ELVIO LIMA GASPAR

PODER, INTERESSES E DECISÃO NOS PROGRAMAS DE DESPOLUIÇÃO DA BAÍA DE GUANABARA

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Planejamento Urbano e Regional.

Orientador: Carlos Vainer

Rio de Janeiro

2018

CIP - Catalogação na Publicação

G249p

Gaspar, Elvio Lima
Poder, interesses e decisão nos Programas de despoluição da Baía de Guanabara / Elvio Lima Gaspar. -- Rio de Janeiro, 2018.
136 f.

Orientador: Carlos Bernardo Vainer.
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Programa de Pós Graduação em Planejamento Urbano e Regional, 2018.

1. Água - Poluição - Guanabara, Baía de (RJ). 2. Saúde ambiental - Guanabara, Baía de (RJ). 3. Despoluição ambiental - Guanabara, Baía de (RJ). 4. Participação política. 5. Programa de Despoluição da Baía de Guanabara. I. Vainer, Carlos Bernardo, orient. II. Título.

Elaborado pelo Sistema de Geração Automática da UFRJ com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

ELVIO LIMA GASPAR

PODER, INTERESSES E DECISÃO NOS PROGRAMAS DE DESPOLUIÇÃO DA BAÍA DE GUANABARA

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Planejamento Urbano e Regional.

Orientador: Carlos Vainer

Aprovado em:

_____
Prof. Dr. Carlos Bernardo Vainer
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional

_____
Prof. Dr. Fabrício Leal de Oliveira
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional

_____
Prof. Dr. Mauro Osório Silva
Faculdade de Direito - UFRJ

RESUMO

Os Programas de despoluição da Baía de Guanabara implantados desde os anos 1980 frustraram as expectativas da sociedade e são comumente apresentados como resultado da baixa capacidade executiva do estado, de sua fragmentação e da difícil articulação dos municípios do entorno da Baía. O trabalho examina os processos de tomada de decisão relativos a estes Programas e atribui às fragilidades do estado a mera função de instrumentos para favorecimento da lógica de reprodução do poder regional em detrimento dos objetivos declarados dos projetos. O que será arguido aqui é que esses processos, com diferentes modelos de decisão, foram utilizados para acomodar as disputas no interior do sistema e superar os demais interesses sobre os recursos e a demanda social por despoluição.

Palavras-chave: Baía de Guanabara. Programas de despoluição. Processos de decisão. Poder regional

ABSTRACT

The Guanabara Bay sanitation Programs implemented since the 1980s have frustrated the expectations of society and are commonly presented as a result of the state's low executive capacity, its fragmentation and the difficult articulation of the municipalities around the Bay. The paper examines the decision-making processes related to these Programs and attributes to the weaknesses of the state the mere function of instruments to favor the logic of reproduction of regional power instead of achieving declared Programs goals. What will be argued hereafter is that these processes, with different decision models, were used to accommodate the disputes within the system and to overcome other interests about the resources and the social demand for depollution.

Keywords: Guanabara Bay. Sanitation Programs. Decision making processes. Regional power

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Principais Programas de investimento na Baía de Guanabara 13
Figura 2 – Bacia drenante e principais rios afluentes.....14
Figura 3 – Municípios da Bacia Hidrográfica afluentes da Baía de Guanabara 15
Figura 4 - Distribuição Percentual dos Investimentos em Água e Esgoto. Rio de Janeiro, 1938-2015 19
Figura 5. Distribuição Percentual dos Investimentos em Água e Esgoto, por Área e Período. Rio de Janeiro, 1938-2015 20
Figura 6 – Evolução da vazão de esgotos lançada na Baía e o tratamento.....23
Figura 7 - Mapa das ações do Reconstrução Rio 27
Figura 8 – Sistemas de tratamento de esgoto da Baía antes do PDBG.....35
Figura 9 – Sistemas implantados parcialmente pelo PDBG 35
Figura 10 – Nova baixada – Bairros elegíveis e investidos 46
Figura 11 – Nova Baixada – Bairros investidos sobre obras do Reconstrução Rio...47
Figura 12 – Projeto Iguaçu 1 e 2 sobre Reconstrução Rio e Nova Baixada.....62
Figura 13 – PSAM – Ligações, ampliações e sistemas complementares 73

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Balanço do tratamento de esgoto por município 2014 22
Tabela 2 – Esgotos efetivos tratados após as Olimpíadas.....24
Tabela 3: Ranking IDH comparado a demais municípios do estado e do país 71
Tabela 4: Capacidade de tratamento de esgotos e carga real após PDBG (2011)...72

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 8

2 DESPOLUIÇÃO DA BAÍA DE GUANABARA 12
2.1 Histórico e situação atual 14
2.2 As fases dos Programas 25
2.3 Os Programas 26
2.3.1 Programa Reconstrução Rio 26
2.3.2 Programa de Despoluição da Baía de Guanabara – PDBG 33
2.3.3 Programa Nova Baixada 44
2.3.4 Projeto Iguaçu 59
2.3.5 PSAM 68
2.3.6 Ações de governo –Poluição industrial, UTR e Lixão Zero 78

3 PROCESSOS DE DECISÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: TENTANDO ENTENDER O QUE ACONTECE 80
3.1 Os agentes e suas agendas 85
3.2 Governança e Decisão: Identidades em cada fase 96
3.2.1 Fase de *Definição* ou escolha do Programa 96
3.2.2 Fase Contratação, de especificação e detalhamento 104
3.3.3 Fase de *Implantação* dos Programas - obras e ações institucionais, ... 110

4 ALGUMAS REFLEXÕES 117
4.1 As obstruções ao debate 117
4.2 A questão do Tempo 122
4.3 A crise extrema do estado 123

5 CONCLUSÃO 126

REFERÊNCIAS 130

1 INTRODUÇÃO

Nos últimos 30 anos uma quantidade de recursos vultosa foi despendida com o intuito de promover o saneamento dos municípios do entorno da Baía de Guanabara. Sob diversos títulos - Reconstrução Rio, Programa de Despoluição da Baía de Guanabara (PDBG), Nova Baixada (Baixada Viva), Projeto Iguaçu, Programa de Saneamento Ambiental dos Municípios do Entorno da Baía de Guanabara (PSAM), apresentados à sociedade ora como ação emergencial para remediação de impactos de cheias, ora como projeto estruturante, seguidos governos ofereceram à sociedade civil do entorno a perspectiva da possibilidade de melhoria das condições de vida da população e a recuperação e adequação aos seus diversos usos da Baía de Guanabara.

No entanto, mesmo com todo esse esforço, mobilização e investimento, a Baía de Guanabara permanece como repositório de lixo e esgoto dos municípios lindeiros. Tampouco se avançou em uma governança capaz de manter o que foi feito.

A pergunta que dá origem a este projeto de pesquisa para dissertação de mestrado é simples: por que razão, apesar de poder gerar múltiplos benefícios a diversos estratos sociais, apesar de atender a interesses econômicos de diversos segmentos e formas, apesar dos consideráveis ganhos ambientais esperados e, mesmo com o extraordinário impulso que deveria ter sido gerado pelas Olimpíadas, a Baía apresenta altíssimos índices de poluição, comprometendo ou inviabilizando vários usos?

As pistas mais imediatas para encontrar a(s) respostas(s) estão associadas à incapacidade do estado do Rio de Janeiro para tocar projetos de grande envergadura, mesmo tendo o país, e a própria cidade do Rio de Janeiro, larga experiência em projetos de infraestrutura produtiva e urbana, como usinas hidrelétricas e programas de urbanização. Mesmo contando com financiamento para os projetos relativos à Baía, o ente público descumpriu e descumpre seus compromissos de contrapartida técnica e financeira, atrasando sua execução. Por esse ângulo, o governo do estado e, principalmente, as prefeituras, não possuem capacidade instalada para estruturar os projetos e, portanto, falham na sua Implantação.

Uma segunda pista sugeriria que, em função do longo tempo de implantação, o programa atravessa vários mandatos, defrontando-se com a descontinuidade dos governos, mais além de sua falta de coordenação interna, resultante quase sempre da disputa de interesses corporativos. De fato, o PDBG, por exemplo, teve 7 coordenadores diferentes em 10 anos. Internamente, a Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro - CEDAE, dentre outras oposições, sempre disputou a liderança da implantação dos projetos e, quando não efetivada, recusava auxiliar na adequação técnica e a assumir a operação dos equipamentos entregues.

Como consequência da descontinuidade e descoordenação do governo do estado, há inúmeras adutoras e reservatórios vazios, troncos coletores e estações de tratamento de esgotos paradas, além de outros esqueletos dos projetos espetados em bairros sem água e sem coleta de esgoto.

Como os Programas de despoluição de Baías ao redor do mundo duram muitos anos, ou décadas[1], atravessando muitos governos, a alternância de poder deveria ser um dado gerador de ajustes de rota, não um problema de descontinuidade.

Por um terceiro ângulo, aparece a difícil coordenação dos 15 municípios que integram o entorno da Baía, do que decorre o difícil, senão impossível, alinhamento das ações de responsabilidade constitucional de cada ente federativo. A Região Metropolitana do Rio de Janeiro concentra enorme percentual de população e riqueza do estado. Por isso, governadores de estado e prefeitos relutariam em reconhecer ou fortalecer fóruns ou comitês de bacia, que poderiam vir a apoiar os municípios mais frágeis e construir alguma governança para a estratégia de despoluição atravessando os mandatos dos prefeitos (LEFÈVRE, 2009) [2]. O fato de a Região Metropolitana do Rio de Janeiro ser a de mais frágil organização dentre as criadas na década de 70 no país e a dificuldade atual para se constituir a agência metropolitana ampariam esta explicação.

[1] A Baía de Cheasepeak margeia os estados americanos de Maryland, Virgínia e o Distrito de Columbia (Washington DC) – 3 estados e quase 1800 “counties”. Sua experiência desde o primeiro programa de despoluição lançado em 1987 faz parte da cooperação técnica assinada em 2014 entre os estados do Rio de Janeiro e de Maryland para a recuperação da Baía de Guanabara

[2] “Os processos de descentralização observados ao redor do mundo se chocam ao fato metropolitano porque esse, dando crédito à ideia de um novo espaço político, vem abalar as relações de poder entre as coletividades locais e o Estado. Nesse contexto, o Estado fica, na melhor das hipóteses, prudente, quando não oposto ao crescimento do poder político dos territórios metropolitanos.” (LEFÈVRE, 2009, p.300)

Um possível contraponto capaz de neutralizar as oposições intragovernamentais e entre sucessivos governos, atravessando várias eleições e dando estabilidade aos Programas, seria a participação da sociedade civil, das organizações sociais de moradores e de empresários. Porém, apesar dos avanços em termos organizativos dos movimentos por saneamento da Baixada a partir da década de 80 e dos estímulos dos financiadores dos projetos, ainda não foram capazes de acumular força suficiente para cobrar e garantir as contrapartidas do estado e o cumprimento das tarefas por parte das prefeituras. Suas conquistas até agora, embora de valor político não foram além de pequenas concessões pontuais.

Sem desprezar as questões acima, quais sejam, a incapacidade executiva da máquina pública estadual e municipal, a descontinuidade e descoordenação interna dos governos, a ausência de uma instância de coordenação metropolitana e a ainda frágil mobilização popular, o que se pretende explorar nesse trabalho é a força da lógica do poder regional que dilui, retarda e utiliza em seu favor os esforços de despoluição.

O interesse e apoio manifestados nos jornais e nas declarações deste grupo que dirige o estado e a região metropolitana há 50 anos (OSORIO, 2005)[3] talvez seja apenas em atenção a um interesse coletivo que não deve ser contrariado. Por essa linha, há motivações políticas regionais e locais que se apropriam da força política gerada no encontro dos interesses dos diversos agentes pela despoluição com a possibilidade de financiamento. O objetivo, será arguido aqui, não é entregar os resultados declarados, mas antes renovar os recursos de clientelismo e patronagem que os mantêm no poder regional.

O poder regional foi capaz até agora de utilizar as características dos processos de decisão em cada fase do projeto, como definição e contratação, escolhas técnicas e projetos, e por fim, implantação, de forma a conduzir as intervenções em seu benefício. As identidades na condução dos Programas e de seus processos de decisão indicam como puderam tornar possível a prevalência da sua lógica política sobre os interesses da população, de ambientalistas, financiadores e demais grupos de interesse tendo como aliados decisivos as projetistas e construtoras.

[3] "…. a cassação de Lacerda …atinge-se a lógica nacional nessa região e abre-se espaço para que Chagas Freitas, a lógica local e a política de clientela conquistem uma expressiva hegemonia, com desdobramentos até os dias atuais."(OSORIO, 2005, p. 257)

Esta dissertação inicia-se com a contextualização da Baía de Guanabara, sua importância histórica e econômica, e apresentação de algumas justificativas para a continuação dos esforços de despoluição. Depois, descreve os principais Programas de investimento em saneamento iniciados a partir da década de 1980 divididos em fases. Isto permitiu observar a identidade dos processos de decisão entre os Programas na mesma fase.

No capítulo 3, estão apresentadas as agendas dos principais agentes envolvidos em Programas de investimento na Baía, como prefeituras, sociedade, construtoras, ambientalistas e academia, financiadores e até do próprio governo do estado e suas secretarias. A descrição dos conflitos entre os agentes sob o ambiente de decisão característico de cada fase dos Programas busca entender o que realmente acontece por detrás dos discursos e promessas.

Mais adiante, no capítulo 4, são levantadas algumas reflexões que adicionam problemas ao conflito entre agentes que influenciaram a dinâmica dos Programas desenvolvidos até aqui e que possivelmente influenciarão os que virão no futuro. Tais observações baseiam-se na experiência do autor como ex-secretário de planejamento do estado do Rio de Janeiro e coordenador de um dos Programas aqui descritos, o Nova Baixada, durante os governos de Garotinho e Benedita da Silva.

A contextualização e os números foram buscados nos diversos estudos realizados ou em andamento promovidos pela academia ou, ainda, apresentados em seminários. Os dados dos Programas foram obtidos nos relatórios dos órgãos de financiamento.

2 DESPOLUIÇÃO DA BAÍA DE GUANABARA

Os principais programas de investimento desenvolvidos para a Baía de Guanabara em serviços de saneamento básico, que incluem água, esgoto, drenagem e lixo (Figura 1), são:

1. Reconstrução Rio, no final da década de 80;
2. Programa de Despoluição da Baía de Guanabara (PDBG), de 94;
3. Programa Nova Baixada, assinado em 99;
4. Projeto de Controle de Inundações, Urbanização e Recuperação Ambiental das Bacias dos Rios Iguaçu, Botas e Sarapuí (Projeto Iguaçu), do final dos anos 2000; e
5. Programa de Saneamento Ambiental dos Municípios do Entorno da Baía de Guanabara (PSAM) assinado em 2012

Além desses, destacam-se outras iniciativas do governo do estado e dos municípios, que se associaram ao esforço de despoluição, como o programa Lixão Zero e a despoluição industrial. Essas iniciativas, embora tenham dado grande contribuição, especialmente o Lixão Zero, serão apenas referidos, mas não detalhados, pois se distanciam dos objetivos deste trabalho.

Foram mais de 30 anos de investimento, cerca de R$ 9,2 bilhões[4] (U$ 2,9 bilhões em junho de 2017) em obras e ações institucionais. Não é possível dizer o que este número significa e o quanto ainda falta para termos uma Baía limpa e a população melhor atendida. Aliás, boa parte do problema está na forma de expressão dos objetivos, normalmente em volume de recursos investidos ou quilômetros de tubulação instalada, em vez de resultados em bem-estar para a população, como acesso a água tratada e a coleta de esgoto. Assim, fala-se em U$ 800 milhões de dólares aqui, um bilhão e meio de dólares ali, sem deixar claro as metas e limites do investimento.

[4] Cálculo próprio. Como os valores estão registrados em dólares americanos nos relatórios de financiadores, com exceção do Projeto Iguaçu, foi considerada a inflação americana do período e convertido para reais ao dólar de 30 de junho de 2017. No PSAM foi considerada a parcela desembolsada até dezembro de 2016. A Secretaria de Estado do Ambiente (SEA) vem divulgando que esses investimentos chegaram em U$ 3,5 bilhões em 2017 e estima serem necessários outros U$ 20 bilhões.

Figura 1 – Principais Programas de investimento na Baía de Guanabara

Programa	Reconstrução Rio	PDBG	Nova Baixada	Projeto Iguaçu	PSAM
Início *	1988	1994	1999	2007	2011
Governador	Moreira Franco	Brizola	Marcello Alencar	Sergio Cabral	Sergio Cabral
Conclusão **	1996	2006	2008	2014	Inconcluso
Governador	Marcello Alencar	Rosinha	Sergio Cabral	Sergio Cabral	-
Valor ***	U$ 300 milhões	U$ 800 milhões	U$ 300 milhões	R$ 500 milhões	U$ 700 milhões
Objeto ****	Macro drenagem	Saneamento ambiental	Urbanização Integrada	Macro drenagem	Esgotamento Sanitário

* Assinatura do financiamento; ** Relatório de Término ou extinção do órgão executor; *** valores correntes; **** Componente principal

Fonte: Relatórios do GEROE, BID e PAC[5]

Alguns Programas até avançaram nesta direção e continham objetivos qualitativos como redução da diarreia infantil e ações de educação ambiental. Porém, a falta de acompanhamento e de indicadores adequados não permite que se saiba se, e em que medida, tais objetivos foram efetivamente atingidos.

No último grande Programa, o PSAM, o governo propagou que seria alcançada a redução em 80% da poluição da Baía. Como os objetivos de redução de carga orgânica contidos nos documentos do Programa não apontassem para isso, fica a sensação de que tudo não passou de simples propaganda para afirmar o caráter verde e social das Olimpíadas.

[5] Grupo Executivo para Recuperação e Obras de Emergência (GEROE), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)

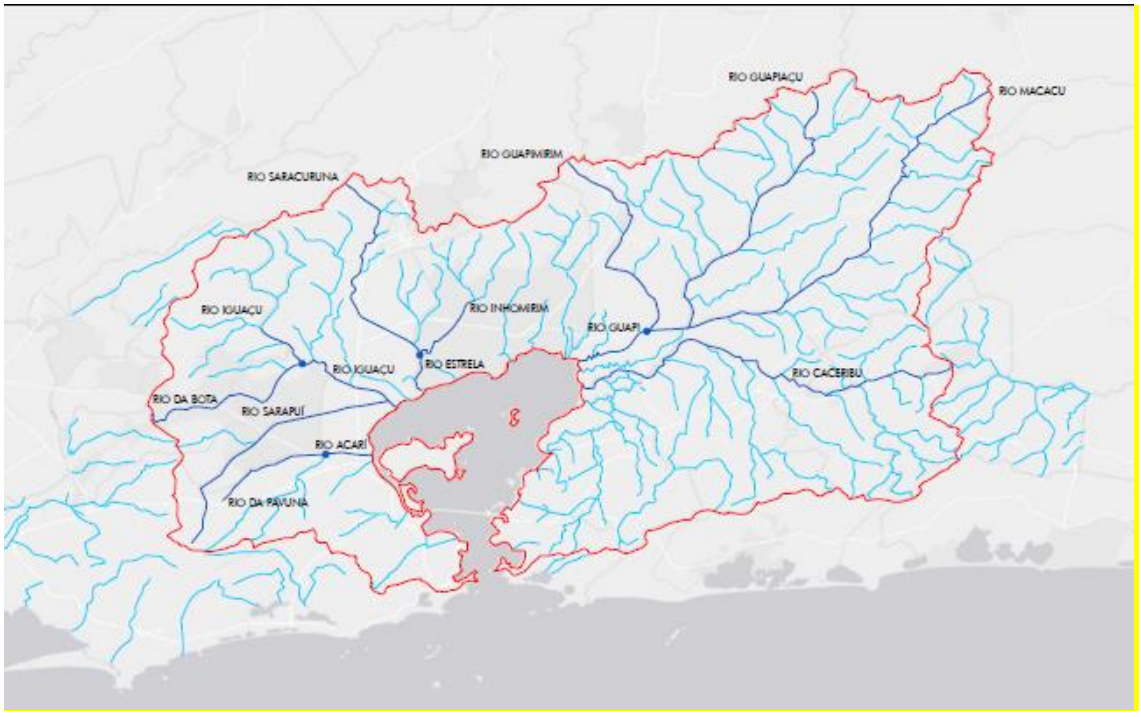
2.1 Histórico e situação atual

A Baía de Guanabara recebe a contribuição das águas de 55 rios que nascem na Serra do Mar e se espalham pelas baixadas até chegarem ao estuário. Estima-se em 200 m3/s (INEA; BID; PSAM, 2017a) volume médio de água que chega à Baía proveniente das sub-bacias que recolhem as águas dos rios.

Os rios que mais contribuem para o escoamento das águas para a Baía formam as sub-bacias do Iguaçu-Sarapuí e Pavuna- Acari-São João de Meriti à oeste da Baía; Caceribu e Guapimirim- Macacu a leste; e Estrela, Inhomirim e Saracuruna ao norte (Figura 2).

São 15 os municípios do seu entorno (Figura 3): Belford Roxo, Cachoeiras de Macacu, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaboraí, Magé, Mesquita, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Rio Bonito, Rio de Janeiro, São João de Meriti, São Gonçalo e Tanguá. Nem todos os municípios do entorno são 100% contribuintes da Baía de Guanabara, o que leva a Baía a receber os efluentes de cerca de 8,7 milhões de moradores, incluindo Petrópolis, e não dos quase 12 milhões de moradores da Região Metropolitana.

Figura 2 – Bacia drenante e principais rios afluentes

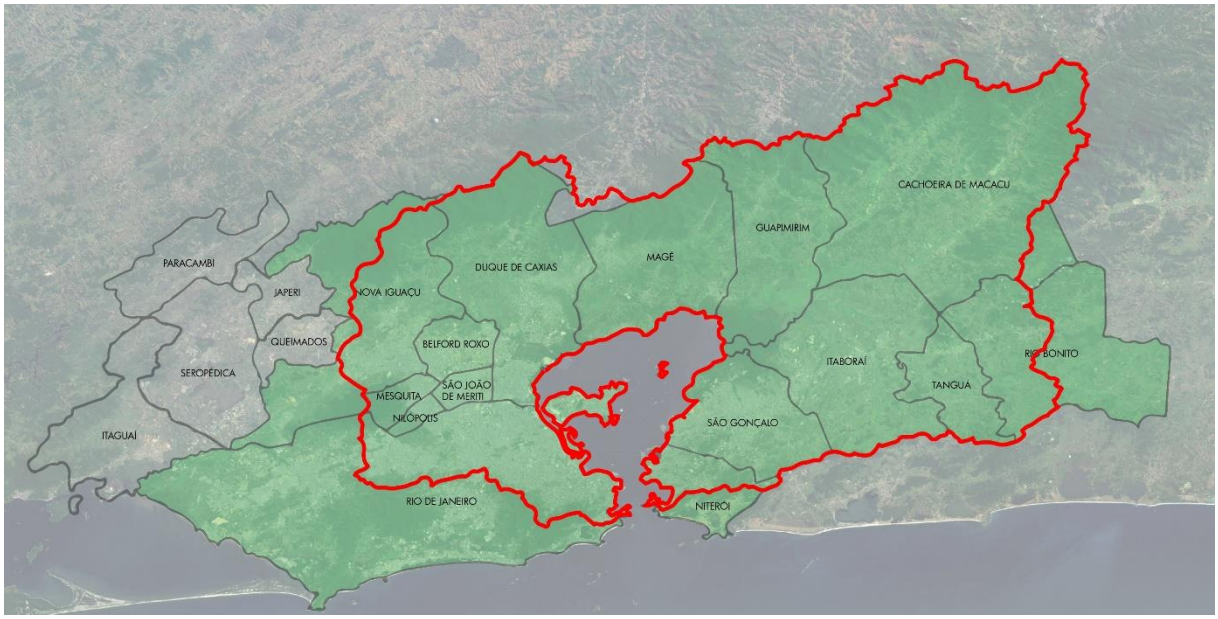


Fonte: Diagnóstico do estado da Baía de Guanabara (INEA; BID; PSAM, 2017)

A Baía é parte importante da história brasileira. Desde quando serviu de abrigo às caravelas, a Baía guarda importantes marcos de nossa história. Logo em sua entrada pelo mar fica a fortaleza de Santa Cruz, construída como defesa da França Antártica por Villegaignon, depois tomada e ampliada por Mem de Sá no século XVI.

No período colonial, os rios que desaguam no fundo da Baía, como Iguaçu, Meriti e Inhomirim abrigaram os portos para embarque e desembarque dos produtos vindos do interior brasileiro. No século XVIII, o Porto da Estrela, no atual município de Magé, consolidou o “Caminho Novo” como rota alternativa a Paraty para escoamento da produção de ouro de Minas Gerais.

Figura 3 – Municípios da bacia hidrográfica da Baía de Guanabara



Fonte: Instituto Baía de Guanabara.

A partir da Carta Régia para abertura dos portos no Brasil, em 1808, a Baía viu suas águas serem cada vez mais utilizadas para as trocas comerciais com o mundo, incluindo o então pujante comércio de escravos. A cidade do Rio de Janeiro pode ser considerada o maior porto escravagista da história da humanidade. Estima-se que pelo Cais do Valongo tenham passado cerca de “1 milhão de negros africanos escravizados”.(MACHADO; COSTA; FAJARDO, 2016, p. 143)

Com a proibição do comercio de escravos, o cais do Valongo assumiu outros usos, como o de desembarque de viajantes. A princesa Tereza Cristina chegou ao país pelo Valongo para se casar com D. Pedro II dando-lhe novo nome: Cais da

Imperatriz. Ironicamente, ao pé do cais do Porto está a Ilha Fiscal, sede do último baile do império e marca do início do Brasil República.

A pesca foi importante para as populações de seu entorno até meados do século XX e ainda sustenta entre 3 mil e 22 mil pescadores artesanais em 5 colônias (SOARES, [S.d.])[6]. Camarões, caranguejos, mariscos eram coletados ainda pelas primeiras populações ocupantes há cerca de 4 mil anos, como registram os sambaquis encontrados (GASPAR *et al.*, 2013). Os poucos manguezais remanescentes têm sido insuficientes para a renovação da vida outrora pujante na Baía. A baleia era capturada para produção de óleo para alimentação, iluminação e até para produção de argamassa para construção.

A Baía de Guanabara é um espaço privilegiado para a prática de esportes náuticos e o lazer. Os primeiros clubes de remo surgiram nas praias ao longo da região entre o morro do castelo e a enseada de Botafogo. Os clubes que surgiram continham a atividade no nome, como o Clube de Regatas Flamengo, Clube de Regatas Vasco da Gama e o Botafogo de Futebol e Regatas. Os constantes aterros e a poluição das águas reduziram as possibilidades para esses usos.

Hoje, do ponto de vista econômico, além da intensa atividade portuária, a Baía abriga parte importante da indústria naval brasileira e é lugar de reparo e construção de plataformas para exploração de petróleo no mar continental. O transporte intercidades do entorno utilizava, e ainda utiliza, as águas da Baía, tanto para o trabalho quanto para o lazer.

É fato que a degradação das águas da Baía prejudica as atividades de pesca, esporte, turismo e laser. Porém, e mais importante, é também um sintoma da desigualdade que povoa o seu entorno. Grande parte da carga poluidora recebida advém do descompromisso do estado com as populações lindeiras, que não somente perdem suas fontes de renda, mas estão ameaçados pela escassez hídrica, as enchentes e as doenças de um saneamento precário.

Se para os ambientalistas, recuperar a Baía significa devolver a vida exuberante que existia na Baía e seus manguezais, para a população do entorno

[6] Segundo Soares, "O hiperbólico contraste de dados deve-se, sobretudo, à falta de interesse social em estudos sistemáticos sobre a atividade, ... e, ainda, às disputas por benefícios, como o auxílio-defeso, ou o direito a indenizações esperadas dos processos judiciais, impetrados pelos pescadores em razão do derramamento de óleo no ano de 2000"

recuperar a Baía de Guanabara é importante porque traz consigo a expectativa de vida digna a milhões de moradores em um desenvolvimento equilibrado da região.

A Baía e o saneamento

Desde sua fundação, a cidade do Rio de Janeiro despeja o esgoto diretamente na Baía. No século 19, diante das péssimas condições sanitárias da população, D. Pedro II concedeu por 90 anos – até 1947 - autorização para construção e operação privada do sistema de esgotamento sanitário da cidade. Uma empresa de capital inglês foi responsável por fazer do Rio de Janeiro a terceira cidade no mundo a possuir uma rede de esgotos.

Esse pioneirismo não resistiu às transformações da cidade e de seu entorno, trazidas pela industrialização, iniciada com Vargas e acelerada sob Juscelino Kubitschek e sob a ditadura militar. A intensa transformação por que passou a região apareceu na forma de ocupação desordenada, aterro de manguezais, despejo de esgotos de uma população em crescimento exponencial e rejeitos da indústria implantada na capital e nos municípios vizinhos.

O trabalho dos governos para implantação de redes de água e esgoto foi inferior à velocidade de crescimento populacional, além de profundamente desigual. Os interesses imobiliários na distribuição espacial da alocação de infraestrutura (KLEIMAN, 2002) excluiu as áreas de favelas e loteamentos da Baixada Fluminense, levando à ocupação precária, marcada pela autoconstrução e pelas péssimas condições de habitabilidade.

As áreas mais nobres da cidade, como a Zona Sul, Tijuca e outros bairros da Zona Norte, receberam redes modernas e completas com nível satisfatório de serviço. A partir da década de 70, a Barra da Tijuca se soma às áreas privilegiadas e passa a receber investimentos em redes de saneamento.

As favelas e loteamentos da Baixada Fluminense foram excluídas dos processos iniciais. Somente os esforços das mobilizações sociais da década de 80, a constituição das Associações de moradores na Baixada e as Federações de Associações de moradores no período de abertura da ditadura inverteram um pouco esse quadro.

> Mas, enquanto as camadas populares lutam por um primeiro acesso à água e esgoto, nas áreas de renda mais alta, às redes já existentes agregam-se novas modalidades e o sofisticado conteúdo técnico consolidando um padrão assimétrico de provisão de serviços urbanos que torna cada vez mais "nobres" essas áreas (KLEIMAN, 2002, p. 124).

A fase inicial de implantação de redes modernas de água e esgoto no Rio de Janeiro, no período 1938-1974, foi amplamente favorável às áreas mais nobres, que receberam 75,1% do investimento total em água e 71,97% em esgoto, com ampla margem para água em relação a esgoto. O restante foi destinado às camadas de renda média e baixa da cidade do Rio de Janeiro. Favelas e Baixada ficaram excluídas.[7]

Em um segundo momento, de 1975 a1990, as áreas nobres continuaram a receber mais investimentos (50% do investimento total em água e 64% em esgoto), destacando-se o aumento de investimento em esgoto nessas áreas, mas apareceram importantes investimentos em água para as camadas de renda baixa (40% do investimento total em água) embora reduzidas em esgoto (10%). A Barra da Tijuca, como verdadeira fronteira de expansão da Zona Sul, já aparece como área de destino dos investimentos, reforçando o favorecimento das áreas mais nobres (KLEIMAN, 2002).

Para a Baixada, a construção da Estação de tratamento de água de Guandu, a maior da América Latina, localizada em Nova Iguaçu, na Baixada, não trouxe uma solução definitiva para a falta d'água. Seu objetivo original era de abastecer as áreas nobres da cidade do Rio de Janeiro. Devido à falta de adutoras e reservatórios para distribuição, as "sobras" da água de Guandu destinadas à Baixada mostram-se aquém das necessidades.

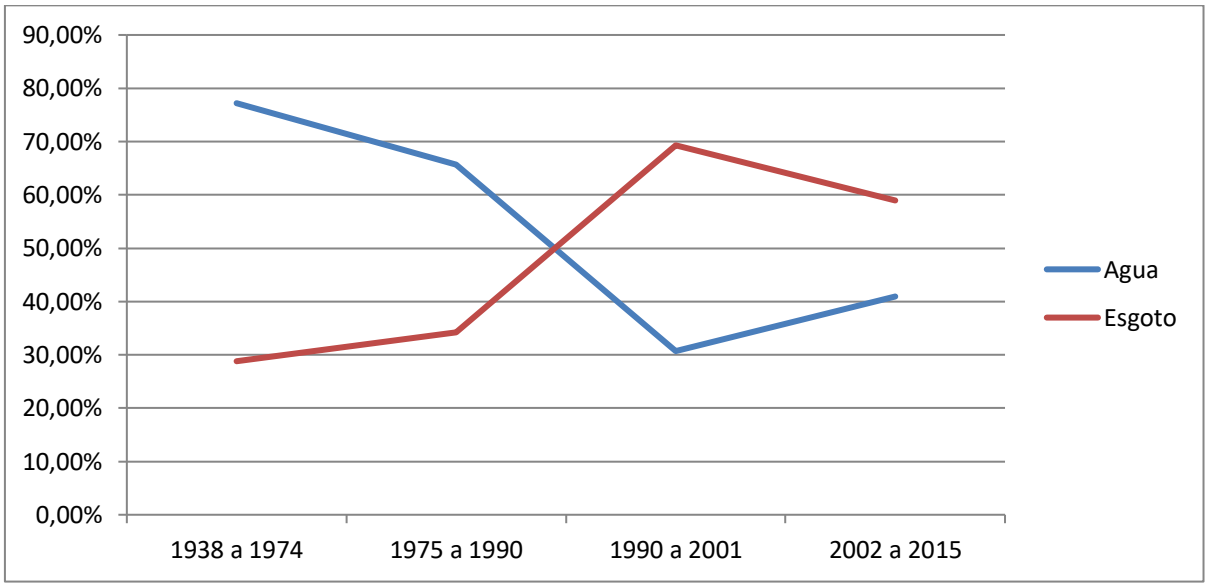
Avaliação feita ao final deste período, com dados coletados em 1991 para aprovação do PDBG no BID, mostrava o contraste na oferta de serviços de saneamento. Em água, a cidade do Rio de Janeiro e Niterói tinham 85% dos domicílios conectados à rede, enquanto em Magé este índice era de menos de 30%. Em esgoto, a distribuição de conexões à rede era ainda mais assimétrica: 81% na cidade do Rio e 70% em Niterói enquanto nas demais cidades da Baía o serviço praticamente inexistia. Somente 14,5% do esgoto gerado por 7,5 milhões de habitantes (população

[7] A estratificação sócio espacial em 2001 do Rio de Janeiro em 2001 considerava área nobre a Zona sul, Tijuca, Centro e Barra da Tijuca; áreas de renda média os subúrbios da Leopoldina e Ilha do Governador e; áreas de renda baixa a Zona Oeste, e Baixada e favelas da cidade do Rio de Janeiro.(KLEIMAN, 2002)

contribuinte da Baía naquele ano) eram tratados (estações da Penha, Ilha do Governador, Pavuna e Niterói) antes de chegar à Baía (BID, 1993).

O período seguinte, de 1991 a 2001, apresenta modificações importantes no perfil de investimento. Pela primeira vez, o investimento em esgoto supera o consagrado à água (69% a 30%) (Figura 4). Porém, a prioridade continua sendo para as áreas mais nobres (74% do investimento em esgoto) com a construção do emissário da Barra e as galerias de cintura na Lagoa Rodrigo de Freitas. Na Baixada, é expressivo o investimento em água (42% do total do estado) com a adutora da Baixada, os reservatórios e as redes de distribuição dos programas de despoluição. Porém, como se verá, nem todos esses equipamentos funcionarão adequadamente. O investimento em esgoto na Baixada (11%) aparece pela primeira vez de forma razoável em relação ao investimento total, também derivado dos programas de despoluição da Baía (KLEIMAN, 2002).

Figura 4 - Distribuição percentual dos investimentos em água e esgoto. Rio de Janeiro, 1938-2015



Fonte: (KLEIMAN, 2002), pesquisa site do PAC[8], CEDAE, PDBG (BID, 2006) e Nova Baixada (BID, 2008)

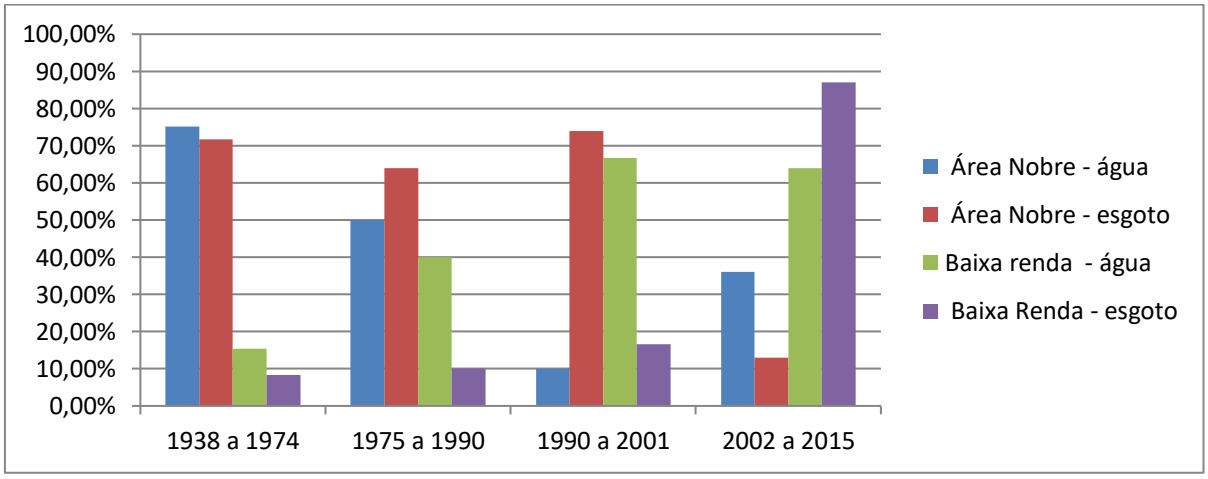
De 2002 a 2015 foram realizadas etapas importantes do Programa Nova Baixada e PDBG, além dos investimentos próprios da CEDAE (7% do total), que

[8] 4 Balanço do PAC fevereiro de 2017 www.pac.gov.br

somados ao PAC atingiram R$ 4,8 bilhões. Somente o PAC investiu R$ 3,1 bilhões em oferta de água e esgoto no estado do Rio de Janeiro. Por suas características, esses Programas conseguiram inverter o padrão histórico de privilégio aos bairros nobres e direcionou a maior parte do investimento para as Favelas, Zona Oeste e Baixada, que receberam cerca de 64% do investimento em água e 87%, um grande salto, do investimento em esgoto.

O que se observa na Figura 5 é que a Baixada Fluminense e os bairros pobres da cidade do Rio de Janeiro receberam investimentos em água e esgoto de forma defasada em relação às áreas de maior renda da cidade. Assim, quando a cidade nobre havia universalizado o atendimento em água (com exceção das favelas), caminhou para a universalização do esgoto, enquanto as áreas pobres, favelas e Baixada passaram um bom tempo sob a lógica da bica d'água e até hoje não tem o serviço de água universalizado. No que diz respeito ao esgoto, a cena é a mesma, em que pese os investimentos dos programas de despoluição.

Figura 5. Distribuição percentual dos investimentos em água e esgoto, por área e período. Rio de Janeiro, 1938-2015



Fonte: (KLEIMAN, 2002), pesquisa site do PAC[9], CEDAE, PDBG(BID, 2006) e Nova Baixada (BID, 2008)

Nas áreas nobres a concentração de investimentos se deu na Barra da Tijuca em função das Olimpíadas, o que fez a participação nos investimentos em água nessas áreas aumentar para 36% em relação ao período anterior. Para a renda baixa,

[9] 4 Balanço do PAC fevereiro de 2017

o PAC concentrou investimentos integrados em favelas da cidade do Rio de Janeiro e a Zona Oeste recebeu os primeiros investimentos privados com a concessão da exploração do esgoto. A distribuição desigual de investimentos continuou deixando para o fim da fila a Baixada e São Gonçalo com 43% do investimento em água e apenas 17% do investimento em esgoto, mesmo considerando o foco dos programas de despoluição da Baía.

O resultado foi a universalização dos serviços em algumas áreas e não em outras, obedecendo à lógica política de exclusão e de diferenciação, que realiza investimentos mal distribuídos e não atende aos objetivos de universalização para os mais pobres, deixando-os vulneráveis a crises hídricas como a de 2015. O abastecimento metropolitano de água é marcado pelas

> (..) relações de poder que definem usos e usuários atendidos de forma diferenciada: de forma geral, são privilegiadas as áreas que compõem o núcleo metropolitano; e, de forma mais específica, usos industriais são privilegiados em detrimento do uso residencial nos espaços da periferia. Todos esses aspectos reforçam a hipótese de existência de uma escassez hidrossocial na Metrópole do Rio de Janeiro.... Esta é decorrente sobretudo do modo de gestão dos serviços, que até hoje não conseguiu implantar sistemas de abastecimento completos e eficientes nos municípios das periferias metropolitanas, visando a equidade no acesso à agua tratada.(BRITTO; JOHNSSON; CARNEIRO, 2016, p. 202-203)

Os dados do PSAM (BID, 2011a) e do censo de 2010 mostram que após décadas de investimento em programas de despoluição, os moradores destas regiões sofriam, e sofrem até os dias de hoje, com a falta d'água e de coleta e tratamento de esgoto. Em São Gonçalo, apenas 80% da população tem acesso à rede de água. Em Duque de Caxias o número cai para 63%[10]. Isso sem contar que ter acesso à rede não significa acesso regular à água.

Dois terços dos habitantes do entorno da Baía despejavam o esgoto doméstico diretamente na Baía através dos sistemas de drenagem, mesmo com a capacidade de tratamento construída pelos programas de despoluição (Tabela 1). Na maioria dos municípios do entorno não há qualquer tratamento.

[10] Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) Censo de 2010

Tabela 1 – Balanço do tratamento de esgoto por município 2014

Municípios	População (x1000)	Coleta de esgoto (%)	Esgotos tratados (%)
Belford Roxo	469	39	34
Cachoeira de Macacu	54	43	0
Duque de Caxias	855	36	5
Guapimirim	51	0	0
Itaboraí	218	38	2
Magé	227	40	0
Mesquita	168	32	7
Nilópolis	157	76	0
Niterói	420	95	95
Nova Iguaçu	608	36	0
Rio Bonito	43	0	0
Rio de Janeiro	4005	66	47
São Gonçalo	1000	59	10
São João de Meriti	459	42	0
Tanguá	31	34	0
TOTAL	**8765**	**59**	**35**

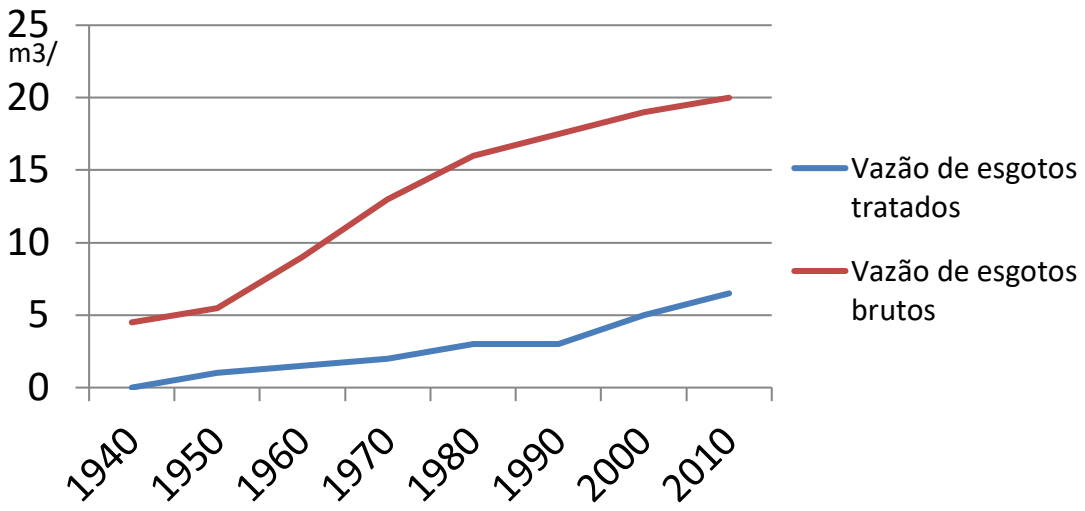
Fonte: Censo 2010 e SNIS 2014. Elaboração: Boletim de saúde ambiental da Baía de Guanabara.(“Como a saúde foi calculada?”, [S.d.]) Convênio Governo do estado e Universidade de Maryland

Ao lado disso, a Baía era contaminada por lixões como o de Gramacho, que depositava 8 mil toneladas diárias de lixo a 30 metros do espelho d’água da Baía. Deve-se reconhecer os avanços recentes com o Programa “Lixão Zero”, que

desativou todos os lixões do entorno da Baía, e os programas ambientais de autocontrole de efluentes e emissões das indústrias que reduziram sobremaneira a carga poluidora da Baía de Guanabara.

Fica evidente o descompasso entre os investimentos realizados e a geração de efluentes derivada do crescimento da população no entorno da Baía durante muitas décadas. Destaca-se na Figura 6 a importância dos Programas de Despoluição nos anos 90 e 2000 buscando, atrasados, atender à demanda explosiva da população.

Figura 6 – Evolução da vazão de esgotos lançada na Baía e o tratamento



Fonte: Plano de Recuperação Ambiental da Baía de Guanabara e sua Bacia Hidrográfica (INEA; BID; PSAM, 2017b)

Os Programas certamente não seriam suficientes para zerar o déficit de coleta e de tratamento de esgotos lançados na Baía. As experiências em outras Baías no mundo indicam a necessidade de grandes investimentos e prazos longos para uma despoluição e recuperação abrangente[11]. Porém, caso os Programas tivessem sido mais efetivos e se atingisse a meta de tratar 11,8 m3/s prevista no PDBG, a situação estaria em outro patamar. Se somados os investimentos privados implantados em

[11] No âmbito do convênio de cooperação técnica do estado do Rio de Janeiro com o estado de Maryland (EUA), foram elaboradas propostas de Plano de longo prazo para recuperação da Baía de Guanabara e de Modelo de Gestão. O diagnóstico da situação atual, o plano de recuperação e o de governança estão prontos e apontam soluções de forma sistêmica. Envolvem não apenas o saneamento (água, esgoto, drenagem e lixo), como também a atividade industrial e comercial, o controle do uso do solo, a legislação, a recuperação de florestas, manguezais e a pesca artesanal. Quando, e se, implantado, será a primeira vez que se abordará a saude da Baía e de sua gente de forma integrada.

Niterói e zona oeste da cidade do Rio de Janeiro, e a galeria de cintura da Marina da Glória, a Baía contaria com capacidade nominal de tratamento de quase 17 m3/s, aproximadamente 75% dos esgotos lançados (Tabela 2). Adiante serão mostradas as razões para este descompasso entre capacidade nominal e efetiva de tratamento de esgotos.

Tabela 2 – Esgotos efetivos tratados após as Olimpíadas

ETE	Q nominal m3/s	Q operac. m3/s
Alegria	5	2,5
Icaraí	1	0,925
Ilha do Governador	0,7	0,585
Pavuna	1,5	0,22
Sarapuí	1,5	0,45
São Gonçalo	1	0
Penha	1,6	1,2
Constantino	1	0,5
Alcântara	1,2	0
Joinville e Orquidea	0,56	0
Lagoa Jardim Gramacho	0,2	0,08
Toque	0,525	0,28
Barreto, Jurujuba e Mocanguê	0,145	0,145
Jd. Catarina, Apolo, Pinhão e outros	0,4	0,16
Marina da Gloria (cintura)	0,45	0,45
TOTAL	**16,78**	**7,495**

Fonte: Diagnóstico da Baía de Guanabara (INEA; BID; PSAM, 2017a), Foz das águas 5 e Concessionária Águas de Niterói (CAN)

2.2 As fases dos Programas

Os processos de tomada de decisão ocorrem sob diferentes modelos, de acordo com a fase de desenvolvimento do Programa. Cada fase de um Programa, por sua vez, possui grande similaridades em termos de processos decisórios com a fase correspondente dos demais. Assim, para melhor compreender tais semelhanças e poder classificar as fases e seus modelos de tomada de decisão, dividiram-se os Programas da seguinte forma:

- A fase de *Definição* ou escolha do Programa, momento em que as atenções dos agentes públicos e privados se coordenam e apontam a intervenção programada como prioritária, mobilizando forças para a superação de entraves e possibilitar o seu início;

- A fase de Especificação e Detalhamento, que precede a *Contratação,* por parte do governo do estado, com os agentes financeiros e, a partir daí, com as construtoras e as prefeituras. É o momento de definição das Metas e Resultados, escolhidos os bairros e a população a serem atendidos diretamente;

- E, por fim, a fase de obras e ações institucionais de *Implantação* dos Programas, quando as construtoras vão a campo, são instalados os canteiros, formados os comitês de acompanhamento e realizadas as intervenções até o término do Programa. É quando ocorrem as modificações, acréscimos e supressões do que havia sido definido na fase anterior, tanto para superar erros de projeto quanto por necessidade de atendimento a uma área ou serviço adicional no mapa urbano.

Em cada uma dessas fases se observarão modelos de tomada de decisão comuns em todos os Programas na mesma fase, indicando uma metodologia coerente para superação de tensões próprias em cada fase. Destaque-se que o poder regional percorre e deixa fluir cada fase com seus modelos de decisão, dando-lhes a possibilidade de tornar o que seria constrangimento em movimento a favor do seu fortalecimento.

2.3 Os Programas

2.3.1 Programa Reconstrução Rio

O Programa Reconstrução Rio pode ser considerado o primeiro Programa ambiental de grande porte a ser implementado para o entorno da Baía de Guanabara, não concentrado na cidade do Rio de Janeiro[12]. A iniciativa anterior, no primeiro governo Brizola, o "Programa de Esgotamento Sanitário", não conseguiu se desenvolver e foi paralisado pelo governo seguinte. Antes disso, encontramos investimentos destinados ao desenvolvimento rural no longínquo governo Vargas.

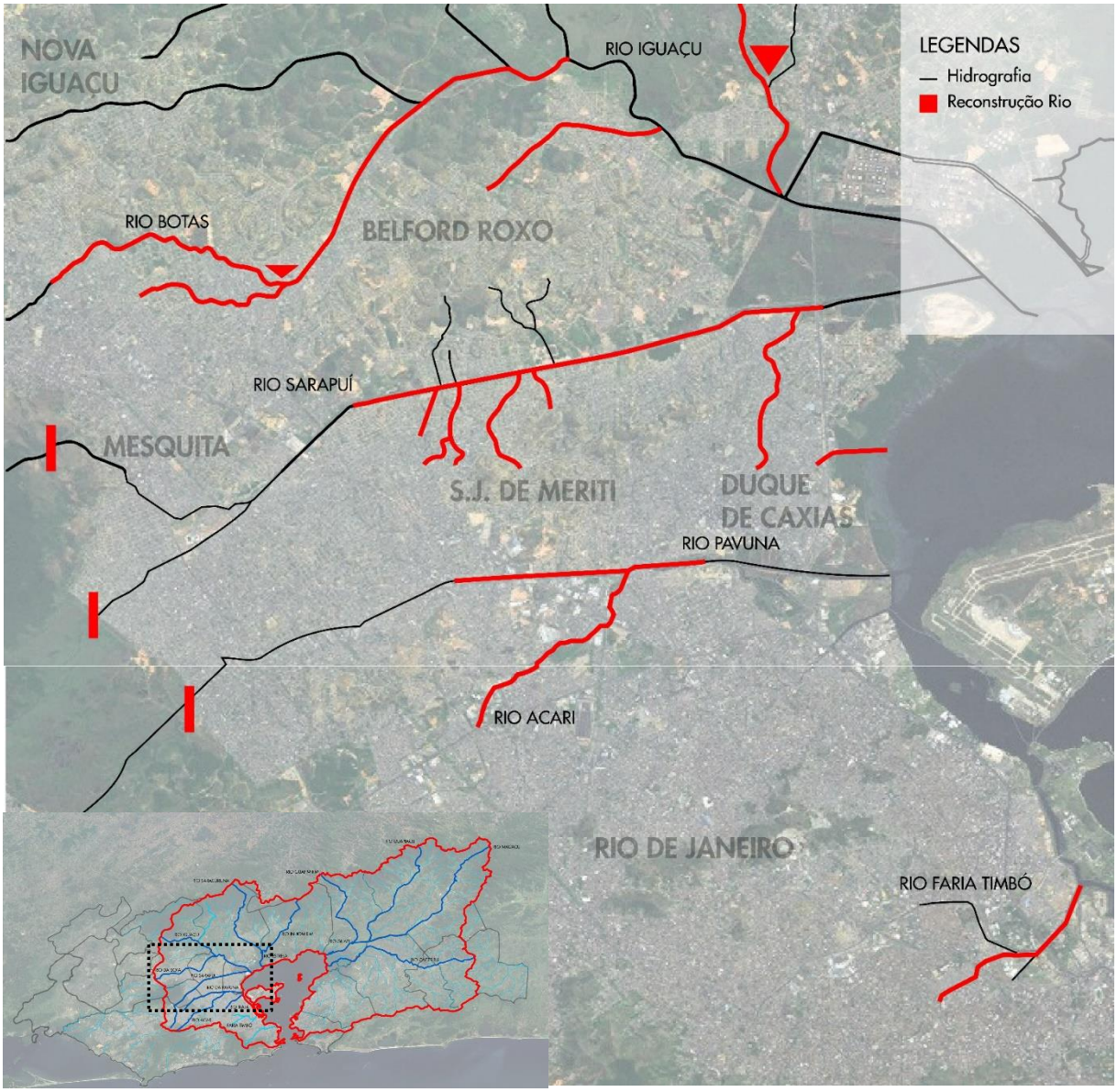
A principal motivação foi a destruição causada pela cheia de fevereiro de 1988, que matou 277 pessoas e desabrigou mais de 22 mil. O impacto foi mais sentido nas favelas da cidade do Rio de Janeiro, na Baixada e em Petrópolis. A consternação provocada pelo evento mobilizou governos e agentes para a realização de medidas emergenciais.

Os governos federal e estadual foram pressionados a tomar providências. No campo político, em 1988 desenrolava-se a Assembleia Nacional Constituinte, que discutia, entre outras coisas, a duração do mandato do presidente José Sarney, do PMDB, que com o Plano Cruzado de 1986 havia conseguido eleger quase todos os governadores do país, incluindo Moreira Franco no Rio. Ao mesmo tempo, as prefeituras de todo o país iriam realizar sua primeira eleição conjunta desde a década de 60. Tais condições políticas mobilizaram ações expeditas por parte dos governos.

Do ponto de vista prático, porém, veio dos próprios moradores o auxílio às vítimas no momento do desespero. Embora o contrato de financiamento com o Banco Mundial (dezembro de 1988) tenha sido assinado em tempo recorde, a ausência total de estudos ou projetos para a região impediu que os recursos fossem efetivamente utilizados no momento da crise e somente em 1990 começaram a ser liberados. O GEROE – Grupo Executivo para Recuperação e Obras de Emergência – criado para promover a coordenação dos agentes envolvidos ainda em 1988 ficou responsável pela execução do Programa.

[12] As obras abrangeram os municípios de Rio de janeiro, Caxias, São João de Meriti, Nova Iguaçu, Belford Roxo e Magé

Figura 7 - Mapa das ações do Reconstrução Rio



Fonte: GEROE Rio (MANCINI, 2014)

O arranjo financeiro envolvia o Banco Mundial, a Caixa Econômica Federal e o Estado do Rio de Janeiro (CAIXA), na proporção de 51%, 42% e 7% dos U$ 288 milhões (HOLLANDA, 1995 p. 26), respectivamente. A CAIXA foi responsável pela parte da União, além de agente financeiro dos recursos do Banco Mundial (BIRD).

A componente principal era a macrodrenagem (KELMAN, 1995) (que curiosamente começou somente em 1994), com a dragagem e retificação de canais, canalização de valões, dragagem e urbanização de trechos dos rios principais,

construção de polders[13] e barragens com o objetivo de prevenir novas inundações. Destacam-se as barragens de Gericinó, Pavuna e Dona Eugênia (Figura 7).

Em que pese o caráter emergencial do Programa, ainda que não tenha sido efetivo como tal, o Programa foi pioneiro por tentar construir uma visão abrangente do problema que se queria resolver ao "incluir no projeto preocupações ambientais" (HOLLANDA, 1995 p. 26), bem como elementos mais amplos como o conceito de prevenção de enchentes e propostas corretivas no sistema viário, habitação, contenção e reflorestamento de encostas, resíduos sólidos e adução de água. Foram recuperadas as infraestruturas urbanas afetadas pelas cheias, reassentadas famílias em áreas de risco e, à busca de uma solução mais abrangente, teve início o processo de contratação do Plano Diretor de Controle de Inundações da Bacia do Rio Iguaçu-Sarapuí (que mais tarde tornou-se o Projeto Iguaçu).

Fase de Definição

Os movimentos sociais jogaram um papel importante para que o Programa fosse priorizado pelos agentes. Ainda em 1984, o movimento popular da Baixada fundou o Comitê Político de Saneamento da Baixada Fluminense e iniciaram as pressões junto ao Governo do Estado para desenvolver um "Plano global de saneamento e meio ambiente" (FLORÊNCIO; PORTO; SANTOS JUNIOR, 1995 p. 16). Algumas obras foram iniciadas, mas logo descontinuadas com a mudança de governo em 1987.

Com a enchente, a sociedade civil e os movimentos populares assumiram o apoio às famílias atingidas e alojadas em escolas públicas, recolhendo e distribuindo alimentos e roupas da própria região e de outros cantos do país. Foi organizado um mutirão para reconstrução das casas danificadas que beneficiou 1115 famílias em 25 bairros[14]. Tudo isso em substituição ao governo do estado e às prefeituras que não conseguiram organizar ações para mitigação do drama emergencial.

O Governo do estado e as prefeituras dos municípios atingidos não dispunham de recursos necessários à reconstrução das áreas atingidas e, muito menos, para

[13] Polder é uma solução com barragem para proteção de áreas com cota abaixo do nível de inundação dos rios principais.
[14] Florêncio, Jorge. Depoimento registrado na Revista Proposta. Rio de Janeiro: FASE, no 47, nov. 1990

construção de barragens e ações de longo prazo. Por coincidência, o diretor do Banco Mundial para estes assuntos encontrava-se no Rio no período dos acontecimentos (CORTINEZ PEIXOTO FILHO, 1995). Os contatos e tratativas puderam ser aceleradas e, em poucos dias, uma missão do Banco iniciava as conversas para o Programa.

As agências multilaterais, como o BIRD, desenvolvem sua agenda geopolítica através do apoio a projetos de aparelhamento institucional e de investimentos nos países ditos “em desenvolvimento”. Naquele momento, o BIRD estava reavaliando suas políticas operacionais, buscando olhar para a sustentabilidade ao longo do tempo das ações apoiadas (CORTINEZ PEIXOTO FILHO, 1995). Os projetos do BIRD eram alvo de muitas críticas, entre outras coisas por concentrarem esforços em projetos não integrados, de baixo custo, em habitação, saneamento e transporte, na perspectiva do que assumia como forma de combate à pobreza urbana.

> Mesmo onde os projetos alcançaram êxito, não se expandiram. Foram experiências pontuais, sem continuidade, e, dessa forma, não tiveram impacto nas políticas governamentais nacionais e locais em termos mais amplos. (CORTINEZ PEIXOTO FILHO, 1995, p. 58)

Ao lado disso, já apareciam as formulações, muito em voga na década seguinte, sobre a importância do aumento da produtividade e competição das cidades para o desenvolvimento econômico do país. Daí o nascente interesse do Banco Mundial em apoiar Programas municipais abrangentes em contraponto à fragmentação setorial anterior. O Reconstrução Rio era uma boa oportunidade para se reapresentar aos seus stakeholders.

O clima de comoção social decorrente das enchentes cobrava soluções do governo federal, tanto pela ausência histórica do governo estadual na questão das enchentes e da água, como por ser o governo federal responsável pelas poucas intervenções na região ainda durante o governo Vargas. Isto moveu o governo federal a apoiar o Programa, autorizando a CAIXA a buscar a contrapartida necessária ao financiamento do BIRD.

Como se vê, o Reconstrução Rio, em sua fase de definição, foi originado por uma conjunção de fatores: existência de um movimento emergente na Baixada Fluminense em luta por intervenções para controle de enchentes e acesso a água; disposição do BIRD para fazer algumas concessões em termos de diretrizes em razão

dos questionamentos de que eram alvo pelo mundo suas operações ambientalmente malsucedidas. Os governos estadual e federal, além de estarem pressionados a dar uma resposta ao sofrimento de milhares de pessoas, tinham pela frente as eleições municipais de 1988 e o debate nacional em torno da nova Constituição. E, como estopim, a enchente.

À parte os recursos desperdiçados em projetos ruins ou apropriados pelas construtoras, o Reconstrução Rio foi um marco para a Baixada e para a Baía de Guanabara. Pela primeira vez os olhares das três esferas de governo e do Banco Mundial se viraram para a região, abrindo novos horizontes para as condições de vida de milhares de pessoas.

Fase de Contratação

O Reconstrução Rio desabou sobre a cabeça do governo e suas agências. Por conta de nunca terem sido priorizadas intervenções para aquela população periférica e pobre, não havia planos elaborados nem projetos de qualquer nível.

Os velhos projetos de drenagem voltados à atividade rural do antigo DNOS, que depois mal e mal serviram à urbanização desordenada da região, não haviam tido sucessores. Para piorar a situação, as obras executadas à época de Vargas já se deterioravam. O governo do estado havia iniciado o desenvolvimento de projetos de saneamento, mas ainda não formavam um conjunto consistente para o enfrentamento da enchente.

A CEDAE e a Superintendência Estadual de Rios e lagoas (SERLA), participantes do programa anterior, não tinham projetos na gaveta. O desafio ia além de intervenções pontuais, exigindo “verdadeiras cirurgias urbanas de impacto não desprezível em encostas e Baixadas” (HOLLANDA, 1995, p. 27) sobre aglomerações desordenadas de homens e mulheres empilhados em habitações precárias e em áreas de risco.

> A máquina estadual, que não tinha plano de ataque previamente pensado, começa a coletar, a catar mesmo, projetos existentes nos diversos órgãos, encomendando estudos sobre o que identificou como carências, e costurando-os de qualquer forma (ANASTASSAKIS, 1995, p. 93).

O BIRD em princípio se decepcionou com a CAIXA, pois esperava mais experiência na gestão desse tipo de Programa. Por outro lado, as rígidas regras da CAIXA e do próprio BIRD abriam pouco espaço para se pensar as intervenções de forma abrangente. Por exemplo, não existiam programas de financiamento na CAIXA para resíduos sólidos, reflorestamento, defesa civil e assistência técnica (CORTINEZ PEIXOTO FILHO, 1995), que tiveram de ser associados ao outro financiador.

Por outro lado, o BIRD tinha regras rígidas acerca das quais dificilmente transigia. Tanto o Comitê Político de Saneamento da Baixada Fluminense quanto o próprio GEROE reconheceram que foi “muito difícil” (FLORÊNCIO; PORTO; SANTOS JUNIOR, 1995, p. 19) o ano de definição dos componentes e extensão dos projetos a serem executados. A toda hora as possibilidades de reformulação de um projeto desenhado às pressas esbarravam na rigidez do BIRD e na existência de contratos assinados com as construtoras.

Ademais, as equipes técnicas do BIRD, como também de quase todos os financiadores, carregavam uma elevada dose de desconfiança do agente executor. Nas palavras do então presidente do GEROE (1991 a 1994), o sentimento das equipes técnicas do BIRD em relação ao Programa era do

> (..) tipo possessivo/impositivo, acostumados que estão seus funcionários de menor escalão a lidar de forma pouco democrática com a visão dos colonizados. (HOLLANDA, 1995, p. 32).

O Comitê político de saneamento ambiental lutou para conseguir um espaço de participação nas reuniões mensais dos órgãos do governo do estado envolvidos. Os contratos com as construtoras não passaram pelo Comitê, mas esta participação permitiu o acesso aos documentos do Programa e pôde qualificar a participação do movimento.

Tanto o BIRD quanto a CAIXA e o governo do estado acabaram por construir acordos distantes do desejo expresso de cada um. Era o possível diante do quadro de ausência de dados e de equipes. Os projetos contratados por esses mecanismos de decisão, a ausência de políticas e planos do estado e municípios, o rígido regramento dos financiadores e a participação tópica da sociedade organizada, tudo isso contribuía para as muitas brechas para disputa na fase seguinte, a de implantação.

Fase de Implantação

Embora a emergência não fizesse mais sentido, pois se haviam passados dois anos da tragédia e um ano e meio da assinatura do contrato, no dizer do presidente do GEROE, o padrão de implantação adotado, de obras urgentes e atropeladas “teve seu destino ditado pela marcha da insensatez, em função do descontrole evidente, da falta de cuidados elementares e de não prevalência do espírito público” (HOLLANDA, 1995, p. 28).

Diante da fragilidade do estado e do desinteresse dos municípios, os projetos executivos foram desenvolvidos e suas escolhas determinadas em maior ou menor grau pelas construtoras. Como os projetos básicos não se apoiavam em estudos prévios e de qualidade, as construtoras assumiram as funções dos órgãos públicos e fixaram a “seu bel-prazer” (HOLLANDA, 1995, p. 28) os contornos de cada projeto básico e executivo. Para tanto, contratavam elas mesmas firmas projetistas para definição desses contornos e especificar as aquisições de equipamentos.

Esse padrão se mostrará uma constante em todos os Programas analisados por este trabalho e será discutido mais adiante. O aprendizado foi transmitido para os Programas seguintes através da obrigação de licitar projetos executivos antes da contratação de construtoras, com sucesso maior em uns que em outros, como se verá. A questão que emerge são os interesses opostos das construtoras e os da sociedade civil, especialmente quando utilizam parte de seu resultado para financiar o poder regional, como se verá.

Com a mudança de governo do estado em 91 e a volta do governador Brizola à frente do executivo estadual, o embate para recuperar a priorização a partir dos interesses do estado acelerou tensões intragovernamentais, entre o GEROE e os órgãos do estado que foram displicentes, e destes entre si. Os projetos foram paralisados, revisados, inclusive em seus custos, e foi instaurada uma auditoria na SERLA.

Ao recuperar a participação na coordenação do programa, a sociedade organizada conseguiu obter algumas vitórias:

- A intervenção em mesodrenagem, ou seja, nos afluentes e canais, posto que o Programa somente incluía ações nos rios principais. O Comitê arguiu que os afluentes e canais provocavam enchentes em diversos bairros e que as obras de macrodrenagem não seriam suficientes. Por conta disto, o GEROE reformulou incluiu a mesodrenagem nos novos projetos.

- Reassentamento em casas de 44 m2, e não de 22 m2, como no projeto original, além de se buscar terrenos mais próximos e limitar as prestações em 15% do salário mínimo.

- O direito de participar da licitação para serviços de educação ambiental. Embora o processo tenha sido suspenso pela Fundação Estadual de Engenharia de meio Ambiente (FEEMA), a sociedade organizada celebrou mais um espaço de participação conquistado.

Ao longo do Programa a participação da sociedade civil foi se modificando, ficando mais ou menos ativa de acordo com o fortalecimento de um campo político ou de outro conforme os resultados das eleições para governador. Também os demais órgãos do governo tiveram mais ou menos poder, acompanhando a composição do poder no governo. Os financiadores adaptaram-se ao jogo, negociando e concedendo para tentar salvar ao menos alguns dos objetivos iniciais.

Porém, a estrutura de poder regional não foi abalada. Ao contrário, o enorme volume de recursos aplicados na região garantiu o financiamento das ações de clientelismo da máquina instalada no estado e nos municípios. O crescimento e fortalecimento dos movimentos sociais, bem como o aprendizado das instituições financeiras – que mais adiante tentarão encurtar o espaço de manobra do estado -, foram passos positivos, mas não suficientes. Ao invés de se abalar a estrutura de poder vigente, antes lhe conferiu uma nova fonte de alimentação.

2.3.2 Programa de Despoluição da Baía de Guanabara – PDBG

O programa nasceu no ambiente político internacional de aumento das preocupações ambientais ao lado da liberação do comércio internacional e da crise da dívida dos emergentes. A proximidade da realização da Eco 92 e o desafio apresentado pelo PDBG de se pensar a questão da drenagem e da água em um

contexto mais amplo de ocupação do território no entorno da Baía de Guanabara estimulou o BID e a cooperação japonesa a se apresentarem para financiar o empreendimento.

A questão do endividamento das economias emergentes, em especial a brasileira, também passava pelo balcão dos bancos de desenvolvimento e não apenas pelo do FMI. O apoio do BID e Japan Bank for International Cooperation (JBIC)[15] ao Programa estava condicionado ao acordo sobre a "*dívida externa e a adoção das medidas de reestruturação preconizadas pelo FMI e Banco Mundial, especialmente no que diz respeito à privatização dos serviços públicos, particularmente aqueles de saneamento nas regiões mais populosas*" (SANCHES, 2000, p.6).

De início, o processo se pareceu com o do Reconstrução Rio (EDMUNDO; LEITE; LIMA, 2005), com a superintendência de captação de recursos da Secretaria de Planejamento do estado caçando projetos fragmentados na FEEMA, SERLA, CEDAE e mesmo nos arquivos do governo federal. A ideia de um Programa abrangente, surgida no Reconstrução Rio, ganhava a forma de um Programa de U$ 4 bilhões (SANCHES, 2000), apresentado ao BID e dividido em quatro etapas ao longo de 15 anos.

A primeira etapa contratada foi de U$ 793 milhões, privilegiando as questões sanitária e urbana, conformando um programa com cinco componentes: saneamento, limpeza urbana, macrodrenagem, mapeamento digital e coleta fiscal, e programas ambientais complementares. Esgoto e água representavam cerca de 80% do Programa.

O ponto forte do Programa foi sua abrangência. A partir da experiência do Reconstrução Rio, partiu-se para programas de saneamento que promovessem a recuperação ambiental da Baía ao lado do controle dos fatores ambientais que prejudicam a qualidade de vida dos moradores, incluindo a ocupação desordenada, as enchentes e o lixo. Também houve preocupação com o fortalecimento fiscal e gerencial dos municípios, buscando a sustentabilidade das ações de controle desses fatores (Figura 8 e Figura 9).

[15] À época, o JBIC era chamado de OECF – Overseas Economic Cooperation Fund

Figura 8 – Sistemas de tratamento de esgoto da Baía antes do PDBG

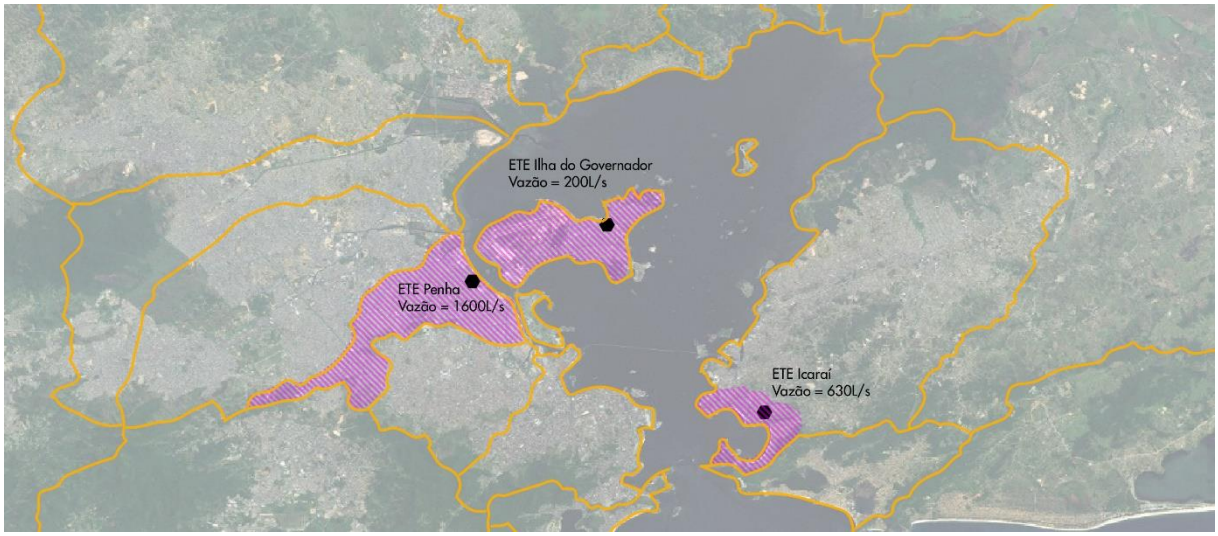
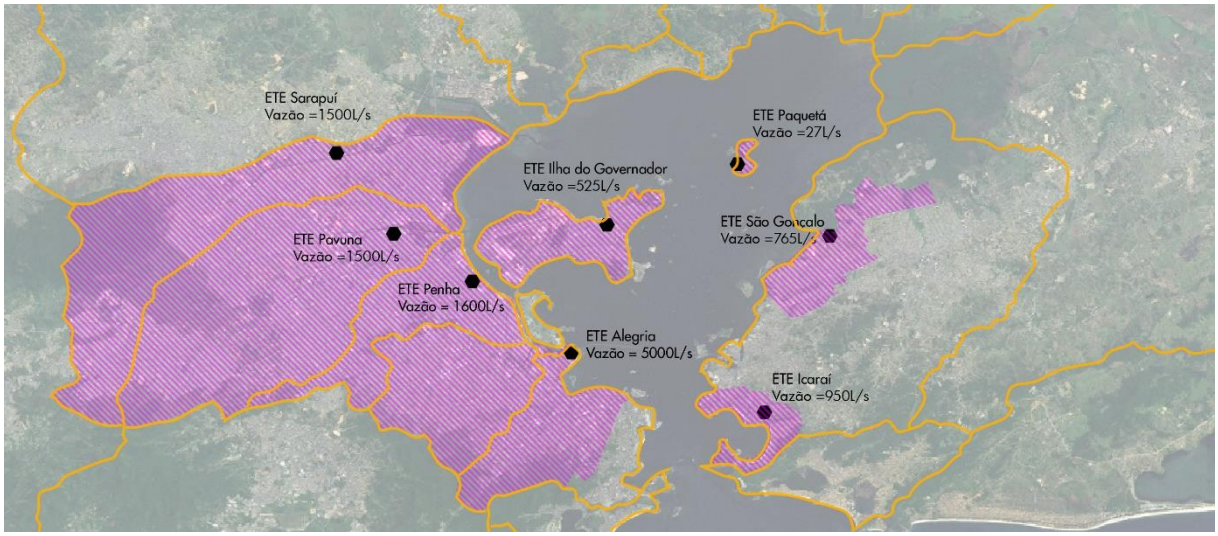


Figura 9 – Sistemas implantados parcialmente pelo PDBG



Fonte: Instituto Baía de Guanabara. Preparação Eng. Eloisa Elena Torres

O arranjo financeiro ficou assim: O BID apoiou o Programa com U$ 350 milhões (44%), o JBIC com U$ 294 milhões (37%), sendo o restante a contrapartida do governo do estado (19%). O problema da contrapartida já apareceu neste momento e perseguiu a implantação do PDBG até o seu final. No momento da elaboração de seu "completion report", em novembro de 2006, o governo do estado havia assumido compromissos que chegaram U$ 370 milhões adicionais, levando o Programa a atingir o investimento de U$ 1.169 milhões (BID, 2006, p.1).

O Programa não obteve os resultados esperados. Para os ambientalistas, o movimento popular organizado e até para os financiadores, o Programa foi "pouco

efetivo" (BID, 2006, p.18). A capacidade executiva do estado e a experiência conjunta na gestão de Programas complexos haviam aumentado, mas não o suficiente para superar a intensa disputa pelos benefícios dos recursos.

Os principais resultados esperados, que o BID chama de Objetivos de desenvolvimento (OD), foram assim descritos no relatório final de Programa (BID, 2006):

> *Objetivo*: Aumento da cobertura de serviço de esgotamento sanitário de 35% para 50% da população residente na bacia da Baía da Guanabara
> *Resultado*: De uma meta inicial de 117.700 ligações – posteriormente revista para 170.731- apenas 54.842 foram executadas, outras 123.799 encontram-se em execução; Parte significativa necessita de redes coletoras para entrarem em operação. O índice de cobertura do serviço de esgotamento sanitário foi elevado para cerca de 40% da população residente na bacia da Baía da Guanabara
>
> *Objetivo*: Aumento do volume esgoto tratado de 15% para 51%;
> *Resultado*: Apesar do aumento significativo da capacidade de tratamento instalada – de 2,4 m3/s para 11,8 m3/s – o volume estimado de esgoto tratado deve atingir apenas 44%.
>
> *Objetivo*: Prover um serviço público de abastecimento de água de qualidade a mais de 1 milhão de habitantes
> *Resultado*: As limitações de oferta de água devido às características do sistema produtor e distribuidor impedirão o atendimento da população com serviço em quantidade e qualidade e, por conseguinte, o indicador não será alcançado.

Alguns indicadores foram alcançados, com destaque para a redução de efluentes industriais.

> *Objetivo*: Implantar sistema completo de abastecimento de água em 29 favelas, beneficiando 52.000 habitantes
> *Resultado*: Indicador alcançado.
>
> *Objetivo*: Elevar a percentual de hidrometração de 25% para 70%
> *Resultado*: Implantados 653.844 hidrômetros, sendo 455.810 novas ligações e substituídos outros 198.034. Índice de hidrometração elevado para cerca de 80%.
>
> *Objetivo*: Reduzir o montante de resíduo sólido não coletado em 90%;
> *Resultado*: Indicador alcançado. O Programa realizou intervenções que possibilitaram o aumento na capacidade de coleta de resíduos sólidos por parte das prefeituras locais.

> *Objetivo*: Redução das áreas de inundação em rios e canais beneficiando mais de 150.000 habitantes
> *Resultado*: Indicador alcançado no início do Programa quando foram executadas obras de macrodrenagem na bacia do rio Acari.
>
> *Objetivo*: Redução do aporte da carga poluidora industrial em 90%, complementada pela criação de programas de monitoramento e educação ambiental.
> *Resultado*: Indicador alcançado em relação a DBO e óleos e graxas. A redução na carga de metais pesados atingiu a 36%, com tendência de melhorar ao longo dos próximos anos, à medida que forem criadas condições para o recolhimento e tratamento dos afluentes das pequenas indústrias. 450 indústrias localizadas na bacia hidrográfica da Baía de Guanabara estão sendo controladas pela FEEMA. (BID, 2006, p. 14)

Em que pese esses êxitos, a frustração foi a marca do Programa, tanto por causa dos objetivos quanto pelo desgaste entre os agentes do governo e destes com a sociedade organizada e os financiadores

O BID destaca os seguintes "fatores responsáveis pela diferença entre o planejado e o alcançado":

> - Levantamento incompleto das reais necessidades dos sistemas de abastecimento de água potável contemplados pelo PDBG. As obras de setorização da Baixada Fluminense e São Gonçalo ficaram comprometidas pela não execução de obras de abastecimento fundamentais para assegurar atendimento pleno à população. O problema do sistema de abastecimento de água não se limitava apenas à capacidade de reservação, conforme previsto, já que foram verificados problemas na produção, adução e distribuição de água.
>
> - Distribuição irregular das fontes de financiamento. As obras das ETEs Alegria, Pavuna e Sarapuí foram 100% financiadas com recursos do JBIC, não sofrendo irregularidades no pagamento. As obras de redes e coletores tiveram financiamento repartido entre o GORJ (65%) e o JBIC (35%), sofrendo grandes atrasos devido à irregularidade no aporte da contrapartida sob responsabilidade do Estado. O baixo índice de execução de redes coletoras e ligações de esgoto atingido pelo Programa, especialmente nas áreas das ETEs Sarapuí e Pavuna, contribui para o não atendimento da meta planejada.(BID, 2006, p. 15)

Outro efeito esperado, como a melhoria institucional de sistemas de informação, deixou a desejar, mas reconhece os avanços da Fundação Centro de Informação e Dados do Rio de Janeiro (Fundação CIDE):

> Não houve melhoria institucional do país com o Programa. Apenas no nível local, visto que o Programa é no âmbito estadual; porém, cabe destacar a iniciativa pioneira do desenho do Programa de incluir ações de assistência técnica e reforço institucional, para fortalecer os sistemas de tributação, informação e planejamento dos municípios da área do Programa, dentro do componente de Mapeamento Digital a cargo da CIDE.
>
> (..)
>
> O fortalecimento institucional da Fundação CIDE foi significativo, estando o órgão capacitado para atender a demanda por informações georreferenciadas da bacia da Baía da Guanabara. O laboratório central da FEEMA se encontra aparelhado para realizar o monitoramento da qualidade da água da Baía e de efluentes industriais. (BID, 2006, p. 26)

Mais tarde o governo acabaria com a Fundação CIDE incorporando-a ao Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisa e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro (CEPERJ). Sobre a CEDAE,

> Não foram observadas contribuições significativas na gestão administrativa e operacional da CEDAE. Ao contrário, a empresa tem enfrentado dificuldades administrativas e financeiras crescentes, que se refletem na qualidade da operação e manutenção das unidades operacionais executadas pelo Programa. (BID, 2006, p. 26)

Na verdade, o Programa percebeu que a CEDAE aprofundava seus problemas com a execução do Programa, pois aumentava a necessidade de operar o serviço de coleta e tratamento de esgoto sem a contrapartida de tarifas adicionais às que já cobrava (e não devolvia em forma de serviço).

Apesar do valor investido e do volume de obras executado, ao final do Programa, o atendimento prestado à população da Baixada e São Gonçalo, permaneceu deficiente.

O relatório final do BID classificou assim o Programa:

- Efetividade no Desenvolvimento: Pouco Efetivo;
- Implementação do Programa: Insatisfatório;
- Desenvolvimento Institucional: Pouco Relevante;
- Sustentabilidade: Pouco Provável;
- Desempenho do Executor: Insatisfatório

Fase de Definição

Um conjunto de forças da sociedade organizada pressionava pela execução de um Programa mais amplo que envolvesse também a porção leste da Baia. O movimento popular organizado ampliou sua agenda para esgoto e lixo, além de água e contenção de enchentes da agenda original, quando ficaram mais claras as limitações do Reconstrução Rio

Os ambientalistas por seu turno, fortalecidos pelo ambiente da Eco92, denunciavam a poluição da Baía de Guanabara, a ocupação desordenada de seu entorno, a poluição industrial pesada com destaque para a Refinaria Duque de Caxias, a redução de manguezais e a consequente redução de peixes para atividade pesqueira tradicional.

Os agentes financeiros, primeiro a JBIC (então OECF) e depois o BID, colocaram em suas políticas operacionais o apoio a projetos de saneamento ambiental para dar conta da crescente preocupação internacional com a agenda ambiental. Além disso, cumpriam os objetivos de apoio às negociações da dívida externa brasileira. O BID, junto à cidade do Rio de Janeiro, já desenvolvia o Programa multisetorial nas favelas mais tarde chamado de Favela-Bairro.

O governo do estado viu o Programa como oportunidade para expandir sua ação política na região mais pobre da cidade e, sob o guarda-chuva da Eco 92, definiu o PDBG como prioritário para receber apoio. O governo federal avalizou a operação, tanto pela dimensão ambiental do país sede da Eco92, quanto pela necessidade de captar de recursos em moeda forte.

A ação corporativa intragoverno vislumbrou as possibilidades de recursos e de ação com os investimentos que seriam realizados, muito embora a tensão interna fosse se manifestar improdutiva durante a implantação.

Esse conjunto de interesses, estimulados pela proximidade da Eco92, unificou a atenção das forças políticas, comunitárias, empresariais e dos agentes financeiros para o PDBG tornando-o prioritário.

Durante a Conferência Mundial das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, no Rio de Janeiro, em junho de 1992, o governo do Estado, o BID e a JBIC anunciaram

o compromisso de despoluir a Baía da Guanabara através do Programa de Despoluição da Baía de Guanabara (PDBG) (SANCHES, 2000) e (BRITTO, 2003). Apesar do anúncio e do efeito da Eco92 para a realização do Programa, o contrato foi assinado apenas dois anos após o evento, em 1994.

Fase de Contratação

Marcados pela experiência do Reconstrução Rio, os agentes financiadores assumem o controle do planejamento, impondo seu modelo de metas estudadas e definidas por critérios objetivos.

O objetivo era evitar a má qualidade dos projetos e as frequentes mudanças de rumo durante a execução. Assim, determinaram a elaboração de estudos e projetos preliminares financiados pelo programa, a criação de metas objetivas de redução da carga lançada na baía, o número de ligações domiciliares de esgoto e água adicionais, a construção de reservatórios de água e de estações de tratamento de esgoto, tudo isto constituindo resultados esperados objetivos.

Estabeleceram-se junto aos municípios metas de desenvolvimento institucional e assunção de compromissos que pudessem conferir relativa longevidade à manutenção e continuidade do Programa.

Ocorre que o movimento popular organizado não participou desta fase e não pôde contribuir para tornar o Programa mais aderente à realidade local. Ademais, o governo do estado, suas secretarias, órgãos e empresas "...reflete(m) a composição política e a distribuição de poder no seu interior e não expressava(m) um programa de ação governamental pactuado com a sociedade organizada." (FLORÊNCIO; PORTO; SANTOS JUNIOR, 1995, p. 19) O conflito intragovernamental para liderar a execução do Programa acabou por criar uma estrutura administrativa sem compromissos reais dos participantes, e as ações assumidas foram muitas vezes ignoradas pelos agentes responsáveis por sua execução.

O BID mesmo reconheceu a fragilidade na definição dos efeitos esperados, em grande parte provocada pela desqualificação dos agentes públicos envolvidos e pelo improviso derivado das definições desses agentes sem o contraponto do movimento social.

Assim, o planejamento objetivo e racional implantado esbarrou na fragilidade das informações e estudos existentes e na própria capacidade executiva dos agentes públicos. Diante desse quadro, os financiadores acomodaram as insuficiências sem perceber que seriam responsáveis por frustrar as suas expectativas.

Mais adiante, em outros Programas, o BID passou a obrigar o envolvimento da sociedade civil desde os primeiros estudos e planejamento até a execução da obra.

Fase de Implantação

Uma vez definidos os projetos e as metas, e com o aprendizado da reconstrução Rio, os financiadores determinaram a constituição de uma UEP (Unidade Executora do Projeto) responsável por coordenar os diversos atores envolvidos.

A divisão das tarefas entre os órgãos do governo foi estruturada em torno dos componentes do Programa:

– Componente 1, coleta e tratamento de esgoto, e o Componente 2, abastecimento de água potável, foram conduzidos pela CEDAE;

- Componente 3, coleta e disposição de resíduos sólidos, ficou a cargo da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano (SEMADUR);

- Componente 4, macrodrenagem, a cargo da Superintendência Estadual de Rios e lagoas – SERLA;

- Componente 5, Programas Ambientais Complementares, foi desenvolvido pela Fundação Estadual de Engenharia de meio Ambiente – FEEMA;

- Componente 6, Mapeamento Digital e Desenvolvimento Institucional, alocado na Fundação Centro de Informações e Dados – CIDE.

Como já observado, a composição interna do governo do estado refletia a composição de forças que o elegeram, refletindo as diferentes posições dentro da estrutura de poder que há 50 anos dirige o estado do Rio de Janeiro (com pequenos intervalos).

Naquele momento, a participação da sociedade organizada foi bastante restrita. Não pôde participar da fase de contratação e de elaboração das metas e detalhamento

dos projetos, e pouco pôde fazer para influenciar o curso do Programa. O BID reconheceu essa falha. Para o futuro, escreveu,

> (..) as organizações da sociedade civil, por intermédio de ONGs e/ou OSCIPs, deveriam ser preparadas e incentivadas para participar ativamente do Programa. Essa participação deveria se iniciar durante a fase de preparação do Programa e manter-se ativa em todos os componentes ao longo da sua implantação, com a alocação dos recursos necessários para a execução de tarefas. (BID, 2006, p. 30)

Portanto, o embate político dos rumos do Programa se deu internamente, dentro do estado, na disputa entre diferentes órgãos, e destes com os financiadores e os municípios. A arena em que essa disputa se dava atravessou os governos, cristalizando em cada órgão os espaços obtidos quando do início do Programa, mantendo a baixa integração e colaboração entre os responsáveis pelos subcomponentes.

A UEP implantou um sistema de informações gerenciais para processar e avaliar os dados de desempenho na execução do Programa. Estavam incluídos os controles sobre as licitações e contratos, os avanços físicos e financeiros, oferecendo relatórios periódicos aos financiadores. Entretanto, o sistema não foi capaz de apresentar dados de desempenho operacional das unidades responsáveis pelos subcomponentes. O sistema estava focado na execução física das obras e não registrava o baixo desenvolvimento operacional necessário para a obtenção dos resultados que efetivamente interessavam.

O Programa foi marcado por entregas, como 105 quilômetros de coletores tronco, 603 quilômetros de redes adutoras, 5 ETEs - estações de tratamento de esgoto, duplicação da adutora da Baixada, instalação de 655 mil hidrômetros (BID, 2006, p. 13). Tudo isso, porém, são apenas números que na prática não conseguem mostrar os resultados alcançados para a Despoluição. O próprio BID reconheceu a necessidade de aplicar um mecanismo como o Marco Lógico – nos Programas ulteriores esta metodologia passou a ser utilizada – que permitisse maior precisão na definição dos efeitos e indicadores de desempenho para uma avaliação de impacto real.

As licitações seguiram o modelo clássico de empreitada global por preço unitário[16], um convite às modificações de escopo ao sabor das mudanças de governo no decurso do tempo. Neste sistema, pode-se alterar os componentes individuais dos contratos aumentando mais asfalto e reduzindo tubulação, aumentando gastos com transporte de entulho e movimentação de terra e reduzindo-se a quantidade de ligações domiciliares. Basta para tanto rerratificar o contrato de obras, instrumento conhecido como “rerrás”.

Ao lado disso, a UEP posicionou-se à parte das unidades executoras, como organismo independente, sem qualquer hierarquia sobre os demais, exatamente como havia acontecido com o GEROE em sua primeira fase. Em consequência, a coordenação teve enorme dificuldade em atuar junto aos órgãos co-executores e aos municípios. A coordenação se manteve também afastada dos órgãos que ficariam responsáveis pela manutenção e operação dos equipamentos entregues. A alta rotatividade dos membros da coordenação – mais de 10 vezes em 7 anos – colaborou para este afastamento.

Diferentemente do Reconstrução Rio, a negociação política entre atores na definição dos rumos do Programa ao longo de sua implantação deu-se no início e reproduziu aquele acerto até o final, interditando ajustes e acomodação das pressões dos financiadores e sociedade.

Essas dificuldades de integração, com entrega de partes do projeto sem as indispensáveis conexões, aliadas ao falso debate sobre a possibilidade de o estado fazer as ligações domiciliares (ligação final do esgoto residencial à rede é uma responsabilidade do morador), resultaram na construção de estações de tratamento com capacidade muito superior ao esgoto coletado, e em reservatórios de água vazios devido à indisponibilidade de água para abastecê-los. Ademais, devido à falta de operação e manutenção, vários novos equipamentos foram depredados e

[16] Os contratos de construção são celebrados na forma de preços unitários, custo do m3 de brita e areia, de Km de tubulação assentada, volume de material escavado ou dragado, quantidade e distância de viagens em caminhão para levar o material dragado ao seu destino. O projeto apresenta as quantidades estimadas de cada um desses itens. Quanto mais estudado e detalhado for um projeto, mais precisa será a quantidade de cada item. Por outro lado, o vencedor da licitação para contratação da construtora é aquele que oferece o menor preço global. E, ainda, os preços unitários não podem extrapolar valores estimados pela CAIXA e publicados em um sistema de preços chamado de SINAPI - Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil é elaborado pela CAIXA e pelo IBGE

necessitaram de novos investimentos, além de receberem água ou esgoto, para tornarem-se operacionais. O PSAM, descrito mais adiante, focou exatamente neste ponto.

Os financiadores não deixaram de pressionar a UGE e os governos nas transições. Exigiam, ameaçavam suspender o contrato, repactuavam, sempre com o objetivo de fazer o Programa voltar ao seu curso, mesmo que muito modificado.

O componente de educação ambiental tampouco avançou. Restrito às escolas e professores da rede, teve seu impacto e sustentabilidade limitados por falta de recursos humanos.

2.3.3 Programa Nova Baixada

Na primeira metade da década de 90, o BID considerou que as definições e mandatos da sétima recomposição dos recursos do banco haviam sido cumpridas. Chamada de “Sétima Recomposição”, os objetivos assumidos em 1989, quando foram ampliados os recursos em U$ 26,5 bilhões, buscavam apoiar a recuperação econômica dos países mutuários através do combate à inflação e à crise da dívida, recuperando o equilíbrio macroeconômico do país permitindo o aumento do emprego e das condições sociais (BID, 2001).

Entretanto, mesmo considerando cumprida aquela etapa, reconhecia-se que a maioria dos países da região, apesar do êxito no combate à inflação, não havia conseguido progresso econômico suficiente e ainda sofria com aumento do desemprego, da desigualdade da renda e da expansão da economia informal. Articulado com o movimento globalizante da economia mundial, o BID se propunha a assumir a tarefa de auxiliar aqueles países sócios que não conseguiam equacionar e enfrentar os problemas sociais. Assim, reconstruiu as prioridades e políticas operacionais em acordo com o modelo de desenvolvimento para os emergentes pretendido pela financeirização da economia mundial. Os principais aspectos levados em conta para esta nova etapa foram:

1. Fortalecer o papel do setor privado, que deveria propiciar o aumento da competitividade internacional do país e a preservação ambiental.(BID, 2001, p. 169)

2. Apoiar a reforma social através do alívio à pobreza extrema, aumento da produtividade econômica e fortalecimento das instituições democráticas. O alívio à pobreza não visava apenas produzir equidade e, portanto, estabilidade política, mas também "capturar as vantagens da capacidade de trabalho e de negócios do setor informal".(BID, 2001, p. 171)
3. Promover uma reforma do mercado de capitais para melhorar o fluxo de capitais para o investimento através das pequenas e médias empresas.
4. Apoiar a modernização do estado, aproximando as formulações políticas com a sociedade civil através de administração eficiente e acessibilidade ao executivo, à justiça e aos legislativos. Assumia-se que o fortalecimento do estado deveria ser direcionado não apenas para suportar a iniciativa privada, mas também para defesa do consumidor e o bem-estar dos mais pobres. (BID, 2001, p. 172)
5. Fortalecer a sociedade civil e a cidadania.

A "Oitava Recomposição" foi assinada em abril de 1994 pelos Estados Nacionais membros do BID no valor de U$ 40 bilhões.

Diante disso, e conhecendo a Região Metropolitana do Rio de Janeiro através do PDBG então em andamento, o BID passou a estimular o desenvolvimento de Programas para a Baixada Fluminense desenhados naquele modelo. A proposta de empréstimo aprovada pela diretoria do BID afirmava que

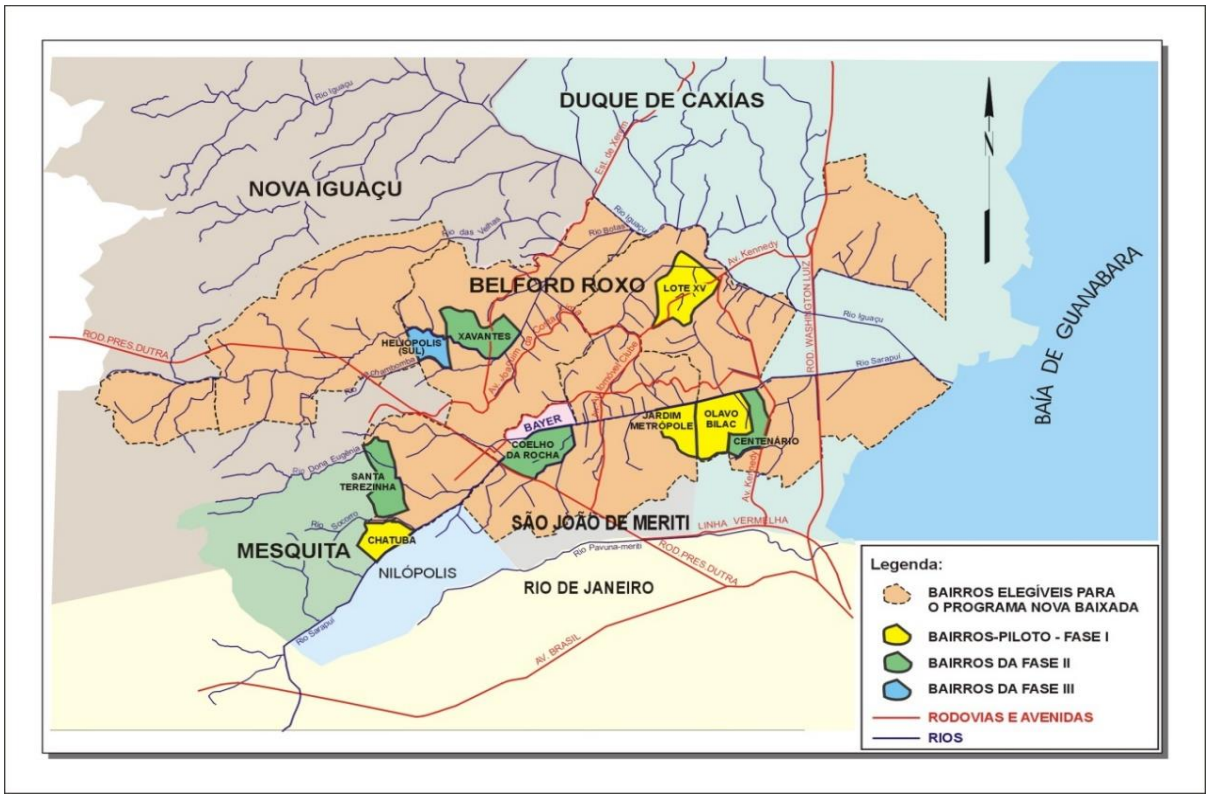
> (..) o grande volume de população de baixa renda, as condições hidrológicas adversas que expõem bairros inteiros a inundações periódicas, as deficiências importantes de infraestrutura e de administrações municipais são elementos que, em conjunto, criam um dos piores entornos urbanos que se observa em uma periferia de zona metropolitana no Brasil.(BID, 1997, p. p. 6)

A visão focalista do novo mandato do BID, adequado aos tempos de financeirização acelerada, desenhou o novo Programa a partir da escolha de bairros com as piores condições de vida - renda do chefe da família menor que 3 salários mínimos - e concentração de população - maior que 8mil por Km2 (Figura 10). Pretendia-se, com base nestes requisitos, incrementar os efeitos do investimento por habitante.

Aqui houve a possibilidade de implantar um elemento das novas diretrizes do BID que, embora presente no PDBG, não vigorou plenamente: incluir a sociedade civil em todas as etapas do Programa, desde a definição das áreas mais carentes e dos critérios de escolha das que seriam beneficiadas, passando pela fiscalização da Implantação até a avaliação final da eficácia do Programa. Isto significou um avanço

notável, ainda que a participação social estivesse direcionada para escolhas dentro dos contornos do projeto definidos pelo BID. Faltava, e ainda falta, definir *o que fazer* com a sociedade envolvida.

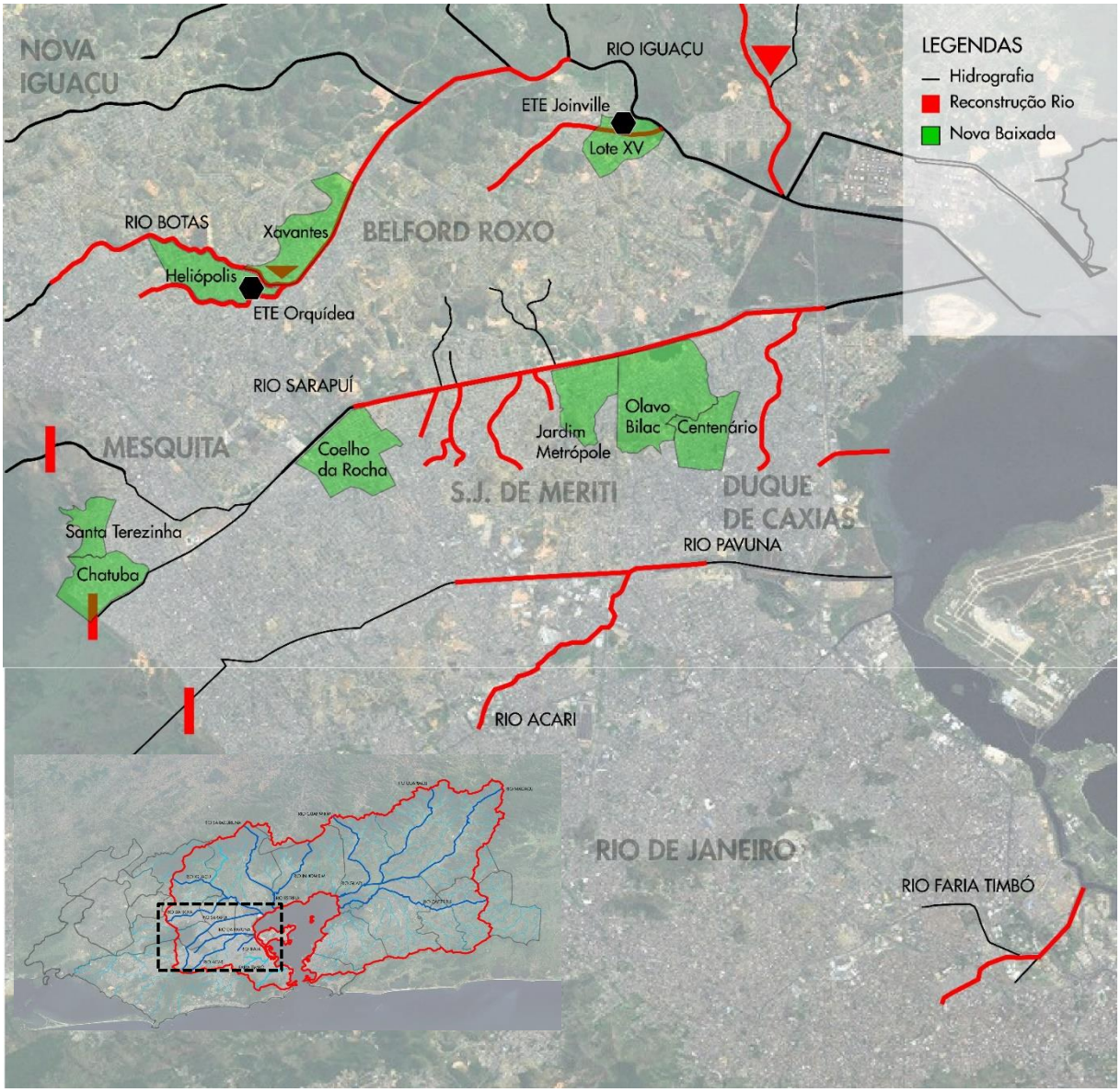
Figura 10 – Nova Baixada – Bairros elegíveis e investidos



Fonte: Governo do estado do Rio de Janeiro - Relatório de Progresso junho 2007

O Programa foi concentrado em melhorias no saneamento e na saúde. Sua estratégia era coordenar as administrações estadual e municipais para executar obras de melhoria de bairros e de sua infraestrutura, pôr em operação serviços sociais básicos como creches e postos de saúde, e fortalecer as administrações para que pudessem dar continuidade e sustentabilidade aos benefícios alcançados.

Figura 11 – Nova Baixada – Bairros investidos sobre obras do Reconstrução Rio



Fonte: Governo do estado do Rio de Janeiro - Relatório de Progresso junho 2007

O Programa desembolsou U$ 314,7 milhões, de U$ 300 milhões previstos, sendo o pequeno aumento resultante de contrapartida adicional feita pelo governo do estado.

O primeiro componente, e que recebeu a maior parte dos recursos (U$ 207 milhões), foi o de melhorias dos bairros, que contemplou obras de saneamento, água e resíduos sólidos, pavimentação e iluminação de ruas, construção de creches e postos de saúde, programas de educação ambiental e até promoção da pequena empresa.

O segundo componente (U$ 62,1milhoes) foi de infraestrutura complementar. Mesmo que os problemas do PDBG de construção de reservatórios sem água e de estações de tratamento sem esgoto não estivessem ainda evidentes, o Programa apoiou a construção de obras de apoio aos bairros que garantissem o abastecimento de água, o tratamento do esgoto e a macrodrenagem, complementando as obras do PDBG e do Reconstrução Rio (Figura 11). Incluiu também serviços sociais a serem prestados pela prefeitura, mesmo que fora dos bairros escolhidos, como o reaparelhamento de unidades de saúde de média complexidade.

O terceiro componente (U$ 2,4 milhões), de Desenvolvimento Institucional, mostrava uma outra evolução do aprendizado do BID na execução de Programas com o estado do Rio de Janeiro. Incluiu apoio intensivo às prefeituras para que se capacitassem a operar os equipamentos que iriam receber, incluindo capacitação para gestão financeira e contábil da prefeitura. Como condição prévia, foi exigido dos municípios a assinatura de termos de compromisso de manutenção dos equipamentos e constituição de administração descentralizada nos bairros selecionados.

Outros gastos, como a elaboração de projetos e a supervisão das obras, faziam parte do investimento. Também foi apoiado o sistema de medição e controle do Programa, para que se pudesse medir a eficácia do investimento através de indicadores socioeconômicos. Mesmo que esta questão tenha sido amortecida durante a implantação, conforme se descreverá adiante, essa preocupação significou um passo gigantesco em comparação à forma tradicional, ainda vigente nos dias de hoje, de se medir o desempenho de Programas pelo volume de dinheiro gasto ou, na melhor das hipóteses, pelos quilômetros de tubos instalados, ainda que tais tubos não estejam ligados a coisa alguma.

O Nova Baixada implantou uma metodologia de avaliação em três momentos:

a) Momento zero, quando se medem as condições socioeconômicas e ambientais dos bairros conforme indicadores selecionados;

b) Momento 1, realização de pesquisas 8 meses depois de terminadas as obras em cada bairro, quando se mede o impacto sobre as condições de vida da população sob o ponto de vista socioeconômico e ambiental;

c) Momento 2, ao término do Programa, quando se medirão os avanços socioeconômicos e ambientais do conjunto de bairros investidos e uma avaliação global dos efeitos dos Programas. (BID, 1997)

Vendo-se o resultado do Programa Nova Baixada e comparando com o PDBG, observa-se uma enorme diferença. A participação ativa do BID na imposição e observação estrita das condições contratadas, a participação ativa da sociedade civil desde o início dos estudos preliminares, a realização providencial dos recursos de contrapartida do estado antes do início das obras evitando-se a crise de contrapartida do PDBG, e a relativa estabilidade da equipe de coordenação do programa, permitiram uma avaliação positiva do programa pelo financiador. (BID, 2008)

De fato, o Programa logrou construir e deixar operando os 4 hospitais de médio porte previstos, 17 dos 18 postos de saúde e 13 das 18 creches previstas, aumentando em 54 mil as famílias atendidas pelo Programa de saúde da Família e pelo serviço de creches. A aprovação da população beneficiada foi eloquente nesse campo.

As intervenções na melhoria de bairros alcançaram os objetivos em quilômetros asfaltados, redes de água (58% a mais que o planejado) e de esgoto instaladas, micro drenagem (81% a mais) e canais retificados.

Mesmo assim, a realidade repetiu a história dos empreendimentos públicos do estado. Os projetos de infraestrutura entregues não operam em sua capacidade plena por falta de adução de água e de destinação da rede de coleta de esgoto, além de sofrerem por falta de manutenção após serem repassadas à CEDAE e à SERLA, estando sujeitas ao vandalismo e à depredação.

Segundo o Relatório de Término de Projeto do BID (BID, 2008, p. 20), em 2008, apenas 40% dos coletores de esgoto e uma das três ETEs foram entregues operando, ainda assim com capacidade reduzida. Em abastecimento de água, nenhum dos 5 reservatórios restou operando e apenas 18% das subadutoras de água tratada. A macrodrenagem prevista foi retirada do Programa.

As insuficiências para a conclusão dos projetos foram deslocadas para o PAC e para ação do governo do estado através de seus órgãos. Porém pouco foi feito até 2017.

Como exemplo, o Relatório destaca:

> - O percentual de esgoto tratado ainda é muito baixo em função da capacidade das ETEs e das elevatórias executadas. A ETE Orquídea encontra-se em operação com limitações na contribuição do esgoto, que dependem da ampliação de redes de coleta, cuja expectativa é de realização através do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC e do PNB II.
> - A ETE Joinville ainda depende de sua recuperação pela CEDAE e da execução das interligações com as redes tronco.
> - O esgoto dos demais bairros cuja contribuição é destinada à ETE Sarapuí, executada no âmbito do PDBG, depende das seguintes ações:
> - As contribuições de Chatuba e Santa Terezinha dependem da execução de linha tronco a cargo da CEDAE, no âmbito do PDBG;
> - Os bairros do Município de Duque de Caxias, vizinha a Olavo Bilac, têm suas contribuições dependentes da operação da elevatória de Olavo Bilac que se encontra em processo de transferência para à CEDAE;
> - O bairro de Centenário está com a elevatória pronta e depende do início da operação da elevatória de Olavo Bilac;
> - O bairro de Jardim Metrópole está com a estação elevatória pronta, dependendo de a CEDAE realizar sua recuperação, em função da necessidade de repor equipamentos retirados em operações de vandalismo. (BID, 2008, p. 20)

Em seguida, o relatório reconhece que os avanços nas obras de pavimentação e, mesmo, na manutenção de serviços públicos como creches e postos de saúde, os mais bem avaliados pela população, estão em risco, devido à mesma dificuldade para se garantir os recursos de operação e manutenção por parte das prefeituras.

Mesmo o desenvolvimento institucional, que buscou implantar sistemas financeiros e contábeis nas prefeituras, estava operando em apenas um dos municípios. Cerca de 1500 técnicos das prefeituras e membros dos comitês gestores foram capacitados, porém, o pouco alcançado foi deixado sob risco por desmobilização das prefeituras.

Apesar disso, e de o BID considerar que o Programa termina em “estado de alerta”, devido à incerteza sobre os recursos do governo do estado e do PAC para concluir os projetos, o relatório final apresenta um quadro de resultados infinitamente melhor que o mesmo documento para o PDBG.

Objetivos do desenvolvimento: Satisfatório

Desempenho do Usuário: Satisfatório

Desempenho do Banco: Satisfatório

Sustentabilidade: Provável

Fase de Definição

A situação financeira do estado estava se modificando. A partir da implantação do Real em julho de 1994, as contas da União, estados e municípios tiveram que se adaptar a um ambiente com números orçamentários não modificados pela inflação. A situação fiscal mostrada era bastante deteriorada pelo carregamento da dívida.

Havia certo otimismo com o Brasil a partir da tomada de governo por um grupo político liberal alinhado ao consenso de Washington e que não evidenciava naquele momento os desvios personalistas e éticos do governo Collor.

De fato, desde o início do governo Itamar Franco, o país viveu taxas de crescimento vistosas com 4,7% em 93, 5,3% em 94 e 4,4% em 95. As contas do governo, entretanto, ainda não permitiam investimentos de maior fôlego.

Em 94, o governo Brizola encerrou seu mandato bastante desgastado em virtude de ter governado em tempos de pagamento pesado de dívidas, impeachment de Collor e também por ter se incorporado ao sistema de poder regional[17]. Embora tenha deixado contratado o PDBG, não pôde beneficiar-se de sua execução.

Com a vitória de seu candidato no estado e no governo federal, o poder regional vê a oportunidade recuperar integralmente o comando do estado e de disputar a Baixada Fluminense com o velho trabalhismo. Apesar do desgaste, o candidato de Brizola teve reconhecimento e mérito para sair vencedor do segundo turno da eleição para governador na Baixada Fluminense. A diferença de votos na capital, contudo, não permitiu a Garotinho a vitória sobre Marcello Alencar do PSDB.

O PDBG se constituía em um poderoso elemento para a dinâmica do clientelismo e patronagem que marcam a política na região, porém continham a marca de Brizola, que já havia feito suas promessas baseadas no Programa. Não seria difícil para Brizola recuperar a paternidade mais à frente. Apenas para confirmar essa

[17] A negociação com a ALERJ obrigou-o a acomodar, dentre outros, Jorge Leite, ex-chefe de gabinete de Chagas Freitas e ex-presidente da ALERJ até 1982. Foi nomeado Secretário de Indústria e Comércio em 93.

máxima política na região, o governador Garotinho, que sucedeu a Alencar em 1999, imediatamente mudou o nome de “Baixada Viva” para “Nova Baixada”.

Era, portanto, importante reforçar a posição na Baixada com outras ações e programas que pudessem cooptar as lideranças locais e assim esvaziar a tradição trabalhista. O Nova Baixada continha os elementos de um projeto liberal com sua estratégia de focalização e convivia harmonicamente com a agenda de redução dos gastos públicos, com venda de empresas estatais, corte de gastos e achatamento dos salários de servidores.

A agenda de controle das cheias e abastecimento d’água continuava e os movimentos sociais pressionavam pela extensão do Reconstrução Rio e por participação no PDBG. A opacidade e insuficiência do PDBG foi central para a continuação da luta dos movimentos por novos investimentos, agora focado também na melhoria do ambiente urbano carente de tudo.

Além da falta d’água e de afastamento do esgoto e lixo, as áreas pobres possuem ruas improvisadas e enlameadas nas chuvas, mal iluminadas, e marcadas pela ausência de serviços públicos quaisquer como postos de saúde e creches. Na avaliação do BID, cerca de 57% de toda a população da Baixada vivia abaixo da linha da pobreza que o próprio BID traçara para o Brasil (1995). (BID, 1997)

Os programas de urbanização de favelas na cidade do Rio de Janeiro já estavam em elaboração e o Favela-Bairro foi assinado em 95.

As construtoras desenvolveram experiência para execução de investimento em áreas irregulares da cidade formal. Apoiaram animadamente os estudos preliminares para a reprodução do modelo focado de intervenção em áreas que nunca tiveram investimento e com condições precárias de moradia.

Um fator organizador uniu as pontas de diferentes interesses e assuntos, do interesse dos capitais com a agenda da privatização - Banco estadual (BANERJ), Metrô, Companhia de trens urbanos (Flumitrens) e a própria Companhia de águas (CEDAE), esta última interrompida ao final do governo Alencar e jamais retomada – às necessidades urgentes da sociedade; da disputa acirrada pelos poucos recursos do estado aos desafios macroeconômicos do governo federal. Esse fator organizador foi a determinação do BID.

O banco não agiu apenas como órgão financiador que recebe passivamente pedidos de empréstimo, avalia suas condições e viabilidade, e depois dá um sim ou um não ao interessado. Ao contrário, mobilizou os interesses do governo federal, estadual e prefeituras, estimulou a sociedade civil a construir o alcance e as prioridades de um Programa de urbanização integrada e logrou fazê-los dedicar atenção e esforço no desenvolvimento do então Programa Baixada Viva.

O quadro acima se parece com o de Programas anteriores. Uma grande demanda latente da sociedade encontra interesses empresariais ao mesmo tempo em que o governo busca fortalecer sua posição na região sem, entretanto, dispor de recursos suficientes, mas com o apoio do governo federal e sua agenda própria. Diversos projetos circulam, oferecidos aqui e ali, elaborados pelos órgãos do estado ou oferecidos pelas construtoras. Outras áreas, outras prioridades disputam atenção e espaço na agenda do governo.

Aí um fator organizador alinha todos esses interesses em favor de um Programa, em uma região, liberando as energias dos atores para a execução do Programa.

Fase de Contratação

O Nova Baixada passou por dois momentos de contratação. O primeiro momento deveu-se à demora do governo federal em dar o seu aval à operação. Todos os empréstimos internacionais com entes subnacionais devem ser aprovados pelo Senado para obter o aval da União. Mesmo tendo sido aprovado pela diretoria do BID em setembro de 97, o contrato de empréstimo somente foi adjudicado em julho de 99, com seu primeiro desembolso em outubro daquele ano.

Vendo o tempo político para o início das obras se esgotando diante da proximidade da eleição de 98, o governo estadual iniciou com recursos próprios a intervenção nos primeiros 4 bairros definidos sob as regras do programa e em comum acordo com o BID, visando à aceitação desses investimentos como integrantes do Programa e, portanto, considerados como recursos de contrapartida.

Essa decisão foi importante. Não só garantiu o apoio da sociedade civil, prefeituras e construtoras, já envolvidas nas discussões e disputas do Programa

naquele momento, como permitiu que o restante do Programa fosse adiante até o seu término em 2007 com poucos problemas de aporte do governo do estado. O contrato com o BID foi assinado já considerando os projetos e obras em andamento como parte dele e, principalmente, já em velocidade de cruzeiro.

Com a aprovação pelo BID, o Programa se desenvolveu de forma racional na busca de maximização dos efeitos do Programa. As negociações com os agentes do governo do estado, prefeituras e sociedade se deram no marco de características mínimas exigidas pelo BID, em função do mandato da Oitava Recomposição de Recursos, e no aprendizado no desenvolvimento de outros Programas no Brasil e em especial com o estado do Rio de Janeiro.

Dada a baixa qualificação dos corpos técnicos dos municípios e o alinhamento automático do estado, não houve grandes polêmicas e todos os critérios e prioridades definidos pelo BID foram inteiramente incorporados ao Programa.

Por parte da sociedade civil, houve críticas quanto à estratégia de focalização do Programa e a "fragmentação da representação por bairros" (PORTO, 2003, p. 137). Apesar disso, foi a maior participação da sociedade em um programa de investimentos até aquele momento. O crédito é do BID, que defendia o empoderamento da sociedade civil para garantir o alcance dos objetivos e a sustentabilidade do Programa. Em alguns momentos, tal política encontrou eco no governo em exercício. Em outros, não.

A escolha dos bairros, as intervenções prioritárias, a construção dos comitês gestores, os documentos de compromissos entre estado, prefeituras e sociedade, foram todos costurados no ambiente de racionalidade e busca de atingimento de objetivos declarados.

Por exemplo, o objetivo geral era o de melhorar a qualidade de vida da população de *determinados* Bairros (grifo nosso) da Baixada Fluminense, através de um modelo de urbanização integrada.

O indicador 1 escolhido foi o "Grau de satisfação da população, cujo objetivo era alcançar 75% e logrou alcançar 81%, muito por conta dos componentes pavimentação[18], saúde e creche.

[18] A população valorizava o dito "tirar o pé da lama".

O indicador 2 foi a “redução de diarreia infantil e redução da mortalidade infantil” em comparação com outros bairros da região. Pesquisa realizada posteriormente com dados do PSF (Programa Saúde da Família) em um dos bairros comparado com outro bairro fora do programa não chegou a conclusões objetivas. Mas o mérito do indicador não se perdeu.

O Indicador 3 foi o “Índice de qualidade da água” não inferior a 90% em todos os meses do ano. Relatório posterior da CEDAE avaliou água em boas condições de consumo.

O Indicador 4, “Valor de mercado das residências” mostra mais claramente os objetivos da agenda dos anos 90. O resultado, porém, apontou que não havia evidências de aumento em valores das residências, mas que a percepção dos moradores é de que se haviam valorizado.

O desdobramento desses objetivos em obras resultou nas métricas clássicas de Km2 de pavimentação, quilômetros de adutoras e redes coletoras, dezenas de creches, postos de saúde e centros comunitários implantados, trazendo o Programa para a linguagem mais tradicional dos executores de obras.

Os estudos preliminares e os projetos básicos para licitação obedeceram aos prazos e definições do manual de contratações do banco, sobrepondo-se inclusive à legislação brasileira naquilo em que não convergiam. O bom senso levou ao cumprimento das exigências da 8.666, lei de licitações brasileira, quando esta se mostrava mais rigorosa.

A falta de estudos e estatísticas sobre a área quebrou a aparente “perfeição” de um planejamento de Programa e, como sempre, obrigou as partes a buscar saídas aceitáveis em lugar de soluções ótimas baseadas em evidências e alternativas.

Fase de Implantação

Todo esse ambiente de planejamento racional encontrou afinal as limitações da política. Nesse novo ambiente, onde os interesses disputam a sua fatia do Programa, o planejamento inicial não desmoronou, mas foi profundamente alterado.

No momento da implantação falam alto as vozes do prefeito e dos agentes do estado envolvidos na construção e na operação futura. Ao lado disso, as construtoras

buscam maximizar seus resultados, forçando constantes alterações e rerratificações nos projetos executivos.

No Nova Baixada, assim como no PDBG, os problemas foram muitos, a começar pelos atrasos e mudanças de governo. Embora o Nova Baixada tenha tido o mérito de manter uma equipe técnica permanente ao longo de todo o Programa, mesmo com mudança de secretários e chefes de equipe, a descontinuidade aqui também impôs atrasos na execução.

Cada governante, prefeito ou secretário tenta impor a sua agenda ao Programa. Serviços novos são acrescidos impondo novas priorizações e em alguns casos, a condenação de componentes do Programa. O mais comum sempre é a descontinuidade ou o fim inconcluso de componentes.

O Nova Baixada teve bairros incluídos, excluídos, teve mancha urbana acrescida, diminuída, em função das preferências dos atores e de seu poder de decisão em cada momento.

Obras atrasaram por diversos fatores imprevistos, incluindo problemas com desapropriações, limitações de recursos em orçamento, mudanças políticas com paralisações temporárias e serviços novos não previstos inicialmente.

Parte da responsabilidade da má qualidade dos projetos deriva de empresas projetistas que produzem projetos ruins, pouco estudados, sem determinação acurada dos insumos necessários e que maximizem o uso dos recursos. Como resultado da fragilidade dos projetos, é comum haver mudanças significativas de projeto. Outra parte deriva da pouca capacidade da equipe técnica do estado para revisar e aprovar os projetos. O interesse do estado e da coordenação do Programa deveria estar amparado em uma estrutura capaz de avaliar e definir as alternativas apresentadas no Programa.

O BID reconheceu esse problema e admitiu até a hipótese de se desenvolver equipe própria do BID para reduzir as fragilidades dos projetos futuro.

> Com o propósito de assegurar a qualidade técnica das obras a serem executadas, recomenda-se que, na medida do possível, deve-se licitar projetos executivos, cuidadosamente revisados por um especialista contratado para essa finalidade. Caso contrário, a Representação deverá dispor de tempo e pessoal necessário para um estreito acompanhamento de preparação dos mesmos antes de conceder as respectivas não objeções do Banco.(BID, 2008, p. 25)

Durante o período de execução do Programa, foram enfrentadas dificuldades no processo entre o PNB e as Prefeituras e entre o PNB e a CEDAE, o que ocasionou atrasos na Implantação das obras. Destacam-se também algumas dificuldades com a operação e manutenção dos sistemas construídos pelo Programa e recebidos pelas Prefeituras, dos sistemas de água e esgoto recebidos pela CEDAE e dos sistemas de macro e mesodrenagem a cargo da SERLA.

Esses dois órgãos do estado também foram protagonistas de tensões na execução do PDBG. Ambos resistiam a ter obras e intervenções de sua responsabilidade estatutária sendo executadas por uma unidade apartada delas. Essa resistência se transformou, em ambos os casos, em descompromissos com suas responsabilidades em relação ao Programa e em recusa ou simples ato de omissão no recebimento dos equipamentos concluídos.

A coordenação pelo estado envolveu disputas internas. O organismo coordenador normalmente não dispõe de recursos e equipes para a execução das obras. Afinal, o estado tem estruturas montadas e operando para isso, como a EMOP[19], a Secretaria de Obras e o DER[20]. Não deveria fazer sentido reproduzir uma capacidade já instalada. Porém, a realidade da fragmentação e partilhamento do poder regional pelos órgãos do estado fragiliza essa racionalidade.

Logo após a assinatura do contrato com o BID, em 1999, o Nova Baixada enfrentou essa questão. Mesmo com a coordenação centralizada na Secretaria de Planejamento do Estado, órgão com prevalência administrativa sobre os demais, em função controlar o orçamento anual, foi necessário mudar o órgão executor, da Secretaria de Obras para o DER, para que se pudesse recuperar o controle do empreendimento. No momento seguinte, o governador Garotinho retirou a função de controle do orçamento da Secretaria de Planejamento e transferiu para uma recém-criada Secretaria de Controle. Tal movimento enfraqueceu a Secplan como coordenadora dos demais órgãos.

Os instrumentos utilizados pelos órgãos e prefeituras em disputa eram a falta de informação, o descumprimento de decisões, a articulação de novas prioridades com os agentes locais e as construtoras. Diante deste quadro, o BID recomendou para o futuro,

[19] Empresa de Obras Públicas do Estado
[20] Departamento de Estradas e Rodagem

> Assegurar um acompanhamento mais estreito do grau de cumprimento dos convênios entre o Estado e as Prefeituras Municipais, ou outros órgãos do próprio Estado, particularmente nos casos onde existem dificuldades de natureza política. Neste sentido, considerar a criação de instrumento jurídico mais eficaz para o cumprimento dos compromissos a serem assumidos pelas Prefeituras (incluir “triggers” automáticos) (BID, 2008, p. 25).

A participação da sociedade civil foi decisiva para a manutenção do eixo central do Programa. Os Comitês Gestores de Bairros participaram, além do acompanhamento do Programa, de diversas ações do componente social. Destacam-se as ações no Programa de Saúde da Família, nas visitas domiciliares e eventos de participação comunitária no âmbito de Educação Ambiental. Bons resultados foram alcançados nos cursos de capacitação profissional dentro da atividade de Geração de Trabalho e Renda. Em áreas com forte presença do tráfico de drogas, a participação das organizações comunitárias permitiu a entrada e permanência nas áreas de trabalho, sem ocorrências significativas de episódios de violência.

Ficou clara a disputa pelos benefícios de um Programa em andamento, que já havia ganhado a atenção dos governos e da sociedade civil, que estabelecera seus objetivos e metas, mas que na implantação se apresentava disponível para nova disputa, essencialmente política. O desenlace da disputa depende da força relativa e da posição de cada agente em cada momento. Prefeitos mais fortes disputam prioridades e modificações no traçado. Movimentos mais fortes garantem o cumprimento das especificações. Outros movimentos, outras prefeituras, perdem com a redução do alcance do Programa ou são simplesmente excluídas.

Para o futuro, o BID relata que acumulou mais aprendizado. Sobre a dificuldade em se medir os impactos do Programa, recomenda:

> Durante o desenho, e formalmente antes do primeiro desembolso do Programa, o Banco deveria requerer evidência concreta que já estaria funcionando o sistema de informação gerencial, o qual deverá permitir a avaliação do processo e do impacto, incluindo a linha de base como os instrumentos/metodologia de avaliação.(BID, 2008, p. 25)

Para o problema recorrente de se construir reservatórios ou até redes sem a garantia da chegada da água,

> Durante o desenho deste tipo de operação, o Banco deverá ser mais rigoroso na avaliação da futura disponibilidade dos serviços críticos (água, esgotamento sanitário,

> macrodrenagem) e da capacidade institucional dos órgãos responsáveis pelos mesmos, particularmente nos casos que o Programa não financia. Da mesma maneira, durante a execução do Programa, o Banco deverá realizar um acompanhamento mais estreito sobre o funcionamento dos citados serviços.(BID, 2008, p. 25)

Admite até mudar a abordagem e apoiar a execução apenas das linhas estruturantes como adutoras, troncos coletores e ETEs, e não no estabelecimento de manchas nos bairros com a execução de pavimentação e drenagem de ruas, redes de água e esgoto, ligações domiciliares etc.

> Este conceito viria ao encontro das obrigações maiores do ERJ, de dotar infraestrutura aos Municípios, que por sua vez ficariam responsáveis pela execução das manchas propriamente ditas, formadas pelas redes secundárias. Desta forma, as redes secundárias, a cargo das Prefeituras, poderiam ser feitas gradativamente possibilitando melhor direcionamento para obtenção e aplicação de receitas com a melhoria nos bairros.(BID, 2008, p. 25)

O Nova Baixada durou 119 meses, 4 governadores e 3 eleições de prefeitos. Mesmo o pulso forte do BID e o contorno participativo que sugeriu ao Programa não conseguiu impedir os desvios e a fragilização do Programa. O poder regional conseguiu contornar as restrições que lhe foram impostas e apropriar-se do controle dos recursos no momento da implantação.

2.3.4 Projeto Iguaçu

O primeiro governo Lula (2003 a 2006) havia mantido os fundamentos do modelo econômico dos anos 90 baseado no rígido controle dos gastos públicos e uma política monetária restritiva. Em seu segundo governo (2007 a 2010), impactada pela grande crise financeira mundial dos subprimes, a política fiscal se inverteu e apostou na animação da economia através do estímulo ao investimento, ainda que mantendo a política monetária.

Ainda no final de 2006, o governo federal costurou um ousado programa de investimentos públicos destinado a superar os gargalos de infraestrutura produtiva buscando aumentar a competitividade brasileira, e ampliar a infraestrutura urbana, melhorando as condições de vida nas cidades.

Conhecido como Programa de Aceleração do Crescimento, o PAC estimulou os estados e municípios a apresentar seus projetos de infraestrutura urbana para que pudessem ser financiados diretamente pelo Orçamento da União, ou através de empréstimos da CAIXA e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

O conceito geral atendia à reivindicação dos governadores e prefeitos e exigia contrapartidas muito baixas se comparadas às dos financiadores internacionais, principais financiadores de investimentos de grande porte até então. Para os projetos de água, que geravam receita, a contrapartida era em torno de 20% a 40%. Para os projetos de esgoto, exigia-se menor contrapartida (de 5 a 10%). Se o ente federado tivesse capacidade de endividamento, deveria tomar os recursos em forma de dívida e não do Orçamento Geral da União (OGU)[21]. Se fosse necessário OGU para complementar, teria que dar maior contrapartida.

Do ponto de vista econômico, não faz sentido escolher endividar-se contra tomar recursos a custo zero. Mas como a contrapartida deve ser dada ao longo da execução do projeto, muitos prefeitos preferiram tomar dívida, com contrapartida baixa, a tomar OGU não reembolsável, mas que exigia maior esforço de contrapartida. A lógica funcionou e durante o ano de 2007 foram negociados investimentos de centenas de bilhões de reais diretamente entre a União, estados e municípios.

Os investimentos urbanos incluíam projetos de habitação, com o fortalecimento do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS)[22]; saneamento, com o descontingenciamento de todos os projetos de investimentos das empresas estatais e prefeituras que se encontravam na "fila"[23] do Tesouro nacional; e urbanização integrada, que incluía drenagem e pavimentação, voltado para urbanização e regularização de aglomerações muito pobres. Os projetos de mobilidade foram deixados para um momento posterior.

Os critérios de seleção dos projetos privilegiavam as grandes aglomerações urbanas, as regiões metropolitanas e cidades acima de 150 mil habitantes. Tais

[21] Os recursos de investimento do governo federal registrados no OGU, quando não são executados diretamente, são normalmente transferidos sem ônus para execução pelos estados e municípios.
[22] O FNHIS destina-se à construção de habitação para a baixa renda com a demanda organizada pela prefeitura
[23] Segundo a resolução 2827 do CMN, de 2001, o sistema financeiro nacional não pode fazer operação de crédito com entes públicos, exceto quando permitido por novas resoluções. Até 2007, a praxe era abrir um limite de R$ 2 bilhões para todo o país a cada ano e colocar os projetos não contemplados na fila para o ano seguinte

critérios foram responsáveis por uma explosão de criação de regiões metropolitanas no país nos anos seguintes.

Durante o ano de 2007 os projetos foram apresentados ao governo federal pelos governadores, ao lado de secretários e prefeitos. O que ficou claro para todos era a pouca qualidade e consistência dos projetos. Em sua grande maioria, não passavam de projetos conceituais, elaborados em forma de powerpoint, com estimativas de custos pouco ou nada críveis.

Nesse deserto de projetos, o estado do Rio de Janeiro não fugiu à regra geral e apresentou às pressas ideias gerais de urbanização de favelas, todas na cidade do Rio de Janeiro, ao lado de valores de investimento bilionários. Cerca de R$ 2 bilhões foram destinados a três áreas pobres: Rocinha, Maré e Alemão, salientando a tradição apresentada no início deste trabalho de se privilegiar as áreas nobres sobre as pobres, a água sobre o esgoto, a cidade do Rio sobre o seu entorno quando se trata de investimento em saneamento.

Diante desse quadro, a Secretaria de Estado do Ambiente (SEA) desenterrou o Plano Diretor do Rio Iguaçu[24] elaborado nos anos 90 para ampliar a abordagem emergencial dada pelo Programa Reconstrução Rio (Figura 12) na solução para as enchentes. Embora fosse apenas o básico conceitual e estivesse incompleto e ultrapassado, era melhor do que os demais projetos apresentados pelo governo do estado à União.

Como disputou recursos com as demais prioridades apresentadas pelo governo do estado, seu valor foi reduzido a uma parte dos recursos estimados, lembrando que as estimativas eram frágeis em todos os projetos. De um valor inicial de R$ 800 milhões foram autorizados R$ 284 milhões, sendo R$ 174 milhões do OGU e R$ 110 milhões de contrapartida, mantendo a contrapartida alta quando o recurso principal era de fonte não reembolsável (OGU).

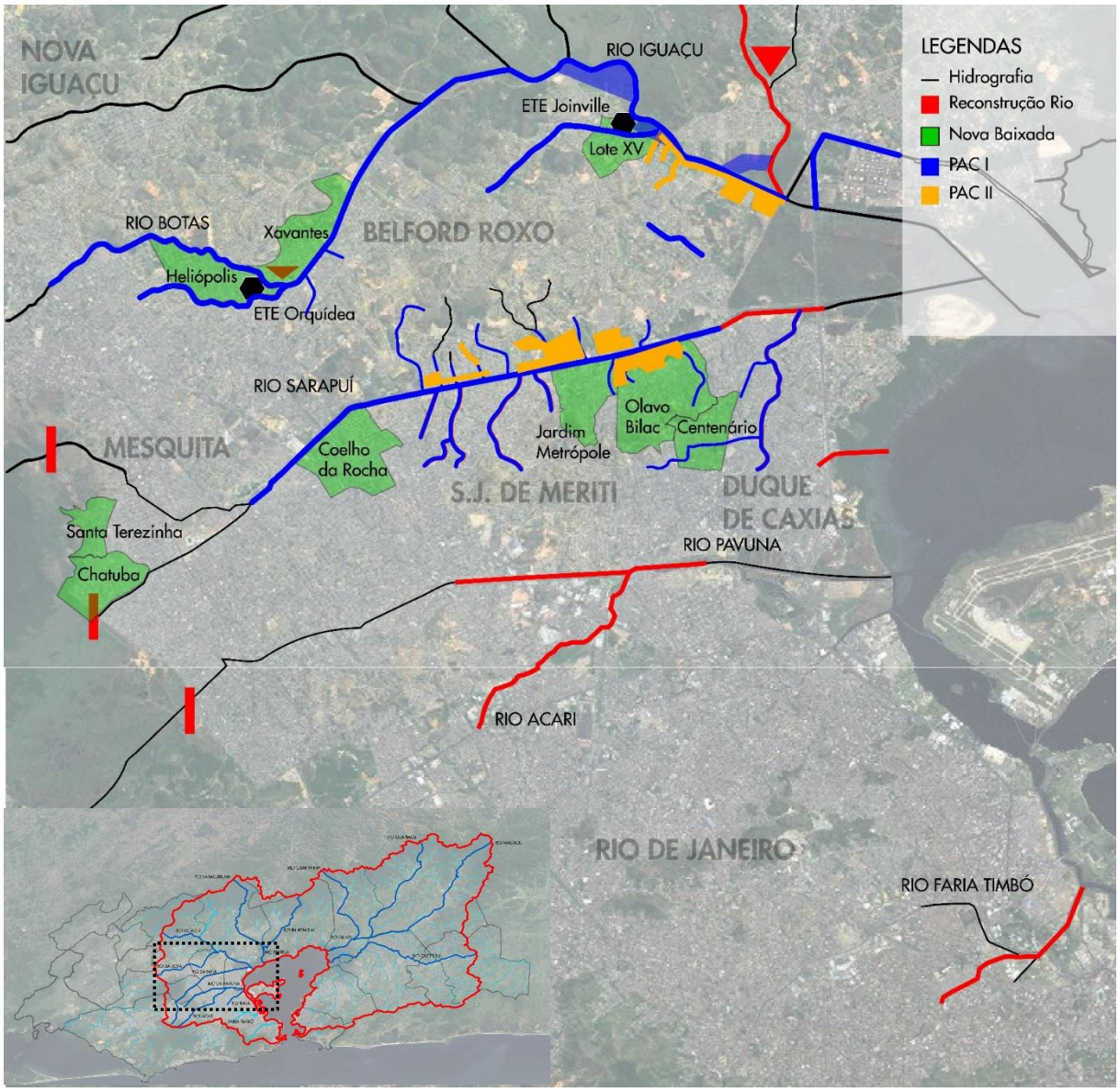
Posteriormente, o Projeto Iguaçu foi autorizado a contratar mais recursos do PAC 2, lançado em 2011 pela presidenta Dilma com contrapartida do FECAM[25],

[24] O Plano Diretor de Recurso Hídricos da Bacia do Rio Iguaçu/ Sarapuí foi elaborado pela Coppe em convênio da SERLA com Banco Mundial em 1994

[25] FECAM – Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano – Os recursos do FECAM – cerca de R$ 400 milhões/ano - são oriundos dos royalties do petróleo atribuídos ao Estado do Rio de Janeiro, cabendo ao FECAM 5% do valor relativo à extração na camada pós-sal e 10% na camada pré-sal. Também constituem recursos do FECAM o resultado de multas administrativas aplicadas e condenações judiciais por irregularidade constatadas pelos órgãos fiscalizadores do meio ambiente participação nos Royalties do Petróleo obrigatoriamente aplicado e ações de meio ambiente. Ver Lei 1060, de 10 de novembro de 1986 – mais

totalizando R$ 886 milhões. Até 2013, o projeto ainda teve fôlego para concluir os principais investimentos da primeira fase, mas a partir do primeiro grande contingenciamento do PAC naquele ano, o projeto reduziu sua velocidade até ser paralisado em 2014 tendo consumido em torno de R$ 500 milhões.

Figura 12 – Projeto Iguaçu 1 e 2 sobre Reconstrução Rio e Nova Baixada



Fonte: Instituto Estadual do Ambiente (INEA) - Apresentação Projeto Iguaçu ao PAC2

tarde alterado pelas leis 2575, de 19 de junho de 1996; 3520, de 27 de dezembro de 2000; e 4143, de 28 de agosto de 2003 e Emenda Constitucional Estadual 48/2011

O projeto visava o controle das cheias recorrentes na região, com obras de dragagem e limpeza dos rios, construção de áreas de amortecimento de cheias, recuperação de margens com replantio da mata nativa, relocação de moradias situadas em áreas de risco, urbanização sustentável e construção de parques fluviais e áreas de lazer. Seus principais componentes foram:

- Cerca de 25 obras de mesodrenagem, abrangendo obras de canalização, substituição de travessias insuficientes, remanejamento de dutos, recuperação de sistemas de comportas, proteção de margens de rios, recomposição de pôlderes e outras estruturas hidráulicas;
- Desassoreamento dos quase 40 quilômetros dos principais rios drenadores da bacia (Rios Sarapuí, Iguaçu e Botas), através de drenagem flutuante e convencional, totalizando um volume de desassoreamento de cerca de 2.800.000 metros cúbicos;
- Reassentamento de cerca de 2.310 moradias de famílias (depois alcançando cerca de 3 mil) (SEA, GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, [S.d.])que viviam em habitações insalubres nas margens dos rios e em áreas de risco de inundação;
- Construção de conjuntos habitacionais sustentáveis com madeira de origem controlada e aproveitamento da água das chuvas, hidrômetros individuais nas edificações multifamiliares, pavimentação permeável, que proporciona infiltração da água das chuvas, e áreas de lazer;
- Plantio de árvores nas margens dos rios;
- Urbanização das margens dos rios com a construção de áreas de lazer, ciclovias e parques de orla;
- Desobstrução dos rios através da remoção e/ou reforma de algumas pontes e passarelas mal projetadas e construídas (SEA, GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, [S.d.]) (FASE, 2011, p. 15).

O resultado obtido foi positivo para as partes baixas dos rios. Foram retirados sedimentos, regularizados os rios, construídos polders proporcionando um ambiente mais resistente a cheias no futuro próximo. Para a sustentabilidade, foram elaborados programas de educação ambiental com envolvimento dos moradores.

A participação da sociedade se deu através do modelo BID, com comitês de moradores acompanhando as intervenções e deliberando sobre alterações determinadas pela fragilidade dos projetos e da pressão das construtoras.

Para a parte “alta” dos rios, no entanto, os recursos não foram suficientes e as condições dos moradores dessas áreas permanece em risco. Ademais, com a interrupção do programa, milhares de famílias desalojadas permanecem até os dias de hoje, passados 4 anos, recebendo aluguel social do estado.

Fase de Definição

Os problemas de cheias na Baixada Fluminense são antigos. O descompromisso das lideranças locais e do estado com a questão vem da época em que era uma zona rural com plantações de laranja, até porque o “cinturão verde” planejado tinha por objetivo o abastecimento da cidade do Rio de Janeiro. A solução, segundo estudo da Coppe, talvez fosse impedir a ocupação humana ou organizá-la de forma a permitir alguma qualidade de vida e respeitar o meio ambiente

> “...boa parte da raiz desse "problema" encontra-se no caráter de desrespeito, desconhecimento e "abuso de poder" do colonizador europeu e seus descendentes "nativos" (nós, sociedade brasileira) sobre os ambientes tropicais. Ou seja, talvez a melhor forma de "resolver" o problema da ocupação das áreas alagáveis seria não as ocupar, pelo menos em determinadas áreas, ou até que se estudem melhor as formas de praticar uma interação respeitosa e inteligente com o meio do qual dependemos e, portanto, o melhor é que ele se preserve em condições de nos sustentar sadiamente.(COPPE, 1994, p. 23)

O processo de decisão que levou ao Projeto Iguaçu se assemelha ao dos demais investimentos na região. Uma reivindicação latente e barulhenta de uma população vítima de enchentes (outra enchente em 2009 no curso do projeto reavivou os protestos) encontra construtoras desejosas em apresentar projetos financiáveis de obras de dragagem e macrodrenagem, ao lado de um governo do estado e prefeituras atrás de projetos para oferecer ao financiamento da mão aberta do governo federal.

O estímulo do governo federal foi o grande motivador para que ocorresse a escolha do Projeto Iguaçu, pois estava determinado a promover um projeto de desenvolvimento baseado na construção de infraestrutura intensiva em trabalho e renda – a tecnologia de obras de construção é conhecida, a mão de obra, a brita, os tubos, quase tudo é nacional – e de apoio à indústria nacional.

Um detalhe aqui foi determinante para o enredo: a SEA, responsável pelo projeto, detinha o controle dos recursos do FECAM. Se a SEA não tivesse o controle do FECAM, a contrapartida teria que disputar recursos com outros projetos ou talvez nem fosse lembrado, o que também resultaria em não execução do Projeto Iguaçu.

Essa confluência aleatória de projetos e soluções, ao lado da catalisação por parte do governo federal, deslocou as atenções do poder decisório para o Projeto Iguaçu que foi então contratado. Mais tarde, com a saída do ambientalista e o contingenciamento do PAC o projeto foi paralisado.

Fase de Contratação

Os projetos para definição de valores foram aqueles elaborados a partir do Plano Diretor da Coppe de 12 anos antes e continham uma visão abrangente do problema. Ao lado disso, havia uma estratégia de implantação a partir das partes mais baixas dos rios até as suas nascentes.

Os projetos conceituais básicos, porém, precisavam ser atualizados, em virtude das mudanças provocadas pelo mesmo processo de ocupação desordenada que nunca fora paralisado, e das grandes alterações físicas promovidas pelo PDBG e o Nova Baixada. Para completar, da estimativa passada de R$ 800 milhões baseada em projetos e custos da década anterior, somente R$ 284 milhões foram autorizados, posto que disputaram com outros projetos e prioridades do governo do estado os recursos do orçamento da União.

Os resultados esperados eram objetivos: amortecer e controlar as enchentes. A sua medição, por outro lado, se assemelha à tradição e foram baseadas na quantidade de obras, no volume de movimentação de terra, retificação e dragagem dos rios.

O foco era a drenagem, com alguma urbanização, proteção de margens com construção de praças e vias marginais, além de reassentamento das populações em áreas de risco. Articulou-se com o programa Minha Casa Minha Vida para ampliar o alcance do projeto através dos recursos daquele programa.

Por não ter participado nos recursos e nas definições do projeto, a CEDAE omitiu-se em todas as fases do projeto, penalizando o projeto ao desvinculá-lo dos projetos de saneamento em água e esgoto.

A sociedade civil organizada participou ativamente através do Fórum Regional de Acompanhamento e Controle Social do Projeto Iguaçu. Os comitês locais de acompanhamento por bairro participaram das definições e prioridades da execução, o que se mostrou vital para a disputa com as construtoras na fase de Implantação. A Ong Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE) foi contratada para auxiliar no monitoramento qualitativo e no componente socioambiental do Programa, criando indicadores para monitoramento e controle do projeto e capacitando os membros dos comitês.

De toda forma, diante da fragilidade e insuficiência técnica dos projetos, o detalhamento foi deslocado para a fase de Implantação e os projetos executivos em paralelo às obras, com todas as consequências negativas de que já se falou neste trabalho.

Fase de Implantação

O diferencial do Projeto Iguaçu em relação a todos os outros foi a existência de um “dono” do projeto. A SEA detinha o controle total do projeto e coordenava a implantação no relacionamento com o financiador, o OGU através da CAIXA, e junto à sociedade através do Fórum Regional e comitês locais.

O projeto havia obtido os recursos do governo federal, ainda que abaixo do pedido e necessário; a contrapartida estava sob controle da SEA que detinha autoridade para aplicação dos recursos do FECAM; o projeto técnico conceitual era o elaborado na década anterior pela SERLA, órgão extinto e incorporado ao INEA, instituto da mesma SEA.

A atribuição clara da coordenação a um único órgão reduziu as tensões comuns nos demais projetos, quando houve disputa entre os diversos órgãos do governo do estado. O custo do exercício político durante a implantação estava mitigado, ao menos com relação aos atores internos do governo do estado, mas não com os externos.

Houve tensão permanente entre construtoras e sociedade. Visando maximizar o resultado operacional das obras em seu balanço, as empresas recorriam à

supressão de itens menos rentáveis. A sociedade pressionava no sentido inverso, buscando aumentar o alcance da intervenção e a quantidade de famílias beneficiárias.

Embora pouco contribuíssem, mesmo naquelas atividades de sua obrigação, os municípios buscavam capitalizar os efeitos da intervenção. O risco de fracasso na sustentabilidade do projeto, que exige a manutenção dos rios limpos e da adequada deposição do lixo, obrigou o estado a contratar uma empresa de manutenção privada para cumprir as funções da prefeitura.

A CEDAE, sem participação na definição e contratação do projeto, omitiu-se das tarefas de sua responsabilidade, inviabilizando a integração do projeto com suas demais intervenções em saneamento.

A SEA coordenava e arbitrava tensões entre sociedade e construtoras e a relação com municípios. Diante da fragilidade dos projetos e da forma de contratação de construtoras, os projetos foram alterados significativamente.

Segundo apuração pelo Tribunal de Contas da União (TCU), que fiscaliza as intervenções realizadas com dinheiro do OGU, os contratos de execução das obras foram modificados em 89,4% de acréscimos e 64,44% de supressões.

As pressões das construtoras, prefeituras e sociedade são expressas nos contratos através das “rerrás”. Sua quantidade e abrangência são indicadores do quanto o projeto foi modificado durante a execução. Pode expressar tanto a má qualidade de um projeto quanto o poder relativo das partes que operam na implantação, sejam construtoras, prefeituras ou sociedade.

A FASE avaliou como positivas as atividades de mobilização e educação ambiental, apesar do baixo envolvimento das prefeituras e das escolas (com seus dados) e o diagnóstico socioambiental ter começado depois do início das obras. O Fórum Regional foi criado, gerando a expectativa de um acompanhamento permanente da situação da Baixada. Foram organizados 5 comitês locais com participação ativa em reuniões mensais com o INEA, órgão executor, e o consorcio Rios da Baixada, construtor. A grande reclamação da sociedade foi a dificuldade em receber informações qualificadas e tempestivas do INEA. A cultura de desqualificação da voz dos pobres ainda permanece apesar dos avanços. Outra crítica foi a baixa participação dos representantes do poder público municipal. A lógica operacional do comando do poder fluminense prescinde da participação popular e, portanto, as prefeituras não veem o que fazer em reuniões com a população. A integração das ações com as defesas civis e secretarias de assistência social das prefeituras é

normalmente considerada determinante para enfrentar as enchentes nas áreas do escopo do projeto, mas esses organismos simplesmente se ausentaram dos debates.

No geral, a pesquisa da FASE indicou que a população avaliou de forma positiva as intervenções, mesmo aquelas que tiveram que se deslocar das áreas de risco. Isso mostra o acerto do incentivo à participação dos interessados e do empoderamento dado às decisões dos comitês locais.

2.3.5 Programa de Saneamento Ambiental dos Municípios do Entorno da Baía de Guanabara (PSAM)

No dia 2 de outubro de 2009, em Copenhagen, Dinamarca, a cidade do Rio de Janeiro foi escolhida para sediar a XXXI Edição dos jogos Olímpicos da era moderna derrotando as candidaturas de Chicago, Madrid e Tóquio. A primeira edição das Olimpíadas na América do Sul, a segunda da América Latina (a outra foi no México em 1968) e ocorreu entre os dias 3 e 21 de agosto de 2016, seguida das parolimpíadas, entre 7 e 18 de setembro.

O clima da vitória no concurso para sediar as Olimpíadas e o ineditismo de sua realização nos trópicos estimularam uma enorme expectativa quanto ao sucesso do evento e, principalmente, quanto à possibilidade de se romperem os nós impeditivos de inúmeros programas de revitalização da cidade do Rio de Janeiro, incluindo a despoluição da Baía de Guanabara.

De fato, fruto das ações sociais e da política econômica dos anos 2000 até 2014, a situação social da cidade do Rio de Janeiro havia melhorado bastante. Entre 2008 e 2016 a pobreza, considerando renda por pessoa menor que R$ 206/mês, caiu de 5,71% para 2% da população no mesmo período, e os anos de estudo foram de 7,91 para 8,67 anos. A renda per capita na cidade do Rio cresceu 30% contra 18% nos outros municípios do Grande Rio (FGV SOCIAL, 2017), o que na verdade significou o agravamento da distância social da cidade em relação a seus vizinhos metropolitanos.

Segundo o mesmo estudo da FGV, de 24 indicadores selecionados para comparar as mudanças sociais com um grupo de controle no período após a escolha da cidade, em 23 os valores são positivos, ou seja, os indicadores de qualidade de

vida como renda, escolaridade, serviços públicos melhoraram entre 2008 e 2016 mais do que no grupo de controle. O único indicador que mostrou piora em relação ao grupo de controle, foi o de abrangência da rede de esgotos.

Isso mostra o quanto o tema é resiliente até mesmo ao impulso mobilizador que as Olimpíadas trouxeram. Em nome desse evento a cidade botou abaixo o elevado da perimetral, fato que recebeu críticas de quase toda a sociedade e a opinião contrária de muitos especialistas[26]. Pôde, também, estender o metrô até a Barra da Tijuca, a um custo de R$ 10 bilhões, também alvo de críticas de quase a totalidade dos especialistas em transporte urbano quanto à ausência de esforços para se constituir uma malha de metrô.

Na habitação, conseguiu remover uma sociedade inteira das cercanias da Vila Olímpica, apesar da estoica resistência dos moradores que, após diferentes estratégias de pressão e persuasão baldadas, foram despejados à força. Somando as remoções para o BRT Transoeste e Transcarioca, dentre outras intervenções para a Copa de 2014 e as Olimpíadas de 2016, mais de 65 mil pessoas foram removidas.(AZEVEDO; FAULHABER, 2015)

Tudo era possível para os responsáveis públicos e privados do evento. Resistências populares e de instituições públicas eram atropeladas. A cidade do Rio viveu seu momento de “cidade de exceção” (VAINER, 2011), quando, em nome do evento, criava-se incentivos, mudava-se leis e regras em quantidade e velocidade surpreendentes.

> A reconfiguração da hegemonia encontra na autonomia relativa do poder o caminho para, por assim dizer, suspender os partidos e a luta política, bem como vencer as resistências, venham de onde vierem – dos dominados ou daquelas frações dominantes eventualmente prejudicadas em seus interesses particularistas. (VAINER, 2011, p. 10)

E, ainda assim, um importante compromisso presente no caderno de encargos da candidatura vitoriosa em 2009 não foi atendido: a despoluição da Baía de Guanabara, mais precisamente, a redução de 80% da carga poluidora despejada na Baía.

---

[26] Em entrevista de fev./2013, o” Conselheiro da seção Rio do Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), o arquiteto Luiz Fernando Janot é um dos urbanistas que não veem sentido nesse bota-abaixo contemporâneo: – Demolir parte da Perimetral e criar um túnel ao custo de bilhões, sem antes estudar outras possibilidades, é uma irresponsabilidade” https://institutoparacleto.org/2013/02/14/a-queda-do-viaduto-da-perimetral-no-rio-de-janeiro/

Um ano antes das Olimpíadas, o governo entregava os pontos e reconhecia que não conseguiria atingir os índices prometidos. Em agosto de 2016, no início dos jogos, os sucessos da intervenção nas águas pluviais que desembocam na Marina da Glória, além de ações emergenciais de retirada de lixo flutuante, permitiram que as competições de Vela, realizadas na Praia do Flamengo, fossem realizadas sem maiores problemas.

Antes disso, e ainda no calor da vitória da candidatura, o BID, atravessado com os insucessos do PDBG, articulou com o governo um novo programa de despoluição da Baía de Guanabara, agora completando aquilo que não havia sido feito nos programas anteriores e acolhendo toda a experiência de duas décadas na execução de Programas de grande porte com o estado do Rio de Janeiro.

A situação da Baía de Guanabara por ocasião da assinatura dos contratos do PSAM expressava o pouco esforço do estado além daquele despendido pelos grandes Programas descritos neste trabalho (Tabela 3).

Os indicadores de desenvolvimento humano dos 15 municípios do entorno da Baia de Guanabara mostravam a falta crônica de investimentos em infraestrutura e serviços públicos como saúde, educação, transporte e segurança. Por força de sua ocupação desordenada, a população vivia em condições precárias de moradia, sujeitas a deslizamentos e inundações. O resultado colocava os municípios nas piores posições em um ranking de IDH em comparação com os demais municípios do estado, e entre os piores do país. De 2011 até os dias de hoje os indicadores não se modificaram muito.

No início do PSAM, a Baía de Guanabara recebia um aporte de contaminação de origem orgânica de 453 t/dia de DBO[27], proveniente dos esgotos domésticos, lixo e despejos industriais. Esses indicadores melhoraram nos anos subsequentes, principalmente pela ação do governo do estado na erradicação dos lixões no programa Lixão Zero, e nos programas de autocontrole da contaminação da água e do ar por parte das indústrias do entorno.

[27] DBO – Demanda Biológica de oxigênio. Utilizado para medir a poluição de corpos hídricos. Expressa a quantidade de oxigênio necessária para oxidar a matéria orgânica presente na água

Tabela 3: Ranking de Índice de Desenvolvimento Humano Municípios (IDH-M) em comparação com demais municípios do estado e do país

Município	IDH-M (2010)	Posição Ranking Nacional	Posição Ranking estado do RJ
Niterói	0,837	7	1
Rio de Janeiro	0,799	45	2
Maricá	0,765	289	6
Nilópolis	0,753	488	9
São Gonçalo	0,739	795	14
São João de Meriti	0,719	1331	34
Nova Iguaçu	0,713	1514	41
Duque de Caxias	0,711	1574	49
Cachoeiras de Macacu	0,695	1904	58
Guapimirim	0,692	1969	59
Itaboraí	0,69	2105	62
Magé	0,685	1638	51
Belford Roxo	0,684	2332	70
Tanguá	0,654	3030	86

Fonte: PNUD

Já com relação ao esgoto doméstico, os números existentes em 2011 eram aqueles deixados pelo PDBG, ou seja, cerca de 65% dos efluentes da população do entorno era despejado in natura na Baía. Nada melhorou até 2017. Exceto Niterói, nenhum município possuía, e ainda não possui, sistemas adequados de coleta e tratamento de esgoto.

As Estações de Tratamento de esgoto construídas pelo PDBG estavam em operação, mas tratando esgotos em quantidade muito inferior à sua capacidade nominal (Tabela

4). Mesmo a estação da Penha, construída na década de 70, não recebia e tratava todo o volume de esgotos que poderia tratar. Apesar de a capacidade de tratamento dos esgotos ter subido de 2,4 m3/s para 11,8 m3/s no PDBG, a falta de redes impediu o uso integral dessa capacidade. As estações de Pavuna e Sarapuí estavam praticamente paradas.

Tabela 4: Capacidade de tratamento de esgotos e carga real após PDBG (2011)

ETE	Q nominal m3/s	Q operac. m3/s
Alegria	5	2,5
Icaraí	1	0,925
Ilha do Governador	0,7	0,585
Pavuna	1,5	0,05
Sarapuí	1,5	0,05
São Gonçalo	1	0,018

Fonte: (BID, 2011, anexo III, p. 6)

Diante desse quadro, o governo do estado elaborou um decreto, depois chamado de “Pacto pelo Saneamento”[28], definindo responsabilidades para cada órgão do governo, visando alcançar o tratamento de 80% dos esgotos do estado (não apenas aqueles que chegam à Baía) por volta de 2018. O PSAM era um dos instrumentos

O objetivo do PSAM era contribuir para reversão do estado de degradação ambiental da Baía e do sistema da Barra da Tijuca, incrementando a cobertura da coleta e tratamento de esgoto. Possui três componentes:

1. Componente 1 – U$ 527 milhões: Obras e equipamentos de coleta e tratamento de esgoto, incluindo mais duas estações de tratamento. Inclui a construção de interceptores, coletores e estações de bombeamento do sistema de esgotos da Cidade Nova, a melhoria do sistema existente na Tijuca e São Cristóvão, os interceptores e coletores do sistema de Alcântara em São Gonçalo e dos sistemas da Pavuna e de Sarapuí (Figura 13);

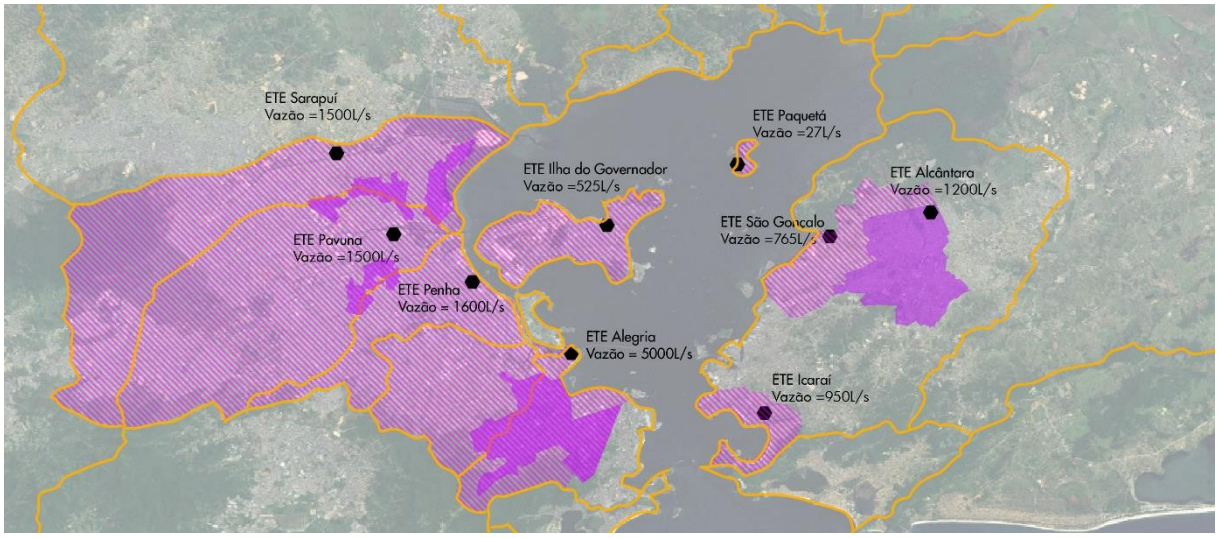
[28] O “Pacto pelo Saneamento” instituído em 2011 também engloba o “Lixão Zero”

2. Componente 2 – U$ 16 milhões: Melhoria operacional e fortalecimento institucional da CEDAE para que se adapte à legislação de saneamento básico nacional, obtenha certificações ambientais, desenvolva estratégias para redução das perdas na distribuição de água e para o aproveitamento de lodos das ETEs. Inclui também apoio ao fortalecimento institucional do INEA para melhorar o gerenciamento e monitoramento da qualidade da água na Baía. Por fim, apoio ao fortalecimento institucional da agência reguladora dos serviços de saneamento do estado, Agenersa, para que se torne a agência de referência para os demais municípios do estado e possa cumprir suas obrigações contidas no “Pacto pelo Saneamento”;

3. Componente 3 – U$ 20 milhões Sustentabilidade das políticas municipais de saneamento básico, incluindo o apoio à elaboração dos Planos Municipais de Saneamento básico previstos na Lei 11.445/07[29];

4. Projetos e gerenciamento contavam com U$ 57 milhões.

Figura 13 – PSAM – Ligações, ampliações e sistemas complementares



Fonte: Diagnóstico da Baía de Guanabara (INEA; BID; PSAM, 2017a)

O custo do Programa foi estabelecido em U$ 639,5 milhões, sendo U$ 452 milhões (71%) financiados pelo BID e U$ 187,5 (29%) milhões a cargo do estado, como contrapartida.

[29] Marco regulatório do setor de saneamento torna obrigatória a elaboração dos Planos Municipais de Saneamento como condição prévia para contratação de prestação dos serviços com empresas públicas ou privadas

Os indicadores chave de desempenho do Programa apontam para:

1. Redução da carga orgânica despejada na Baía em 45 ton/ano
2. Aumento do tratamento de esgotos em 3,7 m3/s
3. Aumento de ligações domésticas de esgoto em 600 mil residências

Os objetivos do PSAM, sozinhos, não gerarão a redução em 80% dos esgotos lançados na Baía, mas permitiriam promover um grande avanço no aumento da utilização da capacidade de tratamento instalada pelo PDBG.

Fase de Definição

As Olimpíadas estimularam um sem número de intervenções na cidade do Rio de Janeiro. Os ambientalistas e a organizações sociais de moradores do entorno da Baía festejaram as possibilidades de, enfim, avançar em um programa consistente de despoluição da Baía

O BID havia revisado suas políticas para o Brasil e uma das principais metas era melhorar as “Condições de vida e eficiência de cidades” com foco na qualidade ambiental. Ao mesmo tempo, o BID perseguia a meta “100 cidades” e diversas outras metas em sua “Iniciativa para a água e o saneamento”. (BID, 2011b, p. 5)

A SEA apresentava-se como um parceiro diferenciado. Primeiramente, estava conduzindo o Projeto Iguaçu com relativo sucesso do ponto de vista técnico, também na constituição e fortalecimento de comitês de acompanhamento da sociedade civil e na redução de conflitos com os demais órgãos do governo do estado, notadamente a CEDAE. Em segundo lugar, e isso foi decisivo, como a SEA detinha o controle do FECAM e, desta forma, podia garantir o aporte de contrapartidas, superava-se uma das partes mais vulneráveis do PDBG.

A sociedade mobilizada no Projeto Iguaçu entendia as limitações do programa, focado na macrodrenagem, e também pressionava pelo prosseguimento do PDBG e de uma nova fase do Nova Baixada, que fizessem avançar a urbanização, o abastecimento de água e a coleta de esgoto. Ainda se viam reservatórios de água construídos e vazios, e estações de tratamento trabalhando abaixo da capacidade.

As construtoras viviam período de maior crescimento do país e das obras públicas, graças ao PAC. Estavam capitalizadas e poderiam apoiar quaisquer outros

projetos de construção no estado, desde que houvesse confiabilidade da fonte de financiamento. Vendo a disposição do BID, a existência de contrapartida e acreditando no impulso das Olimpíadas, superaram os receios de interrupção ou atraso de pagamentos e se jogaram no Programa.

Os prefeitos também se entusiasmaram, pois também seria a chance de obter uma parte dos benefícios que o evento traria para a cidade do Rio de Janeiro.

O BID, atravessado com o PDBG e trazendo novas políticas e metas próprias, a sociedade civil e ambientalistas disputando suas agendas, o governo do estado e prefeituras realizando mais obras para sua clientela, a existência de contrapartida e de construtoras capitalizadas, todos esses interesses setoriais foram catalisados e sua atenção direcionada a um novo programa de despoluição pelo estímulo poderoso das Olimpíadas.

Fase de Contratação

Uma vez definida a elaboração Programa, os agentes envolvidos planejaram o seu desenvolvimento.

Os legados do PDBG e do Nova Baixada foram reexaminados como ponto de partida para o novo Programa. As principais lições aprendidas foram:

a) Deve-se estimular participação dos beneficiários em todas as etapas do Programa, tanto para evitar os erros de priorização e a disputa posterior quando os contratos estão assinados e o “leite derramado”, quanto para facilitar a execução e a sustentação das intervenções no longo prazo.

b) Os projetos devem ser licitados quando estiverem mais estudados e maduros, reduzindo-se as constantes modificações e “rerrás”.

c) É preciso melhorar a coordenação entre as instituições do estado, principalmente com a CEDAE, atribuindo-se poderes hierárquicos à SEA sobre as demais Secretarias no Programa.

d) As ações do programa devem prever fases ulteriores ao Programa através de um plano diretor de longo prazo.

e) Deve-se fortalecer o marco institucional do setor no RJ.

O PSAM, portanto, buscou construir indicadores objetivos e elaborar o planejamento do Programa dentro das condições existentes. O critério de priorização das áreas mais pobres e aglomeradas ainda persiste no BID e foi acolhido pelo Programa.

Os dados do PDBG e do Nova Baixada estavam disponíveis e eram recentes, permitindo ao PSAM partir daquele ponto, completando as intervenções de onde elas haviam parado.

A principal meta enunciada foi a de completar o PDBG em sua primeira etapa, incrementando coleta de esgotos e aumentando a utilização da capacidade de tratamento de esgotos instalada e que permanece ociosa.

Em segundo lugar, dever-se-ia apoiar a CEDAE para que pudesse aumentar suas receitas com distribuição de água, muito penalizadas pelas perdas. A sustentabilidade da operação de esgotos é dependente da eficiência na ponta da distribuição de água. A CEDAE tem se afastado dos serviços de coleta e tratamento de esgotos por seu elevado custo e baixa rentabilidade, muito disso causado pela má gestão das perdas.

Os municípios, que em todos os Programas estiveram ausentes ou com baixa participação, deveriam ser estimulados a uma participação mais ativa. Uma parte do Programa serviu ao cumprimento de obrigações dos municípios estabelecidas na lei do Saneamento. Ao lado disso dever-se-ia apoiar a melhoria da gestão financeira e tributária dos municípios do entorno para que possam cumprir suas obrigações na drenagem e manejo de resíduos sólidos.

Os termos de contratação do PSAM partiram da experiência recente, buscando superar as deficiências do passado. As metas incluíram a redução de DBO medida em diversos pontos da Baía, a medição do volume de esgotos tratado em cada ETE, famílias conectadas, planos de destinação do lodo aprovado, dentre outros indicadores objetivos.

Fase de Implantação

As obras são em grande parte de complementação de Programas anteriores não terminados. Sua definição foi baseada mais na técnica do que na tradicional disputa política dos atores no campo.

A participação da sociedade civil é mais evidente na formulação dos planos municipais de saneamento, embora participem também das audiências públicas prévias ao lançamento de editais.

A execução é coordenada pela SEA e foi criada uma Unidade de Coordenação de Projeto – UCP sob seu comando. Foram contratadas empresas para elaboração dos projetos, gestão e fiscalização das obras. O histórico de conflitos com a CEDAE foi encaminhado, com a incorporação da empresa de águas e esgoto nas fases de definição dos projetos e licitação das obras, de forma a garantir a operação dos equipamentos logo após a entrega.

Foi criado um conselho interinstitucional para coordenação entre entidades. A Comissão de fiscalização está composta por SEA e CEDAE para aprovação e reconhecimento de gastos.

O PSAM está em execução com os atrasos comuns, mas sofre um sério de risco de interrupção. A falência do estado do Rio de Janeiro e de suas obrigações com a União impede que a União avalize a prorrogação do prazo de execução. Inicialmente previsto para ser completado em 5 anos, no primeiro semestre de 2017 o Programa deveria ter sido aditado e prorrogado. Porém a questão está em suspenso.

Até 31 de maio de 2017 foram desembolsados U$ 96 milhões, ou pouco mais de 15% do total, sendo U$ 15 milhões do governo do estado, abaixo, portanto, de sua participação (INEA, 2017). As obras do sistema Cidade Nova estão com avanço físico de 41%, e as de Alcântara com 48%.

Os Planos Municipais de Saneamento foram elaborados e aprovados nas respectivas câmaras municipais em 12 dos 16 municípios previstos. Em Belford Roxo e Mesquita estão em andamento, mas em Duque de Caxias nada foi feito até agora.

2.3.6 Ações de governo –Poluição industrial, UTR e Lixão Zero

Embora não seja objetivo dessa dissertação explorar o desenvolvimento desses dois programas em função de suas características – o caráter de ação de apenas uma secretaria utilizando seu poder regulador -, os impactos que geraram na busca da despoluição da Baía são notáveis.

Lixão zero

Tem por objetivo erradicar os lixões de todo o estado, através da constituição de consórcios municipais e da implantação de aterros sanitários e centrais de tratamento de resíduos

Até 2010, apenas 28 municípios destinavam pouco mais de 2 ton/dia (12% do estado) de seus resíduos sólidos para aterros sanitários. Em 2014, após a constituição de consórcios e arranjos regionais, 92 municípios, ou seja, 100% dos municípios do estado destinavam mais de 16 ton/dia de lixo para aterros.

Os quatro lixões do entorno da Baía foram desativados. O maior e mais conhecido, o lixão de Gramacho, foi desativado e o lixo deslocado para o aterro sanitário de Seropédica. No âmbito do Projeto Iguaçu, recursos do FECAM foram destinados ao projeto “Entulho Limpo” da Baixada, estabelecendo um plano regional de gestão dos resíduos da construção civil.

Como toda intervenção ou arranjo, sua sustentabilidade depende do envolvimento da população e das atividades de controle do poder público. Infelizmente, diante da falência do estado do Rio de Janeiro e do abandono pelo poder público dos antigos catadores que viviam dos lixões, depósitos de lixo voltam a ser ativados no entorno da Baía.

Redução da Poluição Industrial

O governo do estado implantou dois programas para redução da poluição industrial.

No primeiro, Procon – Água ou PROGRAMA DE AUTOCONTROLE DE EFLUENTES LÍQUIDOS - PROCON ÁGUA, os responsáveis pelas atividades

poluidoras informam regularmente ao INEA, por intermédio do Relatório de Acompanhamento de Efluentes Líquidos - RAE, as características qualitativas e quantitativas de seus efluentes líquidos, como parte integrante do Sistema de Licenciamento de Atividades Poluidoras - SLAP.

O Procon – fumaça preta ou Programa de autocontrole de emissão de fumaça preta em veículos automotores a diesel, tem o mesmo princípio e as atividades de emissão são declaradas e permitem o controle e monitoramento por parte do INEA.

Ambas as iniciativas, ao lado de ações diretas em grandes poluidores industriais da Baía, em especial e REDUC, poderão reduzir significativamente a carga industrial pesada na Baía, embora ainda não disponibilizem estudos para confirmar a expectativa.

3 PROCESSOS DE DECISÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: TENTANDO ENTENDER O QUE ACONTECE

O termo “Poder Regional” destacado aqui refere-se ao sistema de poder instalado no estado do Rio de Janeiro a partir da nomeação pelos militares do governador Chagas Freitas para o antigo estado da Guanabara. Com a fusão em 1975, o sistema também disputou com as lideranças do antigo estado do Rio de Janeiro e as incorporou.(DINIZ, 1982)

Embora o poder regional tenha elementos de patrimonialismo e alguma “hereditariedade” (DINIZ, 1982, p. 69), o atributo mais destacado do poder regional no Rio de Janeiro é o clientelismo.

O clientelismo “é um tipo de relação entre atores políticos que envolve concessão de benefícios públicos na forma de empregos, benefícios fiscais, isenções, em troca de apoio político, sobretudo votos.” (CARVALHO, J. M. DE, 1997) Segundo o autor, o clientelismo perpassa toda a história política e admite a mudança de parceiros, podendo ter mais ou menos força de acordo com a capacidade de mando do chefe local. À medida em que chefes locais perdem a capacidade de controlar os votos da população, o governo passa a construir a relação com eleitores através de políticos, que trocam a sua influência no poder executivo por votos.

O clientelismo floresce a partir da inação do poder executivo e da ausência de serviços públicos essenciais como abastecimento d’água, esgoto, segurança, serviços de saúde e educação. A não universalização desses serviços abre mercado para a intermediação e obtenção do acesso através dos deputados e vereadores, que agem para conseguir vagas em escolas, hospitais - ou mesmo transporte até o hospital -, pavimentação de ruas e iluminação. A contrapartida é o voto no político que dá sustentação ao mecanismo de poder regional. Como consequência, o legislativo mantém-se esvaziado de suas funções constitucionais e o parlamentar se torna um despachante de demandas locais ou de grupos.

Uma outra forma de clientelismo, que alarga a penetração da ação clientelista desde o chaguismo é a vinculação de parlamentares a determinadas categorias sociais, dentre as quais se destacam grupos religiosos de grande penetração popular, tais como as diferentes denominações evangélicas. Neste caso, as lideranças religiosas ou os próprios parlamentares diretamente utilizam os serviços clientelistas

proporcionados pela proximidade com o executivo para reforçar o poder das entidades que dirigem oferecendo benefícios concretos aos associados. Além do trabalho comunitário e religioso, o deputado utiliza os mecanismos de comunicação dessas associações como rádios e jornais. O resultado é a criação de uma relação entre o parlamentar e o eleitor que transcende a identidade derivada apenas da atividade assistencial clássica.

> O voto é, portanto, percebido como o desdobramento de um vínculo religioso, que se criou e consolidou mediante uma atuação diversificada, em que o contato através de uma ampla rede de comunicação desempenharia um papel central (DINIZ, 1982, p. 161)

A transmissão das relações de parlamentares e eleitores para o poder executivo permite que o prefeito obtenha seus votos sem participar diretamente do esforço diário de atendimento e cooptação. Na Baixada e região de São Gonçalo é comum o prefeito eleito ter vínculos frágeis com a cidade e até nem morar onde governa[30], baseando sua eleição na oferta de favores, empregos e mesmo dinheiro vivo através daqueles vínculos. Neste ambiente, tornam-se frágeis os compromissos do prefeito com o desenvolvimento da sociedade ou mesmo com o cumprimento de promessas de campanha.

O poder regional está presente em todas as esferas institucionais de poder. No executivo, por ser de onde saem os benefícios que serão oferecidos à população; no Legislativo, que autoriza os orçamentos, leis e a nomeação de muitas funções públicas; no Tribunal de Contas, que aprova as contas do governador e dos prefeitos, superando deficiências dos participantes do sistema e perseguindo os não participantes[31]; e no sistema Judiciário, com o Tribunal de Justiça e Ministério Público, que garantem a estabilidade do sistema de poder.

Torna-se muito difícil ser prefeito de uma cidade e não fazer parte do poder regional. Pelo lado dos projetos, o poder regional escolhe e limita a transferência de recursos voluntários, parcela importante da receita efetiva total dos municípios do

[30] Entrevista com Jorge Florêncio. Adicionalmente, em reportagem de 2015, o jornal O Globo afirmou que metade dos 12 prefeitos da Baixada moravam fora de suas cidades, normalmente na Barra da Tijuca https://oglobo.globo.com/rio/metade-dos-prefeitos-da-baixada-fluminense-possui-imovel-em-areas-nobres-do-estado-15666583#ixzz3VB9GIeR3

[31] Em depoimento à justiça, no âmbito da Operação da Polícia Federal "Quinto do Ouro", em 2017, o ex-presidente do TCE-RJ Jonas Lopes de Carvalho, afirmou que os conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Rio (TCE-RJ) receberam propina para ignorar irregularidades em gestões municipais e que achacavam os prefeitos. (ESTADÃO, 2017)

Rio[32], beneficiando uns e prejudicando outros municípios, e impede que projetos nacionais fluam ao governante local frustrando suas promessas de campanha e seu governo. Não menos agressiva é a capacidade de retaliação através da reprovação das contas e condenação a multas no TCE, no TRE e mesmo no Tribunal de Justiça. O alinhamento ao governador do estado torna-se quase uma obrigação para a governabilidade municipal.

O financiamento do sistema é feito através de fornecedores e concessionários do estado e das prefeituras. O mais notório financiador político no estado do Rio de janeiro é a Fetranspor (Federação das Empresas de Transportes de Passageiros do Estado do Rio de Janeiro)[33] que está presente no financiamento de candidatos à ALERJ, prefeitos e governador, mesmo impedida por lei quando era possível o financiamento eleitoral por pessoa jurídica[34].

As construtoras também são grandes financiadoras do clientelismo, além de atenderem aos pleitos de geração de empregos para o trabalhador menos qualificado. Daí que a obtenção de recursos para obras ser determinante para o sucesso e longevidade do governante. Não se trata de atingir os objetivos declarados das obras. Antes, o que importa é a mobilização de canteiros, a contratação de trabalhadores locais, o atendimento a pedidos localizados de lideranças e, claro, que os recursos sejam pagos às construtoras para retornarem na forma de apoio ao clientelismo.

Para que o sistema de financiamento funcione, é preciso a intervenção de muitos atores, o que contribui para o encarecimento das obras e o seu afastamento dos objetivos iniciais. Primeiramente, o projeto deve ser ruim e recheado de imprecisões; a licitação tem que ser acordada para evitar que algum aventureiro ofereça preço muito baixo; e os controles institucionais como TCE e Ministério Público devem estar envolvidos ou ao menos anulados. Para registrar o alcance do esquema, em março de 2017, cinco dos sete conselheiros e um ex-conselheiro do TCE do Rio de janeiro foram presos sob acusação de cobrarem propina para aprovação das

[32] Em Belford Roxos e São João de Meriti corresponderam a 20% da Receita efetiva total per capita em 2010. Em Nilópolis, 23%, chegando a 38% em São Gonçalo. (STIEBLER, 2012, p. 78)

[33]Delação de Álvaro José Novis, doleiro e operador do esquema denunciado na operação Calicute no Rio de Janeiro, quando foram presos o presidente da Fetranspor e vários empresários de ônibus (O GLOBO, 2017)

[34] Até a eleição de 2014 era possível a contribuição eleitoral de pessoa jurídica, mas a regra restringia os concessionários de serviços públicos. A partir de 2016, foi proibida a contribuição de pessoa jurídica para todos.

contas do estado. A operação “Quinto do Ouro” denunciou um esquema no TCE e ALERJ que teria desviado até 20% dos contratos do governo do estado.

Portanto, é objeto de disputa no interior do governo a intervenção que será escolhida, o projeto que será realizado, pois indicará a cidade ou bairros, e seus políticos, que serão beneficiados com os recursos do orçamento, que então financiará a construtora que desenvolveu o projeto e o político que o apoiou.

Novamente, a qualidade e alcance do projeto, ou mesmo a sua conclusão, são valores secundários para os agentes do poder regional envolvidos. Estes estarão com seus objetivos atingidos apenas com a realização do projeto. A conclusão das obras se dá ao fim do dinheiro, e não ao se atingir algum objetivo, como a despoluição da Baía de Guanabara ou a universalização dos serviços de água e esgoto.

A unidade do poder regional e sua ramificação em todas as esferas de poder no estado assumiu o controle de todos os projetos de despoluição fazendo-o atender a seus interesses e a seu financiamento. Mesmo com o aumento da participação popular nos projetos, grande parte derivada do aprendizado institucional dos órgãos de financiamento, como o BID, BIRD, BNDES e CAIXA, e mesmo com a pressão punitiva dos órgãos de controle nacionais como TCU e Ministério Público federal, o poder regional conseguiu controlar o destino dos recursos aportados.

Obviamente, há disputa interna do poder regional. Não se trata de um poder monolítico ou que tenha uma hegemonia clara. As eleições desempenham o papel de definir a coordenação do sistema e o uso da máquina a favor do grupo vencedor.

Desde a ascensão de Chagas Freitas, o sistema se move para o entorno do vencedor das eleições. Com uma breve interrupção no primeiro governo de Brizola (PDT), moveu-se para os partidos do governador. No período de grande força eleitoral do PDT no estado, entre 1983 e 1994, incharam o partido de Brizola, chegando a eleger 21 dos 70 deputados estaduais no PDT, incluindo Jorge Picciani, presidente da ALERJ e líder do PMDB em 2017. Quando o PSDB cresceu no estado e no país, Marcelo Alencar elegeu-se pelo PSDB com mais 16 deputados estaduais, incluindo Sergio Cabral Filho, depois líder do PSDB em seu governo e presidente da ALERJ. Garotinho elegeu-se pelo PDT, mas logo moveu-se para o PSB e depois para o PMDB em 2006.

> Essa lógica fez história ao longo dos anos, conforme podemos verificar pela declaração da governadora Rosinha Garotinho (2003-2006), publicada no jornal O Globo, de 10 de outubro de 2003, em que ela analisa que, na região fluminense, após o chaguismo e o brizolismo, “por que não o garotismo?”.(OSORIO, 2005, p. 258)

Nos projetos, as contradições internas do governo em exercício são resolvidas na fase de definição do projeto. É quando são definidos os subgrupos vencedores, a região beneficiada, incluindo as construtoras que farão a obra. Na fase seguinte, de contratação do projeto, as escolhas técnicas e o planejamento podem se desenvolver ao sabor das condições impostas pelos financiadores, técnicos e organizações sociais. Na última fase, a de implantação, as contradições internas voltarão a se manifestar resultando em nova pactuação.

Um estudo importante não desenvolvido neste trabalho é sobre a influência do governo federal sobre os arranjos do poder regional, permitindo a sua reprodução sob diferentes perfis ideológicos da presidência da república. Os governadores do estado sempre pactuaram com o governo federal de forma a manter sua capacidade de governar e sua autonomia. Moreira Franco e Marcello Alencar eram do partido do presidente da república; Brizola apoiou Collor até quase a sua deposição; Garotinho e Rosinha migravam de partidos dentro da base aliada; e Cabral constituiu uma aliança forte com o então presidente Lula. Pode ser que, assim, reproduziam com a união a relação que mantinham com prefeitos e vereadores.

Portanto, buscar entender os interesses dos agentes e suas agendas é buscar entender porque alguns projetos iniciaram e foram desenvolvidos, como também entender em que momentos tiveram suas potencialidades reduzidas até perder a capacidade de atingir os objetivos iniciais.

3.1 Os agentes e suas agendas

Nas diferentes fases de um Programa de despoluição, os agentes manifestaram seus interesses e suas agendas. Neste capitulo serão apresentados os principais agentes dos Programas e suas agendas. Uma ressalva: as definições aqui apontadas refletem um comportamento geral e não individual. Assim, poderá haver políticos, prefeitos e governadores que não participam do sistema e atuaram por interesse distintos.

Governo do estado

A burocracia pública do estado é frágil em capacidade de planejamento e execução. Tal fragilidade, como mostrado na fase de definição dos Programas, especialmente na do Reconstrução Rio, apresenta-se como ausência de planos e projetos de longo prazo e na incapacidade de obter recursos para uma agenda do estado. Referindo-se ao início dos anos 2000, Osório (2005) afirma que as notícias sobre recursos não utilizados.

> (..) revelam um aspecto interessante: ao contrário de a região estar sendo prejudicada pelo poder federal –o que é frequentemente apontado por políticos com base na memória da intervenção do poder federal na cidade do Rio de Janeiro -, não viriam os governos estaduais obtendo nem mesmo os recursos disponíveis. (OSORIO, 2005, p. 160)

Adicionalmente, sua fragmentação por apropriação de seus cargos mais altos pela coalizão de poder vencedora das eleições age contra a estabilidade dos planos e de uma estratégia de governo.

Na fase de definição, o conflito dos agentes em disputa dentro do governo resolve o projeto vencedor através dos mecanismos decisórios anárquicos relatados no item 3.2. Na fase de contratação, o governo tem pouca capacidade de disputar sua visão e normalmente atende às exigências dos financiadores de forma a garantir que o contrato seja assinado e se torne efetivo. É o momento de maior esforço institucional do estado diante do crescente aumento de exigências dos financiadores e órgãos de controle, além da forte restrição e burocracia para o endividamento do estado depois

da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)[35]. Na implantação, a burocracia vê-se pressionada pelos interesses de cada nova coalizão formada nas eleições, e tem pouca capacidade de resistir às mudanças e garantir a efetividade do Programa.

Os grandes programas de obras contribuem para a manutenção da liderança do poder regional e de seus mecanismos de financiamento e de compra de apoio político dos prefeitos e parlamentares. Estes, reproduzirão a relação de clientela com seus eleitores. Embora os Programas sejam defendidos pelos objetivos sociais que alcançarão, na prática o pouco investimento no fortalecimento das equipes técnicas e a distribuição para aparelhamento das frações de poder do estado reduzem as chances de alcance do êxito propalado. O discurso do governante eleito é normalmente desvinculado de sua ação (MARCH, 2010); (STONE, 2002) posto que suas promessas são distantes de seus interesses e não se constrange em prejudicar as primeiras em defesa dos últimos.

Prefeituras

O que ocorre na máquina pública estadual torna-se mais grave quando se observa a máquina das prefeituras no entorno da Baía. As prefeituras têm capacidade muito baixa de elaboração de projetos e mesmo de aprovação das propostas que lhe chegam. Normalmente, utilizam-se de projetos conceituais elaborados pelas próprias construtoras para disputar os recursos de emendas parlamentares ou de programas do governo do estado e da União.

Do ponto de vista fiscal, os municípios do entorno da Baía possuem baixa arrecadação própria, em torno de 15% da receita corrente, e grande dependência das transferências correntes (fundos de participação em tributos federais e estaduais, (além do Fundeb e do SUS) para fechar os gastos de custeio. Em geral, gastam mais do que arrecadam financiando-se com fornecedores ou com redução de compromissos de manutenção e custeio.(TCE-RJ, 2017)

Exceto na cidade do Rio de Janeiro e em Niterói, quase nenhum investimento pode ser feito com base em receitas do município e os que ocorrem são financiados

[35] Lei de Responsabilidade Fiscal, oficialmente Lei Complementar no 101 sancionada em 2000 define limites para gastos e endividamento dos entes federados em função da capacidade de arrecadação de cada ente.

por transferências de capital da União ou do estado. Dificilmente um banco assumiria empréstimos aos municípios diante de tal quadro fiscal.

O caixa das prefeituras, tampouco, permite assumir as contrapartidas de projetos de financiamento ou mesmo do OGU, e são dependentes do apoio do governo do estado. Portanto, tecnicamente, são dependentes dos projetos que recebem e, financeiramente, do estado.

Disto decorre a baixa ambição das reivindicações dos prefeitos junto ao governo do estado. Projetos simples, não estruturantes, com baixo esforço técnico e administrativo são os mais demandados, como pavimentação e embelezamento urbano.[36]

Reflete-se também nas dificuldades para operar e manter os equipamentos implantados. Essa questão é a grande responsável pela existência de inúmeros equipamentos abandonados e depredados no entorno da Baía de Guanabara. Basicamente, as prefeituras não têm equipes para operação e nem capacidade orçamentária para adicionar novos itens de custeio. A possibilidade de aumento da arrecadação de IPTU com a formalização de bairros e os novos mapas digitais não tem sido aproveitada.

Secretários estaduais, autarquias e empresas públicas

A composição do governo do estado reflete a correlação de forças do grupo vencedor das eleições. Deputados e partidos com votação expressiva obtém mais espaço político, empregos públicos, e controle sobre fatias maiores do orçamento. Dada a recorrente penúria dos cofres do estado desde a década de 80 - com a breve exceção do final dos anos 2000 decorrente da explosão do preço do petróleo e dos investimentos federais no estado -, os governos costumam manter rígido controle sobre a distribuição dos recursos orçamentários. Os grandes investimentos nas últimas décadas foram realizados com recursos de endividamento ou com transferências da União. A seara da disputa entre os secretários e dirigentes de empresas estaduais se dá nos ministérios da União que controlam programas

[36] Em entrevista, o ex-secretário da SEA e atual deputado estadual Carlos Minc, declarou sobre os prefeitos que o procuravam “não se interessam por projetos estruturantes: querem apenas asfalto e praça”.

federais, ou na agenda prioritária de órgãos de financiamento. Quando emplaca seu projeto, o secretário ou dirigente controla naturalmente a sua implantação.

O PDBG teve seus componentes principais dirigidos pela CEDAE e mesmo quando a empresa esteve subordinada à Secretaria de Recursos Hídricos, não dividiu o controle com a secretaria[37]. No caso do Nova baixada, como era prioridade do próprio governador, a coordenação do Programa foi instalada na improvável Secretaria de Planejamento e Controle, cujo titular era o próprio filho do governador[38].

O PAC, de 2007, privilegiou investimentos em habitação e saneamento e, somente em 2010, em vista das obras para a Copa do Mundo de 2014 e das Olimpíadas de 2016, incluiu investimentos em mobilidade urbana. A secretarias de cada eixo temático tiveram, portanto, espaço para realizações em diferentes períodos do governo Cabral.

Em 1986 o estado do Rio passou a destinar uma parte de seus royalties para que "o desenvolvimento econômico seja estimulado de forma a conciliar-se com a proteção do meio ambiente" [39] e criou o FECAM coordenado pela SEA [40]. Oportunamente, vedou o pagamento de pessoal de autarquias e fundações e de custeio diversos dos objetivos da lei. Isso disponibilizou recursos consideráveis para o investimento em projetos ambientais. A SEA teve capacidade de oferecer contrapartidas ao Projeto Iguaçu, ao PSAM e de financiar o Lixão Zero sem disputar esses recursos com os outros secretários.

Sociedade organizada

Apesar do crescimento dos movimentos sociais a partir da democratização, sua capacidade de enfrentamento e de direcionamento das prioridades do governo do estado e das prefeituras continua baixo.

Nos anos 80, as prioridades estavam ligadas essencialmente a garantir água e evitar os transtornos das enchentes. Posteriormente, a questão da coleta e tratamento

[37] Reunião do autor com Raimundo de Oliveira, ex-presidente da CEDAE e ex-subsecretário de recursos hídricos do governo do estado em 1999

[38] Marco Aurélio Alencar foi Secretário de Estado de Planejamento e Controle até junho de 1996 quando assumiu a Secretaria de Estado de Fazenda até o fim do governo Marcello Alencar

[39] Lei 1060/86 art. 1

[40] Seu Conselho Superior é presidido pelo Secretário de Meio Ambiente

do esgoto e a agenda ambiental incorporaram-se ao discurso, além da crescente politização para controle dos recursos.[41]

Mesmo limitada, a participação e luta da sociedade organizada foi produtiva. No Reconstrução Rio, logrou dar um mínimo de dignidade às novas habitações e a ampliar os investimentos para os afluentes dos grandes rios. No Nova Baixada, o movimento organizado participou de todas as etapas e foi decisivo na escolha de prioridades e no acompanhamento da implantação, mesmo com suas limitações. No Projeto Iguaçu, constituíram comitês de acompanhamento que contribuíram para a disputa com as construtoras de definições importantes diante da insuficiência dos recursos.

De uma forma geral, os grandes Programas de Despoluição constituíram um espaço privilegiado para o aumento da mobilização e participação da sociedade. Novas lideranças foram constituídas e as disputas com interesses de vereadores, prefeitos e construtoras são educativas dos interesses reais em disputa por trás do discurso social.

Porém, fazer movimento social nas regiões mais pobres da Região Metropolitana é, antes de tudo, um ato de bravura. A relação de poder dentro dos bairros pobres é, muitas vezes, dominada pelo tráfico ou pela milícia[42], que não hesitam em expulsar, ou eliminar fisicamente, eventuais concorrentes pela atenção da sociedade. A forma de coerção com que se relacionam com as pessoas dos bairros pobres diferencia-se do clientelismo puro e se aproxima do mandonismo, ou caciquismo, onde o poder personalizado é exercido através do controle de serviços públicos e da violência (CARVALHO, J. M. DE, 1997). Tal estrutura existe desde o início da colonização e vem se reduzindo com tendência ao desaparecimento na medida em que os direitos civis e políticos alcancem todos os cidadãos. Porém, hoje, elementos do mandonismo ainda presentes nas áreas mais pobres coíbem a ação política e a participação nos fóruns comunitários das associações de moradores.

[41] Entrevista com Jorge Florêncio

[42] "O movimento social está encurralado pela milícia e pelo tráfico. A participação das pessoas está cada vez mais difícil pelo medo". Em palestra proferida pelo ambientalista Sergio Ricardo Lima (@sergioricardoverde), no seminário "Debates Ambientais: injustiça ambiental nas Baías de Guanabara e Sepetiba", realizado em 6/11/2017

Os membros dos comitês ainda têm que superar as suas dificuldades pessoais para participar de reuniões de forma produtiva, com tempo e estudo prévio. Intelectuais e membros da academia atuam como assessores da sociedade civil, mas continua sendo necessária uma assessoria técnica para auxiliá-los no debate com os técnicos do governo e dos financiadores. Além disso, como em todos os Programas, os governos resistem em dar transparência total a suas ações.

É comum o apoio e participação intensa da sociedade civil no início dos Programas. Porém, diante das dificuldades descritas, muitos participantes se afastam e fragilizam a representação da sociedade.

É neste ambiente, onde as relações políticas clientelistas caracterizam o entorno da Baía de Guanabara, com o poder regional comprando o voto da população em troca de favores ou mesmo dinheiro e com a violência do tráfico ou de milícias que as lideranças comunitárias ameaçadas sofrem para estimular a participação e o enfrentamento em busca de melhores condições de vida[43].

Financiadores

O financiamento dos Programas até aqui foi por endividamento do estado nos bancos públicos federais, nos bancos multilaterais de desenvolvimento e por recursos não onerosos da União[44]. Todos têm agenda própria de investimento e buscam os estados para apoiar projetos em acordo com essa agenda.

Os financiadores são agentes centrais na definição dos projetos. É do encontro de suas agendas com a composição política do estado em favor de um projeto financiável por estas agendas, que este pode ser escolhido e desenvolvido. Por conta da fragilidade da burocracia estadual, impõem suas metodologias e métricas de planejamento e avaliação, orientam a contratação de estudos e soluções técnicas e acompanham diretamente a implantação aprovando licitações e contratos

[43] Raulino, Sebastião. 22 jun 2017. Entrevista concedida ao autor. Doutor em Planejamento Urbano e Regional, foi presidente da Câmara técnica de Educação, Mobilização Social e Comunicação do Comitê da Região Hidrográfica da Baía de Guanabara, Sistemas Lagunares de Maricá e Jacarepaguá e conselheiro de meio ambiente de São João de Meriti

[44] O termo é o preferido dos bancos pelos bancos ante o termo “fundo perdido”. Os bancos disponibilizam recursos “não onerosos”, que não são de empréstimo, aos estados e municípios, normalmente em pequenos valores e direcionados para estudos. A fonte de dinheiro não oneroso com valores expressivos é o orçamento da União

Na década de 90, BIRD e BID participavam do esforço para equacionar o endividamento externo dos países periféricos e ofereceram apoio na forma de projetos de investimento acompanhados passo a passo, diretamente. Estavam, também, sensíveis a Programas de Desenvolvimento Sustentável diante do apelo ecológico que se espalhou pelo mundo. A realização da Eco92 jogou luz sobre a questão da Baía de Guanabara e estimulou o apoio ao Reconstrução Rio, PDBG e Nova Baixada.

A União, a partir de 2007, em seu estímulo aos investimentos para o crescimento econômico do país, o PAC, priorizou grandes projetos de saneamento, habitação e drenagem. O Projeto Iguaçu, por estar desenhado desde 94, foi escolhido na primeira seleção de projetos.

Para as Olimpíadas, o BID ofereceu apoiar o PSAM com o objetivo de completar a fraca e desgastante execução do PDBG e participar do esforço brasileiro de reduzir a poluição da Baía de Guanabara oferecido ao COI.

O aprendizado de cada projeto levou ao aumento de exigências no projeto seguinte. A participação da sociedade civil foi estabelecida em um projeto e reforçada no outro. A ausência de prefeituras em um Programa levou à obrigação de se firmar termos de compromisso, (infelizmente, igualmente inócuos), no seguinte. Por fim, o BID chegou a avaliar a ideia de desenvolver uma equipe própria de projetos para aprovar planta a planta e evitar as rerratificações.

Construtoras

Diante da fragilidade das equipes técnicas dos governos, as construtoras auxiliam na concepção de projetos que permitem o estado e prefeituras disputarem os recursos no OGU ou em bancos. Auxiliam também na defesa do projeto internamente e junto aos financiadores. O esforço prévio é normalmente compensado e as obras definidas com seu apoio lhes são adjudicadas.

A rentabilidade para a construtora tem relação inversa com a qualidade do projeto. Quanto mais estudado e detalhado, menor a margem para mudanças de última hora. Em cada mudança há espaço para a cobrança de aditivo ou aumento da margem com a troca de componentes.

Como detém o conhecimento técnico dos projetos, os aditivos e mudanças provocadas por erros de projeto ou por elas mesmas são normalmente aceitas pelos governantes. Quando há mudanças de comando no governo e prefeituras, os novos dirigentes contribuem para as rerratificações através da inclusão de áreas não atendidas e supressão de outras de acordo com a nova geografia do poder.

No Reconstrução Rio, as próprias construtoras contrataram os projetos, representando um grande conflito de interesses. Nos Programas seguintes os financiadores exigiram o desenvolvimento prévio de projetos antes da escolha da construtora. O problema então foi o estudo pouco aprofundado das condições do solo e a ausência de registros de logradouros confiáveis nas prefeituras. Mesmo no Projeto Iguaçu, elaborado pela Coppe em 1994, as soluções de projeto não batiam com as condições reais de campo.

Até o ano de 2014, última eleição a permitir o financiamento privado de pessoa jurídica, as construtoras foram as grandes financiadoras de candidatos. O apoio não tem restrição ideológica e candidatos de quase todos os partidos foram apoiados. Na disputa pelo executivo, além de apoio financeiro, foi comum a oferta e inclusão no programa dos candidatos soluções técnicas para grandes problemas urbanos.

O papel desempenhado pelas construtoras no país se iniciou no governo JK, fortaleceu-se na ditadura e se consolidou na democracia com as contribuições eleitorais (CAMPOS, 2012). Especialmente no Rio de Janeiro, foi se alargando. Além de desenvolver ideias e auxiliar na disputa pela escolha dos projetos, passaram também a administrar os conflitos do executivo com outros elementos do poder regional, como Tribunal de Contas e Judiciário. A necessidade de recursos aumentada ampliou o avanço sobre os recursos dos programas, elevando preços e reduzindo alcances.

Ambientalistas e Academia

A partir da crescente preocupação mundial sobre os temas ecológicos e seus efeitos sobre o clima a partir da década de 80, cresceram a representação e o poder de pressão de ambientalistas sobre a agenda do governo. Naquela década e nos anos 90, cresceram não só em quantidade como em representatividade as ONG’s ligadas

ao tema ambiental. Surgiram também parlamentares engajados na temática com crescente capacidade de mobilização.

O trabalho dessas ONG`s especializadas e da Academia partiu da ação política pela volta da normalidade democrática e pela superação da enorme desigualdade do país no início dos anos 1980 para o acompanhamento sistemático das políticas públicas relacionadas à questão ambiental. Como consequência, passaram a assessorar os movimentos populares que ganhavam cada vez mais espaço de participação e de decisão no executivo e no parlamento. A FASE, uma das maiores ONG`s do país, foi decisiva para a construção do então nascente Comitê Político de Saneamento e Meio Ambiente da Baixada Fluminense surgido em 1984.(FLORÊNCIO; PORTO; SANTOS JUNIOR, 1995b)

A agenda dos ambientalistas vai além do saneamento com a coleta e tratamento de esgotos, deposição adequada do lixo e o controle da poluição industrial. Inclui a redução dos efeitos da poluição, a recuperação do ecossistema e a mudança nos padrões de consumo. Uma preocupação especial na Baía de Guanabara é a recuperação da pesca artesanal.

Pesquisa publicada em 2005 (MATTOS; DRUMMOND, 2005, p. 181) mostra que essas organizações deram grande contribuição para a conscientização ecológica das pessoas de baixa renda e inserção das mesmas nas questões do meio ambiente, através de programas de educação ambiental e disseminação de informações. As contribuições tiveram presença mais intensa no início dos anos 2000 após o trágico acidente ambiental da Petrobrás com o vazamento de óleo da Refinaria Duque de Caxias em janeiro daquele ano. Da multa de R$ 50 milhões cobrada pelo Ibama à Petrobrás, R$ 2 milhões e 400 mil foram alocados para o trabalho de replantio de manguezais no entorno da baía executado pelo Consórcio Baía Azul. Outros estudos e pesquisas também foram realizados através das ONG`s na esteira do acidente.

Em geral, pela sua capacidade de mobilizar e envolver a sociedade civil em seus projetos, promovem a percepção da importância da defesa da natureza nas pessoas de baixa renda fazendo-as agir como verdadeiros “guardiões” (MATTOS; DRUMMOND, 2005, p. 188) dos recursos naturais de que dependem. O papel das ONG`s de denúncia e protesto na década de 80 moveu-se para a profissionalização e preocupação com a eficiência no uso dos recursos disponíveis, especializando-se

em temas pontuais e locais. Nos programas de despoluição, elas foram acionadas pelo próprio Programa como, por exemplo, no apoio ao componente social do Nova Baixada pela ABM[45] e na coordenação e avaliação do componente socioambiental do Projeto Iguaçu pela FASE.

Ao longo dos anos 2000 com o desenvolvimento econômico do país e a redução da desigualdade de renda, o Brasil passou a ser considerado um país de renda média e foi deixando de ser prioridade para os financiadores internacionais de atividades sem fins lucrativos (ABONG; OBSERVATÓRIO DA SOCIEDADE CIVIL, 2014). No final da década, a crise financeira do mundo rico reduziu ou encerrou o apoio a projetos no Brasil. Ao mesmo tempo, uma série de denúncias de desvios praticamente afastou a contratação de ONG`s para o acompanhamento de projetos pelo executivo federal, reduzindo bastante o seu financiamento.

A agenda dos movimentos continua atual, apesar das dificuldades. Nos Fóruns oficiais e comitês de bacias hidrográficas, o suporte militante e intelectual das ONG`s e da Academia mantém a participação ativa, articulando-se com o poder de fiscal do Ministério Público e das estruturas do executivo.

TCU, TCE e MP

A crescente preocupação da sociedade brasileira com o uso adequado dos recursos públicos empoderou os órgãos de controle na fiscalização dos gastos do poder executivo. Embora tenham desenvolvido equipes técnicas qualificadas e instrumentos para o exercício de sua função, têm tido pouco sucesso no combate às fraudes na execução de projetos.

O instrumento principal é a identificação de falhas processuais na contratação e pagamento de projetos e obras. Como a contratação se dá a partir de preços unitários, o controle se volta para a justificativa dos preços assumidos nos contratos com as construtoras. Isto impede que os projetos sejam avaliados pelo êxito de sua implantação, pelo benefício social conquistado com a colocação em operação plena de sistemas.

[45] Federação das Associações de moradores de São João de Meriti

A cada novo desvio ou fraude percebida, os órgãos de controle incorporam novas restrições e regras para a verificação de projetos posteriores, e investem fortemente contra os gestores do poder executivo que autorizaram as despesas.

Como os órgãos de controle levam anos para avaliar a execução de projetos, os julgamentos e punições se dão muito depois do fato gerador, quando o gestor já saiu do cargo que ocupava e não tem mais como recuperar os motivos que o levaram à punição. Somando-se o fato de o governo do estado e as prefeituras serem falhos para armazenar informações de projetos no longo prazo, pode-se avaliar a vulnerabilidade em que se encontram os gestores

Nas obras realizadas com dinheiro do OGU, há dupla fiscalização e processamento das contas e processos dos contratos pelo TCU e TCE. É quase impossível a execução de um projeto ser aprovada sem ressalvas. A pressão do TCU é exercida sobre a equipes técnicas do ministério que autorizou a despesa e do órgão federal repassador, em geral, a CAIXA. O ritmo e a intensidade das punições criaram enorme resistência nos técnicos da CAIXA e dos governos para liberar recursos ou autorizar mudanças. Isso é um fator determinante na baixa execução e atraso dos Programas ao mesmo tempo em que não é efetivo no combate à corrupção.

O Ministério Público também é chamado a intervir como instrumento de pressão aos governos, normalmente acionados pelos movimentos sociais[46]. O problema para os movimentos é que membros do MP muitas vezes possuem uma agenda política própria com relação ao governo do estado ou prefeituras, afastando o processo que originalmente buscava garantir direitos para a seara da disputa de poder entre poderes. Esse tema será retomado no item 4.

[46] Entrevista com Sebastião Raulino

3.2 Governança e Decisão: Identidades em cada fase

Uma vez recuperado o histórico de execução dos Programas de Despoluição e observado os interesses e as agendas dos agentes envolvidos nas diferentes fases, podemos fazer as ligações e reconhecer a identidade dos modelos de decisão em cada uma delas.

3.2.1 Fase de *Definição* ou escolha do Programa

Os agentes envolvidos nas decisões de governos encontram-se, a cada momento, com sua atenção dedicada ao interesse definido em sua agenda. Os interesses de diferentes agentes, muitas vezes conflitantes entre si, apresentam=se em um ambiente em que múltiplos problemas - como a falta de leitos e hospitais, a falta de creches, o baixo salário dos professores, o tempo de transporte até o trabalho e a falta d'água – estão presentes e mobilizam as forças dedicadas a esses temas.

Para cada problema enunciado, por sua vez, aparecem inúmeras soluções, patrocinadas pelos interessados diretamente, como a população sem água ou esgoto, como também pelos agentes beneficiados econômica ou politicamente por uma ou outra solução. Forma-se um conjunto desarticulado de problemas, soluções e agentes à frente de oportunidades de escolha dispersas pelo ambiente.

Para complicar, os problemas, por sua vez, se modificam ao longo do tempo, desaparecendo ou surgindo conforme os fatos se sucedem. A recessão econômica e a crise própria da atividade petroleira em Macaé de 2014 a 2017 reduziu o problema de mobilidade de equipamentos pesados ao lado de pessoas no centro da cidade[47]. A enchente de 1988 na Baixada elevou a magnitude do problema de drenagem e expôs a absoluta inadequação de alguns lugares para moradia.

Esse ambiente é bastante comum em organizações públicas, embora não sejam exclusivas destas. O ambiente de decisão com essas características foi denominado de "Garbage Can", ou "Lata de Lixo" (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972).

[47] Mesmo se mantendo entre os maiores percentuais de emprego com carteira assinada do estado do Rio durante a crise iniciada em 2014, no período, cerca de 30 mil empregos foram extintos. Fonte: Caged

No modelo, a decisão é tomada a partir do alinhamento não planejado dos agentes a um problema e a uma solução específica (e não outra solução mesmo que disponível), dedicando suas energias e atenção para aquela solução.

Devido às limitações informacionais e cognitivas do ser humano (SIMON, 1976) ele tende a simplificar e reduzir os problemas de que cuida. Não lhe é possível dar toda atenção a tudo durante todo o tempo. “As pessoas cuidam de algumas coisas e, como consequência, desprezam ou não se dedicam a outras” (MARCH, 2010, p. 170). A atenção é o bem mais escasso das organizações e conseguir alinhar as atenções e o esforço dos agentes é o principal desafio para se atingir os objetivos em uma organização.

Todas as soluções provocam problemas novos com os agentes que não patrocinam aquela solução, tornando difícil qualquer escolha racional. Para tanto, seria necessário que os agentes apresentassem transparentemente suas agendas para que pudessem ser negociadas e priorizadas pelo coletivo. Isto não acontece. O ambiente é marcado pela ambiguidade, pela dissuasão e o engodo. Os atores estabelecem coligações com outros atores com diferentes interesses através da ambiguidade, de forma a criar condições favoráveis ao seu interesse. Na prática, afirma-se publicamente uma coisa para fazer outra. (STONE, 2002).

Em governos muito fragmentados, mesmo que se sentassem à mesa para planejar, o que sairia não seria aceito pelos próprios indivíduos que participaram da decisão e priorização e utilizariam seus espaços de poder para boicotar aquilo que ele mesmo chancelou.

A resolução dos problemas, então, se dá por fora de qualquer planejamento, fortuitamente. Ocorre quando uma solução, mais forte que as demais, se encaixa a um problema em determinado momento e condições tal qual astros, quer dizer, quando a maturidade do problema se alinha à maturidade da solução e é patrocinada por um agente ou agentes com energia suficiente para enfrentar os problemas novos derivados daquela escolha.

Em outra situação, um agente importante joga tanta atenção e energia em um assunto que desloca a atenção dos demais agentes (antes envolvidos em outras agendas) e consegue envolvê-los na solução resolvendo os problemas consequentes. Em ambos os casos, o alinhamento entre problema, solução e agente se dá por um

fator aglutinador especial disruptor de impasses. Os processos de decisão que permitiram a escolha e realização dos Programas de Despoluição seguiram este modelo.

No Reconstrução Rio, iniciado no final dos anos 1980, às vésperas da promulgação da nova Constituição, os movimentos sociais se fortaleciam e pressionavam o governo do estado a solucionar o problema histórico da falta d``agua e das enchentes.

Haviam conseguido no início da década, no primeiro governo de Brizola, que o governo do estado desse atenção ao tema e conseguiram iniciar os estudos necessários. O governo Moreira Franco descontinuou os estudos, pois havia ancorado suas prioridades na construção do Metrô e em outras iniciativas.

O Banco Mundial assumia o papel de apoiador de investimentos como instrumento do sistema financeiro internacional para solucionar a crise da dívida dos países emergentes. Além disso, estava sendo criticado por sua posição fragmentada, setorial e ambientalmente malsucedida, e já reavaliava suas políticas operacionais.

O governo federal, por seu turno, estava envolvido nas negociações com o sistema financeiro internacional para o equacionamento da dívida externa e a estabilidade macroeconômica. Ao mesmo tempo, negociava na constituinte a duração de seu mandato. A posição de seu aliado no estado do Rio de Janeiro era central para seus objetivos. A questão para a União era encontrar recursos e condições para apoiar os projetos do estado.

Então ocorre a enchente devastadora que ceifa a vida de 277 moradores, desabriga milhares e torna a calamidade um elemento de ordenação das inúmeras agendas e prioridades em disputa no estado. Rapidamente, BIRD e Governo Federal anunciam o apoio ao Programa emergencial obrigando o governo do estado e os municípios a também dar-lhe prioridade.

No PDBG, as pressões sociais e da academia por um Programa não emergencial e estruturante levou a prefeitura da cidade do Rio a propor um amplo Programa de despoluição da Baía de Guanabara que depois envolveu o estado e a União. Nas negociações do Reconstrução Rio, o movimento social havia se fortalecido e, auxiliado pela Coppe, defendia a necessidade de se desenvolver um Programa abrangente, que atacasse tanto o problema da falta d'agua e das enchentes, o despejo

de esgotos, lixo e rejeitos industriais, como promovesse a recuperação ambiental da Baía de Guanabara e auxiliasse o estado a gerir o novo sistema.

O governo do estado que assumiu em 91 não tinha como prioridade o Programa, exatamente como ocorreu, dessa vez de forma invertida, no Reconstrução Rio. Brizola, ainda antes de assumir o seu segundo mandato, e muito antes da assinatura do contrato de empréstimo, tentou desviar parte dos recursos em discussão para investir em Educação (SANCHES, 2000, p. 5), a sua prioridade e marca do primeiro mandato.

O BID, como antes o BIRD, estava às voltas com mudanças de diretrizes motivadas por críticas ao excessivo suporte a políticas macroeconômicas, que segundo seu relatório para aprovação da Oitava Recomposição, reconhecia sua ineficácia diante da crescente desigualdade social nos países apoiados.

O governo federal atravessava uma profunda crise econômica e política que culminou no impedimento do presidente Collor. Os problemas macroeconômicos se aprofundaram após o fracasso da grande intervenção nos depósitos da poupança em março de 90. A submissão obrigatória à agenda dos credores internacionais e a atratividade da agenda ambiental garantiriam o aval da União ao empréstimo em discussão.

A definição da cidade do Rio como sede da Conferência Internacional para o Meio Ambiente – Eco92 organizou o conjunto de agendas, superou as resistências, inclusive aquelas vindas do próprio governador.

Se no PDBG a solução foi construída a partir da academia e das secretarias de governo, depois abraçada pelo financiador, no Nova Baixada a origem foi o próprio agente financiador. O Programa tinha como referência a nova estratégia de focalização muito aplaudida na década de 90 e que já estava em curso em outro projeto, o Favela Bairro, na cidade do Rio de Janeiro.

Os movimentos sociais estavam se fortalecendo. O Reconstrução Rio mostrou aos moradores a importância da participação e engajamento nos Programas. O BID exigiu a participação ativa da sociedade civil a partir do aprendizado no Reconstrução Rio e PDBG, e como forma de garantir que a sociedade civil acompanhasse a manutenção dos equipamentos recebidos no longo prazo.

Quando assumiu, o governador Marcello Alencar herdou o PDBG recém contratado e com quase nenhum desembolso, e o Reconstrução Rio em andamento, com parte dos recursos ainda por desembolsar. A agenda do país e do presidente da República, seu aliado de partido, era a redução do estado e a privatização de empresas estatais.

A investida do BID foi bem acolhida pelo governo do estado atolado em dívidas e sem recursos para investimento que pudesse contrapor o desgaste da agenda liberal. Adicionalmente, o Programa colaborava com o objetivo de derrotar a força política do trabalhismo na Baixada Fluminense.[48].

Para as prefeituras, sinalizava com mais U$ 300 milhões de dinheiro novo, majoritariamente para obras dentro das áreas pobres ampliando o financiamento de sua relação clientelista. As construtoras detinham tecnologia e gestão para realizar as obras, atender às demandas clientelistas e ter seu próprio resultado.

O BID foi o fator aglutinador. Por trazer recursos novos (embora a contrapartida tenha sido de 40% dos cofres do estado), atrair o apoio da sociedade, ser importante para o governo federal e estadual carentes de divisas, conseguiu alinhar os interesses e atrair as atenções dos agentes e superar os problemas novos que surgiram com a execução do Programa.

A dificuldade a ser superada, nesse caso, foi o impasse da renegociação das dívidas do estado que atrasou a obtenção do aval da União para o empréstimo internacional. O estado foi obrigado a realizar os investimentos no formato e condições exigidas pelo BID, mesmo sem ter a garantia dos 60% restantes. Após o fim do governo Marcello Alencar, a União e o estado entraram em entendimento, renegociaram a dívida e o contrato de empréstimo foi assinado.

Os processos de decisão pela realização dos Programas Projeto Iguaçu e PSAM seguiram o mesmo roteiro com diferenças na posição e poder dos agentes.

Pelo lado da sociedade organizada, os anos 2000 assistiram ao afastamento das entidades internacionais de financiamento do terceiro setor. Com a redução dos recursos vindos de fora e a crescente burocratização da contratação pelo setor público

[48] Com todo desgaste do Governo Brizola, Garotinho, candidato de seu partido (PDT), obteve 44% dos votos contra 56% de Marcello Alencar na eleição de 1994, a maior parte vindo das populações de baixa renda da Baixada e São Gonçalo. Fonte: TRE RJ

de ONGs e OSCIPs, a assistência técnica e política aos movimentos foi-se reduzindo. Ademais, o governo federal empreendia um grande trabalho de redução da pobreza e das desigualdades que consumia a atenção dos movimentos sociais e da academia. A agenda da despoluição foi se esvaziando junto ao encerramento dos Programas da década anterior, PDBG (em 2006[49]), e Nova baixada (em 2008[50]). Mesmo assim, os movimentos sociais mantinham a pressão por permanecerem sem água e esgoto, por estarem frustrados com o não prosseguimento do PDBG e do Nova baixada em novas fases e pelo risco iminente de novas cheias e novos desastres[51].

O governador Sergio Cabral assumiu em 2007 eleito em aliança no segundo turno com o presidente Lula, reeleito no mesmo ano. A SEA foi assumida por Carlos Minc que veio a ser Ministro do Meio Ambiente do governo Lula de 2008 a 2010. Isto lhe deu condições políticas de defender, e obter, o controle sobre os recursos do FECAM, que naquele momento cresciam na esteira da explosão do preço do Petróleo.

O Brasil superou a sua dívida externa e honrou seus compromissos com o FMI, liquidou a dívida e até fez aporte voluntário no fundo. A necessidade de divisas reduziu-se bastante e de igual forma o poder indutivo e decisório dos organismos multilaterais e suas agendas. Para financiar novos Programas os bancos públicos federais foram novamente autorizados a realizar operações de crédito a estados e municípios. O financiador passou a ser o governo federal, seus bancos e o próprio OGU. As exigências também se modificaram, agora mais atreladas ao cumprimento de normas do TCU.

Antes de tomar posse em seu segundo mandato, o presidente Lula anunciou com o PAC a disposição de promover a aceleração do crescimento do país através de investimentos públicos e privados, e estimulou os estados e municípios a apresentarem seus projetos de investimento não desenvolvidos por falta de recursos.

Tal qual o Reconstrução Rio e o PDBG, o estado do Rio correu para juntar projetos de todos os tipos, mesmo que ainda conceituais, para disputar os recursos de OGU e de empréstimo pelos bancos federais. O governo recuperou o projeto de macrodrenagem dos rios Iguaçu, Sarapuí e Botas realizado e entregue ao estado pela Coppe em 1994 como contribuição para um futuro prosseguimento do Reconstrução

[49] Em 27/11/2006 a Diretoria do BID aprovou o Relatório de Término do Projeto
[50] Em 21/10/2008 a Diretoria do BID aprovou o Relatório de Término do Projeto
[51] Nova enchente em fins de 2009 desabrigou milhares de pessoas

Rio. Portanto, diferente dos demais órgãos e secretarias do governo do estado, e de todos os municípios da região, exceto a cidade do Rio, a SEA tinha um projeto em condições de enquadramento imediato no PAC. Melhor ainda, tinha também os recursos do FECAM garantidos e livres para a contrapartida.

Na primeira apresentação das prioridades do governo do estado aos bancos federais, no início de 2007, o Projeto Iguaçu não foi prioritário. O destaque foi para as linhas 3 e 4 do Metrô. Porém, como o PAC priorizara projetos de saneamento e habitação e não apoiava projetos de mobilidade, o estado do Rio não pôde contar com o apoio federal para o metrô. Somente no PAC2 em 2011, em função da Copa do Mundo de 2014, os estados e municípios tiveram espaço para projetos de mobilidade.

Isso moveu a agenda do governo do estado. Em setembro de 2007, diante de ministros e dirigentes de bancos do governo federal, a SEA logrou apresentar o Projeto Iguaçu e o pedido de recursos necessários.

Aqui o fator aglutinador foi o PAC, ao lado do oportuno controle do FECAM por uma secretaria especializada no tema e com prestígio junto ao governador e ao presidente da república. Ao pretender realizar intervenções em todo o país para atender ao déficit de infraestrutura produtiva e urbana, o PAC estimulou os governadores e prefeitos a repensarem suas prioridades a partir da agenda do governo federal.

Portanto, alinharam-se as agendas ambientais e da academia no plano diretor de 1994; a das construtoras e dos prefeitos, pela oportunidade de realização de obras de infraestrutura urbana com os resultados eleitorais já descritos. O governo do estado, que havia elencado outros projetos, assumiu a execução do Programa pela SEA e, para reduzir uma eventual dispersão de controle dos recursos de investimentos, atribuiu à Secretaria de Obras a condução de todos os demais investimentos que o estado recebeu do PAC.

Por último, no PSAM, a agenda permanente da sociedade civil por água e tratamento de esgoto foi escolhida para atender aos encargos assumidos pelo estado e pelo país para sediar as Olimpíadas de 2016, seu fator aglutinador.

Diferentemente dos outros Programas, quando buscava cumprir sua agenda interna e de atendimento à geopolítica, o BID interessou-se pelo Programa por dois

motivos: o primeiro, porque estava engasgado com o fim desastrado do PDBG[52], com a imagem dos reservatórios vazios e estações de tratamento depredadas. O relatório de término do PDBG esbanja desconforto e críticas à condução e ao resultado pífio do Programa. Segundo, novamente diferente dos anteriores, a contrapartida estava garantida pelo mesmo mecanismo do Projeto Iguaçu: o FECAM.

Pode-se dizer que a disputa entre os agentes foi mais branda à época das definições do PSAM. O PAC estava em andamento após as muitas dificuldades em transformar os projetos conceituais em projetos para licitação das obras. A receita extraordinária dos Royalties permitiu o atendimento de inúmeras reivindicações pulverizadas por todo estado. Os recursos fluíam por todos os lados.

Mesmo assim, a disputa pela escolha do PSAM como prioritário sofreu reveses até o último momento. A disputa interna do governo do estado exigia a concentração de recursos e obras na SEOBRAS e convenceram o governador a concentrar os esforços institucionais nas ações do PAC. Como consequência, a CEDAE ofereceu ao PAC o mesmo projeto acertado para financiamento pelo PSAM. Como o Ministério das Cidades coordenava os investimentos da União nos estados, e a União teria que dar o aval ao empréstimo do PSAM, identificou a sobreposição e determinou a escolha de projetos distintos para o PSAM e para o PAC[53]. A emergência das Olimpíadas e o compromisso firmado pelo estado com o BID e o governo japonês de continuação do PDBG reverteram a decisão em favor do PSAM.

O alinhamento foi completado com a divisão pactuada de responsabilidades da SEA, coordenadora, com a CEDAE, operadora final dos sistemas que seriam instalados. A CEDAE revisou tecnicamente os projetos para licitação e firmou o compromisso de acompanhamento e operação posterior dos sistemas.

O modelo anárquico demonstrado acima poderia ser melhor coordenado para aumentar a eficiência de sua ação. Porém, o poder regional permite e estimula que as disputas ocorram e que o processo decisório ocorra neste modelo.

Isso se deve a, em primeiro lugar, ser sempre possível afastar soluções indesejadas.

[52] Minc, Carlos. 19 abr 2017. Entrevista concedida ao autor
[53] Serva, Gelson. 2 out 2017. Entrevista concedida ao autor. Foi coordenador do PSAM até 2014.

> Se uma alternativa não emergir à superfície e assim aparecer na lista de possibilidades a ponderar, não poderá ser selecionada. Mantê-la afastada é derrotá-la com eficácia.(STONE, 2002, p. 245)

Depois, a racionalidade de uma decisão que desagrade os interesses de um membro importante do círculo de poder não será adotada, mesmo que contenha todos os méritos formais. Isso porque os participantes e suas representatividades mudam constantemente e uma solução não utilizada hoje pode ser guardada para o futuro quando o interesse ofendido se enfraquecer. (MARCH, 2010)

Em terceiro lugar, é bastante plausível que uma solução adotada no confronto de interesses, problemas, soluções e oportunidades de escolha tenha força suficiente para ser implantada e atender aos interesses do núcleo do poder regional. Qualquer solução abraçada para qualquer problema na fase de decisão, pode ser adaptada nas fases de contratação e implantação.

3.2.2 Fase Contratação, de especificação e detalhamento

> The need for an administrative theory resides in the fact that there are practical limits to human rationality, and that these limits are not static, but depend upon the organizational environment in which the individuals decisions take place." (SIMON, 1976, p. 240)

Imaginar uma solução ideal, racional e planejada para a despoluição da Baía de Guanabara pressupõe a existência de indivíduos imersos em ambiente equilibrado e produtivo para a escolha dos melhores caminhos a cada momento. Não é isso o que acontece no mundo real.

Não existe decisão baseada em critérios puramente racionais, que analisa o problema a ser resolvido, examina todas as alternativas existentes, avalia suas consequências e escolhe aquela que maximiza o benefício para os propósitos da organização. No caso, a despoluição da Baía.

Primeiro, porque para ser absolutamente racional, o indivíduo deve ter conhecimento completo dos problemas a serem resolvidos e das consequências de cada solução disponível. Como as consequências estão no futuro, o indivíduo busca resolver esta lacuna com sua imaginação, por sua vez atravessada pelas preferências individuais e imperfeita por natureza. Depois, deve ser capaz de analisar todas as alternativas. Porém, nem todas lhe vêm à mente e não são analisadas.(SIMON, 1976)

Portanto, a solução ótima para se desenvolver um Programa de Despoluição não existe. As escolhas são limitadas ou influenciadas pelas limitações do ser humano em ter acesso e processar cognitivamente todas as opções; pela impossibilidade de se obter todas as informações decorrentes de problemas de custo e tempo e; pelo ambiente político, as crenças, conflitos e jogos de poder dos interesses em disputa.(SIMON, 1976)

O que normalmente ocorre é a simplificação dos problemas em face das inúmeras alternativas com a utilização de modelos parciais tratáveis. Nesse modelo, chamado de “racionalidade limitada” (MARCH, 2010, p. 11), as pessoas tendem a focar aquilo que as preocupa ao invés de enfrentarem informações potencialmente contraditórias e selecionam o que pode ser relevante, reduzindo a sobrecarga de informação. Ao mesmo tempo, faz-se uso de alguma regra de seleção que diminui as alternativas a serem analisadas.

Um exemplo dessa heurística envolve o uso da experiência para construir uma expectativa de quão boa deve ser a solução para um problema. Quando uma alternativa pesquisada atende a essa expectativa, a pesquisa é encerrada. A escolha se dá pelo que “é bom o bastante” no lugar da “melhor ação possível”.(MARCH, 2010, p. 17)

Diferentemente da fase anterior, nesta o objeto está definido. A disputa sobre o espaço geográfico da intervenção, o volume de recursos, a coordenação e o papel a desempenhar pelos demais agentes estão negociados. Trata-se de buscar implementar o Programa no tempo mais curto possível, realizando as ambições dos defensores do investimento.

As metas físicas e os meios para seu atingimento precisam ainda ser formuladas. A elaboração dos projetos e a contratação das construtoras e fornecedores dependerá do alcance esperado medido em números e cifras. Os financiadores e técnicos do governo iniciam a elaboração técnica e racional do planejamento executivo.

Mintzberg e outros (MINTZBERG, 2007) mostraram que seguir metodologias e regras formais para formação da estratégia não é suficiente para produzir resultados tecnicamente qualificados nem estáveis ao longo de sua implantação. Além do que, pergunta, “como a previsibilidade pode ser prevista?” (MINTZBERG, 2007, p. 188).

Em todos os Programas de despoluição os problemas começam ainda na fase de diagnóstico da situação: faltam informações.

Um traço comum da burocracia pública brasileira, mais acentuada em estados e municípios que na União, é a ausência de bons estudos e de arquivos de dados sobre o seu espaço territorial. O estado do Rio de Janeiro, o segundo mais rico do país, é um exemplo desse descompromisso com o conhecimento e reflexão sobre si.

A instável estrutura de planejamento do estado confirma esta afirmação. Estudos sobre a região metropolitana foram desenvolvidos pela antiga FUNDREM[54], criada em 1975 juntamente à própria constituição da região metropolitana, e extinta em 1989 no governo Moreira Franco. A Fundação CIDE, órgão da secretaria de Planejamento como instrumento de pesquisa e dados para o planejamento do estado, foi criada em 1987 e extinta em 2009 ao ser anexada ao CEPERJ. Em 2017, o governador Pezão chegou a enviar projeto de lei para a ALERJ buscando, sem sucesso para o bem do planejamento do estado, extinguir o CEPERJ como forma de reduzir custos.

Os dados dos Programas passados, inclusive aqueles pesquisados para esta dissertação, encontram-se espalhados por secretarias extintas e prédios com outra destinação sem registro bibliográfico adequado. As melhores informações são encontradas nos arquivos pessoais dos gestores, das consultorias e nos sistemas dos financiadores, especialmente o BID.

Diante desse quadro, o planejamento das intervenções esbarra na falta de informações que permitam construir uma situação futura desejável e mensurável. A solução comum no país para se medir resultados de projetos é o volume de recursos desembolsado. Quando muito, é possível alcançar resultados físicos como quilômetros de ruas asfaltadas, metros cúbicos de rios dragados e quantidade de famílias removidas.

Os financiadores incluíram já no PDBG um componente de desenvolvimento institucional que permitisse o estado e os municípios desenvolverem suas estruturas de informações. Os Programas apoiaram desde a obtenção de cartografia até o desenvolvimento de sistemas de tributação, informação e planejamento dos

[54] Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro

municípios da área do Programa. O pessoal próprio das secretarias também foi treinado.

Além da baixa qualidade das informações de partida, o longo prazo de execução de Programas de grande porte faz com que estes atravessem diversas administrações municipais. Como os municípios são os responsáveis pela operação e manutenção dos sistemas implantados, a negociação de pactuação de compromissos entre estado e prefeituras teve que levar em conta a falta de envolvimento e ambiguidade do prefeito facilitada por sua frequente renovação. Um compromisso assumido hoje será de responsabilidade do próximo prefeito.

O planejamento nessas condições limita as decisões racionais, no sentido de se construir um caminho a partir da observação da situação existente, da análise das alternativas e escolha da mais eficiente até se atingir um objetivo mensurável. Nesta fase, os objetivos desejados são golpeados pela realidade e se adaptam ao que se julga possível obter.

Acompanhando a formulação de March, uma das estratégias utilizadas pelos Programas foi subdividi-los em componentes, reduzindo-lhe a complexidade e a incerteza (MARCH, 2010). A premissa foi que a soma dos componentes individuais mensuráveis, como ligações de esgoto realizadas, reservatórios e ETEs construídas, resultaria em redução da carga orgânica despejada na Baía. O problema é que se faz necessário um bom e rígido controle e coordenação das partes divididas para que sejam interligadas e atinjam o resultado desejado. Como não se obteve tal coordenação, o PDBG e o Nova Baixada deixaram reservatórios sem água e redes sem reservatório devido a essa (des)coordenação.

A sucessão de Programas gerou um grande aprendizado para lidar com essas situações. O BID, especialmente, utilizou o seu poder coercitivo nesta fase de cada Programa para tentar superar as deficiências que sofrera no Programa anterior. Mas, não só o BID. A CAIXA e mesmo o Banco do Brasil e o BNDES, são cobrados pelo TCU pelo acompanhamento detalhado dos projetos que financiam. A cada denúncia de desvio, mais regras são acrescidas e baixadas sobre os governos executantes.

No PDBG, BID e JBIC impuseram um modelo de planejamento com objetivos claros e coordenação centralizada na UEP. Definiu resultados esperados junto aos técnicos do estado, como acesso à rede de esgoto (de 35% para 50%), esgoto tratado

(de 15% para 51%), água para 1 milhão de pessoas e redução da carga industrial em 90%.

Para combater a descoordenação interna do estado, incluiu novas obrigações como a centralização da coordenação e definição de responsabilidades dos demais intervenientes. Para o conflito de interesses na contratação dos projetos pelas construtoras, como no Reconstrução Rio, exigiu o detalhamento dos projetos antes da licitação da construtora.

No Nova Baixada, BID e estado planejaram o Programa com indicadores mais objetivos e incluíram metas qualitativas. Neste Programa, boa parte das metas quantitativas foram alcançadas, como o número de ligações de água e esgoto, creches instaladas e postos de saúde. O contrato de financiamento obrigou a se fazer o projeto executivo (ou básico completo) antes da licitação para a contratação das construtoras.

Na ausência de dados, financiou a elaboração de indicadores para acompanhamento da intervenção a partir da contratação: o Momento Zero, Momento 1 e Momento 2, estes após a primeira fase de implantação e após o fim das obras. O maior avanço foi na adoção de indicadores de resultado como qualidade da água, redução de diarreia e mortalidade infantil, valorização das residências e satisfação da população

O Programa reforçou a coordenação do Programa, principal fragilidade do PDBG, centralizando o Programa da Secretaria de Planejamento. Os municípios tiveram que assinar convênios com o governo do estado obrigando-se a operar e manter as creches, postos de saúde e demais equipamentos entregues pelo Nova baixada. A participação da sociedade civil foi exigida e empoderada. Os comitês gestores influenciaram positivamente nos componentes de saúde, educação ambiental e geração de trabalho e renda.

Mesmo sendo mais rigoroso que o PDBG na avaliação de disponibilidade dos serviços críticos (água, esgotamento sanitário, macrodrenagem) para evitar os problemas daquele Programa, ainda teve problemas e parte das redes de distribuição instaladas não ficaram operacionais ao término do Programa.

O Projeto Iguaçu absorveu parte dessas experiências. Havia projetos básicos, mas eram aqueles elaborados pela Coppe havia 12 anos, com todas as suas

inconsistências. As revisões foram feitas diretamente nos Projetos Executivos desenvolvidos em paralelo às obras. Ademais, teve que se ajustar ao tamanho do recurso disponibilizado pelo PAC de R$ 270 milhões (orçamento original era de R$ 800 milhões). Criou resultados esperados objetivos, embora medidos pela quantidade de obras, e plano de ação definidos pelo governo e sociedade civil. O Fórum Regional de Acompanhamento e Controle Social do Projeto Iguaçu e comitês locais de acompanhamento por bairro participaram das definições e da execução.

No PSAM o aprendizado se manifesta de forma mais evidente. Os objetivos estavam claros e bem definidos: recuperar os equipamentos do PDBG, que se deterioravam, e fazer as ligações com a rede; atingir os níveis de coleta e tratamento de esgoto instalados e não operacionais e; aumentar a disponibilidade de água tratada para a população do entorno da Baía.

Novamente a falta de informações foi crítica. Antes do início dos projetos, o PSAM inventariou os inúmeros projetos e Programas de água e esgoto na região buscando conformar um mapa das deficiências no serviço e permitindo um planejamento de longo prazo para a universalização.

Em resumo, a definição das metas e o planejamento das intervenções dos Programas teve que se conformar à dura realidade do estado, embora tenha havido melhoras no planejamento a cada novo Programa. Também havia reações às demandas e exigências dos financiadores. O equilíbrio era atingido quando se julgava suficiente os compromissos assumidos, ainda que houvesse muita ambiguidade, transferindo-se a disputa para a fase de implantação.

O processo de contratação das construtoras ajuda na decisão em ambiente de informações incompletas e protege os interesses do poder regional. A escolha é pelo menor preço global com preços unitários declarados na proposta. Assim, qualquer modificação ou ajuste no Programa pode facilmente ser introduzida sem maiores custos de transação ao longo de sua execução. Por outro lado, deixa para a fase de Implantação uma grande responsabilidade, exatamente no momento em que os recursos estão fluindo e as intervenções avançando.

3.3.3 Fase de *Implantação* dos Programas - obras e ações institucionais,

Os diversos agentes que colaboraram na fase de definição não se encontram agora com a mesma disposição de antes. Normalmente, as decisões são fracamente vinculadas às ações decorrentes em ambientes onde a coalizão de governo é construída com base na troca de favores (MARCH, 2010). O compromisso das articulações políticas tende a ser instável ao longo do tempo, pois no momento da implantação, muitos agentes podem estar envolvidos com outras agendas ou desejarem atribuir novo valor à manutenção do apoio à coalizão inicial, justificado pelas novas condições de um novo momento.

Quando o apoio é dado tendo em troca apenas o ganho simbólico e não pelo recebimento de alguma vantagem de seu interesse, essa vinculação entre o apoio à decisão e o apoio à implantação se torna mais fraca ainda.

O caso da Baia de Guanabara é exemplar. É difícil para qualquer agente se posicionar contra um projeto de Despoluição da Baía. Em todos os ambientes públicos e privados o tema está carregado de afirmações definitivas, como ser preciso e urgente despoluir a Baía. Estar ao lado dessa afirmação é inevitável e, portanto, relativamente fácil obter o apoio explícito e o compromisso de colaboração de todos os agentes que precisam ser envolvidos.

Porém, ao agente com outros interesses, apenas manifestar e se associar aos apoiadores da despoluição basta e ele apressa-se em fazê-lo. Seu compromisso com a execução é muito menor do que o posicionamento a que se obriga na largada.

> Estudiosos das decisões sugerem que o ato de apoiar uma política com sentido simbólico apropriado pode ser mais importante para os indivíduos do que sua efetiva adoção, e que a adoção pode ser mais importante que a implementação. Indivíduos interessados em construir coalizões viáveis tendem a procurar e encontrar aliados que sejam vigorosos em apoiar decisões simbólicas e negligentes ao implementá-las (MARCH, 2010, p. 167)

É necessário, portanto, formar novas coalizões e repactuar essas coalizões ao longo da implantação com os novos agentes, novos prefeitos, governadores e financiadores, que ocupam os espaços de poder envolvidos no Programa. Os apoiadores da despoluição precisam renegociar a repartição de custos e benefícios, eventualmente já consumidos pelo agente que ocupava a cadeira anteriormente, a implantação do Programa.

O que se constitui nesta fase é um modelo de decisão da “Política Governamental” (ALLISON; ZELIKOW, 1999, p. 258). Neste, a posição dos jogadores, seus interesses e metas, os canais de ação e o poder de cada um constroem uma resultante política que não é fruto de uma escolha simples de um grupo unificado, nem uma síntese formal das preferências dos jogadores. Tampouco a ação resultante representa o que decidiria qualquer jogador solitariamente. Antes, é fruto da barganha entre os atores políticos[55].

Como resultado, pode-se dizer que as ações efetivamente realizadas nos Programas não constituem a busca de

> (..) solução para problemas, mas são resultado de compromissos, conflitos e confusões entre os agentes responsáveis com diferentes interesses e influência desigual (ALLISON; ZELIKOW, 1999, p. 295)

O que é efetivamente executado diz muito sobre o ambiente em que se desenvolve a negociação política.

Em resumo, as decisões em ambiente político têm mais a ver com os compromissos firmados entre os membros da organização, que por sua vez dependem de seu poder relativo e de suas preferencias individuais (estas modificadas pela posição que ocupa). O que transparece como o curso de uma ação planejada é na verdade a resultante da controvérsia entre os atores.

Diferentemente das fases anteriores, não há anarquia e nem a busca de racionalidade na tomada de decisão. O que organiza este momento é a negociação política, a barganha entre os agentes. Ao se iniciar a implantação, os agentes envolvidos buscam soluções não esclarecidas na fase de contratação. Todos em busca da maximização dos resultados em favor de seus interesses.

Os conflitos ocorreram em todos os Programas com mais ou menos intensidade: entre sociedade, construtoras e governos, para que fossem ouvidas e pudessem intervir; do governo com financiadores, normalmente por descumprimento de compromissos ou falta de contrapartida; dentro do governo, entre órgãos intervenientes pela coordenação; da coordenação com construtoras, prefeitos e

[55] Allison

lideranças locais não organizadas, que pedem a extensão ou mudanças no projeto e por aí vai. Vamos analisá-las brevemente:

Sociedade, construtoras e prefeituras

Para as organizações sociais de moradores, o objetivo de melhoria na qualidade de vida esperada é contraditório com a maximização dos recursos para financiamento do clientelismo e o lucro da construtora. Como, em geral, os tomadores de decisão são mais sensíveis aos participantes com maior poder de barganha e privilegiam os interesses de alguns embora defendam os interesses gerais em público (STONE, 2002), as intervenções terminam com o fim dos recursos e sem concluir seus objetivos definidos na contratação.

Mesmo para o debate com os técnicos das construtoras e governos, falta aos representantes das organizações sociais de moradores tempo pessoal, informação qualificada e assessoria técnica para disputar os argumentos. A desvantagem é clara nessa arena. A sociedade afetada, percebendo que nesse ambiente de disputa é a parte mais frágil, busca defender seus interesses acionando os agentes financiadores, BID ou CAIXA, eventualmente o Ministério Público para pressionar os governos e as construtoras.

Governo com financiadores

No PDBG, a necessidade de aportar recursos de contrapartida de um orçamento quebrado, devolveu os coordenadores do Programa à anterior e (pensava-se) superada disputa pela priorização do Programa. Na disputa por recursos de contrapartida, o Programa perdeu a prioridade para outros projetos do estado atrapalhando o andamento da implantação e recebendo pesadas críticas dos financiadores.

As intervenções realizadas pelo estado antes da efetiva contratação do empréstimo do Nova Baixada aliviaram a necessidade de contrapartida posterior. Isso

foi fundamental, pois dispensava o Programa de disputar recursos novos com as novas prioridades dos outros três[56] governadores subsequentes.

No Reconstrução Rio, o conflito do BIRD com a CAIXA, a quem atribuía a capacidade de implantar projetos, e com o governo do estado porque este não cumpria com as condições de suas políticas operacionais, quase levou ao cancelamento do Programa.

No Projeto Iguaçu os conflitos com o financiador foram outros. Havia contrapartida do FECAM e a postura invasiva das agências multilaterais não se manifestava na CAIXA, repassadora dos recursos do OGU, ao menos quanto a objetivos e metas. A questão central foi o círculo interminável de obrigações dos órgãos de controle sobre a CAIXA, com contínuos refazimentos, glosas e atrasos nos desembolsos[57]. Se as agências multilaterais são mais leves na prestação de contas e duras nas metas, a CAIXA age exatamente ao contrário. O que importa é que os gastos sejam comprováveis aos preços da licitação e adequados à tabela SINAPI

Internamente no governo e com a coordenação

No Reconstrução Rio e PDBG, um pouco no Nova Baixada, o conflito entre a coordenação e os demais órgãos intervenientes do estado, especialmente a CEDAE, gerou impasses que prejudicaram o ritmo e a qualidade do investimento. A disputa pela coordenação dos recursos dos órgãos do governo levou ao descumprimento de obrigações assumidas em contrato e praticamente anulou os avanços que o Programa poderia alcançar.

O marco lógico do PDBG concentrou-se no andamento físico das obras e abandonou o controle dos demais componentes do Programa. O resultado, conhecido, foi de entregas de produtos sem consequência porque não tinham o complemento sob responsabilidade de outro órgão.

O Nova Baixada realizava as intervenções sem depender da CEDAE, que somente iria assumir a operação após a entrega dos equipamentos e redes. Esse estratagema para superar o conflito político durante a implantação do Programa

[56] O Nova Baixada iniciou no governo de Marcelo Alencar, teve o contrato assinado com o BID no governo Garotinho e foi encerrado no governo Rosinha, com breve passagem pelo governo Benedita.
[57] Entrevista com engenheiro Irinaldo Cabral, coordenador geral de obras do Projeto Iguaçu

resultou em fracasso da operação posteriormente: a CEDAE resistiu a concluir e operar os equipamentos que não haviam sido implantados sob sua supervisão. Parte do problema devia-se ao pouco apetite para operação de redes de esgoto da CEDAE, que enxerga mais despesas que receitas nesta operação. Outra parte, à postura da CEDAE em relação ao restante do governo.

A coordenação do Projeto Iguaçu, também a do PSAM, foi mais centralizada. No primeiro, o INEA, subordinado administrativamente à SEA. No PSAM, foi criada uma UEP sob controle da SEA com posição hierárquica superior aos demais órgãos. Tal centralização foi bastante positiva para o andamento do Programa. Em tese, os conflitos com a CEDAE estavam superados (resta saber como a CEDAE se comportará quando receber os equipamentos e iniciar a operação). Como a SEA era responsável pela aplicação dos recursos do FECAM, os conflitos com outras secretarias e outros projetos também estavam equacionados

Coordenação, construtoras e prefeitos

Por fim, com relação ao conflito entre coordenação, construtoras e prefeitos devido a mudanças no curso do Programa, o Reconstrução Rio, como pioneiro, enfrentou mais decisões nesta fase. Por conta de seu caráter emergencial, o poder das construtoras foi o maior de todos os Programas, tanto pela quantidade de definições abertas quanto pelo controle sobre o projeto que iriam construir. As mudanças de escopo foram comuns.

Mesmo tendo realizado projetos separados das construtoras, os problemas de execução do PDBG, Nova Baixada e Projeto Iguaçu não foram muito diferentes do Reconstrução Rio. A baixa qualidade dos projetos obrigou a feitura de correções amplas que são do interesse das construtoras e do sistema de financiamento do clientelismo. Os mecanismos para se fazer uma obra diferente daquela licitada já foram abordados e se baseiam na alteração de quantidades, inclusão ou supressão de itens da planilha de preços, como também através da simples e tradicional "química".[58] No PSAM, diferentemente, as ligações e troncos coletores estavam bem

[58] TCU voto 1606/2008 "Tal prática, conhecida no jargão da engenharia como "química" consiste em realizarem-se pagamentos de serviços novos, sem cobertura contratual, fora do projeto originalmente licitado, utilizando-se para faturamento outros serviços, estes sim, constantes da planilha de preços original, sem a respectiva execução destes últimos, para futura compensação."

definidos e as ETEs já implantadas. Projetos executivos foram elaborados previamente e as licitações tenderam a reduzir o poder das construtoras. Em contrapartida, a sociedade civil e, mesmo os municípios, não participam da elaboração dos projetos exceto por audiências públicas, o que impõe riscos ao desenvolvimento do Programa.

A experiência das prefeituras em projetos de urbanização em áreas populares era recente. Desaparelhadas, sem qualquer informação técnica sobre seu município e nenhum projeto, mal conseguem opinar nos projetos de intervenção em seus municípios e não conseguiram assumir as tarefas de operação e manutenção dos equipamentos recebidos, especialmente do lixo e drenagem, mesmo com compromissos assinados e ratificados a cada entrega.

No Projeto Iguaçu usaram-se verbas do estado para contratar empresas de manutenção dos canais e polders. Ao assumir as funções do município, o Programa causou prejuízo à sustentabilidade, como se observou posteriormente. O estado do Rio, diante da grave crise por que passa desde 2015, cortou os gastos alheios a sua responsabilidade paralisando os serviços de manutenção contratados

A resultante dos conflitos referidos acima concorreu para a descaracterização dos Programas e o não atingimento dos objetivos da despoluição. Muitas vezes, os conflitos não foram arbitrados e não foram resolvidos, encerrando-se por perda de sentido ao fim do Programa. O balanço dos desgastes que o governo assumiria caso arbitrasse os conflitos levou-o a não decidir, não arbitrar, com consequências no desenvolvimento e até paralisação das intervenções (STONE, 2002).

O PDBG é exemplar do caso de omissão do governo. Os governadores que se sucederam na execução do Programa não quiseram intervir na pacificação viciosa conseguida pelo insulamento de seus componentes nos órgãos desconectados. A literatura registra o efeito de decisões ambíguas em organizações fragmentadas: faz os diversos agentes sentirem-se individualmente otimistas sobre o atendimento a seus interesses através de “linguagem vaga e expectativas vagas” (MARCH, 2010, p. 166). Em consequência, o processo de decisão foi sendo postergado sem que a divergência fosse resolvida.

Mesmo o PSAM sofreu com as idas e vindas do governo. Derivado das disputas políticas dos agentes durante a implantação, o cronograma do Programa que

concluiria em 5 anos atrasou. Foi necessário prorrogar o contrato com o BID e renovar o aval da União que expirou em maio de 2017. Entretanto, o estado do Rio entrara em colapso financeiro e político e a União cobrava dívidas passadas através do acionamento de suas garantias. Até julho de 2017, a União não havia renovado seu aval e o Programa corria o risco de descontinuar.

Em todos os casos, para o poder regional, o fato de os Programas acabarem ou paralisarem ao fim dos recursos e não ao atingimento de ao menos parte de seus objetivos não importava, pois os recursos para financiamento e reprodução do clientelismo haviam se realizado.

4 ALGUMAS REFLEXÕES

4.1 As obstruções ao debate

A procura da efetividade nos processos de decisão na administração pública convive com as diversas insuficiências de recursos pessoais e informacionais, com as restrições da cultura organizacional e de controle, além das características dos diversos fragmentos da composição política do governo (ALLISON; ZELIKOW, 1999, p. 298). Isto não quer dizer que está condenada a decidir mal, ou decidir pior que a iniciativa privada.

Ao mesmo tempo, a administração pública está fortemente pressionada pelo ideal racional, que permitiria escolhas entre as soluções mais adequadas para os problemas diagnosticados, gerando o máximo de benefício com um mínimo de custo.

O ideal racional fortalece a visão de distanciamento crítico e competência das burocracias públicas - quanto mais alta na hierarquia de poder, mais forte é a presunção de superioridade - capaz de analisar e decidir melhor que todos os demais agentes juntos. Busca até afastar o debate do jogo político e da política para não macular as posições tecnicamente corretas que somente uma elite pode alcançar. No limite, defendem uma tecnocracia que subverte a própria democracia. (CARVALHO, E. DE, 2013, p. 132)

A visão e postura dos agentes públicos de controle reflete com precisão esta afirmação. A partir da convicção de que uma obra pública, qualquer obra, traz consigo o vício da corrupção, agentes do controle interno do executivo, do legislativo, dos tribunais de contas e do ministério público disputam a posição de guardiães da “racionalidade” na execução de projetos.

Por sua postura inflexível e com grande poder coercitivo, os métodos e as posições apresentadas por tais agentes limitam as possibilidades do que pode ser feito. Inovações, por exemplo, sejam técnicas ou processuais, têm pouco espaço de manobra diante da “ciência”. Tampouco oferecem estabilidade de critérios aos gestores dos projetos. O que está aprovado por um auditor, pode não estar por outro. Se observadas as insuficiências operacionais das equipes técnicas dos governos, as decisões dos gestores ficam emparedadas entre as soluções possíveis e a condenação em processos administrativos.

O alvo não é apenas o agente político detentor de votos. Estruturas burocráticas investem contra outras estruturas burocráticas constrangendo o espaço de poder do outro, como a ação do MP ambiental contra a burocracia de licenciamento e do TCU contra fiscais da CAIXA por eventuais erros por parte do executor. E, mesmo com tudo isso, foram ineficazes na contenção de desvios, como se viu no país e no estado do Rio de Janeiro nos anos recentes. Isoladamente, ordem e punição, comando e controle, não promovem as decisões mais adequadas técnica e politicamente[59].

Esse debate está interditado por conta do ambiente e escala da indignação que o tema da corrupção tomou no país. As corporações reagem contra discutir os custos e a eficácia dos órgãos de controle e seus limites legais de intervenção[60]. Discutir tais limites não significa querer anulá-los e deixar intocado o sistema tradicional de uso da máquina pública para financiamento do clientelismo. Ao contrário, o que se sugere é superar a lógica investigativa persecutória e, em vez de avaliarem os preços unitários da brita e do quilo de cimento, deveriam avaliar a qualidade e robustez dos processos de aquisição e controle, determinando alterações e reforço quando encontram pontos de fragilidade. Poderiam desta forma contribuir para o fortalecimento da máquina pública a quem devem auditar, e não serem instâncias em que atuam, simultaneamente como investigadores, promotores de acusação e juízes.

Em uma segunda frente, os financiadores desabam sobre as equipes dos governos impiedosamente, com exigências e roteiros advindos de suas experiências em outros projetos, em outros países. Tais experiências são, obviamente, bem-vindas. Porém o financiador, assim como o administrador racional de Simon, está atravessado e limitado por seus valores, reflexos e hábitos inconscientes (SIMON, 1976). Seus propósitos e agendas, também, podem divergir daqueles esperados pela sociedade civil a que se propõem financiar e deveriam considerar este fato. Porém, o que se vê é a exigência de total subordinação à agenda e pressupostos do detentor dos recursos.

[59] Entrevista com engenheiro Luiz Firmino Martins Ferreira ex-presidente do INEA e subsecretário de estado do meio ambiente

[60] É comum encontrar em acórdãos de tribunais a expressão “não atende ao interesse público”, quando ações de prerrogativa do executivo sempre contam com aprovação do legislativo. Nota do autor

Duas explicações emergem da rápida aceitação de tais imposições. Por parte dos financiados, percebe-se uma postura subordinada aos portadores de experiência qualificada e donos do dinheiro que lhes falta para ao menos tentar entregar algo à população[61]. Por parte dos financiadores, uma tendência de representantes dos bancos de fomento de fazer recomendações e prescrições definitivas com base em princípios e remédios econômicos universalmente válidos, a partir de uma convivência mínima com o "paciente" A isto, Hirschman chamou de "síndrome do economista visitante". (Hirschman, 1984 apud BIANCHI, 2007, p. 148)

Fica clara a necessidade de os governos constituírem estruturas próprias capazes de armazenar, tratar e comunicar informações sobre o estado da sociedade. A capacidade interna adequada permite a franqueza no debate com os atores externos, aceitando ou recusando suas premissas, sejam financiadores ou, mesmo, os agentes de controle.

Este debate também sofre restrições a partir dos movimentos de financeirização mundial e a apologia do estado mínimo. A visão que defende contratar, remunerar adequadamente e promover a qualificação de quadros públicos disputa em desvantagem com o senso construído de que há maior eficiência e racionalidade na iniciativa privada.

Uma terceira obstrução ao enfrentamento dos desafios da despoluição é o papel exercido pela operadora de serviços de água e esgoto do estado: a CEDAE. Parece contraditório apostar na necessidade de constituição e fortalecimento de estruturas burocráticas no estado para dar conta da execução de uma estratégia de despoluição e, ao mesmo tempo, apontar a CEDAE como um de seus obstáculos. De fato, trata-se de uma estrutura estatal, das poucas no estado com corpo técnico concursado e capaz conforme sugerido acima, o que afasta o problema que traz à despoluição de sua capacidade de executar sua missão. A questão é que a CEDAE sempre se comportou como monopolista dos serviços de água e esgoto e impôs essa posição aos coordenadores dos Programas e prefeituras, mesmo quando não se interessam pelo investimento, em uma postura contraditória. Seus dirigentes não se oneram em declarar sua preferência por serviços de água e que o atendimento em esgotos causa prejuízos à empresa, ainda que sem carregar o custo do

[61] O Reconstrução Rio foi exceção e, em alguns momentos, sofreu com o conflito entre o BIRD e os gestores do contrato

investimento[62]. E que, mesmo assim, não permitem a realização dos investimentos em esgoto por outros atores.

Deve-se considerar que sua situação econômica restringe a capacidade de investir, ainda que tenha melhorado nos últimos anos[63]. Porém, por conta disto, os investimentos dos Programas de despoluição foram feitos através de endividamento pelo estado e não pela CEDAE, exceto de uma parte do PDBG. Considerando que o atendimento em esgoto inclui uma tarifa própria, cobrada junto à de água, deveria ser economicamente viável operar um sistema recebido sem qualquer gasto financeiro ou endividamento[64].

Esse comportamento atravessou todos os Programas avaliados neste trabalho e pode ser considerado um fator crítico de sua execução. Uma razão possível foi porque, historicamente, a CEDAE serviu ao modelo excludente de prestação de serviços públicos, privilegiando áreas nobres sobre as de menor renda, mantendo adequadamente os sistemas de água, um pouco pior em esgoto, para as áreas nobres e abandonando as áreas mais pobres tanto em água como em esgoto. Seus dirigentes tendem a tomar suas decisões de acordo com a orientação da empresa - “o que você defende depende de onde você está sentado” (ALLISON; ZELIKOW, 1999, p. 298) - mesmo sendo profissionais e capazes tecnicamente, podem estar projetando a história e cultura institucional da empresa para os Programas de despoluição.

O governo do estado, por seu turno, detém 99,9% das ações da empresa e poderia direcioná-la ao atendimento das prioridades do governo e a uma melhor gestão de seu caixa. Ocorre que a CEDAE faz parte do cardápio de serviços não prestados disponíveis para a troca clientelista e cumpre a lógica de atendimento pontual de demandas.

Em outra abordagem, após as privatizações da década de 90, os estados venderam todas as empresas geradoras de caixa, incluindo bancos estaduais, restando aos governos apenas as empresas de saneamento para este fim. Daí a resistência a mudanças no setor manifestada pelos governadores durante a definição

[62] Em reunião com o autor, o ex-presidente Vagner Victer declarou que não iria subsidiar o serviço de esgotos para a população mais pobre, pois o impediria de fazer outros investimentos em água.
[63] Balanços da CEDAE 2012-2016 site
[64] Em 2009 foi concedido a uma empresa privada o investimento e operação do esgotamento sanitário da zona oeste, região de perfil econômico similar ao da Baixada, sem subsídio da prefeitura.

do marco regulatório do setor no Congresso[65]. O problema da inépcia da CEDAE é percebido em quase todos os estados e suas empresas de água e esgoto.

A experiência privada em Niterói e, mais recentemente, na zona oeste, mostram as possibilidades que se abrem na atração de capital privado. Em Niterói os serviços estão virtualmente universalizados e na zona oeste a empresa vem cumprindo o cronograma de cobertura dos serviços. Como a agência reguladora dos serviços de saneamento do estado do Rio de Janeiro– Agenersa – só recentemente[66] assumiu a regulação da CEDAE ainda não é possível antever os efeitos da fiscalização e regulação sobre a empresa.

Diante da má qualidade dos serviços, os municípios – o poder concedente – há muito pressionam para investir na experiência privada, mas são obstados pelo estado. Tal resistência tem-se reduzido em função da crise econômica e financeira por que passa o estado e as exigências do governo federal para que se venda a empresa em troca de alongamento do serviço da dívida do estado. O estudo de alternativas à privatização está em curso.

Os riscos que o estado e a população correm com esse caminho não são desprezíveis. Primeiro, a precariedade dos contratos da CEDAE com os municípios fragiliza a operação de um agente privado, que deverá, por lei, ser escolhido em licitação por cada prefeitura. Disputas jurídicas antes e depois da nova operação podem paralisar o pouco que se faz.

Depois, os investimentos necessários são elevados e o investidor deverá tentar alongar os prazos para universalização de forma a manter seu equilíbrio de caixa. A regulação pode não ser suficiente para garantir o cumprimento dos contratos dada a curta trajetória da Agenersa e o enorme poder de fogo de uma empresa monopolista de grandes dimensões. Se é difícil regular uma empresa deste porte com o controle pelo estado, não será mais fácil quando o controle for privado.

Em terceiro lugar vem a questão democrática. As prioridades explicitadas no edital preparado por consultorias, quando detalhadas, induzirá o plano de investimentos a atender as áreas com maior capacidade de pagamento para melhor

[65] Lei 11.445/2007. O autor participou das discussões no âmbito do governo federal
[66] A partir de agosto de 2015. Fonte: Agenersa Relatório anual de atividades do exercício de 2016

viabilidade econômica, adiando os investimentos nas áreas historicamente esquecidas e necessitadas.

As dificuldades elencadas apontam para que se reflita melhor sobre o processo em curso. Por outro lado, a manutenção do modelo de prestação de serviços pela CEDAE mostrou-se esgotado.

4.2 A questão do Tempo

Uma característica negativa dos governos na construção de uma agenda de longo prazo é a emergência com que se tratam os investimentos estruturantes. Os planos estão pressionados pelo tempo dos mandatos dos governantes sensibilizando as decisões pelo fator tempo.

É claro que há emergência em implantar soluções a problemas urgentes para a qualidade de vida da população, em grande parte miserável e sem acesso a serviços públicos elementares. Ocorre que o exercício democrático de buscar os caminhos de maior pactuação, que não prejudiquem ou beneficiem os mesmos agentes o tempo todo, partilhando as ações e os sacrifícios ao longo da solução dos problemas da sociedade, pois bem, essa construção leva tempo.

Hirshman salientou esse estilo latino americano de se resolver problemas e fazer política, que leva os governos a buscarem soluções prontas e rápidas.

> Movidos por um desejo compulsivo de resolver todos os problemas o mais rapidamente possível, os formuladores de política inclinam-se a buscar uma solução “fundamental”, para a qual contam com a consultoria estrangeira. O entusiasmo frequentemente excessivo com o qual missões especialistas são saudadas em sua chegada à América Latina faria parte desse padrão ambivalente. Não há rejeição, mas, ao contrário, uma atitude de aceitação qualificada por sabotagem (inconsciente) (Hirschman, 1984 apud BIANCHI, 2007, p. 141).

Este tempo não existente auxilia aqueles que oferecem soluções definitivas, pouco estudadas e negociadas. Promove licitações sem projetos e mesmo sem a garantia de integração com outros serviços, como os reservatórios d’água vazios mostraram. Atrasos e postergações, e até descontinuidade, são frutos dessa falta de perspectiva de longo prazo, de colaborar hoje para uma realização que se dará em algum momento no futuro.

A literatura reconhece as dificuldades para o sacrifício de interesses imediatos a outros mais longínquos. O imediatismo e a melhor compreensão da situação presente, em comparação com o ambiente incerto do futuro, “tendem sistematicamente a desfavorecer o espacial e temporalmente distante”. (MARCH, 2010, p. 198). A avaliação das consequências dos interesses de hoje sobre o futuro, porém, não é uma questão moral, de valores como responsabilidade e poupança. O fato é que decisões e ações tomadas no presente têm consequências no presente, mas também têm consequências para o futuro. Eventualmente, o trabalho para se atingir algum objetivo é invalidado por decisões tomadas no tempo imediatamente anterior.

O desafio adicional às outras reflexões apontadas acima é subverter essa forma de tratar questões de longo prazo. O planejamento a ser feito deve programar[67] combinadamente as ações de curto e longo prazo, ainda que as últimas sejam modificadas ao longo do tempo e de mudança de atores, para cumprir a estratégia de despoluição da Baía de Guanabara.

4.3 A crise extrema do estado

Como se viu, os processos de definição, contratação e implantação de projetos estão atravessados por posições técnicas definitivas e visão de curto prazo que são absorvidas e utilizadas pelo poder regional para sua reprodução. Neste ambiente de forte coerção “técnica” e de prazo dos gestores públicos, resta muito pouco para sua reflexão e aprimoramento dos processos e dos projetos.

O estado do Rio de Janeiro passa por uma crise fiscal gerada pela profunda recessão por que passa o país, que atinge o estado do Rio diretamente na arrecadação do ICMS, sua maior receita, e pela redução dos preços do petróleo no mercado internacional, com a consequente redução dos royalties anuais [68]. Adicionalmente, o governo do estado fez um arriscado movimento em 2013 e 2014 (o

[67] Mintzberg (2007, p. 264) em sua crítica ao planejamento estratégico registra a importância do planejamento “(..) não para criar estratégias, mas para programar as estratégias que já têm, isto é, elaborar e operacionalizar suas consequências.”

[68] Até 2014, ano da queda dos preços, o estado arrecadava cerca de R$ 8 bilhões/ano com Royalties. Em 2016, a arrecadação foi de R$ 3 bilhões, segundo o site da secretaria de fazenda do estado.

barril do petróleo estava acima de U$ 100), quando antecipou quase R$ 10 bilhões em royalties para cobrir seus investimentos naquele ano eleitoral.

A crise fiscal foi potencializada pela operação Lava Jato cujo epicentro foi a Petrobras, grande contratadora de mão de obra no país, especialmente no Rio de Janeiro. Todos os investimentos foram reduzidos ou paralisados, incluindo a refinaria e o Comperj. Os contratos com fornecedores da Petrobrás, que ocupavam grande parte dos prédios do centro da cidade do Rio de Janeiro, foram descontinuados e demitiu-se centenas de milhares de trabalhadores terceirizados, além da redução dos quadros próprios da empresa. Estruturalmente, o governo federal mudou a estratégia de conteúdo nacional do setor de óleo e gás, inviabilizando uma retomada econômica mesmo após o saneamento da Petrobrás e a recuperação dos preços do petróleo.

A receita do estado despencou. Ficou muito menor que a despesa e a alternativa de contrair mais dívida se esgotou. A disputa dentro da máquina estadual pela pouca receita sequestrou recursos para pagamento do aparato judicial e segurança, avançando inclusive sobre os recursos de empréstimos que estavam no caixa, mas que não haviam sido desembolsados. O estado ficou, ao mesmo tempo, inadimplente com os fornecedores, com a União e até com os funcionários[69]. Ficou inadimplente até mesmo com os órgãos de financiamento nacionais e multilaterais devido ao arresto determinado pela justiça para pagar sua folha salarial.

O colapso financeiro afetou despesas essenciais como saúde, educação e, com efeitos imediatos, segurança, que deixaram o estado do Rio à beira da convulsão social. O colapso foi também político. Três ex-governadores e muitos ex-secretários de estado e prefeituras foram presos ou afastados, assim como conselheiros do TCE e deputados estaduais, entre os quais, o próprio presidente da Assembleia Legislativa. A prisão alcançou os dirigentes das construtoras que foram presos e as empresas tornadas – até julho de 2017 - inidôneas para contratar com a administração pública.

Até onde se pode avistar, aquela estrutura de poder regional recebeu um grande golpe, embora tenham permanecidos intactos atores importantes como o governador do estado, que mantém maioria folgada na ALERJ capaz de recusar

[69] Os funcionários da ativa e aposentados do estado passaram todo o primeiro semestre de 2017 com salários atrasados, exceto algumas categorias como judiciário e segurança

pedidos de impeachment e aprovar medidas impopulares[70]; os prefeitos eleitos em 2016, majoritariamente filiados aos partidos da base aliada do governador (ao menos 11 dos 15 prefeitos da bacia hidrográfica da Baía de Guanabara[71]) e; não menos importante, permanecem ainda intocados os órgãos do judiciário.

Se não resultar apenas em uma troca de nomes para a mesma política dos últimos cinquenta anos, pode-se abrir espaço para algumas mudanças até hoje interditadas por interesse do poder regional. A coordenação de ações entre órgãos, a constituição de um controle externo positivo, o olhar de longo prazo, a constituição de um espaço público de planejamento para a despoluição da Baía de Guanabara munido de capacidade técnica e política para priorização e resolução de conflitos, e a criação de fontes de receita destacadas para o Programa podem ter chance de prosperar.

[70] No primeiro semestre de 2017 ao menos 8 pedidos de impeachment foram recusados e a polêmica lei autorizativa para privatização da CEDAE foi aprovada por 41 a 28 votos ("Jornal do Brasil - Rio - Alerj aprova privatização da Cedae", 2017)

[71] PMDB, PPS PR e PTB (2 prefeitos cada); PRB, PDT, PTB (1 cada) e considerando na oposição os prefeitos de Niterói (PV), Itaboraí (PMB), Cachoeiras de Macacu (PSB) e Mesquita (PSDB). Fonte: site TRE-RJ

5 CONCLUSÃO

O que se buscou mostrar neste trabalho foi que os investimentos em oferta de água e de esgotamento sanitário para os municípios do entorno da Baía de Guanabara foram recentes e atrasados em relação às áreas nobres da região. A prioridade foram as áreas nobres sobre as de baixa renda, e investimentos em água sobre os em esgoto. A universalização foi alcançada em algumas áreas enquanto para a maioria da população esses serviços estão distantes da universalização.

Os recursos empregados nos Programas de Despoluição, a partir dos anos 90, não teriam sido suficientes para concluir a tarefa, diante do histórico abandono das ocupações populares. Porém, teriam dado um grande passo se tivessem logrado atingir as metas estabelecidas. O que se arguiu aqui é que as razões para este baixo rendimento não se encontram apenas nos problemas de planejamento e gestão do estado, ou na difícil articulação federativa, ou, ainda, na frágil organização e pressão social. O que se observa é a apropriação e potencialização dessas questões pelo poder regional, que ainda incorpora as burocracias de controle e da justiça para dirigir os esforços para despoluição em seu favor.

A falta de capacidade para desenvolver e implantar projetos pelo estado do Rio, que pouco investe em formação e renovação de pessoal próprio e não zela pelas informações e dados de suas ações, não são obra aleatória de um governo descuidado com a gestão. Os tímidos passos dados recentemente e a realização de alguns concursos não invalida a afirmação.

Na verdade, a desestruturação do estado é obra de décadas. A contratação precária de servidores através de DASs demissíveis *ad nutum* e o descontrole administrativo fez parte da estratégia de manter o estado fragilizado e incapaz de estabelecer mecanismos de estudo, planejamento e execução das atividades de que é responsável. O descuido com as estruturas de informação como a Fundação CIDE e depois com o CEPERJ, é apenas a consequência visível desta ação. Parte daqui a incapacidade do estado e prefeituras de organizar as demandas e potencializar os resultados de seus poucos recursos.

Um segundo problema de gestão está na descoordenação interna dos órgãos do estado, que fragmenta as iniciativas de governo e obstrui o apoio mútuo de suas

capacidades instaladas. A disputa pelos recursos escassos do estado em benefício de cada subestrutura clientelista é levada às últimas consequências em total descompromisso com as necessidades da população. Administrar esses conflitos exige que o governante assuma desgastes com outros parceiros da estrutura clientelista e estes custos não interessam.

O mesmo vale para difícil coordenação de 15 prefeituras com suas agendas. A literatura reconhece esta dificuldade. A experiência de coordenação de municípios ainda engatinha no Brasil e os melhores arranjos ainda são pontuais, embora existam. Mesmo no estado do Rio tem-se exemplos positivos nos arranjos para gestão do lixo em várias cidades e no saneamento da região dos lagos. A legislação recente sobre as metrópoles aponta para a criação de uma autoridade pública regional com agenda, poderes e recursos definidos. Porém, como visto em Lefébvre (2009) a construção de um novo espaço político abala as relações de poder, o que significa desafiar uma estrutura estabelecida de compromissos próprios e sistemas de mediação que dispensam a presença da sociedade organizada ou de qualquer transparência.

Portanto, as dificuldades para se constituir uma agência ou consórcio não decorrem apenas das dificuldades políticas para se construir arranjos, parte do próprio poder regional o desestímulo, a desvalorização e, por fim, o abandono, de todas as tentativas de constituição de instrumentos de coordenação regional.

O fato de a sociedade civil ter dificuldades para se organizar e agir como, ao menos, fiscalizadora, exige sua capacitação e a disponibilização de assessoria técnica própria que lhe permita ficar menos fragilizada em relação a construtoras, técnicos do governo e dos financiadores. Os debates promovidos pelo PSAM sobre os caminhos da despoluição apontam para a importância do fortalecimento das organizações sociais de moradores. No ambiente de decisão político em que se realizam os Programas, é preciso fortalecer a parte até aqui mais vulnerável

Aqui também a cultura das relações clientelistas, fortemente marcada na população, é alimentada e mantida ignorando-se suas insuficiências de apoio e capacitação. O fato é que o interesse nas áreas pobres está associado ao voto, ao fortalecimento do representante local portador de credencial junto ao sistema clientelista. No vínculo estabelecido, o estado dá a benesse e o cidadão entrega-lhe o voto. Transparência e democracia rompem com esta lógica.

O modelo concentrador e autoritário do poder regional utiliza seu braço em outros poderes para impedir avanços na melhoria de processos, no uso de novas tecnologias e novos sistemas de controle. A burocracia dos controles externos do executivo também colabora para que as formas de contratação se deem em um modelo viciado e de fácil desvio. Não permitem ao estado a perseguição de contratos com metas de atendimento, de resultados finais, que possam medir o esforço do investimento pelo número de famílias atendidas e não pelo volume de areia e brita gastos, ou por quilômetros de asfalto implantado. Ao lado de burocracias restritivas e bravatas de menor preço, o que sobra é um prato cheio para a “química” e, com ela, o desvio para financiamento do clientelismo.

As dificuldades reais trazidas pela CEDAE devem-se mais ao seu papel na estrutura do poder regional do que em sua capacidade operacional ou de seus técnicos. Sob esse ponto de vista, a solução privada em curso pode ser útil à despoluição por subtrair este instrumento do sistema. Ocorre que adiciona outros riscos derivados da mesma fragilidade do estado para fiscalizar e regular a prestação de serviços públicos. Além do mais, possivelmente reforçará a dinâmica de favorecimento das camadas sociais mais ricas para rentabilizar os investimentos, que por sua vez serão priorizados por mecanismos sem a participação da sociedade ou de qualquer fórum democrático.

Pensar no longo prazo, construir um novo ator público, realizar um diagnóstico detalhado, um plano de ação e de gestão, como apresentado pelo convênio do estado do Rio de Janeiro com o estado de Maryland, são passos na direção correta. Buscou-se mostrar que, entretanto, diagnóstico e planejamento são insuficientes e poderão facilmente ser apropriados pelo poder regional. As soluções propostas partem da premissa de envolvimento real do governo do estado e das prefeituras, e de uma nova postura da sociedade. Pelo que se mostrou neste trabalho, as declarações de apoio são tão veementes quanto frágeis.

Mantido o modelo de tomada de decisão atual, as decisões de definição dos programas propostos ou de qualquer outro que atravesse muitos mandatos somente ocorrerá quando os interesses dos atores se alinharem, seja por um poderoso fator externo ou por força e empenho de um ator importante. Mesmo que se passe a responsabilidade pela condução dos projetos para um novo ente, na longa implantação, se não estruturar a forma de participação, incentivo e responsabilização

dos atores, incluindo a sociedade organizada e empoderada, o poder regional tenderá a ocupar as novas funções desse ente e não hesitará em subordinar os recursos à lógica do clientelismo.

Embora ameaçado pela situação política e judicial dos anos recentes, ainda é preciso verificar os danos sofridos pelo sistema clientelista. Um novo espaço de poder para gerir um Programa integrado e de longo prazo deve partir dessa preocupação. Além de constituir uma nova governança, há muitos outros desafios a superar para substituir o modelo fracassado até aqui.

REFERÊNCIAS

ABONG; OBSERVATÓRIO DA SOCIEDADE CIVIL. *O dinheiro das ONGs: como as organizações da sociedade civil sustentam suas atividades - e porque isso é fundamental para o Brasil*. . [S.l: s.n.], 2014.

ALLISON, G.; ZELIKOW, P. *Essence of decision: Explaining the Cuba missile crisis*. 2nd ed. ed. [S.l.]: Addison-Wesley Educational Publishers Inc, 1999.

ANASTASSAKIS, D. O reassentamento naperspectiva do desenvolvimnto da Baixada. *Saneamento ambiental na Baixada: cidadania e gestão democrática*. [S.l: s.n.], 1995. p. 92–102.

AZEVEDO, L.; FAULHABER, L. *SHM 2016: remoções no Rio de Janeiro Olímpico*. 1. ed. Rio de Janeiro: MV Serviços e Editora Ltda, 2015. Disponível em: <https://issuu.com/morula/docs/smh2016_issuu>. Acesso em: 28 nov. 2017.

BIANCHI, A. M. Albert Hirschman na América Latina e sua trilogia sobre desenvolvimento econômico. *Economia e Sociedade*, v. 16, n. 2, p. 131–150, 2007.

BID. *40 Years: more than a Bank*. . Washington DC: [s.n.], 2001.

BID. *Programa de mejoramiento de barrios del estado de Rio de Janeiro Baixada Viva (BR-0242) Resumen Ejecutivo*. . Washington DC: BID, 1997. Disponível em: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=437507>. Acesso em: 27 nov. 2017.

BID. *Programa de Saneamento básico da bacia da Baía da Guanabara (PDBG) - Relatório Final de ProjetoIMENTO Relatório Final de Projeto Project Completion Report – PCR*. . Washington DC: BID, 2006. Disponível em: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=9099423>. Acesso em: 27 nov. 2017.

BID. *Programa de saneamento básico da bacia da Baía de Guanabara - primeira etapa - Proposta de empréstimo*. . Washington DC: BID, 1993. Disponível em: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=438725>. Acesso em: 27 nov. 2017.

BID. *Programa de saneamiento ambiental de los municípios de la Bahia de Guanabara (PSAM) - Fase 1 Documentos preparatórios*. . Washington DC: [s.n.],

2011a. Disponível em: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35749972>. Acesso em: 28 nov. 2017.

BID. *Programa de saneamiento ambiental de los municipios del entorno de Baía de Guanabara (PSAM) BR-L1282 - Propuesta de préstimo*. . Washington DC: BID, 2011b. Disponível em: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36524095>. Acesso em: 27 nov. 2017.

BID. *Programa Nova Baixada - Urbanização Integrada de Bairros da Baixada Fluminense (1037/OC-BR) Relatório de Término de Projeto - PCR*. . Washington DC: BID, 2008. Disponível em: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1621273>. Acesso em: 27 nov. 2017.

BRITTO, A. L. IMPLANTAÇÃO DE INFRA-ESTRUTURA DE SANEAMENTO NA REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 5, n. 1, p. 15, 2003.

BRITTO, A. L.; JOHNSSON, R. M. F.; CARNEIRO, P. R. F. Abastecimento público e escassez hidrossocial na metrópole do Rio de Janeiro. *Ambiente & Sociedade*, v. 19, n. 1, p. 183–206, 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-753X2016000100011&lng=en&nrm=iso&tlng=en>.

CAMPOS, P. H. P. A ditadura dos empreiteiros: as empresas nacionais de construção pesada, suas formas associativas e o Estado ditatorial brasileiro, 1964-1985. 2012, [S.l.]: ANPUH, 2012. p. 13.

CARVALHO, E. DE. Decisão na administração pública: Diálogo de racionalidades. *Sociologia, Problemas e Praticas*, NULL, v. 73, p. 131–148, 2013.

CARVALHO, J. M. DE. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: uma discussão conceitual. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, v. 40, p. 229–250, 1997.

COHEN, M. D.; MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. *A Garbage can model of organizational choice*. *Administrative Science Quarterly*. [S.l: s.n.]. , 1972

Como a saúde foi calculada? [S.d.]. Disponível em:

<https://ecoreportcard.org/site/assets/files/1828/boletim-de-saude-ambiental-da-baia-de-guanabara-2016-1.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2017.

COPPE, C. S.-C. (UFRJ). *PLANO DIRETOR DE RECURSOS HÍDRICOS DA BACIA DO RIO IGUAÇU / SARAPUÍ Ênfase : Controle de Inundações*. . [S.l: s.n.], 1994.

CORTINEZ PEIXOTO FILHO, A. Planejamento, gestão financeira e coordenaçãodo Projeto Reconstrução Rio. *Saneamento ambiental na Baixada: cidadania e gestão democrática*. [S.l: s.n.], 1995. p. 51–62.

DINIZ, E. *Voto e máquina política: patronagem e clientelismo no Rio de Janeiro*. 1a Edição ed. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1982.

EDMUNDO, L.; LEITE, H. B. C.; LIMA, L. H. Programa de despoluição da baía de guanabara - crítica das críticas e reavaliação empírica. 2005, Campo Grande - MS: [s.n.], 2005. p. 1–8.

ESTADÃO. *TCE do Rio achacava prefeitos, diz delator*. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,tce-do-rio-achacava-prefeitos-diz-delator,70001733002>. Acesso em: 1 dez. 2017.

FASE. *Relatório avaliativo do Projeto Iguaçu*. . Rio de Janeiro: [s.n.], 2011.

FGV SOCIAL. *Mudança social carioca 2009-2016: o legado pré-olímpico*. . Rio de Janeiro: [s.n.], 2017. Disponível em: <www.fgv.br/fgvsocial/rio2016>.

FLORÊNCIO, J.; PORTO, H. R.; SANTOS JUNIOR, O. A. Possibilidades e limites do programa de saneamento da Baixada Fluminense na perspectiva da gestão democrática das cidades. *Saneamento ambiental na Baixada: cidadania e gestão democrática*. [S.l: s.n.], 1995a. p. 7–24.

FLORÊNCIO, J.; PORTO, H. R.; SANTOS JUNIOR, O. A. *Saneamento ambiental na Baixada: cidadania e gestão democrática*. 1. ed. Rio de Janeiro: FASE, 1995b.

GASPAR, M. D. *et al.* Sambaqui de Amourins: mesmo sítio, perspectivas diferentes. Arqueologia de um sambaqui 30 anos depois. *Revista del Museu de Antropologia 6: 7-20*, v. 4826, p. 7–20, 2013. Disponível em: <http://publicaciones.ffyh.unc.edu.ar/index.php/antropologia/index>.

HOLLANDA, T. B. DE. Projeto Reconstrução Rio: balanço e perspectivas. *Saneamento ambiental na Baixada: cidadania e gestão democrática*. [S.l: s.n.], 1995.

p. 25–50.

INEA. *PSAM - Programa de Saneamento Ambiental dos Municípios do Entorno da Baía de Guanabara*. Disponível em: <http://www.psam.eco.br/index.php/o-programa>. Acesso em: 29 nov. 2017.

INEA; BID; PSAM. *Diagnóstico do estado da Baía de Guanabara*. . Rio de Janeiro: Secretaria de Estado do Ambiente do Estado do Rio de Janeiro. , 2017a

INEA; BID; PSAM. *Pra-baía: plano de recuperação ambiental da baía de guanabara*. . [S.l: s.n.]. , 2017b

Jornal do Brasil - Rio - Alerj aprova privatização da Cedae. Disponível em: <http://www.jb.com.br/rio/noticias/2017/02/20/alerj-aprova-privatizacao-da-cedae/>. Acesso em: 16 fev. 2018.

KELMAN, J. Macrodrenagem no Programa Reconstrução Rio. *Saneamento ambiental na Baixada: cidadania e gestão democrática*. [S.l: s.n.], 1995. p. 63–76.

KLEIMAN, M. (IPPUR). Permanência e mudança no padrão de alocação socioespacial das redes de infraestrutura urbana no Rio de Janeiro - 1938-2001. *Cadernos Ippur Ano XV i n.1*, p. 390, 2002.

LEFÈVRE, C. Governar as metrópoles: questões, desafios e limitações para a constituição de novos territórios políticos. *Cadernos Metropole*, NULL, v. 11, n. 22, p. 299–317, 2009. Disponível em: <http://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/download/5936/4289>.

MACHADO, J. (IPHAN); COSTA, M. DA (IPHAN); FAJARDO, W. (INSTITUTO R. P. DA H. *SÍTIO ARQUEOLÓGICO CAIS DO VALONGO PROPOSTA DE INSCRIÇÃO NA LISTA DO PATRIMÔNIO MUNDIAL Janeiro 2016*. . Rio de Janeiro: Iphan. , 2016

MANCINI, L. *A Participação na governança de projetos urbanos metropolitanos no Rio de Janeiro: a experiência do projeto Reconstrução Rio*. 2014. 274 f. Pontifícia Univrsidade Católica do Rio de Janeiro, 2014.

MARCH, J. G. *Como as decisões realmente acontecem*. 1 ed. ed. São Paulo: Leopardo editora Ltda, 2010.

MATTOS, S. M. D. S. N.; DRUMMOND, J. A. O terceiro setor como executor de políticas públicas: Ong’s ambientalistas na baía de Guanabara (1990-2001). *Revista*

de Sociologia e Política, v. 2002, n. 24, p. 177–192, 2005.

MINTZBERG, H. *Ascensão e queda do planejamentto estratégico*. Porto Alegre: Bookman, 2007.

O GLOBO. *Lava-Jato no Rio abre "caixinha preta" da Fetranspor - Jornal O Globo*. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/lava-jato-no-rio-abre-caixinha-preta-da-fetranspor-21546386#ixzz4x1Hfb256>. Acesso em: 1 dez. 2017.

OSORIO, M. *Rio nacional Rio local: mitos e visões da crise carioca e fluminense*. 1 Edição ed. Rio de Janeiro: Editora Senac Rio, 2005, 2005.

PORTO, H. R. *Saneamento e cidadania : trajetórias e efeitos das políticas públicas de saneamento na Baixada Fluminense*. [S.l.]: FASE-Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional, 2003. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com_abook&view=book&catid=1%3Alivros&id=125%3Asaneamento-e-cidadania&Itemid=123&lang=pt#>. Acesso em: 28 nov. 2017.

SANCHES, M. A. P. Elites globais e cidadãos locais: quem ganha com a despoluição da Baía de Guanabara? 2000, Miami: [s.n.], 2000. p. 25.

SEA, GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *Informação Pública - Projeto Iguaçu*. . [S.l: s.n.], [S.d.]. Disponível em: <http://www.rj.gov.br/web/informacaopublica/exibeconteudo?article-id=1043614>. Acesso em: 28 nov. 2017.

SIMON, H. A. *Administrative Behavior: How organizations can be understood in terms of decision processes*. [S.l: s.n.], 1976.

SOARES, D. *Baía de Guanabara e a agonia da pesca artesanal | Museu do Amanhã*. Disponível em: <https://museudoamanha.org.br/pt-br/baía-de-guanabara-e-a-agonia-da-pesca-artesanal>. Acesso em: 23 nov. 2017.

STIEBLER, F. *A repartição da cota-parte do ICMS: um estudo de caso dos municípios fluminenses*. 2012. 90 f. UFRJ, 2012.

STONE, D. *Policy paradox: the art of political decision making*. 3rd. ed. Nova Iorque: W.W. Norton & Company, 2002.

TCE-RJ. *Estudos socioeconômicos - Internet - TCE/RJ*. Disponível em:

<http://tce.rj.gov.br/web/guest/estudos-socioeconomicos1>. Acesso em: 1 dez. 2017.

VAINER, C. Cidade de exceção: reflexões a partir do Rio de Janeiro. *Anais do XIV ENANPUR*, p. 1–15, 2011. Disponível em: <https://br.boell.org/sites/default/files/downloads/carlos_vainer_ippur_cidade_de_excecao_reflexoes_a_partir_do_rio_de_janeiro.pdf>.

SOBRE O AUTOR

Engenheiro, assumiu em janeiro de 1999 a Subsecretaria de Projetos e Captação de Recursos do estado, ligado à Secplan. Uma das responsabilidades foi concluir a contratação do empréstimo do BID para o Programa Nova Baixada, através da aprovação do aval da União pelo Senado Federal. Foi também seu coordenador até o ano de 2000. Em 2002, foi Secretário de Estado de Planejamento, Desenvolvimento Econômico e Turismo do estado, e retomou a coordenação do Programa Nova Baixada. Nos anos de 2003 e 2004 foi Secretário Executivo Adjunto do Ministério do Planejamento e Secretário do Patrimônio da União (SPU), responsável pela gestão dos terrenos da União, dentre os quais, a área lindeira da Baía de Guanabara.

De 2005 a 2012 foi chefe de gabinete e, a partir de 2006, diretor de infraestrutura urbana e social do BNDES, participando das operações de crédito ao estado e à cidade do Rio de Janeiro para as obras do PAC, Copa do Mundo e Olimpíadas. Também participou das operações do PAC em saneamento e mobilidade para as demais unidades da federação. Em 2011 assumiu também a área de meio ambiente do BNDES.

Em 2013 atuou como assessor da Comissão de Assuntos Econômicos do Senado federal, onde são aprovados os avais da União a operações de crédito dos estados com os bancos internacionais. De 2013 até 2017, atuou como membro do Conselho de Administração do Banco do Brasil e de seu Comitê de Auditoria.

O texto reproduz muitas das experiências do autor em sua vida profissional pública. Estão marcadas as passagens onde se refere a reuniões e negociações de que participou.