



## **CIDADE E MEIO AMBIENTE EM DEBATE: NOTAS SOBRE O PAPEL DA INFRA-ESTRUTURA DE SANEAMENTO NO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO URBANO**

**Thiago Ramos Machado**

thirmachado@graffiti.net

Geógrafo – Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

Especialista em Planejamento e Uso do Solo Urbano – Instituto de Pesquisa e  
Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ).

Mestre em Planejamento Urbano e Regional – Instituto de Pesquisa e Planejamento  
Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ).

### **RESUMO**

O presente artigo analisa o papel desempenhado pela infra-estrutura de saneamento sob o prisma da complexa relação entre cidade e meio ambiente. A partir de uma reflexão sobre o Rio de Janeiro, procuramos colocar em evidência questões que possam ir além de uma mera constatação dos impactos ambientais provocados pela ausência ou deficiência de investimentos no que tange às redes de tratamento de esgoto. Assim, nosso objetivo consiste em buscar nas origens, significados e materializações das atuais políticas urbanas, caminhos que nos permitam sinalizar para uma leitura crítica acerca dos discursos, ações e interesses que permeiam a produção do espaço da cidade contemporânea, legitimada pelos pressupostos do planejamento estratégico. Dessa observação decorre que as administrações públicas têm priorizado o superdimensionamento da "visibilidade" de determinados projetos, obscurecendo e simplificando não apenas antigos e graves problemas sócio-ambientais, mas também a "necessidade" de se investir em políticas públicas direcionadas à efetiva demanda social.

### **ABSTRACT**

The article analyses the role played by sewage infrastructure based on the complex relationship between city and environment. Considering a reflection on Rio de Janeiro, the discussion points out questions which represent more than a mere description of the

environmental impacts as a consequence of the absence or the deficiency of investments related to sewage services. Thus, our aim attempts to the origins, meanings and materializations of the recent urban policies, in order to develop a critical reading on the discourses, actions and interests which permeate the production of the contemporary city space, legitimated by the purposes of the strategic planning. On this analytical perspective, it is relevant to argue the over dimensioning of the "visibility" linked to specific projects, masking and simplifying not only old and serious socioenvironmental problems, but also the "necessity" of public policies addressed to an effective social demand.

**Palavras-chave:** Cidade, imagem, planejamento estratégico urbano, infra-estrutura de saneamento, meio ambiente.

**Keywords:** City, image, urban strategic planning, sewage infrastructure, environment.

### **Considerações iniciais**

No debate contemporâneo acerca da gestão estratégica das cidades, algumas inquietações têm nos motivado a repensar a relação entre cidade, meio ambiente e planejamento. Uma delas refere-se ao papel da infra-estrutura, em especial no que concerne às redes de saneamento básico, inserido no atual contexto das administrações urbanas. Assistimos a emergência e consolidação de um discurso tornado hegemônico, baseado na construção social de uma imagem urbana dinâmica e competitiva direcionada ao cenário econômico internacional. Neste sentido, constatamos importantes desdobramentos que emergem no âmbito dessas observações iniciais.

À luz desta perspectiva, uma primeira leitura crítica a que nos propomos realizar neste artigo refere-se à ausência de "visibilidade", inerente a determinadas políticas públicas. Quando orientamos o foco de nossa análise à questão da infra-estrutura de saneamento, observamos de forma clara e recorrente que embora esteja presente nas discussões sobre o planejamento das cidades, o referido tema está longe de adquirir centralidade nos estudos urbanos, ou ainda concretizar-se sob a forma de projetos de intervenção efetivos, posto tratar-se de uma rede subterrânea, o que a torna, não raro, "invisível" do ponto de vista físico-material aos olhos da maior parte da população e dos agentes que realizam investimentos na cidade.

Outro ponto relevante, considerando o caso específico da cidade do Rio de Janeiro, diz respeito à conquista de eventos internacionais, como a realização dos Jogos Panamericanos de 2007, que evidencia a “necessidade” de se investir em infra-estrutura básica, na qual o saneamento, atrelado à questão ambiental, assume posição de destaque no conjunto das intervenções urbanas exigidas pelas entidades organizadoras da competição supramencionada. Neste caso, os investimentos relacionados às redes de esgotamento sanitário tornam-se prioridade apenas perante a imposição de eventos, obscurecendo sua real importância como elemento estruturador da configuração sócio-espacial das cidades. Em síntese: uma ação que deveria ser tratada *a priori* em relação ao processo de expansão urbana, tem merecido preocupação somente após o incremento e complexificação da demanda por este tipo de serviço.

Esta contradição, na verdade, expressa a emergência de mecanismos discursivos que visam, sobretudo: a elaboração de imagens-síntese e representações urbanas de forma seletiva; a criação de um consenso autoritário em torno da concepção de “cidade-empreadora”; e a simplificação de graves problemas sociais e ambientais, o que permite reforçar uma leitura fragmentada da cidade *pari passu* ao enfraquecimento da possibilidade de construção de alternativas.

Assim, com base em reflexões que permeiam as atuais estratégias de produção (e promoção) do espaço, o presente artigo visa discutir o lugar da infra-estrutura de saneamento na esteira de uma incorporação acrítica, por parte do poder público, do modelo de planejamento estratégico urbano.

### **Imagem, mercado e interesses políticos: breves considerações sobre o planejamento estratégico urbano**

A cidade, muito mais que sua realidade material, concreta, necessita ser entendida como um valor simbólico (SCOTT, 2001), composta por vários sistemas de signos e significações (LEFEBVRE, 1998; 1999). Na análise lefebvriana, distinguem-se vários níveis de representação simbólica na cidade: o das modalidades da vida cotidiana (objetos e produtos); o da sociedade urbana em seu conjunto (a cultura considerada globalmente ou na sua fragmentação); e o do espaço-tempo urbano particularizado (características próprias de uma cidade, como fisionomia, habitantes etc.), que

estabelecem o chamado “espaço das práticas sociais” (LEFEBVRE, 1998, p. 11-12; 1999, p. 55).

Acreditamos, portanto, que o campo de ação de práticas discursivas e representações urbanas adquire efetividade e tende a afirmar-se como instrumento de dominação e manipulação da realidade social, sobretudo, a partir da construção de imagens.

No estudo das formas urbanas existentes e seus efeitos sobre o cidadão, Lynch (1994) revela que a imagem inclui a relação espacial do objeto com o observador e outros objetos. Esse objeto evoca um sentido para o observador, de cunho prático ou emocional, de maior ou menor impacto, e ainda seu grau de relação com os demais objetos observados, conferindo-lhes qualidade, importância e significado.

Para Ribeiro (1988), a imagem, ao incorporar processos específicos de captura de valores e de sua transformação em necessidades sociais, explicita uma de suas principais características, qual seja, a seletividade, no sentido de compreender “(...) o resultado de múltiplas operações de síntese, além dos processos imediatos de aplicação da síntese final produzida aos produtos, que podem ser bens materiais, idéias, personagens ou espaços” (p. 136).

Em sua importante contribuição, Bourdieu (2001) atenta para a criação de um campo articulado e unificado de práticas e interesses que visam a construção e divulgação de imagens-síntese, baseadas na imposição de valores e leituras hegemônicas. A eficácia desse complexo campo simbólico reside justamente na possibilidade de ordenar o mundo natural e social através de discursos, mensagens e representações, que não passam de alegorias que simulam a estrutura real de relações sociais pela percepção de sua função ideológica e política, com o objetivo de legitimar a ordem arbitrária em que se funda o sistema de dominação vigente.

Com efeito, nossas práticas e ações sociais se apresentam, via-de-regra, condicionadas à interpretação individual ou coletiva da forte carga imagética a que estamos submetidos, isto é, a imagem assume o papel de principal mediador das relações sociais (DÉBORD, 1997). Entretanto, no âmbito dessa mediação, constatamos que elementos simbólicos materiais e imateriais, tais como os que compõem a fisionomia urbana e a linguagem, respectivamente, ao serem convertidos em representações e discursos, tendem a negar a diversidade de significados e interpretações inerentes à configuração das cidades (SÁNCHEZ, 2003).

Sob este prisma, o processo de elaboração de imagens, em especial a imagem urbana, encontra-se amplamente ancorado na atuação político-ideológica de grupos sociais específicos, exemplificando aquilo que Bourdieu (2001, p. 14) denominou poder simbólico, caracterizado pela extraordinária capacidade de se construir

(...) o dado pela enunciação, de fazer ver e fazer crer, de confirmar ou de transformar a visão de mundo e, deste modo, a ação sobre o mundo, portanto o mundo. Ele está entre aqueles que exercem o poder, que produzem as ideologias, a legitimidade das crenças, e os que estão sujeitos a esse poder, ou seja, que reproduzem a crença na legitimidade.

Além de campo simbólico a cidade, enquanto resultado da transformação da natureza em bens culturais mediante a ação humana, igualmente tem se revelado uma verdadeira “arena”, onde o confronto de estratégias e o conflito de interesses diversos promovem rupturas, mudanças e persistências na paisagem urbana (LEFEBVRE, 1999). Tal complexidade pode ser constatada a todo instante, na materialização de diferentes formas e relações que evidenciam a especificidade de cada sociedade em um determinado período. Da cidade antiga ao atual momento das chamadas “cidades globais”, inúmeros acontecimentos, notadamente no que tange às transformações ocorridas nas esferas da produção e circulação, determinaram mudanças políticas, econômicas e culturais na sociedade, e a cidade então constituiu-se no *locus* preferencial para a atuação de diversos agentes e atores, contribuindo para um notável incremento das dinâmicas que atuam na reconfiguração do espaço urbano.

Constatamos, assim, uma reorientação do planejamento urbano contemporâneo, cada vez mais estruturado em eficientes estratégias de *marketing* cuja finalidade é a produção de uma imagem forte e competitiva diante de um contexto marcado por uma acirrada competição entre cidades. Igualmente inserido nesta realidade, observamos a construção de um perigoso consenso, que ao nosso ver representa uma aceitação passiva da população em relação aos reais mecanismos que engendram tais “estratégias”, além de mascarar os conflitos sociais existentes e, conseqüentemente, uma efetiva participação das várias camadas da sociedade, reforçando o seu caráter excludente (ARANTES, 2002; VAINER, 2002; SÁNCHEZ, 2003).

Com efeito, assistimos a intensificação de uma visão excessivamente reducionista, ao plano da economia e do mercado, no que tange às atuais políticas urbanas. Comandada por governantes ávidos em criar espaços atrativos para a reprodução do capital, através da consolidação de parcerias entre os setores público e privado

(HARVEY, 1996), a cidade, nesta perspectiva, passa a ser encarada sob a ótica das metáforas (OLIVEIRA, 1999). Na “cidade-empresa”, os elementos que a constituem são transformados em peças-chave de um “espetáculo urbano” (DÉBORD, 1997), convertidos em imagens, representações simbólicas e poderosos discursos hegemônicos (BOURDIEU, 2001) que possuem um único objetivo: vender esses elementos, tornados artificialmente atrativos, como uma mercadoria. Assim, na “cidade-mercadoria”, os produtos “competitivos” precisam ser consumidos e, a partir desse objetivo, convertidos em investimentos para a cidade (empresas, turismo etc.) (PHILO; KEARNS, 1993; SÁNCHEZ, 2003).

Entretanto, Souza (2002) coloca em evidência as armadilhas de uma análise sobre a cidade contemporânea exclusivamente centrada em uma dimensão “mercadófila”. Ele considera que, de fato, as estratégias empresariais incorporadas pelo planejamento urbano fundamentam-se em uma lógica mercantil de produção do espaço, embora não *exclusivamente*. Muitos autores, na ânsia de construir reflexões de caráter crítico, insistentemente se deixam “seduzir” por um viés economicista, ignorando ou referindo-se de maneira superficial sobre a existência de uma importante dimensão política. Para o autor em destaque, além da consagrada ação conjunta entre os setores público e privado, o aspecto político também pode ser claramente percebido nas administrações públicas, em diferentes situações, tais como: na identificação de grupos de interesse envolvidos, na análise de conjuntura, em disputas por cargos e em processos licitatórios, em *lobbies* para a aprovação de determinados projetos, todos com o objetivo de tentar costurar alianças para uma visualização mais clara das ameaças, das potencialidades e dos obstáculos presentes. Dessa forma, importantes agentes articulados à produção do espaço urbano, em especial aqueles ligados ao capital imobiliário<sup>1</sup>, em interface com o Estado, tendem a comandar, direta ou indiretamente, a formulação e orientação das intervenções para a cidade segundo seus interesses, garantindo não apenas a manutenção continuada da acumulação capitalista mas também promovendo um incremento de seus reais mecanismos de reprodução através da expansão urbana (VETTER; MASSENA, 1981; KLEIMAN, 2000).

Na conformação deste elo de ligação entre o papel do Estado e a atuação do capital imobiliário, acreditamos que as obras de infra-estrutura urbana assumem uma condição singular no processo de produção e transformação das cidades. Neste sentido, abordaremos no capítulo seguinte o atual debate acerca da infra-estrutura de saneamento

na cidade do Rio de Janeiro e suas contradições, sob o prisma de programas e ações que encerram o ideário discursivo do plano estratégico da metrópole carioca.

### **“Visibilidade” versus “necessidade”: A questão da infra-estrutura de saneamento na cidade do Rio de Janeiro**

A elaboração do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro em 1995 simbolizou definitivamente a inserção da metrópole carioca no modelo de “gestão estratégica das cidades”, com base na competitividade e no empreendedorismo. O discurso associado a *slogans* como “fortalecimento da identidade local”, “cidadania”, “resgate da auto-estima carioca”, entre outros, legitima-se, sobretudo, por uma exaustiva obsessão no que tange à atração de investimentos externos, notadamente por intermédio de empresas, pelo incremento do turismo e, ainda, pela realização de grandes eventos.

O debate sobre a concretização dessas atividades que, não raro, apresentam-se interligadas, seja em maior ou menor grau, perpassa necessariamente pela questão da infra-estrutura urbana. Neste contexto, há uma forte tendência de se privilegiar as redes viária e de telecomunicações, não apenas pela atual fase do capitalismo, na qual é preciso adequar-se aos processos de redefinição dos padrões que comandam as relações sociais de produção e apropriação do espaço – que priorizam a circulação de bens, serviços e informações<sup>2</sup> – mas, também pelo fato de que investimentos realizados nas referidas redes de infra-estrutura são importantes para a construção e consolidação de uma imagem urbana moderna e competitiva; uma “cidade global” por excelência.

Em uma sociedade em que as relações são intensamente mediadas por representações e pela produção do “espetáculo” (DÉBORD, 1997), as intervenções destinadas à infra-estrutura urbana parecem voltar-se, cada vez mais, para a questão do superdimensionamento da visibilidade. Assim, a elaboração e execução de projetos que priorizam a construção de vias de circulação, portos, aeroportos e redes de telecomunicações encerram obras de grande porte que visam fundamentalmente adaptar a cidade para receber futuros investimentos, sediar eventos, enfim, práticas que simbolizam a realização de um pretenso “desenvolvimento urbano”<sup>3</sup>.

No Rio de Janeiro, exemplos como a construção da Linha Amarela, a modernização do Porto de Sepetiba, a ampliação do Aeroporto Internacional Antonio Carlos Jobim (Galeão), e ainda a instalação de um teleporto (edifício “inteligente” equipado com modernas centrais de telecomunicações e informática) representam algumas das “ações

estratégicas” mais relevantes, no campo da infra-estrutura urbana, adotadas pela gestão pública carioca ao longo dos últimos sete anos. Um dos principais resultados desse conjunto de ações pode ser avaliado pela recente conquista obtida pela cidade: sediar os Jogos Panamericanos de 2007. Inicialmente, a organização de uma competição esportiva de nível internacional, que exigirá investimentos significativos em infra-estrutura urbana, traz como elementos-chave a serem enfocados, não apenas pelo Estado e comitê organizador, mas também pelas empresas e entidades envolvidas com a estrutura do evento, questões como circulação, violência e meio ambiente.

Sobre a questão ambiental, considerando sua amplitude e complexidade, faz-se *mister* salientarmos que esta traz à tona uma outra discussão importante, qual seja, a infra-estrutura de saneamento e seu lugar no âmbito do planejamento estratégico. O saneamento básico, embora considerado um serviço público essencial, inclusive no que concerne à saúde preventiva, quase sempre esteve à margem dos investimentos em infra-estrutura urbana, principalmente devido a dois aspectos: inexpressiva “visibilidade” no tecido urbano e imagem altamente negativa (associada à sujeira, a odores desagradáveis etc.), o que implica em uma baixa capacidade de retorno financeiro para as instâncias governamentais, em especial por meio de divulgação (propaganda e *marketing*).

Contraditoriamente, foi necessário que o Rio de Janeiro sediasse um evento de grande repercussão, fato encarado como condição *sine qua non* para a consolidação da imagem da cidade perante o contexto internacional, para que a questão da infra-estrutura de saneamento, atrelada aos principais problemas ambientais da metrópole carioca, fosse incorporada ao debate urbano e imposta como uma “necessidade”. Assim, antigas promessas de campanha política começam a ser reelaboradas e reativadas. Estamos nos referindo, dentre outros casos, ao Programa de Despoluição da Baía de Guanabara (PDBG) e ao Programa de Saneamento Ambiental da Barra da Tijuca, Jacarepaguá e Recreio dos Bandeirantes, na Zona Oeste do Rio de Janeiro.<sup>4</sup> A escolha desses dois programas justifica-se não apenas pelo fato de ambos estarem localizados em áreas que abrigarão instalações e competições dos Jogos Panamericanos de 2007 (ainda que as escalas de análise sejam diferentes, conforme veremos a seguir), mas, também pelo fato de que essas áreas igualmente apresentam três características de fundamental importância para nossa leitura crítica, quais sejam: elevados índices de crescimento populacional, inúmeros casos de ocupações irregulares, e finalmente um processo crítico de degradação ambiental.



## **A perpetuação de um quadro ambiental historicamente agonizante: o Programa de Despoluição da Baía de Guanabara (PDBG)**

A Baía de Guanabara compreende uma extensa bacia hidrográfica de aproximadamente 4.000km<sup>2</sup>. É formada pelos municípios de Duque de Caxias, São João de Meriti, Belford Roxo, Nilópolis, Mesquita, São Gonçalo, Magé, Guapimirim, Itaboraí, Tanguá e partes dos municípios do Rio de Janeiro, Niterói, Nova Iguaçu, Cachoeiras de Macacu, Rio Bonito e Petrópolis, a maior parte localizada na Região Metropolitana do Rio de Janeiro e que, juntos, agregam uma população superior a dez milhões de habitantes. Neste sentido, é importante frisar que o recorte geográfico em destaque pressupõe uma análise vinculada à escala macrolocal, correspondente à situação específica das metrópoles (e, formalmente, sua área metropolitana), em que diversas unidades mesolocais (cidades ou municípios considerados de forma isolada) se integram de modo denso, seja através do fluxo de trabalhadores, do deslocamento de consumidores, ou ainda por intermédio da integração de determinados serviços públicos de interesse comum (SOUZA, 2002). Esta última característica, em particular, será retomada adiante.

Se os números e informações supracitados revestem-se de grandiosidade, os problemas sócio-ambientais trilham caminho semelhante. Desde os primórdios da ocupação da cidade do Rio de Janeiro pela colonização portuguesa, em meados do século XVI, a Baía de Guanabara vem sendo alvo de sucessivas ações de degradação ambiental. Ou seja, são quase cinco séculos de um processo histórico e contínuo de exploração e destruição de seu ecossistema, bem como de outros que servem de suporte para a sua manutenção, considerando que além de precisar do mar, que renova diuturnamente suas águas num trabalho sem fim, a Baía de Guanabara é o corpo receptor final de todos os efluentes líquidos gerados nas suas margens e nas bacias dos 55 rios e riachos que a alimentam (AMADOR, 1997).

Sob o prisma desta dinâmica, selecionamos as principais causas da degradação ambiental observadas na Baía de Guanabara, a saber: o desmatamento da vegetação nativa e o conseqüente assoreamento dos corpos hídricos; a realização de inúmeros aterros para a expansão do tecido urbano; a poluição e os acidentes ambientais decorrentes da industrialização acelerada; e por fim, a deficiência dos serviços de saneamento básico.

Certamente, a mais antiga refere-se à questão do desmatamento, que se confunde com a própria fundação da cidade do Rio de Janeiro. A vegetação original de Mata Atlântica, então presente em toda a área do chamado Recôncavo da Guanabara, cedeu progressivamente seu espaço para a monocultura da cana-de-açúcar. Num segundo momento, principalmente no decorrer do século XIX, as lavouras de café intensificaram o desaparecimento da floresta nativa, fato que iria se agravar ao longo do século XX com o acelerado e desordenado processo de urbanização e, posteriormente, de metropolização da cidade. Neste sentido, faz-se mister salientar que o déficit habitacional observado nas camadas da população de menor poder aquisitivo resultou na ocupação espontânea - particularmente por meio de favelas e loteamentos irregulares - de áreas inadequadas à urbanização, como encostas íngremes, fundos de vale e margens de rios. Com a ausência de cobertura vegetal, o solo torna-se vulnerável, aumentando os riscos de deslizamentos de encostas e inundação das partes mais baixas, além de promover o aumento da carga sedimentar que aporta nos corpos hídricos, o que caracteriza o assoreamento, bem como a obstrução dos rios com lama e lixo. Não por acaso, a profundidade da baía encontra-se extremamente reduzida em quase toda sua extensão, sobretudo em virtude do processo de assoreamento.

A destruição dos manguezais, uma importante barreira natural que retém sedimentos e substâncias orgânicas, e, ainda, garante a reprodução de centenas de espécies, em particular da fauna marinha, igualmente vem contribuindo para elevar o nível de assoreamento da baía. Hoje, os poucos manguezais remanescentes estão restritos a uma pequena Área de Proteção Ambiental (vale ressaltar, a única de toda a Baía de Guanabara) que compreende parte dos municípios de Magé, Guapimirim, Cachoeiras de Macacu e São Gonçalo (AMADOR, 1997). A comercialização do carvão, produzido a partir da queima dos troncos das espécies vegetais, e, ainda, o processo de expansão da cidade a partir da formação de aterros, ocasionaram não apenas o comprometimento do ecossistema em tela como também sérias alterações no mecanismo de circulação das águas, reduzindo a capacidade de autodepuração da baía e causando danos à vida aquática. Ainda sobre os aterros destinados às novas áreas de ocupação, cumpre mencionar que a superfície original da baía sofreu uma redução de 30%, incluindo o desaparecimento de 61 das 188 ilhas que existiam originalmente em 1500 (GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 1997).

Com efeito, os processos de urbanização e industrialização têm atuado de forma conjunta e indissociável, notadamente nos últimos 30 anos. Este contexto pode ser

melhor entendido quando observamos sua materialização espacial: aproximadamente 14 mil estabelecimentos industriais, 18 terminais marítimos de carga e descarga de produtos derivados do petróleo, dois portos comerciais, diversos estaleiros, duas refinarias de petróleo, mais de mil postos de combustíveis e uma complexa rede de transporte de matérias-primas, combustíveis e produtos industrializados, permeando zonas urbanas altamente congestionadas (BRITTO, 2000). Assim, o aumento da poluição industrial e dos acidentes ambientais - que incluem o despejo de dejetos químicos *in natura* e o derramamento de óleo e metais pesados - revela uma outra face deste quadro crônico: a ausência/deficiência de planejamento, fiscalização e controle por parte das autoridades públicas através da aplicação efetiva da legislação vigente, que prevê penalizações e a exigência de estudos e relatórios de impacto ambiental (EIA's/RIMA's).

Por outro lado, a associação entre competitividade e práticas que revelem uma ênfase nos discursos de "sustentabilidade", e "qualidade de vida" (SÁNCHEZ, 2003), têm estabelecido uma importante estratégia de *marketing* adotada pelas empresas. De modo recorrente, os programas de controle ambiental de inúmeras corporações se apresentam apenas como instrumentos de publicidade, capazes de projetar uma aparente imagem de "consciência ecológica", posto que a adaptação efetiva às normas impostas demandaria consideráveis investimentos. Conquanto, a busca por certificações e premiações internacionais tenha como um de seus motes minimizar os índices de poluição e os acidentes ambientais causados pelas indústrias, tal "estímulo" ainda não foi capaz de "sensibilizar", de fato, os empresários a investir parte de seus lucros em ações direcionadas à "preservação do meio ambiente".

Por fim, soma-se a este cenário a questão do saneamento básico, cujas explicações tentam relacionar uma condição histórica de crescimento populacional desordenado à ineficiência das políticas públicas. No entanto, consideramos que tais "esforços explicativos" visam simplificar questões extremamente complexas, conforme veremos a seguir no âmbito da criação do Programa de Despoluição da Baía de Guanabara (PDBG).

O PDBG, instituído em 1994 pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro, possui o objetivo de articular as principais causas da degradação ambiental da Baía de Guanabara a partir de ações em quatro vertentes: **saneamento**, que constitui o cerne do programa e prevê a construção de quatro novas estações de tratamento de esgoto, a ampliação das já existentes, bem como o tratamento de resíduos sólidos; **macro drenagem de rios e canais**, minimizando os efeitos do assoreamento; **programas de gestão e educação ambientais**, direcionados respectivamente às empresas e à população em geral;

**mapeamento digital**, para a obtenção de dados e informações com base em fotografias aéreas e geoprocessamento (GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 1997).

É importante salientar que o discurso de legitimação do PDBG estrutura-se em dois pontos-chave. O primeiro refere-se às fontes de financiamento do programa, que além do Governo do Estado, responsável pela quantia de US\$ 206 milhões, conta com investimentos maciços de Agências Multilaterais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), cujo investimento é estimado em US\$ 350 milhões, e, ainda, o Japan Bank for International Cooperation (JBIC), que destinou US\$ 314 milhões (BRITTO, 2000). Em outras palavras: o apoio de organismos internacionais confere credibilidade e seriedade ao PDBG, além de legitimá-lo como uma proposta realmente capaz de solucionar os problemas em foco, tornando-o, portanto, inquestionável sob o ângulo da técnica e da racionalidade.

O segundo ponto diz respeito à produção de uma imagem otimista, que busca não apenas apagar os aspectos negativos associados à Baía de Guanabara (poluição, degradação etc.), como também resgatar um dos símbolos turísticos mais conhecidos da metrópole carioca no exterior. Esse otimismo, intensificado pela conquista dos Jogos Panamericanos de 2007, está assentado na exaustiva divulgação, por parte do Governo do Estado do Rio de Janeiro, de que a baía será despoluída para sediar as competições náuticas dos Jogos Panamericanos. De imediato, colocamos o seguinte questionamento: é possível acreditar que a despoluição acontecerá em um curto período de tempo?

No debate acerca do PDBG, insistimos que questões fundamentais e altamente complexas são analisadas de forma simplificada, ou até mesmo ignoradas. Inicialmente, faz-se necessário evidenciar que o programa em destaque vem se desenvolvendo de maneira extremamente lenta e que apesar do considerável volume de recursos aplicados por agentes financiadores externos, não logrou êxito na tentativa de ampliar e melhorar quantitativa e qualitativamente o acesso aos serviços de saneamento básico. Outro grave problema, ainda sem solução, está relacionado ao esgotamento da capacidade do principal aterro sanitário da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, localizado em Duque de Caxias. Se considerarmos o consumismo exacerbado, uma das principais marcas da sociedade contemporânea, aliada a uma população superior a 10 milhões de habitantes, temos configurado um dos grandes desafios deste início de século XXI.

Assim, dos objetivos previstos, apenas o mapeamento digital da baía têm sido realizado. Somente em janeiro de 2004, o PDBG, através de seu conselho gestor, formado pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano,

empresas dos setores público e privado, associações e órgãos de classe, universidades e ONG's, retomou suas atividades, o que também significou, pelo menos parcialmente, o reinício das obras.

Conforme assinala Britto (2000), o fato é que, até o presente momento, não houve a formação de canais de interlocução que permitissem que o programa, na sua execução e na sua concepção, fosse discutido com diferentes entidades da sociedade civil, tais como associações de moradores dos bairros beneficiados pelo programa, ambientalistas, entidades do setor de saneamento etc.

Finalmente, recuperando uma característica mencionada no primeiro parágrafo deste sub-capítulo, a integração de serviços públicos de interesse comum encontra-se vinculada a uma questão de extrema complexidade, qual seja, a formação de uma gestão integrada, o que implicaria na participação de todos os municípios que compõem a bacia hidrográfica da Baía de Guanabara. Em nosso entendimento esta condição, juntamente com a ampliação da participação da população, apresenta-se como vital para o amadurecimento e efetiva concretização do PDBG. Ademais, é conveniente advertir que neste contexto também estão em jogo aspectos como conflitos políticos, diferentes ordens de grandeza dos problemas ambientais, distintas realidades sociais e econômicas dos municípios envolvidos, entre outros, que são comumente esquecidos nos fóruns de discussão acerca do PDBG. Certamente, encerrariam significativos empecilhos ao poder público no que diz respeito à tentativa de formulação de imagens positivas da Baía de Guanabara e sua "batalha" contra a degradação ambiental, cujos interesses representam exclusivamente aqueles que remetem ao (desejado) sucesso dos Jogos Panamericanos e à promoção da cidade do Rio de Janeiro no cenário internacional.

### **A reprodução de antigos problemas na nova área de expansão urbana do Rio de Janeiro: o Programa de Saneamento Ambiental da Barra da Tijuca, Jacarepaguá e Recreio dos Bandeirantes**

Inserido em um recorte espacial vinculado à escala local (SOUZA, 2002), sendo esta representada por um conjunto de bairros da Zona Oeste da cidade do Rio de Janeiro, o Programa de Saneamento Ambiental da Barra da Tijuca, Jacarepaguá e Recreio dos Bandeirantes está associado a um caso típico, no qual a expansão da infra-estrutura básica não acompanhou o ritmo acelerado da expansão imobiliária. Acrescente-se a isto o fato de que essa intensa dinâmica de ocupação, notadamente no período que

compreende os últimos 20 anos, realizou-se na área que concentra um dos mais importantes ecossistemas da metrópole carioca, caracterizado pela presença de um extenso sistema lagunar, duas praias e vários rios e córregos cercados por dois maciços costeiros que apresentam cobertura vegetal secundária, com espécies características de Mata Atlântica. Resultado desta combinação: um quadro urbano-ambiental atual extremamente grave.

Em Jacarepaguá, onde a ocupação é mais antiga, existe uma rede de esgotamento sanitário com 70 Km de extensão. No entanto, grande parte dessa rede não possui sistema separador, ou seja, o esgoto é lançado diretamente na rede de águas pluviais. Além disso, a existência de um número expressivo de redes locais que funcionam isoladamente, com destinos finais independentes, bem como algumas estações de tratamento compactas, não impedem que o esgoto coletado seja lançado nos rios e lagoas da região sem tratamento adequado. Por fim, as inúmeras favelas de Jacarepaguá, nas quais a ausência de serviços de saneamento é quase absoluta, também contribui para a agudização das condições ambientais locais, sobretudo do sistema hídrico, caracterizado pelo despejo de lixo e esgoto *in natura* (CARDOSO; BRITO, 1999).

A situação na Barra da Tijuca e no Recreio dos Bandeirantes é ainda mais complexa e dramática. Em que pese a implantação inicial do sistema de abastecimento de água na região, concluída em meados da década de 1990 pela Companhia de Água e Esgoto do Rio de Janeiro (CEDAE), os investimentos públicos na rede de esgotamento sanitário limitaram-se à construção de coletores em pontos isolados. Alguns condomínios e loteamentos dispõem de rede própria e estações de tratamento compactas, porém, funcionando de forma precária, fato que não evita o lançamento de esgoto sem tratamento adequado nas Lagoas da Tijuca e Marapendi (CARDOSO; BRITO, 1999).

Apenas no ano passado, o governo estadual lançou um projeto efetivo que prevê a conclusão da rede de esgotamento sanitário, bem como a construção de estações de tratamento de efluentes e ainda de um interceptor oceânico (emissário submarino) na praia da Barra da Tijuca. Não por acaso, o Programa de Saneamento Ambiental da Barra da Tijuca, Jacarepaguá e Recreio dos Bandeirantes, a despeito da situação ambiental crônica da área, somente parece ter adquirido um sentido de “real necessidade” em 2004, mais especificamente após a cidade do Rio de Janeiro ter sido escolhida para sediar os Jogos Panamericanos de 2007. O recorte espacial em tela, com destaque para a Barra da Tijuca, abrigará a maior parte das instalações esportivas, incluindo a Vila Panamericana,

definida por um grande complexo de edificações e equipamentos de serviços destinados aos atletas, e que, após a realização do evento será convertido em vários conjuntos residenciais. Aliás, cumpre mencionar que este empreendimento, em particular, integra um conjunto de inúmeros outros investimentos do setor imobiliário, que compreende não apenas residências multifamiliares (condomínios fechados destinados à classe média alta), mas também grandes equipamentos de comércio e serviços (*shopping centers*, hipermercados, centros empresariais etc.) e ainda, complexos hoteleiros de categoria internacional. A maior parte desses projetos, que se encontra em andamento ou em processo de licenciamento, avança em direção à áreas de preservação ambiental ou então para aquelas cuja densidade habitacional é baixa, ambas caracterizadas por uma legislação urbanística defasada e largamente desrespeitada, permitindo-se, desse modo, a intensificação do uso e ocupação do solo.

À luz da dinâmica sócio-ambiental supramencionada, o comitê organizador, juntamente com as esferas municipal, estadual e federal, bem como através de parcerias com empresários e instituições locais, reestruturaram o programa de saneamento em questão, que, desde então, adquiriu contornos de prioridade no âmbito dos projetos destinados à referida competição esportiva. Parece, portanto, ficar claro tratar-se de uma “imposição” para que a cidade atenda as condições mínimas face a realização dos Jogos Panamericanos.

Como resposta a essa imposição, presenciamos o surgimento de uma “súbita” importância no que diz respeito a obras quase sempre “invisíveis”, conforme observamos em relação à infra-estrutura de saneamento, mas que tornam-se “visíveis” enquanto suporte necessário para a (re)afirmação dos ideais do planejamento estratégico, fortemente associados ao par “desenvolvimento e competitividade”.

### **Conclusão: uma reversão de prioridades?**

O planejamento parece ter abolido, de forma radical, o tradicional lema de se “pensar a cidade em sua totalidade”. Cada vez mais o ato de planejar se confunde com a elaboração de projetos ditos “estratégicos”, em locais “atraentes” para a reprodução do capital. Assim, a atual (re)produção do espaço urbano é realizada de forma fragmentada e altamente seletiva, segundo os interesses do Estado, em consonância com poderosos agentes econômicos privados.

Neste sentido, quando propomos uma leitura crítica sobre a infra-estrutura de saneamento e seu papel diante do contexto apresentado, procuramos recuperar uma questão pouco discutida, mas essencial no entendimento da produção e organização do espaço urbano. Entre a “visibilidade” e a “necessidade”, o tema em destaque coloca-se em uma posição contraditória. Afinal, como um sistema predominantemente subterrâneo pode ser valorizado na atual “sociedade das imagens”? A partir dessa indagação, buscamos identificar de que forma ocorreu sua inserção no conjunto de intervenções urbanas da cidade do Rio de Janeiro, diretamente influenciada pela realização de um grande evento. Em linhas gerais, nosso esforço analítico conduziu para o centro do debate a seguinte questão: a prioridade dos investimentos está subordinada à capacidade de planos e projetos, em sua limitada área de atuação, de divulgarem uma imagem positiva da cidade, em detrimento da efetiva demanda social por políticas públicas de caráter abrangente (não apenas o saneamento, mas também saúde, educação, habitação, etc.). Sob este ângulo, vale dizer que assistimos a uma contínua reafirmação das condições históricas que caracterizaram a estruturação sócio-espacial da metrópole carioca.

Certamente, poderíamos apontar outros questionamentos, programas e desdobramentos que não foram discutidos neste artigo. No entanto, optamos por insistir em uma pergunta que nos acompanhou durante toda nossa trajetória: por que, apenas perante a imposição de organizações externas, uma questão-chave, como a infra-estrutura de saneamento, torna-se uma “necessidade” para a cidade, ou mais especificamente, para partes/fragmentos da cidade? O debate, portanto, não se esgota aqui.

## Referências

- AMADOR, E. S. **Baía de Guanabara e ecossistemas periféricos**: homem e natureza. Rio de Janeiro: Ed. do autor, 1997.
- ARANTES, O. Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas. 3. ed. In: ARANTES, O. et al. (Org.). **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 11-74.
- BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.



- BENKO, G. **Economia, espaço e globalização na aurora do século XXI**. São Paulo: HUCITEC, 1996.
- BRITTO, A. L. **Implantação de infra-estrutura de saneamento na Região Metropolitana do Rio de Janeiro**: uma avaliação das ações do Programa de Despoluição da Baía de Guanabara. Rio de Janeiro: UFRJ/PROURB, 2000. Mimeogr.
- CARDOSO, A. L.; BRITTO, A. L. **Sustentabilidade e justiça ambiental**: o caso da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: UFRJ/PROURB/IPPUR, 1999. Mimeogr.
- DÉBORD, G. **A sociedade do espetáculo**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1997.
- GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Secretaria de Estado de Obras e Serviços Públicos. **Documento de Base para a Formulação da Fase II do Programa de Despoluição da Baía de Guanabara**. Rio de Janeiro: Adeg/CEDAE, dez. 1997.
- HARVEY, D. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. *Espaço & Debates*. São Paulo, n. 39, 1996. p. 48-64.
- KLEIMAN, M. **Construtores do moderno Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 2000. Mimeogr.
- LEFEBVRE, H. **The production of space**. London: Blackwell, 1998.
- . **A Revolução urbana**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.
- LYNCH, K. **A imagem da cidade**. São Paulo: Martins Fontes, 1994.
- MARQUES, E. C. Infra-estrutura urbana e produção do espaço metropolitano no Rio de Janeiro. **Cadernos IPPUR**. Rio de Janeiro, v. 12, n. 2, 1998. p. 129-155.
- OLIVEIRA, F. A metáfora cidade-empresa no planejamento estratégico de cidades. **Cadernos IPPUR**. Rio de Janeiro, v. 13, n. 1, 1999. p. 141-162.
- PHILO, C.; KEARNS, G. Culture, history, capital: a critical introduction to the selling of places. In: KEARNS, G.; PHILO, C. (Ed.). **Selling places**: the city as cultural capital, past and present. Oxford: Pergamon Press, 1993.
- RIBEIRO, A. C. T. **Rio-Metrópole**: a produção social da imagem urbana. 1988. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2 v.
- SÁNCHEZ, F. **A Reinvenção das cidades para um mercado mundial**. Chapecó: Argos, 2003.
- SCOTT, A. J. Capitalism, cities and the production of symbolic forms. **Transactions of IBG**, (S. I.), v. 26, n. 1, 2001. p. 11-23.

SOUZA, M. L. de. Desenvolvimento urbano: a problemática renovação de um “conceito-problema”. **Território**. Rio de Janeiro, v. 3, n. 5, 1998. p. 5-29.

———. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

VAINER, C. Pátria, empresa e mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. 3. ed. In: ARANTES, O. et al. (Org.). **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 75-103.

VETTER, D.; MASSENA, R. Quem se apropria dos benefícios líquidos dos investimentos do Estado em infra-estrutura urbana? In: MACHADO DA SILVA, L. A. (Org.). **Solo urbano**: tópicos sobre o uso da terra. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.

## Notas

<sup>1</sup> Dentre os agentes mais importantes, cabe ressaltar a atuação das empresas de construção civil e dos incorporadores imobiliários.

<sup>2</sup> No âmbito da redefinição dos padrões de acumulação capitalista, podemos destacar, a partir da década de 1970, o aumento significativo da mobilidade e dos fluxos, sobretudo aqueles de cunho financeiro, bem como a constituição de um espaço “global” articulado por redes, enquanto reflexo da emergência de um novo paradigma tecnológico-informacional, baseado na microeletrônica (BENKO, 1996).

<sup>3</sup> No discurso acerca do planejamento estratégico de cidades e sua legitimação, é comum o significado de um de seus principais objetivos, qual seja, o “desenvolvimento urbano”, ser reduzido a fenômenos como a *modernização* do espaço urbano através de grandes projetos de intervenção em infra-estrutura, realização de eventos e obtenção de investimentos internacionais. Uma importante análise crítica sobre a pobreza teórico-conceitual acerca do “desenvolvimento urbano” pode ser encontrada em Souza (1998).

<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Cabe ressaltar que ao privilegiarmos esses programas, não estamos negligenciando a complexidade da questão da infra-estrutura de saneamento em relação às demais áreas da cidade. Apenas julgamos tratar-se de exemplos emblemáticos no que tange à estreita ligação com os Jogos Panamericanos de 2007, em sentido restrito, e aos discursos e práticas característicos do planejamento estratégico de cidades, em sentido amplo. Para um enfoque mais abrangente a respeito da infra-estrutura de saneamento no Rio de Janeiro, em especial sobre os investimentos referentes às redes de água e esgotamento sanitário e seu papel na estruturação dos espaços urbano e metropolitano, consulte-se, respectivamente, Kleiman (2000) e Marques (1998).