



**XVII ENANPUR**

SÃO PAULO • 2017



## **Crise hídrica e debate público sobre saneamento**

*Suyá Quintslr<sup>1</sup>, IPPUR/UFRJ, [suya\\_q@yahoo.com.br](mailto:suya_q@yahoo.com.br)*

---

<sup>1</sup> Doutoranda em Planejamento Urbano e Regional (Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – IPPUR/UFRJ). A autora agradece à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (Faperj) pelas bolsas concedidas entre os anos de 2014 e 2016.

## RESUMO

O presente artigo tem como objetivo compreender o debate público sobre o acesso à água no Rio de Janeiro a partir da abordagem da contentious politics (McAdam, Tarrow & Tilly, 2009; Tarrow; 2009; Tilly, 1999) e da frame perspective (Snow, 2001). A situação atual, marcada, por um lado, por amplo debate sobre a “crise hídrica” e, por outro, pelo “silenciamento” dos movimentos sociais, é confrontada com a intensa mobilização da década de 1980 – quando se formou o Comitê de Saneamento da Baixada Fluminense – com o objetivo de compreender como ocorrem os processos de mobilização e desmobilização em torno do tema. A pesquisa é baseada em entrevistas com lideranças, observação de debates públicos sobre a crise hídrica no RJ e um levantamento de notícias veiculadas sobre a crise na mídia regional. Como resultado é possível apontar diversas mudanças na estrutura política e na dinâmica dos movimentos sociais que influenciaram os processos de mobilização/desmobilização. Além disso, questiona-se o papel da “crise hídrica” na construção do consenso em torno da visão de que o problema de acesso à água seria principalmente quantitativo, em detrimento da desigualdade espacial no acesso. Por fim, a persistência de formas de resistência cotidiana (Scott, 2002) em uma situação de grande desigualdade estrutural é ilustrada a partir do exemplo de Campos Elíseos (Duque de Caxias, RJ), onde os moradores encontraram formas não convencionais de garantir seu acesso à água.

**Palavras Chave:** Crise hídrica; acesso à água; saneamento; ação coletiva.

## RESUME

L'objectif de cet article est de réfléchir sur les conditions de la mobilisation à partir de l'approche de la contentious politics (McAdam, Tarrow & Tilly, 2009; Tarrow; 2009; Tilly, 1999) et de la frame perspective (Snow, 2001). Il s'agit de mieux comprendre les processus de mobilisation et de démobilité autour du thème de l'accès à l'eau, en confrontant la situation actuelle – caractérisée d'un côté, pour le débat sur la « crise de l'eau » et, d'autre côté, par le silence des mouvements sociaux – à l'intense mobilisation des années 1980, où le « Comité d'assainissement de la Baixada Fluminense » a été créé. La recherche repose sur l'observation des débats publics sur la crise de l'eau et sur entretiens menés avec dirigeants. Il est possible d'indiquer plusieurs changements dans la structure politique et la dynamique des mouvements sociaux qui ont influencé les processus de mobilisation / démobilité. En outre, le rôle de la crise de l'eau est mis en question comme forme de bâtir un consensus autour de l'avis de que le problème de l'eau est davantage quantitatif, au dépit de la question de l'inégalité de l'accès. Finalement, l'existence des formes de résistance quotidienne (Scott, 2002) dans une situation de grande inégalité structurelle est illustrée par l'exemple de Campos Elíseos (Duque de Caxias, RJ), où les résidents ont trouvé des moyens non conventionnels pour garantir leur accès à l'eau.

**Mots-clés:** crise d l'eau; accès à l'eau; assainissement; *action collective*.

## INTRODUÇÃO

Em 2014 e 2015 um período de seca prolongada no Sudeste do Brasil levou ao esgotamento das reservas de diversos sistemas abastecimento de água em São Paulo e afetou, em certa medida, também o sistema hidráulico do rio Paraíba do Sul, do qual depende o abastecimento de milhões de pessoas no estado do Rio de Janeiro. Entretanto, o problema de acesso à água neste estado vai muito além da disponibilidade hídrica, incluindo diversas áreas urbanas sem rede de distribuição, bairros onde há forte intermitência no abastecimento e problemas de qualidade da água que levam à interrupção do serviço, em especial na periferia metropolitana (Britto *et al.*, 2014).

Ademais, processo histórico de segregação espacial no Rio de Janeiro e a insuficiente atuação do poder público na promoção de políticas de saneamento na Baixada Fluminense, resultaram em acentuada desigualdade no acesso à água entre o Rio de Janeiro e sua periferia. Entretanto, no final da década de 1970 e ao longo da década de 1980 houve ao menos algumas tentativas de reduzir o déficit de abastecimento nessa região. Esse momento coincide com o período de emergência de uma série de movimentos sociais urbanos, alguns dos quais descritos por Eder Sader (2001).

Na Baixada Fluminense, merece destaque a grande mobilização ocorrida na década de 1980 em torno da criação do Comitê Político de Saneamento, Habitação e Meio Ambiente da Baixada Fluminense. O Comitê foi uma esfera que englobou as federações de associações de moradores dos municípios da Baixada Fluminense, compostas, por sua vez, pelos movimentos de bairros, e consolidou-se por mais de uma década como um interlocutor privilegiado do Estado no que dizia respeito às políticas de saneamento para a região. Em síntese, foi capaz de criar um espaço onde os diversos problemas vividos cotidianamente e localmente pelos moradores pudessem ser articulados como uma questão pública que demandava soluções em termos de políticas específicas para a região por parte dos poderes públicos responsáveis ou, nos termos de Cefaï (1996; 2008; 2009; 2012), uma arena pública.

Aqui, o recurso ao estudo de um movimento da década de 1980 tem o objetivo de contribuir com a compreensão da situação contemporânea da mobilização em torno do saneamento, sendo esta caracterizada, por um lado, por uma aparente imobilidade dos movimentos sociais; e, por outro, pela construção social da crise hídrica no Rio de Janeiro. De certa forma, o enquadramento da questão hídrica enquanto crise causa certa surpresa, uma vez que ela foi assim formulada devido ao temor de que haja um racionamento de água na cidade do Rio de Janeiro nos moldes do proposto para a metrópole paulista, que também vem enfrentando problemas de escassez. O racionamento, segundo o esquema proposto para São Paulo, se materializaria na forma de rodízio, ou seja, recebimento de água restrito a um determinado número de dias por semana ou a um determinado número de horas por dia. Não obstante, o rodízio de abastecimento é a regra para diversas áreas da periferia metropolitana e, sobretudo, para a Baixada Fluminense, onde, dependendo do bairro, é possível passar vários dias seguidos sem receber água. Ademais, em casos extremos, há bairros inteiros sem rede de abastecimento, ou seja, sem a possibilidade de receber uma gota de água do serviço público.

Assim, busca-se entender os processos de mobilização e desmobilização à luz de pesquisadores da ação coletiva, em especial aqueles vinculados à *contentious politics* (McAdam, Tarrow & Tilly, 2009; Tarrow; 2009; Tilly, 1999). O trabalho de significação e construção do sentido da ação relacionada ao saneamento, ou “quadros de ação coletiva”, por sua vez, é interpretado à luz da *frame perspective* (Snow, 2001). Além destes, considera-se importante para o tema aqui

desenvolvido o trabalho de Bourdieu (2010) sobre a construção da “opinião pública” e de Scott sobre as formas de resistência camponesa (2002).

Essa abordagem teórica é apresentada sucintamente na primeira seção. Em seguida, aborda-se a constituição do Comitê de Saneamento. Sua descrição histórica é baseada: (i) no levantamento da história do Comitê realizado por Porto (2003); (ii) nas entrevistas com lideranças da região disponibilizadas no livro *Sociedade em Movimento: trajetórias de participação social na Baixada Fluminense* (Macedo *et al.*, 2007); (iii) em entrevistas realizadas com lideranças envolvidas atualmente no debate sobre saneamento. Por fim, os novos contornos da questão da água na metrópole – incluindo a emergência da crise hídrica e as formas de resistência locais – são tratados na terceira seção. O debate em torno do atual enquadramento do problema de abastecimento como crise é realizado a partir (i) das anotações de campo realizadas no decorrer de diversos eventos que ocorreram ao longo do ano de 2015, incluindo sessões da Comissão Parlamentar de Inquérito instalada na ALERJ para tratar do tema (CPI da Crise Hídrica); (ii) de um levantamento não exaustivo das notícias veiculadas sobre a crise na imprensa; e (iii) de entrevistas realizadas com lideranças populares e gestores públicos. A resistência local, finalmente, é ilustrada a partir do estudo de caso de Campos Elíseos.

### **ABORDAGEM TEÓRICA: AÇÃO COLETIVA CONFRONTACIONAL, QUADROS DE AÇÃO COLETIVA E RESISTÊNCIA COTIDIANA**

Os autores vinculados à teoria da mobilização de recursos políticos, ao alargarem o alcance de seus interesses – dos movimentos sociais propriamente ditos para toda forma de confronto político (McAdam, Tarrow & Tilly, 2009; Tarrow, 2009; Tilly, 1999) – permitem estudar os processos de mobilização e (aparente) desmobilização ao longo do tempo em torno da questão do saneamento. Primeiramente, a inclusão da dimensão temporal e o conceito de ciclo de reivindicações possibilita entender a intensidade das ações de confronto na década de 1980 e, igualmente, os momentos de declínio na frequência das mesmas.

O conceito de movimento social aqui empregado foi formulado por estes teóricos em seu projeto de “mapear o confronto político” (McAdam *et al.*, 2009). Assim, os movimentos sociais são compreendidos como uma interação social sustentada no tempo entre dominantes e dominados, ou seja, entre partes que possuem uma acentuada desigualdade de poder (McAdam *et al.*, 2009; Tarrow, 2009).

A abordagem relacional adotada permite superar a oposição entre ação e estrutura, como nota Bringel (2011). Nesse sentido, existe uma influência mútua entre as estruturas de oportunidades políticas e a ação coletiva, podendo esta, no longo prazo, alterar as próprias estruturas de oportunidades, que compreendem: (i) as formas de governo – que podem ser mais ou menos autoritárias –; (ii) as formas de repressão; e (iii) a presença de aliados e/ou rivais potenciais.

De acordo com McAdam e colaboradores, as ações dos movimentos assumem a forma de repertórios, os quais “são uma expressão da interação histórica e atual entre eles e seus opositores” (McAdam *et al.*, 2009, p.24). Dito de outra forma, as estruturas de oportunidades influenciam e transformam os repertórios possíveis, seja através da repressão, da facilitação ou de estratégias de controle social (*Ibid.*).

Outra questão importante na análise dos movimentos é o processo de constituição de identidades coletivas, que vai ao encontro da noção de quadro de ação coletiva, proposta por

Snow (2001) com base na *frame perspective* inspirada em Goffman. Sua preocupação está fortemente centrada na construção dos sentidos da ação coletiva, empreendida através do “trabalho de significação” por parte de militantes ou outros participantes dos movimentos (*Ibid.*, p.1):

os produtos desta atividade de enquadramento, na arena do movimento social, são denominadas “quadros de ação coletiva”, definidos como “os conjuntos de crenças e significados orientados para a ação, que inspiram e legitimam as atividades e campanhas de segmentos organizacionais de um movimento social”.

Na construção desses quadros, Snow (2001) e Tarrow (2009) consideram relevante a inscrição de situações tidas como problemáticas em um quadro interpretativo mais amplo, onde elas apareçam como situações de injustiça social que convidem à ação. Assim, novos elementos podem ser articulados e certos aspectos amplificados de maneira criativa pelos movimentos que buscam mobilizar o consenso, criar significados compartilhados e alargar seu espectro de ação. Ou seja, o sentimento de injustiça não provocará de forma automática uma ação coletiva, podendo ser necessária alguma forma de mediação, usualmente realizada pelas lideranças.

Cefaï (2008) reforça a análise relacional ao se afastar tanto do que ele considera como racionalismo quanto do estruturalismo embutidos nas análises de quadros de ação coletiva. Assim, rejeita o processo de enquadramento como uma ação meramente estratégica dos movimentos e alega que as análises e propostas dos líderes “devem ter uma congruência semântica com a vida cotidiana ou o universo político de seus destinatários” (p. 22), para que produzam alguma ressonância e contribuam para a mobilização do consenso. Desta forma, critica, igualmente, o excessivo psicologismo de certas abordagens (Cefaï, 1996; Cefaï, 2008):

É insuficiente, em certo sentido, falar de “construção” da realidade ou da legitimidade [...]: isso implica considerar que as questões cognitivas e normativas dos problemas públicos são indefinidamente manipuláveis, que os critérios de sua apreensão são arbitrários ou artificiais; abre margem a toda forma de ceticismo e de cinismo (Cefaï, 1996, p.48).

O processo de construção da questão pública (arena pública) se dá, portanto, em um jogo de enquadramentos e reenquadramentos sucessivos do problema público (*Ibid.*). Para o autor (2009, p.27), uma mobilização deve “produzir os termos de sua inteligibilidade e de sua legitimidade para os auditórios aos quais se endereça, para os membros que a compõem e para os adversários contra os quais luta”, sendo uma ação coletiva, portanto, “uma arquitetura móvel de contextos de sentidos [...] que articulam diferentes grandezas de escala espacial e temporal e que são percebidos pelos atores como acessíveis a suas interações ou coercitivos [...]” (*Ibid.*, p.28). O autor destaca, por fim, uma questão que ele considera ter sido negligenciada pelas diversas correntes teóricas: a importância da afetividade para a ação coletiva, fundamental, a seu ver, no processo de produção da experiência perceptiva e moral: “O sentido do bem, do direito e da justiça, o sentido da honra, a paixão pela igualdade ou ódio de classe são, antes de tudo, *sentimentos morais*. Toda mobilização coletiva é pontuada por experiências de indignação e revolta, solidariedade ou debandada, alegria ou decepção” (*Ibid.*, p.31).

Estes elementos possibilitam fazer indagações sobre as diferentes formas de conceber a questão do saneamento na metrópole e os enquadramentos da ação coletiva voltada para a exigência desse serviço. Permitem problematizar, inclusive, o atual enquadramento da questão do

abastecimento no estado enquanto crise hídrica. Entretanto, persiste ainda a questão de compreender o que restou da mobilização em torno do saneamento na Baixada Fluminense.

O fato de não haver nenhum movimento tão pujante como o Comitê de Saneamento da década de 1980 não significa que alguns movimentos sociais não continuem denunciando as desigualdades no acesso à água na região, como é o caso do Movimento Pró-Saneamento e Meio Ambiente da Região do Parque Araruama, em São João de Meriti, e do Fórum dos Atingidos pela Indústria do Petróleo nas Cercanias da Baía de Guanabara (FAPP-BG). Além do que, como destaca Scott (2002), na aparente apatia dos grupos dominados, podem esconder-se “silenciosas guerrilhas” travadas pela sobrevivência cotidiana, mas que têm o potencial de contestar e até mesmo alterar as políticas do Estado.

De acordo com o proeminente cientista político e antropólogo americano, “entender essas formas comuns de luta é entender o que muitos dos camponeses fazem nos períodos entre as revoltas para melhor defender seus interesses” (Scott, 2002, p. 12). Essas “formas cotidianas de resistência” são caracterizadas por requererem um baixo grau de organização e planejamento, por representarem iniciativas individuais ou de pequenos grupos pela sobrevivência, por evitarem o confronto com elites ou autoridades, e pelo fato de raramente os agentes reivindicarem a autoria dos atos, uma vez que o anonimato é, na maioria das vezes, a garantia de sua segurança (*Ibid.*). Podem ser, em um contexto de grande assimetria de poder e repressão, as únicas opções disponíveis para os grupos desprovidos de outras formas de se fazer ouvir no espaço público.

Scott admite que seria errôneo supervalorizar tais formas de resistência, mas advoga sobre sua significância em contextos de grande desvantagem estrutural: “[...] é dessa maneira e não através de revoltas ou da pressão política legal que o campesinato tem classicamente marcado presença na política” (*Ibid.*, p. 13). Mesmo tendo o potencial de influenciar as políticas do Estado e as relações de classe, estas ações são frequentemente negligenciadas pelos registros históricos em decorrência da própria “natureza dos fatos” e da “mudez auto-interessada dos antagonistas” (*Ibid.*, p. 13-14). Se, por um lado, os agentes da resistência buscam não chamar atenção sobre suas ações como forma de proteção, para o Estado admiti-las também acarreta algumas desvantagens, tais como assumir a impopularidade de algumas políticas e a dureza de sua autoridade nestas situações (*Ibid.*). Adicionalmente, como algumas formas cotidianas de resistência incluem transgressões à lei, como os furtos de grãos de arroz estudados pelo autor e incêndios premeditados ou sabotagem, reconhecê-las é, igualmente, um reconhecimento de ausência de autoridade para fazer valer as normas por ele mesmo estabelecidas.

Dessa forma, a nosso ver, algumas das ações desenvolvidas atualmente por moradores na escala local para garantir o acesso à água em um contexto de não prestação do serviço pelo poder público podem ser interpretadas a partir do conceito de “formas cotidianas de resistência”. Essas ações ganham relevância na medida em que a segregação na metrópole se aprofunda e, com ela, a desigualdade de oportunidades de colocar os problemas vivenciados localmente na agenda política.

## O COMITÊ DE SANEAMENTO DA BAIXADA FLUMINENSE

### UMA SOCIEDADE EM MOVIMENTO? CONDIÇÕES PARA A POLITIZAÇÃO DA QUESTÃO DO SANEAMENTO NA DÉCADA DE 1980

O Comitê Político de Saneamento da Baixada Fluminense surgiu no ano de 1984 no contexto da reabertura política após 20 anos de ditadura militar no Brasil. As condições para a formação deste movimento regional, entretanto, foram sendo gradativamente construídas ao longo das décadas anteriores.

Na Baixada Fluminense, como em diversas outras regiões do país, os movimentos de bairro e sindicais que existiam antes de 1964 foram, em um primeiro momento, desarticulados pelos militares e pelo acirramento da repressão no final da década de 1960. A atividade das associações de bairro na região no período anterior ao Golpe Militar (1964) pode ser atestada pela realização do primeiro congresso de associações de moradores de que se tem registro no país, em 1960 (Amaral, 2001; Porto, 2003). Entretanto, a generalização de processos de cassação dos direitos políticos a partir da promulgação do Ato Institucional nº 5 (AI-5) resultou na desarticulação da maior parte das associações de moradores e amigos de bairro e na perseguição e prisão de diversas lideranças (Macedo *et al.*, 2007). Este momento de endurecimento das formas de repressão e autoritarismo levou a um declínio na frequência das reivindicações, o que é entendido por Tarrow (2009) como parte dos ciclos de reivindicações. Apesar das limitações impostas pela estrutura política, o contexto teve duas implicações que nos parecem fundamentais para a rearticulação dos movimentos sociais na Baixada Fluminense na década de 1970, ainda em um contexto de forte repressão.

Em primeiro lugar, militantes do movimento estudantil e de partidos políticos de esquerda (principalmente PCdoB, PCB) se instalaram em municípios da região, seja fugindo da perseguição política, seja buscando realizar trabalhos sociais na periferia. Um exemplo desta última motivação é a chegada dos “quatro médicos” (Antônio Ivo, Lúcia Souto, Ana Leonor e José Noronha), citada em diversas entrevistas transcritas por Macedo e colaboradores (2007). Nas palavras de uma das médicas, a intenção dos quatro era “fazer um trabalho comunitário a partir da saúde” (Souto, 2007, p.32). A trajetória de outro estudante de medicina e militante do PCdoB, Nelson Quintela, ilustra como a perseguição política levou estudantes a se instalarem na região. De acordo com Dilcéia Quintela, com quem foi casado, apesar do desejo da família de que ele saísse do Brasil, ele decidiu permanecer no país, tendo que atuar na clandestinidade, sendo obrigado a romper vínculos com a família, largar a faculdade e mudar-se de Copacabana para a Baixada Fluminense (Quintela, 2007, p. 24). A interação destes estudantes – em sua maioria de classe média e advindos da capital – com lideranças da Baixada Fluminense resultou em novas configurações dos movimentos que ainda resistiam na região. Uma questão que se tornou cada vez mais relevante foi a relação entre saneamento e saúde. Os “encontros de saúde” promovidos pelos “quatro médicos” em parceria com a Diocese de Nova Iguaçu também contribuíram para a fundação do Movimento Amigos de Bairro (MAB), que deu origem à Federação das Associações de Moradores de Nova Iguaçu (Quintela, 2007; Souto, 2007).

Em segundo lugar, a proibição de manifestações e encontros políticos resultou, como observa Acsehrad (2015, p. 64), em um “movimento permanente de destruição, em distintas escalas, de arenas públicas emergentes”, restringindo a crítica política a espaços semi-públicos ou “espaços públicos periféricos” (Lopes, 2008, p.131 *apud* Acsehrad, 2015, p.61). No caso analisado, a Igreja Católica constituiu-se em espaço privilegiado de resistência e mobilização política (Porto, 2003;

Raulino, 2015; Machado, 2015; Silva, 2015), onde a construção de laços de confiança e afetividade, cuja importância foi destacada por Cefai (2009), contribuiu para a rearticulação da sociedade civil. Praticamente todas as lideranças falaram da importância da Igreja e, em especial dos bispos Dom Adriano Hypólito (Diocese de Nova Iguaçu, 1966 - 1994) e Dom Mauro Morelli (Diocese de Duque de Caxias, 1981-2005) e do Padre Adelar, que atuou durante 30 anos na Baixada Fluminense. Alguns dos entrevistados tiveram atuação diretamente vinculada à Igreja – nos grupos jovens, Comunidades Eclesiais de Base e Pastorais –, outros, como os que vinham do movimento estudantil e/ou sofriam perseguição política, foram abrigados e construíram suas redes de atuação a partir do trabalho destes clérigos.

Cabe ressaltar aqui o fato de algumas lideranças comunitárias formadas politicamente pela Igreja Católica não professarem esta mesma fé. Como exemplo, é possível citar o dirigente do MPS que, apesar de ser da Igreja Batista, teve sua “formação política” vinculada à atuação de Padre Adelar (Machado, 2015). Quintela (2007), por sua vez, cita outra liderança que, apesar de não ser uma “católica ardorosa”, frequentava a Igreja por esta ser um espaço de encontro e articulação. De acordo com Sebastião Bernardino de Andrade (2007, p.41):

A CNBB, nesse período, tinha a sua frente D. Ivo Locheider, e se intensificou um compromisso com os pobres e com as classes populares, com uma busca pela redemocratização do país e, discretamente, um embate contra a ditadura. [...] Já que não podia ter reunião de sindicatos e aglomeração em praças, a Igreja era um campo neutro para a organização das bases.<sup>2</sup>

Tendo se constituído ao longo da segunda metade da década de 1960 e durante a década de 1970 como um dos poucos espaços onde era possível a realização de atividades de formação e articulação política, a Igreja Católica acabou por desempenhar um papel importante na constituição das Federações de Associações de Moradores. As articulações que possibilitaram o surgimento do MAB, em 1981, ocorreram com participação da Diocese de Nova Iguaçu e a primeira sala do movimento foi cedida pelo Centro de Formação de Líderes da Igreja (Quintela, 2007). A sede da Federação das Associações de Moradores de Duque de Caxias (MUB), no Pilar, por sua vez, foi construída com recursos de uma entidade ligada à Missão Central Franciscana Alemã (Andrade, 2007). A participação de Padre Adelar na formação da Federação de São João de Meriti (ABM), em 1983, também foi ressaltada pelos entrevistados (Silva, 2007; Florêncio, 2007; Machado, 2015; Raulino, 2015). Machado (2015) descreve a atuação do pároco:

A luta dele sempre foi por saneamento, por água. Ele vinha com a pregação dele na Sexta-feira Santa, pegava aquela caminhada das 14 estações de Cristo, chegava na beira de uma vala, parava a procissão e falava para as pessoas do por quê aquela vala estar ali e porque ela não deveria estar ali. Então ele usava a pregação dele sempre para esclarecer [...].

As interações descritas – entre movimento estudantil, militantes de partidos de esquerda e moradores preocupados com suas condições de vida – mediadas por uma Igreja progressista e por bispos e padres engajados possibilitaram o ressurgimento dos movimentos populares urbanos na Baixada Fluminense na segunda metade da década de 1970. Como notado por Porto (2003, p.73), o acirramento dos problemas urbanos contribuiu para a “emergência de um discurso sobre a

---

<sup>2</sup> A maior parte dos clérigos citados nas entrevistas era ligada à Teologia da Libertação, corrente do catolicismo que surgiu durante os estudos preparatórios da II Conferência Geral dos Bispos Latino-Americanos, realizada em Medellín, Colômbia, em 1968 (Altmann, 2014). Destacam-se como preocupações da Teologia da Libertação a situação de opressão do povo na América Latina, as situações de injustiça e a construção de uma sociedade mais justa e fraterna (Ibid.).

Baixada Fluminense”. De acordo com o autor, este novo discurso realçava a Baixada Fluminense como “lugar de moradia dos trabalhadores e da exploração de classe” (p. 63).

Assim, as associações de bairro começam, ainda na década de 1970, a debater as questões relativas ao saneamento da região. Mutirões de limpeza de “valões” eram organizados e foi estabelecida uma agenda que articulava saneamento e saúde a partir da influência dos médicos sanitaristas, sendo as enchentes um tema recorrente.

Com o surgimento das federações de associações de moradores na década de 1980, e a formação do Comitê de Saneamento, em 1984, o debate sofreu mais uma modificação importante, i.e., uma mudança de escala. A articulação das entidades de bairro levou à constatação de que problemas semelhantes eram vivenciados em toda a Baixada. Ademais, possibilitou a compreensão dos problemas de drenagem, esgotamento e abastecimento de água em termos regionais, bem como o entendimento de que eles não poderiam ser enfrentados de forma fragmentada. Este reenquadramento dos problemas de saneamento em termos regionais fica claro no relato de uma das fundadoras do MAB:

A Baixada é uma nesga de terra composta por Nova Iguaçu, Caxias, São João [de Meriti], Nilópolis e Magé; há três grandes rios que cortam esses municípios [...] Então limpar um rio aqui em Nova Iguaçu era bobagem, se eles não limpam em Gramacho não resolve o problema. (Quintela, 2007, p.19)

Na verdade, a própria criação do Comitê é fruto desta nova compreensão mais integrada do saneamento pelos movimentos populares. No início da década de 1980, frente à reincidência das enchentes e a imobilidade do Estado, multiplicam-se as manifestações públicas reivindicando o saneamento da região. O repertório do movimento incluiu passeatas, manifestações e tentativas de encontro com o poder público, como relatado por suas lideranças. O jornal ABM nos Bairros (ABM, 1988) descreve os episódios mais relevantes de 1984:

No dia 11 de novembro de 1984 [...] duas mil pessoas participaram de uma passeata de Vilar dos Teles até o centro de São João. O próximo episódio aconteceu sete dias depois em Nova Iguaçu. Cinco mil pessoas se reuniram para, coordenados pela MAB (Nova Iguaçu), MUB (Caxias) e ABM e Famerj, discutirem com o Governador o saneamento global da Baixada. Como o Governador não apareceu, os moradores foram até ele dia 23 de novembro, emocionando o centro da cidade numa passeata da Central do Brasil até o Palácio Guanabara, que juntou duas mil pessoas num só grito: A Baixada exige Saneamento Já!

De acordo com Florêncio (2007) esse processo culminou na formação do Comitê de Saneamento no dia 23 de novembro de 1984, através de um acordo com o então Secretário de Obras do Estado do Rio de Janeiro, Luiz Alfredo Salomão. Posteriormente, o Comitê alterou seu nome para incorporar a questão da habitação e do meio ambiente, passando a ser denominado Comitê Político de Saneamento, Habitação e Meio Ambiente da Baixada Fluminense.

## **A TRAJETÓRIA DO COMITÊ DE SANEAMENTO: DAS GRANDES MOBILIZAÇÕES REIVINDICANDO A PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS À APARENTE DESMOBILIZAÇÃO E DISPERSÃO**

Conforme apresentado no item anterior, a formação do Comitê foi antecedida por uma série de articulações locais, em geral representadas pela formação das associações de bairro nos

municípios de Nova Iguaçu, Duque de Caxias e São João de Meriti.<sup>3</sup> Gradualmente, os problemas vivenciados no nível dos bairros passaram a ser identificados como sendo comuns a toda a Baixada Fluminense, tendo contribuído para este processo a formação das federações de associações de moradores. A intensificação das lutas destas organizações por saneamento e saúde no início da década de 1980 teve como resultado a formação do Comitê de Saneamento (1984), que se constituiu como um espaço de diálogo entre sociedade civil organizada e Estado.

Tal processo foi favorecido por uma mudança na estrutura política, representada principalmente pela reabertura política. Leonel Brizola (PDT) tinha sido eleito governador no ano anterior (1983) pelo voto popular, após quase 20 anos de interventores nomeados pelos militares. Na avaliação de Porto (2003), com sua eleição, se estabelece na gestão da política de saneamento uma nova burocracia estatal com um projeto de caráter reformista e orientada tanto para a universalização dos serviços, quanto disposta a estabelecer canais de diálogo com a população.

O Comitê era composto por representantes das federações de associações de moradores e reunia-se mensalmente com representantes do Estado – dependendo da questão a ser debatida, participavam, além da Secretaria de Obras, CEDAE e Serla (hoje INEA) (Quintela, 2007; Silva, 2007). Porto (2003) destaca que, inicialmente, a identidade do Comitê expressava uma ambiguidade: por um lado, designava uma articulação dos movimentos populares na luta por saneamento; por outro, tendo sido criado a partir de um acordo com o Secretário de Obras do Estado, significava o espaço de encontro entre o poder público e a sociedade civil para debater as políticas de saneamento da região. Tal ambiguidade será parcialmente resolvida, segundo o autor, no governo Moreira Franco (1987-1991) (*Ibid.*). Uma vez que este governo não valorizava a esfera pública estabelecida na gestão anterior, sua identidade passa a ser claramente marcada pela articulação das federações da Baixada Fluminense.

A despeito desta dificuldade na delimitação de suas fronteiras identitárias, a possibilidade de orientar as demandas do movimento popular para a esfera estadual apresentou, segundo as fontes consultadas, inúmeras vantagens. Em primeiro lugar, como tratado anteriormente, já existia o entendimento de que as questões de saneamento não seriam resolvidas no âmbito municipal, tendo em vista o caráter regionalizado do problema. Em segundo lugar, a política de saneamento no período dependia diretamente das Companhias Estaduais de Saneamento (Porto, 2003), fortalecidas durante o regime autoritário em detrimento da autonomia municipal. Por fim, o diálogo com um governo que estava disposto a debater e incorporar as demandas das associações possibilitava contornar o clientelismo fortemente arraigado na maneira de se fazer política na região (Florêncio, 2007). Assim, diversas políticas públicas de saneamento foram concebidas a partir desse diálogo. A primeira delas foi o Projeto Especial de Saneamento para Baixada Fluminense e São Gonçalo (PEBS) (ABM, 1988; Porto, 2003; Florêncio, 2007).

O PEBS teve continuidade no governo Moreira Franco, que o restringiu ao componente esgotamento sanitário e elaborou o Plano de Setorização do Abastecimento de Água, a ser executado entre 1986 e 1990 (São João de Meriti, 2012). Segundo Porto (2003), apesar da menor abertura à participação popular, foi mantido o diálogo com o Comitê em torno destes projetos.

Os estragos provocados pelas enchentes de 1988 abriram uma nova rodada de manifestações de massa exigindo políticas de saneamento para a região. Dentre os protestos, Quintela (2007)

---

<sup>3</sup> Belford Roxo, Mesquita e Queimados só se emanciparam de Nova Iguaçu na década de 1990.

destaca a ida das federações à Brasília em 15 ônibus. Nesse período, o governo estadual elaborou o Projeto Reconstrução Rio como resposta emergencial.

A abertura para a participação popular no segundo governo Brizola foi avaliada de diferentes formas pelas lideranças. Quintela (2007), por exemplo, considera que este governo não teve a “mesma pujança que o primeiro” e não deu tanto espaço aos movimentos populares. Porto (2003), por sua vez, julga que a aliança com os movimentos foi retomada e destaca que dela resultou, inclusive, a elaboração do Programa de Despoluição da Baía de Guanabara (PDBG), que englobava uma visão abrangente de saneamento.

É possível notar uma inflexão mais clara na relação do Governo do Estado com os movimentos populares da Baixada Fluminense no final da década de 1990, durante os mandatos de Marcello Alencar (1995-1999) e de Anthony Garotinho (1999-2002). Não há, entretanto, um consenso entre as fontes consultadas sobre o momento preciso em que cessa o diálogo com o Comitê. Há, porém, concordância de que a forma de participação e controle social propostas pela nova política desenvolvida para a região, o Programa Nova Baixada (inicialmente denominado Baixada Viva) esvaziou este espaço. No âmbito do programa foi prevista a criação de Comitês Gestores Locais, para participação dos beneficiários diretos, sendo interrompido o diálogo com o Comitê de Saneamento.

Em síntese, desde a criação do Comitê, houve avanços e recuos no grau de abertura do Estado à participação popular nas políticas de saneamento para a Baixada Fluminense, até que no final da década de 1990 ele foi esvaziado de seu conteúdo político. Embora o próprio Estado tenha o poder de contribuir para a deslegitimação dos espaços de participação ao torná-los inócuos, cabe indagar sobre que outros fatores tornaram isso possível sem que novas rodadas de manifestações buscassem conter o processo.

Apesar de haver consenso entre as fontes consultadas sobre a disposição para o diálogo no primeiro Governo Brizola, uma liderança do MAB considera que a aproximação entre governo e movimentos populares teria contribuído para o enfraquecimento dos últimos devido à cooptação de lideranças. Esta questão, que aparece de diferentes formas nos depoimentos, é problematizada por Macedo e colaboradores (2007). Para os autores (*Ibid.*, p. 153), o uso desta categoria para expressar a ambiguidade entre “sociedade civil” e Estado assume “caráter acusatório” para ambas as partes (“cooptadores” e cooptados) e demonstra a fragilidade conceitual da separação entre as duas esferas: “Tradicionalmente concebidos pela literatura de ciência política como separados a partir de situações em que estiveram, de algum modo, em oposição, estes conceitos perdem sua funcionalidade em situações nas quais seus integrantes se confundem”.

De acordo com lideranças da região, as oscilações e a queda na participação social decorreram de questões relacionadas tanto ao poder público quanto à sociedade civil. Em relação às restrições impostas pelo Estado, foi relatado que os governos subsequentes (Moreira Franco, 1987-1991; Leonel Brizola, 1991-1994; Marcello Alencar, 1995-1999) não apresentaram a mesma abertura aos movimentos, apesar da manutenção do funcionamento do Comitê (Quintela, 2007). Em relação ao diálogo com o Governo de Anthony Garotinho, as críticas foram mais enfáticas:

[...] Quando entrou o Garotinho, desgraçou de vez a participação. [...] Ao retirar o Comitê de Saneamento e as federações dessa discussão mais global, o governo acabou fazendo uma qualidade de escuta pequena entre os bairros e municípios. Ele não dialogava com a gente (Quintela, 2007, p.21-22).

O governo conservador do Marcelo Alencar foi melhor para a sociedade. [...] O Garotinho [...] vai lá e compra o movimento. [...] nesse governo Garotinho houve muito desrespeito com a participação popular. Eles não recebem as federações. [...] O que os governos Garotinho e Rosinha conseguiram trabalhar muito bem foi o casamento perfeito entre o assistencialismo e o clientelismo instalado na Baixada (Florêncio, 2007, p.128).

Em que pese o fato de a ausência do poder público nos espaços de diálogo ter o potencial de gerar descrença em sua efetividade e resignação, outros motivos, vinculados ao contexto socioeconômico e à própria dinâmica dos movimentos foram apontados para a desmobilização verificada a partir dos anos 1990. Entre os primeiros, destaca-se a crise da década de 1980 e a incorporação de aspectos da agenda neoliberal pelo Estado brasileiro que levaram à precarização das relações de trabalho e ao empobrecimento da população (Quintela, 2007; David, 2007):

[...] tínhamos que trabalhar mais e sobrava cada vez menos tempo para se dedicar ao movimento. O projeto neoliberal não é só econômico [...] é ideológico [...]. Exacerbou o individualismo nas pessoas. (Quintela, p.21)

Não tem mais uma grande quantidade de trabalhadores de macacão indo para a fábrica. Agora, está todo mundo terceirizado ou vivendo de biscates. Então, o movimento sindical se enfraqueceu também. [...] O limite fundamental é aquele das condições de vida. [...] as pessoas têm que correr atrás do ganha pão de cada dia [...] para atuar é preciso tempo [...] (David, p. 83-85).

Além disto, o avanço da violência e do tráfico de drogas representaria um obstáculo adicional, ao que se soma, atualmente, o medo das milícias (Machado, 2015).

Se, por um lado, os entrevistados apontam o empobrecimento, o aumento do individualismo e a violência como motivos de desarticulação, por outro, aspectos avaliados por eles como positivos, como a conquista de algumas das principais demandas, a redemocratização e a criação dos conselhos gestores de políticas públicas, também são considerados motivos para o enfraquecimento das lutas populares (David, 2007; Silva, 2007). Nesse sentido, após essas conquistas no campo da democracia e de alguns poucos avanços em relação às condições de vida da região, as pessoas teriam se acomodado e os movimentos se institucionalizado.

Por fim, uma política federal desenvolvida durante o Governo Sarney (1985-1990) no âmbito do Programa de Suplementação Alimentar – o Tíquete do Leite – esteve, segundo lideranças, de alguma forma, relacionada ao esvaziamento das associações. Uma liderança do MAB considera que ela tenha exercido inicialmente um estímulo à participação, uma vez que atraía as famílias para as reuniões onde, além da distribuição do tíquete, discutia-se política (Costa da Silva, 2007). Entretanto, reconhece que, com o fim do benefício, o efeito foi inverso e as pessoas pararam de ir às reuniões. Outra liderança se mostra mais crítica à forma de distribuição do tíquete:

Eu sabia que isso criaria um grande problema para o movimento popular. [...] As associações iam todas muito bem, até que vieram os tíquetes do leite. Imaginem a situação. Eu sou um líder comunitário, pobre, não tenho cargo e não tenho nada, mas tenho 200 tíquetes de leite para distribuir. Veja o poder que eu tenho no meu bairro! (Clemente da Silva, 2007)

Todas essas questões levantadas em entrevistas por lideranças parecem ter contribuído para desenvolver uma descrença na política como forma de alterar as condições de vida por parte da população, culminando em um quadro de quase ausência de ações reivindicatórias pelo acesso à água e ao saneamento na Baixada Fluminense.

## OS NOVOS CONTORNOS DO PROBLEMA DA ÁGUA NA METRÓPOLE FLUMINENSE: CRISE HÍDRICA E RISCO DIFUSO DE DESABASTECIMENTO VERSUS RESISTÊNCIA COTIDIANA

### CRISE HÍDRICA NO RIO DE JANEIRO

A história da cidade e da Região Metropolitana do Rio de Janeiro foi marcada pela busca constante por fontes de abastecimento de água. Uma rápida busca em registros históricos é suficiente para atestar as inúmeras “crises”, “eventos críticos”, “situações de calamidade” pelas quais a região passou em decorrência da falta de água (Amarante, 1941). Estas situações pareceram ter ficado para trás com o início do uso das águas do Guandu nos anos 1950, possibilitado pela transposição do Rio Paraíba do Sul. Todavia, em 2014-2015, o sudeste passou por um período de forte estiagem e novamente o termo crise foi amplamente empregado para designar a situação. Entretanto, a propagada “crise hídrica do Sudeste” engloba situações muito distintas. Em um extremo é possível situar a macro metrópole paulista, que já sofre com os efeitos da seca desde o ano de 2014, quando sucessivamente os seus reservatórios foram sendo esgotados, não apenas pela falta de chuvas, mas também pela má gestão da concessionária. O município de Itu foi palco de alguns dos episódios mais dramáticos, quando, ao ficarem 15 dias sem água, os moradores iniciaram protestos e saques a caminhões-pipa, que começaram a fazer a distribuição de água escoltados pela Guarda Municipal (El País, 2015). Em outro extremo, encontram-se as áreas que, ainda que alarmadas com a falta de chuvas, não tiveram seu abastecimento afetado pela estiagem. Segundo o Diretor de Produção e Grande Operação da CEDAE, este é o caso da região atendida pelo Sistema Guandu na metrópole fluminense (Fernandes, 2015).

De acordo com o diretor da companhia, apesar da redução do volume dos reservatórios existentes no Paraíba do Sul e do volume transposto para o Guandu, foi possível manter a captação normal de 45.000 litros de água por segundo. Além disso, o segundo maior manancial usado na região, o Reservatório de Ribeirão das Lajes, não foi afetado pela seca e, desta forma, “ao contrário de São Paulo, onde a crise hídrica se converteu em uma crise de abastecimento, isso não ocorreu na área atendida pelo Guandu” (Fernandes, 2015).

Não obstante, mesmo que a estiagem não tenha afetado o abastecimento – como de fato ocorreu em outros momentos históricos – a crise hídrica tornou-se uma questão relevante para diferentes setores da sociedade fluminense. A possibilidade de racionamento ou rodízio de abastecimento discutida para São Paulo criou o temor de que medida semelhante se tornasse necessária no Rio de Janeiro. A simples ideia de receber água um número determinado de dias por semana e o clima gerado pelo tratamento do tema pela mídia fez com que a questão do saneamento retornasse ao debate público. Vários eventos e debates foram então organizados pela universidade, pelo poder legislativo, por entidades representativas da indústria, entre outros. No mês de março deste ano, uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) foi instalada na Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ) para “apurar as responsabilidades dos entes públicos e privados perante a crise hídrica que afeta o estado do Rio de Janeiro e, em especial, sua região metropolitana [...]” (ALERJ, 2015). Ao mesmo tempo, na Câmara Municipal do Rio de Janeiro, foi criada a Comissão Especial sobre o Colapso Hídrico, com objetivos semelhantes.

Entretanto, a própria existência de algo que possa ser denominado como crise não é unanimidade entre gestores e pesquisadores do tema, sem falar em suas causas. Vários pesquisadores vêm argumentando que a atual crise é, na verdade, uma “crise de gestão”, uma vez que eventos extremos, como a seca prolongada no Sudeste, devem ser previstos pelos prestadores dos serviços de saneamento (Heller, 2014; Carta Capital, 2015).

De um ponto de vista semântico, o uso do termo crise também é controverso. De acordo com Koselleck, o termo foi empregado na Grécia Antiga nos campos da lei, da medicina e da teologia, envolvendo escolhas entre alternativas rígidas, como o certo e o errado, salvação ou condenação, vida ou morte (2006, p. 358). Segundo o historiador alemão, o conceito médico prevaleceu até o princípio do período moderno, quando, como metáfora, se expandiu para distintos domínios – tais como política, economia história e psicologia – sendo que no século XVIII retomou sua conotação religiosa a partir de seu uso para designar os eventos que tiveram lugar nas revoluções francesa e americana. Assim, a “visão apocalíptica do julgamento final adquiriu um significado secular” (*Ibid.*, p. 358) e ganhou importância em decorrência de sua “flexibilidade metafórica”, guardando decerto um grau de ambiguidade. Com efeito, vários autores chamam atenção para o fato de que a imprecisão e a polivalência adquirida pelo conceito possibilitaram que ele fosse mobilizado para designar uma ampla gama de problemas atuais (Morin, 1976; Laroche & Lier, 1982; Samman, 2011), adquirindo grande centralidade no “imaginário global contemporâneo” (Samman, 2011).

Importa destacar aqui, a partir desta breve descrição da elaboração da questão do abastecimento de água enquanto crise, que os problemas de abastecimento em grande parte da periferia metropolitana não são novidade. O rodízio de abastecimento é regra para várias áreas da Baixada Fluminense, onde o provimento de água é realizado através de um complexo sistema de manobras nas redes, uma vez que a quantidade de água aduzida para a região é insuficiente (DAE, 2014; Nowaski, 2015). Daí resulta que a periferia enfrenta permanentemente a condição que parece ter gerado uma verdadeira apreensão no restante da cidade e motivado a emergência da “crise hídrica”, isto é, o recebimento de água restrito a um determinado número de dias por semana. Tal situação é ilustrada pela fala de um representante do FAPP-BG na Audiência Pública da Comissão Especial sobre o Colapso Hídrico na Câmara dos Vereadores, segundo o qual “a crise hídrica na Baixada é muito familiar; em diversas áreas não chega água, em outras, chega apenas duas ou três vezes por semana” (Raulino, 2015 b).

A situação na região, que convive com o rodízio independentemente da estiagem, é agravada pelo fato de vários bairros não possuírem rede de distribuição. Além disso, a falta d’água na Baixada Fluminense pode tornar-se ainda mais frequente no verão, chegando os períodos sem distribuição de água a semanas ou até meses (Nowaski, 2015).

Frente aos problemas de abastecimento enfrentados recorrentemente em diversas áreas da metrópole e à inexistência de evidências de redução da captação no período recente, chama atenção a emergência da “crise hídrica” na RMRJ. Cabe indagar, portanto, porque a questão foi assim verbalizada neste momento e, ao mesmo tempo, refletir sobre os motivos que impedem que as populações que enfrentam a falta d’água crônica na Baixada Fluminense consigam fazer suas demandas repercutirem na esfera pública, reformulando seus problemas como uma questão que exija resposta do poder público, o que contrasta com a centralidade que o saneamento adquiriu para a ampla mobilização ocorrida na década de 1980.

Em síntese, ao mesmo tempo em que ocorreu esta resignificação da ação relativa ao saneamento, circunscrevendo-a em um quadro mais amplo que engloba toda a metrópole, uma vez que *todos* passam a enfrentar o risco do desabastecimento, há certo silenciamento dos movimentos que representam as populações que enfrentam efetivamente os maiores problemas de acesso à água.

De fato, um dos aspectos centrais da forma como vem se dando a construção social da crise hídrica é a reafirmação do risco difuso da escassez de água, o que acaba por lançar uma cortina de fumaça sobre as desigualdades estruturais no acesso a tal recurso, posto que existe uma

coincidência entre as áreas de moradia de populações marginalizadas socialmente e os piores índices de atendimento pelo serviço público de abastecimento. Deste modo, consideramos pertinente abordar tal enquadramento a partir do conceito de “sociedade do risco” tal qual formulado por Ulrich Beck, onde haveria, nas palavras do autor (2010, p. 57),

uma tendência objetiva à unificação das susceptibilidades em situação de ameaça global. Assim, amigo e inimigo, leste e oeste, em cima e embaixo, cidade e campo, preto e branco, sul e norte são todos submetidos, no limite, à pressão equalizante dos riscos civilizacionais que se exacerbam. Sociedades de risco não são sociedades de classes [...]. Elas contêm em si uma dinâmica evolutiva de base democrática que ultrapassa fronteiras, através da qual a humanidade é forçada a se congrega na situação unitária das autoameaças civilizacionais.

Em síntese, o foco deixa de ser a desigualdade – seja na exposição ao risco ou no acesso à água – para uma ameaça global e indiferenciada, ou seja, a “susceptibilidade de todos em razão de imensos perigos mais ou menos palpáveis” (Beck, 2010, p. 59). Assim, a ausência de chuvas – seja desencadeada por processos na escala global, a exemplo das tão debatidas mudanças climáticas globais, ou nas escalas nacional ou regional, como os desmatamentos das cabeceiras de rios, destruição de nascentes e poluição de corpos hídricos – desencadearia uma ameaça que paira sobre todos, independentemente do grupo ou classe social. Frente às ameaças, ganha centralidade o sentimento de medo e o valor da segurança, o que caracterizaria igualmente a sociedade do risco segundo Beck (2010). O medo, no caso, está relacionado tanto à falta d’água quanto à qualidade da mesma, como indica pesquisa realizada pelo Instituto Gerp em maio de 2014 a pedido do jornal O Dia<sup>4</sup>: segundo o instituto, dos 870 entrevistados no Estado do Rio de Janeiro, 87% temem a escassez e 50% não confiam na qualidade da água recebida.

A questão da segurança, por sua vez, aparentemente já entrou na agenda do estado de São Paulo. Inicialmente, a partir dos saques a caminhões-pipa em Itu e, em abril de 2015, o Comando Militar do Sudeste organizou um painel sobre a crise hídrica, intitulado “O problema do abastecimento de água para consumo (residencial, industrial e agrícola) no Estado de São Paulo”<sup>5</sup>. No mês seguinte, o exército realizou uma simulação de ocupação da Sabesp em momento de crise (El País, 2015). Além disso, o emprego do termo “segurança hídrica”<sup>6</sup> se difundiu rapidamente e se tornou presente nos debates sobre a questão do abastecimento, seja na mídia, em sites de órgão públicos ou nos debates públicos sobre o tema.

A representação do problema do abastecimento enquanto crise ou catástrofe com “tendência objetiva à unificação das susceptibilidades” (Beck, 2010, p. 57) é reforçada tanto por órgãos de governo quanto pela mídia, que faz uma cobertura que beira ao sensacionalismo – incluindo encartes especiais, a proliferação de infográficos e de páginas (e até aplicativos para *smartphones*) para monitorar o nível dos reservatórios – o que foi caracterizado pela Associação dos Geógrafos Brasileiros (AGB) como “terrorismo hídrico” que pouco contribui para enfrentar os conflitos pelo uso da água e para o debate acerca das soluções para o abastecimento (AGB, 2015) e leva, em última instância, à despolitização do problema. A AGB destaca, ainda, o “ambiente de medo, culpabilização e disputa em torno da água” (*Ibid.*, p. 6).

<sup>4</sup> <http://odia.ig.com.br/noticia/rio-de-janeiro/2014-06-23/fluminenses-sao-solidarios-na-crise-de-agua-do-vizinho.html>

<sup>5</sup> [http://www.pucsp.br/sites/default/files/img/aci/painel\\_sobre\\_crise\\_hidrica.jpg](http://www.pucsp.br/sites/default/files/img/aci/painel_sobre_crise_hidrica.jpg)

<sup>6</sup> Vamos falar sobre Segurança Hídrica; <http://www.segurancahidricarj.com.br/segurancahidrica>.

A abordagem de Pierre Bourdieu sobre a “construção social dos problemas públicos” e da “opinião pública”, bem como sobre o papel das “comissões” em tal processo pode, a nosso ver, ser bastante elucidativa. De acordo com o autor, o Estado esforça-se por reforçar certos pontos de vista que, apesar de constituírem o “ponto de vista oficial” e contribuírem para a construção da opinião pública, não passa de uma das diversas formas de se encarar determinada questão, influenciada, por conseguinte, pela localização no espaço social.

As comissões têm um papel fundamental nesse processo de reforço de um ponto de vista em detrimento dos demais, ou da construção da “opinião pública esclarecida”, para o que é imprescindível que “apareça como uma comissão de sábios, isto é, acima das contingências, dos interesses, dos conflitos, fora do espaço social enfim, pois, desde que estamos no espaço social, somos um ponto, portanto um ponto de vista relativizável” (Bourdieu, 2014, p. 61). Assim,

Para conseguir esse efeito de des-particularização, esse conjunto de instituições a que chamamos ‘o Estado’ deve teatralizar o oficial e o universal, deve dar o espetáculo do respeito público pelas verdades públicas, do respeito público pelas verdades oficiais em que a totalidade da sociedade supostamente deve se reconhecer. Deve dar o espetáculo do universal, aquilo sobre o que não pode haver desacordo porque está inscrito na ordem social em determinado momento no tempo (Bourdieu, 2014, p. 61)

A “crise hídrica” aparece, por vezes, não apenas inscrita na “ordem social”, mas, principalmente, em algum tipo de ordem “natural”, visto que foi desencadeada, entre outras coisas, por um período prolongado com chuvas abaixo da média mensal. Decerto, não é o caso aqui de se negar as evidências meteorológicas de uma seca prolongada, mas de problematizar as causas da mesma e, principalmente, o porquê da construção social da crise hídrica neste momento, ainda que milhões de pessoas na RMRJ sofram há décadas com o que se espera que seja o efeito da crise: o racionamento ou rodízio de abastecimento.

## FORMAS COTIDIANAS DE RESISTÊNCIA EM CAMPOS ELÍSEOS?

O Bairro de Campos Elíseos está localizado no segundo distrito de Duque de Caxias, em área contígua ao Polo Petroquímico que surgiu em torno da REDUC - uma das maiores refinarias de petróleo da Petrobras. O bairro apresenta graves problemas de abastecimento de água e é palco de um conflito pelo recurso. De acordo com os dados do Censo 2010 do IBGE, apenas um quinto dos domicílios possui acesso à rede pública, sendo conseqüentemente muito comum o uso de poços pelos moradores – presentes em um terço das residências. Grande parte dos domicílios (43%) possui “outra forma de abastecimento de água” – segundo a classificação do instituto estas incluem poços ou nascentes fora da propriedade, carros-pipa, água da chuva não armazenada em cisterna, entre outras fontes (IBGE, 2010). No caso de Campos Elíseos, pode-se acrescentar a água irregularmente utilizada das adutoras do polo industrial. Duas adutoras levam a água necessária ao refino de petróleo e outros processos industriais até o polo: uma delas capta água na Estação de Tratamento de Água (ETA) Guandu e outra na represa de Saracuruna, localizada na Reserva Biológica do Tinguá.

Na ausência de abastecimento público, moradores das ruas por onde passam as adutoras fazem por conta própria ligações precárias para levar água dessas tubulações até as residências. Essa solução informal expõe os consumidores a diversos riscos; por um lado, ao risco de corte da água, uma vez que a captação pode ser considerada pelas empresas como furto, por outro, riscos à saúde, decorrentes da possibilidade contaminação da água e da ausência de tratamento.

A compreensão da aparente apatia dos habitantes de Campos Elíseos requer o entendimento de um processo mais geral da metrópole fluminense: o aprofundamento da segregação socioespacial. Ribeiro e Ribeiro (2015) demonstram em artigo recente que há um aumento da segregação residencial nesta região. Segundo os autores,

a periferia da metrópole do Rio de Janeiro tem se tornado cada vez mais popular, tanto em função da redução da importância do operariado industrial na estrutura social dessa metrópole quanto de perda de importância dos agricultores, tornando-se, cada vez mais, espaços polarizados em relação aos espaços de tipo superior da metrópole, tendo em vista o peso relativo elevado das camadas inferiores da estrutura social nesses espaços da periferia.

Destarte, de acordo com a concepção aqui adotada, é possível supor que se intensifica a assimetria de poder e que os moradores da Baixada Fluminense tendem a enfrentar maiores desafios a sua organização – como foi, de fato, apontado por lideranças da região. Além disso, como consequência desse processo, afastam-se das esferas de decisão.

Porém, como convenientemente nos adverte Scott (2002), o fato de o ciclo de protestos não estar em sua fase mais pujante não exclui a possibilidade de ocorrerem “silenciosas guerrilhas”. Estas, no caso aqui abordado e em tal contexto de assimetria de poder, podem ser tanto a forma de garantir o acesso à água para a sobrevivência cotidiana quanto a forma como essas populações conseguem contestar as prioridades da política de abastecimento. Ademais, isso que estamos aqui considerando uma forma de resistência cotidiana – com base no pensamento do autor – pode também resultar em mudanças nas políticas de abastecimento de água. O caso de Campos Elíseos é usado aqui para elucidar este argumento.

Para fazer frente à situação do abastecimento no bairro, a CEDAE propõe duas soluções: primeiramente, o uso da água do Guandu não consumida no polo petroquímico, que será tratada e redistribuída; e, em segundo lugar, o uso da água da represa de Saracuruna, cuja outorga seria transferida da Petrobras para a CEDAE a fim de que possa ser utilizada para o abastecimento público.

Assim, se de um ponto de vista os “furtos” de água das adutoras da REDUC são, decerto, a única fonte de água de parte da população, de outro, essa forma de “resistência cotidiana” pode ser considerada a maneira encontrada pela população para questionar as prioridades de uso da água na região. O Estado, por sua vez, não podendo permanecer indiferente a tal questionamento – uma vez que a própria legislação brasileira define o uso humano como prioritário – acaba tendo grande tolerância com esses pequenos furtos em algumas áreas, o mesmo valendo para a empresa (REDUC), mesmo que eles sejam de conhecimento de todos na região.

Com efeito, segundo Scott (2002), a natureza de algumas dessas estratégias de resistência acaba por criar um “silêncio cúmplice”, uma vez que, para o Estado, reconhecê-las seria admitir a impopularidade de suas políticas. Seria, igualmente, um reconhecimento da ausência ou precariedade de sua autoridade em certas áreas, uma vez que o ente estatal não consegue fazer valer a lei. Ainda mais relevante é o fato de que, atualmente, o poder público, a companhia de saneamento, a Prefeitura e a Petrobras (proprietária da adutora que leva água para o polo petroquímico) venham negociando o uso de parte dessa água pela população, como efetivamente acontece. Ou seja, os furtos de água acabaram desvelando uma situação de negação do direito a este bem fundamental à vida e marcando, igualmente, um embate entre o fornecimento de água para uso industrial e o acesso à água de quase seis mil famílias que atualmente fazem uso de fontes precárias. Essa “guerrilha silenciosa” indicou, por fim, as fontes possíveis de água para o

bairro: a água que já é aduzida até ele do sistema Guandu e a água de excelente qualidade da represa de Saracuruna, ambas atualmente usadas apenas para o abastecimento industrial. Foi, portanto, nas palavras de Scott, uma forma dessa população marcar “presença na política” (*Ibid.*, p. 13) e de influenciar as políticas do Estado.

## **CONSTRUÇÃO E DESCONSTRUÇÃO DOS SENTIDOS DA AÇÃO RELACIONADA AO SANEAMENTO**

A sistematização da história do Comitê de Saneamento da Baixada Fluminense e de seus antecedentes teve como objetivo contribuir com a compreensão das motivações que levaram moradores da periferia metropolitana a se mobilizar em torno da questão do saneamento na década de 1980. Igualmente, objetiva trazer elementos que colaborem com a compreensão do aparente “silenciamento” dos movimentos sociais em torno desta questão na atualidade, mesmo que os velhos problemas não tenham sido definitivamente solucionados.

A valorização da dimensão temporal do confronto político presente na abordagem teórica aqui mobilizada (McAdam *et al.*, 2009; Tarrow; 2009; Tilly, 1999; Tarrow, 2012), possibilitou compreender o surgimento do Comitê em uma conjuntura de abertura política após duas décadas de regime autoritário e as oscilações em sua atuação na luta pelo saneamento, bem como a (aparente) desmobilização ocorrida a partir do final da década de 1990.

Nesta perspectiva, a estrutura política compreendida pela ditadura apresentou uma série de limitações aos movimentos, tendo como resultado a destruição da arena pública que vinha se constituindo e a desarticulação da maior parte das associações, ocasionando sua retração a espaços semi-públicos ou “microarenas”, i.e., o “interstício tenso situado entre os espaços públicos e privados” (Acselrad, 2015, p.61). Nos municípios da periferia do RJ, a Igreja Católica foi este espaço privilegiado de refúgio da atividade política, tendo sido, nesse contexto, um dos principais aliados dos movimentos. Esse processo é revelado por diversos depoimentos que descrevem a Igreja como um “espaço de encontro e articulação política” (Quintela, 2007) e como um “campo neutro para a organização das bases” (Andrade, 2007).

Se, de um lado, é possível pensar o regime ditatorial como uma restrição aos movimentos, de outro, a reabertura política surge como uma oportunidade para que todos os movimentos que vinham se organizando silenciosamente emergem como atores políticos que podem, por fim, reivindicar direitos ao Estado. Dessa maneira, as associações de bairro existentes puderam se organizar em torno de federações de modo a contribuir com a formação de movimentos de bairro onde eles ainda não tinham surgido.

Um fato relevante para a análise aqui proposta é que o momento foi de redefinições dos problemas vivenciados cotidianamente e localmente em vários níveis. A formação de federações municipais, assim, colaborou para compreensão do saneamento enquanto problema regional, o que teve grande importância para elevação desta causa ao foco da mobilização.

Da mesma forma, a construção de novos quadros de ação coletiva (Snow, 2001) através do trabalho de significação e construção do sentido da ação realizado pelas lideranças do comitê e seus aliados, teve como resultado uma amplificação da adesão ao movimento. Assim, como apontado anteriormente, o processo de enquadramento da questão do saneamento realizado pelas federações orientou a ação para o nível estadual, através da criação de uma luta unificada pelo saneamento de toda a Baixada Fluminense.

Além desta questão, ocorreu, no decorrer deste trabalho de significação, outro deslocamento relevante: o enquadramento do problema enquanto uma questão de injustiça. Contribuíram para este novo quadro a ação dos clérigos vinculados à Teologia da Libertação – os quais trabalhavam a questão do acesso ao saneamento enquanto uma injustiça social – e os militantes dos partidos comunistas – que, por sua vez, inscreviam tais injustiças no âmbito da exploração de classes e da desigualdade centro-periferia.

Na prática, as demandas do movimento tiveram como resultado o início da execução do PEBS em 1985, que propunha ações de saneamento integrado em toda a Baixada. Entretanto, como ficou claro, esse olhar global não duraria muito: após avanços e recuos na concepção das políticas de saneamento para a região, o Programa Nova Baixada passou a executar ações focalizadas as. Sem pretender avaliar tal política – o que está além dos objetivos aqui propostos – cabe ressaltar que, ao que tudo indica, seus efeitos sobre a participação social foram devastadores, especialmente a partir da criação dos Comitês Gestores Locais. Ao propor uma estrutura de participação com espaço restrito aos beneficiários imediatos e alijar o Comitê do processo (Porto, 2003), o programa fez o caminho inverso ao proposto nos anos 1980 pelo movimento popular: através do reescalonamento descendente (Swyngedouw, 2004) da esfera da participação, perdeu o olhar regional do problema e contribuiu para reforçar, mais uma vez, políticas clientelistas e populistas tão frequentes na Baixada Fluminense. Essas “políticas de escala” possuem, de fato, o potencial de empoderar certos grupos e gerar o desempoderamento de outros (Swyngedouw, 2004; Brandão, 2009).

Em relação à questão do saneamento na Baixada Fluminense nas décadas de 1980, 1990 e 2000, é possível notar, entre outras coisas, um embate político pela redefinição das escalas de participação através da legitimação e deslegitimação de algumas escalas em proveito de outras.

A construção da crise hídrica e o conseqüente enquadramento do problema do abastecimento em uma escala mais ampla (estadual ou regional-Sudeste), por sua vez, contribuiu para o desempoderamento dos movimentos locais. Este enquadramento da questão hídrica, apesar de ter contado com o aporte de alguns ambientalistas, não levou à formação de um movimento social no Rio de Janeiro na concepção de McAdam e colaboradores (2009), ou seja, como um desafio aos poderes estabelecidos sustentado no tempo. Ao contrário, pareceu mesmo ser promovido por agentes da elite política que ajudaram a traçar seus contornos em comissões parlamentares.

A preocupação central das comissões e da mídia dividiu-se entre questões ambientais e de gestão. Em relação às primeiras, foi muito debatido o tema da redução da pluviosidade, das mudanças climáticas globais (MGC), da segurança hídrica e do risco. Os temas relacionados à gestão focaram na regulação, no funcionamento do sistema hidráulico do Paraíba do Sul, na possibilidade de racionamento e nas perdas de água pelas concessionárias na distribuição. Além destas preocupações, algumas soluções foram debatidas, sendo a principal delas o Guandu 2, projeto através do qual o Governo do Estado pretende aumentar a produção do sistema Guandu em até 24 mil litros/s em duas etapas.

O peso da questão da escassez de água, da necessidade de ampliação dos sistemas, do risco e da segurança, nos leva a indagar sobre o papel da “crise hídrica” na construção do consenso em torno da visão de que o problema de acesso à água seria principalmente quantitativo, em detrimento das desigualdades de acesso entre os diferentes grupos sociais. Desta forma, contribui na justificação de grandes obras programadas pelo estado antes mesmo da emergência da crise, como o Guandu 2.

Algumas ações contestatórias no nível local, porém, permanecem presentes, como foi exemplificado no caso de Campos Elíseos. Estas, muitas vezes, podem não se apresentar na forma de grandes manifestações públicas, mas possuem o potencial de contestar as políticas de Estado e gerar respostas em termos de políticas públicas.

## BIBLIOGRAFIA

- ABM, Federação de Associações de Moradores de São João de Meriti. ABM nos Bairros, 1988.
- ACSELRAD, Henri. *Sinais de fumaça na cidade: uma sociologia da clandestinidade na luta contra a ditadura no Brasil*. Rio de Janeiro: Lamparina/Faperj, 2015.
- ALERJ. Requerimento nº 01/2015. Disponível em: [www.alerj.gov.br](http://www.alerj.gov.br). Acesso em: abril/2015.
- ALTMANN, Walter. Teologia da libertação. *Estudos Teológicos*, v. 19, n. 1, p. 27-35, 2014.
- AMARAL, Francisco. Francisco Amaral (depoimento, 1999). Rio de Janeiro, CPDOC/ALERJ, 2001.
- AMARANTE, Alberto Pires. Revista Municipal de Engenharia. Secretaria Geral de Viação e Obras, Prefeitura do Distrito Federal, 1941.
- ANDRADE, Sebastião Bernardino de. Entrevista. In: Macedo *et al.* *Sociedade em movimentos: trajetórias de participação social na Baixada Fluminense*. Governo do Rio de Janeiro, Secretaria de Obras, 2007.
- BECK, Ulrich. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. Editora 34, 2011.
- BOURDIEU, Pierre. Curso de 25 de janeiro de 1990. In: \_\_\_\_\_, *Sobre o Estado: cursos no Collège de France (1989-1992)*. São Paulo: Companhia das Letras, 2014. p. 54-79.
- BOURDIEU, Pierre. Curso de 1º de fevereiro de 1990. In: \_\_\_\_\_, *Sobre o Estado: cursos no Collège de France (1989-1992)*. São Paulo: Companhia das Letras, 2014. p. 80-104.
- BRITTO, Ana Lúcia; Maiello, Antonella; Quintslr, Suyá. Avaliação de Tecnologias Apropriadas para o Acesso à Água em Comunidades Vulneráveis na Baixada Fluminense, Rio de Janeiro, Brasil. Relatório de estudo de caso, Projeto Desafio. 2014.
- BRINGEL, Breno. A busca de uma nova agenda de pesquisa sobre os movimentos sociais e o confronto político: diálogos com Sidney Tarrow [Comentários ao artigo de Sidney Tarrow]. *Política & Sociedade*, v. 10, n. 18, p. 51-74, 2011.
- CARTA CAPITAL. Crise da água não é problema técnico, mas de gestão. 14/10/2015. Disp.em : [www.cartacapital.com.br/sociedade/crisedaaguanaoeproblematecnicomasdegestao4938.html](http://www.cartacapital.com.br/sociedade/crisedaaguanaoeproblematecnicomasdegestao4938.html). Acesso em: outubro/2015.
- CEFAÏ, Daniel. La construction des problèmes publics. Définitions de situations dans des arènes publiques. *Réseaux*, v. 14, n. 75, p. 43-66, 1996.
- CEFAÏ, Daniel. Los marcos de la acción colectiva. Definiciones y problemas. *La comunicación como riesgo*, p. 49-79, 2008.

- CEFAÏ, Daniel. Como nos mobilizamos? A contribuição de uma abordagem pragmatista para a sociologia da ação coletiva. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, v. 2, n. 4, p. 11-48, 2009.
- CEFAÏ, Daniel. ¿ Qué es una arena pública? Algunas pautas para un acercamiento pragmático. Cefai, D y Joseph I.(coord) *La herencia del pragmatismo. Conflictos de urbanidad y pruebas de civismo*, 2012.
- COSTA DA SILVA, Rodinei. Entrevista. In: Macedo *et al. Sociedade em movimentos: trajetórias de participação social na Baixada Fluminense*. Governo do Rio de Janeiro, Secretaria de Obras, 2007, p. 49-58.
- DAVID, Adelar Pedro de. Entrevista. In: Macedo *et al. Sociedade em movimentos: trajetórias de participação social na Baixada Fluminense*. Governo do Rio de Janeiro, Secretaria de Obras, 2007.
- DEPARTAMENTO DE ÁGUAS E ESGOTOS DE QUEIMADOS, JAPERI E PARACAMBI (DAE). Entrevista concedida ao projeto Desafio. Entrevistadoras: Ana Lúcia Britto e Suyá Quintslr, 2014.
- DOERJ. Relatório Final. Comissão parlamentar de inquérito para apurar as responsabilidades dos entes públicos e privados perante a crise hídrica... . 18/11/2015.
- FERNADES, Edes. Comunicação oral, debate público da Comissão Especial sobre o Colapso Hídrico. Câmara dos Vereadores do Município do Rio de Janeiro, 2015.
- HELLER, Leo. Entrevista concedida ao Espaço Público. TV Brasil, 26/11/2014. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Dke7qj7fIUy&nohtml5=False> . Acesso em: abril/2016.
- INEA. Vamos falar de Segurança Hídrica. Disponível em: <http://www.segurancahidricarj.com.br/segurancahidrica> . Acesso em: novembro/2016.
- MACEDO, Marcelo Ernandez; MAIA, Juliana Guaraná Vieira; MONTEIRO, Maria Gabriela. *Sociedade em movimentos: trajetórias de participação social na Baixada Fluminense*. Governo do Rio de Janeiro, Secretaria de Obras, 2007, 145-156.
- MACHADO, Paulo Cesar Faria. Paulo Cesar Machado: entrevista concedida à Suyá Quintslr e Gilles Massardier [maio/2015].
- MCADAM, Doug; TARROW, Sidney; TILLY, Charles. Para mapear o confronto político. *Lua Nova*, v. 76, n. 76, p. 11-48, 2009.
- QUINTELA, Dilcéia da Rocha. Entrevista. In: Macedo *et al. Sociedade em movimentos: trajetórias de participação social na Baixada Fluminense*. Governo do Rio de Janeiro, Secretaria de Obras, 2007, p. 15-30.
- NOWASKI, Marcelo. Marcelo Nowaski: entrevista concedida à Suyá Quintslr [junho/2015].
- O DIA. Fluminenses são solidários na crise de água do vizinho. Disponível em: <http://odia.ig.com.br/noticia/rio-de-janeiro/2014-06-23/fluminenses-sao-solidarios-na-crise-de-agua-do-vizinho.html> . Acesso em: outubro/2014.

- PORTO, Hélio Ricardo. *Saneamento e cidadania: trajetórias e efeitos das políticas públicas de saneamento na Baixada Fluminense*. FASE, 2003.
- RAULINO, Sebastião. Sebastião Raulino: entrevista concedida à Suyá Quintslr e Gilles Massardier [maio/2015] (2015 a).
- RAULINO, Sebastião. Comunicação oral, debate público da Comissão Especial sobre o Colapso Hídrico. Câmara dos Vereadores do Município do Rio de Janeiro, 2015 b.
- RIBEIRO, LCQ; RIBEIRO, M.G. Segregação residencial: padrões e evolução. In: RIBEIRO, L.C.Q. Rio de Janeiro: transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 163-192.
- SÃO JOÃO DE MERITI. Diário Oficial da Cidade de São João de Meriti. 10 de agosto de 2012.
- SCOTT, James C. Formas cotidianas da resistência camponesa. *Revista Raízes*, v. 21, n. 1, p. 10-31, 2002.
- SILVA, José Zumba Clemente da. Entrevista. In: Macedo *et al.* *Sociedade em movimentos: trajetórias de participação social na Baixada Fluminense*. Governo do Rio de Janeiro, Secretaria de Obras, 2007, p. 59-65.
- SNOW, David. Analyse de Cadres et Mouvements Sociaux. In: Cefai ; Trom. *Les formes de l'action collective*, Daniel (dir), Paris, Éditions de l'EHESS, 2001.
- SNOW, David. Analyse de cadres et mouvements sociaux. Les formes de l'action collective. Mobilisation dans les arènes publiques, Paris, Éditions de l'EHESS, p. 27-50, 2001.
- SOUTO, Lúcia. Entrevista. In: Macedo *et al.* *Sociedade em movimentos: trajetórias de participação social na Baixada Fluminense*. Governo do Rio de Janeiro, Secretaria de Obras, 2007, p. 31-38.
- SWYNGEDOUW, E. Globalisation or 'glocalisation'? Networks, territories and rescaling. *Cambridge review of international affairs*, v. 17, n. 1, p. 25-48, 2004.
- TARROW, Sidney. *O poder em movimento: movimentos sociais e confronto político*. Vozes, 2009.
- TARROW, Sidney. Theories of Contentious Politics. In: \_\_\_\_\_. *Strangers at Gates Movements*. (p.22-56) Cambridge University Press, 2012.
- TILLY, Charles. From Interactions to Outcomes. In: GIUGNI, Marco; MCADAM, Doug; TILLY, Charles (Ed.). *How social movements matter*. Un. of Minnesota Press, 1999.