durante o governo do Presidente Costa e Silva (1967-1969) que decretou o Ato Institucional nº 05 (1968-1979) em resposta aos movimentos estudantil, operário, de artistas e intelectuais e toda forma de oposição ao governo no objetivo de endurecer o regime.

Durante o período do governo Médici (1969-1974) o rigor repressivo do AI-5 foi intensificado, ficando conhecido na história como os “anos de chumbo” que significou a perseguição e censura da expressão do pensamento, cerceamento do direito à manifestação, cassações de mandatos, de direitos civis e políticos. Todos que se opunha ao regime eram reprimidos pela violência militar. Por consequência, grupos armados surgiram, sendo essa a única forma viável de protesto à Ditadura Militar.

Durante o governo do Presidente Geisel (1974-1979) houve a abertura política devido o fim do AI-5 que amenizou a rigorosidade militar. As manifestações populares retornaram à cena pública, ganhando força na década de 1980, onde novos arranjos foram efetivados a partir da efervescência de movimentos sociais que reivindicavam garantias de diversos direitos e clamavam pela redemocratização do Estado e reivindicava o direito à participação política que foi efetivada em 1989.

A redemocratização do país e promulgação da Constituição Federal de 1988, conhecida como “Constituição Cidadã” determinou novas formas de participação à sociedade brasileira, estabelecendo mecanismos democráticos para que de forma representativa, oportunizasse aos sujeitos coletivos integrarem-se às decisões públicas e incidirem em processos de criação e planejamento de políticas públicas.

Após vinte e um anos de exclusão da sociedade nos processos participativos em virtude do regime militar, os governos seguintes buscaram atender à solicitação da sociedade civil no que se refere ao direito à participação nas decisões públicas. Nos primeiros anos de redemocratização do Estado brasileiro, ocorreu a inserção a participação da sociedade civil na esfera da administração pública e a criação de mais conselhos gestores de políticas públicas, além dos seis colegiados criados em períodos não democráticos e que permaneceram durante o governo FHC e Lula, a saber: Conselhos Nacionais de Meio Ambiente, de Integração, de Saúde, de Turismo, de Política Penitenciária e Conselho de Recursos da Previdência Social (Oliveira, 2015).

O aparato jurídico oportunizou aos movimentos sociais e aos cidadãos a possibilidade de levarem suas pautas reivindicativas aos espaços institucionalizados pela Carta Magna na busca de direitos e políticas públicas que satisfaçam necessidades coletivas, sendo presentes até os dias atuais.

Atualmente, os movimentos da sociedade civil não têm necessidade de vinculação direta ou indireta com as estruturas tradicionais de poder como o Estado, partidos políticos ou instituições. Muitos se caracterizam por lutas específicas e não mais pelo controle ou poder do Estado. A luta é pela garantia de direitos. Tais movimentos se tornaram meios de organização e participação política da população nas questões que lhes atingem diretamente o modo de vida. (Santos, 2017, p. 38-39).

Dessa forma, analisamos que o conceito de participação social é um ponto fundante para nossa compreensão a respeito da ação que vem sendo desenvolvida pelo Grupo de Acompanhamento do Projeto de Despoluição do Rio Macacu.

A partir dessas referências, podemos compreender que por participação social nos tempos atuais, entende-se a atividade democrática exercida pelo conjunto da sociedade e pelo Estado que permite aos atores sociais inseridos nos espaços de diálogo, o direito de fazer parte da tomada de decisões que lhes dizem respeito (Santos, 2017), incidindo na formulação e implementação de políticas públicas que satisfaçam necessidades coletivas, a saber: social, econômico, cultural, político, ambiental, dentre outras, na perspectiva de funcionar na estrutura

democrática, expressa pelo exercício da cidadania, onde tanto o poder público como a sociedade contribuem para efetivação de direitos sociais.

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 no 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 formação 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, 2011, p. 59-60).

Esse tipo de participação ao qual a autora se refere, torna-se possível pelas vias do aparato jurídico do Estado que estabelece a participação da sociedade civil de maneira institucionalizada. Nesse sentido, a Carta Magna oferece um arranjo de institutos de participação popular na esfera da administração pública em qualquer dos poderes da união, assegurando que “a lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta” (art. 37§ 3º), estabelecendo um conjunto de mecanismos de participação social no interior das políticas públicas.

Já no artigo 89, inciso VII, da Constituição Federal de 1988 fica instituído o Conselho da República que se estende aos demais entes da administração pública (consultivo ou deliberativos) que, dentre as representações, destina-se aos cidadãos brasileiros natos por meio de indicações do Presidente da República e do Congresso Nacional. O parágrafo único do art. 194 inciso VII designa à Seguridade Social o “caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com a participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados”.

O artigo 198 situa a participação da comunidade no desenvolvimento da política de Saúde. O artigo 204 inciso II estabelece como diretriz da política de Assistência Social a “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”. O inciso XII do artigo 29 estabelece a cooperação de associações representativas na construção da Lei Orgânica Municipal; o art. 10 dispõe sobre a participação dos trabalhadores nos colegiados das instituições públicas; o art. 187 corresponde à participação de produtores e trabalhadores rurais na política de agricultura; art. 216 estabelece a colaboração da comunidade junto ao poder público nos assuntos de bens culturais material e imaterial para a proteção do

patrimônio cultural brasileiro e o art. 206 que versa sobre a gestão democrática no ensino público.

Podemos acrescentar ainda, outros mecanismos participativos como os Conselhos Nacionais de Educação, de Direitos Humanos, o audiências públicas que versam sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal, dentre outras leis que estabelecem o controle e a participação social nos processos de elaboração e implementação das políticas públicas, como exemplo, a Lei de Saneamento e a Lei do Estatuto das Cidades.

Como visto, variados são os canais de participação presentes no arcabouço jurídico institucional do Estado Democrático de Direito. A consagração de estruturas de representação da coletividade redefiniu as relações sociais entre a gestão pública e a sociedade, no momento que a inseriu nos processos da administração pública reconhecendo que “o povo não se cinge a eleger, mas também chega a estatuir” (Bonavides, 2010, p. 296).

Corroborando com esse pensamento, Hermany (2006) elucida:

Essa nova estratégia de legitimação das decisões públicas, ao contemplar a participação da cidadania como elemento de viabilidade das decisões públicas, de fato, rompe com a ideia de cidadão destinatário das políticas, para uma cidadania efetiva e emancipatória que se constrói a partir de uma permanente interação entre espaço público estatal e sociedade. (Hermany, 2006, p. 1743).

A participação social nos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011) é marcada pelo aumento dos conselhos gestores de políticas públicas. Durante o governo FHC, foram instituídos 30 conselhos gestores que inseriu a participação da sociedade civil em sua composição, sendo onze criados durante esse período e dezenove conselhos eram governamentais, ou seja, sem a representatividade da sociedade civil que, em sua maioria, eram colegiados ligados às medidas econômicas.

Contudo cabe destacar que em sua composição, havia mais representações do governo do que da sociedade civil, sendo esse, um ponto que reside a dúvida se a participação da sociedade se consagrava nesses espaços ou se conseguiram se fazer representar nos processos decisórios das formulações das políticas públicas (Oliveira, 2015).

No governo do Partido dos Trabalhadores, iniciado por Lula (2003-2011), observa-se um empenho em aumentar os canais de participação social, visto a sua proximidade com os movimentos sociais, próprio da história política do Partido do Trabalhadores. Foram mantidos os conselhos dos governos anteriores, sendo

criados mais 16 conselhos gestores, totalizando o número de 53 órgãos colegiados que, dentre eles, 21 não possuíam representação da sociedade civil e os que possuíam, tinham mais representatividade em relação ao governo.

No entanto, segundo estudos de Oliveira (2015), a participação social desempenhada no governo Lula remeteu a ideia de diálogo com a população por meio dos conselhos, conferências nacionais, mesas de diálogo, ouvidorias e auditorias do que a inserção da população nos processos de formulação das políticas públicas, com exceção do Conselho Nacional das Cidades, onde houve a atuação de movimentos sociais e frentes nacionais para a elaboração das políticas nacionais.

De acordo com a autora, essa lógica de governabilidade que busca a escuta dos cidadãos e mantém práticas consultivas significa um fator de risco à qualidade da democracia que exige uma atuação para além da escuta, oportunizando a sociedade a experimentar contribuir na formulação e condução das políticas públicas.

No intuito de regulamentar mecanismos de participação de forma unificada em todo território nacional, a Presidente Dilma Rousseff (2012-2016) no cumprimento de suas competências estabelecidas no art. 84 alínea a que incide sobre a “organização e funcionamento da administração federal”, instaurou o Decreto Presidencial nº 8.243 de 23 de maio de 2014 que instituía a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS) cujas responsabilidades partiria da Secretaria-Geral da Presidência da República.

O principal elemento desse Plano seria a previsão de instâncias e mecanismos participativos como conselhos populares, conselhos e comissões de políticas públicas, conferências nacional, ouvidoria pública federal, mesa de diálogo, fórum Interconselhos, audiência pública, consulta pública, ambiente virtual (artigos 6º e 7º) e além de outros mecanismos passíveis de criação pelos entes federados que promovessem o diálogo entre instituições e sociedade.

Contudo, o Decreto repercutiu negativamente entre deputados, senadores e setores da mídia brasileira. Parlamentares opositores do governo, incomodados com a iniciativa, alegaram que a proposta da PNPS representaria invasão às prerrogativas políticas e institucionais circunstanciadas ao Parlamento e soava como subversão da democracia representativa, sob a égide do Congresso Nacional “ser a casa do povo”.

Outro fator alvo de críticas foi a indicação dos representantes da sociedade designados pelo poder executivo para atuação direta na administração pública, e com isso restringiria ao poder executivo o estabelecimento de mecanismos de escuta popular, configurando-se como medida autoritária e autocrática, podendo ser usado em proveito dos interesses partidários, servindo assim como de arena privilegiada da Secretaria-Geral da Presidência da República.

O Deputado Federal Mendonça Filho, opositor ao Decreto, alegou que a PNPS é “uma invasão à esfera de competência do Parlamento brasileiro e uma afronta à ordem constitucional do País”, alegando que “a democracia se dá por meio dos seus representantes no Congresso, legitimamente eleitos” e que os conselhos populares servem como “aparelhamento ideológico, por meio de movimentos sociais, filiados ao Partido dos Trabalhadores e sindicalistas ligados ao governo”.

Seguindo essa linha de pensamento, o jurista Ives Gandra Martins (2014 apud Zielinski & Peccinin, 2014) declarou que “quando eles falam da participação da sociedade, todos nós sabemos que essas comissões serão de grupos articulados, como os movimentos dos Sem Terra e dos Sem Teto que têm mentalidade favorável à Cuba, à Venezuela”.

Compartilhando do mesmo entendimento, a Folha de São Paulo (Conselhos, 2014) declarou que o decreto “estabelece vagamente que os integrantes dos conselhos de políticas públicas serão ‘eleitos ou indicados’ pela sociedade civil” que daria margem à manipulação da administração pública sob os coletivos e, dessa maneira, a “pretexto de ampliar a participação da sociedade, termina por restringi-la a uma camada de militante e lobistas profissionais que dispõe de tempo e recursos para participar”. Podemos observar que essas, são falas que reflete o período do passado político em que a participação popular somente ocorria pelas vias do sistema eleitoral, servindo aos interesses da classe dominante, conforme foi abordado.

De outra forma, líderes do governo e outros veículos de imprensa contestaram tais argumentos afirmando a inexistência de qualquer trecho da PNPS e SNPS usurparia o poder da Casa Legislativa. O Deputado Afonso Florence (2014) declarou: “Não há uma linha sequer neste decreto que prove a subtração de prerrogativas do Legislativo. Ele fortalece a democracia, com a participação da sociedade civil, dos movimentos sociais organizados, setores empresariais, acadêmicos”.

De acordo com Leonardo (2014), em seu artigo à Carta Capital, a PNSP “institucionaliza uma nova forma de articulação entre representação e participação de acordo com a qual a sociedade civil pode participar sim na elaboração e gestão das políticas públicas”. O “Manifesto de Juristas, acadêmicos intelectuais e movimentos sociais em favor da Política Nacional de Participação Social” (Hauvert, 2014) declara que “o decreto traduz o espírito republicano da Constituição Federal Brasileira ao reconhecer mecanismos e espaços de participação direta da sociedade na gestão pública federal”, que dessa forma, “contribui para a ampliação da cidadania de todos os atores sociais, sem restrição ou privilégio de qualquer ordem, reconhecendo, inclusive, novas formas de participação em rede”.

A participação social estabelecida no Decreto Presidencial nº 8.243/2014 seria consolidada como método de governo, superando o plano do discurso político de campanhas partidárias. Estabeleceria a participação como política concreta, parte integrante das atividades da administração pública, desde o planejamento e implantação, ao monitoramento, avaliação e revisão das políticas públicas colaborando para o aprimoramento e eficiência da gestão pública.

Os argumentos contrários ao Decreto apontam para uma inversão dos valores democráticos, chegando a deturpar os propósitos da PNPS, pela razão de que a democracia participativa - entendida como atividade que expressa a possibilidade de atores sociais terem parte nas decisões da gestão pública, não anula a democracia representativa, ou seja, o direito ao voto. Ambas se complementam e os poderes democráticos se equilibram entre si.

A Constituição Federal de 1988 ao reconhecer que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente” (Brasil, 1988), reconhece o modelo representativo consoante ao modelo participativo e a partir dela foi formalizado espaços de diálogo no aparato estatal. Corroborando com esse pensamento, encontramos em Zielinski & Peccinin (2014) o seguinte esclarecimento:

Essa ativa participação do cidadão pode se dar de diversas formas: elegendo seus representantes por meio do sufrágio (cidadão eleitor), tornando-se ele mesmo um agente do poder (cidadão agente do poder), colaborando com os poderes públicos para a satisfação de necessidades coletivas por meio da delegação de serviços públicos a agentes privados (cidadão colaborados), sendo influenciado a exercer atividades privadas de interesse público (cidadão seduzido), provocando a atuação dos poderes públicos (cidadão censor) e, por fim, se inserindo nos planos decisórios da Administração (Zielinski & Peccinin, 2014, p. 20).

Além disso, o Sistema Nacional de Participação Social previa instrumentos já existentes na estrutura participativa (consultiva ou deliberativa) que são os conselhos, conferências, audiências públicas etc. Dessa maneira, a PNPS não provocaria limitação a democracia, mas ao contrário, as medidas fortaleceriam o sistema democrático através da proposta de ampliação dos conselhos populares e outros mecanismos.

Contudo, em 28 de outubro, o referido decreto foi derrubado pelo Plenário da Câmara de Deputados em sessão deliberativa extraordinária. Foi a primeira derrota do Governo Dilma Rousseff após sua reeleição. A derrubada do decreto ocorreu por meio do Projeto de Decreto Legislativo Nº 1491/14 que suspende atos normativos do poder executivo que foi encaminhado ao Senado e arquivado.

Todo esse contexto revela a diferença entre o que seja pontos de discordâncias sobre o documento, que cabe a negociação das devidas alterações sobre pontos divergentes; e a total anulação do instrumento jurídico que conduziu à sua revogação. Tal feito muito mais retrata projetos de cunho político-ideológico e interesses partidários do que propriamente um atentado às prerrogativas Parlamentares ou subversão da democracia. Ressaltando que dois anos depois, instaurou-se o processo de impeachment que retirou a Presidente eleita, Dilma Rousseff, do poder.

Posteriormente, foi apresentado o Projeto de Lei 8048/14 para análise na Câmara, que retomava pontos do Plano Nacional de Participação Social e Sistema Nacional de Participação Social criado pela ex-presidente Dilma. Contudo, a proposta foi arquivada ao final da legislatura passada (2018). Novamente em 2019, a criação do PNPS e do Sistema Nacional de Participação retoma a discussão por alguns parlamentares, no entanto, esse Projeto de Lei encontra-se em tramitação até os dias atuais.

No contexto dessas disputas, em 11 de abril de 2019 foi aprovado o Decreto nº 9759 do governo Bolsonaro que estabelece diretrizes, regras, limitações e extingue colegiados da administração pública federal. O marcador jurídico define como colegiado os conselhos, comitês, comissões, grupos, juntas, equipes, mesas, fóruns, salas, e qualquer outra denominação dada ao colegiado que, desde o dia 28 de junho de 2019 foram extintos restando apenas as diretorias colegiadas de autarquias e fundações, comissões de licitação, comissões de sindicância e de processo disciplinar, comissão de Ética Pública.

Além disso, o decreto estabelece que a criação de colegiado interministerial ocorrerá por Decreto ou em casos específicos por meio de portaria, mas sem

direito a voto. Normatizou também o tempo de duração das reuniões e das votações, devendo ser especificado tempo de início e de término que “na hipótese de a duração máxima da reunião ser superior a duas horas, será especificado um período máximo de duas horas no qual poderão ocorrer as votações” (Brasil, 2019).

A medida trouxe alterações em diversos conselhos, principalmente na sua composição, do qual destacamos o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) que, na impossibilidade de extingui-lo, por ser o órgão formulador de políticas, e portanto, instância que estabelece, critérios para o licenciamento ambiental assim como de normas de controle e preservação ambiental teve sua composição alterada, retirando a representatividade da sociedade civil, o que fere efetivamente o caráter paritário proposto na carta constitucional.

De 96 representações dos órgãos públicos, empresas, ONGs e movimentos, O CONAMA passou a ser composto por 23 membros titulares. A representação da sociedade civil, composta por 22 assentos, caiu para 04, ao mesmo tempo que foi aumentado os assentos do governo para 09. Além disso, as representações da sociedade ocorreram por meio de sorteio entre setecentas entidades do Brasil, tirando o direito de os movimentos eleger os seus representantes, aqueles que eles reconheciam como seus pares. Esse desmantelamento do CONAMA promovido pelo governo Bolsonaro neutraliza o conselho e atinge aspectos da própria dinâmica representativa, pela questão da representatividade que foi subtraída, além da quebra de paridade do conselho que enfraquece a democracia.

Levando em conta que ao extinguir todos os colegiados com interferência direta na administração pública, o Decreto nº 9759/19 surte efeitos na relação entre a sociedade e o Estado, haja visto que a sociedade civil trazia para o âmago dos debates nos conselhos, pautas importantes e de interesses populares como, por exemplo, a questão de gênero, indígena, etnia, ambiental, direitos humanos, dentre outros.

Registra-se que o referido marcador jurídico vai na contramão de toda a tentativa de estabelecimento de espaços democráticos de diálogo entre sociedade civil e poder público e totalmente avesso à proposta anterior da Política Nacional de Participação Social. Isso representa um quadro de degradação e risco à sobrevivência da democracia pelo desmonte das conquistas sociais e avanços políticos que foram desenvolvidos a partir da Constituição Federal de 1988, conforme foi exposto neste capítulo, vindo a dificultar não só a atividade da participação, mas o próprio controle social na fiscalização, monitoramento e

avaliação das políticas públicas, combate à corrupção e transparência da gestão pública.

Tudo isso aliado ao fato de que há uma insegurança jurídica por não está claro no Decreto como serão elaboradas as políticas públicas pelo governo, como serão implementadas, muito menos se levarão em consideração as pautas das minorias, não sendo possível prevê-las no futuro gerando um quadro de incertezas.

Recentemente, o governo federal sancionou a Lei nº 14.129 de 29 de março de 2021, que trata sobre a participação do cidadão pelas vias do Governo Digital. Essencialmente a lei aborda novas formas de comunicação entre a sociedade, empresas públicas e Estado, objetivando “o incentivo à participação social no controle e na fiscalização da administração pública” (Brasil, 2021) por meio de instrumentos digitais dispondo de princípios, regras e meios para a desburocratização e aumento da eficiência da máquina pública.

Não pretendemos diminuir a importância das inovações tecnológicas pelo qual o Estado tem se aperfeiçoado, porém ressaltamos que esta medida, por mais que colabore para a eficiência do serviço público e contribua para a ampliação da transparência da gestão pública, os meios digitais não substituem os espaços físicos de disputa e de diálogo promovidos pelos conselhos, fóruns, dentre outros canais de participação.

Principalmente quando se trata de um país cuja realidade reflete extrema desigualdade tecnológica, falta de acesso aos serviços de internet e aquisição de bens eletrônicos que viabilize sua participação, sem contar que os segmentos sociais mais necessitados de políticas públicas encontram-se nessa realidade limitada. Vivemos em um país que possui milhões de pessoas sem acesso a água potável, tratamento de esgoto e coleta de lixo, quem dirá acesso a serviços digitais e conhecimento tecnológico para o manuseio das ferramentas cibernéticas. É necessário atentar para esses fatos, pois isso irá implicar na inclusão e na exclusão dos sujeitos que terão o direito à participação social cerceado.

Numa reflexão sobre a impostura democrática apresentada pelo governo Bolsonaro, observamos que essa dinâmica política retrata o atual cenário da democracia e das conduções das políticas públicas. Estamos diante de um governo marcado por constantes ataques políticos às instituições democráticas do Estado (à cúpula do Poder Judiciário - Supremo Tribunal Federal, Congresso Nacional, governos estaduais e municipais), exaltações à ditadura militar, declarações conservadoras de ministros que estão cada vez menos articulados

com segmentos populares, a exemplo do próprio Decreto nº 9759/19 que foi aprovado sem consulta pública e que contraditoriamente versa sobre a participação da própria sociedade.

É fundamental destacar que nas últimas décadas, as intensas lutas populares pela participação social no Brasil, conquistou um arranjo de espaços democráticos que inseriu a sociedade civil de maneira institucionalizada no interior do Estado, não devendo ser paralisada por conta desses retrocessos. Ao contrário, se canalizado corretamente, este fato significa força motriz para pensar a defesa da lógica participativa que reforça e completa a dinâmica política de nosso país.

A atividade democrática por excelência é movida pelas ações políticas que invocam o espírito coletivo dos cidadãos convocando a assumir papéis de responsabilidade e reivindicação na busca por resultados que interessem à população, contribuindo para o aprofundamento da democracia e expansão da cidadania.

A democracia entendida como um sistema de governança, que reúne instituições e poderes públicos, composto por regras e ações coletivas em que se expressam o exercício da cidadania, ainda apresenta muitas imperfeições e contradições, mas, mesmo assim, é o melhor regime quando comparados aos ditatoriais, anarquistas ou autoritários.

A cidadania, por sua vez, dentro dos moldes da sociedade capitalista possui limitações que são provenientes da própria ordem burguesa. Coutinho (1999) nos esclarece que a cidadania plena ou a “emancipação humana” é incompatível ao sistema capitalista, visto que a capacidade de usufruir dos frutos do trabalho por todos aqueles que participaram da produção ocorre de forma desigual, favorável àqueles que possuem os meios de produção.

Sem a universalidade da participação da riqueza socialmente produzida, não há possibilidades de a classe trabalhadora ter acesso a serviços essenciais ao desenvolvimento humano, pois a desigualdade econômica presente entre as classes sociais inviabiliza o consumo desses serviços. Em razão disso, é no patamar das garantias dos direitos no âmbito do Estado, que tais serviços devem ser garantidos ao conjunto da classe trabalhadora, por meio dos recursos financeiros recolhidos por empresas e empregados pelos tributos fiscais que se agrupam como forma de fundo público servindo para custear direitos sociais como saúde, educação, habitação, transporte, assistência social, previdência social e trabalho.

Coutinho (1999) afirma que a cidadania, compreendida como a capacidade adquirida pelos homens (individual e/ou coletivamente) de se apropriar dos bens produzidos coletivamente e de desfrutar das inovações e realizações humanas, não é dada e sim, fruto de um processo de lutas e conquistas que expressam demandas socialmente formuladas por classes ou grupos sociais, em determinado momento histórico.

Nesse caminho, o autor expõe que sem deixar de priorizar os interesses da burguesia, o Estado também se constitui como espaço privilegiado da luta de classes e legitimação dos interesses da classe trabalhadora e, a cidadania correlacionada à democracia, oferece possibilidades à participação popular oportunizando a sociedade civil exercer sua manifestação e contestações, viabiliza sua participação nas decisões políticas na esfera pública possibilitando a ampliação dos direitos às classes e grupos sociais historicamente excluídos, visto que a soberania popular tornam legítimas suas demandas em forma de direitos e pressiona o Estado para assegurá-las.

Assim, podemos compreender que nos moldes do sistema capitalista, a ação cidadã de participar da condução das decisões públicas, promovidas pela sociedade civil, é importante para os processos de garantias dos direitos humanos e ambientais.

Além disso, a concepção de cidadania que mais contribui para nossa análise é a que foi desenvolvida por Botelho & Schwarcz (2012) que elucida cidadania como fator relacional e não linear, ou seja, sem que se houvesse uma ordem na conquista e exercício dos direitos civil, político e social, respectivamente. Dessa forma, os autores contribuem:

(...) mais importa pensar a categoria de cidadania sempre “em relação”. (...) Sem pretender esgotar o tema da cidadania, nosso desafio é pensá-lo em relação a diferentes fatores que, embora gerais, quer dizer, relevantes na história da cidadania, são especialmente importantes na experiência sociocultural e política brasileira e, portanto, na trajetória e nos desafios ainda abertos à cidadania democrática entre nós. (Botelho & Schwarcz, 2012, p. 24).

Nessa perspectiva, essa concepção nos possibilita ampliar o olhar em torno da dinâmica da luta popular pela concretização de direitos, dentre eles o socioambiental e vislumbrar um panorama dos processos democráticos no Brasil e no campo de nossa pesquisa, visto que, no conjunto de transformações, a participação social em Cachoeiras de Macacu aconteceu nos diferentes contextos políticos e de diversos modos.

Ademais, em nossa análise iremos tomar a posição de que a participação dos cidadãos na gestão pública, faz-se necessário uma conjugação que depende do momento político, do lugar, da história, da formação social e da condição dos sujeitos para acontecer, aproximando-se da conjuntura da luta social pela criação e efetivação da política pública urbana e de saneamento ambiental, das quais expressam conexões com o nosso campo de pesquisa e que debateremos adiante.

2.2.

O processo histórico da participação popular na esfera da política pública urbana

A participação social no campo da política urbana brasileira é bastante recente e indica a busca da sociedade civil e dos movimentos sociais pela consagração do direito à cidade e ampliação de mecanismos e espaços de diálogos que, em alguma medida, respondam aos interesses populares durante o processo de criação e implementação das políticas públicas.

Identificamos que a abertura desse processo, inicia-se no marco do Estado Democrático de Direito, em especial após a criação da Lei Federal nº 10.257 de 2001 intitulada Estatuto das Cidades, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 que versa sobre a Política Urbana no país e legitima mecanismos de diálogo e deliberação partidária.

Lei que marca o início de um novo capítulo no extenso livro do processo de urbanização no Brasil, na medida em que consagra, no aparato normativo, as reivindicações e o reconhecimento do movimento de Reforma Urbana, impulsionada pelo Fórum Nacional da Reforma Urbana nas década de 1980 e 1990, cuja bandeira de luta sustentou a garantia pelo direito à cidade, tanto no sentido da responsabilização do Estado em garantir um conjunto de direitos relacionados às modalidades próprias da sociedade urbana (moradia, saneamento ambiental, mobilidade, trabalho, saúde, lazer e etc.), quanto na inclusão da sociedade nos processos decisórios de que versam as mudanças estruturais que a questão urbana demanda pela via da gestão democrática. Processo esse que alargou, em certa medida, as possibilidades de enfrentamento à problemáticas urbanas e segregação socioespacial tendo em vista que a

produção capitalista do espaço gerador de conflitos urbanos põe em xeque o direito à cidade.

No intuito de dar clareza à conceituação, situamos o direito à cidade no interior da discussão sobre a produção do espaço urbano, traduzido por Henry Lefebvre (2008) ao analisar este fenômeno a partir do movimento dialético de seus conteúdos, considerando a realidade social em sua totalidade. Dessa forma, o autor expõe que o processo de formação urbana não se reduz apenas em conteúdos concretos (coisas, objetos, ocorrências, atividades econômicas e instituições), mas também é composta pelas mediações sociais manifestadas no cotidiano social, impregnados de aspectos simbólicos, subjetivos, culturais, que incide sobre a produção desse espaço.

Nesse contexto, sob a óptica de Lefebvre (2008), a cidade enuncia um espaço vivo que é vivido, experienciado e concebido, razão pelo qual se torna objeto de reivindicações e serve como força propulsora aos processos de mudanças que, por sua vez, são provocadas por diferentes atores sociais e recebe influências tanto do sistema econômico (capitalista industrial), quanto dos próprios sujeitos que nela habita. Corroborando com esse pensamento, encontramos em Harvey (2013) a seguinte conceituação:

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, p. 03).

Nesse sentido, o Estatuto das Cidades estabelece que a gestão da política urbana ocorrerá “por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” (Brasil, 2001) e para isso, definiu um conjunto de mecanismos a serem utilizados pela sociedade, como órgãos colegiados, conselhos de políticas, audiências públicas, resoluções e deliberações das conferências, consultas públicas, leis e planos de iniciativa popular, gestão orçamentária participativa.

Com características de direito difuso e coletivo que unifica direitos fundamentais constitucionais juntamente aos princípios ambientais e de justiça social (Mendes, 2019), suas diretrizes preceituam a justa divisão do ônus e benefícios gerados no processo de urbanização e dispõe sobre o planejamento

da distribuição espacial da cidade entre a população e as atividades econômicas e ressalta o direito a cidades sustentáveis com vistas a assegurar às futuras gerações, as melhorias promovidas pelos serviços de infraestrutura urbana.

O referido marcador jurídico estabelece como instrumento básico de planejamento da política urbana em âmbito municipal o Plano Diretor (cuja população ultrapasse a marca de vinte mil habitantes), que demarca a função social da propriedade urbana e criação do zoneamento do espaço de interesse social com o propósito de responder às necessidades coletivas, relativas ao ordenamento da cidade que irão impactar na qualidade de vida da população, bem como no desenvolvimento econômico, social e ambiental do território, se constituindo importante instrumento de mitigação das desigualdades socioterritoriais e deve ser integrado a outros instrumentos de planejamento da gestão pública (PPA, LDO, LOA) que deverão observar princípios, diretrizes e prioridades nele contidas.

O Plano Diretor assegura o processo participativo entre os poderes executivo e legislativo municipal junto à sociedade civil e associações representativas, contribuindo com a ampliação do debate democrático na esfera do direito à cidade, a ser concretizada por meio de audiências públicas, comissões temáticas nos conselhos de políticas públicas e nos mecanismos de transparência dos documentos produzidos.

O Ministério das Cidades (MCidades), criado em 2003, construiu uma agenda urbana mais democrática que aproximou diversos segmentos da sociedade civil ao Estado. O Estatuto das Cidades ganhou força com a criação do MCidades que incorporou novas demandas públicas da sociedade, dando novo sentido ao planejamento urbano no país a partir de um aparato governamental mais complexo para formulação de políticas públicas, com o propósito de atuar no enfrentamento às desigualdades socioespaciais.

Fundamental destacarmos que a criação desse ministério significou um acontecimento inédito, pois pela primeira vez o Estado brasileiro situou a política urbana em uma única pasta e foi uma das pautas prioritárias do governo Lula, diferenciando-se dos governos anteriores que distribuía as responsabilidades da política urbana em diferentes órgãos do governo federal. Isso colaborou para os processos participativos e de controle social e significou uma resposta ao vácuo institucional histórico, conforme Maricato & Junior (2006) esclarecem:

Os sucessivos governos nunca tiveram um projeto estratégico para as cidades brasileiras envolvendo, de forma articulada, as intervenções no campo da regulação

do solo urbano, da habitação, do saneamento ambiental, e da mobilidade e do transporte público. Sempre de forma fragmentada e subordinada à lógica de favorecimento que caracterizava a relação inter-governamental, as políticas urbanas foram de responsabilidade de diferentes órgãos federais. Tomando como referência a política de habitação, vale a pena registrar que, de 1985 a 2002, a política de habitação foi de responsabilidade de diferentes Ministérios: de 1985 a 1987, do Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente; de 1987 a 1988, do Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente; de 1988 a 1990, do Ministério do Bem Estar Social; de 1990 a 1995, do Ministério da Ação Social; de 1995 a 1999, da Secretaria de Política Urbana, vinculada ao Ministério do Planejamento; de 1999 a 2002, da Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano, vinculada à Presidência da República. (Maricato & Junior, 2006, p. 03-04).

Em 2003, o MCidades realizou um ciclo de conferências em articulação com o Conselho Nacional das Cidades, após a realização de inúmeras conferências municipais e regionais. A I Conferência Nacional das Cidades com tema “Cidade para todos”, representou importante marco na abertura de discussões acerca das novas perspectivas sobre o direito à cidade para além da lógica da reprodução capital. Isso possibilitou apontar caminhos para elaboração da nova agenda política de desenvolvimento urbano que indicassem a universalização do acesso a serviços públicos com moradia, saneamento, segurança pública, transporte e equilíbrio do meio ambiente, com vistas a aumentar a qualidade de vida da população brasileira.

A I Conferência elegeu os representantes titulares e suplentes do Conselho Nacional das Cidades, definiu suas novas atribuições, avaliou propostas das conferências municipais e estaduais, dando o passo inicial para a construção coletiva do Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano. Outro ponto importante sobre a participação social dos movimentos na criação do novo modelo de gestão das cidades, foram os encontros nacionais pré-conferência, promovidos pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) e pela Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental (FNSA) que discutiram propostas a serem levadas, objetivando a inclusão de suas demandas na formulação de políticas públicas urbanas.

O FNRU é um acoplado de organizações da sociedade civil, entidades de classes, instituições de pesquisas, movimentos sociais e ONGs que atuam desde 1987 na luta pela defesa da garantia de políticas públicas que contribuam com a reforma urbana no país. Sua importância se manifesta na contribuição que este Fórum teve nos principais processos de elaboração de leis e emendas constitucionais de iniciativa popular que incidiram sobre a reforma urbana, estando presentes na construção do Estatuto das Cidades, na criação do Ministério das Cidades e nos processos de elaboração do Plano Nacional de Desenvolvimento

Urbano (PNDU). O FNRU promoveu o encontro nacional “Rumo a Conferência Nacional das Cidades - Uma Outra Cidade é Possível” que colaborou para aflorar o discurso sobre o enfrentamento à segregação socioespacial, visando o cumprimento da função social das cidades e assim, torná-las mais inclusivas por meio da gestão democrática do controle social.

Já a Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental é fruto de uma coalizão entre movimentos sociais e sindicais, organizações da sociedade civil e representantes de universidades que se reúnem desde o ano de 1997 em protesto à privatização do saneamento ambiental no país. Nasce em oposição ao Projeto de Lei 266/96 que permitia cassar a titularidade dos municípios metropolitanos na promoção do serviço de saneamento, abrindo brechas para a privatização deste serviço, durante o governo FHC e se mantêm como resistência frente aos novos marcos do saneamento iniciado no governo Temer (2016 - 2018) e que se aprofunda no governo Bolsonaro.

No mesmo caminho, a FNSA buscou discutir e levar à I Conferência propostas de definição de regras, metas e legislações para articular a destinação de recursos aos estados e municípios, propôs diretrizes para criação de uma política de saneamento ambiental com abrangência nacional em busca da universalização do serviço a fim de ampliar o acesso aos serviços de saneamento cujas repercussões atingem o desenvolvimento social, promoção da saúde da população, preservação ambiental e fortalecimento do exercício da cidadania. Propôs também a criação do Sistema Nacional de Saneamento Ambiental no intuito de superar a histórica desarticulação entre o governo federal e demais entes federados (Ponte, 2018).

Certamente, esta é uma realidade que reflete o acúmulo de experiências das lutas políticas que foram travadas pelos movimentos e organizações sociais durante décadas, acarretando a emergência desses processos participativos e formando uma postura propositiva e objetiva nos atores sociais, conduzindo-os ao atingimento de seus propósitos ao incorporar no campo da regulação, diretrizes estruturadas nos conceitos de direito à cidade, avesso ao processo de urbanização imposta pelo modelo capitalista de espoliação do espaço, causador das segregações socioespaciais e de inúmeras desigualdades sociais, de classe, de gênero e de etnia na cidade.

Após a I Conferência, o Conselho Nacional de Cidades (ConCidades) foi regulamentado pelo decreto nº 5.031 de 2 de abril de 2004. De acordo com as deliberações, o ConCidades foi definido como um órgão colegiado integrante ao

Ministério das Cidades, de natureza consultiva, deliberativa, permanente e fiscalizador, sendo este, uma reformulação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano e responsável pela proposição da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Sua composição engloba ministérios, instituições do poder legislativo e executivo das três esferas públicas, instituições privadas, patronais, sindicatos, movimentos sociais e organizações não governamentais.

Cabe salientar para o fato da regulamentação do ConCidades ter ocorrido por meio de decreto presidencial e não por força de lei, pois esse formato jurídico tornou a institucionalidade desse conselho alvo fácil de desmontes por ser vulnerável aos interesses do poder executivo, pondo em risco a efetivação da participação dos segmentos representativos no desempenho das deliberações das matérias do Ministério e a execução de políticas e planos nacionais conquistados.

A II Conferência Nacional das Cidades realizada em Brasília no ano de 2005, sucedida das conferências municipais e estaduais, trazia o tema “Construindo uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano” (PNDU), que promoveu avanços ao debate coletivo e foi estabelecido a estruturação do PNDU a partir da criação do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, composto por um conjunto de mecanismos de controle social com representação do poder público e da sociedade civil de maneira descentralizada, permanente, consultiva, deliberativa e fiscalizadora, composta pelos Fóruns Conselhos de Cidades e conferências nas três esferas federativas.

É interessante registrar que a 1ª e 2ª Conferência de Cidades significaram importante passo na consolidação da política urbana no Brasil que, por meio da promoção de debate democrático em larga escala entre diferentes atores do governo e entidades representativas da sociedade civil, aprovou resoluções que estabeleceram as bases de um projeto nacional que busca consolidar o direito à cidade a partir da gestão democrática, estabelecendo diretrizes nacionais para execução de políticas públicas essenciais à vida na cidade e, dentre elas, destacamos as Políticas Nacionais de Habitação, de Saneamento Ambiental, de Mobilidade, assim como programas de regularização fundiária. Nessa perspectiva, o Ministério das Cidades considerou:

Esta Política Nacional de Desenvolvimento Urbano adota uma tese central e diversas teses secundárias. A tese central é a de que vivemos uma Crise Urbana que exige uma política nacional orientadora e coordenadora de esforços, planos, ações e investimentos dos vários níveis de governo e, também, dos legislativos, do judiciário, do setor privado e da sociedade civil. O que se busca é a equidade social,

maior eficiência administrativa, ampliação da cidadania, sustentabilidade ambiental e resposta aos direitos das populações vulneráveis: crianças e adolescentes, idosos, pessoas com deficiência, mulheres, negros e índios. (Ministério das Cidades, 2004, p. 07).

Outra ação que demonstra a participação social na construção de políticas urbanas presentes na atualidade, foi a “Campanha Nacional do Plano Diretor Participativo: Cidade de todos” promovido pelo governo federal em maio de 2005. O objetivo foi incentivar a sociedade e os municípios integrantes de regiões metropolitanas elaborar os Planos Diretores até o ano de 2006, com a finalidade de dar agilidade à implementação da nova política de desenvolvimento e ordenamento urbano em âmbito municipal. Para isso, o ministério buscou mobilizar diversos segmentos da sociedade e do governo, disponibilizou recursos financeiros e promoveu capacitações aos atores envolvidos, da mesma forma em que impôs pena de improbidade administrativa aos prefeitos que não elaborassem o referido instrumento de planejamento.

Os processos de construção coletiva de políticas públicas obtêm novas conquistas dois anos após a criação do MCidades. De iniciativa popular, o Projeto de Lei 2710/92 foi aprovado pelo Congresso Nacional, criando o Sistema e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e seu respectivo Conselho Gestor dando possibilidades aos estados e municípios receberem repasses financeiros ao custeio de programas e projetos habitacionais, urbanos, de transporte, de saneamento básico, setores de energia, dentre outros, submetidos à avaliação e aprovação da equipe da Caixa Econômica Federal para a pactuação de convênios. Para isso, estados e municípios criaram fundos e respectivos conselhos gestores para a obtenção de recursos, institucionalizando assim a política de habitação como política de Estado e colaborando para a fiscalização e controle social desses recursos.

A criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) no ano de 2007 foi crucial para avançar o desenvolvimento das políticas urbanas e estratégico para a retomada de investimentos, quando o mundo passava pela crise financeira de 2008-2009. O PAC movimentou a economia a partir da efetivação de uma série de obras de infraestrutura urbana e social, nos setores de saúde, educação, energia, logística, habitação, mobilidade, saneamento, recursos hídricos, turismo, pavimentação, equipamentos de esportes de alto rendimento, gerando muitos empregos e reduzindo os impactos economicamente negativos do mercado financeiro global às empresas brasileiras. Em sua estrutura, o programa

estabelece a participação social como atividade essencial dos projetos urbanísticos, desempenhado pelas equipes sociais junto às comunidades atingidas, a partir do Trabalho Técnico Social, atividade essencial para a promoção da gestão democrática na efetivação da política pública.

Historicamente, o Serviço Social foi inserido no Trabalho Social dos projetos de infraestrutura urbana e foi desenvolvido apoiado em diferentes inspirações ideológicas e, conseqüentemente metodológicas e operacionais, mas em função das transformações societárias ocorridas desde os processos de industrialização, desenvolvimentismo, regime militar e, atualmente, no período democrático de nosso Estado a profissão assumiu novos rumos pautados em princípios éticos profissionais a partir da matriz crítica.

Com essa perspectiva, ao traçar um breve resgate histórico da profissão e sua relação com a questão urbana, enfocamos que nas primeiras décadas do século XX no Brasil, o processo de industrialização somado ao planejamento urbano excludente, marcado pela ausência de infraestrutura e serviços necessários ao processo de ocupação dos centros, provocou um conjunto de problemáticas urbanísticas, sociais e ambientais nas cidades em função do aumento populacional causado pelo o fluxo migratório da classe trabalhadora que buscava inserção no mercado de trabalho nas grandes indústrias, somado aos processos de exploração do trabalho, cujas remunerações ínfimas não proporcionavam recursos suficientes para a promoção da subsistência da classe operária e de sua família.

Esse processo resultou no surgimento de bairros insalubres, com condições sanitárias precárias, sem a existência de serviços de coleta de esgoto, água potável, por vezes de energia elétrica, promovendo a aparição de doenças epidêmicas (Iamamoto & Carvalho, 2007) e no contexto dessas contradições provenientes das forças produtivas do capital monopolista, o Serviço Social foi inserido na divisão social e técnica do trabalho para atuar em determinadas necessidades sociais.

O exercício profissional do Assistente Social na década de 1940, desenvolveu-se nos programas habitacionais destinados à população operária industrial, mas ainda não se constituía como política urbana e expressava uma intervenção articulada ao pensamento social da Igreja, contendo forte discurso moralista e conservador que buscava o ajustamento dos sujeitos de acordo com a ordem social burguesa.

As transformações econômicas e sociais ocorridas na década de 1950 até o início de 1960 institucionalizaram a política do Desenvolvimento de Comunidade. A nova dinâmica econômica teve como propostas inserir o país na rota da economia mundial e modernizar o meio rural, a fim de atingir a superação do subdesenvolvimento e, a comunidade, era vista como meio de disseminá-la (Ammann, 2013).

O Desenvolvimento de Comunidade, enquanto política desenvolvida em países subdesenvolvidos pelas organizações multilaterais, como a Organização das Nações Unidas (ONU) e Organização dos Estados Americanos (OEA), foi institucionalizada pelo Estado brasileiro interessado em ampliar o capitalismo em todo território nacional, obtendo “forte presença na história de construção do trabalho do/a assistente social junto aos espaços de moradia e sociabilidade rurais e urbanos” (CFESS, 2016, p. 35).

Foi no interior dessa institucionalidade que o (a) assistente social foi demandado, como trabalhador inserido na divisão sócio técnica do trabalho, a exercer atividades profissionais de controle e higienismo social junto às famílias pobres urbanas moradoras das 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 e 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).

Com isso, o método Desenvolvimento de Comunidade apresentou ao Serviço Social novo cenário de intervenções mais aproximado às necessidades e características sociais, além de inseri-los nas equipes multiprofissionais no circuito das novas agências do Estado, significando novas experiências à profissão em tarefas de coordenação e planejamento.

Em 1960, o quadro social e econômico brasileiro era de forte industrialização e acirramento da questão social que se desdobravam na prática dos Assistentes Sociais que ainda se mostravam paternalista, burocrática e paliativa às demandas sociais. Durante o regime político ditatorial, o trabalho se desenvolveu sob proposta teórico-metodológica e interventiva de caráter administrativo, na execução das políticas sociais e dos programas de Desenvolvimento de Comunidade (DC), principalmente nos Subprogramas de Desenvolvimento Comunitário e posteriormente em Companhias de Habitação junto aos mutuários, desempenhando atividades direcionadas a grupos específicos (mulheres, crianças e adolescentes, jovens).

Cabe desatacar que na segunda metade da década de 1960, iniciou-se um ciclo de renovações teóricas na profissão que, segundo Netto (2015), apresenta-se sob três vertentes teórico-metodológicas: Perspectiva Modernizadora baseada na teoria funcionalista e positivista, Reatualização do Conservadorismo a partir da abordagem fenomenológica e Intenção de Ruptura que se aproximava do diálogo com a perspectiva marxista.

Na década de 1970, o Trabalho Social tornou-se obrigatório nos programas habitacionais, através da Resolução de Diretoria nº 40 de 1975, que criou o Subprograma de Desenvolvimento Comunitário, conferindo o formato institucional do Trabalho Social, definindo a formação de equipe para atuar na política urbana em âmbito nacional, assim como nos projetos realizados pelos estados e municípios, com diferentes públicos de corte de renda, seguindo um cronograma organizado em períodos anteriores, durante e pós obras.

O final da década de 1970 e início da década de 1980 é marcado por lutas operárias, sindicais e estudantis que questionavam as bases estruturantes da autocracia burguesa. Período em que se observa a aproximação da profissão com movimentos reivindicatórios e formas de luta social, dentre os segmentos mais críticos da profissão, atuando “na organização dos movimentos de favelas, estimulando, subsidiando e capacitando para as ações reivindicatórias” (Paz; Taboada, 2010, p. 48).

A partir daí, identifica-se o desenvolvimento do Trabalho Social a partir da referência teórico-metodológico crítico ao pensamento conservador, numa perspectiva de intenção de ruptura com conservadorismo em que deflagra uma atuação profissional que vai na direção com o compromisso das lutas sociais, direcionado aos interesses de segmentos sociais espoliado da sociedade.

O processo de renovação teórica da profissão colaborou para mudanças no âmbito da prática do assistente social que passou a ser direcionado para as camadas mais pobres da sociedade brasileira, direcionando-se ao compromisso com os interesses da classe trabalhadora, refletindo numa práxis profissional direcionada à reafirmação dos direitos que implicará, mais tarde, na criação de um novo Projeto Ético-Político da profissão (Netto, 2015).

As novas bases teóricas e metodológicas do Serviço Social consolidadas na década de 1980 em que se aproxima da teoria social crítica à economia política de Karl Marx, refletiu nas atividades do Trabalho Social vinculadas aos projetos de infraestrutura urbana, em especial nas intervenções vinculadas às políticas de saneamento básico.

De funcionalista, burocrática e não emancipadora, a atuação profissional passa a ter um novo formato de trabalho qualitativo, atuante nos processos de formação de consciência cidadã dos usuários acerca dos direitos, destacando seu protagonismo na participação social no âmbito das políticas urbanas, aproximando-se da realidade do trabalho atualmente desempenhado.

Seu foco estava tanto nas ações emergenciais e assistenciais, quanto no fortalecimento das lutas, na perspectiva dos direitos dos/as moradores/as, seja no apoio para a urbanização de áreas precárias e na resistência contra despejos e pela ligação de água e luz, seja na informação e acompanhamento de grupos sociais inseridos em projetos habitacionais, contribuindo para a sua mobilização e participação, tendo em vista a possibilidade de construção de instituições democráticas. (CFESS, 2016, p. 37).

Simultaneamente, novos significados foram atrelados ao Trabalho Social em face do surgimento da ideologia de “Desenvolvimento Sustentável” que discutia a necessidade de incluir aspectos de desenvolvimento econômico e justiça ambiental nas pautas ambientais (ainda de modo incipiente, sem trazer à discussão as origens da crise ambiental), desencadeando a atuação pedagógica de sensibilização acerca da problemática ambiental no desempenho do Trabalho Social (Alonso, 2016).

O contexto econômico da década de 1990 configurou novo cenário no rol das políticas públicas com a chegada da política neoliberal e das influências dos organismos internacionais, apresentando novos desafios a serem enfrentados pelos Assistentes Sociais diante o enxugamento dos investimentos no setor público, juntamente ao crescente aumento da desigualdade socioeconômica da população brasileira. Isso fez com que o Serviço Social se inserisse no plano das lutas populares, desempenhando atividades de assessoria aos movimentos sociais e entidades de representação popular ou atuando diretamente com a população em situação de vulnerabilidade social que eram beneficiárias das políticas urbanas, objetivando seu fortalecimento no rol da garantia dos direitos estabelecidos pela nova Constituição Federal de 1988. O Trabalho Social desenvolvido pelo Serviço Social passou a ser realizado na seguinte perspectiva:

Da transição democrática dos anos 1980 até meados dos anos 1990, 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 regularização 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. 38).

Nessa sequência de transformações metodológicas ao longo das décadas, o Trabalho Social sofreu modificações na configuração dos objetivos e diretrizes traçadas pelo Ministério das Cidades em 2008, através da Instrução Normativa nº 50 que regulamentou o Trabalho Técnico Social em todo território nacional, integrando-o aos programas e demais políticas urbanas e de saneamento desse ministério, sempre que atingissem a população, provocando alterações em seu cotidiano.

Além disso, Trabalho Técnico Social passou a ter recurso próprio ou por meio de financiamentos subsidiados pelo Banco Internacional de Desenvolvimento (BID) e pelo Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), como o Programa Habitar Brasil e PROSANEAR. Ademais, o trabalho sofreu alterações no escopo metodológico das atividades a partir das influências de instituições internacionais que centralizaram a educação ambiental e a participação social da comunidade atingida, como parte estratégica da implementação dos programas de desenvolvimento urbano. Importante destacar que o Trabalho Social até hoje exerce uma função mediadora que integra a população beneficiária à política urbana.

Certamente, o acúmulo dessas experiências culminou na publicação da Portaria nº 464 de 25 de julho de 2018 do Ministério das Cidades, sendo o instrumento normativo mais atual do Trabalho Técnico Social, que estabeleceu normas de orientação, para a execução do serviço, a serem empregadas nos programas de habitação e obrigatoriamente em projetos de saneamento ambiental, objeto de repasse financeiro do setor público, entidades sem fins lucrativos ou pelo PAC, por assim definido:

O Trabalho Social, de que trata este normativo, compreende um conjunto de estratégias, processos e ações, realizado a partir de estudos diagnósticos integrados e participativos do território, compreendendo as dimensões: social, econômica, produtiva, ambiental e político institucional do território e da população beneficiária. Esses estudos consideram também as características da intervenção, visando promover o exercício da participação e a inserção social dessas famílias, em articulação com as demais políticas públicas, contribuindo para a melhoria da sua qualidade de vida e para a sustentabilidade dos bens, equipamentos e serviços implantados (Portaria nº 464/18, Anexo I).

A referida Portaria situa a participação social como um dos pilares do Trabalho Técnico Social com vistas a colaborar na aderência da população beneficiária aos empreendimentos realizados e adequada utilização dos instrumentos instalados. No entanto, a atividade não se resume a isso, uma vez que esse instrumento normativo insere a participação da comunidade nos

processos de decisão no âmbito da implementação, acompanhamento e manutenção dos serviços habitacionais e de saneamento ambiental na intenção de adequar o projeto à realidade local.

Além disso, a participação social estabelecida no Trabalho Técnico Social colabora para a efetivação da gestão democrática, tão defendida pelos atores sociais frente à gestão pública. Por seu intermédio, ocorre o estímulo à formação de lideranças locais e organização comunitária para atuarem nas etapas de desenvolvimento dos serviços, promove a aproximação das famílias e beneficiários junto ao poder público local tendo em vista aperfeiçoar a intervenção ou fomentar o diálogo democrático entre os sujeitos para a consagração de demais direitos que conduzam o acesso à diferentes políticas públicas para além da política de habitação e saneamento, mas que integram a promoção da qualidade de vida e equilíbrio ecológico na cidade.

Cabe ressaltar que no desempenho da efetivação da participação social, a equipe social possui grande desafio em estabelecer processos de diálogo entre os sujeitos, tendo em vista a dificuldade do estreitamento das relações comunitárias provenientes do próprio processo de urbanização e pelo fato da gestão pública pouco aderir as pautas reivindicativas ou queixas da população em suas agendas políticas, terminando por reverter seus esforços em serviços públicos que atenuam necessidades e vulnerabilidades dos mais pobres. Nesse aspecto, a participação social como mecanismo de interação entre os cidadãos e agentes promotores dos serviços, serve como ponto estratégico nos processos de efetivação das políticas públicas.

Como resultado das experiências acumuladas ao longo das décadas, atualmente a equipe de Trabalho Técnico Social é posta para atuar no estímulo da formação de entidades representativas e fortalecer aquelas que atuam no território, articulando a comunidade assistida aos movimentos sociais, redes, conselhos e associações de moradores a fim de ampliar a participação local em iniciativas democráticas e participativas em maiores escalas. Nesta integração, os saberes populares são aproveitados, as redes de movimentos e organizações sociais são envolvidas no processo participativo, formando vínculos de confiança entre os atores envolvidos.

De certa maneira, as atuais diretrizes do Trabalho Social colaboram com a mudança de perspectiva de práticas centralizadoras da gestão pública, conforme foram estabelecidas nos governos anteriores. No entanto, atenta-se ao fato que as definições na Portaria versam sobre a necessidade de promover a participação

social e organização comunitária instruindo condições operacionais do Trabalho Social, mas não expõe a forma em que isso ocorrerá. Esse é o ponto que situa a participação social do Grupo alvo do nosso estudo, durante o período de revisão do PTTS da Despoluição do Rio Macacu, conforme será debatido no último capítulo deste trabalho.

Dessa forma, entendemos a importância do papel do Trabalho Técnico Social em fortalecer os espaços participativos e a gestão democrática principalmente no atual contexto político do governo Bolsonaro com suas medidas restritivas à gestão pública que instituiu um circuito de desmontes dos mecanismos institucionais tanto no aparato Ministerial, quanto dos conselhos de políticas, conforme foi estabelecido no Decreto 9759/19, anteriormente mencionado.

Além disso, o governo Bolsonaro, gerou retrocessos no âmbito da política urbana, pondo em risco as conquistas sociais ocorridas nas décadas anteriores, começando pela extinção do Ministério das Cidades que foi unificado ao Ministério da Integração Nacional criando o Ministério do Desenvolvimento Regional. Em sua composição estão as Secretarias Nacionais de Habitação, Saneamento, Mobilidade, Serviços Urbanos, Desenvolvimento Regional e Urbano, Segurança Hídrica, Proteção e Defesa Civil. Ressalta-se que o Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano ainda se encontra em processo de formulação no âmbito do atual aparato institucional da Secretaria Nacional de Mobilidade e Desenvolvimento Regional e Urbano. As reduções ministeriais foram defendidas pelo Presidente da República como via de proporcionar economicidade aos gastos federais e contribuir no combate à corrupção. Na prática, isso significa enfraquecimento das políticas públicas, abertura para as agendas privatizadoras dos serviços públicos e austeridade na participação democrática.

No contexto desses desmontes, cabe ressaltar que, com a extinção do Ministério das Cidades, também se extinguiu o ConCidades, que foi substituído pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Regional; dificultando, ainda mais, a gestão democrática das cidades em nível federal e constituindo-se em novo arranjo institucional e representativo. Deste modo, estabeleceu-se como ponto de divergências entre setores da sociedade civil que estiveram presentes desde o início da criação dos mecanismos participativos dos Planos Nacionais que versam sobre a temática urbana, conforme exposto na nota às Entidades em Defesa da Política Urbana e Defesa do Direito à Cidade em 2019, a saber:

(...) a extinção do Ministério das Cidades significa um enorme retrocesso na busca pela integração das políticas urbanas; (...) Por tais razões, exigimos a implementação do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, fruto de anos de discussão no âmbito do Conselho Nacional das Cidades e passo fundamental para uma política urbana realmente articulada entre os entes da federação. Demandamos ainda que o recém-instalado Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano seja formado através da eleição de conselheiros dentre seus pares, não podendo ser conformado apenas pela indicação por parte do Poder Executivo sob pena de ferir o princípio da democracia participativa. (Entidades em Defesa da Política Urbana e Defesa do Direito à Cidade, 2019).

Adiante, debateremos a trajetória da política de saneamento ambiental, tema central de nossa pesquisa, onde a participação social foi sendo estabelecida ao longo das décadas e palco de lutas coletivas, mas que até hoje apresenta dificuldades na expansão dos serviços e sofreu várias alterações no âmbito jurídico a partir do atual governo federal que impacta diretamente nas problemáticas socioambientais mais agudas de nosso país, não se diferenciando do cenário do nosso campo de pesquisa.

2.3.

Saneamento Ambiental no Brasil: lutas, conquistas e desmontes

Dividida em unidades administrativas, a República Federativa do Brasil conferiu aos municípios e Estados o gerenciamento dos serviços públicos de saúde e de saneamento básico. No entanto, a realidade política e econômica de municípios menos rentáveis inviabilizou a municipalização dos serviços sanitários, acarretando a ascensão das autoridades estaduais na execução desses serviços.

Segundo estudos dos autores Sousa & Costa (2016), as constantes epidemias que assolavam diversas áreas do país nas primeiras décadas do século XX, como a febre amarela, tuberculose e gripe espanhola, intensificou a necessidade de fomentar serviços sanitários e saúde à população. Em virtude das múltiplas deficiências municipais no controle das doenças, cujos desdobramentos incidiram negativamente nos setores produtivos, a elite política brasileira passou a exigir uma intervenção do governo federal no emprego de investimentos na área sanitária.

Esse movimento acarretou mudanças na concepção dos serviços sanitários que, reduzido ao âmbito individual, passa a ser vista pelo viés coletivo da questão. A partir desse momento, a discussão acerca da implementação dos serviços

sanitários se amplia, contribuindo para o entendimento sobre ampliação da atuação de uma autoridade sanitária em todo o país.

Por esse assunto se tratar uma preocupação comum entre presidentes, governadores e demais autoridades públicas brasileiras, o debate sobre a prestação de serviços de saúde e de saneamento acalorou diversos debates que polarizaram discussões entre aqueles cujo entendimento se baseavam na centralização da gestão desse serviço ao poder executivo federal por intermédio de um ministério e entre aqueles que defendiam a autonomia estatal e municipal para a execução dos serviços.

Dessa maneira, no ano de 1919 foi criado o Departamento Nacional de Saúde Pública vinculado ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores para atuar no combate às epidemias que devastavam o país, representando um novo momento de investimentos no âmbito do saneamento e profilaxia rural por meio de convênios firmados entre os estados e a União. Por meio dos acordos técnicos e administrativos, o governo federal passou a ser principal ente responsável pelo enfrentamento dos problemas sanitários no Brasil, unificando os serviços de saneamento básico e saúde coletiva.

No governo de Getúlio Vargas, a Constituição Federal de 1934 alterou novamente a competência dos municípios no desenvolvimento dos serviços sanitários por se tratar de um serviço de interesse local. No entanto, isso fez retornar a mesma problemática das décadas anteriores, ou seja, a inviabilidade da execução dos serviços em face à precariedade econômica de municípios cujas condições financeiras e administrativas eram incipientes e escassas, agravando o quadro epidemiológico pela falta de infraestrutura urbana provocada pelo processo de industrialização que ascendia no país nesse período.

Posteriormente, na década de 1950 esse processo se intensifica na medida em que ocorre o crescimento demográfico das áreas urbanas em virtude da migração da população do campo em busca de inserção no trabalho fabril. No entanto, o crescimento populacional não ocorre na mesma velocidade do desenvolvimento de serviços de saneamento necessários para comportar a massa de trabalhadores que se alojam nas cidades, iniciando-se então, o processo de urbanização das cidades. Novamente os municípios se veem na necessidade de obtenção de auxílios financeiros providos pelos governos dos Estados e da União para lograr ou gerir a prestação de serviços sanitários nos territórios.

Na década seguinte, a intervenção do governo acerca da expansão dos serviços urbanos ocorreu a partir da união das três esferas federativas, porém institucionalmente fragmentada e sem definição específica quanto à fonte de recursos de financiamento. Nesse período, a realidade do acesso ao serviço de saneamento no Brasil desenhava um quadro de extrema precariedade, onde apenas 37% da população obtinha acesso a água potável que era promovida por empresas estatais que compunha a gestão municipal, como órgãos federais responsáveis pelo tratamento de água e esgoto (Costa, 1998).

Evidentemente, esse cenário anunciava um colapso no abastecimento que geraria uma crise sanitária nas cidades. Essa questão fez com que o tema sobre a implantação de redes de esgoto e tratamento de água fosse a principal pauta de debate da agenda política no país. Contudo, na década de 1960 o Brasil passa pelo momento de crise política em decorrência das reformas de base defendidas por setores da sociedade e pela Frente Nacional de Reforma Urbana que fora fortalecida pelo presidente João Goulart que andavam na contramão dos interesses de setores econômicos nacionais que, aliados ao capital estrangeiro e aos setores conservadores do país, sustentaram o Golpe Civil-Militar de 1964, vigorando por vinte e um anos no Brasil.

A repressão política durante o regime militar alijou as articulações que ocorriam no interior do Ministério da Saúde (criado no ano de 1953) em matéria de priorizar a articulação do setor com os serviços de saneamento básico. Dessa maneira, a execução das atividades sanitárias passou para outra pasta pública, ganhando novos sentidos e rumos para a sua implementação em todo o país, conforme aponta as autoras Sousa & Costa (2016):

A progressiva adoção de uma concepção baseada na individualização da doença abriu espaço para a adoção de um modelo preponderantemente assistencial no caso da saúde pública, relegando as ações de saneamento ao setor de obras e habitação, tradicionalmente ligado à construção civil. Essa dissociação permitiu que se pensassem formas mais autônomas de provimento e gestão dos serviços de saneamento, baseadas na sustentabilidade econômico-financeira dessas atividades. Esse processo culminaria na criação do Planasa, que se tornou, a partir de 1971, a principal política pública para o setor. (Sousa & Costa, 2016, p. 10).

Durante o período do Regime Militar, a prestação dos serviços públicos de saneamento era desenvolvida de forma centralizada pelas empresas estatais, deixando os municípios fora do circuito do planejamento e execução dessas atividades, guiados pela União a partir das diretrizes estabelecidas pelo principal instrumento normativo: o Plano Nacional de Saneamento (Planasa).

Assim, o modelo centralizador da gerência dos serviços de saneamento promovido pelas empresas estatais e pelos quadros de profissionais especialistas do Estado isolava a camada de atores que incidam sobre a condução da operação dos serviços, servindo para afastar segmentos sociais nesse processo, conforme ocorria nos momentos democráticos que antecederam esse período. Nessa perspectiva, observamos que essa dinâmica não ocorreu de maneira aleatória, mas propositalmente servindo como instrumento político estratégico contra a interferência da população e de organizações civis na administração pública.

Outro aspecto importante do período ditatorial foi a instauração da racionalidade empresarial nas empresas estatais, a partir da ocupação de integrantes do ramo empresarial nos cargos de gerência e presidência das empresas públicas. Esses executivos incidiam sobre as diretrizes dos serviços de saneamento, traziam propostas de soluções às problemáticas sanitárias que assolavam o país pela lógica do setor privado, assim como no âmbito da gerência dos recursos públicos, da administração, da regulação das normativas públicas, do gerenciamento científico, estando ligados aos interesses das multinacionais (Sousa & Costa, 2016).

Conseqüentemente, a presença dos tecnoempresários no aparelho público trouxeram significativas mudanças no ordenamento jurídico das empresas estatais. Dessa forma, durante o período do Planasa, houve o surgimento das sociedades de economia mista que significou a formalização dos investimentos no setor de saneamento com objetivo de tornar essas empresas auto sustentáveis dispensando o forte investimento da União na efetivação dos serviços e a criação do mecanismo tarifário intitulado “subsídios cruzados” que disponibiliza a arrecadação dos consumidores com maiores aquisições econômicas para o financiamento da expansão dos serviços em áreas mais pobres.

Contudo, do ponto de vista financeiro, a auto sustentabilidade econômica das empresas estatais pelos “subsídios cruzados” nunca foram viáveis, pois elas se mantiveram por tarifas sociais (Sousa; Costa, 2016). Além disso, as medidas do governo federal de congelamento de preços de serviços urbanos como estratégia de controle da inflação do país, fizeram com que as estatais continuassem a depender dos investimentos da União.

Mesmo com todos esses impasses, o Planasa contribuiu para a expansão do acesso à água potável à população, devido às instalações de sistemas urbanos de saneamento em algumas áreas país. Além disso, deixou o legado do

protagonismo institucional das companhias estatais na prestação dos serviços de saneamento e o emprego de fortes investimentos no setor de abastecimento e tratamento de esgoto.

Após a redemocratização do Estado Brasileiro, o mesmo estilo de gerência permaneceu até a extinção do Planasa em 1991, deixando os municípios aliados nesse processo e as empresas estatais continuaram dominando a estrutura institucional e tecnológica. Contudo, novas regras suscitadas pela Constituição Federal de 1988 responderam de forma avessa ao aparato institucional autoritário, permitindo melhores condições políticas e econômicas aos municípios brasileiros.

Nesse viés, os artigos 34 a 36 da Carta Magna estabelecem a autonomia dos Estados e dos municípios, impondo limites e condições para a atuação da União, estabelecendo as intervenções nos territórios em casos específicos. Dessa forma, a descentralização da gestão pública a partir do novo aparato jurídico, retornou à titularidade dos municípios na execução dos serviços urbanos de interesse local.

Em decorrência, a relação entre estados e municípios se redefiniu visto que, acostumados a uma relação vertical, as companhias estatais passaram a atuar de maneira restrita em razão da autonomia dos municípios que inclusive passaram a obter repasses financeiros diretamente do governo federal.

No cumprimento da agenda neoliberal no Brasil, estabeleceu-se o clima de austeridade econômica que impôs significativas restrições aos gastos e investimentos públicos. O Estado brasileiro reduziu sua atuação sobre os setores econômicos nacionais, interferindo minimamente apenas para regulações, ao mesmo tempo que abriu caminhos para o capital privado aplicar investimentos nos setores produtivos da sociedade.

Trata-se de um projeto societário que, aliado à ortodoxia liberal, propõe a redução ou congelamento dos gastos públicos federais como meio de proporcionar segurança econômica necessária ao setor privado para que possam atuar livremente na oferta dos serviços sociais essenciais, incluindo do setor público.

Muito longe disso ocorrer aleatoriamente, a diminuição da atuação estatal e o acesso aos direitos pelas vias do mercado caminha em sincronia com a geração de mais lucro ao capital. Nesse sentido, o direito é marcado pela dinâmica econômica neoliberal e tem o seu valor de uso compreendido como valor de troca, no sentido da financeirização, conforme apontado por Keller (2019):

Essas categorias da Economia Política tem a relevância analítica de nos demonstrar como, a partir de determinado projeto político, dado direito pode ou não ser fornecido pelo Estado como política pública. Outro ponto central dessa questão é que o ditame liberal de limitação dos gastos públicos repercute no processo de tratamento dos direitos como valor de troca, o que pode repercutir na negação em larga escala dos direitos para quem não tiver a capacidade de prover. (Keller, 2019, p. 47).

Conforme exposto acima, o acesso da população aos serviços essenciais pelas vias do mercado acarreta em riscos de não se concretizarem, principalmente ao se tratar de um país de subdesenvolvido, marcado pela acentuada e histórica desigualdade social e econômica oriunda do sistema capitalista que engendra em seus processos produtivos a exploração do trabalho, a acumulação da riqueza socialmente produzida reforçando ainda mais a manutenção de uma sociedade dividida em classes sociais e por essas razões é o principal responsável pela geração da miséria, da pobreza, do desemprego e dos altos índices do quadro da fome que se apresentava de maneira mais acentuada na década de 1990.

Assim, os governadores dos estados foram incentivados a privatizar as empresas estatais com alta rentabilidade financeira e as companhias estatais de saneamento foram alvo dessas tentativas. Além disso, o governo federal propôs o retorno da titularidade da prestação dos serviços de saneamento aos Estados, contrariando as autoridades municipais e gerando desconfiança entre os estadualistas por se tratar de um governo com posicionamento a favor de privatizações.

Nesse momento de disputas, segmentos sociais contrários à privatização do setor se uniram e formaram a Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental (conforme já mencionado no capítulo anterior), a fim de contestar a medida, posicionando-se em defesa das companhias estatais, conseguindo bons resultados contra a tentativa de privatização do setor. Porém esta Frente, liderada por municipalistas, não conseguiu evitar a titularidade das empresas estatais na gerência dos serviços prestados.

A derrubada dessa proposta de privatização, em certa medida, significa uma conquista política da sociedade frente à tentativa da privatização dos serviços públicos que abriria precedentes ao capital estrangeiro interessados na exploração dos recursos hídricos no Brasil.

Uma medida que gera retrocessos na política de saneamento ainda em expansão no país, tendo em vista que ao situar a operação desse serviço na perspectiva lucrativa do capital, tornando recursos naturais essenciais à vida humana em mercadoria, retirando-os do âmbito do direito, dificultaria ainda mais

o acesso da população de baixa renda ao serviço de abastecimento, gerando assim, mais desigualdade no acesso à água potável e tratamento do esgoto doméstico, acarretando maiores danos ambientais.

São medidas que em vez de expandir o serviço, terminam em restringi-lo, configurando grande retrocesso a todas as investidas governamentais e ações consolidadas nas décadas anteriores. Além disso, Sousa & Costa (2016) esclarecem sobre outros aspetos:

Com a privatização, toda a rede de interesses já constituída seria afetada e reorganizada: a arrecadação das empresas estaduais, que em muitos estados é operada em caixa único com o Estado, deixaria de existir; os governadores não teriam mais os cargos dessas empresas para barganhas políticas com possíveis aliados; os funcionários seriam demitidos e substituídos por outros mais baratos, a exemplo do que ocorreu nos demais setores privatizados no Brasil, e a própria cadeia de fornecedores seria reestruturada segundo os termos de uma nova administração, afetando posições já consolidadas. (Sousa & Costa, 2016, p. 628).

O Ministério das Cidades, responsável por nortear a criação desse novo instrumento normativo, envia à Câmara de Deputados um projeto lei para regulamentar a política de saneamento básico no país, após muitos debates e emendas, foi aprovado pelo Senado, criando a Lei Federal nº 11.445 de 05 de janeiro de 2007 que estabelece diretrizes nacionais para os serviços de saneamento básico e cria o Comitê Intersetorial de Saneamento Básico.

Conforme exposto, a Lei do Saneamento é produto de uma trajetória de divergências políticas entre os entes federados, centralização técnico-administrativa por parte da União nos governos autoritários. De outro modo, essa lei também é fruto de muitos esforços da militância política promovida por diferentes atores sociais e entidades civis, dentre eles a Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental, que atuaram intensivamente para as inovações do setor, universalização dos serviços e descentralização administrativa, a partir de novos formatos de gestão pública.

A edição da Lei Nacional de Saneamento Básico (Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007) significou uma grande conquista para a população brasileira e uma virada de página na história do saneamento básico no País e, após dez anos de sua instituição, promoveu muitos avanços na área. Essa lei estabelece diretrizes para o saneamento básico e tem como princípio fundamental a universalização dos serviços. Foi sancionada pelo então Presidente Lula em 2007, após intensos debates com todos os setores da sociedade interessados no tema e aprovação por unanimidade nas duas casas do Congresso Nacional. (FNSA, 2018, p. 01).

O serviço de saneamento básico é definido como um conjunto de ações públicas de infraestrutura e instalações operacionais de abastecimento de água

potável, tratamento do esgoto sanitário, manejo do resíduo sólido, drenagem e manejo das águas pluviais urbanas. Traz como objetivo a universalização do acesso ao serviço de saneamento básico em áreas urbanas e rurais no Brasil e determina a criação do Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB).

O Decreto nº 7.217 de 21 de junho de 2010 regulamentou as diretrizes nacionais para o Saneamento Básico, contendo definições, metas e normas de regulação para a execução do serviço de saneamento, incluindo o controle social.

Uma característica importante desse processo de inovação na política de saneamento no Brasil foi a determinação do controle social como princípio básico da lei. O seu cumprimento inclui um conjunto de instâncias e instrumentos democráticos que permitem o amplo acesso de informações à população e viabiliza a participação popular nas decisões de planejamento, efetivação, avaliação e fiscalização de políticas de saneamento, cabendo ao titular dos serviços estabelecer os tipos de mecanismos para o exercício do controle social, seja por intermédio de conselhos, audiências públicas, conferências, participação de órgãos colegiados, consultas públicas e debates com a população.

Avesso ao Planasa, o novo marco regulatório sob os moldes da democracia, reverte a monopolização da gestão da União e das empresas estaduais por meio da instauração de fundos federativos, vinculados aos órgãos colegiados de natureza deliberativa, para alcançar a expansão da cobertura do serviço de saneamento em nível local, objetivando a sua universalização, conforme estabelecido na Lei nº 11.445/07:

Os entes da Federação, isoladamente ou reunidos em consórcios públicos, poderão instituir fundos, aos quais poderão ser destinadas, entre outros recursos, parcelas das receitas dos serviços, com a finalidade de custear, na conformidade do disposto nos respectivos planos de saneamento básico, a universalização dos serviços públicos de saneamento básico. (Lei nº 11.445/07, artigo 13º).

Todavia, no referido artigo, a criação dos fundos foi estabelecida de forma facultativa, além de tudo, manteve-se os subsídios cruzados e as empresas estatais mantiveram seu domínio na prestação dos serviços sanitários no Brasil, apesar dos esforços dos municipalistas pela garantia da sua titularidade durante o processo de aprovação do projeto de lei. Apesar dos entraves políticos, salienta-se que importantes mecanismos regulatórios puderam ser alcançados após o restabelecimento do Estado Democrático, principalmente no âmbito da gestão e planejamento que fortaleceu a autonomia da gestão municipal por meio de fontes diretas de financiamento, pondo fim à submissão dos estados frente à União.

A Lei de Saneamento ainda estabelecia que aos municípios e estados promovessem a criação de seus respectivos Planos Municipais de Saneamento Básico com durabilidade de 20 anos, devendo ser avaliado anualmente, revisado a cada quatro anos e estar em consonância a outros instrumentos de planejamento, como no plano plurianual.

No caso do nosso campo de pesquisa, o Plano Municipal de Saneamento Básico de Cachoeiras de Macacu (PMSBCM) foi elaborado nos anos de 2012 e 2013, após debates com a sociedade civil, associações representativas, empresas, ONGs e setores do governo.

Posteriormente, conforme estabelecido em Lei, processou-se a elaboração do Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB) nos anos de 2008 a 2010. Construído democraticamente por meio da participação entre sociedade civil e entidades públicas e privadas que atuam no campo do saneamento, processo participativo envolveu um elenco de atores e instituições englobando Conselhos Nacionais de meio ambiente, de recursos hídricos, de cidades, de saúde, submetidos à coordenação do Ministério das Cidades.

O PLANSAB foi aprovado pelo Decreto nº 8.141 pela Portaria Interministerial nº 571 no ano de 2013, estabelecendo diretrizes e ações de Saneamento Básico a ser desempenhado no período de 2014 a 2033, devendo ser avaliado anualmente e revisado a cada quatro anos. Atualmente, esse é o principal instrumento da política de saneamento ambiental no país, que serve como um instrumento de planejamento integrado.

O percurso da política pública de saneamento ambiental no Brasil, engendra muitos conflitos de interesses e uma trajetória de dependências entre os entes federados. No desenrolar desse processo de disputas, podemos observar que houve dois importantes momentos a serem destacados: primeiro, os embates políticos entre os gestores desde o período do Planasa (1970) perpassando pelo processo de aprovação da Lei do Saneamento (2007). Segundo, correlaciona-se ao momento de trégua da histórica divergência entre esses dois polos que se uniram em defesa da prestação do serviço público de saneamento, onde ambos lutaram contra a privatização das estatais, durante o governo de Fernando Henrique, atuando junto aos movimentos sociais.

No entanto, apesar das disputas políticas e dos avanços adquiridos no campo da regulamentação da política de saneamento, nada escapou às novas tentativas de privatização do setor. Após o impeachment do Presidente Dilma Rousseff em 2016, a agenda do governo do vice-presidente Michel Temer abarcou

um conjunto de reformas que entendemos como desmonte das políticas públicas e negação de direitos, principalmente no âmbito da seguridade social por meio da Emenda Constitucional PEC nº 95/2016 que impôs limite dos gastos públicos primários nas políticas de educação e de saúde no período de vinte anos e a reforma previdenciária que diminuiu os direitos trabalhistas.

A austeridade econômica adentra os espaços da política pública, abarcando a política de saneamento ambiental nas novas propostas privatizantes. Na intenção de implementar o Programa Nacional de Desestatização das Empresas Estaduais de Água e Esgoto, Michel Temer elaborou a Medida Provisória (MPV) nº 868/2018 que alteraria as Leis nº 11.445/07 e a Lei nº 9.984 que cria a Agência Nacional de Águas (ANA), intencionando startar a privatização das estatais sob a égide de aprimoramento dos serviços públicos de saneamento, frente ao baixo índice de expansão do serviço, assim como servir de instrumento de mitigação dos impactos negativos provocados pelas ditas “crises” econômicas e políticas instaladas no Brasil, já nesse período.

Na tentativa de atender aos interesses do setor privado, o governo federal desconsiderou todo o processo democrático durante o momento de elaboração e implementação do referido programa de desestatização, conforme ocorreu durante a criação dos marcos regulatórios da Lei do Saneamento e do PLANSAB, haja vista o afastamento da sociedade civil e de organizações sociais interessadas no tema, durante o processo de elaboração da MPV. Por esse motivo, as alterações dos regimentos jurídicos proposto pelo governo Temer, significava um verdadeiro atentado às conquistas sociais pela efetivação e universalização do direito ao saneamento ambiental no Brasil.

Conseqüentemente, as mudanças apresentadas pela MPV do Saneamento Básico foram duramente questionadas quanto a sua constitucionalidade por infringir a jurisdição que estabelece a autonomia dos estados, municípios e distrito federal na titularidade da prestação de serviços sanitários no país e desconfiguram as normativas constitucionais que versam sobre a gestão associada de serviços públicos, conforme expôs a FNSA, em carta de manifesto contra a MP do Saneamento Básico, a saber:

Desde setembro de 2016 o Governo Federal discute e elabora internamente alterações significativas na legislação do saneamento básico para atender pleitos do setor privado, por meio da Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto (ABCON), cujas empresas não estão satisfeitas com os dispositivos legais existentes, a exemplo das leis de concessão e de parceria público-privada (PPP). Desejam ampliar a presença na prestação de serviços públicos de saneamento básico de qualquer forma, mesmo violando

princípios constitucionais com a mutilação das leis que regem o saneamento básico, principalmente no que se refere à gestão associada de serviços públicos definidos na Carta Magna brasileira. (FNSA, 2018, p. 02).

Diversos atores, federações, associações representativas, organizações sociais novamente se unem em protesto às alterações propostas pelo governo federal. Dentre os argumentos, destaca-se o entendimento que qualquer modificação na lei deveria ser realizada por meio de Projeto de Lei, garantida a ampla participação popular e controle social nos processos decisórios, de forma a proporcionar o direito à disputa de interesses coletivos na defesa da prestação do serviço público de saneamento e abastecimento de água potável à toda a população brasileira, em especial aos municípios pobres, empregando os devidos investimentos no setor. Por consequência, a MPV 868/2018 não chegou a ser apreciada nas casas do Congresso Nacional, perdendo a validade no fim do governo Temer.

Pensando a problemática, cabe uma análise sobre o panorama do serviço de saneamento ambiental no país, desde o período da implantação do PLANSAB até o momento da tentativa de privatização do setor do saneamento pelo governo Temer, tendo em vista analisarmos o déficit da abrangência dos serviços sanitários que serviram para a fundamentação dos principais argumentos de gestores e autoridades a favor da privatização do setor, cujas repercussões refletiram no processo de efetivação da política de saneamento no campo de nossa pesquisa.

Segundo dados do Sistema Nacional de Informações sobre o Saneamento - SNIS, 125,8 milhões de brasileiros não possuíam acesso ao serviço de saneamento básico no ano de 2010. Cabe ressaltar que nesse período a população brasileira era estimada em 190.732.694 milhões de pessoas (IBGE 2010). Em 2018 esse quantitativo caiu para 101 milhões de brasileiros, representando ainda um déficit muito alto.

Sobre os serviços de coleta de resíduos sólidos, em igual período, observamos a média de 89,2 milhões de pessoas excluídas do acesso ao serviço, passando para o quantitativo de 52,1 milhões de pessoas incluídas no serviço em 2018. Já o abastecimento de água potável o panorama é ainda estarrecedor, cerca de 60,8 milhões de brasileiros não possuíam acesso a água tratada em 2010, caindo para 39,4 milhões de pessoas (SNIS, 2010 - 2018).

Esses dados revelam um cenário social e ambiental muito contraditório de um país que, no ano de 2019, ocupava a 9ª posição do ranking de economia

mundial, classificado pela agência Austin Rating. Em contrapartida, no ranking de Saneamento, realizado pelo Instituto Trata Brasil em parceria com o Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável (2011), o Brasil ocupou a 112ª posição entre 200 países. Nesse sentido, fica claro que existiam recursos a serem empregados em investimentos no setor de saneamento que condicionariam a melhoria dos índices ínfimos sobre o acesso aos serviços sanitários pela população brasileira. Porém, essa não foi uma prioridade governamental.

No tocante à oferta dos serviços sanitários realizados nos municípios brasileiros, segundo o último levantamento da Pesquisa Nacional de Saneamento Básico pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2017), dos 5.570 municípios brasileiros, 3.359 possuem serviço de esgotamento sanitário e são realizados por empresas das seguintes categorias jurídicas:

Tabela 1- Tipos de empresas prestadoras de serviço de saneamento

Natureza Jurídica	Quantidade
Administração direta do poder público	1.483
Sociedade de Economia Mista	1.253
Autarquias	356
Empresa Pública	123
Empresa Privada	100
Associações	24
Consórcio Público	01
Outras	03

Fonte: IBGE, 2017.

Como visto, são as empresas públicas que atualmente dominam a cadeia de prestação de serviços de esgotamento sanitário no país. Além disso, o mesmo estudo ainda aponta que 2.211 municípios não possuem esse serviço, representando 39,7% do total de municípios brasileiros. Dentre os que possuem serviço de tratamento de esgoto, apenas 21 municípios nas 100 maiores cidades possuem 80% de esgoto tratado (Instituto Trata Brasil, 2019).

Contextualizando os índices acima mencionados com o atual panorama demográfico brasileiro, podemos observar ainda mais a desigualdade da

distribuição desses serviços no território nacional. A população brasileira atual soma o quantitativo de 211.755.692 milhões de pessoas (IBGE, 2020) e segundo dados recentes do Instituto Trata Brasil, desses brasileiros 54,1% têm acesso à coleta de esgoto sendo apenas 49,1% tratados e 83% possuem abastecimento de água tratada (Instituto Trata Brasil, 2019).

Analisando as estatísticas sobre a prestação de serviços de coleta de esgoto dividida por regiões do Brasil, observamos ainda mais essas deficiências e desigualdade socioespacial, conforme apresentado na tabela abaixo:

Tabela 2- Divisão por Região

Regiões	Serviço de coleta de esgoto
Norte	12,3%
Nordeste	28,5%
Sudeste	79,21%
Centro Oeste	57,7%
Sul	46,3%

Fonte: Instituto Trata Brasil, SNIS, 2019.

Esses dados revelam o quanto o Brasil ainda precisa avançar na distribuição desses serviços tão essenciais à promoção da qualidade de vida, da saúde e do desenvolvimento humano e econômico. Em relação aos demais serviços sanitários, cabe esclarecer que atualmente, 158 milhões de pessoas possuem oferta de coleta dos resíduos sólidos e 170,7 milhões de pessoas possuem o acesso à água potável (SNIS, 2018). No que tange ao patamar da economia brasileira, o país desceu para a 14^o posição no ranking de economia do mundo, classificado pela agência Austin Rating no ano de 2021. Dados recentes mostram que 52,4% da população possui coleta de esgoto e 83% com abastecimento de água tratada (Instituto Trata Brasil, 2017).

Com a chegada do Governo Bolsonaro em 2019 a agenda privatizadora se intensificou e o fantasma da privatização dos serviços públicos de saneamento retornou à pauta pública. A antiga Medida Provisória nº 868/2018 do governo Temer foi resgatada, servindo de base para a elaboração do Projeto de Lei (PL) nº 4.162/2019 de iniciativa da Presidência da República e autoria da Câmara de Deputados.

Esse PL traz uma série de alterações às normas jurídicas que versam sobre o Saneamento Básico, sendo palco de intensos debates entre segmentos sociais e setores do governo a favor e contra as mudanças que instituem o monopólio privado na prestação de serviços públicos de saneamento ambiental. Dentre os pontos de divergências, destacamos alguns argumentos de parlamentares a favor e contra do referido PL que compunham a comissão especial que estudava o tema na Câmara dos Deputados, oferecendo-nos pontos importantes para a análise.

Diante dos desafios a serem enfrentados para a universalização da política de saneamento ambiental no Brasil, políticos a favor do referido Projeto de Lei defenderam a criação de um novo marco regulatório que contribua para agilização da expansão desses serviços, tendo em vista as milhares de pessoas fora do acesso ao saneamento e água potável. Além disso, alegam dificuldades na concorrência das empresas privadas, devido à insegurança jurídica da Lei nº 11.445/07 e argumentam que a insuficiência do avanço dos serviços está atrelada à ineficiência da gestão pública, sendo o setor privado, os melhores gerenciadores de empreendimentos de tamanha proporção, conforme explanação do deputado defensor do marco regulatório do saneamento:

(...) o que vem fazer é tornar obrigatório um processo licitatório para concessão, que o município faz, para uma empresa que vai ser responsável pelo serviço de saneamento na cidade. Se as empresas estatais tiverem condições de concorrer, se elas forem eficientes - o que pra mim por definição, estatal e eficientes são duas palavras que eu não consigo colocar muito na mesma frase - elas que concorram a licitação e ganhem de suas concorrentes privados. O que não pode fazer, é continuar da forma como hoje são feitos os contratos entre municípios e empresas estatais, onde não precisa ser aberto o processo licitatório, onde não há metas de investimentos, onde não há níveis mínimos na prestação de serviços que acaba prejudicando a população e mantendo o país na Idade Média em relação ao saneamento básico. (Entrevista concedida pelo Deputado Federal Tiago Mitraud ao Programa Câmara Debate da TV e Rádio Câmara, no dia 05 de set. de 2019).

Conforme é sabido, os instrumentos normativos como o PLANSAB, o Decreto nº 7.217/2010 estabelecem metas para o cumprimento e expansão dos serviços, o que contradiz a fala do deputado. Aliás, cabe esclarecer que como qualquer política pública, os serviços de saneamento exigem fiscalização de órgãos competentes, controle social e investimento financeiro no setor, sendo esses, os pontos que residem as grandes dificuldades da expansão do serviço e não por esse ser de natureza jurídica pública. Certamente, o setor privado possui sua eficiência, contudo, em sua dinâmica própria de interesses exclusivamente econômicos, o objetivo primeiro é o lucro, contrários à lógica da garantia de os direitos humanos serem assegurados na esfera do Estado.

Importante levantar a bandeira da defesa dos serviços públicos nos espaços de correlação de forças, sejam eles quais forem, pois a ingerência dos serviços públicos ou a falta de efetivação dos direitos servem como ponto de partida para analisarmos quais são os fatores impeditores ou limitadores à sua fluidez, a fim de prever medidas e realizar esforços ao seu aprimoramento.

O discurso alienado sobre a ineficiência do Estado se converte em supervalorização do setor privado que atrela a eficiência e boa gerência como parte característica dos seus empreendimentos, desvalorizando o setor público. Um discurso perigoso, podendo ser aceito com naturalidade, inclusive pela classe trabalhadora que, a partir de uma visão simplista acerca das limitações encontradas no setor público, torna-se incapaz de analisar as reais intenções de um projeto econômico em curso, que não os beneficia.

Corroborando com esse pensamento, Keller (2019) elucida:

Dentre as naturalizações que permeiam a base material capitalista está a ideologia da ineficiência do Estado para gerir a atividade econômica. Tem-se por premissa que a capacidade de gerar riqueza deve ser exercida de forma majoritária por empreendedores, capitalistas individuais, os quais possuem a aptidão de mercantilizar o máximo de aspectos da vida social. (Keller, 2019, p. 44).

A corrente contrária à onda privatizadora do setor, formada por políticos, entidades civis e a própria FNSA, defendem o serviço público de saneamento básico e tratam a questão da água como direito humano universal e inalienável. Em seus discursos, sustentam o argumento sobre a escassez dos aportes financeiros disponíveis tanto ao setor público quanto privado (na forma de empréstimos) justificam o déficit da abrangência dos serviços de saneamento que, por sua vez, decorre da PEC nº 95 aprovada no governo Temer que redimensionou os recursos do BNDES disponíveis para o saneamento, deixando o setor sem recursos, conforme houvera no período do PAC.

Consequentemente, isso impõe riscos de investimentos até para o setor privado, podendo piorar a situação do abastecimento de água e serviços sanitários em todo o país. O deputado contra as propostas de mudança explicou que o PL nº 4.162/2019 serão a desvalorização das empresas estaduais, aumento das tarifas da prestação de serviço à população, aumento da suboferta dos serviços em municípios pobres.

Ocasionará insegurança jurídica, haverá depreciação dos ativos da SABESP por exemplo, que é a maior empresa com capital aberto, com investimento privado em bolsa de valores que vão ser alienados como vem sendo alienados e sustentados nos discursos da ineficiência do público (...) então é gravíssimo o que está

acontecendo no país como um todo, do nosso patrimônio do povo brasileiro. (Entrevista concedida pelo Deputado Federal Afonso Florence ao Programa Câmara Debate da TV e Rádio Câmara, no dia 05 de set. de 2019).

Em oposição, chama-nos a atenção os argumentos da direita política a favor do congelamento dos gastos como forma de sustentar as despesas públicas federais, a saber:

A Emenda 95 do teto de gastos, justamente veio para colocar um limite para esse aumento inconsequente de gastos públicos no país. Não falo aqui tem que acabar com investimentos em saneamento básico, em serviços, falo que não tem que aumentar os gastos total. Da forma que o gasto público é constituído, por despesas obrigatórias ocupando a maioria dos gastos públicos, de fato vai estrangulando a possibilidade de investimentos. (...), Mas não tem dinheiro, o dinheiro tem que sair de algum lugar, e o investimento público não tem a menor condição de acontecer. Então, a gente precisa aumentar o mercado para que o setor privado possa investir onde mais precisa que é no atendimento básico para a população. (Entrevista concedida pelo Deputado Federal Tiago Mitraud ao Programa Câmara Debate da TV e Rádio Câmara, no dia 05 de set. de 2019).

Diante o argumento, interessa destacar um ponto contraditório. Se os serviços de saneamento demandam forte aporte de recursos para a universalização dos serviços, como isso pode ser considerado como “aumento inconsequente de gastos públicos”? O panorama é de um Estado sem recursos ou a inviabilidade de investimentos para que o setor privado se estabeleça? Isso fica claro no final da fala pois nos revela o seguinte aspecto: não há recurso financeiro no Estado para a realização de investimentos sanitários, esse dinheiro precisa sair de algum lugar e a saída encontrada é direcionar o ônus à população de forma que as empresas lucrem nesse cenário favorável. A intenção, como aponta Harvey (2016, p. 33) é de “abrir essas áreas para à acumulação de capital privado e à primazia do valor de troca”.

O objetivo dessa corrente política é a criação de um Estado cada vez menos atuante a fim de transformar direitos em mercadoria para ser usufruída individualmente, em descompasso ao sentido coletivo das garantias sociais a serem efetivadas em um Estado Democrático de Direito. Além disso, a dinâmica privatizadora gera um impasse entre o crescimento populacional cada vez maior - que cria a necessidade da geração de oferta dos serviços públicos essenciais - com a abertura da atuação das empresas privadas sobre tais serviços, cujo resultado é a descoberta desses serviços à população de baixa renda e de municípios pobres, agravando mais ainda o cenário de desigualdades, deixando o Brasil cada vez mais distante do desenvolvimento humano, social, econômico e ambiental.

De toda forma, em julho de 2020 o Projeto de Lei 4.162/19 foi aprovado pela Câmara de Deputados em regime de tramitação urgente, transformado na Lei Ordinária nº 14.026/2020 instituindo o novo marco regulatório do saneamento.

Os arranjos abrangentes dessa nova Lei do Saneamento engloba (i) a composição de grupos ou blocos entre estados e municípios para a prestação dos serviços de forma coletiva; (ii) as empresas estatais poderão ter a concessão das prestações de serviços nos municípios mediante processo licitatório em concorrência com demais empresas privadas, sendo essa, uma condição obrigatória; (iii) a população de baixa renda poderá obter subsídios para ter descontos na tarifa do serviço e pode ser contemplada com a implantação da conexão da rede de esgoto domiciliar à rede central, porém não está claro sobre os critérios de elegibilidade e meios de inclusão dessa população; (iv) estendeu-se o prazo do fechamento dos aterros sanitários; (v) cobrança de taxa sobre serviços de poda de árvores, limpeza urbana e boca de lobos nos municípios e distrito federal; (vi) altera atribuições de cargos de especialistas da Agência Nacional de Água, cabendo-lhes a elaboração de normas, outorgas e regulamentos acerca dos recursos hídricos e saneamento ambiental; (vii) estabelece metas para o aumento da cobertura dos serviços para 99% da população da área atendida nos serviços de abastecimento de água e 90% para coleta e tratamento do esgoto até o ano de 2033; (viii) impõe compromisso às empresas para evitar o desperdício de água e interrupções nos serviços de tratamento de afluentes e efluentes.

É de suma importância registrar o momento histórico da aprovação do novo marco regulatório do saneamento ambiental. Este marcador jurídico efetuou-se em pleno contexto pandêmico, provocado pelo novo coronavírus (SARS-CoV-2), causador da doença Covid-19 (síndrome respiratória aguda) que suscitou uma das piores crises sanitárias do mundo contemporâneo.

A Lei Ordinária 14.026/2020 foi aprovada pelo Senado de forma remota, no momento em que o Brasil atingia a estatística de 39.705 casos confirmados em 24 horas, 1.970.909 pessoas contaminadas somando o total de 75.523 óbitos provocados pela covid-19, segundo o Consórcio de Veículos de Imprensa em 15 de julho de 2020. As medidas sanitárias preventivas à contaminação do novo coronavírus (que no período inexistiam meios ou medicamentos que viabilizassem a cura ou a imunização cientificamente comprovados), impôs a obrigatoriedade do isolamento social como a principal forma de contenção da propagação do vírus e da doença.

Tais medidas estabelecidas pelos órgãos sanitários e pela Organização Mundial da Saúde configuraram um fator limitante à extensa articulação política realizada por atores e por movimentos sociais contrários ao governo Bolsonaro, mas foram medidas altamente necessárias à proteção da vida.

Com isso, as reivindicações foram escassas e sem forças para conter o avanço ao PL 4.162/19, quando comparado aos momentos reivindicatórios anteriores. O que antes encontrava um espaço de correlação de forças entre movimentos sociais se mobilizando e pressionando o Congresso Nacional em defesa dos direitos sanitários a serem assegurados pelo Estado e exigindo investimentos no setor, na ocasião viu-se um parlamento se esvaziando de setores da sociedade civil e uma sessão que ocorreu de forma virtual entre Senadores.

Circunstância que vai ao encontro da fala do Ministro do Meio Ambiente Ricardo Sales que, durante uma reunião interministerial no dia 22 de abril de 2020 – cuja gravação foi amplamente divulgada pelos setores de imprensa nacional, em um dos períodos de crise política no cerne do governo de Jair Bolsonaro, sugeriu ao Presidente da República que aproveitassem o momento pandêmico para aprovar um pacote de medidas referentes ao Estado, a saber:

Então pra isso precisa ter um esforço nosso aqui enquanto estamos nesse momento de tranquilidade no aspecto de cobertura de imprensa, porque só fala de COVID e **ir passando a boiada e mudando todo o regramento e simplificando normas**. De lphan, de Ministério da Agricultura, de Ministério de Meio Ambiente, de ministério disso, de ministério daquilo. Agora é hora de unir esforços pra dar de baciada a simplificação regulam... É de regulatório que nós precisamos, em todos os aspectos (Salles, 2020).

Nessa perspectiva, podemos observar que a aprovação do novo marco regulatório do saneamento não aconteceu alheio ao momento de esvaziamento popular das casas do Congresso, em plena pandemia. Toda a conjuntura estabelecida somada à fala do ministro, dão evidências sobre as intenções do governo federal em aproveitar a oportunidade da pandemia para aparelhar o Estado conforme as ideologias neoliberais, por eles defendidas.

Após a criação do novo marco regulatório, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDES) fez previsões sobre três leilões no setor de saneamento nos estados de Alagoas, Espírito Santo e Rio de Janeiro, que faz parte de um pacote de 08 projetos de concessões ou parceria público privado (PPP), para atuarem em um período estabelecido de 35 anos, onde será destinado o valor de 50 bilhões de reais de investimentos ao setor de Saneamento.

Além disso, o Edital publicado pelo Governo do Estado em 29 de janeiro de 2021 prevê que as empresas destinem recursos para investimentos em infraestrutura nos locais mais pobres do Estado do Rio de Janeiro, como também à despoluição da Baía de Guanabara, Bacia do Rio Guandu e Complexo do Lagumar na Barra da Tijuca. Com isso, estima-se garantir a aplicação de 30 bilhões em infraestrutura nos serviços de saneamento, porém isso não subtrai as grandes quantidades de cifras que serão acumuladas pela iniciativa privada pelo arrendamento tarifário sobre a água e esgoto.

Na prática isso significa as desestatizações das empresas de saneamento, como exemplo, a Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro (Cedae). Com isso, no dia 17 de dezembro de 2020 o Conselho Deliberativo do Instituto Rio Metrópole aprovou o projeto de concessão dos serviços de água potável, coleta e tratamento de esgoto realizado pela Cedae para a iniciativa privada, conforme citado na matéria do Jornal O Dia, onde separamos o seguinte destaque:

De acordo com o governo, apenas a cidade do Rio de Janeiro votou contra o processo de concessão e o município de Cachoeiras de Macacu decidiu pela absten o. Entre as delibera es desta quinta-feira estão: possibilidade aos municípios que possuem concessão ou PPP de aderirem ao novo modelo após encerramento de contratos vigentes; aprova o do plano metropolitano regionalizado de abastecimento de água e esgotamento sanitário; e aprova o das minutas dos instrumentos técnicos e jurídicos que compõem o projeto, incluindo o edital de licita o (Jornal O Dia, 17 dez. 2020).

Registra-se que a absten o do voto realizada pela representa o do município de Cachoeiras de Macacu não foi aceita entre os sujeitos coletivos e pelo Grupo alvo de nosso estudo que fortemente defendem o direito   água e o tratamento de esgoto no município, sendo pauta de reclame. Nesse caminho, a referida concessão se estende a 35 cidades atendidas pela Cedae, das quais foram divididas em quatro blocos, sendo permitido   empresa ganhadora do processo licitatório, o direito de acumular mais de um bloco.

Conseqentemente, Cachoeiras de Macacu entrou no pacote de leilão das águas, pertencendo ao Bloco I que reúne as cidades de Aperibé, Cachoeiras de Macacu, Saquarema, Tanguá, São Sebastião do Alto, Cambuci, Cantagalo, Casimiro de Abreu (apenas distrito de Barra de São João), Cordeiro, Duas Barras, Itaboraí, Itaocara, Rio Bonito, São Francisco de Itabapoana e São Gonçalo.

Dessa forma, segundo consta no Edital de Concorrência Internacional:

Em Cachoeiras de Macacu a CONCESSIONÁRIA será responsável pela prestação dos serviços de abastecimento de água nos sistemas Sistema Rio Souza, Sistema Posto Pena, Sistema Apolinário e Sistema Córrego Grande, pelos serviços de esgotamento sanitário em toda a área urbana do município bem como na gestão comercial de todos os sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário (Governador do Estado do Rio de Janeiro, Anexos ao edital de concorrência internacional nº 01/2020 p. 23).

A problemática que circunda esse contexto de concessões às empresas privadas sobre o usufruto de nossas águas e usurpação do direito ao saneamento no nosso campo de pesquisa é que, as redes de captação de água e esgoto em Cachoeiras de Macacu são mistas, confundindo-se entre as redes da Cedae e da Autarquia Municipal de Águas e Esgoto (AMAE), provocando uma dúvida entre os cidadãos sobre como será o processo de operação dessas redes de água e de esgoto no município. Outra questão é sobre a captação da água realizada pela AMAE que está situada na área que será concedida à empresa privada, conduzindo a hipótese que a autarquia municipal deverá pagar à empresa por possuir outorga da água pela captação das águas do próprio município, resultando por encarecer o custo da água.

Meses após, o Presidente Jair Bolsonaro assinou o Decreto nº 10.588 de 24 de dezembro de 2020 que dispõe sobre o repasse de recursos e apoio técnico da União para prestação regionalizada de serviços de saneamento básico, colaborando com essa cascata de leilões de territórios com potencial hídrico para o setor privado.

Diante de todo o exposto, vemo-nos em face de uma política de um Estado cada vez mais inclinada aos interesses econômicos do capital, um preparo da máquina Estatal à abertura de “investimentos” ao setor privado na prestação dos serviços públicos sob a lógica comercializadora dos direitos sociais pelas vias do mercado e o papel da correlação de forças onde se insere a luta de classes se manifesta, cada vez menos instituída em decorrência do momento pandêmico que dificulta a presença de segmentos sociais nesse embate político no enfrentamento das decisões públicas que dilaceram as conquistas sociais e históricas.

No próximo capítulo, busca-se elucidar os processos de luta coletiva promovido por segmentos sociais no município de Cachoeiras de Macacu e sua participação nos momentos de criação de políticas ambientais públicas em que expressam a busca pela garantia de direitos frente à questão socioambiental do município que engloba essencialmente a efetivação dos serviços de tratamento de esgoto.

3

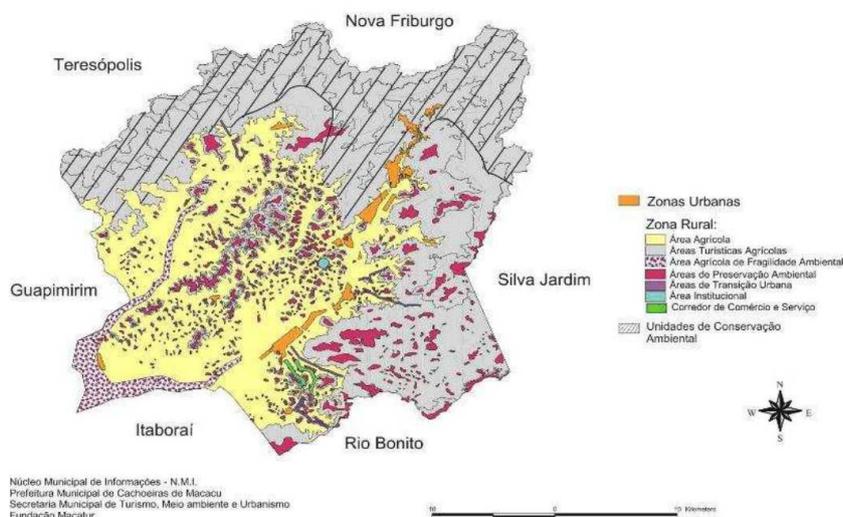
Cachoeiras de Macacu: avanços e limites na construção da agenda ambiental

3.1.

A questão socioambiental do rio Macacu e os desafios de implementação dos serviços públicos urbanos

Considera-se importante para subsidiar nossa análise a respeito do processo democrático no campo de nossa pesquisa, elucidar, primeiramente, a relevância da questão socioambiental que circunda o rio Macacu. Isso porque se constitui como elemento principal da luta popular que possibilitou ampliar o olhar em torno da dinâmica reivindicatória por direitos efetivado pelos sujeitos, dentre eles, a defesa por saneamento ambiental da cidade.

Para isso, cabe-nos apresentar uma breve caracterização de Cachoeiras de Macacu, campo de nossa pesquisa. Município fundado em 1679, situado na região metropolitana do Estado do Rio de Janeiro, possui uma população estimada em 58.937 mil pessoas, sendo 86,50% dos habitantes residentes na área urbana e 13,50% na zona rural (IBGE, 2019). Seu território possui 953.801 km² que faz limite com os municípios de Nova Friburgo, Guapimirim, Rio Bonito, Itaboraí, Silva Jardim e Teresópolis, conforme demonstra o mapa abaixo:



Mapa 1- Macrozoneamento municipal de Cachoeiras de Macacu.
Fonte: Plano Diretor Cachoeiras de Macacu, 2006.

O município é conhecido pela abundância de água potável, destacando-se no contexto regional como “produtor” de água (Agenda 21, 2008). Situado sobre três bacias hidrográficas do Leste da Baía de Guanabara, possui vasto potencial hídrico e extensas áreas de Reservas Ecológicas que integram parte da Serra Verde Imperial, possuindo duas importantes Unidades de Conservação de categoria Proteção Integral que é o Parque Estadual dos Três Picos e a Área de Proteção Ambiental da Bacia do Rio Macacu, responsável pela proteção de 92% do território. De toda a área do município, 43% são remanescentes de Mata Atlântica e sua geografia se divide em áreas, tanto de serra quanto de baixada (PMSBCM, 2012, p. 36).

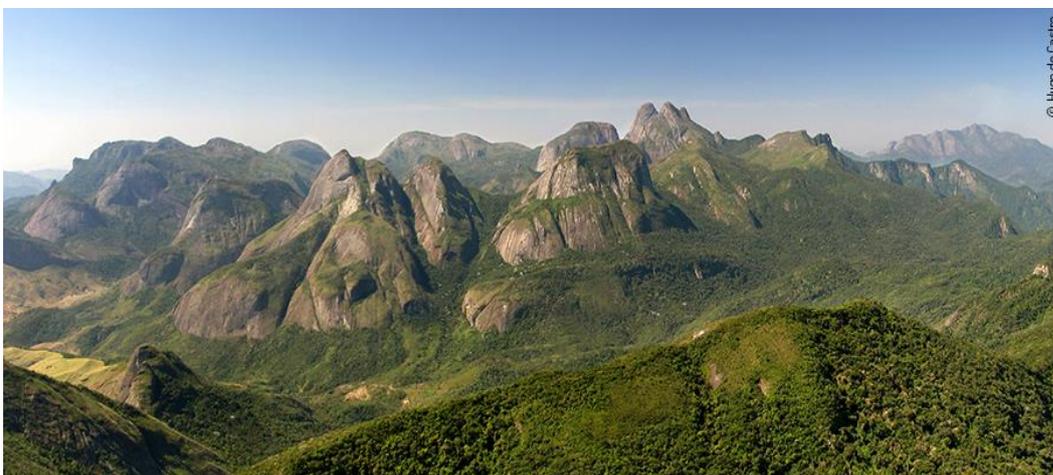


Figura 1- Parque Estadual dos Três Picos.
Fonte: www.inea.rj.gov.br.

No interior deste vasto potencial hídrico, encontra-se o Rio Macacu, que nasce na Serra dos Órgãos, sendo o principal rio que corta a cidade. Ao se unir com o Rio Guapiaçu (seu principal afluente) fornece água aos municípios vizinhos como Guapimirim, Maricá, Itaboraí, São Gonçalo e Niterói, além da Ilha de Paquetá na Baía de Guanabara, por meio da captação de água do Sistema de Abastecimento Urbano Imunana-Laranjal da Companhia Estadual de Águas e Esgoto, abastecendo mais de 2 milhões de pessoas (Agência Nacional de Águas, 2010), sendo o maior rio em extensão e volume d'água que deságua na Baía de Guanabara (Agenda 21 Cachoeiras de Macacu, 2011).



Figura 2- Encontro dos rios Macacu e Guapiaçu.
Fonte: Acervo pessoal do Sr. Erikson Miranda.

Entretanto, a histórica precarização de políticas públicas em saneamento básico, em especial de tratamento de efluentes, com o passar do tempo, desencadeou um nível de poluição dos rios de tamanha proporção que resultou na contaminação e propagação de doenças de veiculação hídrica à população, afetando inclusive, no modo de apropriação histórica dos cachoeirenses a esse fluente, provocando a restrição do uso dessas águas que sempre foram utilizadas para uma infinidade de atividades, dentre elas, econômicas (irrigação de lavouras, piscicultura), fonte de suprimento alimentício (pesca), espaço de eventos de cultura e lazer.

Em um breve resgate histórico, sobre as formas de apropriação do rio Macacu, identificou-se que no passado, época em que o rio era volumoso e navegável até a localidade do Porto Taboado, o transporte de mercadorias (produção agrícola e extrativista) se desenvolvia através de suas águas. Isso contribuiu para a ocupação da região do Vale do Macacu desde o século XVI, no período da colonização do Brasil, que ocorreu por meio de distribuição de sesmarias, dando origem à Vila de Santo Antônio de Sá (antigo nome do município) em 1697.

A atividade agrária de plantio e cultivo de variados alimentos como “açúcar, farinha de mandioca, aguardente, arroz, milho e feijão aparecem detalhadas, assim como a quantidade de bois, cavalos, ovelhas, bestas (...) produção de telhas, tijolos e a atividade madeireira” (Maia, 2019, p. 31) no chamado “Sertões do Macacu” (século XVIII), desenvolveu um papel importante para o desenvolvimento econômico da Colônia, correspondendo aos interesses da Coroa Portuguesa, devido ao abastecimento da cidade de São Sebastião do Rio de Janeiro. Na extensão do rio Macacu criaram-se vilas e freguesias entre o século

XVII ao XIX que hoje são os municípios de Cachoeiras de Macacu e Itaboraí. Esse processo, ao longo dos séculos, causou transformações sociais, econômicas, e ambientais, sendo o rio Macacu o principal meio de escoação de produtos, contribuindo para o crescimento da população, da economia e do comércio local (Junior, 2013).

Com a construção da Estrada de Ferro Leopoldina, o trem se tornou o principal meio de transporte de pessoas e de mercadorias, visto que ao longo da extensão do rio Macacu, continha charcos e brejos, sendo propagador de doenças de vetorial hídrico como a febre amarela, entre outras, diminuindo assim, a importância e a preferência das pessoas em se transportarem pelo rio. Dessa forma, a população foi se expandindo ao redor dos trilhos do trem, deixando de se concentrar às margens do rio Macacu como aconteceu no século XIX.



Figura 3- Rio Macacu (a).
Fonte: Acervo Pessoal Sr. Jorginho Passarinho.



Figura 4- Rio Macacu (b).
Fonte: Acervo Pessoal Sr. Jorginho Passarinho.

No decorrer do século XX, a população incluiu atividades de lazer e cultura ao rio Macacu. Às suas margens, ocorreriam eventos culturais tradicionais que se configuram como patrimônios imateriais da cidade, como o “Campeonato Estadual Bandas e Fanfarras”, “Desfile de Miss” (Mesquita, et al., 2019) que aconteciam em um tablado sobre o rio durante carnavais, os “Relengos” (encontro popular com comida compartilhada e música) e Banho à Fantasia na Quarta-Feira de Cinzas que conduzia foliões e bandas de marchinhas e samba para encerrar o carnaval com um tradicional banho no rio Macacu.

Esses eventos aconteceram por décadas, deixando de existir em razão da contaminação do rio, se transformando em um lugar de memória e afeto, misturado ao sentimento de saudosismo entre os cidadãos.



Figura 5- Carnaval Antigo.
Fonte: Acervo pessoal da família do Sr. Gustavo Mendes.



Figura 6- Banho a Fantasia, Bairro Boca do Mato, 1988.
Fonte: Acervo pessoal da família do Sr. Gustavo Mendes, 1988.

Em relação às características socioeconômicas de Cachoeiras de Macacu, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD expõe que o índice de GINI¹ pontua 0,493, caracterizando uma situação socioeconômica mediana (PNUD, 2010). Dentre as atividades econômicas que correspondem ao PIB do município, destacam-se os setores agropecuário, industrial, setores de serviços, administração, educação, seguridade social e saúde (IBGE, 2016).

Segundo o Diagnóstico Situacional de Indicadores dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável de Cachoeiras de Macacu (2020) da Agenda 2030, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) que versa sobre aspectos de renda,

¹ Índice de GINI é uma medição da renda, da pobreza e da desigualdade social, onde “numericamente, varia de 0 a 1, sendo que 0 representa a situação de total igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda, e o valor 1 significa completa desigualdade de renda, ou seja, se uma só pessoa detém toda a renda do lugar.” (PNUD,2010).

escolaridade, expectativa de vida, revela-se alto (0,7) principalmente em razão da longevidade da população e ocupa a posição 1.904ª posição entre os 5.570 municípios brasileiros (PNUD, 2013).

Contudo, a taxa de pessoas economicamente ativa no município atinge 66% sendo que desses, apenas 41 % possui ensino médio completo com rendimento salarial até dois salários mínimos (PNUD, 2010) Em relação aos indicadores de pobreza e extrema pobreza, segundo dados do Cadastro Único Nacional (CadÚnico, 2021), 4.480 famílias são beneficiárias do Programa do Bolsa Família (cuja renda mensal per capita é igual ou inferior a R\$179,00), significando o quantitativo de 12.996 pessoas diretamente beneficiadas. Ademais, as famílias de baixa renda (1/2 salário mínimo por pessoa) somam 7.415 e 2.880 pessoas que se encontram em situação de extrema pobreza, sobrevivendo com a renda até R\$70,00 per capita/mês.

Segundo o site Atlas Brasil (2017), os indicadores referentes à água encanada são elevados e abrangem 97.71% da população. Entretanto, questiona-se a qualidade da água consumida, bem como as fontes de captação, pois é de conhecimento popular que o abastecimento de muitas residências advém de nascentes construídas por formas individuais de manejo hídrico. Outro dado relevante é que a coleta do lixo representa o atingimento de 72.74% da população, dado que nos conduz à indagação acerca da qualidade desse serviço, uma vez que existem inúmeras reclamações acerca da periodicidade da coleta regular e da falta de alcance a toda a população.

Além disso, a cidade cresceu demograficamente às margens do Rio Macacu, contudo o processo de expansão urbana veio desacompanhado de infraestrutura que comportasse o aumento populacional, pois a precarização do serviço de saneamento básico, fator que se constitui como questão socioambiental na cidade, é nevrálgica, uma vez que sem a existência de uma unidade de tratamento para o esgotamento sanitário, os rios se tornaram principais corpos receptores de águas residuais não tratadas e, conforme apontado no Plano Municipal de Saneamento Básico (2012), 51,5% das residências não possuem esgotamento sanitário via rede geral de esgoto ou pluvial, o que se torna um fator de risco a vida da população residente (PMSBCM, 2012, p. 141).

Esse cenário deflagra uma problemática ambiental pungente que solicita a compreensão mais aprofundada sobre a categoria questão socioambiental, a fim

de avançar nas análises dos processos políticos, sociais, econômicos e ambientais que circundam a despoluição do Rio Macau.

Nesse sentido, para a compreensão do que vem a ser conceituado como questão socioambiental, aqui é entendida por “um conjunto das manifestações da destrutividade da natureza - cujas raízes encontram-se no desenvolvimento das relações burguesas de propriedade – e seus desdobramentos sociopolíticos” (Silva, 2008, p. 14). Acrescentando ao entendimento a expressão socioambiental “se justifica como opção política para reforçar uma demarcação discursiva do componente crítico do ambientalismo (Nunes, 2013, p. 212) e que “deve ser entendida como um campo que se amplia na defesa da sustentabilidade do meio ambiente sob a ótica do direito e da cidadania.” (Vieira, 2009, p. 05).

Para abordar essa categoria, valemo-nos da contribuição dos autores Giometti & Silva (2017) que abordam os fundamentos da questão socioambiental na contemporaneidade a partir dos processos históricos da relação homem/natureza, elucidando a dinâmica das transformações que as ações humanas exerceram sobre o ambiente físico-natural ao longo do tempo, cujas consequências acarretaram degradação ambiental e humana.

Os referidos autores expõem que tal degradação nem sempre ocorreu, pois em sua trajetória na terra, o homem manteve uma relação de equilíbrio com a natureza, no tempo em que essa fora utilizada como meio de satisfação das necessidades de sobrevivência humana. Com o desenvolvimento das faculdades cognitivas e intelectuais ao longo de sua existência, o ser humano conseguiu avançar no conhecimento sobre as leis naturais por meio da ciência, proporcionando domínio, manipulação e utilização dessas leis ao seu próprio favor, criando condições mais complexas de sociabilidade e poder de transformar a natureza, incidindo sobre o meio físico-natural e aumentando gradualmente o ambiente físico-construído.

Com o advento do capitalismo, cuja estrutura é pautada nas relações sociais de exploração de uma classe sob a outra, dá um novo tom a essa relação homem/natureza e um modo de produção e de reprodução da vida social é criado. Conforme apontado por Harvey (2005, p. 129), esse modo de produção “depende das mercadorias produzidas mediante o sistema de circulação de capital, que tem a busca do lucro como seu objetivo direto e socialmente aceito”, considerando, “(...) a circulação do capital um processo contínuo no qual se usa moeda para adquirir mercadorias (força de trabalho e meios de produção, como matérias-primas, maquinários, insumos de energia, etc.)”.

Nessa perspectiva, Marx (1996, p.133) colabora para o entendimento sobre o modo de produção capitalista e seus impactos na natureza, ao expor que esse sistema econômico “só desenvolve a técnica e a combinação do processo social ao minar, simultaneamente, as fontes de toda a riqueza: a terra e o trabalhador”. A partir desse entendimento, podemos observar que a dimensão social não deve ser pensada distante da dimensão ambiental, visto que ambas estão intrínsecas ao processo de desenvolvimento e expansão do capital, com rebatimentos sob o meio ambiente por estar essencialmente permeadas pelas racionalidades do capital.

Racionalidade essa que determina um estilo de vida que não respeita os diferentes tempos da natureza, que utiliza de forma intensiva e ilimitada os recursos naturais sem precedentes, mantém relações de dominação entre a natureza por seres humanos e de humanos por outros humanos e que distancia propositalmente o homem da natureza como parte desse processo, cujos resultados incidem no agravamento de problemas ambientais e sociais.

Corroborando com este pensamento, Giumetti & Silva (2017) esclarecem:

(...) o paradigma da ciência moderna descende a racionalidade como meio de dominação da natureza frente à organização da vida socioambiental. Pois o poder da razão submete o pensamento para apreender a natureza, a fim de empregá-la para a sua própria dominação. Desse modo, esse modelo tem subjugado a natureza para gerar uma dinâmica cíclica da produção para o consumo e o consumo para a produção, porém, em decorrência disso tem resultado catastróficas crises cíclicas. (Giumetti & Silva, 2017, p. 08).

No tocante ao desenvolvimento capitalista a partir do século XVIII e XIX, a relação homem/natureza se intensifica na medida em que os processos econômicos e tecnológicos acontecem com a chegada da Revolução Industrial. Acontecimento inédito que veio acompanhado de fatores importantes: a expansão urbana das cidades, aumento da dinâmica exploratória da força de trabalho para extração de mais valia e aumento da apropriação dos recursos naturais para fomentar a produção industrial, como nunca visto antes (Vieira, 2009).

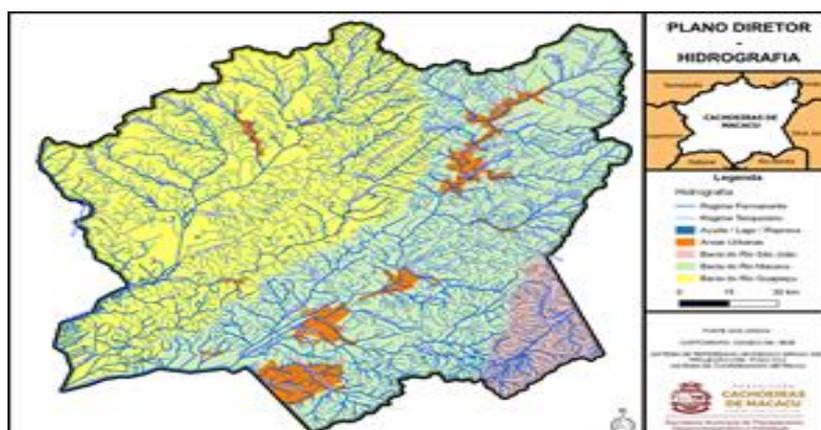
Sem planejamento adequado para a ocupação urbana pela classe operária, as cidades se tornaram territórios insalubres, devido à ausência do serviço em saneamento básico, o que gerou acumulação de lixo, esgotos nas ruas, além do despejo de resíduos contaminantes na natureza, oriundos das indústrias. Nesse período, Vieira (2009, p. 03) nos esclarece que a racionalidade do capital sobre a natureza “era tida apenas como ‘simples’ fornecedora de matéria-prima para produção de bens e de fontes de energia para o desenvolvimento da sociedade

moderna”, gerando uma crise ambiental, cuja origem está diretamente ligada ao funcionamento do próprio capital. Dessa forma, a autora elucida:

O desenvolvimento econômico a nível mundial alcançou um patamar que ultrapassou os limites da sustentabilidade do planeta, assim, compreende-se que, crise ecológica não é apenas uma crise da natureza, mas também uma crise da sociedade, ambas enraizadas nas relações de produção do capital. (...) É uma crise derivada da insustentabilidade dos padrões de produção e de consumo criados pela sociedade industrial e que não parou de expandir-se desde a segunda metade do século XVIII até os dias de hoje. (Vieira, 2009, p. 03).

Tais transformações ocorrem de forma mais intensificada no Brasil, a partir do início do século XX onde se inicia o processo de industrialização e expansão urbana para o desenvolvimento do sistema capitalista. Isso provocou um êxodo rural para as cidades, acarretando graves desequilíbrios socioambientais. Com o aumento populacional, as cidades foram expandindo e a produção do espaço não veio acompanhada de uma infraestrutura urbana adequada que pudesse garantir a minimização dos impactos ambientais gerados pelo homem.

No que se refere à questão socioambiental de Cachoeiras de Macacu, frente os processos urbanos que degradam o meio ambiente, tomamos como referência uma exposição feita pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa Solos, 2011), sobre a área da Bacia Hidrográfica do Rio Guapi-Macacu² que a classifica como uma região prioritária para a recuperação e preservação ambiental, conforme podemos observar o potencial hídrico por meio do mapa hidrográfico abaixo:



Mapa 2- três bacias hidrográficas situadas no município de Cachoeiras de Macacu.
Fonte: Prefeitura Municipal de Cachoeiras de Macacu – Geoprocessamento.

² A Bacia Hidrográfica Guapi-Macacu é fruto de uma junção artificial das bacias dos rios Macacu e Guapimirim cuja área de drenagem pertence aos municípios de Cachoeiras de Macacu, Guapimirim e Itaboraí.

Segundo a referida empresa, as razões que a tornam um foco preferencial para o desempenho de atividades de conservação à biodiversidade e aos recursos hídricos, derivam da fundamental importância que a Bacia Guapi-Macacu possui para a produção agrícola fluminense, ao abastecimento de água para milhões de pessoas e, por ser uma área de extrema importância biológica. Por consequência disso, a Embrapa Solos (2011) enfatiza a questão socioambiental, tendo como fator desencadeador o (des)ordenamento urbano da cidade, causa principal da degradação ambiental, conforme descrito no trecho abaixo:

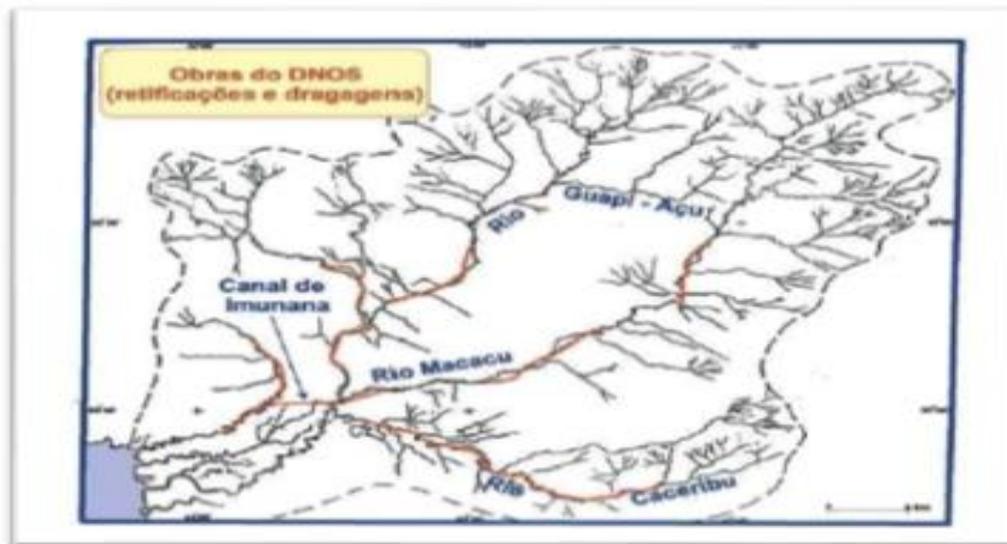
A história de ocupação da bacia do rio Guapi-Macacu é antiga e ocorreu sem um planejamento adequado, ocasionando diversos tipos de degradação, como as inúmeras áreas de erosão e assoreamento de rios, em consequência da remoção de grande parte da cobertura vegetal original, associada ao uso inadequado das terras. Conforme Benavides et al. (2009), a destruição das matas ciliares, a expansão urbana sem planejamento, a falta de tratamento de esgotos sanitários e a instalação de atividades industriais vêm acarretando uma piora da qualidade da água e principalmente a diminuição da capacidade de armazenamento dessa bacia hidrográfica. (Embrapa, 2011, p. 08).

Cabe-nos apresentar também, outro ponto que merece, a nosso ver, uma reflexão sobre os interesses que circundam a gestão pública na execução de ações que visam solucionar problemas socioambientais, tendo como marco as obras realizadas no próprio rio Macacu. Trata-se das obras de saneamento na década de 1930, período do governo Getúlio Vargas, realizadas pelo extinto Departamento Nacional de Obras de Saneamento (DNOS) na promoção da confluência entre os rios Guapiaçu e Macacu (ambos situado no município), iniciando o canal de Imunana-Laranjal (local onde hoje é feito a captação de água pela CEDAE). Com esse canal, o curso natural rio Macacu foi desviado unindo-se ao rio Guapimirim, recebendo o nome de Rio Guapi-Macacu que segue até a foz da Baía de Guanabara (Negreiros, 2002, p. 18).

Tomamos como referência desse fato, a obra bibliográfica “O Homem e a Guanabara” escrita pelo geógrafo Alberto Lamego (1964), que expôs sobre a dinâmica, as dificuldades e as razões que motivaram a realização dessas obras. Em sua análise, o autor expressa variadas dificuldades para a implementação das obras de saneamento no vasto terreno da baixada, incluindo a parte que cabe ao município de Cachoeiras de Macacu, visto as questões geográficas ao que ele se refere como “ambiente pantanoso, onde até vilas e cidades como Iguaçu e Santo Antonio de Sá conseguiram existir” (Lamego, 1964, p. 275).

A fisiologia do rio Macacu era formada por várias curvas em seu percurso natural e o território era repleto de brejos com mata ciliar muito densa. A obra de

saneamento fez a dragagem do rio, deixando-o retilíneo em boa parte de seu percurso para secar as áreas alagadas e aumentar a velocidade da água para acrescer o abastecimento hídrico das cidades adjacentes, mas trouxe mudanças na dinâmica do rio, causando assoreamento, desbarrancamentos cujos efeitos podem ser sentidos até hoje. O mapa abaixo ilustra as obras realizadas:



Mapa 3- Ilustração das obras do Departamento Nacional de Obras de Saneamento.
Fonte: Benavides et al., 2009, p. 13.

Na figura acima, podemos observar que a linha na cor azul ilustra o rio Macacu em seu curso natural. Em vermelho, as obras de Saneamento do DNOS que mostra o curso do rio modificado. Além disso, cabe ressaltar que esta obra de saneamento também serviu para eliminar surtos de malária e outras doenças típicas de áreas alagadas que assolavam as comunidades do entorno.

A esse respeito, encontramos na fala de um dos entrevistados desta pesquisa, relatos sobre os impactos ambientais desse empreendimento do governo federal:

A gente vê a questão de o volume do rio diminuir drasticamente, nesse período do ano começa a diminuir bastante que vai diminuir as chuvas e as ações que foram feitas lá trás, há muitas décadas que tornou o rio em linha reta, pela questão das febres e tal, isso aumentou a velocidade das águas do rio que conseqüentemente, diminuiu o volume de retenção dessa água. Porque o rio com as curvas diminui a velocidade e retém, mas a água “sobe”. Então o rio Macacu já foi mais pungente, já foi mais volumoso, foi muito mais bonito e a gente vê que isso vai degradando. Então dá muita vontade, dá muita garra de lutar por ele, nesse caso específico do rio. (Entrevista concedida pelo Membro do Grupo 02, em 16 de jun. de 2020).

Lamego (1969) toca em uma questão importante sobre a realização dessa obra, expondo que foi necessário alto investimento que requisitava uma grande quantidade de cifras e um aparelhamento tecnológico, instrumental e técnico em

engenharia hidráulica e sanitária, que antes nunca ocorreu. Além disso, importante não perder de vista, o cenário político e econômico do momento em que ocorreram as obras de saneamento do Rio Macacu na década de Vargas. Cenário esse que expressa um período muito importante na história de nossa República em que o processo de desenvolvimento industrial e progressiva expansão urbana efervescia nas cidades do Rio de Janeiro - até então capital do Brasil e Niterói – capital do Estado do Rio de Janeiro na época.

Dessa forma, podemos apreciar em um trecho da obra de Lamego (1964), os interesses que motivaram a realização dessa importante obra, conforme exposto abaixo:

Somente livres de quaisquer óbices é que puderam os engenheiros do Departamento sob a chefia de Hildebrando de Arajo Górs, projetar a transfiguração da cintura charcusa da Guanabara, preparando a base física para o acelerado avanço de uma futura Nova Iorque ou Londres, que já sobre ela incontinentemente se derrama. Porque é êste o verdadeiro fim do saneamento dessas margens paludosas, caso particular em que o desenvolvimento de uma economia agrícola e industrial a ser planejada pelo Departamento, irá sendo recoberto por faixas urbanas satélites do Rio de Janeiro. Para tais resultados indispensáveis à própria evolução da capital brasileira, toda uma complexa organização de serviços teve de ser instituída e unificada, num comando firme, incessantemente coadjuvado pela constância de abnegados auxiliares que, em menos de um decênio já podiam apresentar toda uma nova fisionomia do recôncavo, a custa de sacrifícios desconcebidos da comunidade. (Lamego, 1969, p. 277).

O conteúdo exposto acima colabora para algumas reflexões sobre o (des)equilíbrio que ocorre em relação à disponibilidade do Estado em servir de suporte à ampliação do capital quando comparados aos processos de garantia de direitos humanos, sociais ou ambientais da população, haja visto a morosidade política na efetivação desses direitos.

Prova concreta disso, são as obras de saneamento do Rio Macacu na década de 1930 com objetivo de aumentar o abastecimento hídrico de cidades satélites e para resolver o problema de malária - visto que as epidemias afetam negativamente na economia, e, na contramão, encontramos a dificuldade da população que, durante décadas, solicita o direito ao saneamento básico via tratamento de esgoto da cidade que concederá a despoluição desse rio e promoverá a melhoria na qualidade de vida da coletividade.

Lefebvre (2008), afirma que o espaço urbano é composto por um conjunto de transformações sociais que ocorrem a despeito do crescimento industrial, entrelaçadas às problemáticas sociais, inerentes à dinâmica do próprio processo industrial capitalista. Nesse sentido, o autor expõe que a construção da sociedade

urbana de países do terceiro mundo (como é o caso brasileiro) é sustentada pelo êxodo rural para a cidade, acompanhada por um conjunto de desigualdades na produção desse espaço que implica no acesso a serviços essenciais, a contrapasso do Estado que, em vez de garantir os mínimos de serviços e estrutura urbana à população emergente dos processos industriais, inclina-se à reprodução e valorização do capital em suas ações.

Corroborando com esse pensamento, Junior (2010) afirma:

O espaço urbano é produzido por agentes sociais concretos pertencentes à iniciativa privada, ao poder público e à sociedade civil. Como a esfera privada utiliza de sua influência sobre a pública, a atuação desses grupos de atores sociais ocorre de modo a contribuir para a especulação no mercado de terras urbanas, acarretando a concentração das desigualdades no espaço intra-urbano. As questões sociais e ambientais, desse modo, ficam suprimidas no processo, pois o importante é atender as necessidades e interesses econômicos. (Júnior, 2010, p, 89).

Contudo, a realidade deveria ser oposta, em virtude da primazia do Estado na promoção de políticas públicas que garantam a qualidade de vida da população, conforme encontramos em Vieira (2009):

O Estado passa a ter um papel fundamental na promoção de políticas públicas que visem à garantia na melhoria da qualidade de vida dos cidadãos, por meio da implementação de programas para a proteção do meio ambiente integrado ao conjunto das políticas públicas. Ou seja, o Estado passa a ser visto como responsável em promover um conjunto de fatores que possibilitem mudanças significativas nos padrões de vida da população brasileira, como a melhoria das condições de saúde, moradia, renda, educação, cultura, formação de indivíduos conscientes de seus direitos e ao exercício da cidadania. (Vieira, 2009, p. 06).

Nesse sentido, a problemática que nos conduziu a realização desta pesquisa, tem relação direta com a formação histórica, política e cultural do município, pois em decorrência dessas precarizações geradora da questão socioambiental da cidade, na década de 1980, nasce uma onda de processos reivindicativos em Cachoeiras de Macacu, na perspectiva de luta pelo reconhecimento de seus direitos, solicitando respostas ao Estado, via criação de políticas ambientais públicas.

Esses protestos reivindicatórios foram realizados por movimentos organizados pela sociedade civil que lutava por soluções de diferentes problemáticas ambientais, dentre elas a despoluição do Rio Macacu, que se iniciou a partir de influências recebidas por políticos anistiados pela ditadura civil-militar que, após o fim do AI-5 (1979) e afrouxamento do radicalismo ditatorial,

retornaram do exílio trazendo bagagem de militância, ativismo político, sobretudo resistência aos atores locais, conforme será elucidado a seguir.

3.2.

A Formação dos movimentos sociais e ações coletivas em prol da preservação dos recursos hídricos em Cachoeiras de Macacu

Em sua história política, Cachoeiras de Macacu carrega uma trajetória de lutas sociais, conflitos ambientais e de terra, além de movimentos sociais que buscaram a garantia de direitos sociais e ambientais para as diversas demandas apontadas pela população, na cidade, incidindo sobre as práticas sociais que perpassaram a participação social na estrutura da administração pública nos dias atuais.

Para iniciar o debate, partimos do marco político do Golpe Civil-Militar no ano de 1964, momento que o município sofreu abatimentos políticos com a perseguição e cassação do mandato do ex-prefeito Ubirajara Muniz³. Prefeito emblemático na história do município pela sua trajetória política e pela sua importância no processo de criação de movimentos sociais no município, nas décadas seguintes, devido suas experiências de militância, influenciada pelo Dr. Francisco Saturnino Braga - até então diretor do Departamento Nacional de Estradas e Rodagem - DNER, onde o ex-prefeito trabalhou. Em 1950, Muniz foi designado por esse departamento para trabalhar em obras em torno da região serrana, integrando-se às militâncias políticas contra a desigualdade social, dedicando-se às causas sociais e de terra na região.

Semelhantemente ao contexto político brasileiro, no início da década de 1960 em Cachoeiras de Macacu, também ocorreram movimentos sociais similares aos que emergiram no contexto nacional como o de reforma agrária, de trabalhadores rurais, além de conflitos de terra. Experiências essas que o ex-prefeito obteve, devido a sua proximidade com esses movimentos em Cachoeiras de Macacu, passando a fazer parte de militâncias políticas contra a desigualdade social, dedicando-se às causas sociais e de terra na região. Conhecendo a fundo as múltiplas carências do município e, militante nas causas sociais mais emergentes, no ano de 1962, Ubirajara Muniz foi eleito prefeito da Cidade,

³ Engenheiro, ex-prefeito de Cachoeiras de Macacu pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) de 1962 a 1964 e pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT) de 1989 a 1990. Ambos partidos seguem a ideologia trabalhista de orientação socialista democrática.

quebrando o monopólio da União Democrática Nacional (UDN)⁴ que imperava na região (Rodrigues, 2016).

Os estudos do autor Alex Sandro Rodrigues (2014) revelam que os traços do mandato de Ubirajara Muniz expressaram mediações de conflitos entre produtores rurais e fazendeiros, retirada de grileiros da região à força e realização de assentamento de muitas terras às famílias pobres para que produzissem nas propriedades recebidas, dando base à criação da Associação de Lavradores, Sindicato de Ferroviários e Liga Camponesa.

Fator que trouxe muitos aliados, quanto adversários à sua conduta política. Como resultado de seu posicionamento político-ideológico (de formação antifascista e ideal comunista), Ubirajara Muniz sofreu acusações e perseguições políticas e ao sexto dia do Golpe Militar, o ex-prefeito teve sua candidatura cassada pela Câmara Municipal de Cachoeiras de Macacu, conforme consta na Ata de Reunião 5 de abril de 1964, a saber:

JUSTIFICAÇÃO: - É de todos conhecidos o momento que o Brasil passa por fase de extirpação da influência de elementos Comunistas nos meios trabalhadores, políticos Cíveis e Militares. E, ainda, fruto da manifestação Comunista no País, a intranquilidade de todos os setores da vida Nacional. Em Cachoeiras de Macacu, o Prefeito Ubirajara Muniz, mobilizando Ligas Camponesas e elementos reconhecidamente ligados a serviços de doutrina de Moscou e Cuba, defendeu a tese de reforma na lei e na marra; morram os fazendeiros e gorilas; cunhado não é parente, BRIZOLA para Presidente, tendo ainda reunido camponeses para uma, digo, para invasões e para uma concentração na Praça Duque de Caxias para no dia 31 último, para armados tomarem parte na revolução ao lado do Dr. João Goulart; incitando os brasileiros para uma guerra civil. (Cachoeiras De Macacu, 1964, apud Rodrigues, 2014, p. 87-88).

O mandato de Ubirajara Muniz foi marcado pela valorização de interesses da classe de trabalhadores rurais e ferroviários, cujo posicionamento refletia sua história de militância política na região, conforme podemos observar a descrição do posicionamento político do ex-prefeito nos arquivos do Conselho de Segurança Nacional da Secretária-geral em 18 de setembro de 1969, a saber:

DO ENCAMINHAMENTO Nº 32/CGIPM - f) quanto ao indiciado UBIRAJARA MUNIZ, pela legenda do PTB alcançou o cargo de Prefeito de Cachoeira de Macacu. Declarou considerar-se "um político das massas, dos povos" e que "sempre deu preferência a ficar ao lado dos camponeses, pondo-se assim, obrigatoriamente, em oposição a ação policial e judicial", Foi o cérebro e o orientador de todo o movimento de subversão no Município e, inclusive, da invasão da Fazenda São José. (...) Nos comícios, pregou a divisão completa das terras do município aos lavradores. (Banco

⁴ Partido Político fundado em 1945 e extinto em 1965, possuía orientação ideológica conservadora e opositor do PTB do ex-presidente Getúlio Vargas.

de Dados Memórias Reveladas. Acervo do Arquivo Nacional. Fundo SNI, notação BR_DFANBSB_N8_0_PRO_CSS_1773_d0001de0001, p. 8-9).

Ao tomar conhecimento sobre o exílio de João Goulart, Muniz se dirigiu à sede da prefeitura e aguardou sua prisão, que foi efetuada pelo Batalhão do 3º Regimento de Infantaria (São Gonçalo), saindo algemado e humilhado em praça pública por alguns munícipes. Deposto, Ubirajara Muniz tentou asilo político na Embaixada do Uruguai, o que lhe foi negado. Posteriormente, uniu-se à Frente Revolucionária Brasileira, sendo preso e condenado a três anos de prisão (Rodrigues, 2016). Cabe ressaltar que muitos sujeitos políticos considerados subversivos pela ditadura militar se “refugiaram” em Cachoeiras de Macacu até o fim da ditadura.

Ubirajara Muniz foi denunciado ao Presidente da República Costa e Silva pelo Promotor da 2ª Auditoria da 1ª Região Militar com mais 44 pessoas, por meio da representação da Comissão Geral de Inquérito Policial Militar, com vistas a da representação da Comissão Geral de Inquérito Policial Militar, com vistas a aplicar o artigo 4º do Ato Institucional nº 5 (AI-5), que versa sobre a suspensão dos direitos políticos de qualquer cidadão e cassação de mandatos, conforme consta no documento do Conselho de Segurança Nacional, a saber:

DO ENCAMINHAMENTO No 32/CGIPM - 18 SET 69 4. Nestas condições, peço vênha sugerir, ouvido o CONSELHO DE SEGURANÇA NACIONAL, na conformidade do Artigo 5º, do Ato Complementar nº 39, sejam suspensos os direitos políticos pelo prazo de dez (10) anos do senhor UBIRAJARA MUNIZ, consoante dispõe o Artigo 4º, do Ato Institucional no 5, de 13 de dezembro de 1968. (Banco de Dados Memórias Reveladas. Acervo do Arquivo Nacional. fundo SNI, notação BR_DFANBSB_N8_0_PRO_CSS_1773_d0001de0001, p. 10-11).

Como vimos, durante o período militar (1964-1985) o ex-prefeito não teve espaço na vida política, assim como milhares de brasileiros considerados subversivos a este regime ditatorial e à lógica capitalista, principalmente durante o período do AI-5, considerado “anos de chumbo” devido o emprego da violência e execuções de torturas àqueles (as) que foram perseguidos (as) e capturados (as). Somente em 1981, o ex-prefeito retornou à militância política e tentou nova candidatura à prefeitura junto ao recém-criado PDT, mas sofreu derrota. Contudo, ao lado das principais lideranças do PDT como Brizola e Darci Ribeiro, Ubiraja Muniz é mais uma vez eleito prefeito da cidade em 1989, com 74% dos votos (Rodrigues, 2014).

Na intenção de obtermos uma visão mais ampliada sobre os movimentos sociais que emergiram em Cachoeiras de Macacu, cabe-nos abordar também os

processos reivindicatórios no contexto latino americano e brasileiro durante a década de 1970 aos anos 2000, para melhor possibilitar a compreensão sobre o surgimento dos movimentos sociais no território da pesquisa, visto que os reflexos desses acontecimentos globais incidiram sobre os processos contestatórios dos sujeitos coletivos em âmbito local.

No contexto político da América Latina, as lutas sociais ocorreram em função da necessidade de reivindicação contra as desigualdades sociais postas pelo sistema político econômico capitalista dos Estados historicamente oligárquicos e autoritários. Essas lutas colaboraram para a formação de um perfil de resistência dos segmentos sociais que historicamente são afetados por esses sistemas altamente excludentes dos serviços mínimos sociais.

Scherer-Warren (2011) expõe que no início do século XX, as primeiras ações coletivas reivindicatórias surgem de forma tímida, realizada por operários, indígenas e camponeses. No entanto, essas características se transformam em meados do século XX, na medida em que as contestações populares se tornaram mais politizadas, críticas à conjuntura social em vários países da América Latina e os movimentos comunitários exerceram pressão sobre o Estado.

Contudo, na década de 1960 com a ditadura Militar, o cenário político do Brasil e da América Latina foi marcado pelo autoritarismo. Mesmo com a austeridade militar na década de 1970, os movimentos sociais voltaram à cena pública na luta pela redemocratização do Estado, principalmente pelo sindicalismo, no entanto foram reprimidos, configurando-se então, como manifestação de resistência.

Scherer-Warren (2011) enfoca que os movimentos sociais nessa década, apontam para dois caminhos: organizações clandestinas ou grupos armados (semelhante ao grupo que o ex-prefeito Ubirajara se aliou nesse período), e manifestações cívicas contra os regimes autoritários que foram cerceados pelos militares.

Na década de 1980, com a redemocratização dos Estados Latinos, excitada por muitos movimentos sociais que exigiam a queda da ditadura militar, surge um movimento que exige novos direitos nos campos social, civil, cultural, étnico, de gênero e ambiental. No Brasil, ao contrário dos movimentos sociais que estavam em efervescência política no início da década, registra-se que ao final, havia um declínio de manifestações e esvaziamento dos movimentos na rua. Gohn (2011) expõe que os movimentos perderam sua força e foco central, devido ao fim da ditadura e ressalta a importância que os movimentos da década de 1970-1980

tiveram no contributo para a criação de direitos que foram assegurados na nova Constituição Federal em 1988.

No início da década de 1980, o ex-prefeito Ubirajara Muniz retorna à Cachoeiras de Macacu. Seu regresso ao município trouxe um aparato político e uma cultura de resistência que foi propagada entre os cidadãos que ansiavam pela redemocratização do país e reformas políticas basilares do sistema político brasileiro.

Ainda sob espionagem da Secretaria de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro, o ex-prefeito se juntou a uma onda de reuniões políticas em espaços privados, influenciando diretamente muitos sujeitos, incidindo sobre processo de formação de consciência coletiva, contribuindo dessa forma, com o entendimento crítico entre diferentes sujeitos, que avaliaram a própria realidade, servindo com o norte de prepará-los para ações reivindicatórias no município.

A organização do movimento foi de 1981 a 1982. Mas a gente militava antes, na década de 70 porque a nossa geração foi muito politizada devido à questão de 64. Na ditadura militar Cachoeiras de Macacu foi muito prejudicada (...). Então não militamos partidariamente, mas em 81 vamos pra dentro do PDT por causa do Ubirajara, Brizola e tudo... Lá dentro do PDT é que surge o movimento ecológico de cachoeiras com um nome, uma identidade, com uma organização (...). Uma das primeiras coisas que eles falavam: vocês têm que se organizar, se juntar. Já tem um grupo de pessoas e vocês têm que ter uma razão social, uma entidade organizada. Então isso tudo foi passado tanto pelo Gabeira, quanto pelo Minc [Carlos Minc], Sirkis [Alfredo Hélio Sirkis], foi um dos fundadores do Partido Verde e lutou contra a ditadura. Então esse pessoal nos ajudou. (Entrevista concedida pelo Membro do Grupo 02 em 15 de dez. de 2020) (grifo nosso).

Uma das várias reuniões que ocorriam no município com a presença do ex-prefeito nesse período, pode ser apreciada nos registros dos documentos do Departamento Geral de Investigações Especiais da Secretaria Estadual de Segurança Pública, datada em 21 de fevereiro de 1980:

O Padre Joaquim Maia Van Leeunen, da paróquia de Japuíba, distrito de Cachoeiras de Macacu, bem como o Padre Agostinho V. D. Broek, da paróquia daquela cidade, nas missas celebradas, na zona rural, tem distribuído folhetos falando sobre reforma agrária e criticando órgãos do governo, e nos sermões costumam conclamar o povo para invasão de terras alheias. Quase todas as semanas são feitas reuniões na zona rural daquele município, com a presença dos referidos padres e ainda do Presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Cachoeiras de Macacu (...). Segundo consta, em uma dessas reuniões realizadas no núcleo Quizanga, estiveram presentes Ubrajara Muniz, ex-prefeito de Cachoeiras de Macacu, cassado pela Revolução (...). (Banco de Dados Memórias Reveladas. Acervo do Arquivo Nacional. fundo SNI, notação br_dfanbsb_v8_mic_gnc_ccc_80002344_d0001de0001 p. 03).

Além disso, as reuniões abrangiam um público variado de diferentes gerações, estando presentes alguns dos sujeitos que hoje integram o Grupo de Acompanhamento da Despoluição do Rio Macacu. Em entrevista a uma das lideranças do município que participou de movimentos sociais dessa época, ouvimos:

Aos 10 anos de idade, Ubirajara chegava e fazia reunião na minha casa. (...) Como a gente era pobre, minha casa não tinha dois quartos, eu dormia no sofá. Todos os sábados, com o retorno do pessoal do exílio, havia reunião às 6hs da manhã com Ubirajara Munis, Leonel Brizola, tinha um tal de Cunha, a turma toda. Eu tinha que acordar, sentava no chão e ficava. Lembro que meu pai dizia 'Hei! Criança! vai para o quarto! Vai dormir!' e Ubirajara dizia 'Não! Deixa que ele é criança e tem que conhecer a história! Toma um cafezinho ai, meu filho. (Entrevista concedida pelo Membro do Grupo 01, em 10 de nov. 2019).

Levando em conta que essas reuniões animaram o espírito coletivo e consciência crítica entre diferentes atores sociais, esse momento se configurou como mola propulsora do processo de organização social que culminou no desenvolvimento de movimentos sociais para a reivindicação de múltiplos direitos.

A organização dos movimentos iniciou com o PDT. Ubirajara Munis era no interior, uma liderança ligada a Leonel Brizola. Com as anistias, retornam à cena política e embarcamos na ideia deles no início dos anos 1980. O movimento tinha uma estrutura pequena, tinha o viés político partidário, pouco amadurecimento para fazer um movimento político consolidado, mas mesmo assim aconteceu. Nesse momento ocorreram movimentos ambientalistas, sociais e o PDT deu apoio ao movimento local. (Entrevista concedida pelo Membro do Grupo 03, em 08 de out. de 2019).

Em virtude dessas reuniões e influências políticas no município, foram criados os movimentos culturais, estudantil e principalmente o movimento ambiental, foco de nossa análise:

Isso é o que foi fundamental: a organização política, que existia antes, com pessoas que estava vendo a questão social e do ambiente que estava muito degradado. O Programa Globo Repórter teve uma influência muito grande em nós aqui, pois começou a passar o programa do Amaral Neto na TV Globo mostrando o interior do Brasil, nordeste, norte, mostrando o país durante a ditadura e isso chamou a atenção para a questão da preservação (...). Esses programas, na verdade, nos alertavam para a questão ambiental. E a questão socioambiental também gritou por conta das questões econômicas que a gente foi passando aqui. Então isso fez aquele movimento da juventude que queria alguma coisa. Quando aparece Ubirajara voltando com Brizola, foi quando deu aquele bum realmente, de onde a gente teve um veículo que a gente pode entrar nele e pudemos ir mais adiante e nós como jovens, tínhamos essas pessoas como nossos heróis. (Entrevista concedida pelo Membro do Grupo 02, em 15 de dez. de 2020).

Criado por jovens que participavam das questões políticas da cidade e participantes dessas reuniões com o ex-prefeito, o movimento ambiental buscava

reivindicar intervenções do governo local, na perspectiva de atender às demandas ambientais mais pungentes da cidade. Temos na fala de um ex-integrante do movimento a exposição dessa realidade:

O Movimento Ambientalista, na verdade Movimento Ecológico que se autodenominava, surgiu mesmo no final da década de 1970, em 79. São pessoas com os mesmos ideais e nem se reunia, conversava na escola, na praça. Como Movimento mesmo, surgiu em 1981, no centro de Cachoeiras (...) na sede do PDT e nós jovens, cerca de 40 jovens se reunia toda quarta-feira por volta das sete até dez horas da noite. Lá que foi realmente montado o primeiro movimento ecológico de Cachoeiras de Macacu. Pessoal se reunindo e discutindo sobre esse assunto. (Entrevista concedida pelo Membro do Grupo 02 em 16 de jun. de 2020).

Sendo assim, a nosso ver, o movimento social representa o conjunto de ações sociais coletivas com aspecto político e cultural, organizados pela sociedade com objetivo de manifestar suas demandas que, de forma intensiva, constroem estratégias de reivindicações por meio de mobilizações, passeatas, concentrações, dentre outras manifestações. Os movimentos lutam pelo reconhecimento de suas demandas, criam discursos e práticas educativas que contribuem para a compreensão popular sobre suas pautas reivindicativas, organiza e mobiliza a sociedade para agir como forma de resistência à ausência de respostas políticas do poder público, engendram propostas, e podem ser reativos ou existir em função da reflexão da sua própria experiência (Gohn, 2011).

Ampliando o escopo de compreensão, encontramos Viana (2016) enfocando que os movimentos sociais tratam de um conjunto de fenômenos (movimento negro, estudantil, feminino, ecológico) que se constitui por processos históricos:

(...) movimentos sociais são movimentos de grupos sociais quando estes, devido insatisfação com determinada situação específica, gera um senso de pertencimento, objetivos e mobilização e cada um desses elementos necessita explicação e desenvolvimento. (...) Movimentos sociais só surgem quando os grupos sociais se tornam 'efetivos' ou em 'fusão' a partir de outros elementos constitutivos acima delimitados, o que depende de condições sociais externas ao mesmo (a insatisfação social não é do grupo com ele mesmo e sim com a sua situação social específica). (Viana, 2016, p. 125).

Tomando como referência o conceito de movimento social, importante elucidar que reconhecemos que há uma distinção entre este conceito, e os de mobilização social, assim como o de organização não governamental (ONG), visto que é comum o equívoco de entendimento sobre essas três categorias que, embora pareçam homogêneas, diferenciam-se entre si, e os três elementos apontados estão presentes em nosso campo de estudo.

Para tanto, vamos nos valer dos autores Montaño & Duriguetto (2011) que esclarecem que por mobilização social, devemos entender ser uma atividade coletiva que termina quando atingido seu objetivo, portanto, devendo ser utilizada como uma ferramenta dos Movimentos Sociais e não como sinônimo.

No tocante ao movimento social e ONG enfocam que o primeiro se caracteriza pela identidade e estabilidade de seus sujeitos, pois através do sentido de pertencimento têm pautas reivindicativas, com objetivo que culmina na cobrança de formulação e desenvolvimento de políticas públicas. Já a ONG se caracteriza pela relação empregatícia dos sujeitos que através de vínculos ou ato voluntário implementam ações focalizadas através de reivindicações que nem sempre são de caráter próprio, mas sim alheios.

Assim, o movimento que mais produziu mobilizações no campo ambiental em Cachoeiras de Macacu se chamava “Santo de Casa Também Faz Milagre” que surgiu a partir da divisão entre os jovens militantes em virtude de questões político partidárias entre as lideranças políticas envolvendo o ex-prefeito Ubirajara Muniz, que nos sinaliza para a efervescência política ideológica e correlação de forças entre os membros do movimento, conforme a elucidação:

Em 1982 continuamos a nos reunir para discutir política e questão ambiental. Mas por causa da decepção nossa, o grupo rachou. Quase a metade desses jovens montaram o Partido Jovem e nós montamos o Partido Verde, sob liderança de Eduardo da Paes (ex-vereador e ex-prefeito da cidade). Esse momento é que surgiu o Movimento Ambiental “Santo de casa também faz milagre. (Entrevista concedida pelo Membro do Grupo 02, em 16 de jun. de 2020).

Este movimento ambiental realizou diversas ações e mobilizações sociais em formato de palestras, concentrações no centro da cidade, criação de um “pedágio” na estrada com intuito de angariar fundos para confecção de camisetas, broches e faixas, dentre outras. As formas de reivindicações aconteciam através das mobilizações no centro da cidade, passeatas, denúncias em matérias jornalísticas para amplo conhecimento do público e de órgãos de fiscalização, além de atividades pedagógicas de palestras à comunidade e ações em educação ambiental ao público estudantil que realizava ações coletivas de plantio de árvores na cidade, criação de hortas e pomares nas escolas, mutirão de limpeza do Rio Macacu e, ao atingir os resultados almejados, as mobilizações sociais cessavam.

Dentre as mobilizações para dar visibilidade política às problemáticas ambientais em Cachoeiras de Macacu, destacamos as ações contra o projeto de construção da barragem do rio Guapiaçu, que trouxe importantes atores políticos

brasileiros para o município, como o geógrafo e Ex-ministro do Meio Ambiente Carlos Minc, consoante exposição:

Por conta de nossa ligação partidária, conseguimos trazer o Carlos Minc, que sempre foi um ambientalista e político nacional. Na época veio Rede Globo, a Manchete. Então a gente conseguiu dar uma visibilidade muito grande a questão ambiental a Cachoeiras de Macacu devido à construção da barragem. E daí fomos continuando. (Entrevista concedida pelo Membro do Grupo 02, em 16 de jun. de 2020).

Essas mobilizações conseguiram surtir bons efeitos políticos, pois as obras da barragem não foram iniciadas. Outra estratégia observada foi a parceria do “Santo de Casa Também Faz Milagre” com o movimento estudantil e cultural que contribuía para a mobilização dos cidadãos e estudantes para participar de seus eventos, pois havia um ponto em comum nas agendas de debate: a questão ambiental da cidade, consoante explicações:

Eu era responsável pelo movimento estudantil. Os outros movimentos quando começou (...) tinha um que fazia um seminário sobre as riquezas ambientais, com informação em meio ambiente. O “J.” vinha com o departamento de cultura (...) um grupo que existia na cultura que na época, conseguia juntar o pessoal da cultura com o meio ambiente. A gente unia o útil ao agradável: a gente pegava o movimento ambiental junto à prefeitura e trazia para ajudar. Então tinha dois movimentos: ambiental e cultural dentro da questão ambiental na cidade. Isso foi no período entre 80, 90. (...) É um conjunto, é uma peça da engrenagem e aos poucos a gente veio montando essa engrenagem. (Entrevista concedida pelo Membro do Grupo 01, em 15 de jun. 2020).

As coisas foram chegando para mim por causa da cultura, da música e fui assimilando os conceitos e essa foi a minha vivência: muito conectado na questão cultural e muito envolvido em política e essas duas coisas tiveram inevitavelmente para a questão ambiental também, preocupado com o planeta e até porque eu vivo numa cidade em que a natureza é muito poderosa, muito impactante. Então, sempre que eu pensava que haveria danos ambientais, mesmo sem muitos conceitos a gente consegue atuar em contraponto a isso, ne?! Minha atuação foi muito essa: muito a política, muito a cultura, a informação chegava de todos os lados e a gente foi assimilando esses conceitos e tendo posições políticas na área ambiental também. (Entrevista concedida pelo Membro do Grupo 03, em 18 de jan. 2021).

Destacamos ainda, duas ocorrências emblemáticas que resultaram no aumento da visibilidade do movimento e na ampliação das ações. A primeira se refere à mobilização para reivindicar a autuação de práticas ilegais da fazenda de criação de porcos no bairro Boa Vista. Um fazendeiro de nacionalidade francesa, produzia carne suína para indústria alimentícia e jogava os dejetos dos animais no rio que leva o nome do bairro, sendo esse, um manancial do Rio Macacu. Por consequência, a população foi afetada por doenças dermatológicas e

gastrointestinais provenientes dessa contaminação, gerando protestos na cidade conforme exposto no relato abaixo:

Como ele jogava a sujeira dos porcos toda no rio Boa Vista, teve um período que a comunidade de Cachoeiras começou a aparecer com umas manchas no corpo, de uma micose que era devido às sujeiras dos porcos e aí começamos a fazer o movimento que foi tão amplo, que o “Santo de Casa também faz milagre” chegou a ir ao consulado francês para intervir na criação dos “porcos francês”. (...) Denunciamos ele no consulado francês, onde foi interrompido a criação de porcos no Boa Vista, porque as autoridades de Cachoeiras nada fizeram. Foi o máximo que o movimento fez na época e as autoridades de Cachoeiras não se manifestaram. (Entrevista concedida pelo Membro do Grupo 01, em 15 de jun. 2020).

O segundo acontecimento emblemático refere-se à matéria jornalística do Jornal do Brasil pelo jornalista Tim Lopes que denunciou o desmatamento de vasto território no município de Cachoeiras de Macacu, conforme o exposto em entrevista:

Na década de 1980, Cachoeiras de Macacu era campeã nacional de desmatamento. Devido aos assentamentos que tinham em São José da Boa Morte e no Weck. Então, foi um assentamento do INCRA, da questão da reforma agrária e essas pessoas vieram e começaram a desmatar para vender essa lenha para as indústrias de olaria em Itaboraí. Saíam caminhões de madeiras de Cachoeiras na década de 1980. Então denunciemos e o que fizemos pra dar mais visibilidade ao nosso movimento? Chamamos o Tim Lopes. Ele era jornalista do Jornal do Brasil na época e os chamamos aqui. Ele passou o dia inteiro conosco pra mostrar a natureza e essa exuberância e levamos nos terrenos que aconteciam os desmatamentos. Isso foi uma matéria que rendeu uma página inteira no Jornal do Brasil.(...) Isso chamou a atenção em Cachoeiras de Macacu no Estado do Rio de Janeiro inteiro. (Entrevista concedida pelo Membro do Grupo 02, em 16 de jun. de 2020).

Outro ponto que merece, a nosso ver, uma observação, foi a aproximação do movimento ambiental com instituições estaduais que contribuíram para ampliar as mobilizações, dando start ao trabalho pedagógico, conforme podemos apreciar no relato abaixo:

E de lá pra cá a gente foi fazendo movimentos ambientais. A gente vem sempre levantando a questão da despoluição do rio Macacu, né?! Uma das coisas que a gente priorizou. Lembro que em 89, a gente fazia um trabalho na rodoviária, interessante que na época foi considerado um dos movimentos mais participativos da região serrana onde a gente reunia todas as instituições ligadas ao meio ambiente, como IEF, a FEEMA e SERLA. Todos os órgãos envolvidos com a questão ambiental. A gente trazia para a rodoviária e fazia um encontrão, o dia inteiro, com todas as escolas do município. Além disso, existia exposição de sementes, exposição de mata atlântica, trabalhos na educação ambiental, aquário com peixes do rio Macacu. Era um evento que acontecia a tarde inteira com entes Estaduais ligados à questão ambiental. (Entrevista concedida pelo Membro do Grupo 01, em 15 de jun. 2020).

Esse movimento não era só um movimento ambiental, ele também tinha o objetivo de valorizar profissionais locais. A ideia era de que havia na cidade pessoas com conhecimento suficiente para participar da gestão em diversas áreas. Também tinha a intenção de atuar na especialização de nossos jovens. Era comum a “importação” de profissionais ou políticos para fazer a gestão no poder público municipal. (Entrevista concedida pelo Membro do Grupo 03, em 08 de out. de 2019).

As instituições estaduais acima citadas referem-se ao Instituto Estadual de Florestas (IEF), Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente (FEEMA) e Superintendência Estadual de Rios e Lagoas (SERLA)⁵, que promoviam atividades junto ao movimento, numa junção entre educação e meio ambiente que resultou no fortalecimento do trabalho de Educação Ambiental no município, utilizando elementos do cotidiano dos cidadãos para serem apreendidos e analisados à luz da ciência.

Analisando a funcionalidade dessas mobilizações sociais, compreendemos que serviram estrategicamente para dar evidência à questão socioambiental para a população de Cachoeiras de Macacu, dar visibilidade ao próprio movimento que contribuiu na conquista de apoio dessas instituições estaduais como também colaborou para aproximar de pessoas públicas e trazer políticos de importância no cenário brasileiro para ajudar a alcançar resultados frente ao poder público local. Com consequência, o movimento se fortaleceu e isso contribuiu para a obtenção de êxito em muitos dos objetivos desejados.

Ao atingir os resultados almejados, as mobilizações sociais cessaram, transformando-se em projetos ambientais. Como exemplo, os projetos ambientais “Ar se planta” e “Plantando nas margens dos rios” elencaram ações coletivas de mutirão de limpeza dos rios, reflorestamento, além de outras atividades de plantio de árvores na cidade, hortas e pomares nas escolas e concursos culturais de frases e poesias com o tema: Rio Macacu. Assim, foram criados projetos ambientais dentro e fora do muro das escolas, atingindo a cidade, conforme o relato:

Isso foi um trabalho que a gente começou nesse mesmo período, um projeto chamado “Ar se planta” arborizado e ajardinado a nossa escola, a nossa cidade. Foi um trabalho de Educação Ambiental de resultado nas escolas. Foi iniciado no CIEP 140, onde foi plantado várias árvores e ao mesmo tempo foi plantado também jardins, pomares. Tudo com esse projeto e a gente começou a plantar pelas ruas. O trabalho de Educação Ambiental de Cachoeiras sempre foi com a participação

⁵ Os referidos órgãos foram extintos e suas atividades foram integradas ao Instituto Estadual do Ambiente - INEA em 04 de outubro de 2007, com finalidades de exercer a fiscalização e controle de atividades referente ao uso dos recursos ambientais do Estado do Rio de Janeiro.

com os estudantes. A gente entendia que interação da comunidade era muito importante. (Entrevista concedida pelo Membro do Grupo 01, em 15 de jun. 2020).

A partir dos relatos sobre essas importantes mobilizações realizadas pelo movimento ambiental que ocorreu em parceria com outros movimentos sociais no município, identificamos que, mesmo encontrando impasses frente as instâncias municipais para a resolução das problemáticas socioambientais, o movimento não se limitou ao poder público local, levando suas causas às instituições políticas fora do município, caracterizando o perfil de resistência política do grupo.

Na década seguinte, o movimento ambiental “Santo de Casa Também Faz Milagre” sofreu mudanças na sua composição, acompanhando as transformações societárias e políticas que ocorreram no Brasil. Legitimando o entendimento acerca dessas transformações como também da compreensão teórica dos movimentos ambientais, valemo-nos do autor Henry Acselrad (2010) ao abordar a “ambientalização das lutas sociais” que remete o caso do movimento ambiental por justiça social no Brasil, esclarecendo-nos que na década de 1980, os movimentos ambientais brasileiros passaram por transformações em sua pauta reivindicativa, em virtude da chegada de representações de entidades ambientalistas internacionais, criando uma pauta que evidencia problemas socioambientais que afetam a vida coletiva das comunidades locais, seja em áreas urbanas ou rurais.

Essas entidades trouxeram o entendimento crítico sobre os modelos dominantes de desenvolvimento econômico e social, introduzindo o debate ambiental na luta pelo combate à desigualdade social. Agregando na pauta a crítica sobre as práticas de apropriação, tanto do território como dos recursos naturais, o debate do movimento ambiental brasileiro que, primariamente, se vinculava as denúncias de grupo de pessoas vítimas de impactos ambientais provocadas por grandes empreendimentos, passa a entender a natureza como questão política e cria uma pauta reivindicativa que evidencia problemas socioambientais que afetam a vida coletiva das comunidades locais, seja em áreas urbanas ou rurais (Gohn, 2011; Acselrad, 2010).

A Conferência da ONU Eco-92, realizada no Rio de Janeiro na década de 1990, contribuiu para o fortalecimento do debate crítico acerca da questão ambiental, provocando notoriedade política no Brasil, pois o tema meio ambiente passou a fazer parte da agenda pública em função da necessidade de tomada de decisões a respeito das diversas áreas afetadas nesse aspecto. Esse evento trouxe novos entendimentos e diferentes assuntos ao movimento ambiental,

proporcionando proximidade do debate com os movimentos sociais, surtindo efeitos nos sujeitos coletivos de Cachoeiras de Macacu, conforme foi exposto:

Fui na ECO 92 em um dos dias do evento e foi muito impactante. O momento trazia um ponto de inflexão. Havia um clima de colaboração mundial na busca de novos paradigmas. Tudo parecia possível. Quando a gente vê o mundo todo buscando conceito e lá surge a Agenda 21, então a partir da Eco 92, vendo todo aquele movimento acontecer, eu comecei a incorporar nas ações de cultura, que era a minha praia na época pois eu trabalhava no departamento de cultura, comecei a misturar as ações e aí era muito comum a gente juntar as equipes, juntar os projeto. Para além disso, eu comecei a entender que se a gente não percebesse que o sistema capitalista e o meio ambiente são absolutamente diferentes, que divergem o tempo todo, não tem conexão, comecei a atuar nesse sentido de não falar apenas de meio ambiente, mas entender o sistema que leva os impactos ambientais, né?! Sem falar da política e do neoliberalismo, a gente vai estar dourando a pílula! Comecei a acreditar de forma incipiente no começo, mas depois consolidei essa ideia, que nem dá pra fazer meio ambiente se você não derruba o sistema capitalista e aí minha atuação na esquerda vem muito por aí. Eles não se conversam, toda essa balela de hoje de sustentabilidade, de novas tecnologias, na minha visão desde aquela época é só pra assimilar o discurso, se veste de ambientalista e vende o mesmo de sempre: exploração, injustiça social, e aí todas as mazelas do capital. (Entrevista concedida pelo Membro do Grupo 03, em 18 de jan. de 2021).

Esse evento global no Rio de Janeiro influenciou sujeitos sociais de Cachoeiras de Macacu, e contribuiu para ampliar e atualizar o debate que repercutiu na intensidade das ações coletivas no âmbito ambiental e cultural, conforme podemos identificar em mais uma fala de um dos entrevistados:

A frase “Pense globalmente e atue localmente” passou a fazer muito sentido, isso me levou a atuar com mais intensidade em minha cidade. É interessante saber que se eu tivesse uma atuação forte aqui, eu colaboraria com o mundo. É isso, essa ideia de que a gente agir localmente a gente participa no nosso espaço de um movimento mundial e junto a ideia de que a política precisa ser o ponto fundamental da discussão ambiental. Se não, a gente só faz só firulas. Muitos conceitos do Plano Diretor vigente e da revisão em curso começaram a surgir lá. O debate atualizou e enriqueceu os conceitos. Reafirmou fortemente as ações, juntou conceitos sociais com ambientais. Na Eco - 92 havia representações de ONGs, artistas, pesquisadores, governos, indústrias, muitas experiências e tecnologias inovadoras, do mundo inteiro. Uma torre de Babel espetacular! (Entrevista concedida pelo Membro do Grupo 03, em 08 de out. de 2019 e em 18 de jan. de 2021).

Final dos anos de 1990 e início dos anos 2000, os movimentos sociais na América Latina passam por diversas transformações. No cenário brasileiro, novas formas de organização popular ocorreram em escala nacional, tendo em vista que a Constituição Federal de 1988 estabeleceu a participação social como princípio da administração pública e da democracia, consolidando a criação de espaços de participação popular e de controle social por meio da criação de conselhos de políticas e de direitos, audiências públicas, conferências, orçamento participativo, fóruns (Gohn, 2011).

Tais mudanças incidiram na configuração dos movimentos sociais que passaram a atuar pelas vias institucionais organizadas pelo formato de Organização Não Governamental (ONG), com equipe técnica, sede própria, com aparatos burocráticos, administrativos, oferecendo informações, perícias técnicas, compondo órgãos consultivos de política ambiental ou realizando mediações de conflitos, diferenciando-se do cenário reivindicativo da década anterior (Acselrad, 2010).

Em âmbito municipal, a partir de meados da década de 1990 e início dos anos 2000, alguns representantes que integravam os movimentos sociais criaram ONGs para atuar sob a questão socioambiental da cidade. No trato da discussão ambiental no município, a ONG Associação de Preservação dos Rios e Serras de Cachoeiras de Macacu – APRISMA foi criada em 1997, sendo atuante até meados dos anos 2000. Suas principais atividades foram participações nos fóruns de discussões da cidade, denúncias de crimes ambientais, pequenos reflorestamentos, palestras às comunidades e realização de atendimentos técnicos (configurando o caráter profissional das ações), palestras e realizou mutirões de limpeza para a preservação dos recursos hídricos da região.

Destacamos também outras duas ONG de importância no município, refere-se a ONG Reserva Ecológica do Guapiaçu – REGUA (2001), que realiza um trabalho de reflorestamento da mata atlântica do município, recuperação de espécies em risco de extinção, educação ambiental, além de pesquisas científicas relacionadas ao ecossistema no bairro Guapiaçu, onde se concentra grande parte da biodiversidade de espécies, recebendo cientistas ao redor do mundo.

Outra ONG de notoriedade é a Despertando o Fortalecimento dos Movimentos Ambientais de Cachoeiras de Macacu que executou diversos projetos em educação ambiental e coleta de materiais recicláveis, que desdobrou na criação da Associação de Catadores de Materiais Recicláveis e, posteriormente a criação de uma Rádio chamada Desperta FM. Dentre as atividades, destaca-se a “Campanha de Despoluição do Rio Macacu – Um sonho de Infância” em 2004:



Figura 7- Folder da Campanha de Despoluição do Rio Macacu.
Fonte: Trajano, 2004.

Por outro caminho, outros sujeitos integrantes do movimento ambiental passaram a ocupar assentos no governo municipal na pasta ambiental, trazendo com isso, ganhos para a gestão pública. A partir de suas experiências de militância política, atuaram na criação da Secretaria Municipal de Meio Ambiente em 1986, realizaram a retirada de inúmeros Outdoors que provocava poluição visual na serra de Cachoeiras de Macacu, contribuíram para a elaboração da primeira legislação de criação da Unidade de Conservação da Área de Proteção Ambiental da Bacia do Macacu - APA Macacu, participaram da criação da sede do Batalhão Florestal e da Unidade de Polícia Ambiental na APA Macacu, importantes para o combate ao desmatamento e tráfico de animais silvestres, crimes comuns no município. Outros exemplos de atuação no poder público foram a criação do Horto Florestal Municipal, elaboração da legislação ambiental (Educação Ambiental, Código de Meio Ambiente, Conselho de Meio Ambiente entre outras) e atuação intensa na criação das quatro unidades de conservação municipais.

Tendo vivido todas essas coisas, ter construído essa cultura em meio a associação de moradores, ONGS Secretaria de Educação, a redemocratização desde Figueiredo vendo todas essas persistências nas questões políticas, não tem jeito, a gente carrega esse currículo para onde a gente vai. Quando a gente vai para o poder público, essas influências estão gritando lá, não tem jeito. Se pegar os componentes desses temas de meio ambiente no Plano Diretor, eu e outras criaturas levamos um monte de conceitos no texto do Plano. Sempre que havia oportunidade, a gente falava em unidade de conservação, em ser mais restritivos do que o Código Florestal Nacional e em várias situações e áreas de expansão. Tudo o que a gente podia levar de conceitos ambientais, já em 2006, levamos e, é uma tese que a gente tem: temos que infiltrar algumas pessoas e a gente faz isso descaradamente, pra colocar lá esses conceitos, né?! A gente acredita que esse é um caminho nos espaços políticos, até tentamos o legislativo agora, mas no

executivo, a gente faz há muito tempo isso, vai para os conselhos, para os fóruns de debates e leva o que está construído: o currículo oculto nos persegue, não tem jeito, está na gente! (Entrevista concedida pelo Membro do Grupo 03, em 18 de jan. de 2021).

Embora atualmente não haja movimentos ambientais conforme o modelo das décadas de 1980 e 1990, a ação coletiva de pressionar, reivindicar e dar visibilidade a esta questão socioambiental do Rio Macacu permanece até hoje. Analisando os dados empíricos acumulados ao longo dessas quatro décadas, sentimo-nos a vontade em dizer que esses processos reivindicatórios são provenientes de uma “identidade social politizada” (Reis, 1998), inerente a esses sujeitos que permanece sólida até os dias atuais.

Essa categoria teórica é abordada pelos autores Botelho & Schwarcz (2012) que, vinculada ao exercício da cidadania, refere-se ao sujeito ativo, que constrói sua cultura política a partir de experiências coletivas, que se politiza a partir das manifestações e lutas sociais que consagram. Diz respeito ao sujeito político ativo e seu protagonismo na disputa pela garantia do bem comum, dentro da sua condição de gozar de direitos que dão condições de participar da vida política de sua cidade, estado ou nação.

Conforme exposto ao longo dessa pesquisa, podemos identificar essa identidade social politizada nos sujeitos coletivos que iniciaram esse processo a partir de influências recebidas por políticos de importância local e nacional, mas que só foi desenvolvida pelas suas experiências coletivas de luta política pelos seus direitos, pelas vias da participação e controle social na cidade.

Sendo assim, o direito ao saneamento básico para a despoluição do Rio Macacu e a possível retomada das atividades que sempre existiram nas margens deste rio, ainda permanecem presentes nas pautas reivindicativas desses sujeitos coletivos que não desistiram de ver essa problemática solucionada.

O projeto da despoluição tem muito desse processo ainda. Porque hoje, o vereador João Antônio, lá trás não me lembro a época ele já falava da despoluição do rio Macacu através de conversa conosco e criou a primeira lei de Despoluição do Rio Macacu. Mas naquela época, não se tinha os recursos e as tecnologias que nós temos hoje. Então, o que eu tô querendo dizer é que a gente nunca parou de militar nessa área ambiental. (Entrevista concedida pelo Membro do Grupo 02, em 16 de jun. de 2020).

Diante do cenário inconclusivo da garantia do direito ao saneamento ambiental, esses sujeitos coletivos apropriaram-se de espaços onde a democracia participativa acontece, levando-os a utilizarem instâncias democráticas para exercerem a sua cidadania na luta coletiva pela formulação e implementação de

políticas ambientais na esfera da gestão pública e incidir sobre os processos formuladores de políticas públicas conforme será abordado a seguir.

3.3.

A inclusão da despoluição do Rio Macacu na agenda pública municipal

No município de Cachoeiras de Macacu, a correlação de forças entre a sociedade e o poder público durante décadas fomentou a criação de espaços de diálogos, sob o ideário de participação social, com objetivo de discutir problemáticas públicas, visando à construção conjunta de soluções. Posição corroborada por Prazeres (2016) em sua Tese de Doutorado intitulada: “A participação popular na gestão pública: Estudo de dois conselhos municipais em Cachoeiras de Macacu – RJ”, onde revela que no município existe um movimento histórico que evoca a presença do segmento da sociedade em eventos que remetem a perspectiva de participação social frente ao governo, promovido por ambas as partes, conforme mostra o texto abaixo:

Esta ocasião é denominada comumente como encontro, reunião, conferência ou audiência. Nestes formatos, o relacionamento entre representantes do governo e da população ocorre através de mecanismos de participação organizados na sede da prefeitura, em suas repartições, e nas localidades, como na sede de entidades civis ou em equipamentos públicos. Agregam-se a estes encontros ideias sobre a “reunião na prefeitura” e a “reunião na comunidade”. O encontro entre representantes do governo municipal e da população dá forma aos chamados espaços participativos. Demais formas de encontro, como o atendimento particular ou entre ocupantes de cargo público e demais atores sociais, ocorrem de modo paralelo ao encontro entre representantes e tanto em repartições públicas quanto em ocasiões de eventos participativos. (Prazeres, 2016, p. 72).

Vale ressaltar que as expressões “reunião na comunidade” e “reunião na prefeitura” referem-se ao estudo do autor que afirma ser fruto de processos políticos históricos, desde a década de 1950, das relações da sociedade cachoeirense estreitadas com o governo, que possui raiz nos governos dos Prefeitos Ubirajara Muniz que se reunia com famílias de trabalhadores nas comunidades e Rui Coelho que recebia a população para o diálogo, na sede da prefeitura em dia e horário fixo (Prazeres, 2016).

Cabe registrar que esse ideário continua nos dias atuais e são reproduzidos pelos segmentos sociais que integram os espaços participativos, pois antes de acontecer a “reunião na prefeitura”, os sujeitos coletivos se reúnem em instituições

da sociedade civil “na comunidade” para debater as demandas a serem levadas aos gestores na prefeitura, dinâmica essa que pode- ser observada na organização do grupo alvo de nosso estudo.

Com isso, os cidadãos cachoeirenses através de décadas vêm se manifestando por meio dos movimentos ambientais, estudantis e culturais, e precisamente após a Carta Constitucional ter sido sancionada em 1988 e, portanto, ter sido legitimada a participação social nos variados espaços de diálogos. A ação dos grupos organizados se efetivou, passando a ser reconhecida como prática dos movimentos sociais e mecanismos democráticos de reivindicações a respeito de determinadas demandas sociais (Gohn, 2011).

Consubstanciados pela nova ordem constitucional, as ações coletivas em Cachoeiras de Macacu passaram a assumir novos formatos e foram reconfigurando os espaços de diálogos entre sociedade civil e Estado estabelecido por meio dos conselhos de direitos, fóruns, audiências públicas, entre outros mecanismos de participação.

Os mecanismos democráticos foram aproveitados pelos atores sociais nos anos 2000 que inaugurou uma agenda de debates e um processo de elaboração de políticas ambientais públicas que correspondem às problemáticas socioambientais do município, dentre elas o serviço de saneamento ambiental para a despoluição do Rio Macacu.

Analisamos que o início dessa discussão de forma institucionalizada, ocorreu no processo de elaboração da Agenda 21 Local - Cachoeiras de Macacu, no ano de 2003. Esse movimento, por sua vez, parte da Agenda 21 Global que foi criada durante a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento no Rio de Janeiro em 1992 (Eco - 92), momento histórico em que debatia-se as problemáticas ambientais, sociais, econômicas a partir do modo de produção capitalista, onde buscava-se meios de concretizar o Desenvolvimento Sustentável, entendido como “o desenvolvimento que garante as necessidades da presente geração sem comprometer a habilidade das futuras gerações de satisfazer suas necessidades” (Agenda 21 Cachoeiras de Macacu, 2008, p. 08).

Assim, a Agenda 21 era um instrumento de efetivação do desenvolvimento sustentável que definia uma série de ações que buscavam mitigar problemáticas sociais, ambientais e econômicas, por meio dos Objetivos do Milênio, sendo pactuada entre as 180 nações que participaram do evento. Dessa forma, o conceito de desenvolvimento sustentável é elemento basilar da Agenda 21.

Em 2002 o governo federal incentivou a criação da Agenda 21 local, por meio de financiamento de projetos com aporte do Ministério do Meio Ambiente. Com isso, o início da discussão sobre a Agenda 21 no município de Cachoeiras de Macacu ocorre por iniciativa da ONG Reserva Ecológica de Guapiaçu (REGUA) em criar um grupo de trabalho para a divulgação dos temas pertinentes à essa Agenda e cumprir com os Objetivos do Milênio, realizando debates e palestras destinadas aos setores do governo, sociedade civil e empresas local. A ONG REGUA, em parceria com a Prefeitura Municipal de Cachoeiras de Macacu, encaminhou um projeto intitulado “Elaboração do Plano de Desenvolvimento Sustentável – Agenda 21 de Cachoeiras de Macacu” ao Fundo Nacional de Meio Ambiente. Esse projeto buscou atender as orientações do Ministério do Meio Ambiente, referente aos quesitos: mobilizar para sensibilizar governo e sociedade, criar o Fórum da Agenda 21, elaborar diagnóstico socioambiental de forma participativa.

No desenvolvimento desse projeto foram mobilizados cerca de 1.045 atores sociais, envolvendo jovens estudantes, comunidades e o setor empresarial da cidade, para elaboração do Diagnóstico socioambiental que foi realizado por diferentes técnicos da área e pela sociedade civil por meio de oficinas, preenchimento de questionário contendo informações socioeconômicas e de conservação ambiental, e criou-se o Fórum da Agenda 21 Local por meio da Lei municipal nº 1.777 / 2009 que visa elaborar, implementar e monitorar o Plano de Ação proposto pela Agenda.

Este projeto teve a durabilidade de cinco anos, tendo como resultado um documento de sistematização desse trabalho publicado em 2008 e a elaboração do Plano de Ação Agenda 21 de Cachoeiras de Macacu, que estabelecia ações e metas nos eixos “Uso Sustentável dos Recursos Ambientais”, “Melhoria das Condições de Saneamento” onde destacamos a implementação do Sistema Municipal de Saneamento Básico e estímulo à implementação de biodigestores, “Promoção do Crescimento Econômico Sustentável” e “Gestão Participativa da Agenda 21 de Cachoeiras de Macacu”. Essas ações remeteram à estruturação do Projeto de despoluição do Rio Macacu, pauta presente nessas discussões (Cachoeiras de Macacu, 2008, p. 76).



Figura 8- Logo Agenda 21 Local – Cachoeiras de Macacu.
Fonte: Cachoeiras de Macacu (Município), [s.d.].

Contudo, no ano de 2007, com a chegada do Complexo Petroquímico do Estado do Rio de Janeiro (COMPERJ) no município vizinho (Itaboraí), a empresa responsável por esse grande empreendimento (Petrobras), visitava os municípios do entorno para tornar público o novo empreendimento, bem como convidar lideranças locais para participar da implantação da Agenda 21 por eles liderada.

No início, essa ocorrência gerou mal-estar entre os sujeitos que haviam iniciado o processo de criação e implantação da Agenda 21 Local desde o ano de 2003 no município, instalando-se o receio desse trabalho ser desconsiderado pela Petrobrás, mas aos poucos foi se desfazendo e havendo a integração entre os atores locais e a equipe contratada.

Além disso, o Plano de Ação precisou ser reelaborado pelo Fórum Agenda 21 Local e a Petrobras, gerando confusão entre as lideranças municipais, pois a proposta das atividades pela Petrobrás se apresentava mais complexas, com outro modelo organizativo e outras metodologias. Passou-se a se organizar por meio de coordenação e secretaria executiva, grupos de trabalho e câmaras temáticas, plenária do Fórum com reuniões mensais e um esquema de comunicação virtual entre os membros, diferenciando-se da dinâmica da Agenda 21 local.

Nesse novo movimento, a Agenda 21 Local passou a se chamar Agenda 21 COMPERJ, sendo composta por quatro setores, a saber: Setor Público: prefeitura, autarquias, câmara de vereadores, poderes legislativo e judiciário; Setor Privado: empresas, associações e federações do setor produtivo; Sociedade Civil Organizada: ONG, sindicatos, associações de classe, clubes e fundações com representatividade em conselhos de políticas; e Comunidade: associação de moradores, de pescadores, artesãos e moradores do município.

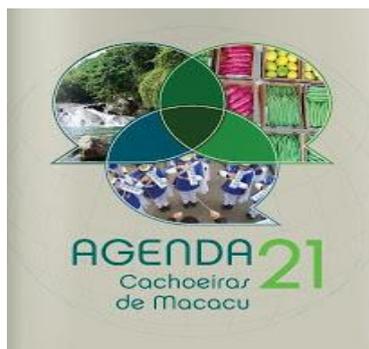


Figura 9- Logo Agenda 21 Cachoeiras de Macacu COMPERJ.

Fonte: Fonte: Cachoeiras de Macacu (Município), [s.d.].

A Agenda 21 COMPERJ contou com a assessoria da Petrobras e de quatro ONGs para a elaboração das oficinas e mobilização social e uma das principais discussões dessa Agenda atrelava-se à despoluição do rio Macacu. Em 2011 foi lançado o documento agenda 21 COMPERJ que contém em 05 eixos estruturantes e 24 temas: ambiental, física, social, econômica e meios de implementação para nortear o planejamento de políticas públicas, bem como desenvolvimento de serviços e projetos, esclarecendo o papel de cada setor envolvido para atingir os Objetivos do Milênio.

Durante o desenvolvimento das ações da Agenda 21 Cachoeiras de Macacu, foram desenvolvidas alguns eventos e mobilizações sociais no município. Nos anos de 2009 e 2010 realizou-se o evento “Semana das Águas de Cachoeiras de Macacu” com apresentações culturais de teatro, dança e poesia de escolas, com a presença do governo local, da sociedade civil organizada, entidades e instituições, onde realizou-se a mobilização “Abraço o Macacu” que era um abraço simbólico ao rio Macacu cujo objetivo era evidenciar a importância social, ambiental e cultural desse rio, seu potencial de abastecimento da Baía de Guanabara enfatizando o processo de degradação do qual o rio vem sofrendo por décadas de urbanização, chamando a atenção para a sensibilização da população cachoeirense e do governo em preservar e cuidar dos mananciais hídricos e do próprio rio.

Paralelamente à Agenda 21, aconteceu o Fórum que criou o Plano Diretor Estratégico do Município de Cachoeiras de Macacu, instituído pela Lei nº 1.653, de 10 de outubro de 2006. Esse instrumento estratégico e regulador do ordenamento urbano do município, foi elaborado com a participação da sociedade junto ao poder público. Nele, consta a divisão territorial da zona rural, urbana, Unidades de Conservação Ambiental, zonas residenciais, mistas, centrais, de

lazer, de comércio, industrial e zonas especiais de interesse social que são “áreas públicas ou privadas, ocupadas pelos segmentos da população em situação de maior vulnerabilidade social prioritárias no atendimento por programas e projetos habitacionais e desenvolvimento sustentável de sua população” (Plano Diretor de Cachoeiras de Macacu, 2006). Esse é um importante instrumento contra segregação socioespacial e de preservação ambiental do município.

Outro evento importante da Agenda 21, foi a 1ª Conferência de Saúde Ambiental que aconteceu na Fazenda do Instituto Vital Brasil em Cachoeiras de Macacu, no dia 11 de setembro de 2009. Essa Conferência foi um importante mecanismo democrático participativo que inseriu as reivindicações da sociedade civil sobre a despoluição do rio Macacu na pauta pública.

Durante a cerimônia de abertura deste evento, a Prefeitura Municipal de Cachoeiras de Macacu e a Secretaria de Estado do Ambiente do Rio de Janeiro assinaram um termo de cooperação técnica, onde a Secretária Estadual de Ambiente, Sra. Marilene Ramos evidenciou a necessidade de criar um Projeto de Despoluição ao rio Macacu devido sua importância socioambiental, conforme consta no site Agenda 21 Cachoeiras de Macacu, a saber:

O rio sai do Parque dos Três Picos limpo e cristalino, chega em Cachoeiras, recebe uma grande quantidade de lixo e esgoto, e isso vai para a casa de quem consome aqui e em outras cidades, como São Gonçalo. É claro que a gente trata esta água, mas não é o ideal. A partir deste passo que demos hoje, nós vamos finalizar o projeto e, juntos, vamos chatear lá em Brasília para conseguir o custeio disso. (site Agenda 21 Cachoeiras de Macacu, 2010).

Nessa ocasião, surge o entendimento sobre criação de uma política pública para o tratamento do esgoto despejado, a fim de despoluir o rio Macacu. Dois meses após o evento, o município recebeu a visita do então Ministro do Meio Ambiente, Sr. Carlos Minc, que reafirmou o compromisso de viabilizar verbas para criação do Projeto de Despoluição do Rio Macacu. Em 2010, representantes da Secretaria Estadual do Ambiente e do Instituto Estadual do Ambiente (INEA) visitam as áreas destinadas a execução do Projeto de Despoluição para a construção das Estações de Tratamento de Esgoto (ETE), a fim de contribuir com o processo de licenciamento ambiental das áreas e destinação do recurso financeiro de 57 (cinquenta e sete) milhões de reais para a execução das obras. (site Agenda 21 Cachoeiras de Macacu, 2010).

O Projeto de Despoluição do Rio Macacu é considerado um dos principais frutos da Agenda 21 Local que ocorreu em parceria com a prefeitura municipal, setores da sociedade civil e governos estadual e federal.

O Projeto de Despoluição do Rio Macacu

A partir do momento em que os olhares dos gestores públicos do governo do estado e governo federal voltaram para os recursos hídricos de Cachoeiras de Macacu, a Secretaria Estadual do Ambiente, por meio de edital, contratou a empresa Paralela para elaborar um Projeto que viesse contemplar a criação de serviços de tratamento de esgoto, visto que não havia nenhum serviço relacionado a essa atividade em Cachoeiras de Macacu.

A equipe de engenharia da empresa Paralela, criou o Projeto Base da Despoluição do Rio Macacu que foi estruturado sob dados secundários, a partir de imagens de mapas do município, não havendo pesquisa de campo, onde pode-se desenhar a criação do serviço de saneamento, que corresponde à construção de três Estações de Tratamento de Esgoto, divididas nos aglomerados urbanos dos distritos Cachoeiras de Macacu, Papucaia e Japuíba, mais as elevatórias para o bombeamento de água de uma bacia para outra e as ligações prediais, porém sem a parte do Trabalho Técnico Social.

Após a 1ª Conferência de Saúde Ambiental, a Secretaria Municipal de Meio Ambiente inseriu o Projeto Básico no Edital PAC II, submetendo-o à avaliação para concorrência de financiamento. A aprovação da inscrição do Projeto de Despoluição do Rio Macacu pelo Ministério das Cidades ocorreu no final do ano de 2009, estabelecendo condições para entrega do Projeto completo em um curto prazo de 04 dias, devendo ser apresentado pela gestão pública municipal nas Esplanadas dos Ministérios em Brasília.

O Projeto inscrito continha levantamento primário com informações básicas e para que esse fosse apresentado ao Ministério das Cidades, necessitava de outros documentos, como as licenças prévias para instalação das ETE fornecidas pelo INEA, a criação do Projeto de Trabalho Técnico Social (PTTS), inclusão de imagens geográficas e mapas, dentre outros.

Dessa forma, os documentos foram obtidos em tempo hábil e foi dividido as tarefas entre os funcionários das Secretarias Municipais de Meio Ambiente, de Planejamento e Geoprocessamento para elaboração do Projeto da Despoluição do Rio Macacu, ficando a cargo da técnica que submeteu o projeto ao MCidades, a criação do PTTS em razão de não haver profissional de Serviço Social disponível nesse curto prazo de quatro dias, inviabilizando também a participação social da comunidade nesse processo de elaboração. No entanto, analisando o PTTS, pode-se identificar ações cuja metodologia busca a promoção do desenvolvimento

da participação social dos munícipes nas etapas da realização do Projeto Executivo por meio de oficinas, palestras e reuniões na comunidade.

Após o cumprimento das exigências do Ministério das Cidades, o Projeto foi aprovado em 2010 com financiamento dividido entre o MCidades e o Fundo Estadual de Conservação Ambiental (FECAM), ficando para a Prefeitura a disponibilização dos terrenos da construção das ETE e as instalações. O Projeto então é assinado na Caixa Econômica em outubro de 2011, com Cláusula Suspensiva, ou seja, contendo exigências de documentos para a aprovação do projeto, tendo em vista a introdução de normativas que antes era da análise técnica do Ministério das Cidades, passando a ser orientada pelas normas técnicas da Caixa Econômica Federal que é a mandatária do Projeto, ou seja, a fiscal do Ministério. Após o Projeto virar convênio, a Secretaria Municipal de Planejamento ficou responsável pela implementação.

Em resumo, o Projeto de Despoluição passou por diversas exigências técnicas da Caixa Econômica Federal, como por exemplo a outorga da água que foi concedida pelo INEA para a construção da Estação de Tratamento de efluentes, solicitação de adequação do Plano de Trabalho, dentre outros e isso levou meses, arrastando-se por anos e com isso, gerava a obsolescência de valores contidos nas planilhas de valores para a execução do projeto. Outro fator dificultador para a implantação do Projeto foi a troca de governos e com isso, a constante troca de funcionários refletindo na condução das negociações com as agências fomentadoras.

A partir da realização de buscas sobre a trajetória do Projeto de Despoluição do Rio Macacu no setor de Geoprocessamento da Secretaria Municipal de Planejamento de Cachoeiras de Macacu, pode-se observar os seguintes marcos temporais do Projeto de Despoluição:

Tabela 3- Trajetória do Projeto de Despoluição do Rio Macacu

Governos	Trajetória do Projeto de Despoluição
Rafael Miranda (2009 - 2012)	<p>2009 – Construção do Projeto Básico no valor de R\$120.000,00, através do Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano (FECAM), desenvolvido pela empresa Paralela, ganhadora do Edital.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Inscrição do Projeto no Midades. <p>2010- Aprovação do Projeto pelo Programa de Aceleração do Crescimento. Divisão do orçamento entre Prefeitura, FECAM e Midades. - Elaboração do Plano de Ação.</p> <p>2011- O Projeto vira convênio com a Caixa Econômica Federal.</p> <p>2012 - A licitação foi aberta e optou-se por licitar apenas o Projeto Básico, e a empresa vencedora desenvolveria o Projeto Executivo.</p>
Cica Machado (2013-2016)	<p>2013 - O novo governo municipal não acata a estratégia anterior.</p> <p>2014 - A empresa Paralela trabalha para a construção do Projeto Executivo da Sede Cachoeiras de Macacu.</p> <p>2016 - Ida da equipe da Prefeitura à Brasília para resgatar o Projeto que estava praticamente perdido. Novas metas e novo cronograma foram acordados com o Ministério, porém não foram cumpridos.</p>
Mauro Soares (2017 - 2020)	<p>2017 - São iniciadas novas ações e negociações junto à CEF para o novo governo retomar o Projeto.</p> <p>2018- Novas negociações são feitas entre a prefeitura e Ministério das Cidades, a fim de resgatar o Projeto no que fosse possível, sendo acertado a adequação do Projeto para tratar metade dos efluentes do distrito de Papucaia e Sede Cachoeiras de Macacu:</p> <ul style="list-style-type: none"> • O Ministério autoriza a licitação da sede. Porém ocorre mudanças de Secretário Municipal de Planejamento e a licitação não é executada; • A empresa Paralela termina as adequações para as bacias escolhidas na sede Cachoeiras de Macacu e elabora o Projeto Executivo de Papucaia. • A Prefeitura se compromete em empenhar valor de contrapartida. <p>2019 - Continuam as adequações do Projeto Executivo pela Paralela e pela Secretaria Municipal de Obras, além de cumprimento de alguns pagamentos de projetistas.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Criação do Grupo de Acompanhamento do Projeto da Despoluição do Macacu pela sociedade civil em razão dessa trajetória inconclusiva do Projeto; • Novas negociações com o INEA e obtêm-se a garantia de 20 milhões de reais para o Projeto. <p>2020 - Conclusão do Projeto Executivo da Sede e a Caixa Econômica exige a reformulação do PTTS para adequar ao novo projeto.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Trabalhava-se na perspectiva de licitar em outubro ou novembro caso todas as novas tratativas com a CEF continuem sendo cumpridas; • A Caixa Econômica Federal cancela o Projeto, mas frente às negociações do Prefeito e da Secretaria de Planejamento, o Projeto é resgatado pela terceira vez; • Decisão do Juízo para a Desapropriação dos terrenos da construção das ETES. • As pendências são cumpridas, o PTTS aceito, sendo decretado pela Caixa Econômica Federal a prorrogação do prazo de licitação para realização da licitação do projeto, até dezembro de 2021.
Rafael Miranda (2021)	Publicação do Aviso de Licitação Concorrência nº 001/2021 no Diário Oficial da União para contratação de Empresa para execução das obras do Sistema de Esgotamento Sanitário na Sede.

Fonte: Elaboração própria com o suporte do setor de Geoprocessamento da Prefeitura Municipal de Cachoeiras de Macacu.

Conforme exposto, o Projeto de Despoluição passou por inúmeros embargos na administração pública até a conclusão da negociação junto à agência mandatária e os sujeitos coletivos acompanharam esse processo. Esse é um problema que não se restringe a Cachoeiras de Macacu, mas é uma realidade nacional que atrapalha a viabilidade das políticas públicas, conforme apontado por Simões & Simões que avaliam essa realidade:

(...) como um indicador de fragilidade a descontinuidade administrativa e a mudança constante de prioridades ocorridas pela mudança de gestores a cada quatro anos. Tal inconstância denota a necessidade de construção de redes de atores sociais que incorporem a sociedade civil à gestão das políticas públicas, de modo a fortalecer programas sociais e dar sustentabilidade das ações. (Simões & Simões, 2015, p. 09).

Nesse sentido, diversos mecanismos de participação social foram aproveitados pelos sujeitos coletivos, possibilitando a cobrança pela efetivação do Projeto, conforme iremos elucidar os impactos da participação social nesse processo, no capítulo seguinte.

4

O processo de participação social no Projeto de Despoluição do Rio Macacu: análise a partir da fala dos sujeitos

4.1.

As implicações da participação social no contexto do Projeto de Despoluição do rio Macacu

O texto que segue tem sua estrutura pautada a partir a falas dos sujeitos em relação ao processo de participação social dos integrantes do Grupo de Acompanhamento de Despoluição do Rio Macacu frente à gestão pública, cuja análise tomou como base os dados coletados a partir dos sujeitos eleitos e ouvidos, tanto do Grupo de Acompanhamento, como dos gestores públicos municipais e ainda representantes da sociedade civil, escolhidos por meio da rede social do Grupo de Despoluição, que deram subsídios para a compreensão sobre os processos de participação nas instâncias que discutem a despoluição do Rio Macacu nos dias atuais.

Para melhor entendermos esse processo, para além da escuta dos sujeitos, que em função da pandemia de Covid 19 se efetivou através de entrevistas remotas realizadas por meio de vídeo conferência, sendo uma presencial.

Além das entrevistas, realizou-se pesquisa documental, onde foram analisadas as Atas e memória de reunião do Grupo de Acompanhamento da Despoluição do Rio Macacu no período entre 02 de julho de 2019 a 08 de abril de 2021, além de Diários oficiais do Município, Plano Municipal de Saneamento, Projeto de Despoluição do Rio Macacu, e-mails e ofícios do referido grupo social; bem como a legislação que versa sobre participação social e normativas na área socioambiental.

A revisão bibliográfica sobre a temática, foi sistemática e contínua oferecendo bases científicas para compreender os processos democráticos de participação social, atrelados à questão socioambiental a partir de um contexto maior, permeado pela racionalidade capitalista que engendra desigualdades sociais, econômicas, políticas, culturais e com fortes interferências no meio ambiente.

Após a criação do Projeto de Despoluição do Rio Macacu, a sociedade civil e organizações não governamentais de Cachoeiras de Macacu vislumbraram a necessidade de continuar reivindicando o seu cumprimento por meio das instâncias democráticas de planejamento e formulação de políticas públicas.

Analizamos que esse processo se desenvolveu nas discussões nos Conselhos Municipais de Cidades e de Meio Ambiente no ano de 2010 e durante o período de criação do Plano Municipal de Saneamento Básico em 2013, que compunha espaços de participação social, por meio de seminários, oficinas e audiências públicas Conforme a chamada do Jornal Cachoeiras para realização de Audiência Pública:



Figura 10- Matéria do Jornal Cachoeiras em 26 de julho de 2013.
Fonte: PMSBCM, 2013, p. 31.

Além desse, outros espaços fomentaram o diálogo entre governo e sociedade civil, como ao realização do “I Seminário Agenda 21 local de Cachoeiras de Macacu - Cidadania e Sustentabilidade” que objetivou a elucidação sobre o conceito de Gestão Participativa e Agenda 21, onde aparece as discussões sobre o Rio Macacu, a participação social na revisão do Plano Diretor em 2013, além da realização de duas manifestações populares: uma via rede social virtual que expôs insatisfações com o governo, resultando na eleição on-line de uma comissão responsável por encaminhar aos representantes do poder executivo e legislativo um manifesto que expunha as 10 preocupações e desejos dos munícipes, dentre eles o cumprimento do Projeto de despoluição do rio Macacu e outra manifestação nas ruas intitulada “Cachoeira vai às ruas!” para pedir o cumprimento da Despoluição do Rio Macacu.



Figura 11- “Abrace o Rio Macacu”, 2013.
Fonte: Acervo pessoal do Sr. Marconis Trajano, 2013.

No ano de 2016, ocorreu a II Conferência Municipal de Meio Ambiente e a Audiência Pública a pedido da sociedade civil (ONGs Desperta FM e APRISMA) para exigir o cumprimento do Projeto de Despoluição ao poder público municipal. Em 2019, o Projeto de Despoluição é retomado e com isso, novamente ocorreram as reuniões entre gestores da Prefeitura com Ministério das Cidades e Caixa Econômica Federal para as negociações e atualização de planilhas que se encontravam obsoletas, com valores defasados e outros empasses administrativos de cunho técnico.

Cabe destacar que durante os anos 2017 a 2020, a Prefeitura Municipal de Cachoeiras de Macacu transitou por um período de crise financeira, gerando atraso de salários seguido de demissões, impactando diretamente no funcionamento da máquina pública. Frente a isso, sujeitos coletivos, que lutam pelo Projeto de Despoluição, incluindo aqueles que participavam dos movimentos da década de 1980 e 1990, temendo o cancelamento do Projeto pelos órgãos financiadores, devido ao cumprimento de prazos e exigências técnicas, reuniram-se e criaram o Grupo de Acompanhamento do Projeto da Despoluição do Rio Macacu, com objetivo de monitorar o andamento dos procedimentos adotados, quando possível auxiliar no desenvolvimento do trabalho e contribuir para dar visibilidade ao Projeto de Despoluição à sociedade e instituições públicas fora da cidade, portanto se constituindo como objeto de nossa pesquisa.

A formalização do Grupo de Acompanhamento do Projeto ocorreu no dia 02 de julho de 2019, durante reunião com os gestores públicos das Secretarias Municipais de Planejamento, Geoprocessamento, Habitação, de Ambiente e Autarquia Municipal de Águas e Esgotos (AMAE), munícipes e membros de

organizações sociais, a saber: PRISMA, Desperta Fm, Associação Comercial, Empresarial de Cachoeiras de Macacu - ACECAM e Narcóticos Anônimos – N.A. Na ocasião foi estabelecido objetivos do Grupo e quais tarefas desempenhariam, conforme registrado na Memória de Reunião da criação nº 01/19, dentre as quais destacamos:

Ata nº 01/19 - Todos concordaram com a criação do Grupo. É importante destacar que a criação deste grupo foi apontada em reunião do Programa Municipal de Saneamento Ambiental realizada no dia 09/05/2019.

Durante o diálogo entre os participantes, foram realizadas as seguintes deliberações:

- a) O Grupo de Acompanhamento da Despoluição do Rio Macacu será um movimento social sem personalidade Jurídica;
- b) Solicitar ao Secretário de Fazenda, Sr H. S. de C. S., a realização de uma Audiência Pública para que todos os munícipes interessados no assunto tomem conhecimento das ações do Poder Público (atuais e futuras) relativas ao Projeto de Despoluição do Rio Macacu. A partir desta audiência o grupo traçará outras ações para acompanhar e auxiliar no desenvolvimento do Projeto;
- c) O Abaixo Assinado Pró-despoluição deverá ser proposto por uma organização da sociedade civil com CNPJ. Foi sugerida e aceita a ONG Desperta Fm;
- d) Usar eventos públicos para colher assinaturas e divulgar a existência do Grupo de Acompanhamento da Despoluição do Rio Macacu;
- e) O Abaixo Assinado Pró-despoluição deverá dar origem a uma Ação Civil Pública o que garantirá, segundo Marconis, a aplicação das verbas já direcionadas pelo PAC Saneamento assim como outras fontes financiadoras (PMCM e INEA).
- f) Solicitar à Secretaria Municipal de Planejamento, Geoprocessamento e Habitação e à Secretaria de Fazenda informações sobre o Projeto de Despoluição do Rio Macacu atualizado pela empresa Paralelas I.
- g) Solicitar à empresa Paralelas I a elaboração de material didático sobre o Projeto de Despoluição com a colaboração da PMCM por meio da Secretaria de Educação, Ambiente etc., a fim de ser utilizado para passar informações sobre o Projeto para toda a sociedade cachoeirense. [...]
- i) Convidar os Conselhos, as Associações, os Movimentos, as ONGs, a AMBEV etc., para compor o grupo;
- j) Convidar ativistas ambientais ou outras personalidades para participar da Audiência Pública e assim dar mais visibilidade ao movimento.

A respeito da criação deste Grupo de Acompanhamento, um dos gestores entrevistados expressou as implicações que teve na administração pública:

Eu fiz a reunião coletiva com eles. Na época, a gente passou por um momento muito difícil na prefeitura por falta de pagamento dos servidores, alguns setores da própria prefeitura não estavam funcionando. Nessa época, pela falta de pagamento, tinha servidor que estava há onze, sete, oito meses sem receber, e o Grupo de Acompanhamento da sociedade civil veio para acrescentar, né?! Porque de uma certa forma, o Grupo fez uma pressão em alguns setores da própria prefeitura que não queriam produzir. Hoje é um exemplo disso, o Mauro Soares saiu que era o prefeito que estava lá, hoje é o Rafael Miranda que foi eleito e o projeto está lá, não se perdeu e a sociedade civil está ali e o município sabe da importância desse projeto (Entrevista concedida pelo Gestor 02, em 19 de jan. de 21).

Dentre os motivos que levaram os sujeitos a criar o Grupo, identificamos a necessidade de diálogo com a gestão pública sobre o andamento do Projeto de Despoluição, para evitar nova perda das negociações, somado a satisfação da concretização do projeto, conforme os membros expuseram:

A gente vê as coisas que fala, fala, fala e nada acontece. Então eu quero que as coisas aconteçam e que se façam (...). Eu já estava há um tempo nas reuniões que não acontecia nada. (Entrevista concedida pelo Membro do Grupo 04, em 10 de jan. de 2020).

Exatamente a falta de interlocução da gestão pública, dos engenheiros, de quem tocava o projeto, com os maiores interessados, que é justamente a população que quer ver esse projeto, essa ideia de ter o rio melhorado. É a alma do Cachoeirense. Como não havia esse link e por falta desse link a gente quase perde o projeto, eu, A. M., muitos valorosos guerreiros (...), a gente falou: não, agora vamos acompanhar isso mais de perto. Já que muitas vezes a gente perguntava diretamente aos nossos gestores e eles diziam 'está tudo ok', 'os projetos estão todos bem, não há menor risco de perder', 'estamos cumprindo com as metas', mas na prática não era e, em cima dessa ideia da gente ter visto isso acontecer mais de uma vez, a gente disse: Agora vamos acompanhar de verdade! (Entrevista concedida pelo Membro do Grupo 03, em 18 de jan. de 2021).

Foi J.J. que me chamou para participar desse Grupo e eu participo desde a primeira reunião na ACECAM. A gente tem um sonho. Moro ao lado do rio e eu fico vendo o rio e gostaria muito de abrir o portão da minha casa e dar um pulão dentro do rio, entendeu? Isso é uma coisa que me motiva. (Entrevista concedida pelo Membro do Grupo 02, em 15 de dez. de 2020).

Em relação à sua composição, o Grupo de Acompanhamento é formado por organizações sociais, municipais e profissionais de diferentes áreas do conhecimento: biólogos, gestores ambientais, advogados, engenheiros, geógrafo, historiador, assistente social, economista, agricultores, além de ser composto por pessoas de diferentes orientações políticas, mas que se unem em um único objetivo: a defesa do direito ao saneamento ambiental para a despoluição do Rio Macacu. A respeito dessa diversidade de sujeitos e ideologias, seguem registros dos membros em relação à essa formação:

Costumo conversar com todo mundo e inclusive com os caras que tenho divergência política profunda, mas não deixo de debater e a gente achou que se a gente fechasse com um grupo muito ambientalista ou um grupo muito sociedade ou muito governo, ou que se tivesse uma linha partidária ou linha ideológica, isso não funcionaria. Então a gente chamou todo tipo de pensamento de se fazer política pra que esse grupo ganhasse força. E é a grande força desse grupo mesmo! Isso me impressionou. Dá medo de juntar criaturas tão diferentes. Mas o mote é tão forte, a vontade de ver nosso rio está tão entranhada na nossa cultura que eu posso dizer que ele perpassa todas as ideologias e aí foi possível juntar tantas flores partidárias, né?! (Entrevista concedida pelo Membro do Grupo 03, em 18 de jan. de 2021).

A gente tem pessoas de várias formações ali, várias tendências e ideologias. Se a gente se manter unido, se esse grupo não acabar podemos fazer mais um pouco. O grupo é muito legal, com essas coisas de grupo mesmo, tem discussões, os atritos, é misto pra caramba, mas isso é bom. As pessoas com as mesmas

finalidades, mas com alguns interesses diferentes, aí que é o problema. (Entrevista concedida pelo Membro do Grupo 02, em 15 de dez. de 2020).

Além dos aspectos de opção política e partidária, em relação à composição do Grupo de Acompanhamento se constituir por profissionais de diferentes áreas, cabe salientar que a multidisciplinaridade é um fator que implica positivamente na participação social e enriquece a discussão, visto que “a complexidade ambiental reclama a participação de especialistas que trazem pontos de vista diferentes e complementares sobre um problema e uma realidade” (Leff, 2011, p. 322).

Nessa perspectiva, a composição híbrida do grupo permite o diálogo entre os saberes científicos sobre a questão socioambiental que sobrepuja a lógica preservacionista e naturalista do meio ambiente, evitando a visão fragmentação da problemática. Isso colabora para a ampliação da percepção dos sujeitos sobre o tecido social urbano, considerando as variáveis sociais, econômicas, espaciais, geográficas e demográficas que as integram, resultando no entendimento da realidade em seus aspectos mais complexos.

Assim, a abordagem multidimensional sobre a questão socioambiental que permeia a poluição do Rio Macacu fortalece a capacidade interventiva do grupo social e de sua influência sobre a formulação de políticas públicas, incidindo na relação com o poder público municipal.

De acordo com Ojima (2012):

Nesse sentido, a partir do recorte espacial privilegiado das cidades e de uma abordagem integradora que vise entender de maneira holística as relações entre ambiente e sociedade, podemos ter uma possibilidade de um saber ambiental mais completo do que a mera conjugação de conceitos de distintas áreas de conhecimento. (...) Será necessário entender os riscos e as vulnerabilidades do sistema todo a partir da análise de suas partes constitutivas e, dessa forma, incorporar dimensões políticas, sociais, culturais e contextuais na análise das interações ambiente-sociedade. Afinal, problemas ambientais e sociais existentes nas cidades refletem mais o modelo de desenvolvimento excludente baseado no sistema econômico do que uma relação direta entre altas densidades populacionais e pobreza, degradação ambiental etc. (Ojima, 2012, p. 118).

Desde a sua criação, o grupo se reúne regularmente para tratar das pautas coletivas, enviando as deliberações das reuniões aos gestores do Projeto de Despoluição, a fim de pleitear os anseios populares. As reuniões aconteciam na ONG Centro de Estudos de Saúde do Projeto Papucaia (CESPP) e nas instalações da prefeitura quando o diálogo era com a gestão. Porém, devido às regras sanitárias para conter a pandemia do novo coronavírus, as reuniões passaram a ocorrer de forma virtual, mas mantendo a organização de agendas.

No decorrer dos meses, o grupo foi crescendo passando a integrado por novas pessoas, e nesse contexto, observamos nas falas dos entrevistados, que tal fato se constituiu como um componente importante que deu força ao movimento, porém, em certa medida, dificultou a fluidez das atividades ou da organização das propostas a serem levadas à gestão pública, conforme as falas abaixo:

Tem a lista de presença na primeira reunião na ACECAM, uns 10, 15 mais ou menos. Não chegamos a 20 pessoas e agora temos 47. O que de certa forma é bom, mas complica. Se colocar mais de 5 pessoas numa sala pra discutir, dá crise. Eu não estou falando que tem que poder escolher não, o conjunto é legal, mas quando o grupo cresce demais também perde o controle. (Entrevista concedida pelo Membro do Grupo 02, em 15 de dez. de 2020).

Naquele lançamento tinha bastante gente. Mas hoje tem duas situações: esse grupo da comissão que é mais ativo deve ter um terço da turma que teve na primeira reunião, aproximadamente. Mas o grupo é muito maior, aquele Grupão da Despoluição é um grupo bastante grande, mas é um grupo muito difícil de navegar. Virou mais uma área de divulgação de ideias, com debates até mais agressivos, é um grupo bem maior. Se levamos em conta só a nossa comissão, hoje tem um terço daquele início. Mas é um grupo de muita ação, com muita boa vontade. (Entrevista concedida pelo Membro do Grupo 03, em 18 de jan. de 2021).

Conforme exposto, o Grupo se reordenou e criou uma nova Comissão do Grupo de Acompanhamento da Despoluição do Rio Macacu no dia 30 de junho de 2020, objetivando dar efetividade às ações propostas com intuito de melhorar interlocução com a gestão pública, conforme exposto na ata de criação da Comissão:

Ata de Criação - Comissão criada a partir do Grupo de Acompanhamento da Despoluição do rio Macacu em virtude da necessidade de organização do próprio grupo, com objetivo de direcionar à gestão pública as propostas elaboradas nas reuniões, sistematizar os registros e memórias das reuniões, alimentar as redes sociais do Grupo de Acompanhamento para ampla divulgação das informações prestadas pelo poder público sobre o Projeto de Despoluição do Rio Macacu e demais iniciativas ou políticas públicas relacionadas aos recursos hídricos da cidade.

Corroborando com a finalidade do papel da comissão, um dos sujeitos entrevistados, evidencia:

Quantas das pessoas que estão ali, têm uma atuação efetiva? Uma ação de acompanhamento de verdade do dia a dia, de produzir documento, de está marcando agendas, de participar de reuniões? dali, muitos pouco fazem isso. Então é um grupo de acompanhamento a distância que eu acho importante, mesmo que a distância, a sociedade tem que estar ligada nisso. É até uma coisa complexa, você achar que dentro do grupo tem um subgrupo. Pois esse subgrupo é o que? o que decide à revelia desse grupo maior? eu tenho medo dessa relação um dia estragar por isso... é uma ação um pouco perigosa a nossa, né?! Mas foi necessário criar um

subgrupo pois não conseguimos resolver nada, era só confusão e a decisão foi acertada, mas não é uma decisão fácil. Podemos ser acusados um dia de estar mentindo, de estar decidindo, coisas desse gênero. Por isso que a gente posta todas as pautas e decisões da comissão no grupo de whatsapp do Grupo de Acompanhamento e isso é bem bacana, pois torna a coisa bem cristalina sobre o que a gente faz. Mas depois de muitos anos participando disso, a gente sabe que a gestão é um grupo sempre menor, né?! Eu nunca vi um grupo de 100 pessoas com as cem participando, talvez exista, mas essa é a dinâmica". (Entrevista concedida pelo Membro do Grupo 03, em 18 de jan. de 2021).

Dessa forma, entendemos que a Comissão é um núcleo do Grupo composto pelos 47 membros, que organizam assuntos e sugestões a serem levados à gestão pública, tendo essas informações enviadas ao “grupão”, conforme a comunicação sobre a sua criação aos demais membros no dia 18 de agosto de 2020 e na Ata de Reunião nº 06/20 datada em 06 de novembro de 2020, respectivamente:

Assunto: Comunicação da Comissão no Grupo de Acompanhamento da Despoluição do Rio Macacu (“Grupão”). 01) Para tentar estabelecer uma Comissão que atue diretamente no desenvolvimento do Projeto, criamos um grupo chamado Comissão do Grupo de Acompanhamento da Despoluição do Rio Macacu e temos feito reuniões online às terças-feiras (em substituição às reuniões que fazíamos presencialmente no Centro de Estudos Projeto Papucaia – CESPP).

Ata nº 06/20: II) Deliberações da Comissão do Grupo de Acompanhamento da Despoluição do Rio Macacu da Reunião 06.11.20:
1) Postar as atualizações no Grupão da Despoluição.

São implicações que perpassam a dinâmica de organização e participação do Grupo, na busca de atingimento de resultados, não sendo identificado algum tipo de restrição de participação dos membros do “grupão” no que confere sua atuação no processo de desenvolvimento e acompanhamento do Projeto de Despoluição. Além disso, a democracia participativa é um processo de aprendizados, repletos de tentativas, erros, avanços e limites, sendo passível de aprimoramentos em sua maneira de atuar sob a formação e controle de políticas públicas.

Ainda sobre a organização da Comissão do Grupo de Acompanhamento, perguntados sobre qual papel desempenham, cada membro expressou uma atribuição diferente, o que demonstra a estruturação do grupo para realizar a integração com a gestão pública, a saber:

Eu tento organizar o material produzido, ainda que muito primário, tento juntar algumas memórias da reunião. Quando a gente se afasta por muito tempo, eu e outras pessoas procuram buscar todos para manter o grupo sempre se encontrando, mas basicamente tento extrair do material produzido, as coisas que sejam factíveis, aponto para alguns caminhos para a gente construir ofícios,

reivindicações. Não dou conta de tudo, algumas coisas passam, mas as coisas o que eu vejo o que é mais urgente tento colocar na pauta para darmos um passo à frente. E tem um trabalho mais trabalhoso do que esse né?! Que é tentar fazer uma interlocução entre a sociedade civil e o governo né?! Sou uma criatura que está lá naqueles meios políticos, que aliás, é um meio complicado. Então tem dia que me acho um pelego. Tem dia que me acho um revolucionário. Porque falar com o governo, tem gente que me acha um pelegão, né?! 'Pô, como é que pode conversar com esse governo?!' Mas se eu não falo, a gente fica sem espaço de ação. E o governo me vê como uma criatura da sociedade civil que está querendo meter os 'bedelhos' onde não devia, né?! Então essa é a minha missão, talvez a mais importante e também a mais 'explosa'. É bem complicado. (Entrevista concedida pelo Membro do Grupo 03, em 18 jan. 2021).

Agitador. Fazer o papel de botar fogo. Se não tiver uma polêmica, levantar uma bandeira, morre! Contar a história. (Entrevista concedida pelo Membro do Grupo 02, em 15 dez. 2020).

Participante, gosto de estar junto e de ajudar no trabalho. Pois meu trabalho na associação é de ajudar as pessoas a se tornarem cidadãos. (Entrevista concedida pelo Membro do Grupo 04, em 10 de jan. de 2020).

Por outro ângulo, pode-se identificar na fala de um dos gestores entrevistados, as implicações desta participação, quando questionado sobre em que os aspectos o Grupo pode acrescentar na efetivação do Projeto de Despoluição:

E eu acho que isso é importantíssimo, porque é uma forma também de fiscalizar o que o governo faz, as pessoas que estão à frente do trabalho do poder público e assim, sem sociedade civil, as coisas não andam, né? Então a comissão de acompanhamento não serviu apenas para a questão da fiscalização, politicamente também porque alguns membros dessa comissão também fazem parte da política local também. Tem influência direta em diversos setores, deputados então estão ajudando também a mobilizar o que está fora da prefeitura, junto à Caixa Econômica, ALERJ. Então isso está sendo ventilado também pela sociedade civil, com esse Grupo de Acompanhamento. Inclusive quem está no governo hoje, são duas pessoas que estavam no Grupo de Acompanhamento. Então automaticamente elas já sabiam pois estavam sempre informadas e hoje elas estão à frente do projeto e mesmo quem fez parte dessa comissão de acompanhamento. (Entrevista concedida pelo Gestor 02, em 19 de jan. de 2021).

A fala do respondente acima oferece alguns aspectos sobre as implicações da participação social do Grupo, das quais se refere à fiscalização da sociedade sobre a administração pública, o monitoramento das políticas públicas, a influência política que o grupo possui sobre instituições do Estado, sobre a divulgação das informações acerca do andamento do Projeto de Despoluição e, sobre a continuidade das funções administrativas dos atuais gestores que já possuíam o conhecimento sobre o processo do Projeto, desde sua composição do Grupo.

São elementos que atravessam o âmbito do controle social que, embora distinto, é complementar à participação social. Enquanto a participação social

versa sobre o “efetivo processo de integração da sociedade com as decisões públicas” (Hermany, 2006, p. 1731), o controle social “corresponde a uma moderna compreensão de relação entre Estado e sociedade, onde a esta cabe estabelecer práticas de vigilância e controle sobre aquele” (Carvalho, 1995, p. 08).

São categorias conexas, pois “o controle social, em sentido *lato*, designa a participação do cidadão na gestão/administração pública” (Zielinski & Peccinin, 2014, p. 16) e a participação social “é também uma forma de controle social, e aparece como um instrumento de monitoramento e fiscalização dos programas governamentais, que garantem uma melhor qualidade de vida” (Ponte, 2018, p. 78).

No interior da dinâmica do Projeto de Despoluição, o controle social correspondente às ações de monitoramento, fiscalização e avaliação desta política pública que se manifesta no ato do Grupo em cobrar do poder público, agilidade e inclusão do projeto na pauta prioritária da agenda governamental para ter concretizado o direito ao saneamento ambiental e limpeza do Rio Macacu.

A seguir, abordaremos as potencialidades da participação social do Grupo na estrutura da administração pública, para posteriormente avaliar quais avanços e limites foram efetivados ou dificultados, considerando a ação do Grupo de Acompanhamento na reformulação do Projeto de Despoluição.

4.2.

O Grupo de Acompanhamento da Despoluição do Rio Macacu e seu potencial de participação na esfera da Gestão Pública

A Prefeitura Municipal de Cachoeiras de Macacu, por meio da Portaria nº 0161/2020, nomeou a Equipe Técnica responsável pelo monitoramento e implantação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do Sistema de Esgotamento Sanitário (SES), cumprindo com exigências do Ministério do Desenvolvimento Regional, designando assim, os gestores públicos responsáveis pela administração do Projeto Executivo e do Projeto de Trabalho Técnico Social (PTTS) da Despoluição do Rio Macacu.

Atenta-se para o fato de que a nomeação dos membros da Equipe Técnica possa ter colaborado para a participação do Grupo de Acompanhamento, pois proporcionou direcionamento e interlocução com o gestor público em assuntos específicos, visto que a equipe foi composta por funcionários das Secretarias Municipais de Planejamento, Geoprocessamento, Habitação, Meio Ambiente,

Procuradoria Geral do Município, Obras e Urbanismo e da Autarquia Municipal de Água e Esgoto de Cachoeiras de Macacu (AMAE).

A escolha do gestor público para a realização das entrevistas se deu exatamente, por compreendermos que poderia contribuir para conhecermos o modo como os técnicos da prefeitura concebiam a ideia de participação do grupo, sua importância para a efetivação da política pública, e quais impressões possuíam a respeito da organização e interlocução dos membros, como parte desse instrumento jurídico.

No decorrer da pesquisa, identificamos que variados foram os espaços e mecanismos de diálogo utilizados pelo Grupo de Acompanhamento para a sua interlocução com a Gestão Pública. Segundo constam nas Atas de Reunião do Grupo de Acompanhamento da Despoluição do Rio Macacu de nº 01, 02, 03 e 04 do ano de 2019, os encontros foram realizados no auditório da Associação Comercial e Empresarial de Cachoeiras de Macacu - ACECAM, na Sala Verde da Secretaria Municipal do Ambiente, no Horto Municipal, onde ocorreu a reunião com o prefeito e no auditório da prefeitura, respectivamente.

Já no ano de 2020, as reuniões com a gestão pública ocorreram nas instalações da prefeitura até o mês de março, quando foi decretada a pandemia pelo novo coronavírus. Após isso, as reuniões do Grupo de Acompanhamento foram realizadas de forma virtual, tanto com a gestão pública quanto reuniões internas entre os membros.

Observamos o potencial da participação social do grupo social durante processo de atualização das atividades a serem desempenhadas pela equipe social do PTTS, em cumprimento às exigências feita pela Caixa Econômica Federal, onde a Assistente Social responsável pela gestão do projeto, solicitou à Comissão do Grupo de Acompanhamento sua participação, conforme consta na Ata nº 01/20 da Comissão:

A Assistente Social C. L., responsável pela atualização do Projeto de Trabalho Técnico Social (PTTS) pela Secretaria Municipal de Planejamento, informou sobre a proposta de reprogramação das atividades do PTTS que foi solicitada pela técnica da Caixa Econômica Federal que enviou sugestões de modificações à equipe, por conta do recurso disponível ao projeto. Dessa forma, Sra. C. L. solicitou a contribuição do Grupo de Acompanhamento da Despoluição nesse processo em razão dos membros que compõem o Grupo conhecerem o local que será construído as ETE, a população local que será atingida. Ressaltou a existência de atividades previstas no PTTS anterior, que houve algumas inclusões, porém manifestou o desejo de pensar novas atividades para agregar ao Trabalho Técnico Social a ser desempenhada pela equipe. (Ata nº 01/20 de 09 de jun. de 2020).

Elegemos a assistente social para ser mais um sujeito da entrevista, por considerar que sua interlocução com os membros do grupo era fluída e permitia o entendimento acerca do processo de participação. Neste sentido, procuramos saber a respeito da importância da ação do Grupo diante da execução da política pública:

Na intenção de que, eu vendo que a Política pública se faz com a participação, eu vejo que é de importância macro a gente está fortalecendo essa população e cobrando essa participação. (...) a solicitação foi minha para haver essa troca de informação e conhecimento e assim, os procedimentos foram organizados. (Entrevista concedida pelo Gestor 01 em 13 de jan. de 2021).

Objetivando ampliar o entendimento a respeito da participação do Grupo, entrevistamos outros dois gestores que compunham a Equipe Técnica do Projeto de Despoluição pela Procuradoria e pela Secretaria Municipal de Planejamento que também nos falaram, sobre a importância da participação da sociedade civil nos processos de elaboração e implementação do Projeto de Despoluição, e expuseram:

Importante porque é uma obra imensa, é a principal obra hoje no município do Leste Fluminense que vai despoluir o principal rio que alimenta a região que é São Gonçalo, Niterói, Itaboraí... Então o rio Macacu é o principal, né?! Só que é uma obra que vai impactar diretamente os municípios de Cachoeiras de Macacu, porque o rio corta a cidade. (...) Então por que é importante a sociedade civil nessa história aí? Porque é uma obra que vai praticamente quebrar Cachoeiras inteira. Vai fazer buracos e mais buracos pois vai captar esgoto e a sociedade civil vai ajudar a fazer essas intervenções. Tem que ajudar a fazer intervenções inclusive em locais que o poder público nem entra. (Entrevista concedida pelo Gestor 02, em 19 de jan. de 21).

É importante, tirando uns que gostam de tumultuar, é importantíssimo! Até porque se não tiver, não sei se sai. Tem pessoas que vem pra ajudar, outras que querem ver acontecer, mas não ajudam, é aquele famoso em cima do muro e aqueles que simplesmente querem tumultuar, né?! (...) é aquele que ao invés de contribuir com alguma coisa, vem pra tumultuar e tentar com isso, tirar algum proveito lá na frente. Fala até em proveito político. (Entrevista concedida pelo Gestor 03, em 15 de jan. de 21).

Embora tenha sido unânime o entendimento sobre a importância do papel da participação da sociedade civil para efetivação do Projeto de Despoluição, podemos perceber que existem diferenças de visões sobre a prática da participação social, onde um gestor assimila aos processos de formulação da política pública, outro situa esse papel na contribuição da implementação do Projeto na cidade e o último atrela a participação aos distintos interesses que movem os membros do grupo em participar. Essas variantes darão o sentido à promoção ou o veto da participação social do Grupo de Acompanhamento nos

processos de implementação do Projeto de Despoluição, que será discutido no decorrer das entrevistas.

Sobre a importância da criação do Grupo de Acompanhamento da Despoluição do Rio Macacu, a Assistente Social situou seu valor no interior da gestão do PTTS, sendo um elemento positivo ao município, dizendo:

O PTTS tem na sua formação diversas reuniões, encontros, fóruns para ouvir a população, para encontrar com a população e para fortalecer ainda mais essa construção e, como estamos falando de uma obra de saneamento, a gente precisa que essa população entenda qual é a participação dela. Porque não adianta a gente fazer uma obra de despoluição do rio Macacu, fazer uma obra de infraestrutura para ligar o esgoto e a população não entender que vai depender dela esse trabalho. Então a gente estará perdendo aí, né?! Não estou falando que nosso trabalho não foi eficaz, mas estamos perdendo realmente o propósito pra que isso foi pensado e estruturado. Então a gente precisa muito e foi desenvolvido o PTTS pra isso, principalmente na reeducação desses moradores, dessa população que vai se utilizar e essa participação social é muito importante. Porque assim, as lideranças municipais locais vão fazer com que a gente tenha um bom diálogo com a população que vai receber, de fato, essas obras. Então com esses representantes locais, a gente precisa ter um acesso melhor, para que a gente consiga conversar de igual para igual com as pessoas e fazer com que, de fato, isso se fortaleça mais lá na frente e tenha resultado. Podem ser pessoas do Grupo, como pode ser pessoas da comunidade que o Grupo da Despoluição aponte. Por mais que todos se conhecem, conhecem, de repente entrar numa certa área com a pessoa que não domine tanto e não possa entrar... O PTTS sempre precisa de um representante local pra poder caminhar de uma forma tranquila e executar o seu trabalho. (Entrevista pelo Gestor 01, em 13 de jan. de 2021).

Na mesma perspectiva, outro gestor elucidou:

A questão também do trabalho social e ambiental que vai fazer em volta do rio. Então a sociedade civil tem que estar junto, até pra poder ajudar a conscientizar a população sobre a necessidade de se manter esse rio despoluído. Vai ser um trabalho que vai ser feito de casa em casa, para ser passado 'não jogue lixo no rio, não jogue mais esgoto no rio', 'ajude a manter o rio' então é uma obra que tem que ser trabalhado o lado social também. Não é só pegar o cano e botar lá, aí vem o cara e joga o esgoto fora? Então se não houver essa conscientização da sociedade em relação a isso, se a sociedade civil não participar disso, isso vai ser feito à deriva, vai ser feito de qualquer jeito, sabe como é a empresa privada, vai ser contratada pra fazer e pronto, vai deixar pra lá. (Entrevista concedida pelo Gestor 02, em 19 de jan. de 21).

Observa-se nas falas, quais são as relações estabelecidas por cada gestor a respeito da participação social no desenvolvimento do Projeto de Despoluição no âmbito do PTTS, no sentido de inserir a população às etapas do projeto e resultar no atingimento dos objetivos estabelecidos. Este entendimento caminha em direção aos preceitos estabelecidos pela Portaria nº 464 de 25 de julho de 2018, que objetivam a participação da comunidade nos processos de implementação, acompanhamento e manutenção dos serviços de forma a

adequar o projeto à realidade local, pelo viés da gestão democrática e com isso, colaborar para a aderência da população ao projeto e adequada utilização dos instrumentos e serviços implantados, conforme elucidado no primeiro capítulo.

Acerca das influências da sociedade civil na gestão pública, Filho & Gurgel (2016) elucidam:

A articulação da gestão pública com as organizações da sociedade civil se apresenta em dois campos. O primeiro refere-se ao processo democrático e de controle das ações públicas no nível da formulação e fiscalização da política pública, que só pode ser efetivado através da intervenção de organizações da sociedade civil nos espaços públicos formais ou informais constituídos para tal fim (...). O segundo diz respeito ao campo de execução de serviços sociais, ou seja, as unidades de serviços sociais devem possuir espaços para a manifestação dos usuários em relação ao serviço executado. (Filho & Gurgel, 2016, p. 300).

Na intenção de darmos seguimento às análises sobre o processo de participação social do Grupo de Acompanhamento, faz-se necessário conceituarmos a categoria gestão para obtermos melhor compreensão dos aspectos que englobam essa atividade dentro do setor estatal. Sem a pretensão de aprofundar a discussão, esclarecemos que neste trabalho, não faremos distinção entre o termo administração e gestão, cujo sentido teórico significa “a utilização racional de recursos para a realização de fins determinados” (Paro, 2006, p. 18).

A administração, assim, é o campo de conhecimento e prática que se dedica a descobrir e aplicar racionalmente os elementos conceituais e materiais necessários para potencializar a “racionalização do trabalho” e a “coordenação do esforço humano coletivo” ou “coordenação”, para atingir determinados fins (Filho & Gurgel, 2016, p. 29).

No âmbito da gestão pública “enquanto expressão do aparelhamento do Estado, reveste-se, por excelência, de função executiva/ administrativa, possuindo, nessa medida, papel fundamental no tocante à execução de políticas públicas” (Zielinski & Peccinin, 2014, p. 17). Nesse viés, o gestor público atenta-se não somente em dar racionalidade aos recursos materiais, humanos, econômicos, gestão do tempo, quantidade de bens ou meios, mas empenha-se em definir quais serão as finalidades do trabalho a ser desempenhado.

Nesse caminho, durante a fala da profissional de Serviço Social, puderam ser identificadas algumas finalidades que versam, tanto sobre a participação do Grupo de Acompanhamento durante o processo de reformulação das atividades da Equipe Social, quanto à finalidade do próprio PTTS:

Tendo em vista que o Grupo existe pela sociedade civil e que está favorável a estar fazendo essa construção do PTTS, é incrível. Isso é realmente fundamental para que o PTTS seja alcançado. (...) Explicando um pouco, por que o PTTS existe? É um trabalho para de fato fortalecer a conjuntura dessa obra, para tentar minimizar as obras de grande impacto. Então, se você pensa um PTTS numa forma de fora, não consegue alcançar de fato a demanda que vai surgindo. Então por isso é importante a construção e ouvir o que a população tem a dizer. (Entrevista pelo Gestor 01 em 13 de jan. de 2021).

Observamos que a entrevistada utilizou a participação social exercida pelos membros da Comissão, como elemento estratégico para realizar a gestão PTTS, na intenção de estabelecer critérios para a reformulação da política pública e alcançar os propósitos do Projeto de Despoluição. Um outro aspecto da sua fala que nos chamou atenção, foi a importância que da participação, para aproveitar o conhecimento das lideranças locais, de um território do qual ela não faz parte:

Essa participação é fundamental, sou uma pessoa de fora e eu tenho que ouvir o que as pessoas da população pedem, porque elas que estão vivendo a luta pra conseguir as obras há muito tempo. Jamais posso ignorar a parte da participação popular. É de onde a gente veio. É até da minha base política não partidária, mas a minha construção de vida. Então jamais podemos ignorar isso. (Entrevista pelo Gestor 01 em 13 de jan. de 2021).

Percebemos que a Assistente Social situa a participação social para além de um direito da população, mas como uma atribuição sua, enquanto gestora pública em fomentá-la. Ao considerar a trajetória política dos sujeitos sociais no município de Cachoeiras de Macacu para a consagração do direito ao saneamento básico, seu posicionamento se direciona à prática da gestão democrática, que por sua vez é uma proposta a ser concretizada pelos gestores das políticas públicas que dependerá do tipo de projeto e orientação política ao qual se dirige e fator revelador sobre seu comprometimento com os preceitos democráticos da sociedade.

No caso da assistente social, além desses aspectos se referirem às suas experiências de vida, conforme explanado, cabe ressaltar que tais preceitos democráticos vão ao encontro dos princípios do Projeto Ético-Político do Serviço Social que preconiza o fortalecimento do movimento democrático e popular, refletindo em seu fazer profissional.

Conforme apontado por Netto (2009):

(...) o projeto prioriza uma nova relação com os usuários dos serviços oferecidos pelos assistentes sociais: é seu componente elementar o compromisso com a qualidade dos serviços prestados à população, aí incluída a publicidade dos recursos institucionais, instrumento indispensável para a sua democratização e

universalização e, sobretudo, para abrir as decisões institucionais à participação dos usuários (Netto, 2009, p. 156).

Além disso, observamos que a política urbana expressa um lugar de muitas lutas coletivas e embates políticos em prol da garantia de direitos básicos, configurando, portanto, um espaço privilegiado ao desenvolvimento do trabalho político do Assistente Social. Iamamoto (2011) sinaliza que os maiores desafios postos ao trabalho do Assistente Social na contemporaneidade correspondem à capacidade de análise crítica do profissional na apreensão da realidade social expressa no cotidiano de trabalho, na aptidão criativa em elaborar propostas que assegurem e preservem os direitos da população assistida, bem como o exercício da função politizadora do trabalho a ser realizado junto àqueles que demandam ingresso no cenário das políticas públicas e dos direitos sociais.

Ao se tornar operador da política urbana, o profissional de Serviço Social possui a oportunidade de incidir sobre as contradições e desafios que permeiam essa política pública, buscando a melhor forma de alcançar a validação das pautas defendidas pelo público do qual se dirige, frente ao poder público. Para isso, é necessária uma análise rigorosa do profissional sobre as variadas expressões da questão social manifestadas no espaço urbano, para que de forma articulada, possa criar possibilidades de diálogo da população com a gestão pública para obtenção de serviços e programas que venham a mitigar as desigualdades socioespaciais e consagração de serviços que permeiam a qualidade de vida na cidade.

Dessa maneira, o estímulo profissional à participação social possui fundamental importância no Trabalho Social, pois aproximando-se dos preceitos contemplados em seu Projeto Ético-político e exercendo sua função politizante na perspectiva de apoiar novas formas de organização comunitárias ou ampliar canais de participação social, sejam eles institucionais ou não, possam estimular o exercício do controle social, acerca do monitoramento, fiscalização e avaliação dos serviços públicos e fomentar a participação social nos processos de elaboração e implementação de políticas públicas, com vistas a fortalecer a luta coletiva pela construção de uma sociedade menos desigual nos marcos de uma sociedade capitalista.

Outro aspecto relevante sobre a potencialidade da participação do Grupo de Despoluição na gestão pública que pôde ser observado, refere-se ao momento em que o Projeto de Despoluição passou pelo risco de cancelamento pela Caixa Econômica Federal nos meados de 2020, conforme a exposição do gestor:

A Caixa quis vetar o projeto, chegaram a interromper e a gente conseguiu restabelecer. Quando eles recusaram o projeto, um dos argumentos deles não foi nem a incapacidade técnica, foi que o projeto ficou muito tempo parado e não tinha andamento e a gente conseguiu provar com e-mails e mais e-mails. Com isso eu tinha a fundamentação todinha do pedido de reconsideração ao Ministério e a gente informou que a todo momento, nós estávamos conversando com o Ministério, estávamos respondendo a tudo o que a Caixa Econômica queria e que, inclusive, a gente conseguiu aprovar o projeto de segunda fase para Papucaia. O projeto está aprovado e a gente conseguiu provar que dentro desse um ano e pouco, embora tenha dez anos pra trás, andou. (Entrevista concedida pelo Gestor 02, em 19 de jan. de 21).

Segundo relatos, os gestores agiram para reverter a situação, incluindo a participação da sociedade civil nesse circuito, entendendo como um aspecto relevante para incluir no pedido de reconsideração da CEF para retomar as negociações do Projeto de Despoluição, consoante a fala:

Só que a gente se movimentou politicamente, mobilizamos sociedade civil também pois a gente colocou nos ofícios dizendo que a sociedade civil estava junto, era uma coisa que daria um problema muito grande, pois a sociedade civil iria se manifestar, não ficaria em silêncio e a gente provou a importância da obra para o município. Mesmo o projeto estando há muito tempo andando lá na Caixa, existe uma importância, houve um andamento, houve uma importância da gente nesses últimos tempos para que a obra continuasse. (Entrevista concedida pelo Gestor 02, em 19 de jan. de 21).

Importante destacar ainda, as impressões dos gestores municipais a respeito do embargo do Projeto de Despoluição neste período. No entendimento deles, as alegações feitas pela Caixa Econômica Federal não correspondiam ao momento em que ocorreu esse cancelamento, supondo que havia outros motivos para isso, a saber:

A gente teve a leitura que a privatização da CEDAE pudesse ser uma das grandes responsáveis por esse interrompimento. 'Por que o Governo Federal está disponibilizando, vamos dizer assim, uns quarenta e seis milhões para uma obra daquele bum, se a CEDAE vai assumir tudo daqui a dois anos?' Entendeu? A CEDAE que vai ser privatizada, a empresa que vai pegar a CEDAE, vai pegar isso já montado? 'Então a empresa pode simplesmente fazer isso'. Então a gente entendeu que pode ter sido isso, que há um interesse político dessa obra não ir a frente pelo Governo Federal, né?! Eles forçaram muito a barra para que isso não continuasse, por causa disso também. O Governo Federal vai dar dinheiro assim, a CEDAE vai ser vendida e quem vai assumir pode fazer isso abertamente. Eu acho que isso foi um dos interesses principais, né? (Entrevista concedida pelo Gestor 02, em 19 de jan. de 21).

O momento que ocorreu o cancelamento do Projeto de Despoluição pela CEF coincide com a aprovação do novo marco regulatório do Saneamento Básico pela Lei Ordinária 14.026 em 15 de julho de 2020. Com a abertura aos investimentos do setor privado nos serviços de saneamento, especulava-se a

privatização da Cedae e com isso, as ETEs construídas seriam entregues à empresa ganhadora da licitação. De fato, a Cedae foi privatizada em dezembro do mesmo ano e o município de Cachoeiras de Macacu compôs o Bloco I de leilões sobre as áreas de prestação de serviço pela estatal, conforme exposto anteriormente, fazendo sentido à fala do gestor e suas suposições.

No intuito de ampliar a percepção sobre a participação do Grupo de Acompanhamento, buscamos três munícipes que acompanham as atividades do grupo, tanto pelas redes sociais ou pelo contato direto com alguns membros do grupo, que contribuiriam para nossa análise.

Dessa forma, sob a ótica da sociedade civil, quando perguntado sobre a avaliação que fazem acerca da sua importância na participação nesse processo de efetivação do Projeto de despoluição, verifica-se que foi unânime o entendimento de que o movimento feito pelo grupo junto à gestão pública possui relevância, conforme podemos identificar nas falas:

A minha opinião sobre o Grupo é excelente. Porque é um grupo que está tentando motivar as pessoas, motivar o poder executivo, motivar na verdade, tudo o que gera a em relação a despoluição, pra uma qualidade de vida das pessoas da localidade e principalmente municípios vizinhos que recebem as águas do Rio Macacu. Eu acho excelente o projeto, acho que tem que ser levado a sério. Pena que às vezes, a gente não consegue ver as coisas como tem que acontecer, mas que isso fosse concretizado, que eles conseguissem levar isso a frente, como uma coisa séria realmente. Uma necessidade que o município precisa e na verdade a gente precisa com urgência. (Entrevista concedida pelo Representante da Sociedade Civil 02, em 29 de jan. de 2021).

Eu acho muito importante a participação da sociedade civil nesse processo, para o acompanhamento das etapas, acompanhamento de tudo o que foi proposto, acompanhamento das metas que foram implementadas. Então é importantíssimo! Vai trazer transparência ao trabalho desenvolvido e o retorno à população que vai poder acompanhando isso passo-a-passo e que vai poder estar se empoderando também do que está acontecendo em relação a despoluição do rio, até pra se trazer uma nova consciência pra população de que é um bem muito importante para o município, é um recurso natural muito importante que precisa ser preservado por todos. (Entrevista concedida pelo Representante da Sociedade Civil 01, em 30 de jan. de 2021).

Para o terceiro entrevistado, a participação da sociedade não deveria se restringir ao Grupo de Acompanhamento, mas deveria ser extensa à população na medida em que a tomada de consciência sobre esta prática e sobre a importância dos recursos ambientais existentes no município, seja construída entre os demais munícipes:

Acredito que a participação social é sempre muito importante. Então eu avalio como boa, mas eu acredito que essa participação deveria ser ampliada. Mas eu entendo também que esse movimento de ampliação não se deve apenas ao grupo que está

focado, vamos dizer assim, à causa que é extremamente importante. Mas isso se deve também a todo um processo, que é um processo longo de consciência, de conscientização sobre as questões envolvendo o rio Macacu: do que se trata, do que se refere à questão simbólica do rio, à questão cultural e à questão socioambiental. Então eu acho que esse é um movimento que já vem acontecendo há um tempo, visto a importância. Essa ampliação da consciência sobre o rio, sobre nós mesmos, sobre nós como sociedade. Então, é extremamente importante nós fazermos movimento político sobre as questões envolvendo o rio Macacu nesse sentido da despoluição e em vários outros sentidos que estão interligados à essa questão da despoluição. (Entrevista concedida pelo Representante da Sociedade Civil 03 em 01, de fev. de 2021).

Essa explanação contribui para o entendimento de que os processos participativos realizados pelo Grupo podem e devem contribuir para o fomento da participação ou da organização das pessoas, dentro de diferentes mecanismos democráticos, conselhos, fóruns, mobilizações da sociedade civil, principalmente no âmbito local que é uma das formas mais efetivas de promover a democracia, haja visto que o espaço local é por excelência fomentador da participação popular pela proximidade dos gestores com as pessoas e com assuntos que requerem discussões e mudanças dentro da cidade.

Nesse sentido, Copatti, 2010 elucida:

O exercício da cidadania é muito mais fácil e possível em um espaço mais próximo dos cidadãos, onde estes poderão deliberar, entender, integrar uns com os outros. É pelo poder local no Município que o cidadão tem mais condições de participar na tomada de decisões, na definição dos rumos do espaço comunitário e social, que poderá verificar e buscar a solução para as necessidades da sua comunidade. (Copatti, 2010, p. 98).

Partindo do entendimento de que o Grupo de Acompanhamento ao lutar por uma causa coletiva que incide na qualidade de vida de milhões de pessoas e, em especial, visa atender aos desejos dos cachoeirenses em ver novamente o principal rio da cidade despoluído, ao organizar-se para dialogar com a gestão pública termina por representar os cidadãos pelo caráter público dessa pauta reivindicativa, elemento que também legitima essa participação.

Diante disso, buscou-se conhecer se esse sentimento de representatividade paira entre os entrevistados da sociedade civil, no sentido de entendermos qual a importância social que o grupo possui, para além da observação dos próprios membros ou dos gestores públicos. Então, a respeito do sentimento de representatividade sobre o Grupo de Acompanhamento, encontramos as seguintes declarações: “Me sinto representada por alguns membros sim, que eu sei que tem muito comprometimento ético, político e social que realmente vão

poder representar o que eu acredito dentro do Projeto” (Entrevista concedida pelo Representante da Sociedade Civil 01 em 30 de jan. de 2021).

Sim, me sinto representada pelo grupo, pois eu tenho a mesma opinião, o mesmo segmento, eu tenho a mesma visão do que é necessário, do que, na verdade, pode se mover a favor das pessoas do município como um todo e os municípios vizinhos também de receber essa qualidade de vida, de ter uma despoluição de um rio chegando neles, uma qualidade de água. Eu acho realmente que a participação pra mim é prioridade ali e como um todo. (Entrevista concedida pelo Representante da Sociedade Civil 02 em 29 de jan. de 2021).

Acredito que esse Grupo tenha integrantes muito gabaritados, com muita qualidade. São pessoas que possuem conhecimento de causa, que lutam pela causa, que discutem o município, discutem a cidade, a questão ambiental, já de muito tempo. Pessoas que acompanho a pouco e tenho certeza que são muito comprometidas com a causa ambiental, com a questão do município e da cidade. Então eu me sinto representado por esse grupo. Esse grupo diversificado, grupo heterogêneo e confio nas análises, confio no caráter e acho que a gente e eu também, me coloco em primeiro lugar, deveria participar mais dessas discussões. (Entrevista concedida pelo Representante da Sociedade Civil 03, em 01 de fev. de 2021).

Para os membros do Grupo, o potencial das mobilizações e da própria participação social, refere-se à relação com gestão pública em sua busca pela efetivação de serviços que atendam às necessidades locais e como elemento que envolve a sociedade, trazendo-a para perto dessa dinâmica, consoante exposições:

A participação é das associações e aí que tem uma força. A nossa Associação é antiga, tem mais de 30 anos, então trazemos às pessoas essa consciência de que elas têm que participar do governo dessa forma. Não trabalhando no governo, mas trazendo informação e discutindo nas reuniões. (Entrevista concedida pelo Membro do Grupo 04, em 10 de jan. de 2020).

Eu estava vendo o Presidente Biden falar ‘ questões indenitárias de negro, de latinos, questões sociais, de educação pública’, eu falei ‘caraca essas palavras jamais estariam na boca de um conservador igual a Bidem, se a sociedade não tivesse feito um tremendo movimento para justamente mudar o rumo das políticas públicas’ né?! Então eu tenho certeza de que é superimportante e em alguns momentos só acontecem com a mobilização. Isso é parte da minha vida, tudo que tenho feito e visto. Parece que não é importante. Muitas coisas a gente não faz e acha que aquilo não aconteceu que foi um efeito ínfimo. Mas o efeito no tempo, a construção de um conceito vai muito além de nossas expectativas. Então sem mobilização popular, sem participação, sem democracia participativa - que a gente está aprendendo a construir, a sociedade não avança. Se deixarmos no mesmo, a gente fica no mesmo. (Entrevista concedida pelo Membro do Grupo 03 em 18 de jan. de 2021).

Eu acho o seguinte: sem a participação da comunidade você não faz nada. Com a participação da sociedade, conscientiza a população que se sente parte e vai lá fazer. A exemplo de contratar empresa local que emprega o morador e esse morador se sente parte e importante dentro desse processo. Então sem a participação social, nada vai para frente. A importância da sociedade civil nesse Projeto de Despoluição é fundamental, porque não era só os órgãos públicos, a sociedade como toda. Como nós no Grupo de Despoluição, você encontra um

monte de gente que está afim mas que nunca se juntaram, um monte de gente brigando e esse grupo foi pressionando o governo pra esse projeto acontecer. Então sem a sociedade nada acontece. (Entrevista concedida pelo Membro do Grupo 02, em 15 de dez. de 2020).

Nessa perspectiva, a lógica do exercício da cidadania se expande ao âmbito do sentimento de pertencimento da população às benfeitorias que serão trazidas pelas políticas públicas implantadas que, por sua vez, provocarão um processo de mudanças estruturais na cidade com impactos no cotidiano social que dependerá da absorção da população para a implementação dos equipamentos.

Além disso, essa dinâmica contribuirá mais adiante, em novos processos participativos frente às demandas vindouras que deverão ser evidenciadas pela população à gestão pública. Assim, a sociedade integrada aos processos democráticos se eleva ao patamar de uma “cidadania governante e não como simples destinatária das decisões públicas” (Hermany, 2006, p. 1731), sendo um reflexo de suas práticas sociais.

Por este caminho, Filho & Gurgel (2016) contribuem:

(...) as experiências de participação articuladas a processos de mobilização e organização das classes subalternas indicam potencialidades para a construção de dinâmicas sociais que possam vir a contribuir com o desenvolvimento de “hábitos” (...) Esses hábitos são fundamentais para o processo de democratização na medida em que venham a “penetrar realmente na vida material de todos os homens, desde a cotidianidade até as questões decisivas da sociedade” (Filho & Gurgel, 2016, p. 74-75).

Frente a todo o exposto, identificamos que as contribuições da prática da participação social dentro do contexto da reformulação do Projeto da Despoluição do rio Macacu, está para além do direito ao poder decisório da sociedade civil nos processos de formulação das políticas públicas ou da contribuição dos saberes populares para adequação do projeto à realidade local.

A partir da análise do discurso dos entrevistados, observamos que a participação social também contribui para a sociedade se sentir partícipe dos processos que integram esse projeto que implica desde a formulação, monitoramento, fiscalização, até ao conhecimento sobre as etapas das ações, as mudanças que ocorrerão e sobre seus resultados que implicará no equilíbrio do meio ambiente, na saúde coletiva e na economia da cidade, além de treiná-las para novos processos democráticos frente às novas demandas que já começam a surgir, principalmente nesse cenário de privatizações do serviço público.

Dessa maneira, pode-se observar que o Grupo de Acompanhamento conquistou seu espaço de diálogo com gestão pública municipal, incidindo sobre

processos de efetivação do Projeto de Despoluição. Contudo, a pesquisa revelou que, como todo processo democrático a participação social do grupo não ocorreu de maneira homogênea e harmônica, mas permeada de conflitos, negações, imposições, interesses e disputas entre diferentes sujeitos que estão imersos nesse contexto. A partir da elucidação sobre as potencialidades da participação do grupo pesquisado, discutiremos a seguir, as conquistas e impasses presentes nesse processo participativo.

4.3.

Avanços e limites do processo de participação social do Grupo de Acompanhamento da Despoluição do Rio Macacu

No decorrer de quase dois anos de interlocução do Grupo de Acompanhamento com a gestão pública municipal, podemos identificar como avanço o processo de atualização do PTTS, especialmente na definição dos recursos para atingir os objetivos do projeto, no momento em que a participação do grupo foi solicitada pela gestão pública.

Diante disso, os membros da Comissão discutiram quais elementos seriam importantes assegurar, formulando sugestões, conforme constam na memória das discussões do mês de junho e no e-mail enviado à profissional no dia 13 de julho de 2020:

Seguem as sugestões para o PTTS, conforme pensado coletivamente entre os membros do Grupo de Acompanhamento da Despoluição do Rio Macacu:

1. Desenvolver atividades pedagógicas de Educação Ambiental de base comunitária com os beneficiários de diferentes faixas etárias. Basear essas atividades pedagógicas na Lei Municipal nº 1.681/2007 que dispõe sobre a Educação Ambiental e Plano Municipal de Educação Ambiental de Cachoeiras para nortear as atividades em Educação Ambiental;
2. Cronograma de reuniões com a comunidade para esclarecer o projeto sobre o que é, de onde vem a verba, início das obras e duração:
 - Abordar nas ações com a comunidade a importância do rio Macacu e sua potência no abastecimento hídrico para região, sobretudo a questão histórica e cultural do rio Macacu e as diferentes formas de relação e de apropriação da população para aumentar valorização deste recurso hídrico pela comunidade;
 - Participação do Grupo de Acompanhamento nas reuniões do PTTS com a comunidade;
 - Impacto da intervenção na vida das famílias e na comunidade e especificação da quantidade de famílias beneficiadas;
 - Reuniões de avaliação e acompanhamento, que deverão ocorrer de início de 15 em 15 dias e depois poderá ser mensal.
3. Substituir o Engenheiro pelo Gestor Ambiental na composição da Equipe Técnica.

Em entrevista, a Assistente Social responsável pela reformulação do PTTS, expôs que as propostas enviadas pela Comissão de Acompanhamento foram incorporadas ao projeto de forma parcial, explicando as razões de algumas não terem sido aproveitadas, conforme expôs: “Pelos motivos de questões orçamentárias, as questões de execução do projeto, cronograma, normas específicas da Caixa Econômica Federal e suas sugestões da prática de execução e construção de projetos”. (Entrevista concedida pelo Gestor 01, em 13 de jan. de 2021).

A respeito da primeira proposta que versa sobre as atividades pedagógicas de Educação Ambiental com referências ao aparato jurídico municipal, a entrevistada informou que esta solicitação foi incorporada ao PTTS, explicando:

Coloquei a Lei Municipal de Educação Ambiental, mas a Técnica da Caixa não se importou com isso porque dentro do PTTS não cabia, era apenas referenciar a Lei e destrinchar nas atividades. Só que uma leitura minha, o problema dessa lei é que ela está muito voltada para a escola, para as atividades escolares. O que eu fiz pra que essa lei fosse cumprida: as atividades do PTTS nas escolas, boa parte das atividades que acontecem, é no meio das escolas municipais. Mas acho que cabe umas ressalvas nessas leis ou criar outra. (Entrevista concedida pelo Gestor 01 em 13 de jan. de 2021).

Em relação à segunda proposta, referente às ações pedagógicas que abordem a importância do rio Macacu em seus aspectos históricos, culturais, ambientais, não foram incorporadas, mas modificadas, conforme a fala:

As atividades culturais a gente não colocou. Mas colocou outras atividades pedagógicas: construção de hortas, palestras sobre meio ambiente, saúde coletiva, educação sanitária, gincana ambiental, cine na praça, plantio de muda, oficina de confecção de brinquedos recicláveis. (Entrevista concedida pelo Gestor 01 em 13 de jan. de 2021).

Parte dessas atividades remetem às antigas ações coletivas que foram desempenhadas pelos atores sociais que hoje compõem o grupo, na década de 1990, para chamar a atenção da sociedade para a questão socioambiental da cidade, conforme foi exposto. Em relação à proposta da participação do Grupo de Acompanhamento nas reuniões do PTTS, respondeu:

Sim. Tanto de profissionais que moram no município, como de reuniões com esse grupo, apesar de não ter colocado uma reunião específica com esse grupo, mas vai poder participar junto com esses representantes da prefeitura. Pensou-se em colocar essa reunião junto a líderes e instituições. Ficou uma reunião só. Está no Item ‘Reunião com Projetos e Lideranças Locais’ do PTTS. (Entrevista concedida pelo Gestor 01 em 13 de jan. de 2021).

Sobre as reuniões mensais que objetivam esclarecer os impactos do empreendimento à comunidade, explicou:

Essas reuniões eram mensais, mas a Caixa mudou para Bimestrais. A técnica disse 'como vamos colocar uma reunião mensal que vai custar uns 5 mil reais, por exemplo, se a bimestral vai custar 02 e meio?' Então a gente teve que apertar. Infelizmente essa parte não foi atendida, mas acredito que vai dar conta e que em nenhum momento está impedido de que as pessoas busquem informações. O PTTS vai pra falar sobre suas questões. A equipe de obras e de engenharia vai para passar suas informações, leva mapa, cronograma, previsão, meses e etapas da obra. Por isso que não tem tanta periodicidade. Primeiro porque não tem recurso e segundo, como vai ficar tirando engenheiro e fiscal de obras? Porque cada reunião leva duas, três horas e aí é atraso de trabalho. (Entrevista concedida pelo Gestor 01, em 13 de jan. de 2021).

Em relação às reuniões de avaliação e acompanhamento cumpriram um cronograma quinzenal inicialmente, a Assistente Social esclareceu que essa proposta não pode ser incorporada por razões do limite orçamentário previsto no PTTS:

Não foi incorporada por questões de recurso. Na realidade tem a reunião com projetos locais que são reuniões a cada dois meses e tem as reuniões com as famílias e com quem tiver interesse. Não são reuniões fechadas. As lideranças locais serão bimestrais. A única coisa que a equipe faz reunião mensalmente é com a equipe de fiscalização da prefeitura. Reuniões quinzenais não tem nem assunto. (Entrevista concedida pelo Gestor 01, em 13 de jan. de 2021).

Ao ser indagada sobre a reunião bimestral se não teria um grande espaçamento de tempo, a entrevistada salientou: “Não, porque faz separado. Vai ter trabalho, pois leva tempo pra construir material, ver o local, tem que ver uma sede fixa, negociar com a prefeitura onde vai ficar esse pessoal, enfim, pode ser que mude, mas o que passou foi bimestral.” (Entrevista concedida pelo Gestor 01 em 13 de jan. de 2021).

Acerca da última proposta que era substituir o engenheiro pelo gestor ambiental para composição da Equipe Técnica, a entrevistada disse que foi aceita explicando os motivos:

Por orientação da Caixa será feita uma licitação para a Sede e outra de Papucaia. Os profissionais que vão ser contratados irão ganhar menos de 02 mil reais, isso foi perda minha, porque essa é a nova estratégia do Governo Federal, pagar por hora trabalhada. Então, não se garante o direito trabalhista das pessoas. Não se garante o mínimo de profissional. Ou seja, um profissional vai trabalhar 30hs por mês, você garante a carga horária, mas não bate a quantidade de horas para eles tirarem um salário de 2 mil limpos. São novas questões trabalhistas que teremos que aprender muito ainda. Se enche o trabalhador de atividades e garante que ele ganhe um valor, ok. Mas dividir a carga horária e o valor 12hs por mês por 70 reais a hora, dá 3 mil reais. Sabe quando fechamos a carga horária? 20 e poucos reais ou menos.

Se o valor fosse fechado, se pudéssemos realmente colocar um salário e pronto, mas não pode. (Entrevista concedida pelo Gestor 01, em 13 de jan. de 2021).

Atenta-se para as últimas falas da Assistente Social a respeito do gasto do orçamento previsto ao PTTS, para o fato de que a racionalidade empregada nas escolhas dos recursos atende às definições econômicas para que possam ser executadas. No Estado Neoliberal, cujas bases teóricas se fundamentam nas escolas de Chicago e Virgínia (Estados Unidos) que preconizam o estado mínimo de investimentos nos serviços públicos, o aparato burocrático da administração pública é definida pelas relações estruturais de produção (Filho; Gurgel, 2016). Nesse sentido, a concepção neoliberal vinculada à gestão pública produz enxugamento dos gastos em políticas públicas, causando a redução do campo interventivo do Estado, conforme pudemos observar na entrevista acerca do valor salarial da equipe.

Semelhante à perspectiva da Assistente Social, outro gestor entrevistado entendeu que a participação do Grupo de Acompanhamento agregou ao processo de reelaboração do Projeto de Despoluição, seja no PTTS, ou em outras sugestões que foram levadas durante as reuniões em que participou, a exemplo do pedido do grupo pelo retorno de um funcionário que, segundo relatos, significava a memória do Projeto de Despoluição, conforme a fala:

Houve uma contribuição grande no Projeto Técnico Social. Houve umas sugestões da sociedade civil que foram acrescentadas até inclusive, a questão da capacitação, a gente analisou. O problema é que a gente não tem muito dinheiro então pra tentar encaixar dentro daquele contexto ali de um trabalho técnico social de dez anos atrás, e pegar o mesmo valor para dez anos depois, enquadrar tudo e as coisas aumentaram, né? Então teve que fazer muito corte. Algumas coisas foram possíveis de fazer, outras não. A questão do pedido de volta do L. se misturou com um pedido político com um pedido técnico, né?! estavam pedindo o retorno dele, mas ele já estava, acho que é a pessoa que deveria estar à frente disso, pois foi tirado novamente e ele está desde o começo lá trás, é servidor do município, é memória, é o principal interlocutor que o município tem com a Caixa e estavam ignorando isso por uma questão política e o Grupo poderia solicitar de novo isso. (Entrevista concedida pelo Gestor 02, em 19 de jan. de 21).

Durante a entrevista foi informado que, após as revisões, o PTTS foi aceito pela Caixa Econômica Federal em 28 de dezembro de 2020, passando para a fase de criação de Edital para as empresas concorrerem à licitação.

Outro aspecto importante da participação social do Grupo de Despoluição foi no desenvolvimento de serviços complementares ao Projeto de Despoluição. Em 2018, por iniciativa das ONGs Centro de Assessoria ao Movimento Popular (CAMPO) e Centro de Estudos de Saúde do Projeto Papucaia (CESPP) realizou-

se uma parceria com a Prefeitura Municipal de Cachoeiras de Macacu, para a implantação do serviço de tratamento de efluentes em dois bairros, utilizando a tecnologia de Biodigestores (modelo chinês).

Este serviço continua sendo realizado no município e se mantém na pauta da Comissão do Grupo de Despoluição que ainda monitora a efetivação deste serviço. Em análise às Atas de Reunião do Grupo de Acompanhamento, identificamos algumas discussões entre membros com a gestão pública, solicitando melhorias e intervenções para a manutenção do biodigestor, conforme podemos identificar na deliberação da Ata nº 06/20 “enviar ofício a AMAE solicitando reparos no biodigestor de Taboado (está em risco de queda) e adequação do biodigestor de Castália, já que eles são complementares ao projeto de Despoluição”; na Ata nº 07/20 em que consta o planejamento de “fazer ofício à AMAE solicitando os reparos do biodigestor do Taboado e adequações no biodigestor de Castália” e na Ata nº 01/21 “solicitar reunião virtual com Presidente da AMAE, para nivelar a informação sobre os biodigestores e confirmar a parceria com o CESPP e CAMPO. Devem ser anexadas informações das questões social/ambiental e dados sobre a instalação dos biodigestores”.

Assim, este trabalho que inicialmente parte de uma parceria público-privada, passa a integrar as ações da gestão municipal que se iniciou em janeiro de 2021, conforme consta no registro da Ata de Reunião da Comissão do Grupo de Acompanhamento Nº 02, datada em 15 de fevereiro de 2021, em que os membros se reuniram com o novo presidente da AMAE para tratar de assuntos sobre a manutenção do biodigestor, havendo o seguinte posicionamento do poder público:

Ata nº 02/21 - Sr. A.F.R. se coloca à disposição para continuar as atividades dos biodigestores e fala sobre a vontade do Prefeito de continuar as ações no sentido de manter as experiências de saneamento com sistemas alternativos como atividade complementar a o Projeto de Despoluição do Rio Macacu. O Presidente da AMAE vai falar com a Procuradora da empresa Mariana sobre a parceria estabelecida anteriormente com o CESPP - Centro de Estudos da saúde Projeto Papucaia, CAMPO e AMAE para trabalharmos na manutenção da mesma. O Sr. A. F. R. falou um pouco sobre a situação da empresa e a nova forma de gestão que está sendo implantada no atual governo com uma visão mais profissional para valorização e saneamento econômico da empresa pública.

Com isso, observamos a presença da sociedade civil na ampliação da política pública de saneamento, através da expansão dos serviços sanitários pela implantação do equipamento descentralizado de tratamento de esgoto que visa contemplar residências que não se encontram na área de abrangência do Projeto de Despoluição.

Em contraposição, o terceiro gestor entrevistado entende que a participação social do grupo não ocorreu em simetria aos propósitos da gestão do Projeto, quando questionado se a contribuição do grupo ocorre de maneira técnica, ou se são de cunho do senso comum, ele afirmou:

É totalmente popular. “Ah, eu quero o rio despoluído”, aquele slogan “Rio Macacu, um sonho de criança...” então é a vontade realmente de ter um rio, porque não é qualquer cidade que tem um rio igual a gente tem. A maior fonte de riqueza desse município é esse rio, é essa água. Cachoeiras de Macacu é rico em água, por isso que é o paraíso das águas cristalinas. (Entrevista concedida pelo Gestor 03, em 15 de jan. de 21).

Outros aspectos foram levantados pelo entrevistado, oferecendo elementos de análise sobre questões que limitam a atuação do Grupo de Despoluição. Quando perguntado sobre quais considerações teria sobre a criação do Grupo de Acompanhamento, ele respondeu:

Se o grupo tivesse sido criado de forma que a sociedade acompanhasse e visse o andamento de tudo... Ah! dar palpito, perguntar como se fosse um grupo altamente informativo, até um canal aberto?! A transparência não é trazer a população para dentro, mas é aquilo que eu sempre falo, algumas decisões a comunidade não pode participar. ‘Ah, é mais fácil a gente explicar’, sim, explicar quando as pessoas querem entender, mas se as pessoas querem tumultuar, é complicado. (...) Então pra mim não cola a história que ‘eu criei o grupo porque fiquei preocupado em perder aquilo ali’. Então aí que está a diferença. Se aquele Grupo fosse a sociedade civil interessada em saber, mandar, aporrinhar, dizer que isso parará... show de bola. Mas dentro daquele grupo quem mais falava é o que estavam sentados na cadeira. Então pra quem quer saber? Por que essas ações bonitinhas que falava ou quem falava no grupo, por que quando estava na cadeira, não fez? Aí que está o meu problema. Eu não digo que o grupo não seja interessante, faço parte dele até hoje. O grupo fala está desviado, fala de água, fala disso, daquilo... se a intenção do grupo é falar da despoluição do rio Macacu, beleza. (Entrevista concedida pelo Gestor 03, em 15 de jan. de 21).

Em contrapartida, perguntado sobre a atuação do Grupo de Acompanhamento em termos de envolvimento dos membros, o entrevistado expõe:

A forma de agir foi correta, só faltou o passo de se organizarem civilmente. Pra ter peso, precisava de CNPJ. Acho que cabe uma organização da sociedade civil com uma representação direitinha com um presidente, com os representantes com CNPJ, até porque vão conseguir ter uma amplitude maior pra conseguir realizar mais coisas. Com CNPJ, uma sociedade civil organizada, vão ao Ministério Público e ‘metia o porrete’ na gestão pública, mas assim não conseguem, não tem força. Não que não merecessem o olhar, mas não tem força. (Entrevista concedida pelo Gestor 03, em 15 de jan. de 21).

Sobre esse aspecto de formalização do grupo que foi levantado pelo gestor, conforme consta na Ata do Grupo de Acompanhamento nº 01/19, o grupo optou

em organizar-se como movimento social sem personalidade jurídica. Contudo, a Comissão intencionou sua formalização pelas vias da própria administração pública, a fim de ser reconhecida legalmente e poder atuar no atendimento às demandas do Projeto de Despoluição junto ao poder executivo, por meio da criação de uma Portaria, conforme consta na Ata de Reunião da Comissão do Grupo de Acompanhamento nº 02/20 em 14 de junho de 2020:

Ata nº 02/20 - II) Sugestão de texto para a Portaria de nomeação dos membros da Comissão de Acompanhamento: Portaria Nº. 0161/2020, dispõe sobre a nomeação dos membros da Comissão de Acompanhamento do Projeto de Despoluição do Rio Macacu. O Prefeito..... Nomeia os membros da... Para as seguintes finalidades: Acompanhar a finalização do Projeto Executivo de Despoluição do Rio Macacu; Acompanhar as reuniões pertinentes ao Projeto, inclusive junto à Caixa Econômica Federal; Acompanhar a formulação do Edital de Licitação; Acompanhar o Processo licitatório da obra; Acompanhar a operação do empreendimento; Articular e intermediar os interesses das comunidades impactadas; Acompanhar a implantação do Projeto Social; Acompanhamento e colaboração técnica de cada membro da comissão dentro de suas áreas de atuação e conhecimento do projeto.

Ressalta-se que o trecho “intermediar os interesses das comunidades impactadas” e “acompanhamento e colaboração técnica de cada membro da comissão”, refere-se à participação nas decisões sobre os processos de reformulação e implementação desta política pública, conforme estamos discutindo nesta pesquisa.

A proposta foi enviada à Procuradoria Geral do Município, contudo não há registros sobre a resposta dos gestores públicos frente ao pedido de formalização da Comissão. Apesar disso, os membros da Comissão continuaram a enviar sugestões durante o processo de reformulação do Projeto Executivo da Despoluição que versa sobre as obras das construções das Estações de Tratamento de Esgoto, conforme exposto no Ofício 01/GADRM/20, enviado no dia 06 de novembro de 2020, contendo as seguintes sugestões:

**Grupo de Acompanhamento da Despoluição do Rio Macacu
Ofício Nº 01/GADRM/2020**

Assunto: ENVIO

Cachoeiras de Macacu, 07 de outubro 2020.

Senhor Secretário:

O Grupo de Acompanhamento da Despoluição do Rio Macacu, criado em reunião no dia 02-07-2019 na sede da ACECAM vem, através deste, enviar colaborações surgidas nas reuniões do GADRM que, em nossa visão, auxiliarão no desenvolvimento deste importante projeto para nosso Município.

01) Constar no Edital sobre o acompanhamento técnico e operacional pela empresa, por no mínimo seis meses após o término da obra e início da operação. Com o objetivo de capacitar técnicos locais na operação do sistema de tratamento implantado tanto na Sede como em Papucaia.

02) Dar prioridade aos jovens cachoeirenses, com formação nas áreas específicas do Projeto: Ex: Engenheiro Civil e Ambiental etc., para atuar no Projeto. É de suma

necessidade, a participação desses profissionais, pois serão esses jovens profissionais que, poderão atuar após os seis meses, na manutenção do empreendimento. Viabilizar a capacitação profissional pelo governo Municipal ou por parceria público-privado os trabalhadores cachoeirenses, nas funções relativas à escolaridade de ensino fundamental e médio, por exemplo: auxiliar de obras, pintor, auxiliar administrativo. Com a utilização desta mão de obra durante a construção da ETEs das, das elevatórias e das redes coletoras;

03) As reuniões com a comunidade deverão ter um cronograma bem elaborado, contendo a agenda, tipo de atividade, assunto/tema, objetivo, metas, quantidade de participantes, formas de registros, principalmente se houverem atividades em formato virtual, devido as normas sanitárias por causa da pandemia do novo coronavírus, como por exemplo: print da sala de reunião virtual;

04) As mobilizações para esclarecimento sobre os Projetos: Executivo e de Trabalho Técnico Social, devem esclarecer a origem do projeto, de onde vem a verba, etapas: início das obras, tempo de duração e término, impacto da intervenção na vida das famílias e na comunidade e especificação da quantidade de famílias beneficiadas discriminando o quantitativo daquelas que foram beneficiárias pela instalação da rede de esgoto sanitário viabilizada pelo projeto, e das demais residências;

05) Garantir que a empresa contrate o maior número de chefes de família moradores na abrangência da intervenção, priorizando a contratação de mulheres, visto ser essa uma área prioritária de intervenções no município que foi apontado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD ONU, durante o webinar "Diagnóstico de Indicadores Municipais e os ODS - Cachoeiras de Macacu" realizado em 25 de agosto do ano corrente;

06) No cronograma deverão constar também as reuniões de avaliação e acompanhamento que ocorrerão de início de 15 em 15 dias e depois poderão ser mensais.

07) A Empresa vencedora da licitação deverá criar redes sociais (Instagram, twitter, facebook) para divulgar os registros de imagens das atividades desenvolvidas a fim que as informações prestadas à comunidade sejam propagadas aos demais municípios;

O grupo coloca-se, desde já, a disposição para auxiliar, dentro de nossas possibilidades, neste projeto que é um dos maiores anseios do povo cachoeirense. Desde já agradecemos e enviamos votos de estima e consideração.

Comissão do Grupo de Acompanhamento da Despoluição do Rio Macacu

Assinado:

G. de C. Pinto - Associação de Produtores Orgânicos.

J. L. R. M. - Associação de Preservação dos Rios e Serras de Macacu - APRISMA

M.M.D. - Associação de Moradores de Agro Brasil.

Ao Senhor Herculano Sérgio de Castro Soares

Secretário Municipal de Planejamento, Geoprocessamento e Habitação.

Outro aspecto que chama atenção sobre este Ofício, são as sugestões formuladas que refletem o conhecimento dos membros da Comissão do Grupo de Acompanhamento, sobre o Projeto de Despoluição quanto aos elementos que compõe a sua efetivação, referenciando diagnósticos do município que foi produzido por uma agência internacional, sugere o aproveitamento dos municípios na contratação para realização das obras, atenção para a questão operacional das ETEs. São sugestões que refletem o cunho técnico e qualitativo acerca da dinâmica do município que contradiz a fala do referido gestor ao afirmar que as

contribuições são essencialmente populares, ainda que o conhecimento popular também seja importante no processo de formulação de políticas públicas.

Perguntado se houve a incorporação de alguma proposta enviada pelo ofício da Comissão do Grupo de Acompanhamento à gestão pública, no período de atualização do Projeto Executivo, o gestor respondeu:

Enquanto sociedade civil, fui taxativo, não terão uma resposta minha. Eu não reconheço esse grupo como sociedade civil. Eu reconheço esse Grupo como pessoas que têm interesses realmente em saber de como está acontecendo, reconheço também esse grupo com pessoas que querem fazer trampolim político que querem, hoje, passar a imagem da besteira como 'não, não foi eu', portanto não reconheço esse grupo. Então, por que não se organizam enquanto sociedade civil? Criam um CNPJ, uma coisa fundamentada e vem pra dentro? Aí show de bola. Não adianta mandar ofício perguntando nada para mim. Querem? Então vai lá na prefeitura e vai protocolar. Mas tem uma coisa: não terão resposta. Porque não são sociedade civil organizada. Então por que não pedem e fazem uma reunião com o prefeito e dizem 'fulano quer saber'. Todos têm o direito de ir lá na prefeitura e procurar saber o que está acontecendo. Então como eu ia chegar, vou montar um edital, lógico se eu montasse um edital, eu daria uma olhadinha e via o que dava para aproveitar, mas isso iria entrar no edital 'poxa eu consegui que entrasse isso' ... Não! É o lado ruim do gestor, não me orgulho disso, mas eu sei fazer esse lado ruim. (Entrevista concedida pelo Gestor 03, em 15 de jan. de 21).

A fala acima nos revela o traço de governabilidade vertical e autoritária do gestor, distante da perspectiva democrática. Demonstra a verticalização do poder que, sequer, responde ao pedido da sociedade e expressa a forma autoritária de conduzir a política pública sem permitir as influências da sociedade. Indagado se as exigências técnicas à Caixa Econômica são específicas da área da engenharia dificultando assim, a participação da sociedade na formulação do Projeto Executivo da Despoluição, o entrevistado respondeu:

É exatamente isso. Inclui até o fator literaturas. Pra a gente montar um projeto desse, existe literaturas que dizem o que é concreto magro, o que concreto gordo, uma sapata, um compilado, isso tudo tem na literatura. Mas infelizmente, do outro lado, tem um ser humano que também lê a mesma literatura e interpreta de outra forma totalmente diferente e as vezes é isso que a gente precisa evitar. Agora se o grupo viesse com a intenção, não política, de ajudar, seria super bem-vindo. Eu acredito que a intenção do grupo agora vai acontecer porque quem criou o grupo está lá, então agora dá vontade de eu criar o grupo e de ir lá acompanhar. (Entrevista concedida pelo Gestor 03, em 15 de jan. de 21).

Conforme visto, no caso específico do Projeto Executivo da Despoluição do rio Macacu, a participação social do Grupo de Acompanhamento foi vetada em razão das exigências burocráticas que foram impostas pelo gestor público e pelas suas compreensões tanto sobre os interesses de alguns membros do grupo, quanto sobre o que seja o papel da participação social dentro de um sistema democrático.

Os argumentos do gestor entrevistado nos oferece alguns pontos de análise, principalmente sobre o motivo pelo qual o mesmo não reconhece o Grupo, que conforme explanação, ocorre por razões de questão jurídica do grupo social. Conforme podemos observar no Ofício nº 01/GADRM/20, os membros do Grupo que assinam este ofício representam três organizações legalmente constituídas, são elas: Associação de Produtores Orgânicos, Associação de Preservação dos Rios e Serras de Macacu - APRISMA e Associação de Moradores de Agro Brasil. Embora o Grupo de Acompanhamento não obtenha o Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas, em sua composição estão presentes organizações sociais que possuem CNPJ e que são reconhecidas no município, devido às atividades sociais que desempenham, porém isso foi desconsiderado pelo gestor.

As explicações trazem mais pontos contraditórios a respeito do reconhecimento do Grupo de Acompanhamento do Projeto de Despoluição do rio Macacu, tendo a própria gestão pública municipal reconhecido o grupo no momento de sua criação que ocorreu durante reunião com a presença de secretários das políticas públicas municipais, havendo outra reunião com o Prefeito (à época) que reconheceu a importância da criação deste grupo social, conforme consta na Ata de Reunião do dia 09 de novembro de 2019:

Ata nº 03/19 - Novamente em posse da fala, Sr. Prefeito Mauro Soares expôs que este, é um projeto que se arrasta desde o ano de 2009 e esta Comissão precisava ter acompanhado desde o início reforçando a sua preocupação com o Governo Federal em não cumprir o aporte financeiro acordado e com Governo do Estado em segurar o recurso em razão das questões político-partidárias e ideológicas, cada vez mais presentes nas divergências políticas entre o governador do Estado Sr. Wilson Witzel e o Presidente da República Jair Bolsonaro.

Além disso, este argumento denota fragilidade jurídica que, a partir do arcabouço constitucional, não se observa a exigência do exercício da participação social pelas vias das organizações sociais, apenas. Ao contrário, o direito ao exercício da cidadania pelas vias da democracia participativa é conferido a todas as pessoas, no gozo de seus direitos civis, conforme estabelece o artigo 1º que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”, portanto, não há justificativas jurídicas que fundamentam o veto à participação social do grupo alvo do nosso estudo.

Diante de todo o exposto, consideramos fundamental destacar que na estrutura do Estado Democrático de Direitos, a centralização das decisões públicas não contempla os propósitos do sistema democrático e vai em

descompasso ao exercício da cidadania, onde os gestores públicos devem alinhar-se aos preceitos estabelecidos pelo sistema político institucional ao qual se inserem. No processo de formulação e criação das políticas públicas, é necessário um conjunto de decisões que não devem ser tomadas por um único segmento ou atores de um único lado.

Deve transpor ao conjunto da sociedade, incluindo aqueles que são os mais interessados pela execução dos serviços públicos e que vão embutir seu saber popular ou profissional ao conhecimento técnico da gestão pública, proporcionando efetividade na implementação dos serviços. Além disso, tentar inibir supostos interesses partidários entre alguns membros, termina em vetar a participação social não somente desses, mas de todo o grupo social, englobando até aqueles que permanecem por outras razões, outras motivações.

Neste cenário político desenhado pelas interpretações individuais, revela a necessidade de a participação social ser estabelecida por meio de instrumento jurídico, semelhante à estrutura proposta pelo Decreto nº 8.243/14 que instituía a Política Nacional de Participação Social estabelecendo diretrizes para a promoção da participação e do controle social sobre a administração pública.

Nessa perspectiva, percebe-se também que a abertura de espaço para a sociedade civil incidir sobre os processos de formulação de políticas públicas vai de encontro ao entendimento e interesses que cada gestor possui. Dentro da realidade política de Cachoeiras de Macacu, no que confere ao Projeto de Despoluição do rio Macacu, podemos contemplar a mesma dinâmica na política nacional, no que se refere à disponibilidade do gestor público em fomentar ou não a participação social, quando comparamos as diferenças entre governos. Enquanto em uma governança, a sociedade é trazida ao interior da administração pública para influenciar, conforme o Decreto nº 8.243/14 do governo de Dilma Rousseff, em outro governo, porém, estabelece-se regras e limites para a participação e extingue colegiados, conforme o Decreto nº o Decreto nº 9759/19 do governo Bolsonaro.

Mantendo seus objetivos iniciais como organização social sem personalidade jurídica, a Comissão do Grupo de Acompanhamento adotou uma estratégia para responder às problemáticas impostas pelo gestor público, articulando-se a outro grupo social que se organiza de forma jurídica: a Associação do Movimento pelo antigo Quintino - AMAQ, conforme constam nos documentos de registro das reuniões da Comissão de Acompanhamento da Despoluição:

Ata nº 07/20 - 3) Foram feitos debates iniciais sobre a possibilidade de ação conjunta dos grupos AMAQ e Comissão do Grupo da Despoluição do Rio Macacu para acompanhamento de projetos e obras no Município. (...) 6) Sugeriu-se uma representação da Comissão do Grupo da Despoluição do Rio Macacu na reunião com a AMAQ e o grupo de transição governamental para garantirmos as Emendas Parlamentares do Antigo Quintino Bocaiúva e do C.M. Alberto Monteiro Barbosa. Ata nº 01/21: Deliberações - Propor à AMAQ atuação em parceria como forma de fortalecer o movimento da sociedade civil em prol do Meio Ambiente e da Cultura.

Semelhante ao Grupo de Acompanhamento da Despoluição, a AMAQ também acompanha os convênios realizados pela prefeitura e reivindica e efetivação de políticas públicas frente à gestão pública, no âmbito da cultura. Ressalta-se que o movimento cultural na cidade de Cachoeiras de Macacu também possui historicidade, uma trajetória de mobilizações sociais, articulação com o poder público local e instituições fora de Cachoeiras de Macacu, estando presente nos espaços de controle e participação social que formulam políticas culturais e educacionais do município.

Alguns membros do Grupo de Acompanhamento também compõe a AMAQ e, devido a pauta reivindicativa do rio Macacu abranger tanto à questão socioambiental como a área cultural do município, ambas as partes possuem interesse na despoluição do principal rio que leva o nome da cidade, havendo a colaboração mútua nos assuntos que venham demandar a impetração de documentos oficiais que possam exigir CNPJ, conforme a solicitação do gestor acima citado. Contudo, quando o acordo se firmou, houve a troca de mandato, sendo outros gestores a ocupar as pastas.

Outro aspecto que tanto caracteriza avanços, mas, ao mesmo tempo, implica em limites na dinâmica do Grupo de Acompanhamento, refere-se ao plano de ação que os membros elaboraram durante as reuniões internas (sem a presença da gestão pública) que apresenta a capacidade organizativa e representativa do grupo, conforme consta nos documentos de registros do grupo, datado no dia 05 de agostos de 2020:

Proposta surgidas no grupo e ainda não realizadas:

Informar a todos os Conselhos o status do Projeto de Despoluição:

1. Informar à Sociedade Civil Organizada o status do mesmo projeto;
2. Usar todos os meios de comunicação para divulgação geral do Projeto, iniciando-se pela Rádio Desperta Fm e pelos jornais impressos locais;
3. Elaborar uma página no face ou blog ou similar para divulgar as informações;
4. Elaborar um informativo como canal entre a comissão e a população, com textos bem escritos, sem acidez, apenas informando;
5. Criar o informe da Comissão da Despoluição;
6. Gravação de vídeos para divulgar o projeto e o abaixo assinado;
7. Recuperar as memórias das reuniões anteriores;

8. Jamerson ou Marcelle encontrar Mauro para falar sobre a Portaria; 9. Incluir na Comissão uma representação para todas as Associações;
 10. Parâmetros sugeridos para os vídeos: Intervenção que vai abrir a rua; Estação de Tratamento de Esgoto (ETE) como funciona; Porque o projeto é realizado por partes; Vantagens de fazer por partes; O projeto de Despoluição do rio Macacu; O início; De onde vem o recurso; Fiscalização sobre o recurso; Acompanhamento social do projeto. Estruturas para os vídeos: A partir da definição dos tópicos o próximo passo é escrever o Argumento de cada tópico. Argumento é uma breve descrição sobre o que tratará o vídeo. Com os Argumentos dos tópicos em mãos podemos criar o Roteiro de cada vídeo, que é o descritivo de cada segundo com imagens, planos e falas.

Além dessa organização, identificamos a criação do abaixo-assinado virtual - Petições da Comunidade, pró Despoluição do Rio Macacu iniciado no dia 16 de junho de 2020 pela plataforma AVAAZ.org e a organização para a realização de duas audiências públicas, uma em âmbito local com a Prefeitura e outra pela comissão de Meio Ambiente da Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro (ALERJ), tendo havido uma reunião com a assessoria do Deputado Estadual Flávio Serafim no dia 18 de fevereiro de 2020 em Cachoeiras de Macacu, que objetivou apresentar a situação do Projeto de Despoluição do rio Macacu e dar amplitude sobre a necessidade do serviço de saneamento com vistas a garantir recursos e agilidade no trâmite do Projeto.

O planejamento dessas ações revela a capacidade de organização e mobilização do Grupo dentro e fora do município. Contudo, ao perguntarmos sobre a percepção que os membros do grupo possuem sobre seu envolvimento coletivo, diálogo com a população, eles revelaram ser esse o ponto que mais possuem limitações, conforme exposto:

Aí eu creio que é uma fraqueza, a gente não conseguiu fazer esse link com a população né?! a gente representa alguns setores da população, mas a gente não conseguiu lançar essa ideia, tornar mais popular, achar outros setores para colaborar com a gente, isso ainda está muito incipiente, mas não está zerado. A gente tem tentado fazer. Tá aí uma área que a gente precisa avançar bastante” “Eu creio que no futuro teremos uma articulação melhor com o conselho de cidades e meio ambiente. Mas como os conselhos estão tão enfraquecidos, desestruturados, a ação do nosso grupo está pouco influenciando nos conselhos, hoje. Mas tenho fé que com a política de participação popular melhor, com as ativações dos conselhos, esse grupo teria grandes momentos de interação com eles. Hoje não praticamente não acontece. Eu diria que as três primeiras opções a gente teria mais atuação, sim. (Entrevista concedida pelo Membro do Grupo 03, em 18 de jan. de 2021).

Participativo, atuante e conhecedor das demandas e com poder para influenciar a formulação de políticas, mas ‘próximo a comunidade para contribuir com o processo de reivindicações das demandas’: essa é a nossa maior falha, a gente não consegue se comunicar. (Entrevista concedida pelo Membro do Grupo 02, em 15 de dez. de 2020).

O grupo é expressivo. Neste momento não conseguimos influenciar a formulação de políticas públicas, mas a gente tem esse poder. Acredito que estamos próximos

à comunidade. (Entrevista concedida pelo Membro do Grupo 04 em, 10 de jan. de 2021).

Acerca das impressões do Grupo sobre o diálogo que ele tem conseguido estabelecer com a Gestão Pública, dois entrevistados marcaram as opções “avançando para influenciar na construção de políticas locais”, “contribuindo para articulação do poder público com a sociedade civil” “abrindo canais de comunicação entre a comunidade e o poder público”, justificando:

Participativo, atuante e conhecedor das demandas locais, bastante, acaba em que um ou dois acabam organizando melhor as atividades, o que é normal em quase todos os grupos. Quando solicitado, ninguém do grupo se nega a participar. Nesse aspecto esse grupo é muito especial. Mas, poder influenciar a formulação de políticas, ainda é fraco. A gente tem buscado aumentar esse espaço de influências, mas esse governo resistiu muito a qualquer tipo de, não de influência, mas algum tipo de colaboração. A gente tem um potencial muito grande, tem um conhecimento técnico, mas na prática, não influenciam tanto como gostaríamos. Eu creio que no futuro teremos uma articulação melhor com o conselho de cidades e meio ambiente. Mas como os conselhos estão tão enfraquecidos, desestruturados, a ação do nosso grupo está pouco influenciando nos conselhos, hoje. Mas tenho fé que com a política de participação popular melhor, com as ativações dos conselhos, esse grupo teria grandes momentos de interação com eles. Hoje não, praticamente não acontece. Eu diria que as três primeiras opções a gente teria mais atenção, sim. (Entrevista concedida pelo Membro do Grupo 03, em 18 de jan. de 2021).

Eu acho que é um misto de tudo isso. Eu acho que o poder público tem medo da sociedade civil organizada, o que não deveria ser. Deveria ser justamente o contrário, trazer as pessoas para dentro. [...]Eu acho que a gente tem que ouvir um conjunto de pessoas e a sociedade é fundamental. Pois a cidade é nossa e o prefeito é um gerente que a gente contratou para gerir a cidade, ele não tem que fazer o que ele quer, ele tem que fazer o que nós queremos, entendeu? Essa sempre foi a mentalidade que eu sempre levei para o órgão público e também para iniciativa privada. Só que muita gente não gosta disso. (Entrevista pelo Membro do Grupo 02, em 15 de dez. de 2020).

Já a última entrevistada demonstra os impasses desse diálogo com a gestão pública, explanado:

Eu entendo que neste momento, não vejo avanços porque não adianta querer que o governo faça alguma coisa se ele não está interessado em nada. Por isso que acredito que a gente não consegue. Quem mais tem atuação frente ao governo é o J., pois ele está no governo. (Entrevista concedida pelo Membro do Grupo 04, em 10 de jan. de 2021).

A pandemia trouxe limitações no campo das realizações das atividades do cotidiano social em todo o mundo. Não distante dessa realidade, as ações planejadas pelo Grupo sofreram impactos com o isolamento social obrigatório. Por esta razão questionamos se em outro cenário, livre da pandemia, o Grupo

conseguiria realizar mobilizações, cumprir as atividades pretendidas, com as audiências públicas, atividades culturais, o entrevistado afirmou:

Sim, toda quinta no verão havia o Ouça Macacu, um evento de cultura de política, de debates, não há dúvida de que se não houvesse a pandemia a gente havia ter feito a audiência pública, o Ouça Macacu teria feito eventos, o G. queria misturar a cultura com meio ambiente e a gente teria feito isso. A pandemia realmente limitou a gente, mas não impediu a ação, né?! Pois se você visse o grupo gestor da época, era mais ou menos o grupo gestor que está nesse meio que a gente está trabalhando. Então não impediu nossa ação, mas realmente teríamos tido uma visibilidade muito maior. (Entrevista concedida pelo Membro do Grupo 03, em 18 de jan. de 2021).

Mesmo estando em contexto pandêmico, pode-se estabelecer a comunicação social por meio das tecnologias virtuais e por outros meios comunicativos. Pensando nisso, o grupo criou uma página na rede social para divulgações das informações obtidas, além da tentativa de publicação de matéria tanto sobre o Grupo quanto sobre o Projeto de Despoluição em mídias de jornal e rádio local, porém não ocorreu, conforme exposições:

Tem a página do face, mas não adianta ter a página e ninguém divulgar a página, para a sociedade ver a discussão. A comunicação é a pior coisa que tem. Todos os governos falharam até hoje por conta da comunicação. A sociedade não sabe o que o prefeito, o que os secretários estão fazendo. Às vezes bota no Jornal Cachoeiras, que só tem assuntos do governo e se não estiver no balcão, as pessoas não lê. A gente ficou de fazer contato com o Jornal o Globo, mas não tenho mais contato com esse povo. A gente tem que divulgar isso pelo menos no Jornal Cachoeiras e no Jornal Estado. A gente precisa pedir mídia, como fizemos com Tim Lopes. Acho que a periodicidade está pouca. (Entrevista concedida pelo Membro do Grupo 02 em 15 de dez. de 2020).

Agora é hora da gente fazer um trabalho melhor de mídia, sem esse clima de quem é que estou atacando, qual a minha intenção de falar da despoluição e aí não tem mais esse peso todo. E a chamada de rádio, a gente tentou e não conseguimos fazer, né? E não há nenhum impedimento, só a gente se organizar. (Entrevista concedida pelo Membro do Grupo 03 em 18 de jan. de 2021).

Esse é um ponto que reside um aspecto contraditório na dinâmica do Grupo de Despoluição, pois sua atuação representa interesses coletivos, possuem representatividade popular e isso solicita proximidade com a população que também é a maior interessada nesse processo. Por esta razão, é demandado ao grupo a interlocução com a sociedade, seja para informar o andamento do Projeto de Despoluição e descentralizar as informações prestadas pelo poder público, seja para levar assuntos ou necessidades trazidas pela população à gestão pública, de forma a ampliar ou estimular essa participação social ou contribuir para que a população venha a se integrar à discussão, entendendo a participação “como estratégia política apontada para a construção de sujeitos coletivos que

exercem um protagonismo, fortalecendo e consolidando uma cultura cidadã, uma participação democrática” (Ponte, 2018, p. 35).

Essa fragilidade na comunicação do Grupo de Acompanhamento pode ser observada na fala dos entrevistados do segmento da sociedade civil, pela ausência do conhecimento sobre o andamento do Projeto de Despoluição, a saber:

Eu conheci esse projeto de Despoluição do Rio Macacu, na época de 2015, 2016. Esse projeto iniciou-se no município, mas não teve a continuidade dele. Mudou o governo e tudo parou. Teve uma mobilização, mas na verdade, mas na verdade, a gente não viu nada que fosse positivo no sentido de que fosse acontecer realmente esse projeto. Sobre a participação da sociedade acho que tem muitas pessoas neutras nesse assunto. Acho que poderia ter mais participações, poderia ser uma coisa nem boa, mas teria quer uma coisa ótima, maravilhosa. Mas a gente ainda vê muita coisa neutra. A população não enxerga isso como uma prioridade, até como pra eles mesmo do município, né?! Então ainda vejo como uma coisa neutra, mas que pode mudar. (Entrevista concedida pelo Representante da Sociedade Civil 02, em 28 de jan. de 2021).

Conheci a iniciativa do projeto de despoluição, e acompanho pelo meu trabalho técnico social com famílias e acompanhei o movimento da cidade há alguns anos. Agora o Projeto em si, eu conheci através das redes sociais. Até o momento tenho muito pouca integração com os membros desse grupo. Eu sei que o projeto tem uma função muito bacana social, ele traz um engajamento, realmente, comunitário que eu acho muito importante. Só que em relação à comunicação desse grupo, eu só tenho informação sobre a execução do projeto, o passo-a-passo através do Facebook, das redes sociais. Ainda não vi nenhuma comunicação mais ampla, não. Até pra chegar até os profissionais da Assistência Social eu não tive esse olhar, não vi esse engajamento a nível de comunicação. (Entrevista concedida pelo Representante da Sociedade Civil 01, em 30 de jan. de 2021).

Não tenho certeza se é o tempo do Projeto Executivo exatamente, mas eu já ouvi falar sobre isso, da despoluição, aproximadamente 10 anos pelo que eu me lembro, né?! Isso tendo uma cobrança da sociedade civil, de professores... eu me lembro bem de passeata “Abraça o Rio Macacu”, e eu não sei exatamente se o projeto do Executivo acompanha esse momento ou esse movimento pela despoluição a partir da reivindicação, foi o que ativou o poder público para tomar alguma medida ou fazer algum projeto em relação a isso. Eu conheço há mais ou menos um ano. Eu tenho o mínimo de contato, mas há mais ou menos um ano eu conheço esse grupo efetivamente. (Entrevista concedida pelo Representante da Sociedade Civil 03, em 01 de fev. de 2021).

Outro aspecto observado nas entrevistas, que podemos considerar como fator limitante à participação do grupo quanto à divulgação das informações pela Comissão do Grupo, relaciona-se aos interesses políticos partidários que ocorreu durante o período eleitoral, ao final do ano de 2020. Sobre essas impressões, os entrevistados da gestão pública e do Grupo de Acompanhamento, expuseram:

A gente estava num período pré-eleitoral que foi em 2019 e a eleição em novembro de 2020, né?! e automaticamente quando você está a um ano antes da eleição do município é comum que as pessoas se movimentem para um determinado fim que

é a eleição municipal. Então muitas pessoas que realmente estavam ali dentro, até as pessoas que estavam a frente desse projeto, o objetivo principal ali não era só a despoluição, é tomar conta e estar à frente de um projeto que é importante e pra ter visibilidade também. Tanto que a obra do rio Macacu esteve num debate que teve em Cachoeiras entre os candidatos a prefeito que foi assunto principal que falaram. Quem está no meio foi também bem-visto ali, como defensor do rio. Então o interesse não foi só ambiental, alguns até têm interesses ambientais, sim. Acho que até a maioria, mas alguns estavam pelo meio político né?! Tanto que a gente chegou a convocar a reunião com conselhos na prefeitura para a nova gestão e não apareceram e antes da eleição estavam todos aparecendo. Quer dizer, acabou a eleição, acabou o interesse. Então tinha muito interesse político, sim. Acho que de certa forma atrapalhou, pois você não tem jogo aberto né?! Ao contrário do que vai acontecer agora, a comissão de acompanhamento vai ter o diálogo mais aberto pois a eleição é só daqui a quatro anos, então de uma certa forma, só estará ali quem quer realmente. E lá em 2019 não estavam apenas quem queria trabalhar. Tinham pessoas ali que eram candidatas a vereadores, a prefeito. Uma mistura ... bate no governo, cobra do governo pra poder se valorizar politicamente, estão ali para isso, né?! (Entrevista concedida pelo Gestor 02 em 19 de jan. de 21).

A gente estava ali com 5 ou 6 vereadores, interesse em fazer acontecer, iria beneficiar pouco mas queriam fazer aquilo ali andar. Outros eram meros espectadores e outros estão ali pra dizer que está. (Entrevista concedida pelo Gestor 03 em 15 de jan. de 21).

Houve a tentativa da publicação do texto do jornal, mas o momento político havia muito melindre. Se eu público alguma coisa, quem é que que estou enaltecendo ou estou atacando.... Não que a gente tivesse feito. O texto é muito simples, muito técnico. Mas essa visão atrapalha muito. (Entrevista concedida pelo Membro do Grupo 03 em 18 de jan. de 2021).

Outros interesses que podemos abordar, diz respeito à razão que conduz os atores sociais entrevistados a defenderem o Projeto de Despoluição que afirmaram acontecer em razão da importância do seu tratamento e acesso à água da população, pela questão espiritual, econômica, cultural local, pelo resgate histórico/memória desse rio, pela garantia de lazer e pela questão técnica ou profissional. Ou seja, incide sobre diferentes formas de apropriação desse lugar que é realizado pelo cachoeirense no decorrer da história do município, conforme as declarações:

A gente era muito novo, a única lembrança que eu tenho quando eu era muito criança, talvez 3 anos de idade, num lugar onde morei, numa família mega pobre, a gente morava num cantinho cedido para a gente, (...) minha única lembrança desse lugar na beira do rio era a minha mãe com a vara de pescar cintilante, branquinha. (...) E aí vem a adolescência, juventude: banho de rio, descida de boia todo o verão no Valério, namorando, pescando. Então essa relação é umbilical. Minha cultura é a cultura de rio, a gente vive aqui e essa é a nossa onda. Depois vem a consciência da economia. (...) Vejo a possibilidade de um banho de rio no centro da cidade, vejo a economia circulando ao redor com música, com a cultura que também é da minha formação. (...) Fico pensando na qualidade da água que eu posso e temos tido a oportunidade de trabalhar nisso. Então todos esses fatores técnicos, culturais, econômicos, estão todos misturados na minha ação. Eu não tenho uma ação sequer que destoe disso. É fonte de vida, fonte de cultura, é a nossa história e a gente nem

existiria sem o Macacu. Olha o nome da gente: Cachoeiras de Macacu então está tão na minha alma, tão na minha cultura e é isso. Então todas essas opções estão dentro dessa vivência que tenho vivido. Eu nem sei se isso vai dar certo, se a gente vai conseguir mesmo, melhorar a qualidade da água, nesse pedacinho da despoluição, mas imagina a felicidade do cachoeirense que são milhares igual a mim, ver a qualidade desse rio melhorar em 50% quando a obra começar?! É muito profundo para a gente. Eu falo sempre de cultura porque é isso: não é só uma coisa, é um bum de situações que mexe com o cachoeirense. Essa não é uma ação para um rio, é uma ação para uma região inteira, para toda uma população. (Entrevista concedida pelo Membro do Grupo 03, em 18 de jan. de 2021).

O rio é muito importante e que ele seja limpo e com certeza vai mudar a cidade toda. Fará uma diferença enorme para Cachoeiras. (Entrevista concedida pelo Membro do Grupo 04, em 10 de jan. de 2021).

Pelo resgate histórico/memória: esse é um dos mais importantes. Pela questão espiritual de certa forma sim, eu sou cristão e cada vez que leio a bíblia eu fico mais temente a Deus e eu costumo comparar a Natureza igual a nossa casa: se formos tirando um tijolinho cada dia, uma hora a casa vai cair. Então a natureza é mais ou menos assim. É igual a gafanhoto, vai lá e destrói uma área e sai, vai em outro destrói e sai e o planeta está acabando. No meu entender espiritual foi Deus quem criou isso tudo e a gente que está destruindo. Eu nem sonhava em ter neto, mas pensava o que vai ser dos meus filhos, meus netos, hoje já tenho netos e fico pensando o que vamos deixar para meus netos? Eu acho um absurdo a forma que estamos detonando o planeta, porque nossa vida é muito passageira, nossa passagem é muito rápida. Quantas gerações já passaram e deixaram direitinho para a gente? A nossa geração não, de cem anos para cá a gente têm detonado tudo. (Entrevista concedida pelo Membro do Grupo 02, em 15 de dez. de 2020).

A participação social, permeada por disputas de interesses, consensos e dissensos, possui em seu dinamismo erros, acertos, ajustamentos e aprendizagens, pois corresponde à própria essência da democracia que fala sobre processo e não resultado (Copatti, 2010).

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 das políticas públicas, a elaboração ou alteração de políticas públicas, etc. (Ponte, 2018, p. 31).

Além desses, pode-se observar outros interesses que permeiam a consagração do direito ao serviço de saneamento em Cachoeiras de Macacu que estiveram presentes na fala do ex-Prefeito Mauro Soares, conforme registrado na Ata de Reunião do Grupo de Acompanhamento Nº 03 datado em 04 de novembro de 2019, a saber:

Ata nº 03/19 - Ainda com a posse da fala, o Prefeito Mauro Soares (...) apontou obstáculos políticos-ideológicos que atravessam as negociações de recursos

financeiros para o município, e interesses políticos partidários que envolvem todo o processo de concessão de recursos por parte dos entes federativos (Estado e União). Afirmou que é observado pelos gestores públicos e chefes do executivo o quantitativo de eleitores das cidades beneficiárias pelo repasse de verbas para obras de infraestruturas, de forma que venha contribuir no futuro, para a própria candidatura. Revelou que na prática, essa questão em Cachoeiras de Macacu possui grande impacto negativo, visto que população eleitoral é pouco expressiva, perdendo forças na negociação com os políticos. Contudo, ao sinalizar que a população beneficiária pelo abastecimento do Rio Macacu pela Cedae possui quantitativo de milhões de pessoas, a negociação muda de figura.

Conforme podemos observar, o processo democrático envolve o jogo de múltiplos interesses que traz em sua dinâmica o elemento basilar a disputa de tais objetivos entre diferentes sujeitos, seja em âmbito local, quanto em escala nacional e não somente isso. Além dos sujeitos políticos partidários ou coletivos, no âmbito do saneamento ambiental encontra-se a disputa pela abertura ao setor privado em prestar esses serviços em forma de mercado.

Nesse caminho, durante a reunião do dia 08 de abril de 2021 entre a Comissão do Grupo de Acompanhamento e a nova gestora da Secretaria Municipal de Planejamento, foi divulgado o novo cenário gerado pelas mudanças legislativas no âmbito da prestação do serviço de saneamento básico no país, expressando as implicações no contexto municipal:

Ata nº 04/21 - Sra A. contou que em reunião com o Governo de Estado, nesse primeiro trimestre, foi esclarecido que todo investimento realizado na área da concessão pelo setor público, será ressarcido pela empresa ganhadora do edital que deverá devolver à união ou aplicará esse recurso nos serviços de saneamento e asseguraram para os técnicos da Prefeitura que os antigos contratos irão continuar e serão repassados os 20 milhões de reais previstos para o projeto. (...) Diante disso, a Sra. A. expôs que o município solicitou aplicar esse recurso em infraestrutura no próprio município, ressaltando que isso foi uma proposta, mas não acordada entre os entes.

Após elucidar os assuntos sobre o leilão das áreas que possuíam a prestação de serviços da Cedae, que insere o município de Cachoeiras de Macacu no Bloco I de vendas, conforme foi exposto no primeiro capítulo desta dissertação, os integrantes da Comissão questionaram determinados aspectos dessa privatização no âmbito da Despoluição do rio Macacu, conforme registro:

Ata nº 04/21 - Diante o exposto surgiram algumas inquietações entre os membros do grupo que levantaram as seguintes questões: 1. A continuidade da AMAE frente a privatização dos serviços de abastecimento de água e tratamento do esgoto se a autarquia for impossibilitada de expandir seus serviços; 2. Tendo em vista que a rede de água e esgoto em Cachoeiras de Macacu existe de forma mista, confundindo-se com as redes da Cedae, gera a incerteza sobre a operação desse sistema de abastecimento a ser realizado pela empresa privada; 3. O encarecimento da água, tendo em vista que as áreas de abastecimento da AMAE

ficarão situada na região consorciada, gerando a hipótese da AMAE ter que pagar à empresa privada pelo pela captação do recurso hídrico do próprio município.

O leilão da Cedae ocorreu no dia 30 de abril de 2021 na sede da Bolsa de Valores de São Paulo, arrecadando o valor de 22,6 bilhões de reais pela venda de três dos quatro blocos do consórcio. A maior parte desse valor advém da empresa Aegea que arrematou o Bloco I (que compõe o município de Cachoeiras de Macacu) pelo valor de 8,2 bilhões de reais e Bloco IV por 7 bilhões de reais.

Dessa maneira, vislumbramos a discussão realizada nesta pesquisa sobre a lógica do mercado substituindo a consagração do direito aos serviços essenciais à vida humana, como água potável e tratamento do esgoto que estão sendo postas na esfera do setor privado, somado a um cenário de alijamento das práticas de participação social provocadas pela extinção de mecanismos democráticos que foram destituídas pelo Decreto nº 9759/19. Uma medida que soma a outra, que se entrelaçam na trama do pacote de desmontes das responsabilidades do Estado, promovido pelo governo Bolsonaro.

Nessa medida, percebe-se que a questão socioambiental que envolve a despoluição do rio Macacu se vincula ao contexto estadual e nacional. Para alcançar a redução do impacto da onda privatizadora, no entanto, demandará o exercício de novas formas de organização social, novas estratégias, ampliação das ações coletivas, construir parceria entre outros atores sociais para fortalecer a causa reivindicada.

Além disso, foi exposto pela gestora, a consagração da proposta de número 01, do Ofício 01/20, destinada à sua pasta, que solicitava a inclusão no Edital de Licitação o “acompanhamento técnico e operacional pela empresa, por no mínimo seis meses após o término da obra e início da operação”, objetivando “capacitar técnicos locais na operação do sistema de tratamento implantado tanto na Sede como em Papucaia”, conforme Ata da Comissão de Acompanhamento datada em 08 de abril de 2021:

Ata nº 04/21 - Explicou que atualmente o Projeto está na procuradoria para dar o Parecer da Minuta que se refere a permanência de um funcionário por 6 meses após a construção da Estação, a fim de colaborar com a operação do Sistema de Tratamento de Esgoto junto à empresa que fará a administração das ETEs.

A aderência da proposta da Comissão do Grupo de Acompanhamento no Edital do Projeto reflete a participação social desde grupo social que terá novas demandas a serem enfrentadas junto ao poder público diante o novo cenário. No dia 19 de maio de 2021 foi publicado no Diário Oficial da União o Aviso de Licitação

Concorrência nº 001/2021 para a contratação da empresa que realizará as obras de implantação do Sistema de Esgotamento Sanitário no distrito da Sede.

Diante tudo o que foi exposto, concluímos que a participação social do Grupo de Acompanhamento da Despoluição do rio Macacu e de sua Comissão no âmbito dos processos de reformulação do Projeto de Despoluição, ocorreu de forma parcial, conforme o posicionamento e entendimento sobre o papel da participação social que cada gestor público possui. No entanto, observamos que esse processo de articulação com o poder público colaborou para o andamento dos procedimentos desta política pública, que possui em sua trajetória diversas prorrogações, se estendendo por uma década desde a sua criação. Somou ao pedido de reconsideração à Caixa Econômica para reverter o cancelamento e, ventilou, em certa medida, as informações sobre esta política pública ao conjunto da população cachoeirense, fortalecendo os processos democráticos que defendem a intervenção estatal sobre serviços que somente pelo viés do Estado será proporcionado a universalização e a aprofundamento desses direitos.

A fim de evidenciar essa luta social, na garantia de direitos fundamentais em seu leque de serviços, concluímos nossa análise com a fala de um dos membros do Grupo de Acompanhamento do Projeto de Despoluição do Rio Macacu e militante dos movimentos da década de 1980, que reflete a tarefa dos sujeitos comprometidos com os direitos sociais e princípios democráticos, frente aos novos desafios:

Veja sob este ângulo: pelo menos, na recuperação do rio, nossas batalhas resultarão na melhoria da qualidade da água do velho Macacu, mesmo que todo sistema passe para a iniciativa privada. Podemos perder parte da gestão dos recursos hídricos, neste momento. Mas o capital social construído por nós está no tecido da sociedade e pode gerar energia para uma reversão do pêndulo da história que, neste momento, tende para a direita. As lutas não são corridas de cem metros rasos, são maratonas. Vamos continuar correndo juntos! (Entrevista concedida pelo Membro do Grupo 03, no dia 08 de abril de 2021).

5 Considerações Finais

No desenvolvimento desta pesquisa, pode-se conhecer a trajetória dos processos reivindicatórios instaurados pelos sujeitos coletivos do município de Cachoeiras de Macacu em defesa da preservação dos recursos hídricos, em especial o Rio Macacu, que marca a busca incansável durante quatro décadas, na busca por direitos socioambientais.

E a hipótese elaborada tomava como referência que os movimentos sociais e as ações coletivas ocorridas em Cachoeiras de Macacu nas últimas décadas do século XX até o início dos anos 2000 contribuíram para a legitimação dos espaços democráticos em que acontecem as reuniões do Grupo de Acompanhamento da Despoluição do Rio Macacu com o poder público municipal, fortalecendo o diálogo e a participação social, fator que a nosso ver foi confirmando, considerando todos os pontos já abordados e outros que aqui apresentaremos.

Processos de participação social em diferentes épocas, mas que acompanharam o ritmo dos acontecimentos dos movimentos nacionais, tanto no que se refere à questão agrária anterior à ditadura, quanto aos movimentos sociais, em especial, o movimento ambiental que ganhou força na década de 1980, que desenvolveu diversas ações populares pelos atores locais, onde utilizaram instrumentos e mecanismos para dar visibilidade à pauta e conquistar alguns resultados frente às problemáticas ambientais pungentes, desdobrando em movimento político no interior das instâncias democráticas consolidadas pelo Estado após a redemocratização.

Ao longo das décadas, a prática da participação social no Brasil passou por diversas transformações em virtude dos processos sociais e políticos em que os sujeitos que a exerceram estiveram imersos. Com a chegada da Constituição Federal de 1988, a participação social se estabeleceu como um dos pilares da administração pública e da democracia, e com isso novas formas de organização popular ocorreram em escala nacional, consolidando a criação de espaços de participação e controle social.

A luta socioambiental dos cachoeirenses, como expressa, resultou na inserção na pauta pública do Projeto de despoluição do Rio Macacu, considerada uma das mais importantes do município, pois fez com a política pública pudesse

ir ao encontro da questão reivindicada pela sociedade civil, fator que demonstra o quanto as decisões no coletivo e a força da participação são importantes no cenário das lutas sociais.

Diante dos fatos, fica evidente a existência de uma base local organizada através de ações expressas pelo coletivo, em Cachoeiras de Macacu, que demonstrou não apenas uma das formas do exercício da cidadania, mas sim a efetivação do direito participativo, através da prática de sujeitos que concebem a participação no seu espaço de luta, que se dá a partir da elaboração de novos repertórios, do surgimento de novas lideranças, na criação de novos espaços de diálogo e pela negociação com a gestão pública com vistas a fortalecer as lutas e reivindicações a fim de alcançar os resultados esperados com essas ações.

O processo de conquista de direitos, sob a compreensão de que o Estado não consegue por si só atender as demandas oriundas da sociedade, dentro do viés democrático, a sociedade busca até hoje para oportunizar a incidência sobre rumos e prioridades a serem definidas por ela junto à gestão pública, intencionando a satisfação de necessidades coletivas.

Esta dinâmica também perpassa pela lógica sobre como a cidade é construída, no trato da efetivação da política pública urbana e ambiental e na construção da cidade como um modelo mais justo, ambientalmente equilibrada, inclusiva e democrática, constituindo-se como campo desafiador que está posto aos gestores públicos e ao conjunto da sociedade na medida em que a cidade não é formada e transformada em condições de igualdade entre os sujeitos que nela habita.

Em relação às correlações de forças tanto no cenário nacional quanto no espaço local entre segmentos da sociedade civil e governo, enfatizamos a importância da militância política, da resistência e da organização coletiva para defesa de direitos sociais, ambientais, como, também, sobre o direito de participar diretamente da administração pública, conforme é estabelecido em nossa Constituição Cidadã.

Historicamente a dinâmica social da cidade se vincula à lógica da urbanização espoliativa sustentada na lógica do capital que, permeada pelos interesses do mercado, privilegia o acesso de determinado segmento social às áreas compostas por serviços e infraestrutura urbana de qualidade de vida em razão de sua capacidade de dispêndio que lhes conferem o poder de acesso e permanência, na mesma medida em que afasta a população empobrecida dos centros, destinando-a às zonas periféricas de infraestrutura urbana precária,

culminando na agudização da desigualdade social e segregação socioespacial, além de aumentar os danos ao meio ambiente que são produzidos pelas formas de ocupação sem planejamento urbano adequado.

O poder que emana do povo não se restringe ao sufrágio, visto que a democracia representativa em nada altera ou extingue nosso direito de incidir sobre os rumos da gestão pública. É nosso direito enquanto cidadãos em um Estado Democrático de Direitos, de uma República Federativa e, por essa razão, não somos meros depositários de decisões privadas que está repleta de interesses políticos e econômicos de uma classe hegemônica.

Por isso, devemos nos elevar à condição de cidadãos ativos, participantes das decisões que versam sobre serviços e políticas públicas que interferem diretamente em nossas vidas, em nosso cotidiano e que dão o tom da qualidade ou precariedade da nossa existência humana. É sobre isso que estamos falando e defendendo.

Observamos que o desafio da consagração da gestão democrática não está posto apenas para os sujeitos coletivos em permanecer organizados, exigindo empenho aos sujeitos envolvidos no interior das agências públicas. Corresponde também à prática da gestão pública, relativo ao estabelecimento de suas relações com a sociedade civil, pautada em uma relação horizontal.

Nesse sentido, é de suma importância atentar para a criação de canais de interlocução, cuja finalidade seja a mediação de interesses que objetivem atingir anseios coletivos e romper com a lógica da construção de espaços de diálogo que visam cumprir apenas com processos formais de consulta, terminando por reduzir a participação social a uma prática simplista, esvaziada de conteúdos políticos e técnicos ou de conhecimento popular, que também possui o seu valor no processo de elaboração de políticas públicas.

Este estudo, intencionou também apresentar os desafios postos à sociedade civil no papel de partícipe na formação das políticas públicas que refletem interesses comuns de toda a população como o acesso ao saneamento ambiental. Mas não somente isso, buscou-se mostrar que, apesar das limitações, dos problemas e contradições que abrangem a participação social, o exercício da cidadania de participar das decisões públicas é o principal caminho para a defesa de direitos a serem garantidos pelas vias do Estado.

Sem contar com a mercantilização do Estado que, aparelhado pelas políticas neoliberais, transforma os direitos e serviços públicos essenciais em comércio, destinando a responsabilidade da prestação dos serviços à iniciativa

privada por meio da privatização das empresas estatais, como pôde ser observado no novo marco regulatório do saneamento ambiental em 2020.

É no contexto dessas contradições que o poder político dos sujeitos sociais deve ser fortalecido sob a luz do entendimento de que, a (re)produção social do espaço ocorre no cotidiano, fato esse que faz da cidade um lugar de construção coletiva, de possibilidades de ressignificação sobre a forma de apropriação do espaço, desenhando caminhos de uma gestão pública que destine a universalização dos serviços imprescindíveis à qualidade de vida da população em sincronia com a preservação do espaço físico natural.

Por esse caminho, os sujeitos coletivos devem elevar seu papel cidadão servindo de resistência e contestação contra a ausência histórica de direitos, integrando-se aos espaços de diálogos e disputas políticas entre sociedade e Estado, de modo a ampliar o debate do direito à cidade, o direito ao saneamento ambiental dentre outros aspectos que compõem a questão da moradia. Nesse sentido, a democracia participativa oferece condições para que a sociedade seja responsável pelas suas escolhas, mesmo que para isso tenha que passar por momentos de tensões e conflitos.

As análises do processo de participação social do Grupo de Acompanhamento do Projeto da Despoluição do Rio Macacu permitiram identificar que o envolvimento dos sujeitos sociais na dinâmica participativa e reivindicativa ofereceu resultados positivos no processo das garantias, ainda que de forma parcial, conforme foi exposto, além de incidir sobre a fiscalização e controle social sobre o Projeto de Despoluição do Rio Macacu.

Isso remete a importância da criação deste grupo social, considerando a trajetória de adiamento e risco de perda do Projeto, principalmente em um momento de crise financeira da Prefeitura e enfraquecimento das instâncias legítimas de controle e participação social, como os conselhos de política, conforme sinalizado no corpo do trabalho através da fala de em dos entrevistados.

O Projeto de Despoluição do Rio Macacu foi elaborado por muitas mãos e mentes, das quais destacamos os servidores públicos dedicados, gestores do setor executivo e legislativo, em especial os sujeitos coletivos que incidiram na criação e garantia da política pública de saneamento, no sentido de evitar que o esgoto continue sendo despejado in natura no Rio, durante décadas.

Conforme visto, o processo de participação do Grupo de Acompanhamento não ocorreu de maneira tranquila, enfrentou diversos conflitos, impedimentos, mas também encontrou abertura de campo para atuar no desenvolvimento da política

pública, possuindo importância política na pressão que exerceu frente à gestão pública municipal para dar celeridade na tramitação do Projeto de Despoluição do “velho e surrado Rio Macacu”.

6

Referências Bibliográficas

ACSELRAD, H. Ambientalização das lutas sociais. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 24, n. 68, 2010.

ALONSO, M. O. C. **Serviço Social e saneamento**: uma análise do trabalho social nos empreendimentos de abastecimento de água e esgotamento sanitário do PAC no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2016. 287 p. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

AMMANN, S. **Desenvolvimento de Comunidade no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2019.

ANDRIOLI, A. I. A democracia direta em Rousseau. **Revista Espaço Acadêmico**, v. 2 n. 22, mar. 2003.

AVRITZER, L. **Por que o novo decreto de Dilma não é bolivariano**. Carta Capital, 10 jun. de 2014. Disponível em: < <https://www.cartacapital.com.br/politica/por-que-o-novo-decreto-de-dilma-nao-e-bolivariano-8992/>>. Acesso em: 19 mar. de 2021.

BENAVIDES, Z. C.; et. al. **Consumo e abastecimento de água nas bacias hidrográficas dos rios Guapi-Macacu e Caceribu, RJ**. Rio de Janeiro: Embrapa Solos. 2009.

BENINCÁ, E. As origens do planejamento participativo no Brasil. **Revista Educação (AEC)**, n. 26, p. 14, jul./set. 1995.

BONAVIDES, P. **Ciência política**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

BOTELHO, A.; SCHWARCZ, L. M. **Cidadania e direitos**: Aproximações e relações. In: _____. (Org.). **Cidadania, um projeto em construção**. São Paulo: Claro Enigma, 2012, p. 08-25.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Congresso Nacional: Brasília, 1988.

_____. Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brasil**. Carta de Lei de 25 de março de 1824.

_____. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1891.

_____. **Lei Rosa e Silva**. Lei nº 1.269, de 15 de novembro de 1904.

_____. **Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014**. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. Congresso Nacional: Brasília, 2014.

_____. **Decreto Legislativo nº 1491, de 30 de maio de 2014**. Projeto de Decreto Legislativo de Sustação de Atos Normativos do Poder Executivo. Congresso Nacional: Brasília, 2014.

_____. **Decreto nº 9759, de 11 de abril de 2019**. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Congresso Nacional: Brasília, 2019.

_____. **Decreto nº 5.031, de 2 de abril de 2004**. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho das Cidades, e dá outras providências. Congresso Nacional: Brasília, 2004.

_____. **Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010**. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, e dá outras providências. Congresso Nacional: Brasília, 2010.

_____. **Decreto nº 10.588, de 24 de dezembro de 2020**. Dispõe sobre o apoio técnico e financeiro de que trata o art. 13 da Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020. Congresso Nacional: Brasília, 2020.

_____. **Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007**. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico. Congresso Nacional: Brasília, 2007.

_____. **Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021**. Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública. Congresso Nacional: Brasília, 2021.

_____. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Estatuto das Cidades. Congresso Nacional: Brasília, 2001.

_____. **Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020**. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico. Congresso Nacional: Brasília, 2020.

_____. **Projeto de Lei 8048, de 29 de outubro de 2014.** Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. Congresso Nacional: Brasília, 2014.

_____. **Projeto de Lei 266.** Estabelece diretrizes para o exercício do poder concedente e para o interrelacionamento entre união, estados, distrito federal e municípios em matéria de serviços público de saneamento. Brasília, 1996.

_____. **Projeto de Lei 4.162, de julho de 19 de dezembro de 2019.** Atualiza o marco legal do saneamento básico. Congresso Nacional: Brasília, 2019.

_____. **Cadernos MCidades Desenvolvimento Urbano.** Ministério das Cidades, Brasília, 2004.

_____. **PLANSAB – Plano Nacional de Saneamento Básico.** Brasília: Ministério das Cidades – Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, Ministério das Cidades, 2014.

_____. **Projeto de Lei e Lei 2710, de 19 de janeiro de 1992.** Cria o Fundo Nacional de Moradia Popular - FNMP, e o Conselho Nacional de Moradia Popular - CNMP, e dá outras providências. Câmara dos Deputados: Brasília, 1992.

_____. **Portaria nº 464, de 25 de julho de 2018.** Dispõe sobre Trabalho Social nos Programas e Ações do Ministério das Cidades. Ministério das Cidades, 2018.

_____. Ministério da Cidadania. **Cadastro Único.** 2021 Disponível em: <<https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/cadastro-unico>>. Acesso em: 28 abr. 2021.

CACHOEIRAS DE MACACU (Município). **Agenda 21 Local.** Prefeitura de Cachoeiras de Macacu e Reserva Ecológica de Guapiaçu, 2008.

_____. **Agenda 21 Cachoeiras de Macacu COMPERJ.** Petrobras e Prefeitura de Cachoeiras de Macacu, 2011.

_____. **Plano Municipal de Saneamento Básico - Água e Esgoto - Município de Cachoeiras de Macacu** Secretaria de Estado do Ambiente. Prefeitura Municipal de Cachoeiras de Macacu. Rio de Janeiro, 2012. (Relatório Consolidado – Versão Final - após a Audiência Pública).

_____. **Logo da Agenda 21.** [s.d.]. 1 fot., color. Disponível em: <<https://www.agenda21cachoeirasdemacacu.blogspot.com>>. Acesso em: 09 abr. 2021.

_____. **Lei nº 1.653, de 10 de outubro de 2006.** Dispõe sobre o Plano Diretor Estratégico do Município de Cachoeiras de Macacu, 2006.

_____. **Portaria nº 0161 de 20 de julho de 2020.** Dispõe sobre a nomeação de equipe técnica responsável pelo monitoramento e implementação do PAC / SES em Cachoeiras de Macacu e Papucaia/rj - t. c. nº 0350.935-90/2011. Prefeitura Municipal de Cachoeiras de Macacu, 2020.

_____. **Mapa Hidrográfico de Cachoeiras de Macacu.** Secretaria Municipal de Planejamento, Gestão e Habitação de Macacu. Rio de Janeiro, 2020. (Arquivo do Setor Geoprocessamento).

_____. **Macrozoneamento de Cachoeiras de Macacu.** Plano Diretor Cachoeiras de Macacu, 2006.

CARVALHO, A; I. **Conselhos de Saúde no Brasil:** participação cidadã e controle social. Rio de Janeiro: FASE / IBAM, 1995, p. 08.

CARVALHO. J. M. de. **Cidadania no Brasil:** o longo caminho. 19. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

CASSAB, L. A. Tessitura investigativa: a pesquisa científica no campo humano-social. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 10, n. esp., p. 55-63, 2007.

CENTRO DE REFERÊNCIAS DAS LUTAS POLÍTICAS DO BRASIL (1964-1985) – Memórias reveladas. **Relatório do Centro de Referência das lutas políticas do Brasil (1964-1985) – Memórias Reveladas.** Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2014.

CHAUÍ, M. Raízes Teológicas do populismo no Brasil: teocracia dos dominantes, messianismo dos dominados. In: DAGNINO, E. (Org.). **Os anos 90:** políticas e sociedades no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1994.

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.

CONSELHOS POLÊMICOS. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 15 jun. 2014. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2014/06/1470591-editorial-conselhos-polemicos.shtml>>. Acesso em: 19 mar. 2021.

CONSÓRCIO DE VEÍCULOS DE IMPRENSA. **Brasil tem média de 1.067 mortes por dia por coronavírus**. Site de notícias da Globo. 15 jul. 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com>>. Acesso em: 12 mar. 2021.

COPATTI, L. C. A efetivação da cidadania através da participação no poder local. **Perspectiva**, Erechim, v. 34, n. 126, p. 85-100, jun. 2010.

COSTA, N. R. **Política pública, justiça distributiva e inovação: saúde e saneamento na agenda social**. São Paulo: Hucitec. 1998.

COUTINHO, C. N. Cidadania e modernidade. **Perspectivas**, São Paulo, v. 22, p. 41-59, 1999.

EMBRAPA. **Consumo e Abastecimento de Água nas Bacias Hidrográficas dos Rios Guapi-Macacu e Caceribu**. Rio de Janeiro, 2009, p. 13.

ENTIDADES EM DEFESA DA POLÍTICA URBANA E DEFESA DO DIREITO À CIDADE. **Global Platform of the right to the city**, 2019. Disponível em: <<https://www.right2city.org/pt/news/portugues-nota-de-entidades-em-defesa-de-uma-politica-urbana-de-efetivacao-do-direito-a-cidade/>>. Acesso em: 19 mar. 2021.

FEFF, E. **Complexidade, interdisciplinaridade e saber ambiental**. In: PHILIPPI J. A. et al. (Org). **Interdisciplinaridade em Ciências Ambientais**. São Paulo: Signus, 2000. 110-120 p.

FRENTE NACIONAL PELO SANEAMENTO AMBIENTAL SOBRE A MP DO SANEAMENTO BÁSICO. **Manifesto**. [S.l.: S.n.], abr. 2018. Disponível em: <<https://sintaemasp.org.br/wp-content/uploads/2018/11/MANIFESTO-MP-DO-SANEAMENTO-BA%CC%81SICO-ENTIDADES.pdf>>. Acesso em: 23 mar. 2021.

FILHO, R. S.; GURGEL, C. **Gestão Democrática e serviço social: princípios e propostas para a intervenção crítica**. São Paulo: Cortez, 2016.

FLORENCE, A. **Projeto suspende decreto que institui Política Nacional de Participação Social**. Agência Câmara de Notícias, Brasília, 28 dez. 2014. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/443908-deputados-derrubam-decreto-dos-conselhos-populares/>>. Acesso em: 18 abr. 2021.

_____. **Programa Câmara Debate da TV e Rádio Câmara**, 05 set. 2019. Entrevista. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=KQg6dvs13x0&t=626s>>. Acesso em: 09 abr. 2021.

G1. Brasil sai de lista das 10 maiores economias do mundo e cai para a 12ª posição, aponta ranking. 03 mar. 2021. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/03/03/brasil-sai-de-lista-das-10-maiores-economias-do-mundo-e-cai-para-a-12a-posicao-aponta-ranking.ghtml>>. Acesso em: 30 abr. 2021.

GIOMETTI, A. B. R.; SILVA, T. P. Os fundamentos da questão socioambiental na contemporaneidade. In: VIII JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, Maranhão, 2017. **Anais...** Maranhão, 2017.

GOHN, M. G. Movimentos sociais na contemporaneidade. **Revista Brasileira de Educação**, v. 16, n. 47, maio/ago. 2011.

_____. **Conselhos gestores e participação sociopolítica.** São Paulo: Cortez, 2011 (b).

GRAMSCI, A. **Cadernos do Cárcere.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço.** São Paulo: Annablume, 2005. (Coleção Geografia e Adjacências).

_____. O direito à cidade. **Revista Piauí**, n. 82, p. 03, 2013. Disponível em: <<https://piaui.folha.uol.com.br/materia/o-direito-a-cidade/>>. Acesso em: 04 jan. 2021.

_____. **17 contradições e o fim do capitalismo.** São Paulo: Biotempo, 2016.

HAUBERT, M. **Em manifesto, juristas e acadêmicos defendem decreto de consulta popular.** Folha de S. Paulo, São Paulo, 13 jun. 2014. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/06/1470246-em-manifesto-juristas-e-academicos-defendem-decreto-de-consulta-popular.shtml>>. Acesso em: 19 mar. 2021.

HERMANY, R. Novos paradigmas da gestão pública local e o direito social: a participação popular como requisito para a regularidade dos atos da administração. In: REIS, J. R.; LEAL, R. G. (Org.). **Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos.** Tomo 6. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006.

IAMAMOTO, M. V; CARVALHO, R. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil.** 20. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

IAMAMOTO, M. V. **O Serviço Social na contemporaneidade**: trabalho e formação profissional. 21. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Indicadores populacionais e de saneamento**. 2017. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 28 abr. 2021.

INSTITUTO TRATA BRASIL. **Indicadores de saneamento - 2017**. 2017. Disponível em: <<http://www.tratabrasil.org.br/>>. Acesso em: 29 abr. 2021

_____. **Indicadores de saneamento - 2019**. 2019. Disponível em: <<http://www.tratabrasil.org.br/>>. Acesso em: 29 abr. 2021

JUNIOR, O. A. **O social e o ambiental nas cidades contemporâneas**: embates, desafios e incertezas. Londrina v. 19, n. 1, 2010.

JUNIOR, A. F. da R. **O processo de ocupação do Vale do Macacu/RJ no período colonial**. In: Seminário Nacional de História: política, cultura e sociedade v, 2013. Anais DA VIII Semana de história Política da UERJ, v. I, Rio de Janeiro: PPGF, 2013. 76-86 p.

JUNIOR, O. A.; MARICATO, E. Construindo a política urbana: participação, democracia e o direito à cidade. In: JUNIOR, O. A.; Ribeiro, L. C.Q. (Org). **As metrópoles e a questão brasileira**. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2006.

KELLER, R. J. Economia Política: Direito, Estado e Relações Econômicas: a mercantilização jurídica como forma de priva(tiza)ção do direito à cidade. In: BELO, E.; KELLER, R. J. (Org.). **Curso de direito à cidade**: teoria e prática. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 47.

LAMEGO, A. R. **O homem e a Guanabara**. 2. ed. Rio de Janeiro: Setores da Evolução III, 1964. (Biblioteca Geográfica Brasileira, Série A, Publicação n. 5).

LÊNIN, V. I. O Estado e a revolução: O conceito marxista do poder. In: IAMAMOTO, M. V; CARVALHO, R. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil**. 20. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

LEFEBVRE, H. **A revolução urbana**. Tradução de Sérgio Martins e Revisão Técnica de Margarida Maria de Andrade. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008.

MAIA, V. C. Às margens dos sertões: a economia de abastecimento e pequeno escravista do Vale do Macacu - século XVIII. **Caminhos da História**, v. 24, n. 2 p. 20 p. jul./dez. 2019. Disponível em: <<https://www.periodicos.unimontes.br/index.php/caminhosdahistoria/articloe/view/2614>>. Acesso em: 02 maio. 2021.

MARX, K. **O capital**: crítica da economia política. Coordenação e revisão de Paul Singer. Tradução de Regis Barbosa e Flávio R. Kothe. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

MENDES, A. F. Ciência Política: O conceito de direito à cidade entre o estável e o efêmero. In: BELO, E.; KELLER, R. J. (Org.). **Curso de direito à cidade**: teoria e prática. 2. Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

MENDONÇA, F. **Projeto suspende decreto que institui Política Nacional de Participação Social**. Agência Câmara de Notícias, 30 mai. de 2014. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/435362-projeto-suspende-decreto-que-institui-politica-nacional-de-participacao-social/>> Acesso em: 18 abr. 2021.

MESQUITA, C. et al. **Alimento da terra**: a mandioca em Cachoeiras de Macacu, do século XVI à atualidade. Niterói: ASOEC, 2019.

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

MIOTO, R. C. T.; NOGUEIRA, V. M. R. Política social e Serviço Social: os desafios da intervenção profissional. **Revista Katál.**, Florianópolis, v. 16, p. 61-71, ago./out., 2013.

MITRAUD, T. **Programa Câmara Debate da TV e Rádio Câmara**, 05 set. 2019. Entrevista. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=KQg6dvs13x0&t=626s>>. Acesso em: 09 abr. 2021.

MONTAÑO, C.; DURIGUETO, M. L. **Estado, Classes e Movimento Social**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

NEGREIROS, D. H. de. (Org.). **Nossos Rios**. Instituto Baía de Guanabara. Niterói, 2002. 34 p.

NUNES, L. S. A questão socioambiental e a atuação do Assistente Social. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 12, n. 1, p. 196-212, 2013.

NETTO, J. P. **Ditadura e Serviço Social**: uma análise do serviço social no Brasil. 17. ed. São Paulo: Cortez, 2015.

_____. A construção do Projeto Ético Político do Serviço Social. In: MOTA, M. E. et al. (Orgs.). **Serviço Social e Saúde: formação e trabalho profissional**. 4. ed. São Paulo: Cortez; Brasília: Ministério da Saúde, 2009.

_____. **Pesquisa Social**. Teoria, método e criatividade. 26 ed. Petrópolis: Vozes, 2007.

OJIMA, R. Vulnerabilidade socioambiental como conceito interdisciplinar: avanços e potencialidades para pensar mudanças ambientais. In: VI COLÓQUIO INTERNACIONAL DE CIÊNCIAS SOCIAIS: o mundo contemporâneo: crises, rupturas e emergências. **110 Cronos**: R. Pós-Grad. Ci. Soc. UFRN, Natal, v. 13, n. 1, p. 110-120, jan./jun. 2012.

PAZ, R. D. O.; TABOADA, K. **Curso a distância, Trabalho Social em programas e projetos de habitação de interesse social**. Brasília: Ministério das Cidades, 2010, p. 46.

PEDREIRA, B. C. C. G. et al. **Áreas prioritárias para recuperação na região da bacia hidrográfica do Rio Guapi-Macacu**. Rio de Janeiro: Emprapa Solos, 2011.

PONTE, M. S. **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 (Mestrado em Serviço Social) – Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

PRAZERES, L. P. dos. **A participação popular na gestão pública**: Estudo de dois conselhos municipais em Cachoeiras de Macacu – RJ. Rio de Janeiro, 2016. 235 p. Tese (Doutorado em Antropologia) – Departamento de Antropologia, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Federal Fluminense.

QUINTAS, J. S. **Introdução à Gestão Ambiental Pública**. Ministério do Meio Ambiente. Brasília, 2006.

REIS, E. P. **Processos e Escolhas**. Estudos de sociologia política. Rio de Janeiro: Contra Capa, 1998.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Anexos ao edital de concorrência internacional nº 01/2020**. Governo do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2020.

RODRIGUES, A. S. A. Ubirajara Muniz: prefeito cassado com o golpe de 1964. In: AMANTINO, M. e ENGEMANN, Carlos (Org.). **Anais...** I Fórum Discente do Mestrado em História do Brasil da UNIVERSO, Rio de Janeiro, 2014.

ROUSSEAU, J. J. **O Contrato Social**. São Paulo: Formar, 1980.

SALLES, R. Ministro do meio ambiente defende aproveitar crise do coronavírus para 'passar a boiada'. **Folha de São Paulo**, 22 maio de 2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2020/05/ministro-do-meio-ambiente-defende-aproveitar-crise-do-coronavirus-para-passar-a-boiada.shtml>>. Acesso em: 25 abr. 2021.

SANTANA, R. Rio Metrópole aprova projeto de concessão dos serviços da Cedae. **Jornal O Dia**. Rio de Janeiro, 17 dez. 2020. Disponível em: <<https://odia.ig.com.br/rio-de-janeiro/2020/12/6049086-rio-metropole-aprova-projeto-de-concessao-dos-servicos-da-cedae.html>>. Acesso em: 23 abr. 2021,

SANTOS, A. N. dos. **A “participação” dos favelados em projetos de (re)urbanização**: o caso do PAC no Pavão-Pavãozinho-Cantagalo. Rio de Janeiro, 2017, 189 p. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

SCHERER-WARREN, L. Rede de movimentos sociais na América Latina em caminhos para uma política emancipatória? **Caderno CRH**, Salvador, v. 21, 2008.

SEMERARO, G. Recriar o público pela democracia popular. In: SEMERARO, G.; FÁVERO, O. (Orgs.). **Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro**. Petrópolis (RJ): Vozes, 2002.

SILVA, M. G. S. **Capitalismo contemporâneo e “questão ambiental”**: o Desenvolvimento Sustentável e a ação do Serviço Social. Recife, 2008. 213 p. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal de Pernambuco. Disponível em: <<https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/9370>> Acesso em: 05 fev. 2020.

SILVA, M. O. S.; CARVALHO, D. B. B. A pós-graduação e a produção de conhecimento no Serviço Social brasileiro. **R B P G**, Brasília, v. 4, n. 8, p. 192-216, 2007.

SIMÕES, G. L. SIMÕES, J.M. Reflexões sobre o conceito de participação social no contexto brasileiro. In: VII JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 2015, Maranhão, **Anais...** Centro de Ciências Sociais, UFM, [s.i.:s.n.], 2015.

SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO – SNIS. **Indicadores de saneamento**. 2018. Disponível em: <<http://www.snis.gov.br/>>. Acesso em: 28 abr. 2021.

SOUSA, A. C. A; COSTA, N do R. Política de saneamento básico no Brasil: discussão de uma trajetória. **História, Ciências, Saúde – Manguinhos**, v. 23, n. 3, p. 615-634, jul./set. 2016.

TRAJANO, M. **Projeto Educação Socioambiental Campanha de Despoluição do Rio Macacu – Um Sonho de Infância**. 2004. 1 fot., color. Disponível em: <<https://www.marconi.trajano.eco.br/projetos>>. Acesso em: 02 mai. 2021.

VIANA, N. A contribuição de Marx para a teoria dos movimentos sociais. **Revista Despierta**, a. 3, n. 3, 2016.

VIEIRA, A. A. Questão socioambiental, sustentabilidade e Serviço Social. In: XIX SEMINARIO 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.

ZIELINSKI, D. Z.; PECCININ, L. E. O Decreto nº 8.243/2014 e a participação social na formulação de políticas públicas. In: XXIII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI/UFPB, 2014, Paraíba. **Anais Direitos Sociais e Políticas Públicas I**, 05 a 08 de nov. 2014, p. 20. Disponível em: <<http://publicadireito.com.br/publicacao/ufpb/livro.php?gt=84>>. Acesso em: 19 mar. 2021.

7 Apêndices

7.1.

Roteiro de Entrevista com os integrantes do Grupo de Acompanhamento

1. Os movimentos sociais voltados para a questão ambiental ocorridos no Brasil e no Rio de Janeiro que iniciaram suas ações na década de 1980 e 1990 influenciaram o movimento ambiental em âmbito local? () sim () não () parcialmente – porque?

2. Você sabe dizer em que momento a questão da despoluição do rio Macacu entra na pauta pública? () sim () não Porque?

3. O processo de elaboração e aprovação do Projeto de Despoluição do Rio Macacu foi apresentado aos munícipes () sim () não.

Se positivo em quais instâncias democráticas? () Reunião na Câmara dos Vereadores () Associação de Moradores () Lideranças locais.

4. Contou com a participação da sociedade civil no processo e criação? () sim () não Porque?

4.1. Se positivo, considera que esse processo contribuiu para a criação dessa política ambiental pública na cidade?

4.2. Como você avalia a importância da participação da sociedade civil nesse processo?

() De grande valor para construção de políticas que atendam às necessidades locais.

() Sem grande influência para interferir na dinâmica municipal.

() Neutra.

() outras – Quais?

5. Quais foram os motivos que fizeram você participar do Grupo de Acompanhamento de Despoluição do Rio Macacu?

6. Qual seu papel dentro do Grupo de Acompanhamento da despoluição do Rio Macacu?

7. Como você percebe a atuação do Grupo de Acompanhamento frente a Gestão Pública?

() avançando para influenciar na construção de políticas locais.

- () Contribuindo para articulação do poder público com a sociedade civil.
- () Abrindo canais de comunidade entre a comunidade e o poder público.
- () Instrumentalizando o conselho municipal de meio ambiente.
- () Sem avanços expressivos.

Por quê?

8. Qual é a sua opinião sobre o grupo em termos de envolvimento dos membros, organização das atividades, interlocução com a Gestão Pública e diálogo com a população?

- () participativo, atuante e conhecedor das demandas locais.
- () com poder para influenciar a formulação de políticas.
- () próximo a comunidade para contribuir com o processo de reivindicações das demandas.
- () nulo e não expressivo.

9. Quantas pessoas participavam do Grupo no início e quantos possuem agora?

10. Existe um canal de escuta entre o Grupo de Acompanhamento e a população local?

- () Sim () Não.

Este canal se efetiva através de: () Reuniões na Associação – () Chamada através de contato direto nas comunidades – () Chamada por jornal local – () Chamada pela Rádio Comunitária - () Encontros Culturais da cidade - () Redes Sociais Virtuais.

11. A partir da resposta acima, descreva como o processo ocorre, sua periodicidade e quais os canais existentes.

12. Quais são as relações/vivências e reivindicações estabelecidas por você com o trato ambientalmente correto do Rio Macacu, considerando a importância dele para a cidade?

- () Pela importância do seu tratamento e acesso à água da população - () Pela questão cultural local - () Pelo resgate histórico/memória - () Pela questão espiritual - () Pela questão econômica - () Pela garantia de lazer - () Pela questão técnica ou profissional. Justifique.

7.2.**Roteiro de Entrevista com munícipes**

1. Há quanto tempo você conhece o Projeto Executivo de Despoluição do Rio Macacu? () sim () não Como?

2. E há quanto conhece o Grupo de Acompanhamento de Despoluição do rio Macacu? () sim () não Como?

2.1 - Você possui integração com os membros deste grupo? () sim () não Se positivo através de que tipo de ação?

3. Qual sua opinião sobre a comunicação deste grupo frente a população?

4. A partir do seu conhecimento da política local, como você avalia a importância da participação da sociedade civil nesse processo? () Boa () Ruim () Neutra –
Porque?

5. Você se sente politicamente representado pelos integrantes do Grupo de Acompanhamento na atuação deles frente a Gestão Pública? () Sim () Não
Porquê?

7.3. Roteiro de Entrevista com gestores públicos

1. Como você avalia a importância da participação da sociedade civil nos processos de elaboração (2010, 2011) e efetivação (2019-2020) do Projeto Executivo da Despoluição do Rio Macacu?

- importante pelo papel que representa no contexto do município
- representativa do segmento da sociedade civil
- não importante, pois não contribui para o processo democrático
- nula – Por quê?

2. Você considera que foi importante para o município a criação do Grupo de Acompanhamento da Despoluição do Rio Macacu em 2019?

- sim não – Por quê?

3. Qual é a sua opinião sobre a atuação do Grupo de Acompanhamento em termos de envolvimento dos membros, organização e interlocução com a Gestão Pública?

4. As sugestões ou propostas enviadas pelo Grupo de Acompanhamento à Gestão Pública no período de atualização do Projeto Executivo de Despoluição e PTTS foram incorporadas sim não - Por quê?

7.4. 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 do processo de participação social nas instâncias democráticas cachoeirenses em defesa da despoluição do Rio Macacu. A pesquisa se dará sob a responsabilidade da pesquisadora SUZANA DE LEMOS FERREIRA, aluna do curso de Pós-graduação do Departamento de Serviço Social da PUC - Rio, ressaltando os seguintes aspectos:

O projeto de pesquisa apresenta como objetivo geral: Analisar o processo de participação social do Grupo de Acompanhamento de Despoluição do Rio Macacu frente à gestão pública, no processo de formulação e implementação de políticas públicas referente ao Projeto de despoluição do Rio Macacu. Os objetivos específicos da pesquisa são:

1. Identificar os principais segmentos sociais envolvidos no Grupo de Acompanhamento de Despoluição do Rio Macacu, seus interesses e suas formas de organização a fim de compreender sua articulação com o poder público na busca da efetivação do projeto de despoluição do Rio Macacu;
2. Conhecer qual a posição do poder público a respeito das ações compartilhadas com a sociedade civil representada pelo Grupo de Acompanhamento de Despoluição do Rio Macacu;
3. Avaliar através da pauta construída pelo Grupo de Acompanhamento de Despoluição do Rio Macacu, quais as propostas e reivindicações de formulação e implementação do Projeto de Despoluição do Rio Macacu que têm relação direta com as demandas da população residente no entorno do rio e quais foram aceitas pela gestão pública.

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 sujeitos integrantes do Grupo de Acompanhamento da Despoluição do Rio Macacu apoiados pela Prefeitura de Cachoeiras de Macacu. 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 a 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.

Em caso de dúvidas a respeito desta pesquisa, serão garantidas todas as informações a qualquer momento. O (a) Sr. (a) poderá entrar em contato com a pesquisadora celular (21) 99765-5837 ou e-mail:

mestradosocioambientalpucRio@gmail.com

Eu, _____,
 aceito livremente participar do estudo intitulado, Análise do processo de participação social nas instâncias democráticas cachoeirenses em defesa da Macacu desenvolvido pela pesquisadora, Suzana de Lemos Ferreira.

Mestranda: Suzana de Lemos Ferreira.

Orientadora: Professora Doutora Valéria Pereira Bastos.

Contato do Departamento de Serviço Social da PUC - Rio: (21) 3527-1290.

 (Assinatura do/a entrevistado/a)

_____, _____ de _____ de 2021.

8 Anexos

8.1. Anexo 1 – Matéria Jornalística sobre o Grupo de Acompanhamento do Projeto da Despoluição do Rio Macacu

4

JORNAL
ESTADO
EM NOTÍCIAS

Sábado, 08 de Maio de 2021

Cachoeirenses criam grupo para acompanhar projeto de despoluição do Rio Macacu

Cachoeirenses interessados no desenvolvimento do projeto de despoluição do Rio Macacu criaram em julho de 2019 (em reunião na sede da Associação Comercial e Empresarial de Cachoeiras de Macacu) o Grupo de Acompanhamento do Projeto de Despoluição do Rio Macacu. Organizado através de um movimento social (sem personalidade jurídica) o grupo tem se reunido desde então para acompanhar o desenvolvimento do projeto (e quando possível auxiliar neste processo).

A composição do grupo é bastante diversa com profissionais de muitas áreas e diferentes orientações políticas. "Atualmente, em função da pandemia, as reuniões têm ocorrido de forma virtual. Todas as deliberações são enviadas ao grupo da Prefeitura que atua na gestão do Projeto de Despoluição ocorrendo uma boa interação entre o poder público municipal e a sociedade civil organizada", disse Marconis Trajano, Gestor Ambiental, integrante do movimento.

Margarida Moura Dias, professora, lembra que uma das ações do grupo foi a

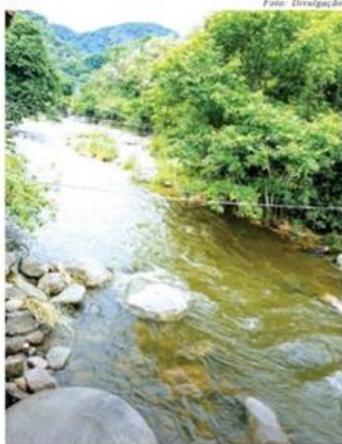


Foto: Despoluição

O Projeto de Despoluição do Rio Macacu teve início em 2010 elaboração de um abaixo-assinado digital, através do AVAZ.org – Petições da Comunidade, pro Despoluição do Rio Macacu iniciado no dia 16 de junho de 2020. Apesar de o Município ter aprovado o finan-

ciamento para execução do projeto, ele foi incluído na petição (abaixo-assinado) porque o total aprovado não vai ser suficiente para sanear completamente a Sede de Papucaia. "Também serão necessárias

novas fases do projeto para sanear núcleos urbanos importantes não beneficiados neste momento. Um exemplo é Japuíba que não será beneficiada nesta fase", revelou Marcos Medeiros, Gestor Ambiental.

HISTÓRICO. O Projeto de Despoluição do Rio Macacu teve início em 2010, quando o Município, apoiado pelo INEA, elaborou um projeto base de engenharia com vistas a buscar financiamento para as obras de saneamento do Rio Macacu na Sede do Município e em Papucaia. "O projeto base destina-se apenas a apresentar as linhas gerais das obras e, posteriormente, elabora-se o projeto executivo que tem todas as informações técnicas para a realização da obra. Junto ao projeto executivo, existe o Projeto de Trabalho Técnico Social a ser desenvolvido com os moradores das comunidades que serão afetadas pelas obras de infraestrutura urbana, que objetiva esclarecer as etapas das obras, mobilização e participação social dos beneficiários, atividades em educação socioambiental, observação de demandas para os devidos encaminhamentos à rede socioassistencial e levantamento do perfil socioeconômico das

famílias de baixa renda que possuem dificuldades para custear a construção da rede de esgoto domiciliar para ser instalada a rede central, sendo concedidos os materiais para esta atividade", explicou Suzana de Lemos Ferreira, Assistente Social, que também faz parte do grupo de acompanhamento.

FINANCIAMENTO. Com o projeto base pronto, o Município buscou financiamento junto ao Ministério da Cidade e, através do PAC Saneamento, conseguiu em 2011 aprovar o projeto de saneamento que passou a ser chamado de Projeto de Despoluição do Rio Macacu. O Projeto teve também apoios financeiros do Estado através do FECAM – Fundo Estadual para Controle Ambiental e da Prefeitura. Com os valores da época seria possível tratar todos os efluentes da sede do Município e de Papucaia.

-Aconteceram, porém, muitos problemas técnicos e os trâmites excessivamente burocráticos, acabaram por atrasar o desenvolvimento do Projeto de tal forma que negociações precisaram ser realizadas para que o Município não perdesse o financiamento. Depois de

mudanças de governos, renegociações e adequações dos orçamentos foi possível manter o projeto, mas o orçamento já não cobria o tratamento de todo o efluente da Sede e de Papucaia. Nas renegociações ficou acertado o tratamento de metade dos efluentes dos dois projetos (Sede e Papucaia) – recorda-se Antonia Luiza, Auxiliar Administrativa, outra entusiasta da despoluição, que uniu forças em favor da causa.

Os projetos executivos de engenharia estão prontos e a revisão do projeto de trabalho técnico social está concluído, com a próxima fase sendo a abertura dos processos de licitação para início das obras e das atividades socioambientais. "Todas as novas metas, tratativas, orçamentos, planos de trabalho, etc. que foram acertadas com Caixa Econômica Federal estão sendo cumpridas observando-se as limitações impostas pela pandemia. Existe uma negociação bastante avançada com o Governo do Estado para complementar o financiamento, o que possibilitaria tratar totalmente os efluentes da sede", concluiu Marcelle Pinheiro, Gestora de Projetos.