

# Revista Buriti

V.01 N.1 2018

Direito  
Sociedade  
Sustentabilidade

Geda - Grupo de Estudos  
em Direito de Águas  
UEA

**ISSN 2595-6795**



## **A FINANCEIRIZAÇÃO DA NATUREZA E CONFLITOS AMBIENTAIS: DO ACRE AO MATO GROSSO<sup>1</sup>**

**Fabrina Furtado <sup>2</sup>**

### **INTRODUÇÃO**

Desde o início dos anos 2000, vem ocorrendo uma movimentação em direção à criação de regimes mercantis de regulamentação ambientais associados a construção de novos tipos de “naturezas”, cada vez mais privatizantes, distanciando-se de lógicas baseadas na noção dos comuns.

Assim, ocorre também a criação de leis e lógicas que junto com a desregulamentação e flexibilização de direitos, promovem uma intensificação da apropriação do que entendemos como natureza e conseqüentemente processos explícitos de violência, exploração, e expropriação de territórios. Trata-se especificamente da criação da ideia da natureza como um serviço ambiental e os projetos relacionados, legitimados pelos acordos internacionais sobre o clima desenvolvidos desde os anos de 1992 e de serviços ecossistêmicos no final do século vinte.

Nesse contexto, emerge o mecanismo de Redução de Emissão por Desmatamento e Degradação (REDD+<sup>3</sup>), anunciando que a conservação florestal é capaz de beneficiar econômica e politicamente os países do Sul global. REDD+ permite a remuneração daqueles que mantêm suas “florestas em pé”, sem desmatar, para, com isso, evitar as emissões de gases de efeito estufa, associadas ao desmatamento e à degradação florestal.

Hoje incluindo também o papel da conservação, do manejo sustentável das florestas e do aumento dos estoques de carbono das florestas, surgiu originalmente como uma iniciativa de pesquisadores brasileiros e entrou oficialmente na agenda da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC, sigla em inglês), em 2005, dando maior destaque ao governo brasileiro e o setor de mudança de uso da terra e florestas.

De acordo com os princípios estabelecidas da UNFCCC, o apoio financeiro ao

---

<sup>1</sup> Artigo originalmente publicado em: Estudos Sociedade e Agricultura vol. 26. n.1.

<sup>2</sup> professora substituta da UFRRJ e pesquisadora do ETTERN/UFRRJ - f.furtado7@gmail.com

<sup>3</sup> REDD e REDD+ serão utilizados de forma intercambiável, representando o mesmo mecanismo.

REDD+, devem ter como base a lógica de “pagamentos por resultados”, e não pode ser utilizado para o cumprimento dos compromissos de mitigação dos países desenvolvidos, ou seja, não pode ser utilizado como compensação (ou *offset* em inglês). Esta é a posição historicamente defendida pelo governo brasileiro que em novembro de 2015, através do decreto 8.576 criando a estrutura de governança nacional de REDD+, proíbe a geração de créditos de carbono a partir de REDD+ e a possibilidade de compensação internacional.

No entanto, a apropriação material e simbólica da natureza como uma solução à crise climática e a apropriação discursiva da crise política e econômica que vivemos a partir do golpe parlamentar de 2016, vêm levando à criação e legitimação de novas institucionalidades baseadas na lógica mercantil e pressões para que o governo flexibiliza a sua posição em torno do mercado de carbono e de *offsets* de REDD.

Um ponto marcante deste processo foi a flexibilização do código florestal em 2012. Além de diversos outros problemas, o artigo 41 do capítulo X do novo Código integra o Pagamento de Serviços Ambientais (PSA), como instrumento de apoio e incentivo à conservação do meio ambiente, na ordem jurídica nacional e institui a Cota de Reserva Ambiental (CRA), “título representativo de vegetação nativa” que pode ser comercializada entre produtores que superam o nível estabelecido de manutenção da reserva legal e os que não a mantêm (BRASIL, 2012). Além disso, impôs o Cadastro Ambiental Rural (CAR), referência nos debates internacionais sobre o clima como um mecanismo de controle do desmatamento e de estabelecimento dos “estoques de carbono” nas áreas para posterior inserção nos mercados de carbono e iniciativas de compensação no que diz respeito ao desmatamento.

O CAR vem gerando diversos conflitos como a sobreposição de terras e a criminalização de agricultores familiares cujas práticas não se adequassem ao que é considerado pela lógica mercantil como ambientalmente correta. Além disso, existem esforços, em estados como o Pará, para que este instrumento autodeclaratório dito de regularização ambiental seja transformado em um instrumento de regularização fundiária.

Assim, são criadas instituições e práticas subnacionais como o Sistema de Incentivos a Serviços Ambientais do Acre (SISA) e o Sistema Estadual de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal (REDD+) do Mato Grosso<sup>4</sup>. Os dois estados agora

---

4 No Amazonas, temos registros dos seguintes projetos privados: Reserva de Desenvolvimento Sustentável Juma e Programa Bolsa Floresta da Fundação Amazônia Sustentável (FAS); projeto Itacoatiara da Biofísica e

fazem parte do Programa *REDD Early Movers* do banco de desenvolvimento alemão KFW, que tem entre seus objetivos “premiar” os estados “pioneiros” na implementação de iniciativas relacionadas à conservação da floresta para mitigação das mudanças climáticas. Apesar das denúncias em torno do aprofundando de conflitos ambientais nas localidades onde são implementados e levantando questionamentos sobre a eficácia de tais projetos no combate ao desmatamento, os processos avançam, com implicações não só territoriais como também em torno da noção que temos de meio ambiente.

Trata-se da apropriação por parte de bancos e financistas, de justificativas ditas ambientais aos seus atos e procedimentos, para criar bens e serviços ambientais. Um processo de crescente influência de atores, instituições, mercados e pensamentos financeiros sobre a percepção da sociedade em torno da “natureza”.

Considerando este contexto, o presente artigo busca analisar as implicações políticas, sociais, culturais e territoriais da criação de instrumentos de mercado no contexto dos discursos em torno da mudança do clima. Isso será feito a partir de uma análise dos dois casos aqui citados – o SISA e REDD no Mato Grosso.

Para tanto utilizamos entrevistas realizadas com órgãos do estado e comunidades do Acre, análise de transcrições de reuniões do Fórum Mato-grossense sobre Mudança Climática e documentos e notícias sobre o SISA e REDD no Mato Grosso. Além desta introdução, este artigo está dividido em três outras sessões: a segunda parte tratará do processo de construção das iniciativas no Acre e do Mato Grosso, suas origens teóricas e políticas e principais questões; na quarta parte analisaremos as principais narrativas de legitimação das iniciativas para refletir sobre as implicações políticas, sociais e culturais deste processo. No caso do Acre, onde conhecemos os projetos privados em curso, é possível apontar as implicações em termos dos conflitos ambientais. Terminaremos com algumas considerações finais.

## **2. PAGAMENTO DE SERVIÇOS AMBIENTAIS E REDD NO ACRE E MATO GROSSO: ONDE O CLIMA É O PRINCIPAL “INSUMO”**

No final dos anos 1990, um grupo de economistas liderado pelo economista ecológico Robert Costanza consolidou a ideia de serviços ambientais na disciplina econômica estimando

---

Amata; Amazon Reserve Rainforest Protection Brasil da Willow Rivers; e, Apuí Mais Verde, iniciativa do IDESAM.

o valor anual dos mesmos entre US\$ 16 e US\$ 54 trilhões (CONSTANZA et al. 1997; SULLIVAN, 2009). Costanza et. al. (1997) escreveram na revista *Nature*, que “produtos (como comida) e serviços (como assimilação de resíduos) ecossistêmicos, representam os benefícios que as populações humanas derivam, direta ou indiretamente, das funções ecossistêmicas” (p.254, tradução nossa).

A partir desta e outras publicações em revistas científicas como *Science*, a Avaliação Ecossistêmica do Milênio, (*Millenium Ecosystem Assessment – MEA – em inglês*) (2005), coordenada pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), financiada pelas Nações Unidas, a Fundação Packard e o Banco Mundial, e envolvendo mais de 1360 autores, foi elaborada, atribuindo aplicabilidade e legitimidade política ao conceito científico. Além disso, em 2010, com o apoio das Nações Unidas, o estudo “A Economia dos Ecossistemas e Biodiversidade (mais conhecido como TEEB da sua sigla em inglês de *The Economics of Ecosystems and Biodiversity – TEEB*)” foi publicado com o objetivo de garantir a inserção do “valor” da biodiversidade e de serviços ambientais nas políticas públicas. É baseado na ideia de que “se você não pode medir, você não pode gerenciar”.

Mais especificamente, surge com estes estudos, o modelo de Pagamento de Serviços Ambientais (PSA). Os “serviços ambientais” geralmente contemplam a retenção ou captação de carbono; a conservação da biodiversidade; a conservação de serviços hídricos e a conservação de beleza cênica. O PSA é definido como “uma transação voluntária, na qual um serviço ambiental bem definido ou um uso da terra que possa assegurar este serviço é comprado por, pelo menos, um comprador de, pelo menos, um provedor sob a condição de que o provedor garanta a provisão deste serviço” (BRASIL, 2009, pp.11-12).

Paralelamente, em 1997 a assinatura do Protocolo de Quioto, tratado complementar à UNFCCC estabeleceu o mercado de carbono, definido então como um mecanismo de flexibilização, como um dos principais instrumentos para enfrentar a problemática da mudança climática.

A possibilidade de comprar o direito de emitir para além da meta quantitativa de emissões de moléculas de carbono estabelecida pela UNFCCC, de outra parte cujas emissões são inferiores a meta quantitativa fixada, tem demonstrado não só a incapacidade de reduzir emissões e enfrentar o problema climático como resultando em conflitos ambientais. O chamado sistema meta & comércio ou *Cap-and-Trade*, em inglês, tem inclusive representado um fracasso econômico, conforme a crise do Sistema de Comércio de Emissões da União

Europeia nos demonstrou. Investimentos em projetos que evitariam emissões ou garantiriam “economias de carbono”, denominado do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) para compensar emissões ou a compra de créditos por parte de empresas simplesmente para conquistar “selos verdes” também vêm sendo questionados e deslegitimados.

Além disso, o Relatório do IPCC de 2007, ressaltando que o desmatamento e a degradação de florestas tropicais contribuíram entre 7% e 28% das emissões de GEE mundiais, induzidas pelo homem nos anos 1990, estando assim entre as principais fontes de GEE, passa a subsidiar e fortalecer o debate sobre mecanismos institucionais para a conservação florestal.

A floresta é percebida como estoque de carbono, tornando possível evitar a implementação de medidas de redução de emissões por parte dos países industrializados do Norte, ao mesmo tempo em que se anuncia que esta conservação florestal seria capaz de beneficiar econômica e politicamente os países do Sul global. Emerge então a proposta de mecanismos de Redução de Emissão por Desmatamento e Degradação (REDD+), que incluem investimentos públicos e privados em manejo, conservação e aumento de estoque de carbono florestal.

Neste contexto, surgiu o Sistema de Incentivo a Serviços Ambientais (SISA) do Acre, criado em 2010 para “fomentar a manutenção e a ampliação da oferta de serviços e produtos ecossistêmicos” (BRASIL, 2010, p.21). Os serviços ambientais identificados são: sequestro, conservação, manutenção e aumento de estoque e diminuição do fluxo do carbono; conservação da beleza cênica natural; conservação da sociobiodiversidade; conservação das águas e dos serviços hídricos; regulação do clima; valorização cultural e do conhecimento tradicional ecossistêmico; e, conservação e melhoramento do solo. Entre os seis programas relacionados a cada um destes “serviços”, o Programa ISA-Carbono foi o primeiro a ser implementado para alcançar a meta voluntária de redução de emissões do governo do estado.

Além de outros recursos como do Fundo Amazônia gerido pelo BNDES, para a fase inicial de institucionalização do SISA e em especial o Programa ISA-Carbono, o governo do Acre recebeu financiamento do Programa Global REDD *Early Movers* do Banco de Desenvolvimento KfW da Alemanha.

As principais preocupações em torno do SISA levantados por organizações da sociedade civil do Acre é o potencial deste esquema de serviços ambientais eliminar a cultura extrativista tradicional, caso as comunidades sejam proibidas, sob o argumento do combate ao

desmatamento, de realizar as atividades tradicionais de subsistência; e a privatização do meio ambiente, definido como bem de uso do povo (público) pela Constituição Federal, a partir da instalação da lógica de compra e venda dos chamados serviços ambientais. Além disso, pode haver incompatibilidade do SISA com os processos de regulamentação nacional e internacional (CIMI et. al., 2015; FURTADO; FAUSTINO, 2015).

Em novembro de 2015, o governo brasileiro aprovou o decreto no. 8.576 que institui a Comissão Nacional para REDD+, proibindo a geração de créditos de carbono e o uso dos pagamentos por resultados REDD+ para o cumprimento dos compromissos de mitigação de outros países no contexto da UNFCCC, ou seja, a compensação.

Isso não significa que o governo brasileiro seja contrário à perspectiva da compensação e do mercado de carbono; afinal o MDL foi resultado de uma proposta do governo brasileiro que em Paris sugeriu a criação de um mecanismo similar: o Mecanismo de Desenvolvimento Sustentável. Segundo Thelma Krug, então diretora do Departamento de Combate ao Desmatamento da Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental do Ministério de Meio Ambiente (MMA) o governo é “contra a compensação para países e empresas do Norte, mas não para as nossas”, assim, está “dialogando com o Ministério da Fazenda para criar o nosso mercado de carbono” (comunicação oral, 22 de setembro, 2016).

Apesar das referências ao mercado de carbono nos documentos originais do SISA, o Programa REM não possui vinculação com o mercado de carbono ou com a possibilidade de compensação e exige comprovação, validação e o registro das unidades de Redução Verificada de Emissões, sendo assim um investimento com base em resultados. No entanto, essa condição não tem evitado contradições metodológicas na contagem da redução de emissões e problemas na aplicação dos recursos.

Existem problemas relacionados com a linha de referência das reduções de emissões, por exemplo; o KfW teria pago por reduções de emissões que ocorreram antes da assinatura do contrato em dezembro de 2012, e que foram alcançadas através de medidas não relacionadas ao REDD. Um outro problema está relacionado com as diferenças em torno dos níveis de referência que são utilizados pelo Estado por um lado e pelos proponentes dos projetos privados por outro.

Os níveis de referência do SISA são históricos e no caso dos projetos privados são baseados em um cálculo referente ao desmatamento previsto em um futuro sem o projeto. Três destes projetos venderam créditos de carbono; o Projeto Purus vendeu créditos para a

FIFA compensar as emissões da Copa do Mundo de 2014 e os projetos Valparaíso e Russas venderam créditos para a *USAID-supported Stand-for-Trees initiative*. O governo até “separa” uma reserva de 10% - referências mais atuais indicam o valor de 20% - para os projetos privados, registrados ou não no SISA. No entanto, uma análise inicial dos dados indica que este valor não é suficiente para contemplar a redução de emissões apresentadas pelos projetos privados existentes.

A soma das reduções dos projetos privados supera aquela apresentada pelo estado do Acre inteiro no contexto do REM<sup>5</sup>. Assim, o ano de 2013 teria terminado com um débito, mesmo considerando as reduções da “reserva” separadas para contemplar os riscos de “vazamento”, “não-permanência” e dos projetos privados.

Seria necessária uma análise mais aprofundada dos dados, mas podemos levantar a possibilidade de dificuldades em torno da contagem das emissões. De toda forma, o governo do Acre não dispõe de nenhum sistema capaz de monitorar o volume de créditos de compensação de REDD+ vendidos no mercado voluntário.

Um outro problema identificado é o fato de que muitas das atividades financiadas não contribuem para enfrentar as causas estruturais do desmatamento no estado. Entre as atividades encontramos um torneio de futebol e a participação do governo do acre na COP-21. As atividades voltadas para a geração de renda para aquelas famílias que, por falta de outra opção, vêm criando gado em pequena escala, além de criminalizar as comunidades e ocultar a responsabilidade dos grandes fazendeiros, falham por não considerar a realidade local.

A renda gerada não é suficiente para a subsistência das famílias. A construção de tanques de peixe, por exemplo, foi mal feita ao ponto dos tanques não terem água suficiente para os peixes sobreviverem. Muitas das sementes de açaí distribuídas foram abandonadas por causa da falta de infraestrutura para a coleta e o processamento, e porque a fruta não é de alto consumo dos acreanos. Isso não foi considerado.

Além disso, os projetos privados de REDD sendo implementados vêm gerando diversos conflitos. Foi possível verificar preocupações das comunidades em torno da falta de entendimento sobre o projeto; divisão, acirramento de conflitos e insegurança territorial; receio de realizar atividades de subsistência, sob pena de criminalização; previsão de

---

<sup>5</sup> Informações geradas de notas técnicas e outros documentos enviados pelo governo do Acre à Plataforma Dhesca via correio em maio de 2016 em “resposta” ao Relatório “Economia Verde, Povos das Florestas e Territórios: violações de direitos no estado do Acre” da Relatoria do Direito Humano ao Meio Ambiente, dos sítios eletrônicos do IMC e da VCS, dos documentos dos projetos privados e de conversas com representantes de organizações no Acre e nacionais como WRM, em especial Jutta Kill.

incremento mínimo na renda, se de fato, ocorrer, para quem participa voluntariamente do projeto; suspeitas em relação à promessa de regularização fundiária em troca da aprovação do projeto; ameaça de expulsão, no caso do não acordo; individualização do processo de regularização (mediante contratos individuais de titulação da terra); e, falta do contrato em mãos. As ações sociais propostas são de responsabilidade do Estado, direitos constitucionais da população, que não podem estar, portanto, associados e muito menos condicionados à execução dos projetos.

A experiência territorial revelou ainda que as empresas proponentes dos projetos, na sua relação com as comunidades, manipularam informações, falsificaram assinaturas dos contratos, ameaçaram os agricultores, colocaram fotos de outras comunidades nos relatórios para garantir a certificação, entre outras estratégias de controle territorial e legitimação das propostas. Além disso, não foram poucas as denúncias de tentativas de interdições ao exercício político de grupos críticos, por parte do poder público estadual. Tensões que ameaçam a integridade física e psicológica de lideranças indígenas e membros de organizações da sociedade civil. Um das denúncias, por exemplo, é da invasão e depredação do escritório do CIMI (FURTADO; FAUSTINO, 2013).

Apesar destes problemas publicamente denunciados, durante a Conferência das Partes (COP-23) da UNFCCC, realizada em Bonn em novembro de 2017, os governos da Alemanha e da Inglaterra assumiram um compromisso de investimentos no valor de R\$ 500 milhões para o Fundo Amazônia e a implementação do Programa REM no Acre e no Mato Grosso. Assim, além do Acre receber outra rodada de investimentos para implementação do SISA – 30 milhões de euros - o Programa REM agora está sendo aplicado no Mato Grosso (FAGUNDES; DOMINGUES, 2017).

Como o Acre, o governo do Mato Grosso, ao mesmo tempo reconhecido internacionalmente como um dos principais “celeiros de grãos” e um “líderes” do setor do agronegócio no Brasil, grande responsável pelo desmatamento, uso de agrotóxicos e conflitos ambientais, é um dos pioneiros na elaboração e implementação de políticas que regulamentam o REDD à nível estadual.

Já em 2013, antes da criação do Sistema Nacional de REDD+, o Governo de Mato Grosso sancionou a Lei nº 9878, criando o Sistema Estadual de REDD+, proposta que nasceu em 2009 durante a criação do Grupo de Trabalho REDD, no âmbito do Fórum Mato-grossense de Mudanças Climáticas, órgão composto por representantes de órgãos estaduais,

organizações da sociedade civil, representações indigenistas e do setor rural para discutir questões relacionadas à mudança do clima (BRASIL, 2013).

Durante a COP-21 realizada em 2015 em Paris, o atual governador de Mato Grosso, Pedro Taques (PSDB) apresentou a proposta de reduzir as emissões de CO<sub>2</sub> em até 6 giga toneladas até 2030, acabar com o desmatamento ilegal até 2020 e recuperar 2,9 milhões de hectares de áreas de preservação permanente e reservas legais no estado. Trata-se da estratégia Produzir, Conservar e Incluir (PCI), apoiada por organizações conservacionistas que historicamente têm incentivado projetos de REDD como *Environmental Defense Fund (EDF)*, Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM) e o Instituto Centro de Vida (ICV) e empresas como Amaggi, Marfrig e a Agroione, analista do agronegócio global. A estratégia também inclui a ampliação da produção de soja, milho e algodão, aumentar a produtividade da pecuária bovina e ampliar a área sob manejo florestal e de floresta plantada (BRASIL, 2017).

Em decorrência dessa participação na COP-21, em 2016 representantes do banco Alemão KFW realizaram visitas oficiais ao Mato Grosso para, a partir da PCI, discutir a implementação do REM no estado. O acordo entre as duas partes foi assinado em 14 de novembro de 2017, durante a COP-23 realizada em Bonn, na Alemanha.

O estado recebeu 170 milhões de reais para “investimentos no combate ao desmatamento, reflorestamento e ações de apoio à agricultura familiar e comunidades tradicionais” (FAGUNDES; DOMINGUES, 2017, p.1). Uma parte deste recursos – 17 milhões de euros – já estava previsto, mas na ocasião o governo do Reino Unido anunciou o investimento de mais de 23,9 milhões de libras (aproximadamente R\$ 155 milhões), para o estado. Os recursos serão operacionalizado através do Fundo Brasileiro da Biodiversidade (FUNBIO).

Uma das ações do Programa tem sido a realização de uma Consulta Pública aos Povos Indígenas de Mato Grosso, em respeito à Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Nesse contexto, a Federação dos Povos e Organizações Indígenas de Mato Grosso (FEPOIMT), entre outras demandas, exigiu do governo uma visita dos assessores indígenas ao Acre que já aderiram ao programa e a realização de atividades de formação e a realização de consulta pública aos indígenas em setembro de 2018 para obter posicionamento dos povos de Mato Grosso em relação ao Programa REM. No entanto, o acordo foi assinado na conferência de Bonn, sem a consulta aos povos indígenas ter sido realizada.

Ao mesmo tempo, como no caso do Acre, independente da regulamentação internacional e nacional, mas em decorrência dos processos políticos subnacionais que legitimam tais propostas, os projetos privados avançam no estado. Informações coletadas indicam a existência de dez projetos privados de REDD. São projetos que contam com o apoio de empresas como a Syngenta, Fiagril, Amaggi, Fundo Vale e a participação de grandes organizações conservacionistas como TNC, ICV, EDF e CI.

Além destes, um outro projeto chama atenção pela sua relação com processos internacionais de negociação em torno da lógica de compensação de emissões de carbono, que ocorrem em espaços políticos não contemplados na UNFCCC. Trata-se do projeto Floresta Santa Maria, apontado pela Associação Internacional de Aviação Civil como possível projeto a ser investido como política de compensação das emissões do setor de aviação.

Apesar de representar 10% das emissões globais, o setor de aviação não entra nas metas nacionais de emissões. Assim, durante a 39ª sessão da Assembleia da Organização Internacional da Aviação Civil, uma agência especializada das Nações Unidas, o Sistema de Compensação e Redução de Carbono para a Aviação Internacional foi adotado para colaborar no cumprimento do compromisso um crescimento neutro em carbono a partir de 2020. Créditos de carbono deste projeto, verificado pela Rainforest Alliance, Inc., foram vendidos em 2012 para o Grupo Bunge que os utilizou para “compensar” o que a empresa afirma ser equivalente aos gases produzidos no aterro Bandeirantes, em São Paulo (TAVARES, 2012) e para as empresas Delta Airlines e TAP. O projeto é questionado por estar em uma área onde não há risco de desmatamento e por não beneficiar as comunidades locais (OVERBEEK, 2018).

Vale ressaltar que os governos do Acre e do Mato Grosso também participam de outros processos internacionais de promoção de REDD. A Força-Tarefa de Governadores sobre o Clima (GCF, em inglês), por exemplo, da qual participam todos os estados da Amazônia Legal, foi lançada durante a COP-14 de Poznan na Polônia em dezembro de 2008 com o objetivo de criar um mecanismo de cooperação entre governos subnacionais para avançar em temas de interesses comuns relacionado a mitigação das mudanças climática e a conservação da floresta.

A ideia original era superar os entraves das negociações à nível internacional para criar um mecanismo de incentivo para o desmatamento e degradação evitada baseado num mercado de carbono. Buscava-se assim, integrar REDD+ e outras iniciativas relacionadas ao

carbono florestal aos regimes vinculantes nos Estados Unidos, como por exemplo o da Califórnia, e em outras localidades. De acordo com a WWF, é “um dos principais esforços de incorporação do REDD+ em políticas subnacionais, nacionais e internacionais” (s/d, p.1).

Tanto as políticas subnacionais como os projetos privados e articulações entre os estados, lançam mão de diferentes narrativas de legitimação, em especial aquelas que se apropriam da noção de crise climática como um problema de “todos”; justificam a importância de instrumentos de mercado para solucionar os problemas ambientais; à importância da participação da sociedade civil; a incorporação de populações e valores indígenas e tradicionais e salvaguardas ambientais.

Além da natureza discursiva do processo de construção de instrumentos como o REDD, os efeitos práticos e territoriais também revelam importantes questões para a análise por sua relação com as narrativas acima citadas, além de determinadas hipóteses estabelecidas e disseminadas pelo Estado e proponentes destes projetos sobre as comunidades, os territórios e a relação com o meio ambiente. É o que veremos na próxima seção.

### **3 ALGUMAS IMPLICAÇÕES DO PSA E REDD: A CRISE CLIMÁTICA COMO PROBLEMA DE TODOS?**

Analisando o processo de construção de institucionalidades como o SISA no Acre e REDD no Mato Grosso, podemos perceber como diferentes atores sociais – governos, empresas, instituições financeiras e organizações – constroem o problema da mudança climática a seu modo e se apropriam das evidências científicas para justificar soluções, ações, instrumentos e instituições, apresentados como capaz de solucionar o problema que é difundido para a sociedade como pertinente “a todos”. A mudança climática é apresentada como sendo uma ameaça universal onde somos todos, um único “povo”, ameaçados pela destruição ambiental, de um único meio ambiente.

O “todo” elimina a existência de sujeitos políticos com diferenças, frequentemente antagonísticas, na forma pelo qual são constituídos, pensam e agem sobre o clima e o meio ambiente. O “todo” coloca estes sujeitos em posição de vítimas universais silenciando as diferenças de classe, gênero e raça, as ideológicas, sociais e de interesses. Para Ulloa (2014), este “todo” é baseado na noção de cidadãos carbono zero, que são globais, desterritorializados, neutros, homogêneos e, portanto, sem diferenças.

A mensagem da necessidade de salvar a Humanidade da catástrofe iminente da

mudança climática, é passada ao mesmo tempo em que os mecanismos propostos garantem a continuação do *status-quo* (SWYNGEDOUW, 2010). O reconhecimento da responsabilidade humana sobre as mudanças ambientais e climáticas é acompanhado pela externalização dos problemas e das soluções.

Assim, as diversas tecnologias verdes e mecanismos de mercado estão sendo mobilizados para garantir que nada mude. “Estabilizar o clima parece ser a condição para que o capitalismo continue funcionando como sempre” (SWYNGEDOUW, 2010, p.222, tradução nossa). Cria-se assim um inimigo externo à sociedade, o CO<sub>2</sub>, promovendo a perspectiva de que o problema não está no sistema capitalista nem nas relações de poder. Sendo o inimigo externo à sociedade, a cura do problema pode estar dentro do sistema e assim se constrói a legitimidade dos mecanismos de mercado. Os problemas não são resolvidos, são deslocados para outro lugar.

A prioridade dada aos povos indígenas e tradicionais no Programa REM, nos ajuda a refletir sobre como, no debate sobre mudança climática, os territórios destas populações são reconhecidos pela sua contribuição à biodiversidade, ao mesmo tempo em que são incorporados aos novos mercados climáticos, neste caso de REDD. A definição da problemática climática como sendo “de todos”, transforma os territórios indígenas e de povos tradicionais em territórios comum, sobre os quais se devem implementar mecanismos ambientais de gestão.

Os saberes destes povos são ao mesmo tempo, excluídos e apropriados; os direitos sobre os territórios são negados, enquanto são, junto com os “recursos” materiais e simbólicos, incorporados na lógica mercantil (ULLOA, 2014). Utilizando-se da lógica da natureza “climatizada”, impõe-se sobre os indígenas, a noção de que a natureza requer controle e a gestão por parte de especialistas, portanto é necessário que os mesmos façam cursos de formação sobre etnodesenvolvimento, gestão ambiental, mudança climática. Os indígenas vão incorporando nas suas linguagens e práticas, a lógica mercantil.

Outras questões relevantes estão no discurso da participação e das salvaguardas. Uma das narrativas de legitimação de políticas e projetos por parte de agentes governamentais é de como as mesmas resultaram de processos de “consulta”, “diálogo” e “participação”. No entanto, para quem não participa de tais espaços, a metodologia utilizada não contemplaria a diversidade de perspectivas dos sujeitos políticos, mas aqueles que parte da mesma solução daquele problema previamente construída para tal. Além disso, são grupos sociais

frequentemente hostilizados ou cuja crítica é desqualificada e deslegitimada. Essa crítica encontra fundamentos no debate teórico sobre a participação percebida, por exemplo, como um instrumento de dominação através da inclusão (MIRAFTAB, 2009).

No caso das salvaguardas, subjacente ao conceito está a noção de que os proponentes de projetos devem ser capazes de se antecipar aos efeitos considerados indesejáveis nos mesmos, procurando evitá-los quando possível e mitigá-los quando necessário. Assim, dentre os problemas identificados, além da subjetividade na caracterização de que seriam os “efeitos indesejáveis”, estão a dificuldade de cumprimento de salvaguardas nos territórios, de monitoramento das mesmas e de enfrentamento dos casos de descumprimento, por parte dos governos.

Outras críticas vão além argumentando que REDD não conta com nenhuma salvaguarda executável a nível nacional ou subnacional que possa garantir a proteção dos direitos dos povos indígenas e comunidades dependentes da floresta. Elas são apenas de caráter de assessorio e podem ser manipuladas por empresas e governos. Para conseguir financiamento para REDD+, um governo pode simplesmente dizer que está respeitando os conhecimentos e os direitos dos povos indígenas (ACCIÓN ECOLÓGICA et. al, 2015). Neste sentido, as salvaguardas seriam apenas mais um instrumento de retórica, uma forma de silenciar, neutralizar a crítica aos projetos de REDD.

Para terminar, vale também ressaltar como o discurso da crise orçamentária do governo federal é também utilizada como instrumento de justificação e legitimação do REDD. Situações de crise são frequentemente levantadas como forma de deslegitimar instituições e arranjos existentes, e assim, a partir de determinados interesses e ideias, fundamentar a criação de novas práticas. Neste sentido, a noção de crise climática é apropriada como um mecanismo de entrada de recursos financeiros no estado, em estados onde “o clima é seu principal insumo” (Representante da SEMA, comunicação oral, 19 de abril, 2017).

Além disso, no território, a lógica que fundamenta os projetos é que a geração de serviços ambientais – redução do desmatamento e preservação da biodiversidade – permitirá a criação de oportunidades econômicas para as comunidades e a implementação de projetos sociais. Segundo os proponentes isso resultará em melhorias nos meios de subsistência das comunidades, o que, por sua vez, reduzirá a pressão sobre a floresta e o desmatamento.

No entanto, para além das preocupações das comunidades em torno do acesso, uso e apropriação dos seus territórios e o aprofundamento dos conflitos ambientais, as

comunidades, aqui percebidas como grupos sociais construídos que compartilham relações e formas de vivenciar o território, cultura e saberes, são transformadas discursivamente, com impactos sobre as suas práticas, em provedoras de um serviço; como provedor/beneficiária. Para participarem do Projeto, de forma voluntária, as comunidades precisam ser representadas, como ator individual das negociações e dos contratos como se fossem entidades homogêneas que nascem naturalmente. Ao mesmo tempo, os serviços prestados precisam ser identificados e definidos de forma mensurável.

Definindo a comunidade, como ator individual, o processo revela um problema também com relação à participação. A definição das estruturas e metodologias de participação e representatividade escolhidas pelos proponentes dos projetos, como a falta ou manipulação das informações, o tratamento individual, e, a escolha de indivíduos mais próximos para convencer os outros, acaba fortalecendo estruturas de poder comunitárias ou locais ou acirrando conflitos preexistentes.

A ideia de que um projeto seja realizado com base na voluntariedade de uma comunidade acaba sendo problemática pois homogeniza as diferentes opiniões como também os processos de coerção para que a comunidade chegue à definição a favor do projeto, através da chamada participação. Essa coerção, pode se dar através de promessas de políticas, projetos e emprego ou de ameaças.

Esta última questão está relacionada com a definição da comunidade como agente do desmatamento e, após entrarem no projeto, como conservacionistas, que o escolhem voluntariamente. Isto é necessário para definição do critério de um serviço ambiental definido: o desmatamento evitado pelos agentes do desmatamento. Assim, responsabilizam as comunidades, pelos problemas ambientais, ocultando o papel dos fazendeiros, do agronegócio e do Estado.

Além de definir a comunidade, como fornecedora de um serviço, os “compradores” também definem o serviço que será comprado de forma mensurável: o “desmatamento evitado”; solução de um problema previamente formatado, com base no conhecimento ocidental dominante, sem o envolvimento das comunidades, de tal forma a garantir esta solução.

Assim sendo, a mercantilização dá-se não apenas, na criação do serviço – emissões evitadas – comercializado, de provedores, da geração de um “ativo”, inserido no mercado financeiro, mas também na introdução de relações mercantis, nas relações comunitárias. O

mercado passa a ter um papel de maior importância na vida das comunidades e na relação dos comunitários com seus territórios através, neste caso, da atribuição de um preço às emissões evitadas.

Os conflitos de terra nos casos analisados refletem as características da mercantilização: possibilidades de privatização da terra, e o controle sobre a “*commodity*” criada, as emissões evitadas; individualização, abstração funcional e espacial e valorização, pois, o ativo criado, a partir das emissões evitadas, ao qual é atribuído um preço, poderá ser comprado por uma empresa industrial de outra localidade, de um país do Norte, em troca das suas emissões, como compensação; e, por fim a fetichização, onde as emissões evitadas, são caracterizadas como uma coisa, excluindo do processo a relação dos seringueiros com seu território e o que, significa para o mesmo, deixar de realizar as suas queimadas para garantir a sua atividade de subsistência (CASTREE, 2003).

Sendo assim, a lógica de PSA, simplifica relações sociais complexas. Elimina a possibilidade de agenciamento local e dissenso, despolitiza o processo e oculta não só as responsabilidades pelo desmatamento e degradação ambiental, como também os conflitos em torno do acesso, apropriação e significação do meio ambiente. Como fundamento e resultado dos modelos de PSA, está a definição de uma determinada natureza, que deve ser salva, porque, como e por quem. Este processo tem efeitos discursivos e práticos sobre as comunidades, a percepção dominante, na sociedade, de como a natureza e as relações sociais com a mesma são e como deveriam ser, as políticas ambientais, como também, nas estruturas de poder e desigualdades estabelecidas.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O processo de desregulação da questão ambiental não só vêm levando a impactos sobre as políticas e territórios como também tem resultado na apropriação por parte do mundo corporativo da definição do que é a natureza. As empresas capitalistas não só degradam ou protegem a natureza, mas também criam uma outra natureza. Dessa forma, as práticas ambientais, no contexto do que seria um “meio ambiente do capital”, passam a ser reguladas a partir da necessidade de acumulação e de legitimação. Daí, surge a lógica dos serviços

ambientais, dos usuários e fornecedores de serviços, no lugar dos sujeitos de direitos.

A lógica do PSA é um produto do pensamento neoliberal e da modernização ecológica, uma resposta político-administrativa que tem como base a suposição de que a crise ecológica pode ser superada através da inovação tecnológica e processual, de instrumentos de mercado, da colaboração e da construção do consenso. Isso não significa, no entanto, que o PSA seja apenas um instrumento de mercado; é também, um discurso que comunica determinadas ideias sobre a sociedade e a relação sujeito e meio ambiente.

Uma das questões que é ao mesmo tempo um dos fundamentos e uma das consequências do PSA é a simplificação da complexidade social e ecológica da biodiversidade. A expansão da lógica dos serviços ambientais envolve a redução de sistemas complexos de processos ecossistêmicos em serviços identificáveis e mensuráveis que são reduzidos à valores monetários.

Esta natureza é então apresentada como uma entidade separada e distinta dos sujeitos e, portanto, das relações sociais que com ela interagem e dissolvida no formato de produtos e serviços. Ela precisa ser convertida e encapsulada. Este processo seria necessário para corrigir uma deficiência na alocação de capital que requer que os investidores saibam exatamente o que, ou quanto, está sendo comercializado. Argumenta-se assim, que o “problema ambiental” não é decorrente da lógica do atual sistema e sim da sua operacionalização, das suas formas organizacionais e institucionais.

Nos territórios, os interesses de mercado e a naturalização de uma racionalidade mercadológica sobre a natureza resultam ainda em um acirramento dos conflitos ambientais, na protelação do reconhecimento dos direitos territoriais coletivos, na criminalização das práticas tradicionais e na redução do acesso das comunidades ao meio necessário para a prática das suas atividades de subsistência e aos espaços de convivência.

Os projetos privados de REDD analisados parecem buscar a retirada das comunidades das suas terras, ou de fazer com que as mesmas, sirvam como mão de obra assalariada para os proprietários gerarem renda. Ou seja, as comunidades mantêm a natureza conservada em troca de um salário, e os fazendeiros vendem a mercadoria criada a partir desta conservação. No processo, o que deveria ser direito coletivo torna-se direito privado e o modo de vida tradicional é eliminado.

Os seringueiros, agricultores e agricultoras, e indígenas, não podendo mais garantir suas práticas de subsistência, terão que recorrer ao mercado; estarão mais disponíveis,

desejosos e necessitados do capital e do mercado. Assim, a mercantilização e financeirização da natureza não são possíveis pelas relações sociais desiguais, mas também as exacerbam. A natureza torna-se um meio para o fim da acumulação de capital, neste caso, sob a argumentação da conservação.

## REFERÊNCIAS

ACCIÓN ECOLÓGICA et al. **No REDD! Una lectura crítica**. Quito, 2015. Disponível em: <<http://no-redd.com/wp-content/uploads/2015/01/REDDreaderES.pdf>>. Acesso em: jan. 2015.

BRASIL. Acre. **Sistema de Incentivos a Serviços Ambientais**. 2010. Disponível em: [www.ac.gov.br/wps/wcm/.../publicação\\_lei\\_2308\\_ling\\_PT.pdf?MOD](http://www.ac.gov.br/wps/wcm/.../publicação_lei_2308_ling_PT.pdf?MOD). Acesso em maio 2012.

BRASIL. Mato Grosso. **Lei Nº 9878 DE 07/01/2013**. Cria o Sistema Estadual de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal, Conservação, Manejo Florestal Sustentável e Aumento dos Estoques de Carbono Florestal - REDD+ no Estado de Mato Grosso e dá outras providências. Cuiabá, 2013. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=249723>>. Acesso em 28 de dez. 2017.

BRASIL. Mato Grosso. **Mato Grosso Brasil COP 21: Produzir, Conservar e Incluir**. Paris: Mato Grosso, 2017. Disponível em: <<http://www.mt.gov.br/documents/21013/135265/Apresenta%C3%A7%C3%A3o+Estrat%C3%A9gia+MT+na+COP+21/5c4e363b-84e1-4cfa-88dd-aad5fb6000c7>> Acesso em jan. 2018.

\_\_\_\_\_. MMA. **Pagamentos por serviços ambientais: perspectivas para a Amazônia Legal**. Série Estudos 10. Brasília: DF, 2009.

\_\_\_\_\_. MRE. **Pretendida Contribuição Nacionalmente Determinada para Consecução do Objetivo da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima**. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: [http://www.itamaraty.gov.br/images/ed\\_desenvsust/BRASIL-iNDC-portugues.pdf](http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_desenvsust/BRASIL-iNDC-portugues.pdf). Acesso em nov. 2015.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 8.576, de 26 de novembro de 2015**. Institui a Comissão Nacional para Redução das Emissões de Gases de Efeito Estufa provenientes do Desmatamento e da Degradação Florestal, Conservação dos Estoques de Carbono Florestal, Manejo Sustentável de Florestas e Aumento de Estoques de Carbono Florestal – Redd+. Brasília, 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8576.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8576.htm). Acesso em set. 2016

\_\_\_\_\_. Senado Federal. **O Código Florestal**. Brasília: DF, 2012f. Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/codigoflorestal/news/o-projeto-de-reforma-do-codigoflorestal-em-detalhes>. Acesso em abril de 2012.

CASTREE, Noel. **Commodifying what nature?** Progress in Human Geography 27, 3, 2003, pp. 273-297

CIMI. **“Em luta pela Amazônia Viva”**: no Acre, povos da Floresta reúnem-se para discutir as ameaças da economia verde. Brasília: CIMI, 2016. Disponível em: [http://cimi.org.br/site/pt-br/?system=news&conteudo\\_id=8892&action=read](http://cimi.org.br/site/pt-br/?system=news&conteudo_id=8892&action=read). Acesso em set. 2016.

CONSTANZA et. al. The Value of the World's Ecosystem Services and Natural Capital. **Nature**. Vol. 387, 1997. pp.253-260.

FAGUNDES, Ana Rosa; DOMINGUES, Rose. **Governo de Mato Grosso recebe R\$ 170 milhões para investimentos**. SEMA, 14 de nov. 2017. Disponível em: <[http://www.sema.mt.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4180:governo-de-mato-grosso-recebe-r-178-milhoes-para-investimentos&catid=56:sema&Itemid=180](http://www.sema.mt.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=4180:governo-de-mato-grosso-recebe-r-178-milhoes-para-investimentos&catid=56:sema&Itemid=180)>. Acesso em jan. 2018.

FEPOIMT. **REDD Early Movers no Mato Grosso e Povos Indígenas**. Informações acessadas através do Fórum Mato-Grossense de Mudanças Climáticas, por correio eletrônico em outubro de 2017.

FÓRUM MATO-GROSSENSE DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS. **Transcrição da 1ª Reunião Ordinária de 2017**. Cuiabá, 19 de abril, 2017. Enviada por e-mail por Maryanne Galvão, jun. 2017.

FURTADO, Fabrina; FAUSTINO, Cristiane. **Economia Verde, Povos das Florestas e Territórios**: violações de direitos no estado do Acre. 2015. Disponível em: [http://www.plataformadh.org.br/files/2015/08/economia\\_verde\\_relatorio.pdf](http://www.plataformadh.org.br/files/2015/08/economia_verde_relatorio.pdf).

IPCC. **Climate Change 2007: The Physical Science Basis**. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA. Disponível em: <<http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/wg1/ar4-wg1-spm.pdf>>. Acesso em: ago. 2010.

KRUG, Thelma. Workshop **Desafios da implementação das políticas climáticas e florestais no Brasil**: em busca de uma visão transdisciplinar'. Belo Horizonte: UFMG. Comunicação oral, 22 de setembro, 2016.

MILLENIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT. **Ecosystems and Human Well-being: a**

**framework for assessment.** MA, 2003. Disponível em: <http://www.millenniumassessment.org/en/Framework.html>. Acesso em: mar. 2015.

MIRAFTAB, Faranak. Insurgent Planning: situating radical planning in the global south. **Planning Theory**. Vol. 8, 2009; p. 32-50.

OVERBEEK, Winnie. **Aviação e falsas soluções: A farsa do projeto de REDD “Florestal Santa Maria”, no Mato Grosso, Brasil.** WRM, 2018. Disponível em: <https://wrm.org.uy/pt/livros-e-relatorios/a-farsa-do-projeto-de-redd-florestal-santa-maria-no-mato-grosso-brasil/>. Acesso em: jun. 2018.

POLANYI, Karl. **A Grande Transformação: as origens de nossa época.** Rio de Janeiro: Elsevier Editora Ltda, 2012a. 342 p.

REPRESENTANTES DO CIMI, DA FEPHAC, DO MIU-ACRE, DO NUPESDAO E DO STTRX. **Depoimento sobre economia verde e o SISA no Acre.** Rio Branco, 22 de set e 23 de nov. 2013. Entrevista concedida à Fabrina Furtado.

SULLIVAN, Sian. Banking Nature: On the Spectacular Financialisation of Environmental Conservation, with Marx and Foucault. **Antipode**. Vol. 45, n.1, jan. 2013. p. 198-217.

SWYNGEDOUW, Erik. Apocalypse Forever? Post-political Populism and the Spectre of Climate Change. **Theory, Culture & Society**. SAGE, Los Angeles, London, New Delhi and Singapore. Vol. 27, n. 2–3, 2010. p. 213–232.

TAVARES, Vinicius. **Fazenda em MT vende créditos de carbono para Bunge e alcança lucro.** Disponível em: <http://www.olhardireto.com.br/noticias/exibir.asp?id=264141&noticia=fazenda-em-mt-vende-creditos-de-carbono-para-bunge-e-alcanca-lucro>. Olhar Direto, 2012. Acesso em: mar. 2018.

TEEB. **Ecosystem Services.** TEEB, s/d. Disponível em: <http://www.teebweb.org/resources/ecosystem-services/>. Acesso em mar. 2015.

ULLOA, Astrid. Diferencias de género y etnicidad em las políticas globales-nacionales-locales de cambio climática. **Crítica y Emancipación**. Vol. 12, segundo semestre de 2014. p.227-294.

WWF. **Reunião Anual da Força Tarefa dos Governadores pelo Clima e Florestas.** Brasília: WWF, s/d. Disponível em:

<[https://www.wwf.org.br/natureza\\_brasileira/especiais/governadores\\_pelo\\_clima\\_e\\_florestas](https://www.wwf.org.br/natureza_brasileira/especiais/governadores_pelo_clima_e_florestas)

>

.

# **A POLÍTICA HABITACIONAL DO PAC E O IMPACTO NO CONSUMO DOMÉSTICO DE MORADORES DE CLASSES POPULARES**

**Shirley Alves Torquato<sup>1</sup>**

## **INTRODUÇÃO**

Este artigo tem como ponto de partida a tese de doutorado em Antropologia que defendi na Universidade Federal Fluminense em 2013. Na ocasião, busquei analisar os impactos da política habitacional do Programa de Aceleração do Crescimento – o PAC - na reformulação do cotidiano de famílias que foram removidas de suas casas na Favela do Preventório, localizado no bairro de Charitas, município de Niterói, região metropolitana do Rio de Janeiro, para apartamentos construídos no âmbito do Programa.

Neste artigo, procuro pensar como a questão da mudança foi relevante para a reconstrução das estratégias cotidianas dos moradores ao organizarem suas vidas e suas novas necessidades após a mudança. Inicialmente faço uma rápida descrição histórica e geográfica da localidade estudada, descrevo o processo da chegada do PAC à favela e em seguida, concentro minha discussão nos aspectos "dramáticos" da mudança de endereço, dando ênfase aos aspectos emocionais dos moradores ao longo do processo de adaptação à nova moradia.

Analiso a expressão dos sentimentos para destacar como a mudança influenciou as atitudes dos moradores no dia a dia em suas relações recíprocas e nas escolhas que fizeram referentes aos processos de instalação nos apartamentos.

## **1 A FAVELA DO PREVENTÓRIO E A INTERVENÇÃO DO PAC**

O nome Preventório está associado ao fato de que na época da construção do hospital, a região era praticamente inóspita, devido a sua localização cercada de montanhas, mata atlântica e a Baía de Guanabara. Local ideal para o cuidado e isolamento de pacientes acometidos de doenças altamente contagiosas, como a varíola. As primeiras ocupações nas imediações da

---

<sup>1</sup> Doutora em Antropologia pelo Programa de Pós-Graduação em Antropologia - (PPGA/ICHF-UFF)/ École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS- Paris)

região, estão, portanto, relacionadas à criação de um hospital flutuante, o Lazareto de Jurujuba, em 1851, construído com o intuito de receber pacientes, principalmente viajantes e marinheiros e prevenir o contágio destes, através do isolamento. Em 1853, ele passou a ser administrado pelo médico sanitariano Francisco de Paula Cândido, que deu seu nome ao Hospital. Em 1856, o governo imperial o reinaugurou como Hospital Marítimo de Santa Isabel, nome dado em homenagem à princesa Isabel. [1]

Os resquícios da ocupação ocorrida na região desde o período imperial, e que diz respeito à história da cidade de Niterói, ainda persistem no entorno da região do Preventório. Além do conjunto arquitetônico constituído pelo antigo hospital, posteriormente, transformado em Educandário Paula Cândido, há também um complexo de fortes de mais de quatro séculos no bairro vizinho, Jurujuba, que seguem um modelo de arquitetura colonial militar luso-brasileira, reconhecida pelo IPHAN (Instituto do Patrimônio Histórico Nacional) e pela UNESCO (United Nation Educational, Scientific and Cultural Organization - Organização para a Educação, a Ciência e a Cultura das Nações Unidas). O bairro de Charitas está localizado entre uma encosta da Mata Atlântica e uma das enseadas da Baía de Guanabara (TORQUATO, 2013).

As primeiras casas foram construídas por funcionários e por familiares dos pacientes internados que vinham de outros estados, nos idos 1950, que para evitarem o dispêndio com o deslocamento e hospedagem, optaram pela mudança. Ao longo de décadas, as habitações foram se expandindo até as áreas mais altas do cume do Morro do Preventório.

Nos dias atuais, o bairro é considerado um dos mais nobres da cidade e alvo de especulação imobiliária, devido às belezas naturais que cercam a localidade, a atmosfera bucólica, a posição estratégica em relação à cidade, o provimento de linhas de ônibus municipais e intermunicipais, além de transporte alternativo. Tais qualidades, reforçam o sentimento de satisfação dos moradores da favela, apesar da relativa precariedade material em que muitos vivem, e das dificuldades estruturais ligadas a ausência de água encanada, iluminação pública, pavimentação, rede de esgoto e segurança pública.

Com relação à orla marítima propriamente dita, a praia do Preventório e que desde 2004 abriga Estação Hidroviária de Charitas, que faz o trajeto Charitas- Praça XV. [2]

Tal estação faz parte do projeto do *Caminho Niemeyer*, que consiste num conjunto arquitetônico projetado pelo arquiteto construído ao longo da orla da baía de Guanabara, que inclui, espaço de cinema, restaurantes, livraria e um Museu de arte de Contemporânea - MAC.

Especialmente a partir de década de 1990, a cidade de Niterói tornou-se objeto de um processo de Gentrificação. A palavra gentrificação é originada do termo inglês *gentry*, que significa ‘pequena nobreza’. Gentrificar significa precisamente substituir a população mais pobre pela de mais alta renda em áreas da cidade afetadas pela ‘renovação urbana’. Bairros e localidades que até então eram marcados por uma característica mais pacata e tradicional passaram a ser alvo de intensa especulação imobiliária, e conseqüentemente de uma revalorização, mesmo com a proximidade da favela.

Foi o que aconteceu com o bairro de Charitas, que por muito tempo se destacou por abrigar paralelamente casas em estilo de chácaras, casas simples de famílias pescadores e de remanescentes de uma época em que o local possuía um hospital de prevenção de doenças contagiosas, dado o relativo isolamento em relação a cidade e pelos aspectos da natureza local. Com o passar dos anos, o interesse na construção de casas e prédios de luxos no local, dada a tranquilidade e proximidade com bairros de alto poder aquisitivo, promoveu a valorização do bairro, fato que não reverberou por parte do poder público a tentativa de remoção da favela daquele local. Ao contrário, a região foi escolhida para abrigar o primeiro PAC- Habitação da cidade, funcionando como uma espécie de vitrine do projeto do governo.

A gentrificação é um fenômeno simultaneamente físico, econômico, social e cultural. [...] comumente envolve a invasão da classe média ou grupos de alto poder aquisitivo em áreas previamente ocupadas pelas classes trabalhadoras. [...] envolve a renovação ou reabilitação física do que era frequentemente, uma habitação altamente deteriorada, e seu melhoramento para ir de encontro com as requisições dos novos proprietários.” (HAMNETT APUD HAMNETT, 1991, p. 175).

## **2 O PAC NO PREVENTÓRIO**

Segundo dados da Companhia Estadual de Habitação do Rio de Janeiro - CEHAB/RJ-, em 12 de novembro de 2007 foi publicado o decreto de criação da ZEIS [3] do Morro do Preventório, tendo como diretrizes a definição de normas e parâmetros urbanísticos especiais destinados ao licenciamento e fiscalização de parcelamento do solo, obras, edificações, usos e atividades a serem estabelecidos de comum acordo com a comunidade, pautados nas características locais e socioeconômicas dos ocupantes; e a regularização fundiária da área em favor dos ocupantes dos imóveis existentes.

A exemplo das Zonas de Urbanization Prioritaire (ZUP's) francesas, criadas nos anos 1960, as ZEIS tornaram-se o símbolo de sucesso das políticas habitacionais brasileiras fundadas no princípio da função social da propriedade. Este tipo especial de zoneamento tem como objetivo promover a inclusão da população de menor renda no direito à cidade e à terra urbana servida de equipamentos e infraestrutura, tanto por meio da delimitação de áreas previamente ocupadas quanto por meio da delimitação de vazios urbanos e de imóveis subutilizados, destinados à produção de novas moradias populares. Legalmente, as ZEIS são áreas sujeitas a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo, no sentido de viabilizar a regularização fundiária dos assentamentos precários existentes e consolidáveis, [...] (FREIRE, 2011; p.292).

As obras de urbanização da Favela do Preventório, foram orçadas em 22 milhões de reais, incluindo reflorestamento e contenção de encostas; construção de um Centro Comunitário; uma praça e uma quadra poliesportiva e reassentamento de famílias que ocupam áreas de proteção ambiental. Conforme os autores do Programa, a proposta de aceleração do desenvolvimento possui uma dimensão socioeconômica que visa assegurar o crescimento do país em diferentes áreas tidas como estratégicas através da formulação de um conjunto de políticas econômicas a serem estabelecidas em dez anos, com prioridade nas áreas de saneamento, habitação, transporte, energia e recursos hídricos. (TORQUATO, 2013)

Contudo, as razões para que essa escolha recaísse primeiramente sobre o Morro do Preventório não foram motivadas apenas pela história da favela, mas a justificativa incluía a questão do risco ambiental. Em períodos de chuvas é comum ocorrerem alagamentos, enchentes e deslizamentos de terras. Nessas ocasiões, muitas famílias perdem seus pertences, suas casas e até mesmo suas vidas. No Preventório, essas histórias se repetem anualmente, por isso, ali as obras de contenção sempre foram necessárias e urgentes.

A militância da Associação de Moradores, paralelamente aos interesses do município e do estado em valorizar ainda mais aquela área urbana, foi fundamental para que a comunidade fosse servida pelas intervenções do Programa, além de uma resposta positiva aos movimentos ambientais que alegavam a necessidade da preservação dos poucos resquícios de Mata Atlântica (TORQUATO, 2013).

A atenção e o foco deste artigo é especificamente dado às famílias (Na pesquisa estabeleci contato com 65 famílias) que foram contempladas com os apartamentos. Segundo os gestores do PAC, elas viviam em áreas de proteção ambiental e/ou áreas de risco de desabamento. Aproximadamente 800 moradores foram morar nas 238 unidades habitacionais [4].

### 3 A “MUDANÇA DE VIDA”

O trabalho de campo que realizei ocorreu exatamente no período em que os moradores acabavam de se mudar para os apartamentos ou seja, entre 2010 e 2013, portanto, estavam iniciando seu processo de acomodação na nova moradia e na nova condição a qual foram alçados. Colocado nesses termos, posso dizer que o trabalho de campo foi realizado no momento exato em que se encontravam naquele período crítico, tão bem descrito e discutido por Victor Turner (2005), e que mereceu de sua parte uma expressão própria intitulada *betwixt and between*. "Se o nosso modelo básico de sociedade é o de uma ‘estrutura de posições’, devemos encarar o período de margem ou ‘liminaridade’ como uma situação Inter estrutural" (TURNER, 2005; p.137).

De acordo com Turner (1974, p. 117), uma das características das entidades liminares é que elas "não se situam nem aqui nem lá; estão no meio e entre as posições atribuídas e ordenadas pela lei, pelos costumes, convenções e cerimonial.

Cada apartamento do PAC Preventório possui 45 metros quadrados, divididos em dois quartos, sala, cozinha, banheiro e área de serviço. Com exceção dos apartamentos localizados no térreo, que possuíam apenas um quarto e banheiro adaptado para portadores de necessidades especiais. A remoção para os apartamentos implicou em mudanças profundas na vida dos moradores em diferentes aspectos: em relação às novas despesas e gastos que tiveram de enfrentar, nas formas de sociabilidade e relações de vizinhança, e uma nova relação com o Estado e suas burocracias.

A “mudança de vida”, no entanto, foi tomada por mim como categoria nativa, pois era utilizada de forma corriqueira pelos moradores, e servia, tanto para exaltar a satisfação com a ida para os apartamentos, quanto para denunciar o descontentamento e a perda de algumas qualidades atribuídas à vida antes da mudança, como a perda da “privacidade”.

Para os moradores, a adaptação ao novo espaço significou objetivamente investir em novas práticas e usos do espaço doméstico, ao mesmo tempo que reformular ou até mesmo suspender algumas práticas sociais antigas, como lavar e estender roupas em frente de casa, ou ter de aprender a controlar o barulho produzido no interior de suas residências, além de se defrontar com novos regimes de proximidade que exigiam uma etiqueta mais universalista e impessoal. Ao mesmo tempo em que desapareceram velhos conflitos, delinearam-se novos,

muitos deles completamente desconhecidos. É nesse contexto que a cultura material entra em cena para ajudar a elucidar as novas tramas e dramas que passam a fazer parte da vida dessas pessoas. Nesse sentido, ela ganhou destaque e importância na medida em que passou a corroborar as novas fronteiras entre os moradores, além de representar, de fato, para alguns, uma forma de mobilidade ou ascensão social

Muitos moradores não entendiam ou não aceitavam as decisões tomadas pelo governo em federal em dar cabo às remoções. Em 2007, quando começou o estudo sobre impactos ambientais a pedido do governo federal na área do Morro do Preventório, realizou-se uma análise técnica pelos engenheiros da CEHAB no qual identificaram as áreas de risco de acidentes na favela e onde as obras de contenção seriam necessárias.

Os prédios foram construídos e nomeados obedecendo a ordem de finalização e de entrega aos moradores: Preventório I, Preventório II e Preventório III. Para fins de pesquisa realizei observações no Preventório I e no Preventório III.

### **3.1 O PREVENTÓRIO I**

O Preventório I está situado na avenida de grande movimentação de carros, ônibus e pedestres, onde se avizinham a Delegacia policial do bairro, o Hospital Psiquiátrico de Jurujuba, o Hospital dos servidores do Estado, que funciona principalmente como maternidade e o Corpo de Bombeiros. Na extensão da via localizam-se restaurantes, um hotel e prédios residenciais de luxo. E em frente está localizada a Estação Hidroviária do Catamarã.

Ainda que esteja situado em frente à praia, algo que configura alto valor simbólico, sobretudo no Rio de Janeiro, os moradores do Preventório I não sentem diferença em termos de *status* em relação aos moradores do Preventório II ou III. As diferenças que gostam de enfatizar são em relação à organização e limpeza do espaço. “Aqui tudo é Morro do Preventório. Veio todo mundo do mesmo lugar, não tem diferença não. Mas eu prefiro o meu PAC, acho mais organizado. O pessoal lá do Preventório II, dos Bombeiros, eu acho muito abusado” (Gisela, moradora do Preventório I).

### **3.2 O PREVENTÓRIO III**

Apesar de o Preventório I ser a grande “vitrine” do PAC, por estar localizado na avenida principal, avizinhandose de prédios de classe média alta, e da Estação do Catamarã, os

principais interlocutores com os quais obtive contato, moravam no Preventório III. Este foi o último da sequência dos três conjuntos de apartamentos (Preventório I, Preventório II e Preventório III) que foi entregue aos moradores.

O Preventório III está localizado numa das principais entradas da favela do Preventório, e, estruturalmente, mais próximo do morro do que do asfalto, ao contrário do Preventório I. Possui três blocos de seis prédios com cinco pavimentos (A, B, C, D, E, F), que completam ao todo 120 apartamentos, e uma média de 500 moradores. Dentre os três conjuntos é o mais populoso.

Para cada dois prédios, que corresponde a 40 famílias ou 40 apartamentos, existe uma equipe administrativa responsável (síndico, subsíndico, tesoureiro, conselheiros e secretários). Tal organização foi sugerida pelo setor de assistência social da CEHAB- RJ- Companhia Estadual de Habitação, com o intuito de traçar um padrão estratégico de organização na gestão das habitações.

A Companhia atuou como colaboradora nos procedimentos burocráticos do processo transitório dos moradores para os apartamentos, auxiliando-os nas questões administrativas, posturais, na elucidação das regras condominiais e na internalização da importância de determinadas obrigações, como o pagamento da taxa de manutenção do condomínio, lei do silêncio a partir das 22 horas, interdição das roupas estendidas nas janelas, dentre outras,

Os moradores do Preventório III estão localizados entre o morro e o asfalto. Aproveitam-se das facilidades da “baixada”, como: pegar táxi no dia em que fazem as compras, podendo “descer na porta”, têm água na torneira e banheiro com descarga, no entanto, alguns moradores acreditam ainda vivenciar o mesmo cenário da favela.

Aqui o que mudou foi da porta pra dentro. Do lado de fora continuam as mesmas pessoas. A mesma favela de sempre. Eu acho até que tem umas coisas piores, porque antigamente não tinha vizinho mal-educado na minha porta e criança sem limite fazendo algazarra. Antes, eu sabia que o vizinho de mais perto fazia uso de drogas, mas eu não via e nem escutava nada. Era longe (*Carmem*, moradora do Preventório III).

Embora a favela e o apartamento possuam representações diferenciadas, que revelam estilos de vida diferenciados, a grosso modo, um representando a pobreza, e outro, um estilo de vida mais próximo das camadas médias, a ida para os apartamentos não significou para aqueles que mudaram, a saída de um universo simbolizado por estigmas e "poluição" (DOUGLAS,

1991) para outro, puro e estruturado (TURNER, 2005). Ao contrário, jogou-os numa posição de total ambiguidade, ou no “limbo”, (TURNER, 2005). Eles tornaram-se visíveis em relação a determinadas situações e invisíveis em relação a outras. Ainda que a mudança tenha significado uma melhoria de vida para a maioria das famílias em termos de conforto doméstico, houve, em certo sentido, a transferência de práticas corriqueiramente usuais na favela.

#### **4 A MUDANÇA DE ENDEREÇO COMO UM RITUAL DE PASSAGEM**

Além de um ritual de passagem nos termos de Turner, a mudança pode vir a se encaixar na definição, de Mauss (1974), como um “fato social total”. E como tal, mobilizou todas as dimensões das vidas dos moradores. Não foi apenas uma mudança de endereço, em que pesem todas as questões de ordem sociológica e política extremamente complexas que elas recobrem. Em todas as repercussões e conseqüências advindas da mudança, a expressão obrigatória dos sentimentos esteve presente de uma forma que reforçou tanto a qualidade ritual do acontecimento, quanto a sua dimensão teatral e dramática.

Ao estudar os cultos funerários, Mauss percebeu que, tanto as lágrimas, quanto uma série de expressões orais de sentimentos, não eram apenas fenômenos psicofisiológicos, mas, sobretudo, fenômenos sociais, e, mais, que, ao invés de serem expressões individuais, são marcadas pela sua expressão obrigatória por parte dos membros da sociedade. Todas essas expressões coletivas, simultâneas, de valor moral e de força obrigatória dos sentimentos do indivíduo e do grupo, formam, para o autor (MAUSS, 1974; p.153), uma linguagem, pois só podem ser compreendidas porque todo o grupo as entende também como uma ação simbólica.

##### **4.1 MUDANÇA E AMBIGUIDADE**

Toda mudança pode vir a provocar situações de extrema ambiguidade, incerteza, conflitos inesperados, situações de desconforto, de sofrimento e sentimento de perda, sobretudo, quando não é planejada ou fruto de uma escolha deliberada e pessoal. Foram muitas as situações relatadas por moradores envolvendo situações conflituosas. O que mais procurei observar, no entanto, foi a forma como os moradores elaboravam esses dramas para si próprios, a partir, ou

tendo como referência a mudança para os apartamentos e de que modo eles narravam acontecimentos de suas vidas passadas, tendo como horizonte a nova condição em que se encontravam.

Mesmo conhecendo objetivamente alguns desses dramas, e de certa forma tê-los testemunhado, foi muito importante defrontar-me com as narrativas construídas por eles, com o objetivo de justificarem suas atitudes, percepções e até mesmo experiências naquele momento.

Victor Turner (1980; 1996) analisa os dramas sociais como sendo uma sucessão encadeada de eventos entendidos como perfis sincrônicos que conformam a estrutura de um campo social a cada ponto significativo de parada no fluxo do tempo, e, por isso, representariam uma complexa interação entre padrões sociais no campo da experiência social e as aspirações imediatas, ambições ou outros objetivos e lutas conscientes de grupos ou indivíduos, no aqui e no agora.

Ao formular a noção de "drama social", o autor tinha em mente a explícita comparação da estrutura temporal de certos tipos de processos sociais com aquelas dos dramas no palco, com seus atos e cenas, cada um com suas qualidades peculiares, e todos caminhando para um clímax.

A condição de liminaridade em que os moradores se encontravam contribuía muito para o elevado tom emocional, muitas vezes, atingindo um nível de estresse no qual era possível destacar algumas estruturas recorrentes, sendo a principal delas o fato de que os dramas se referiam em sua totalidade a questões familiares, punham em evidência os laços familiares, tais como casamento, relações afetivas, amorosas e o sofrimento advindo da perda ou ausência desses laços, ao mesmo tempo em que se reafirmava o reconhecimento deles para uma existência moral e emocional satisfatória.

Ao contrário de substituir ou diminuir a importância fundamental desses laços, a mudança para os apartamentos e a instalação no novo espaço em meio aos conflitos, dissabores, decepções e ou satisfação pelo conforto adquirido, tornou-se um pretexto para os moradores falarem de si mesmos, a partir desses laços e das posições que possuíam ou não neles, fossem como pais, mães, filhos etc. Nesse contexto, emergiu uma questão de gênero muito importante, que já havia sido observada por mim, no que se referia às distintas compreensões e atuações de homens e mulheres nesses dramas, como eles reagiam, percebiam e se sentiam afetados por tudo o que lhes aconteceu e estava acontecendo naquele momento.

Uma das questões que este artigo visa problematizar é como a mudança para os apartamentos implicou na incorporação de novas representações por parte dos moradores, não apenas ao lidarem pragmaticamente com a própria mudança, com o novo apartamento e reorganizarem seu cotidiano, mas também como atribuíram diferentes significados a si mesmos e a seus pares, através da mudança.

Para realizar essa análise, elegi alguns interlocutores e tomei suas experiências para entender melhor o processo da mudança.

### **Felícia e Aline**

Durante minhas idas ao Preventório I, por vezes encontrava nos corredores a jovem moradora Felícia, de 25 anos, ou um de seus três filhos, de 5, 7 e 9 anos. Desempregada e sem realizar nenhuma atividade extra, sempre que me via, pedia para que eu viesse em seu favor na Prefeitura:

“Você teria como marcar um encontro com a assistente social pra mim? Eu não tenho como pagar esse condomínio. Eu mal tenho como alimentar meus filhos, e se me despejarem não teremos onde morar. Mandaram a gente pra cá mesmo sabendo que eu não teria dinheiro pra pagar conta nenhuma”.

Felícia não sabia qual era a minha origem institucional (se eu era representante da prefeitura; do PAC, da CEHAB ou do governo do Estado), mas associava a minha figura a alguém de “fora”, ou seja, importante o suficiente para ajudá-la e lhe dar maiores esclarecimentos sobre a sua situação. Afinal de contas, até aquele momento, todos que vinham “de fora” estavam ligados às instituições que traziam resoluções (positivas ou não, segundo as percepções locais).

O caso de Felícia era sempre tomado como exemplo pelos demais moradores do Preventório I, pois ela era apontada como uma das moradoras com a situação financeira mais difícil e, por isso, constantemente era ajudada pelos vizinhos que lhe faziam doações de comida e roupas. A tesoureira do condomínio, por exemplo, relatou que, apesar de a moradora nunca ter pago a taxa de gás desde que foi morar lá, nunca teve coragem de cortá-lo, por entender que isso implicaria na alimentação dos seus filhos.

A referida moradora recebia o auxílio do governo *Bolsa família*, no valor de R\$110, e dizia que conseguia “fazer milagre” com ele. Relatou-me que não tinha “de onde tirar mais” dinheiro. O pai de seus filhos, de quem era separada, vivia uma situação complexa: quando não estava preso, estava foragido, o que lhe impossibilitava o pedido de pensão alimentícia. Devido a essa dificuldade financeira, nunca pagou nenhuma conta de condomínio, tampouco a conta de luz, que, por sorte ou acaso, nunca foi cortada. Seus demais familiares ainda moram no Morro do Preventório, mas também passam por privações financeiras. Dois dos seus seis irmãos estão presos por estarem envolvidos com o tráfico de drogas e com homicídio.

As preocupações diárias de Felícia, que não eram poucas, somaram-se, depois da mudança, ao medo de ser despejada. Sentia constantemente o mal-estar por saber que sua dívida crescia a cada mês, e que “nunca” conseguiria pagar as despesas.

Antes eu só me preocupava em comprar comida pra dar para os meus filhos comerem. Agora é muito mais do que isso. Eu vivo atormentada sem saber se vão cortar meu gás, minha luz e minha água. Antes, eu tinha isso tudo sem pagar. Eu fazia comida no fogão de lenha. Não precisava pagar. A luz, a gente tinha gato, e água tinha à vontade também.

A moradora deixa claro que se sente injustiçada pelo poder público, uma vez que, após a mudança, ela não tem mais o “direito” de manter suas ligações irregulares de luz e água, e precisa pagar também pelo gás que utiliza.

Aline, com 22 anos, sempre morou no Preventório, relatou que, quando seus pais morreram, ela ainda tinha 13 anos, teve que morar com a irmã mais velha, que era casada e tinha dois filhos, também no Preventório. Aos 18 anos, quando soube que estava grávida, resolveu morar com o namorado. Compraram, então, um terreno mais acima na favela, e construíram dois cômodos com o intuito de aumentarem futuramente.

No entanto, o casal sempre discutia muito, e ainda assim, antes do filho do casal fazer um ano, ficou novamente grávida. Neste ínterim, o marido “foi embora” e casou-se novamente com uma mulher de fora do Preventório. Antes da gravidez, trabalhava fazendo faxinas, mas não conseguiu retomar nenhuma atividade remunerada após o nascimento dos filhos. Suas despesas com alimentação são pagas pelo pai, através da pensão. Quanto às demais despesas, Aline afirma não serem muitas. Quando soube que sua casa seria removida, Aline comenta que “ficou sem chão”:

“A gente só gastava com a alimentação mesmo. Eu disse a ela [à assistente social] que não queria descer. Que não tinha condições de bancar sozinha as despesas de um apartamento, e ela disse que eu poderia aceitar a indenização do meu barraco. Mas quando ela me falou o valor eu quase caí pra trás. Era tipo três mil reais. O que eu ia fazer com esse dinheiro? Daí ela me convenceu a ficar com o apartamento, e na reunião que eles [a CEHAB] fizeram, disseram que a gente só ia pagar uma conta. Mas na verdade era tudo mentira porque aqui eu tenho que pagar luz, condomínio e gás, quer dizer, um monte de contas.

Nestes dois casos ficou evidente como os respectivos modos de vida anteriores se dialogavam com a lógica de acesso irregular aos serviços de fornecimento de energia e água. A expressão de indignação de Aline não era tanto por saber que não poderia ser capaz de pagar pelos serviços, mas de sentir-se lesada e injustiçada com o fato de que o poder público não lhe deu escolhas, e isso é grave, do ponto de vista da execução do próprio programa.

A mudança compulsória, longe de representar uma motivação para a busca imediata de alternativas, aparentemente deixou-as sem alternativas e sem condições de valorizar positivamente seus ganhos. Aline, através do sorteio [5], conseguiu um apartamento no terceiro andar e de frente para a praia. O que poderia ter sido festejado por muitas famílias, foi lamentado por ela. Ao desprezar a localização do apartamento, disse não ver diferença. “Preferia ser sorteada para continuar morando quieta lá no meu barraco.”

A mudança de moradia, segundo sua fala, representou uma mudança radical em sua vida:

Eu me sinto muito infeliz aqui. O que adianta morar num apartamento e não ter dinheiro pra bancar as contas dele? Eu quero voltar para um lugar que seja meu, para o barraco mesmo. Lá, não tinha ninguém pra me perturbar. E aqui, ninguém me deu papel nenhum com o meu nome dizendo que essa casa é minha.

Aline mudou de moradia, mas não conseguiu adequar seus ganhos financeiros ao novo estilo de vida. Os filhos estão muito pequenos e ela não consegue encontrar um emprego, nem uma pessoa de confiança que possa tomar conta deles. A ajuda financeira por parte de familiares é intermitente, e quando ocorre, ela prioriza a compra de alimentos e o pagamento da conta de gás e luz. Esta última, só paga quando recebe um comunicado de corte de energia. “Eu não vou deixar de dar comida pros meus filhos para pagar condomínio. Aí, arrumo dinheiro com a minha irmã, ou peço ao pai das crianças pra dar um jeito.”

O compromisso mensal da taxa de condomínio, principal gerador de angústia, criou em boa parte dos moradores o receio de não conseguir honrar os pagamentos. “A luz a gente usa, né, então tem que pagar, mas o condomínio? Por que pagar isso?”, questionou Aline.

Uma parcela significativa de moradores, como Aline e Felícia, sentiu-se lesada pelo fato de que “lá em cima” não tinham nenhuma despesa e, ao terem sido tirados de “lá” sem direito de escolha, agora precisam pagar “um monte de contas”.

As novas representações e construções lógicas não só se referiram ao controle das finanças, uma vez que um conjunto de novas despesas teve que ser incluído em reduzidos orçamentos, mas também no que diz respeito à nova percepção que os moradores passaram a ter de si próprios, enquanto indivíduos/pessoas, e enquanto um grupo de pessoas que compartilhavam algo em comum, em função do que foram conduzidos àquela situação, a saber, suas condições de ex-moradores de favela, cuja remoção deveu-se ao fato de eles residirem em áreas consideradas de risco (segundo a justificativa oficial do poder público).

#### **4.2 EFEITOS IMEDIATOS DA MUDANÇA DE ENDEREÇO**

A mudança para os apartamentos exigiu a incorporação de uma nova lógica de organização doméstica, tanto das rotinas domésticas, quanto do espaço doméstico em si, como arrumar a casa, lavar e estender as roupas, lidar com novas formas de controle social, que dependiam de outras técnicas corporais que precisaram ser adquiridas (controle do barulho e da intimidade), uma vez que passaram a ser cobradas pelo poder público e pela vizinhança. O custo da identidade de ser "morador de favela", e ter de lidar cotidianamente com o estigma que isso acarreta, foi substituído pelos custos sociais de se construir uma nova identidade como "condômino" de um conjunto de prédios que fazia parte de um programa do governo federal - o PAC.

Alguns moradores, como Aline e Felícia, continuavam não entendendo ou não aceitando as justificativas dadas pelo governo para a retirada deles de suas antigas moradias. O fato de haver esta ambiguidade no sentido lógico, influenciou bastante no plano pragmático, isto é, nas relações dessas pessoas com o próprio apartamento, especialmente diante das novas despesas e contas, com os novos vizinhos e tudo o mais.

Vários conflitos não ocorreram por acaso, e as razões para eles deveram-se à forma “dramática” através da qual eles foram sendo vividos, especialmente quanto às divergências surgidas entre moradores que continuavam não entendendo direito por que tiveram de sair de

suas casas, e aqueles que não só entendiam, como aderiram ao PAC, engajando-se de bom grado na mudança.

Não houve apenas uma mudança do endereço físico, mas, sobretudo, de uma nova organização lógica e cognitiva. Neste caso, ela foi inicialmente provocada e promovida pelo poder público. Afinal, foi uma mudança pensada e levada a efeito por instituições estatais, executada por profissionais e técnicos que, no uso de seus saberes e competências específicas, buscaram realizar uma missão social e civilizatória de transformar "moradores de favelas" em "condôminos", no âmbito de um programa de governo. Assim posto, do ponto de vista dos funcionários e técnicos envolvidos, não restam dúvidas de que o programa dizia respeito à inclusão dos contemplados pelo programa numa nova ordem social, lógica e simbólica.

Todas as pretensões pedagógicas e "civilizatórias" do Programa ficaram evidentes quando, antes da entrega das chaves aos moradores do PAC Preventório, a CEHAB, através de seu setor de serviço social, em parceria com a construtora Delta e a Ampla, concessionária de energia elétrica que atende o município, encarregou-se de organizar um ciclo de palestras, em que os palestrantes buscaram ensinar aos novos moradores dos apartamentos como seriam as novas regras e etiquetas de convivência nos blocos, que podem ser resumidas nas seguintes: 1) respeitar a Lei do silêncio; 2) não estender roupas na janela em nenhuma hipótese, sob o risco de multa; 3) racionalizar o uso da energia elétrica em seus apartamentos; 4) pagar a taxa condominial; 5) organizar um grupo a fazer parte da administração condominial, dentre outros. Essas 5 regras são importantes para compreendermos como os novos moradores eram percebidos pelo Estado, ao mesmo tempo em que poderemos examinar como cada uma delas impactou nos regimes de vida anteriores.

A mudança representou uma ruptura na vida dos envolvidos. Havia um "antes", que é o período anterior de suas vidas como "moradores de favela", situação em que eram duplamente estigmatizados, uma vez que, no próprio contexto da favela, foram considerados mais vulneráveis pelos demais moradores e pelo poder público, por residirem em áreas consideradas de risco. Ao aceitarem a remoção para os apartamentos do PAC, houve um "depois", quando, então, se tornaram moradores e "condôminos" do PAC.

Em relação à vários aspectos, percebi que a mudança para os apartamentos poderia ser assimilada ou aproximada a um ritual de passagem. Quando comecei a acompanhar os moradores, estes se encontravam no momento crítico, sobretudo em termos emocionais, pois

suas antigas vidas haviam se desfeito, uma vez que as casas tinham sido todas destruídas, logo, suas vidas anteriores resumiam-se naquele momento a um punhado de lembranças que, diante das situações críticas que passaram a viver, passaram a ser idealizadas e narradas exatamente da forma que Turner se referiu ao descrever o início de um drama: “a aparente paz se transforma em conflitos evidentes e antagonismos latentes tornam-se visíveis” (TURNER, 1980; p.10).

Se havia, por parte da grande maioria dos moradores, a constante expectativa de uma vida “melhor”, concretamente ela havia passado a ser marcada por muitas incertezas e cobranças, conseqüentemente, ameaças, pois, apesar da precariedade das casas anteriores, elas eram uma referência simbólica de estabilidade, ou, segundo eles, de "liberdade" e de "privacidade".

### **Dona Carmem**

Dona Carmem é doméstica, tem 48 anos e costumava-se identificar como “cria” do Preventório. Nasceu e criou os dois filhos, de 22 e 25 anos, na mesma casa que foi considerada como estando localizada em área de risco pelos engenheiros da CEHAB. A filha mora com ela num apartamento no térreo do Bloco I, do Preventório III. Morar no térreo é motivo de insatisfação para a moradora, pois atrai olhares de curiosos quando as janelas estão abertas:

Esse pessoal sem educação daqui olha pra minha janela como se fosse vitrine. Depois ficam comentando na vizinhança que eu não tenho nada dentro de casa. Eu digo isso porque eu não comprei nada pra cá. Estou me organizando para isso. Não tenho culpa se as pessoas fazem crediário a torto e à direita. Eu não faço.

Essas palavras foram ditas em janeiro de 2011, e na ocasião havia pouco menos de um mês que Carmem havia se mudado. Ela se antecipou, pedindo desculpas por não me chamar para conhecer seu apartamento, pois ele não estava “pronto” para receber visitas.

Como não havia comprado nada, tampouco trazido as mobílias da casa antiga, achava melhor me convidar para conhecer sua casa em outra oportunidade, quando já tivesse "arrumado a casa". O fato é que Carmem não estava totalmente satisfeita com a troca. “Aqui não dá nem para colocar uma mesa grande na cozinha e comer com a família toda reunida. Esse apartamento separa a família. Antes eu tinha isso lá na minha cozinha”.

Encontramo-nos por diversas vezes ao longo da pesquisa. Mas, somente uns seis meses após a mudança, quando nos vimos por acaso numa rua próxima ao Preventório I, ela me disse com alegria e em tom de novidade, que havia comprado “tudo novo”, e “agora sim”, eu estava

convidada para tomar um café com ela para conhecer seu apartamento. Infelizmente não pude ir naquele dia, pois já havia marcado um encontro com dois outros moradores.

Nos encontramos três meses depois quando na entrada do Preventório III, perguntei-lhe sobre as novidades e rotina de vida e quando poderíamos tomar o cafezinho que não havíamos tomado no ano anterior. Para minha surpresa, ela narrou o desagradável acontecimento de poucos meses antes: um dos canos da tubulação de esgoto que passava por debaixo do seu apartamento havia estourado. Sua cozinha e banheiro foram tomados por dejetos líquidos e sólidos, inundando todos os demais cômodos e causando estrago nos bens recém-adquiridos, e ainda não totalmente pagos: sofás, rack, geladeira, armários de quarto, máquina de lavar e tapetes.

A moradora, que não estava em casa durante o ocorrido, não pôde evitar que o esgoto se alastrasse pelos cômodos. Ao chegar em casa no final do dia, e ver o acontecido, caiu em prantos e, sem saber como lidar com a situação, pediu auxílio aos vizinhos e aos síndicos que a auxiliaram com a limpeza. Não conseguiu dormir em casa nesta noite, por isso foi dormir na casa do filho, que lhe aconselhou acionar judicialmente a construtora do prédio, a Delta. E assim o fez. Procurou auxílio na justiça gratuita e venceu o processo na primeira instância. A empreiteira, no entanto, recorreu da decisão logo em seguida e se limitou a fazer obras emergenciais, “pouco confiáveis”, segundo a moradora.

Pobre eles tratam assim mesmo. Acham que podem dar qualquer coisa e a gente vai aceitar de boca fechada. Eles vieram consertar o cano, mas as paredes do prédio estão rachando e o prédio tem menos de três anos de uso. Quando o prédio cair com um monte de gente dentro de casa, não vai ter ninguém pra reclamar, porque todos vão estar mortos. Estou muito triste e decepcionada. Eles são tão irresponsáveis, que se recusaram a pagar o prejuízo que me fizeram passar. Não acredito em nada mais que o governo possa dar pra gente. Parte de mim se foi. Quero ir embora daqui. Brincaram com nossos sonhos.

Esta narrativa, ao meu ver, foi a mais emblemática de todas, pelo fato de destoar das demais, e denunciar um aspecto do PAC bastante problemático, isto é, a saber, sua execução, inclusive em termos das obras de construção dos prédios, bem como sua relação de ambiguidade diante dos próprios beneficiários, tratados ao mesmo tempo como clientes e adversários. O problema de Dona Carmem colocou em evidência a fragilidade do processo de execução do PAC, os limites da “generosidade”, ou da política de inclusão do governo que, mais uma vez, não previu o óbvio: 1) que a construção dos prédios apresentaria inúmeros problemas, motivados

pelas obras, ou pela má qualidade do material utilizado, e identificado como tal pelos próprios moradores; 2) que, neste caso, deveria haver um suporte técnico para os moradores e, no caso de Dona Carmem, uma assistência jurídica por conta dos danos materiais sofridos por ela.

### **José**

Sr. José era reconhecido pelas assistentes sociais do Programa como o “latifundiário do Preventório”, pois ele, antes da mudança, possuía um sobrado, que considerava como duas casas, e uma terceira casa, que era menor e mais afastada na favela. As três foram condenadas à remoção pelos engenheiros responsáveis da CEHAB, no entanto, os profissionais consideraram o sobrado como sendo apenas uma casa, apesar de o morador explicar que eram duas independentes. “Eu tinha três casas, e agora eles me deram só dois apartamentos? Vou brigar pelo terceiro. Isso não é justo”. Este impasse sobre o terceiro apartamento era relatado a todo o momento pelo morador. Esta controvérsia remeteu-nos à seguinte questão: baseados em que critérios, os engenheiros desconsideraram os atributos pelos quais o nativo classificava o imóvel como duas casas?

Eu acho que esse apartamento não condiz com a vida das pessoas que moravam na favela, mas não é por isso que eu vou deixar passar meu direito de ter o terceiro apartamento, afinal, eu tinha três casas. A verdade é que o pessoal que construiu isso aqui não sabe como é a vida numa favela. As pessoas lavam roupa, por isso precisam de espaço pra lavar e secar a roupa. As pessoas gostam de planta, então, aqui tinha que ter um espaço para as plantas. As pessoas tinham bichos de estimação em casa, e muitas delas abandonaram os bichos pela favela porque não podiam trazer pra cá. Todo mundo sabe que não é fácil arrumar alguém que queira ficar com bicho adulto dos outros. As pessoas são pobres, mas sabem reconhecer quando um material de construção é ruim. Ainda mais que tem muita gente que trabalha com obra aqui (Sr. José).

Após a mudança, separou-se da esposa e cada um ficou num apartamento. Inconformado, desde o dia em que foi para o seu apartamento no Preventório III, Sr. José começou a pensar na possibilidade de voltar a morar na favela Sabia que vende-lo era proibido, mas constava no Regimento Interno que trocas de imóveis eram permitidas, ou seja, poderia trocá-lo por alguma casa da própria favela (ou de outra) que não estivesse localizada em área considerada de proteção ambiental ou de risco de acidentes.

Embora tivesse aceitado e internalizado a função de síndico e fiscalizador dos dois blocos, o morador continuava frequentando a casa em que havia morado no morro. De acordo com o próprio, “vivia “lá e cá”, pois não se sentia totalmente morador do apartamento e nem do

morro, mas dormia quase todas as noites neste último, sabendo que essa vida dividida estava com “os dias contados”.

A casa na favela era vista como um refúgio, local onde se sentia seguro. Quando discutia com algum morador, ou quando se aborrecia com algo referente aos prédios, dava um jeito de ir para a antiga casa, local que ele dizia ser “a sua casa de verdade e onde tinha privacidade.” No entanto, após sete meses repetindo o percurso diário, ou seja, ir para a casa no morro e voltar para o apartamento, e vice-e-versa, o sobrado foi derrubado. Foi aí que José viu-se numa urgência maior em mudar do apartamento, pois não se adaptou à nova rotina e ao novo tipo de moradia.

Oito meses após a mudança para o apartamento, recebi um telefonema de Sr. José. Ele me contou feliz que havia encontrado uma família, moradora da favela, que havia se interessado pelo seu apartamento e que fariam a troca dos imóveis. Mas, apesar dos planos de melhoria na casa nova, poucos meses após a troca, José resolveu vender tudo e voltar a morar na Paraíba.

Tenho pensado em largar tudo: filhos, ex-mulher e netos. Aqui não tem mais lugar pra mim. E o morro não é como era antes. Agora têm traficantes. Tem polícia também, mas que às vezes é igual ou pior do que os bandidos. A vida deu uma volta muito estranha. Você soube que os traficantes do Rio de Janeiro invadiram aqui, não é? Os imóveis estão até desvalorizando aqui no Preventório por causa disso. Uma casa valia aqui R\$80 mil e com a onda de violência que estava acontecendo, a dona desesperada vendeu por R\$ 55 e olha que foi difícil encontrar alguém pra querer comprar. Ninguém queria. Depois que colocaram uma Kombi da polícia até melhorou um pouco, mas mesmo assim. Não é como antes.

A mudança para o PAC desencadeou uma série de modificações na vida de Sr. José: casamento desfeito, desentendimentos com vizinhos, volta ao morro, dúvidas em relação onde morar, dívidas com a compra de móveis para o apartamento, dentre outras questões de cunho existencial. É válido ressaltar que este morador, foi o único, daqueles que obtive contato, que retornou à favela. A motivação para a volta não ocorreu por dificuldades financeiras, e sim, pela falta de adaptação à estrutura de moradia dos prédios. Todos os outros moradores que, como relatei aqui, demonstraram vontade de retornar ao morro, como Aline e Felícia, não o fizeram, porque não tiveram como escolher. Sr. José retornou para o morro porque teve possibilidades para fazê-lo.

Ter conseguido realizar o desejo de retornar ao morro deveu-se, portanto, à sua posição privilegiada em relação aos demais moradores, antes mesmo das remoções, uma vez que ao ter

dois (ou três) imóveis, na troca, conseguiu mais de um apartamento e, ao separar-se de sua esposa, não houve preocupação dela ficar sem moradia. “Ela ficou lá no canto dela, que ela adorou, e eu voltei para onde nem deveria ter saído”.

## **5 O MEXERICO: UM DRAMA SOCIAL NA VIZINHANÇA**

Por causa da grande proximidade física em que passaram a viver, a fofoca passou a ser, não apenas uma forma de controle e de conflitos, mas uma fonte de preocupação permanente para todos. Ao mesmo tempo em que admitiam o incômodo de ver e ouvir confusões recorrentes entre vizinhos, enumeram e detalhavam algumas dessas situações, citando nomes e datas em que elas ocorreram. Nesses termos, um dos cuidados que procuram seguir, para “evitar o mal”, é manter sempre que possível as portas fechadas (e se possível também as janelas), e principalmente: não abrir a porta de casa para qualquer vizinho.

Apesar de ser uma pessoa de fora, eu era vista como neutra. Por isso, me receberam tão bem em suas casas, não se importando em mostrar seus pertences, seus quartos e suas dispensas. Como eu não fazia parte daquele universo, eu não representava ameaça à integridade moral de ninguém.

Para Turner (1980), o mexerico estaria relacionado a:

[...] conversas e rumores sobre os problemas privados dos outros, o que os Ndembu e seus vizinhos, os Luvale, chamam de kudyong'ola, termo relacionado ao verbo kuyong'a, “amontoar junto”, pois muitos mexericos acontecem no refúgio central e sem paredes das aldeias tradicionais, onde os homens circuncidados e, portanto, socialmente “maduros” se reúnem para discutir assuntos da comunidade e escutar as “novidades” dos viajantes de outras comunidades.

Para o autor (TURNER, 1980), assim como o drama social, o mexerico só teria sentido entre grupos de pessoas que compartilham valores e interesses, e que têm uma história comum, real ou suposta. Por essa razão, os dramas sociais seriam em larga medida, processos políticos, isto é, envolvendo competição por fins escassos – poder, dignidade, prestígio, honra, pureza – através de meios particulares e da utilização de recursos, que são também escassos – bens, território, dinheiro, homens e mulheres.

Dona Gisela, por exemplo, era taxativa ao responder que não abria sua casa para ninguém, “para evitar fofoca”. “Aqui é uma maravilha, mas é preciso manter um contato com os

vizinhos da porta para fora, senão eles querem se intrometer na nossa vida e ver tudo o que a gente tem em casa”.

Não gosto de ninguém metido na minha casa. Eu tinha uma colega que chegou à minha casa e disse: "Meu deus do céu! Que rack lindo! Quem foi que te deu?" Eu não respondi nada, fiquei muda. E pensei: Meu deus, essa mulher tá com o maior olho grande no meu rack! Aí, uma vez ela chegou e pediu pra eu comprar um negócio pra ela no crediário. Aí eu disse que não podia não porque o meu nome estava sujo. Inventei né, porque o meu nome não estava sujo nem nunca ficou. Daí ela nunca mais apareceu aqui. Ela queria o que então? Ela vinha sempre aqui tomar café, mas quando eu disse que não podia ser fiadora dela, ela sumiu. Tem que tomar muito cuidado porque esse pessoal coloca muito olho grande.

A mesma moradora ressaltou os aspectos positivos e negativos de alguns vizinhos. Um deles a contratava para fazer faxinas semanais em seu apartamento, o que lhe rendia 50 reais a mais em cada dia de trabalho. Num tom de superioridade, a moradora relatou: “Aqui é assim, tem vizinho bom e tem vizinho ruim. Os vizinhos aqui do lado do meu apartamento são porcos, a casa deles fede, mas eles são boa gente. O problema é que eu tenho que botar muito desinfetante na minha casa, pra não vir o cheiro ruim de lá pra cá”.

Fonseca (2000) alerta para o fato de que, embora a fofoca possa ter diferentes funções, inclusive educativa ou de reforço do sentimento de identidade comunitária, geralmente ela é concebida como uma força nefasta que serve para informar a reputação dos moradores, consolidando ou prejudicando a sua imagem pública.

Fica presente na fala de Dona Gisela um sentimento de desconfiança presente a todo o momento. Sempre existe a ideia de que os “outros” ao adentrarem em sua casa podem “reparar nas coisas”, fazer fofoca com outros vizinhos sobre seus pertences, sentirem inveja, ou trazerem “mau-olhado”, por isso, considera importante fixar espaços e limites interditos.

Na sociedade brasileira o “olho grande” tem uma representação que se assemelha ao feitiço ou bruxaria. Para um Azande, afirma Evans-Pritchard (1970), quase todo acontecimento que lhe prejudica se deve às más intenções de outrem. Nesse sentido, as noções de olho grande e de mau-olhado são diferentes das de azar ou destino, não só por se aproximarem mais da lógica da bruxaria, mas porque dependem da intenção do “outro”; portanto, acredita-se que, quanto “maior o olho grande”, maior pode ser a potência de seus efeitos negativos.

Segundo Da Matta (1990; p.73), “em casa temos associações regidas e formadas pelo parentesco e relações de sangue; na rua, as relações têm um caráter indelével de escolha [...]”. Desse modo, embora ambos os domínios devam ser governados pela hierarquia fundada no respeito, conceito relacional básico do universo social brasileiro, o local básico do respeito é por excelência a casa. “Na rua [...] o mundo tende a ser visto como um universo hobbesiano, onde todos tendem a estar em luta contra todos, até que alguma forma de hierarquização possa surgir e promover alguma ordem” (Idem; p. 74).

Nesses termos, uma das questões que me ocorreram, como um dos sinais mais evidentes da condição de liminaridade de meus interlocutores, era o fato de que, para eles, os próprios prédios se confundiam com a “rua”. Apesar de terem se instalado com sucesso nos apartamentos, assumindo-os como suas casas, entretanto, da porta para fora não se reconheciam mais como "em casa", mas jogados “na rua”. Eles sabiam, objetivamente falando, que corredores e áreas comuns do prédio não eram a rua, mas a forma como se sentiam uns diante dos outros nessas áreas era como se fosse.

Os conflitos entre vizinhos são alguns dos elementos que reforçam a sociabilidade local. José Arthur Rios (1983) já havia apontado a complexidade em torno da noção de vizinhança no meio urbano, pois, ainda que represente um importante modo de convívio nas camadas médias e baixas, na favela, é fonte importante de solidariedades e conflitos. Não por acaso, a discussão teórica construída pelos autores da Escola de Chicago, a partir da leitura de Simmel (1983), tomou o conflito como uma das formas centrais de interação social. Para o autor, se toda interação de homens é uma sociação, o conflito é uma importante forma de sociação, pois visa solucionar dualismos existentes e alcançar uma espécie de unidade, mesmo que seja a partir da aniquilação de uma das partes conflitantes. Park (1979) alertou para o fato de que conflito se difere da competição. A competição pode ocorrer de forma inconsciente, e o conflito é sempre consciente.

A fofoca é, segundo Wieser (2009; p.23), um tipo de produção comunicativa da moral, conhecida universalmente como mexerico (português), *comadreria* (espanhol), *commérage* (francês), *gossip* (inglês), *klatsch* (alemão), ou por outras palavras que se referem a um comportamento comunicativo, que consiste na apresentação meticulosa, prazerosa e, às vezes, astuciosa de informações sigilosas e segredinhos íntimos de pessoas ausentes, num tom que demonstra (ou simula) perplexidade ou revolta diante de atos ou acontecimentos que,

supostamente, não obedecem a padrões aceitos e, portanto, violam convenções morais ou regras comuns de decoro.

Ao ressaltar aspectos negativos dos outros, os mexeriqueiros interpretam seu mundo, ocupam posições ideológicas, fortalecem os laços de solidariedade entre si, e definem o que é apropriado conforme as normas e as convenções vigentes do seu grupo de relação. Percebe-se, também, que os mexericos, como muitos outros gêneros comunicativos do discurso cotidiano, não se revelam como imediatamente utilitários (WIESER, 2009).

### **Considerações Finais**

O autocontínuo à mudança, o maior problema para os moradores do Preventório foi o fato de terem constatado o paradoxo no qual se encontravam. Se antes, havia a certeza de que eram pobres (talvez mais pobres do que a maioria de seus vizinhos do morro), isso não os fazia entrar em conflito com nenhum sistema classificatório, nem os das instituições de caridade e filantrópicas, que os incluía em todos os seus circuitos de dádiva, tampouco com os de seus próprios vizinhos no morro e, finalmente com os deles próprios e os do próprio poder público. Para todos os efeitos, eles eram "os pobres" por excelência. Assim eram tratados, do mesmo modo que se percebiam como tais.

Suas identidades como pobres ficaram definitivamente fraturadas, ao mesmo tempo em que não receberam nada em troca de consistente, pelo contrário. Enquanto a mudança para o apartamento foi vista por muitos moradores do morro como algo que reforçava as representações sobre eles como pessoas extremamente pobres, a ponto de terem de ser removidas, através de um programa de governo, o mesmo não ocorreu com muitas das instituições de caridade que os apoiava.

Ao mesmo tempo, em relação aos próprios executores do programa, a condição deles era tratada de forma ambígua. Eram tratados como pobres, quando se referia às dificuldades de lidarem com os obstáculos, especialmente quanto ao entendimento das regras do condomínio. A falta de entendimento das regras e o não cumprimento delas eram muitas vezes interpretados como um atestado de pobreza. Ao mesmo tempo, as contas e as despesas, somadas às compras que fizeram para arrumarem seus apartamentos, inevitavelmente os "colocavam" em outro referencial de consumidores.

Pela ótica do mercado e da própria CEHAB, eles passaram a ser vistos como consumidores, e como tais, esperava-se que se organizassem para pagarem suas contas e dívidas. Por outro lado, muitos moradores se questionavam o porquê de pagar aquelas contas todas “se eram pobres e "precisavam de ajuda”.

É inevitável reconhecer que a condição de liminaridade apresentada nesta sequência de situações tornou-se a tônica de suas vidas, no momento em que iniciei meu trabalho de campo com eles. Tal confusão foi corroborada pela própria arquitetura dos prédios que, de certa maneira, reforçava os sentimentos de ambiguidade em relação às suas identidades, uma vez que, embora fossem prédios, sob vários aspectos não eram vistos como prédios no sentido burguês do termo.

Tal como pude observar, no PAC - Preventório as contradições estavam presentes a todo o momento nas falas e nas práticas dos sujeitos, ou seja, nem sempre o que falavam era reproduzido em suas práticas. A ambiguidade e a liminaridade, ou seja, a indefinição e era algo que havia passado a fazer parte não apenas do dia a dia daqueles moradores, mas também no que se referia a que tinham sobre si mesmos. Não sabiam o que esperar do futuro, assim, como não sabiam mais como se auto identificarem. Não se sentiam favelados, mas também não se sentiam como moradores de condomínio.

### **Notas explicativas**

[1] A favela do Preventório é a maior favela de Niterói em termos populacionais e foi a primeira da cidade a receber investimentos do Programa de Aceleração do Crescimento, o PAC, programa elaborado pelo Ministério das Cidades em 2007, através do governo federal em parceria com os governos estaduais e municipais. De acordo com o censo do IBGE realizado em 2010, o Morro do Preventório é a favela mais populosa de Niterói, onde existiam na ocasião 5744 moradores e 1760 domicílios.

[2] O Transporte marítimo que faz a travessia dos municípios de Niterói e Rio de Janeiro, no tempo aproximadamente de dez minutos, não tem os moradores do Preventório como sua principal clientela, uma vez que o valor da tarifa é considerado alto para os padrões populares.

[3] Zona Especiais de Interesse Social. Categoria utilizada por muitos municípios para designar zonas urbanas destinadas ao uso habitacional, ou seja, integram o perímetro urbano do município e devem possuir infraestrutura e serviços urbanos ou garantir a viabilidade da sua implantação (BRASIL, 2009, p. 17).

[4] Dez unidades foram disponibilizadas para ex-internos do hospital psiquiátrico de Jurujuba, localizado ao lado da favela, totalizando 248 unidades habitacionais ao todo. O perfil dos

moradores contemplados é de trabalhadores informais com renda familiar média de um salário mínimo e meio

[5] Poverty has many faces. For some it is to be without food, for others without clothes, for others again to lack shelter. Poverty defies a universal definition”.

[6] Todos os apartamentos foram sorteados em sessão realizada entre moradores e assistentes sociais da Companhia Estadual de Habitação do Rio de Janeiro (CEHAB- RJ)

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BATESON, Gregory. **Naven**: um esboço dos problemas sugeridos por um retrato compósito, realizado a partir de três perspectivas, da cultura de uma tribo da Nova Guiné. São Paulo: Edusp, 2006.

DAMATTA, Roberto. **Carnavais, malandros e heróis**. Para uma sociologia do dilema brasileiro. Rio de Janeiro: Ed. Guanabara, 5 ed. 1990.

EVANS-PRITCHARD, Edward Evan. **Os Nuer**: uma descrição do modo de subsistência e das instituições políticas de um povo Nilota. São Paulo: Editora Perspectiva, 1970.

FONSECA, Cláudia. **Família, fofoca e honra: etnografia de relações de gênero e violência em grupos populares**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2000.

FREIRE, Leticia Luna. **Próximo do saber, longe do progresso**: história e morfologia social de um assentamento urbano no campus universitário da Ilha do Fundão -RJ. Tese (Doutorado em Antropologia), Niterói, UFF, 2011.

MAUSS, M. **Ensaio sobre a dádiva**. Forma e razão da troca nas sociedades arcaicas. Sociologia e Antropologia, v. II. São Paulo : Edusp. 1974.

MILLER, Daniel. **Trecos, troços e coisas**. Estudos antropológicos sobre a cultura material. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

PARK, Robert Ezra. **A cidade**: sugestões para a investigação do comportamento humano no meio urbano. Trad. Sérgio Magalhães Santeiro. In:Guilherme (Org.). **O fenômeno urbano**. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979.

RIOS, José Arthur. Verbete "Vizinhança". In: NETO, Antonio de Garcia de Miranda (org.) **Dicionário de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1983.

SIMMEL, G. **As grandes cidades e a vida do espírito.** In: *Mana*, Rio de Janeiro, vol.11, n.2, out. 2005.

SIMMEL, G. **Sociabilidade:** um exemplo de sociologia pura ou formal. In: MORAES FILHO, Evaristo (org.) *Sociologia*, São Paulo: Ática. Coleção Grandes Cientistas sociais, vol. 34, 1983.

TORQUATO, Shirley Alves. **Casa nova, vida nova:** Consumo, despesas e orçamento doméstico entre moradores do PAC do Morro do Preventório. Tese (Doutorado em Antropologia), Niterói, Universidade Federal Fluminense, 2013.

TURNER, Victor. **Dramas, campos e metáforas:** ação simbólica na sociedade humana. Niterói: EdUFF. 2005.

TURNER, V. Social dramas and history about them. *Critical Inquiry*, v. 7, n. 1, 1980. On Narrative Disponível  
<<http://www.jstor.org/discover/10.2307/1343180?uid=2134&uid=2&uid=70&uid=4&sid=21102675112541>. >Acesso em 12/05/2011.

WIESER, Hans Peter. **A produção discursiva da moral no gênero fofoca** [manuscrito]: elementos para uma descrição micro e macrosocial da conversação cotidiana. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Ceará. 2009.2 v. (851 f.).

## ÁGUA: UMA QUESTÃO DE DIREITO FUNDAMENTAL OU DE DIREITO ECONÔMICO?

Hilderley Rêgo Barbosa<sup>1</sup>

### INTRODUÇÃO

A água é, hoje, um fator de preocupação agudo e tem suscitado debates acalorados em vários estratos sociais, religiosos e organismos estatais, inclusive na ONU, apesar de cobrir 2/3 da superfície da Terra e com isso aparentar ser infinita para a vida humana, animal e vegetal (BARROS, 2005).

Essa preocupação não decorre de estudos sobre desastres naturais, nem na busca de entender seu contexto biológico. A preocupação com a água é mais direta e mais profunda e decorre da conscientização de que, apesar de cobrir quase a totalidade da Terra o volume de água doce aqui disponível é insignificante, pois essa quantidade abarca em sua maior parte as geleiras e neves eternas, as águas subterrâneas, que são encontradas na umidade do solo, nos pântanos e nas geadas, restando um percentual muito baixo do volume da água doce existente, algo em torno de 0,1% a 0,3%, os quais estão em rios e lagos e que, portanto, com o aumento da população mundial, a poluição provocada pelas atividades humanas, o consumo excessivo e o alto grau de desperdício, ela se tornou um bem finito em curto prazo a preocupar toda vida existente na Terra.

Essa conscientização, embora já venha de algum tempo em outros países, chegou ao Brasil de forma tênue e com uma certa desimportância. Diante da escassez da água duas questões se digladiam, a sobreposição como direito fundamental e o direito econômico, as quais serão abordadas neste trabalho. Entretanto, existem medidas de caráter emergencial que precisam ser tomadas, para que com isso se evite um novo descaminho e o infortúnio ambiental entre os seres da Terra. Assim, busca-se com este trabalho analisar, identificar e caracterizar a visão do direito à água, como melhor luz para a salvaguarda do planeta às presentes e futuras gerações.

---

<sup>1</sup>Graduado em Direito pela Universidade Federal do Pará - UFPA, Mestrando em Direito Ambiental através do Programa de Pós Graduação - PPGDA

Porém, o problema surge com a seguinte indagação: água é um direito fundamental ou um direito econômico?

Assim, a análise do tema aborda o recurso hídrico diante de dois direitos que se antagonizam, de um lado contempla a vida em todas as suas formas e tudo o mais a ela relacionada, e de outro o direito a quem possui condição de tê-lo. De modo, a analisar esta sobreposição como melhor caminho para garantia da sobrevivência da humanidade.

## **1 A ÁGUA COMO DIREITO FUNDAMENTAL**

Apenas nas últimas décadas os governos e o público vieram a tomar consciência da importância do ambiente e de como o homem influencia na ocorrência de doenças importantes como endemias e câncer, por exemplo. Para entender as mudanças ambientais que vêm ocorrendo tanto de forma natural como antropogênica, um grande número de parâmetros tem sido considerado. As mudanças ambientais podem variar desde um aumento lento da temperatura global ao longo dos anos, até a rápida acumulação de metais pesados e outros xenobióticos, ocasionada pela crescente atividade humana e desenvolvimento tecnológico. Algumas dessas mudanças ocorrem lentamente e, por isso, requerem um cuidadoso monitoramento por longos períodos (SCRAGG, 2005).

Por conveniência, o ambiente pode ser dividido em quatro compartimentos distintos, mas interconectados. São eles o ar (atmosfera), as camadas de água (hidrosfera), as camadas de terra (solo ou litosfera) e os organismos vivos (biosfera). Os poluentes são capazes de se movimentar através desses compartimentos, podendo ser transportados por longas distâncias por meio da água, do ar e até mesmo pela biota (Walker et al., 2006). No ambiente aquático, por exemplo, o lançamento deliberado, ou mesmo acidental, de compostos químicos tem o potencial de perturbar o equilíbrio desses ecossistemas (ÇAVAS E ERGENE-GOZUKARA 2005; JHA, 2004).

É reconhecido que as atividades humanas produzem poluição, mas o seu nível e os efeitos no equilíbrio ambiental devem ser considerados. Dentre as atividades humanas que causaram e vêm causando problemas mais graves ao meio ambiente estão a agricultura e a atividade industrial, que iniciou no século XVIII, a partir da revolução industrial, deixando

muitos países com um legado de poluição e áreas poluídas sem precedentes na história do homem (Scragg, 2005).

Dessa forma, quando se considera a importância da água, como já dito, ela é um elemento indispensável a toda e qualquer forma de vida. A água foi definida como um valiosíssimo recurso diretamente associado à vida (MILARÉ, 2000). Esse autor observou, ainda que:

“(…), ela participa com elevado potencial na composição dos organismos e dos seres vivos em geral, e suas funções biológicas e bioquímicas são essenciais, pelo que se diz simbolicamente que a água é elemento constitutivo da vida. Dentro do ecossistema planetário, seu papel junto aos biomas é múltiplo, seja como integrante da cadeia alimentar e de processos biológicos, seja como condicionantes dos diferentes habitats”.

Em 22 de março de 1992 a Organização das Nações Unidas proclamou a “Declaração Universal dos Direitos da Água” na qual expôs: *“a água é a seiva de nosso planeta. Ela é condição essencial de vida de todo vegetal, animal ou ser humano. Sem ela não poderíamos conceber como são a atmosfera, o clima, a vegetação, a cultura ou a agricultura”*.

Por outro lado, a água está presente em múltiplas atividades do homem e, como tal, é utilizada para finalidades muito diversificadas, entre as quais assumem maior importância o abastecimento doméstico e público, os usos agrícola e industrial e a produção de energia elétrica a água é um recurso natural essencial, seja como componente bioquímico de seres vivos, como meio de vida de várias espécies vegetais e animais, como elemento representativo de valores sociais e culturais e, até, como fator de produção de vários bens de consumo final e intermediário.

No plano Nacional de Recursos Hídricos a legislação brasileira garante o acesso de água potável em quantidade suficiente para usos pessoais e domésticos. O objetivo 15 da Agenda 21 brasileira, publicada em 16 de julho de 2002, também trata do direito de se facilitar o acesso à água. Com prioridade para a água de beber tanto para humanos quanto para outros animais (MMS, 2004).

Machado (2002) considera que a água é bem essencial à sobrevivência dos seres bióticos, estando intrinsecamente ligada à saúde e à dignidade da pessoa humana. De modo que *“negar água ao ser humano é negar-lhe o direito à vida; ou em outras palavras, é condená-lo à morte”*.

No que concerne à escassez dos recursos hídricos importante anotar que a quantidade de água existente no planeta é a mesma há centenas de anos; somente alternando-se em termos de distribuição e estado (evaporação, transpiração, precipitação e infiltração, respiração e

combustão). Isso porque a água é um recurso natural reciclável por excelência, fenômeno esse conhecido como Ciclo Hidrológico (MACHADO, 2002).

Com essa escassez quanti-qualitativa a água, bem natural livre e ilimitado, passou a ocupar novo espaço no cenário social, agora, sobre o rótulo de bem público, pois, necessária à intervenção do Estado. A crise da água decorreu do rápido crescimento populacional e do uso irracional dos recursos naturais; assim, incumbindo ao Estado a gestão das águas, no intuito de diminuir os conflitos de acesso e utilização das mesmas, *“passando a água a ser mensurada dentro dos valores da economia”* (BARROS, 2005).

Quando se trata da distribuição da água no Brasil, suas características geográficas devem ser levadas em consideração. o Brasil é o país com maior disponibilidade destes recursos hídricos tanto de superfície quanto subterrâneos, gerados por precipitações atmosféricas sobre seu próprio território. Com cerca de 12% do total de água doce de superfície no mundo, mas mesmo assim, sua distribuição não é uniforme em todo o território nacional.

A disponibilidade de água doce nas regiões brasileiras pode ser estimada em porcentagens conforme segue: A região Norte (68,5%), a Centro-Oeste (15,7%), a Sul (6,5%), a Sudeste (6,0%) e a Nordeste (3,3%) (Pereira Jr, 2004). Como dito, a água se divide em relação a sua localização no solo como: águas superficiais e águas subterrâneas. As águas superficiais são divididas em internas (rios, lagos e mares interiores) e externas (mar territorial, alto mar, águas contíguas) (Fiorillo, 2001). Já as águas subterrâneas correspondem à água que infiltra no subsolo, preenchendo os espaços formados entre os grânulos minerais e fissuras das rochas. Essas águas tendem a migrar continuamente, abastecendo nascentes, leitos de rios, lagos e oceanos (MMA, 2004).

O País abriga 13,8% das reservas mundiais de água doce para uma população de apenas 2,8% da mundial. O Brasil possui o Aquífero Guarani, o maior reservatório subterrâneo de água doce das Américas e um dos maiores do mundo, envolvendo os estados de Minas Gerais, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Goiás, São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul (LEI nº 9.433/97; LEI nº 10.350/94).

## **2 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL E A IMPORTÂNCIA DO DIREITO À ÁGUA**

Os processos produtivos são dependentes dos recursos naturais, em maior ou menor grau.

Com o aumento demográfico e maior expectativa de vida, a utilização e a degradação dos recursos ambientais tendem a se intensificar. A água é um dos recursos que tem recebido maior impacto e as pressões sobre os recursos hídricos estão diretamente relacionadas ao modelo de desenvolvimento econômico, que se expressa pelo nível de consumo da sociedade e pela predominância regional de diferentes atividades econômicas. À medida que a água bruta se torna um recurso hídrico, devido à demanda de atividades antrópicas, também cresce o conflito em torno de sua apropriação e uso, adquirindo valor, pois se torna um bem econômico, necessitando assim ser debatida nas competências legislativas e administrativas (ZAGO, 2007).

O Brasil é um Estado Federado, assim a unidade da Federação se mantém em virtude da existência de um ordenamento jurídico federal válido em todo território nacional; da repartição de competências; de um poder capaz de solucionar conflitos e da possibilidade da União intervir nos estados quando houver ameaça à Federação. Nesses termos, a distribuição das competências constitui, como foi dito, um dos alicerces do sistema federativo e divide-se em competências legislativas e administrativas ou materiais. E quanto à forma que nossa Constituição divide essas competências, conforme Leuzinger, *“O sistema de divisão de competências adotado pela CF/88, que engloba três níveis diferentes de estatalidade (União, Estados e Municípios), consubstancia-se na enumeração taxativa das competências da União, competências residual ou remanescente sobre tudo o que for de interesse local aos Municípios”* (LEUZINGER, 2004).

Quando é feita uma análise retrógrada da Constituição, observa-se que Constituição do Império de 1824 não fez referência expressa quanto às águas de superfície. Entretanto, seu art. 179, XXII, assegurava o direito de propriedade em toda a sua plenitude, assim, na propriedade de solo estava implícita a de subsolo, portanto, se nas terras privadas existissem mananciais de águas subterrâneas esses pertenciam ao proprietário da terra. Esta Carta trazia, ainda, a figura da desapropriação pelo poder público, o que incluía os mananciais hídricos existentes em propriedades privadas.

A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, foi delimitado o sistema jurídico ambiental. Isto é, por disposição do art. 225 da Constituição Federal todos os cidadãos têm direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado e, com isso, conforme Weissheimer, *“a Constituição disciplina o meio ambiente como um todo a que se atribui a natureza jurídica de bem público”*.

Em decorrência disso, as águas também receberam uma nova regulamentação legal, a fim de serem preservadas e conservadas para as gerações futuras. A Constituição é inovadora ao caracterizar a água como recurso econômico, e os rios foram compreendidos com base no conceito de bacia hidrográfica e não como um elemento isolado. Como se pode notar, principalmente nos arts. 20, III e 26, I da CF, a Constituição passou a considerar as águas como bens do Estado, inexistindo, com o novo ordenamento jurídico, águas particulares ou até mesmo águas municipais. Dessa forma, a Constituição Federal de 1988 considera de domínio público todas as águas (WEISSHEIMER, 2002):

a) 'são bens da União os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais' (art. 20, 'caput' combinado com o inciso III); b) 'incluem-se entre os bens dos Estados as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União' (art. 26, 'caput' combinado com o inciso I); c) 'são bens da União os potenciais de energia hidráulica' (art. 20, 'caput' combinado com o inciso VIII; e '...os potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração e aproveitamento, e pertencem à União...' (art. 176, 'caput').

Como se pode notar, a Carta Política de 1988 ampliou o domínio estadual concedendo-lhe o domínio das águas subterrâneas que anteriormente não tinham titular definido. Assim, as águas subterrâneas serão sempre estaduais, ou até mesmo com gestão compartilhada por outro ou outros Estados-membros. Pode servir de exemplo, o Aquífero Guarani, que abrange oito estados brasileiros.

A água é definitivamente um tema crucial, que precisa ser abordado com toda urgência. Durante o Segundo Fórum Mundial sobre a Água, esta mensagem foi transmitida em voz alta e com bom som, e recebeu uma resposta positiva da comunidade internacional, com a Declaração Ministerial de Haia sobre a Segurança da Água no Século 21, que dá início a um compromisso político de longo prazo para a solução dos problemas globais do recurso água, desenvolvendo colaboração e parcerias e criando um futuro seguro e sustentável para esse recurso.

Para atingir esses objetivos, torna-se necessária a contribuição da sociedade como um todo. Os Ministros enfatizaram a necessidade de trabalhar em conjunto com os demais interessados para desenvolver uma cultura da água mais intensa, mediante maior percepção e compromisso. Assim, a elaboração de um certo número de princípios diretivos não pode ser considerada como um fim em si mesmo, mas deve ser vista como um compromisso para a ação

destinada a desenvolver e compartilhar pesquisas avançadas sobre a água, de forma a proporcionar um modelo para a ciência no novo século. Ciência dedicada, motivada pela ética e transdisciplinar, integrando o trabalho dos cientistas sociais, dos economistas e dos filósofos morais, ao lado dos cientistas e engenheiros.

Embora todos precisemos de água, isso não nos dá o direito de acesso a toda a água que quisermos utilizar. Selborne (2001) diz que é preciso que a sociedade comece a garantir em 1º lugar um adequado acesso à água, de forma a permitir atenção às necessidades essenciais da humanidade, assim como dos nossos ecossistemas. É apropriado que, se disponível, a água seja destinada ao nosso uso, mas não há razão para que o seu custo não seja plenamente reembolsado pela sociedade. Os sistemas de irrigação agrícola são os maiores usuários da água, e deveriam garantir a plena recuperação do custo envolvido, mesmo quando os subsídios agrícolas representem um componente desse pagamento. Nos princípios éticos a adoção de uma política de preços apropriada, assim como clareza e responsabilidade perante a comunidade interessada mais ampla.

Se for levado em consideração, as águas subterrâneas, nos últimos cinquenta anos, teve um aumento significativo da utilização dos seus lençóis freáticos, principalmente a água subterrânea, na maior parte dos países áridos ou semiáridos. Em parte, a um grande número de pequenos operadores (públicos ou particulares), muitas vezes sob pouco controle científico e técnico por parte da administração responsável. Em contraste, os projetos superficiais desenvolvidos como represas e canais, durante o mesmo período têm normalmente uma escala maior e foram projetados, financiados e construídos por entidades governamentais que normalmente administram ou controlam a irrigação ou os sistemas públicos de fornecimento de água às zonas urbanas.

Essa situação histórica se deve ao fato de que a maior parte das administrações do recurso água têm poucos dados sobre a água subterrânea e o seu valor, e pouca compreensão do fenômeno; o resultado é uma série de problemas, como poços secos ou com produção reduzida, o colapso ou o afundamento do solo, a interferência com cursos d'água e outros depósitos de água superficial, impacto ecológico sobre as terras úmidas ou as matas. Problemas como esses têm sido muitas vezes ampliados ou exagerados, e o mito prevalecente é o de que a água subterrânea é um recurso frágil e pouco confiável, que só deve ser aproveitado quando não é possível implantar grandes projetos convencionais de captação da água existente na superfície.

A questão da propriedade pública, privada ou comum da água subterrânea é também importante. Alguns consideram que a declaração legal de que ela pertence ao domínio público é um fundamento necessário para o desenvolvimento aceitável da sua captação. No entanto, esta premissa não é evidente, e há alguns exemplos em que o aquífero subterrâneo há muitas décadas pertence ao domínio público sem por isso deixar de sofrer uma administração algo caótica. Não obstante, não se pode recusar a observação de que o uso da água subterrânea como bem comum é vital, tendo em vista particularmente o fato de que pode haver milhares de interessados em um único aquífero de tamanho médio ou grande.

A administração dessas reservas deve ficar nas mãos desses interessados, sob a supervisão da autoridade correspondente. A disponibilidade e a consistência da informação relevante são um pré-requisito para a boa administração da água subterrânea. O conhecimento hidro geológico adequado precisa ser um processo contínuo, em que a tecnologia e a educação aprimorem a participação das partes interessadas e o uso mais eficiente desse recurso.

A água é o elemento natural, descomprometido com qualquer uso ou utilização”, enquanto “*recurso hídrico é a água como bem econômico*”. Nesse sentido, justifica-se o autor afirmando que vigora no Brasil um Código de Águas, não um Código de recursos hídricos, disciplinado a água independente do aproveitamento econômico. Há um desacordo conceitual entre água e recursos hídricos; isso porque a legislação não faz distinção entre ambos. Com efeito, a legislação esclarece que a água é elemento natural, não recurso hídrico, logo, desprovida de valor econômico; porém, adquirindo-o quando há destinação específica as atividades exercidas pelo ser humano (POMPEU, 1999; APUD FLORES, 2011).

### **3 DIREITO ECONÔMICO DA ÁGUA**

A maior parte dos recursos hídricos (rios, lagos, entre outros) são, inquestionavelmente, de natureza pública (e de domínio da União e dos Estados), mas ainda que se admitisse a existência de águas particulares, (entendimento que parece ter sido superado com a nova lei), estas teriam a sua utilização sempre condicionada e limitada pelo interesse público, como todos os bens ambientais (SANTILLI, 2001). O ordenamento jurídico brasileiro em abordagem dessa realidade instituiu desde 1997 a Política Nacional de Recursos Hídricos, a qual de modo geral

disciplina um arranjo jurídico-institucional voltado exatamente para gestão racional dos mananciais nacionais, estabelecendo vários instrumentos de efetivação deste gerenciamento.

Dentre estes instrumentos tem-se a cobrança pelo uso das águas, o qual devido a crescente deterioração hídrica e escassez das águas que ocasiona a valoração econômica dos recursos hídricos, adota estes recursos como recurso natural limitado, dotado de valor econômico, sendo exatamente a análise desta valoração contida na Lei n. 9.433/97 o escopo do presente trabalho. A qual se realizou mediante o desenvolvimento da pesquisa bibliográfica com levantamento doutrinário da temática, aplicando-se o método da hermenêutica jurídica com fim de extrair o verdadeiro sentido da lei em estudo.

Como referido, o risco de escassez hídrica tem transformado a água num bem ecológico agregado de valor econômico, cuja utilização enseja um pagamento, asseverando Barbosa que “em face da escassez dos recursos hídricos, dos usuários economicamente abastecidos deve ser exigido um pagamento pela sua utilização” (Barbosa, p. 267, 2011), valendo o esclarecimento apresentado pelo mesmo autor de que esta cobrança não se confunde com a remuneração paga pelos serviços de saneamento básico de fornecimento e distribuição de água.

Desta forma, a cobrança pelo uso das águas apresenta-se como um instrumento jurídico de gestão hídrica, voltado para o financiamento de um melhor gerenciamento dos recursos hídricos. Assim, depreende-se que o valor arrecadado por tal uso tem uma aplicação específica, que de acordo com a Lei de Águas deve ser investido na própria bacia onde foi cobrado.

Para tanto, nem todos os usos são cobrados, havendo aqueles considerados essenciais à sociedade e que devido esta importância não deve incidir tal instrumento, assim, a Política Nacional de Recursos Hídricos dispõe ser isentos os usos que independem de outorga como: o uso de recursos hídricos para a satisfação das necessidades de pequenos núcleos populacionais, distribuídos no meio rural; as acumulações de volumes de água, e derivações, captações e lançamentos considerados insignificantes; no entanto, os considerados significativos e sujeitos à outorga (artigo 12 incisos I ao V) devem perfeitamente ser cobrados.

A importância deste instrumento reside no fato de sua aplicação, pois é ela exatamente que propicia a efetivação de uma administração equilibrada dos mananciais, o produto

arrecadado pela aplicação do instrumento da cobrança deve ser investido no custeio de ações e programas que assegurem a gestão sustentável dos recursos hídricos via mobilização e participação dos próprios usuários, assim o valor levantado financia a execução de programas de capacitação dos usuários como agricultores que praticam a agricultura irrigada, projetos de tratamentos de esgotos e aterros sanitários e obras que conservem e melhorem a qualidade dos corpos hídricos (Broch, 2001).

Em muitos países, como no Brasil, as águas públicas são consideradas bem inalienáveis, outorgando apenas o direito de uso. Cobra-se, geralmente, a remuneração dos serviços ligados a seu fornecimento, como a adução, o transporte, a distribuição ou regularização. Por esse motivo, o que é visado não é o valor material do bem econômico, mas o do direito à sua utilização (BROCH, 2001). Ainda deve ser ressaltado, de forma a evitar confusões, o real objeto dessa cobrança.

Ele consiste na cobrança de valores monetários em função da utilização dos recursos hídricos por quem é detentor da outorga nos direitos de uso. A cobrança não será efetuada contra o consumidor da prestação de serviços de tratamento, de abastecimento, de coleta e esgotamento de dejetos (rede de esgotos), mas daqueles que utilizam os recursos hídricos por meio de captação direta dos corpos d'água, incluindo em sua atividade econômica, ou daqueles que os utilizam em sua atividade econômica para, posteriormente, esgotá-lo diretamente no corpo d'água (exemplos: produtores rurais, companhias de abastecimento, empresas geradoras de energia elétrica, indústrias, entre outros) (Vetoratto, 2004).

Quando se é considerada a distribuição global de água no mundo evidencia a necessidade de políticas nacionais e internacionais de gerenciamento e controle de seu uso: 97,5% da água existente no mundo é salgada, e 2,5% doce, sendo que, destes 2,5%, apenas 0,3%, correspondente à água doce de rios e lagos, é renovável. O restante está nas calotas polares e glaciares, gelo e neve nas montanhas.

O Brasil tem uma situação relativamente privilegiada, possuindo uma extensa rede hidrográfica, com seis grandes bacias: Amazonas, Tocantins, São Francisco, Paraná, Paraguai e Uruguai, além de condições climáticas que asseguram chuvas abundantes e regulares em boa (embora não toda) parte do país. O Brasil dispõe de 15% da água doce existente no mundo. Dos 113 trilhões de metros cúbicos de água disponíveis para a vida terrestre, 17 trilhões estão em território brasileiro.

Em 1960, o britânico Ronald Coase iniciou uma discussão sobre a regulação econômica de atividades como as envolvidas na geração de fumaça, barulho ou esgoto. Em seu artigo “O problema do custo social”, Coase, que ganharia o prêmio Nobel de Economia em 1992, analisava a forma de consumo de recursos como ar, água ou energia para permitir as melhores decisões sobre seu uso.

Ele repensava a maneira de dar preço a esses bens, para que sua disponibilidade fosse garantida a longo prazo. Recentemente, ideias similares as do economista começaram a ser colocadas em prática na gestão dos recursos naturais. É o que acontece desde os anos 2000 no mercado de compra e venda de créditos de carbono, que regula a emissão de poluentes dos países – em outras palavras, gerencia o ar e também é o que vem sendo feito em alguns lugares para guiar o uso de um dos bens mais fundamentais para a manutenção da vida: a água.

Em termos concretos, isso significa colocar um preço na água e fazer com que ele demonstre quando ela é escassa ou abundante. Assim, quando a oferta é pouca e a demanda grande, preços maiores indicam que a água deve ser poupada, enquanto em épocas de muita oferta e pouca demanda os valores seriam irrisórios, mostrando que o bem pode ser consumido sem parcimônia.

A água, entretanto, não é um bem como automóveis, roupas ou celulares, que pode simplesmente ser submetido às regras comuns do mercado. Os recursos naturais possuem características especiais que tornam complexa sua submissão a regras econômicas. As decisões tomadas em relação a eles atingem toda a população – e ninguém pode ficar sem eles. Além disso, grande parte desses bens, como o ar ou as florestas, é usado gratuitamente. É difícil – embora não impossível – estabelecer um direito de propriedade para um rio e cobrar de todos aqueles que usam sua água.

*“Qualquer economista dirá, voltando às aulas básicas de economia, que, quando os preços aumentam, o consumo diminui. Mas, para a água, há limites. No entanto, ela é tão barata que enxergamos isso como uma permissão para o uso irresponsável”, diz Glennon. O modelo brasileiro – O Brasil possui um modelo de regulamentação do sistema hídrico que é do fim dos anos 1990 e foi espelhado na experiência francesa do pós-guerra. Na França desse período foram criados comitês de bacias que regulam e precificam o uso da água dos seus rios. O recurso possuía um valor simbólico, como hoje no Brasil, além das taxas de captação, tratamento e distribuição.*

No entanto, com as secas do início dos anos 1990 no país, o governo francês resolveu intervir e regular os preços para evitar a insustentabilidade dos recursos hídricos. Do contrário, em pouco tempo, não haveria água para a agricultura ou para os habitantes das cidades. A regulamentação econômica incentivou a atividade agrícola a usar mais tecnologia, economizando água, e direcionou os agricultores para regiões com abundância de água – onde o recurso é mais barato.

Essa experiência é semelhante à crise enfrentada atualmente em São Paulo. No Brasil, os recursos hídricos são geridos por comitês de bacias, submetidos à Agência Nacional de Águas (Ana), que fixam o preço da água. São poucos centavos por metro cúbico, pagos por empresas de saneamento, indústria e agricultura, que não refletem os períodos em que a água é mais ou menos escassa. E é exatamente esse ponto que recebe as críticas dos especialistas.

*“Espero que, como a França, o Brasil acorde logo para a insanidade que é a forma como a água é precificada aqui. Os valores podem variar em regimes de escassez hidrológica. Há legislação que permite essa regulação e isso pode ser discutido e aplicado de forma gradual”, diz o economista Ronaldo Seroa da Motta, professor da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e um dos maiores especialistas do Brasil no tema. “Atualmente, nossa política de preço da água, do ponto de vista econômico e ambiental, é simplesmente insustentável: criamos consumo intensivo e os preços sinalizam a abundância do recurso, o que é um contrassenso”.*

A comparação com os valores aplicados atualmente na França mostra o abismo entre os preços: os agricultores do país pagam 300 vezes mais que nós pela água que irriga os campos, enquanto a indústria dá 14 vezes mais e as empresas de saneamento, três vezes mais. Os franceses investem quase 13 bilhões de dólares em infraestrutura hídrica, enquanto nós, apenas 3 bilhões, de acordo com o último relatório da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico.

A Lei n. 9.433/97, de 8 de janeiro de 1997 – Lei das Águas, permite um preço para a água que é hoje captada de graça dos corpos d’água. Atualmente, o usuário paga apenas o custo do tratamento e da distribuição. Embora com um atraso de 30 anos em relação aos países mais avançados, como a França, a Lei das Águas brasileira incorpora os instrumentos mais adequados

de gestão, tendo se beneficiado das experiências internacionais na administração dos recursos hídricos. Considera-se que a legislação existente é mais do que suficiente para o desenvolvimento da gestão. É de se esperar que, como nos outros países, leve um tempo para implementá-la (FILHO E BONDAROVSKY, 2000). A Lei estabelece que a unidade de planejamento e gerenciamento de recursos hídricos é a bacia hidrográfica, que pode abranger vários Estados da Federação, no caso dos rios contidos nas grandes bacias hidrográficas. Nesses casos, a Lei prevê a criação de um sistema nacional de outorga pelo direito de uso de água, tanto para consumo, como para a diluição de efluentes. Nos casos em que os rios não fluem para outros Estados, a Lei considera suficiente a existência do sistema estadual de outorga.

Dois instrumentos de gestão são previstos na Lei: os comitês de bacia, que funcionam como um parlamento, com a participação de governos, de usuários e da sociedade civil, não tendo figura jurídica; e as agências de água, executoras das decisões dos comitês, que poderão adquirir a personalidade jurídica que melhor se adaptem às condições locais. A cobrança pelo uso do recurso hídrico, tanto para captação quanto para diluição de efluentes, é um dos principais instrumentos de gestão criados pela Lei.

Visa estabelecer a água como um bem econômico, uma mercadoria, bem como criar um fundo financeiro que sustente as próprias ações de gestão e os investimentos de interesse coletivo na bacia. No Brasil, é provável que o setor privado vá aumentar sua cota de participação mediante soluções, tais como: concessões, gestões delegadas, e outros tipos de arranjo. Mas existem empresas públicas com capacidade de investimento e com inegável capacidade técnica. Essas empresas podem apresentar vantagens competitivas em relação ao setor privado.

Uma dessas vantagens é assumir-se como instrumento de uma política de meio ambiente com grande influência na qualidade de vida das populações e também como instrumento na gestão de recursos hídricos, com uma política de promover o uso eficiente da água que privilegie a conservação dos recursos existentes, racionalizando e otimizando a utilização da água. A lógica da conservação contraria a lógica da maximização do lucro, que implica o aumento das vendas e conseqüentemente do consumo. Assim, essas empresas devem assumir-se como fatores de desenvolvimento regional e local, articulando suas estratégias com a estratégia de desenvolvimento das bacias hidrográficas.

## **Considerações Finais**

Ao se pensar nas competências do uso da água, devemos lembrar que Competência material é o poder para desempenho de diversas tarefas e serviços, de cunho político, administrativo, econômico e social. Como se sabe, não envolve poder de legislar, mas somente de execução. Embora a competência para proteger o meio ambiente, de modo geral, seja comum a todas as entidades estatais (art. 23, VI, da CF/88), a competência para instituir um sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direito de uso é exclusiva da União, conforme o art. 21, XIX, da CF/88, e deve se ressaltar que foi a consubstanciação desse dispositivo que gerou a Lei n.º 9.433/97 (Almeida, 1991).

É difícil para a sociedade, assumir o valor econômico da degradação provocada pelas atividades antrópicas. Através de ações de educação ambiental, que socialize as informações existentes, conduzindo a conscientização, possibilitará a intervenção efetiva da sociedade civil. Isso inclui esclarecer a utilização do vocábulo água, ao invés de recurso hídrico, pois, entende-se mais apropriado a reflexão, visto a amplitude do termo. Isso porque, apesar da utilização econômica atribuir a água conotação de recursos hídricos, não se pode esquecer que, antes de tudo, é um bem natural, limitado e essencial à sobrevivência dos seres vivos.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competência na Constituição de 1998**. São Paulo: Atlas, 1991, p. 90.

BARBOSA, Erivaldo Moreira. **Direito Ambiental e dos recursos naturais: biodiversidade, petróleo e água**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

BARROS, Wellington Pacheco. **A água na visão do direito / Wellington Pacheco Barros – Porto Alegre: Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, Departamento de Artes Gráficas, 2005. 231 p.**

BRASIL. Lei nº 10.350/94 de 1º de janeiro de 1995. **Instala o Sistema Estadual de Recursos Hídricos, regulamentando o artigo 171 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul**. n.o 1. Disponível em: <http://mundoambiente.eng.br/new/legislacao-ambiental-estado/sistema-de->

recursos-hídricos. Acesso em: 27 junho. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.433/97. DOU de 9.1.1997. **Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos**, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9433.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9433.htm). Acesso em: 27 junho. 2017.

BROCH, S. A. O. **Desenvolvimento sustentável de Mato Grosso do Sul: O desafio da gestão integrada dos recursos hídricos**. 151p. Tese de Mestrado – Universidade de Brasília - Centro de Desenvolvimento Sustentável, Brasília-DF, 2001.

ÇAVAS, T. e ERGENE-GOZUKARA, S. (2005). Induction of micronuclei and nuclear abnormalities in *Oreochromis niloticus* following expo-sure to petroleum refinery and chromium processing plants effluents. *Aquatic Toxicology*.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 100.

FILHO, Aser Cortines Peixoto e BONDAROVSKY, Sandra Helena. **Água, bem econômico e de domínio público**. R. CEJ, Brasília, n. 12, p. 13-16, set./dez. 2000.

FLORES, Karen Müller. **Revista da Faculdade de Direito da UERJ**, v.1, n. 19, jun./dez 2011.

JHA, A. N. (2004). Genotoxicological studies in aquatic organisms: an overview. *Mutation Research/Fundamental and Molecular Mechanisms of Mutagenesis*, 552(1), 1-17.

LEUZINGER, Márcia Dieguez. **Competências Constitucionais e Domínio Hídrico**. In Meio Ambiente, Grandes Eventos. Brasília: ESMPU, v. 1, 2004, p.2.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Recursos Hídricos: Direito Brasileiro e Internacional**. São Paulo: Malheiros, 2002, p.13.

MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente: doutrina – prática – jurisprudência – glossário**. 2ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 126.

MMA - Ministério do Meio Ambiente – Secretaria de Recursos Hídricos. Documento de Introdução do Plano Nacional de Recursos Hídricos. Brasília – DF, 2004.

PEREIRA JR., José de Sena. **Processo Legislativo e Organização Institucional da Gestão de Recursos Hídricos no Brasil**. Câmara dos Deputados: Brasília, 2004.

POMPEU, Cid Tomanik. **Águas doces no Brasil: capital ecológico, uso e conservação**. São Paulo: Escrituras, 1999, p.602. In: GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito de águas: disciplina jurídica das águas docs**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2006, p.27.

SANTILLI, Juliana Ferraz da Rocha. **A política nacional de recursos hídricos (lei 9.433/97) e sua implementação no distrito federal.** Rev. Fund. Esc. Super. Minist. Público Dist. Fed. Territ., Brasília, Ano 9, V. 17, p. 144 – 179, jan./jun. 2001.

SCRAGG, A. **Environ. Biotechnology. Second edition. Oxford University press.** 2005, p. 73-74.

SELBORNE, Lord. **A Ética do Uso da Água Doce: um levantamento.** . Brasília: UNESCO, 2001. 80p.

VETORATTO, G. **A cobrança pelo uso dos recursos hídricos como instrumento estadual de política macroeconômica.** In: 23a Procuradoria de Justiça Criminal de Goiás. Caderno de Doutrina - Ambiental. 2004. 11 p. Disponível em: <<http://www.serrano.neves.com.br>>. Acesso em: 24 jun. 2017.

WALKER, C.H., et al., Peakall, D.B. **Principles of Ecotoxicology.** 3 edition, 2006 by CRC Press. Taylor and Francis Group. 6000 Broken Sound Parkway NW, Suite 300, Boca Raton. 2006. p. 33.

WEISSHEIMER, José Álvaro de Vasconcelos. **A constituição e o regime das águas.** In Revista Justiça do Direito, Passo Fundo, n. 16, p. 167, 2002.

ZAGO, Valéria Cristina Palmeira. **Revista Internacional de Desenvolvimento Local.** V. 8, N. 1, p. 27-32, Março 2007.

## FUNDAMENTAL RIGHTS AND HYDROUS POWER IN THE AMAZON: PRIVATIZATION PROCESSES

Prof. Dr. Erivaldo Cavalcanti e Silva Filho<sup>1</sup>  
Msc Carlos Antônio de Carvalho Mota Junior<sup>2</sup>  
Msc Carla Cristina Alves Torquato<sup>3</sup>

### Introduction

Water is known to be imperative to all living beings. Humans, in particular, can survive for weeks without food, but will perish in few days without water. Therefore, among all nature's resources, water is one of higher importance, essential to most human activities. However, water consumption increases on the last decades, due to population, agro industrial and industrial growth, and irregular territorial distribution, have led to the search for alternatives of its sustainable use, and generated conflicts between sovereign states for its possession, and social movements related to privatization processes.

Therefore, water is the source of public policies, preservation strategies and disputes for its use on the national and international scenario, creating the need for investigation by the University Academy, including its geopolitical scope. Our objective was to substantiate the importance of the element water, the dispute in the field of its commodity transformation, as long as the discussion on its nature of a fundamental right, public's asset, or a billable object.

It was also approached key legislations on the matter and its conflicts, in order to determine paradigms as geopolitics and territorial power theory. Qualitative research, which consists in identifying and interpreting the necessary information on the studied subject was the methodology of choice, and descriptively establish the phenomena, with the aim at developing an analysis of the study's object.

This article was divided in four sections: in the first the relevance of water, as it is presented as the source of life; followed by the development of a geopolitical theory of *heartwater*; next, disputes over the water, centered on the privatization processes and the

---

<sup>1</sup> Professor in the program of Environmental Law of the University of the State of Amazonas – UEA.

<sup>2</sup> Master in Environment Law Post Graduation Program, at the University of the State of Amazonas – UEA

<sup>3</sup> Master in Environment Law Post Graduation Program, at the University of the State of Amazonas – UEA

position of social actors about the matter; and finally, a presentation of the main legislations regarding our object of study.

Beforehand, two aspects need explanation relating to the nowadays water issue: firstly, that this resource can only be renewed by its natural cycle; and second, that its consumption today is object of a new type of dispute, water has become a commodity.

### **1. Water: the chemical element and its distribution**

On the colleges of Law Schools, the Environmental Law discipline is presented, because of the courses timetables, nevertheless, not Water Law, to which is dedicated one or two lessons only. Therefore main concepts are to be presented.

Water Law is comprised, according to Pompeu (2010, p. 43), *as a set of principles and juridical norms that govern the control, use, application and preservation of the waters, as well as the protection against harmful consequences of irregular use.*

Initially it was named Hydrous Law, and with the time its nomenclature evolved to Water Law, from the idea that water is a natural resource independent of any application. Hydrous resource means water as property, invested of market value, meaning that it can have a price, monetary value. That explains why we have a Water Code in spite of a Hydrous Resources Code. It explains why we don't pay for the water itself, but for its caption, treatment and distribution, along with the public sanitation.

Pursuant to article 1º, subsection II of the National Policy of Hydrous Resources - PNRH (Law n. 9.433/97) water is regarded as a limited natural resource, invested with economical value.

Art. 1º - The National Policy of Hydrous Resources is based on the following fundamentals:

I – water is a public domain asset;

II – water is a limited natural resource, invested in economical worth (BRASIL, 2009, p. 131).

The Water Law contains norms for both private and public law sectors. And its main sources are legislation, doctrine, jurisprudence and custom.

Meanwhile its principles are linked with those of Environmental Law, as explained by Granziera (2006, p. 51-57), naming the principles of the precaution, prevention, cooperation, and of the economical worth of the water. Regarding the latter, the European Declaration of Water:

The water is a common patrimony, which importance must be recognized by all; everyone has the duty to conserve and carefully use it and the management of the hydrous resources must fit into the natural hydrographical basin and not of the administrative and political frontiers. (CARTA, 2014).

The Dublin Declaration of 1992 is centered on the dichotomy between water and hydrous resource, because it bases itself on the grounds that water is an economical resource by which one may charge a price, according to its principle four:

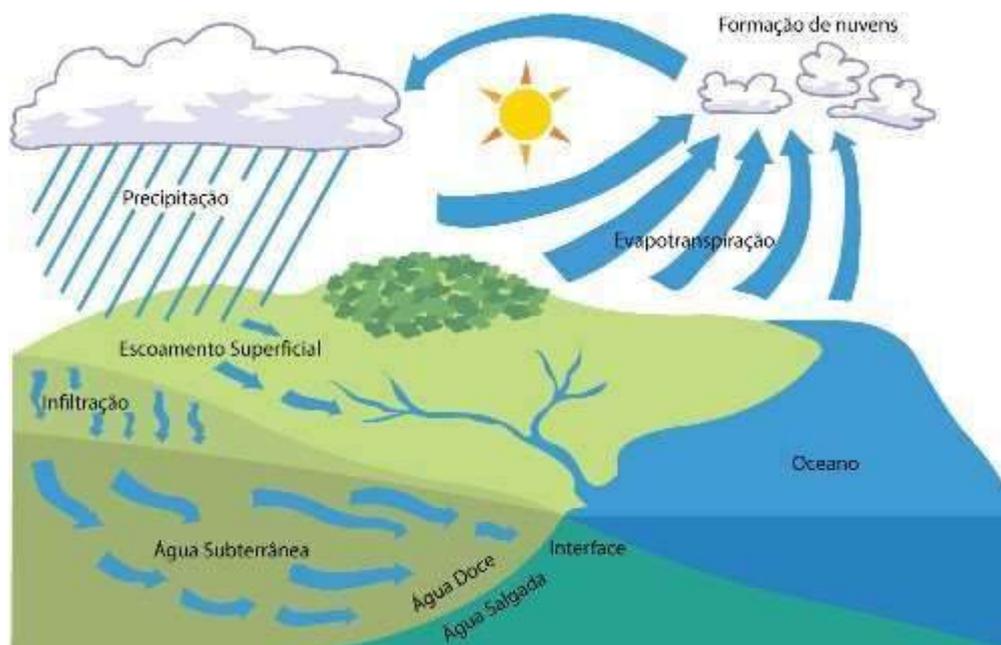
The water has economic value on all of its uses and should be recognized as an economical good. According to these principles, it is vital to recognize it as a priority, the basic right of all human beings to access the potable water and sanitation, for a reasonable price. (CONSCIÊNCIA, 2014).

Pursuant to the exposition, as important as the disciplines of Criminal, Constitutional, Environmental and etc., the Water Law, is also essential, for the right to water consists on a fundamental-social right which should be expressly mentioned in the art. 6o., Federal Constitution, besides the rights to education, health, food, work, housing and transport (BRASIL, 2013, p. 13).

The water distribution on the planet occupies 70% of the Earth's surface (3/4); with 97,22% of saline water (seas and oceans, therefore not usable for human consumption and food production) and only 2,78% of it is constituted of fresh water (REBOUÇAS, 2002, p.04). The totality of the water is finite of Earth, cannot be produced or replicated, nor fabricated, as well as it hasn't a clone, replacement or framework.

Its presence on the planet Earth happens through the so-called hydrological cycle, which is a cyclical movement that, among other things, allows the return of the water to the land. Allows its existence on three states: liquid, solid and gas.

Image 01 – The hydrological cycle



Source: REBOUÇAS, Aldo (2002).

Fresh water is essential to human consumption, agriculture, livestock and industry activities, and it is vital to the ecosystems (animal and vegetal) of the emerged lands and is gathered on rivers, lakes, dams, and aquifers, covering, as previously stated,  $\frac{3}{4}$  of the Earth's surface. Therefore, our planet is liquid. It consists on a fundamental chemical substance to the existence of life in Earth; it is a universal solvent, capable of absorbing and releasing more heat than of all the other ordinary substances.

Its main chemical characteristics are: Ph. (hydrogen potential indicating its acidity and alkalinity), chloride and electrical conductivity. It results in the combination of two molecules of hydrogen with one of oxygen, with tasteless, odorless and colorless character.

## 2. Geopolitics: from the land to the hydrous power

Bringing Geopolitics to scrutiny and its correlation with water is a *sine qua non* condition, as will be further explained soon. In this article, Geopolitics is defined as the reciprocal relations between political power and territorial space. Therefore, consisting on a set of strategies adopted by the state to govern its territory. It is subsidized by geostrategic, which is a subfield of geopolitics that aims at concocting/studying military strategic problems

with geographical issues, meaning a nation's resources with geopolitical ends (SILVA, 1981, p. 141-154).

In the year 1904, Halford John Mackinder published an article on the Royal Geographic Society from Great Britain, entitled "The Geographical Pivot of History". He brought the concept of *heartland*, a study that linked geography and politics together, to analyze the world's situation and the society's behavior (HEE, 1988).

Heartland, from the Mackinder's conception, could be translated as the "central land" or "land of the heart", which would be the Eurasian continent, which is centered in Russia. The heartland is a continental mass, rich in biodiversity and natural resources, divided by limits that function as natural defenses, for instance, the Ural Mountains, without mentioning the Moscow's rigorous winter, so many quoted by the poet Mayakovski: "only Moscow has that winter".

It would be through dominance of this region that a nation would develop both infantry and a navy and establish the power, which the author named "World Island" (Eurasia and Africa). The dominance of the World Island, consequently, would lead to the planet's fate control.

The origins of power date back to the appearance of Men over the face of the Earth. Understanding power as the ability to impose one's will to others, we find in the most primitive human societies, the presence of power, distinguishing winners and losers, rulers and followers, powerful and weak, and on a modern version, developed and underdeveloped (MATTOS, 1977, p. 25).

Mackinder's land power theory contradicted another theory, very widespread in its time, the theory of the maritime power, which main point was that the nation that controlled the main ocean routes of the planet would have political power at their will.

Mackinder reaches the conclusion that the maritime power would begin to be threatened by the arising of the land power. The heartland, the land mass represented by Russia, was, geographically, inaccessible to the reach of the maritime potencies. An alliance between Russia and Deutschland would be, strategically, an articulation between industrial, natural and demographic resources.

His impression was summed up as following: Whoever controls Eastern Europe, would dominate Central Land; and who controls the Central Land, subdues the World Island,

therefore the whole World (MATTOS, 1977, PASSIM; HEE 1998, PASSIM; SILVA, 1981, PASSIM).

Due to this logic, from now on a new heartland or land power theory could be written, now applied to hydrous or watery power, where its core, the World Island, would be the Amazon region. Amazon Basin consists on the more extended hydrographical network of the globe, with an area comprising 6.110.000 km<sup>2</sup>, with spring in the Peruvian Andes until its outfall, in the Atlantic Ocean (north of Brazil).

According to data from the National Water Agency – ANA (AGÊNCIA, 2014), this continental basin extends over many South American countries: Brazil (63%), Peru (17%), Bolivia (11%), Colombia (5,8%), Equator (2.2%), Venezuela (0,7%) and Guyana (0,2) %. Paraphrasing Mario de Andrade, the Amazon Basin is of the patrimonies so magnificent that it surpasses human's perceptions.

Howsoever, to understand what was hereby named *heartwater*, it is imperative to note that it doesn't belong to one State, which, according to the Amazon Cooperation Treaty – TCA – this “heart” is belonged by eight countries. The treaty was signed in July 3<sup>rd</sup>, 1978 by Brazil, Bolivia, Colombia, Equator, Guyana, Suriname and Venezuela with the objective of promoting the harmonic development of the respective amazon territories, enforce national sovereignty and coordinate joint measures for the hydrous development (TRATADO, 2014).

The above-mentioned Treaty prescribes and stimulates the processes of regional cooperation among its parties, the increase of scientific and technological research, data exchange, as well as the rational use its natural resources, freedom of navigation, cultural patrimony preservation, establishment of a suitable infrastructure of transport and navigation, and the support for tourism and trade. (TRATADO, 2014).

In 1995, the amazon region countries agreed to institutionally strengthen the Treaty with the installation of a perennial office, invested of legal personality. This decision was carried out starting in 1998, with the approval of the Amendment Protocol to the Amazon Cooperation Treaty – OTCA as the responsible organ for the amelioration and improvement of the cooperation process on the scope of the Treaty (ANTIQUERA, 2014, p. 58).

Regarding the Environmental Law on the Amazon Basin, three perspectives are to be considered: (1) the international character of the basin (2) biological migrations (3) shared and sustained use of it resources. Therefore, the owners, or the temporary authorities of the

Amazon Basin should use commons tools so that the management will happen not on a local scale, but on a global one, due to the impossibility to separate geopolitical from the economic interests, aiming at avoiding environmental conflicts there are likely to happen.

Even being shared, the amazon basin is taken of diverse ways by different social groups, thus the differentiated capacity of the individuals in obtaining fertile land, water sources, living resources and land lots on advantageous locations end up symbolically conditioning the likelihood of this group generate conflicts or not.

The environmental conflicts are those involving social groups with diverse appropriating, use and meaning approaches of territory, originated when at least one group has the continuity in the ways of appropriation of the environment which develop a risk by adverse impacts – transmitted by the soil, water, air or living systems by activities of another human groups. The conflict can derive from disputes over appropriation of a same set of resources or of different sets, but interconnected by an ecosystem's interactions measured by atmosphere, soil, waters, etc. (ACSELRAD, 2004, p. 26).

An unfortunate conclusion was reached, on a twisted comparison that the water in the Amazon Basin has one heart but several differently thinking brains on its body.

### **3. Water, hydrous resources and the disputes core.**

In accordance with Marx and Engels (2004, *passim*), the capital is constituted as an historical, social and political relation, not only a mere accumulation of stocked wealth. The most important norm of capitalism is that the capital must generate more capital and that it generally occurs through the investing of the profit obtained with production and trade of products.

According to Ioris (2010, p. 215), once under pressure from the advance of the industrial capitalism, the exploitation of natural resources plays an essential part as the supporter of the production conditions. The author exemplifies the hydrological price of the water, which now has a productive value as an element for agro industry and as a vessel for effluent dilution the end product the this productive operation, meaning the finalized product has two values: the profit from the production masters and the non-remuneration that took part on the product's manufacturing.

Water, while invested in the role of a product, or commodity, is one with a poor added value, which price is negotiated in the international trade markets, and therefore, depends on the market's circumstances (supply and demand).

Under the influence of the struggle to market or not the water, two groups are facing one another. The World Water Council, supported by companies like the British *Severn Trent, Anglian Water and Kelda Group*, the Spanish OHL e Águas de Barcelona (Agbar), the French *Suez, Bouygues-SAUER e Vivendi*, the Dutch *RWE-Thames Water*, and the American *The Capital Group Companies, Bechtel-United Utilities e American Works Company*, all of which intend to make water an international commodity.

On the opposite's view we have social movements led by the International Globalization Forum and the Canadian Polaris Institute, which are against the privatizing processes due to the understanding that the billing would be detrimental to the poorest regions of the planet, and moreover, that the countermeasures in basic sanitation are non-existent, denoting that the intention of the companies is merely of profiting.

Water promises for the 21<sup>st</sup> century to be what oil was for the 20<sup>th</sup>. (...). This prediction is not surprising, because the water distribution for people and industry is already regarded as a US\$ 400 billion business. Considering that privatization of water is currently in its infancy, compared to other more established sector of the global economy (BARLOW e CLARKE: 2003 p. 125).

Privatization of the waters is an issue of many factors, including its priority use by industry, commerce, primary sector and energy production leaving the more sensitive human use aside. Which should be the water management focus, after this crossroad is reached? A public management (through governments), or a private one (through national and transnational corporations)?

Among the conflicts generated by water use, in the case of its privatization, the most symbolic example happened in Bolivia, specifically in the city of Cochabamba, where a popular rebellion took place in the year 2000, on the episode that was named "the water war", and the company Suez was cast out due to the exorbitant fees charged by the water consumption. Another case was in 2004 in the Argentinian city of Santa Fé, where the company "Aguas provinciales de Santa Fe", a subsidiary of the aforementioned Suez Lyonnaisse des Eaux, was expelled from service.

According to Shiva et al (2000, *passim*) and Sivananda (1994, *passim*) privatization not only harms democratic right to water, it goes further affecting social and labor rights of the City Councils agents that provide services of water and sanitation. This led them into announcing the proposition of the public-private partnerships:

The World Bank, dealing with the assumption that the third world will be completely urbanized by 2025, estimates that six hundred billion dollars will be necessary in infrastructure investments, however, urbanization, as well as water privatization, is a possible outcome from World Bank policies and not an inevitable conclusion (SHIVA, 2006, p. 110).

It isn't the scope of this article to discuss neoliberal policies, which are often commented on other works on the subject, aiming at knowing the reasons of one or another matter, but to limit ourselves to study the present and maybe provide a glimpse of the future.

Returning to our multiple brained *heartwater*, each country designs its hydrous resources economical development policies by itself. Accusing that a state has sold itself to economical interests may not be unwise, but maybe that State had no other option. Political ideologies also influence decisions and depending on the level of compromise of administrators with such set of ideals, maybe the population's interests are not the objective to be achieved. Leaving us with a pessimistic feeling that the road to hell is full of good intentions and there is no such thing as free lunch.

In the 1<sup>st</sup> World Water Forum, held in Marrakesh in 1997 (nowadays in its 7<sup>th</sup> edition, which was held in Deagu, South Korea) the following discussion was started: Is water a public property, a human right or merely an essential good for human development? The control over its access, distribution and sanitation should be public, private-public, private or splitted management with the user's community? Questions, which answers, are yet to be made.

Regarding the Amazon Basin we will cite some examples of management in the involved countries. In Equator, the Law of Hydrous Resources was signed in July 2014, prescribing that the administration of the natural hydrous resources are to be managed by the State, due to its ownership over these resources. It provides that provincial and municipal governments that have jurisdiction over irrigation water use should incorporate a component in its taxes related to water conservation.

The new law aims at respecting an order of priority for the human consumption, with hopes to prevent the appropriation. This is a commercial practice in retaining or monopolizing raw material, capital goods and feedstock, aiming at the price elevation, market dominance or competitor elimination. In Brazil it is a crime against popular economy pursuant to the art. 3º, subsection IV, of the Law nº 1.521/51. The penalty is 2 to 10 years of detention.

Art. 3º. Crimes of this nature are also:

IV – to retain or appropriate raw materials, production means or the population's essential basic products, aiming at the market dominance anywhere in the country and to promote price elevations (BRASIL, 2009);

The situation appears to be pacified, but it's not, because of the disputes among indigenous people, farmers' organizations and the Equator government over the Hydrous Resources Law, and it's far from resolution. According to the opponents of the legislation, many issues are not sufficiently addressed in this law and many articles are clashing with the Constitution and others are simply incoherent.

In Venezuela the hydrous management is going through an unprecedented crisis. The country is among the 20 with greater natural water availability: 41.886 m<sup>3</sup> per capita a year, according to the Agriculture and Feeding Organization – FAO, but water distribution over territory is a different scenario: 90% of the population is urban and 80% live in the North and West, where only 5% of the fresh water is located. (ÁGUA, 2014).

Venezuela didn't build new water treatment facilities in 15 years, substitution and maintenance of the existing are lacking, and they aren't equipped to deal with the increase in quantity and diversity in contaminants, and are therefore collapsing (ÁGUA, 2014; PORTILLO, 2014). The Bolivarian Constitution of Venezuela prescribes that the water is a nation's public easement, and the State has the obligation to promote its protection, along with the active popular participation.

AGBAR – Águas de Barcelona is the company that partly distributes water in Peru, as well as in Colombia and Brazil, Spain, Chile, United Kingdom, Mexico, Algeria, Turkey and United States of America (AGBAR, 2014). In Peru there is a great inequality in territorial water distribution. Resulting that 70% of the population that lives by the Pacific side receive 1,8% of the water, due to natural issues and mainly the agricultural use, up to 80% of varied uses; the State prioritizes the hydrous investments in favor of the coast, increasing regional

differences between jungle and ridge according to data from Water National Authority (AUTORIDAD, 2014).

Having a privatized or State-owned water distribution is not a guarantee that the service will be satisfactory, so it is imperative a case evaluation in order to extract conclusions.

Having access to water, therefore, isn't a matter of choice. Everyone needs it. The fact that it is irreplaceable by nothing else, converts the water into a basic material that cannot be dominated by one sectorial principle of regulation, legitimation and appreciation; it is among the principles of the society's framework. This is precisely what is called a social asset; a common asset, basic to any human community (PETRELLA, 2002, p. 84).

A parallel discussion that entered the conflict regarding lack of water is that in 1993 the British Tony Allan (2012, *passim*) created the virtual water theory, which is comprised of a calculation method of all water used by a person (not only direct consumption, but also indirect). To ONU each person wastes, directly, an average of 40 m<sup>3</sup> of water per year, which converts to 110 liters per day (volume considered for ingestion, personal hygiene, food preparation and general cleaning).

Clarifying the concept: virtual water is the one used in the processes of production, from manufactured goods to food. Exemplifying, water for food production alone consumes 75% of this natural resource, according to the World Water Council. The biggest international exporters of virtual water are the United States, Brazil, India and China, in the form of its exported commodities.

For instance, for 1 kg of cattle meat to be produced, the virtual water will totalize 15.500 liters; 1 kg of sugar – 1.500 liters; 1 kg of chicken meat – 3.900 liters; 1 only hamburger the consumption is 2.400 liters; one sheet of A-4 paper – 10 liters; 1 kg of soy – 1.800 liters e 1 kg of wheat – 1.300 liters; manufacturing of a car - 40.000 liters; to produce 1 liter de of gasoline – 10 liters; 1 kg of cheese – 5.280 liters. And to produce 1 kg of rice, 2.500 liters are needed; to produce a pair of jean pants the water investment is over 1,000 liters.

Therefore, the hydrous footprint of everyone, corporation or community is what matters in the preparation for the strategic tools in the creation of policies for water use. The production of the same product can demand different amounts of water, depending on the characteristics of the local weather, performance and productivity, for instance the demand for

soy production will be diverse depending on where it is grown, as long as for climate reasons as well as productivity which involves specific characteristics in the way that this culture are developed in diverse places.

#### **4. Main Brazilian legislations and international declarations**

- a) The first legislation regarding the issue was the 1934 Water Code (Decree 24.643). Its 205 articles are about hydrous tutelage, the use of common and particular waters, underground waters, rivers, and potentially harmful and hydroelectric industry regulation. It deals more with electric energy than waters per se (book II).
- b) Law-Decree 7.841/1945 – Mineral Waters Code. Mineral Waters are defined as those originated of naturally or artificially collected, from springs, that have chemical composition, physical or chemical-physical properties differentiated from common water, with health treatment applications.
- c) Irrigation National Policy (Lei 6.662/79) – Prescribes norms on how to use and rationalize the hydrous resources and soils for installation and development of agriculture, i.e., disciplines the public waters with means of irrigation.
- d) Federal Constitution of 1988 – This constitution has innovated in securing participation on the results from hydrous resources for electric power for the States, Federal District, Municipalities and Union’s Public Administration organs, on the corresponding territories, continental platform, territorial sea or exclusive economical zone, or financial compensation for the exploration, in the allocation of jurisdiction power and prescribes the legislative jurisdiction of the Union, States, Municipalities and Federal District. According to the writ, the Union solely legislates on waters, but Complementary Law can delegate it to the States on specific issues; if the Complementary Law is nonexistent, the jurisdiction power remains with the Union. It also prescribes that State waters are the respective State’s public domain, over which they are liable for management and administrative tutelage, along norm creation.
- e) Law n. 9.433/1997 – Created the Hydrous Resources National Policy – PNRH. Prescribes the creation of the hydrous resources, hydrographical basin management system, framework and action tools, among them, hydrous resource plans, the concession, billing of the infractions and penalties against its use.

- f) Law n. 9.984/2000 – Institutes ANA – National Agency of Waters. It is a federal organ for the Hydrous Resource National Policy (PNRH) implementation and for the Hydrous Resources National Management System's (SNGRH) coordination.
- g) CONAMA's resolution n° 357/2005 – Classifies the fresh water when its salinity is equal or inferior to 0,5%, brackish when it is between 0,5 and 30%, and saline when its salinity is superior to 30%.
- h) In the international plan, the UN's Water Conference (Mar del Plata, 1977), the UN's Environment and Development Conference (Rio de Janeiro, 1992), UN's Universal Declaration of Water Rights, from 1992, Dublin's Declaration of 1992, UN's Convention on the International Water Courses Excepting Navigation from 1997, and the International Water Conferences of Bonn (2001) and Berlin (2004). In Brazilian field, the 1969's River Plate Basin Treaty, signed by Brazil, Argentina, Bolivia, Paraguay and Uruguay, towards assistance in navigation improvement; rational use of the water resource, specially through regulation of its courses and its harmonic and multiple use, preservation and support of vegetal and animal life; highway, railways, riverine, aerial, electrical and telecommunications improvement, and regional complementation through promotion and installation of industries in the Basin's development interests. And finally, the Amazon Cooperation Treaty of 1978, which has among others, the aim to promote the harmonic development of its respective amazon territories, due to its significance for the region of the *heartwater*.

## **Conclusion**

As an object of public policies often divergent and misguided, our hydrous resources protection is far from being unanimity. During History, the struggle for access and dominance of the water resulted in countless conflicts, including regional or international armed disputes, and that's why geopolitics was discussed in this study.

Water wasting is verified in the products manufacturing, as well as in the food production, and it is caused by a feeling of water infinity, and that its tutelage and preservation are at the hands of superior instances, for instance, State's governments, when in fact it belongs to everyone.

On one side the social movements and a part of the population fights for the Water services remaining in the state's hands; on the other, market economy sectors, meaning vast international corporations on the field, that organize strategies to empower the privatization

process, supported by some governments and with the World Bank's blessings, the latter going towards a symbiosis of a public-private partnership.

Our understanding is that, although water is a fundamental right, therefore available to all, it is necessary that the cost of its "delivery", after collection, treatment and distribution, has its price billed in small amounts, within the payment capacity of the user population, and that the main issue isn't its management dichotomy, if public or private, but if it is adequate or not.

### **Bibliographical References**

ACSELRAD, Henri (org.). **As práticas espaciais e o campo dos conflitos ambientais**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004.

ANTIQUERA, Daniel de Campos. **A Amazônia e a política externa brasileira: Análise do Tratado de cooperação Amazônica e sua transformação em Organização internacional**. Dissertação (Mestrado). Disponível em <<http://www.santiagodantassp.locaweb.com.br/arquivos/desefas/daniel.pdf>> Acesso em 26 jul 2014.

AGBAR – AGUAS DE BARCELONA. Disponível em <<http://www.agbar.es/es/quienes-somos>> Acesso em 05. out. 2014.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS. Disponível em <<http://www2.ana.gov.br/Paginas/portais/bacias/amazonica.aspx>> Acesso em 05. out. 2014.

ALLAN, Tony. **Virtual water: tackling the threat to our planet's most precious resource**. Seattle: Kindle edition, 2012.

AUTORIDAD Nacional del AGUA. Disponível em <<http://www.ana.gob.pe/>>. Acesso em 05. out. 2014.

BARLOW, Maude; CLARKE, Tony. **Ouro azul: como as grandes corporações estão se apoderando da água doce do nosso planeta**. São Paulo: M. Books, 2003.

BRASIL. **Legislação de Direito Ambiental**. 2. ed., São Paulo: Saraiva, 2009.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2013.

CARMO, Roberto Luiz do et al. **Água virtual, escassez e gestão: o Brasil como grande "exportador" de água**. Ambiente. soc., Campinas, v. 10, n. 2, dez. 2007. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/asoc/v10n2/a06v10n2>>. Acesso in 04 out. 2014

CARTA EUROPEIA DA ÁGUA. Disponível em < [www.slideshare.net/angelamcs/carta-europeia-da-gua-3315417](http://www.slideshare.net/angelamcs/carta-europeia-da-gua-3315417)>. Acesso em 25 jul. 2014.

CONSCIÊNCIA AMBIENTAL E PROTEÇÃO DA ÁGUA. Disponível em: [www.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/download/.../9436](http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/download/.../9436). Acesso em 25 jul. 2014.

ENVOLVERDE. **Água sobra, mas falta na Venezuela.** Disponível: <<http://envolverde.com.br/ambiente/agua/agua-sobra-mas-falta-na-venezuela>. Access in 05. out. 2014.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito de águas:** disciplina jurídica das águas doces. 3. ed., São Paulo: Atlas, 2006.

HEE, Ronald. World Conquest: **The Heartland Theory of Halford J. Mackinder.** Disponível em<[http://www.mindef.gov.sg/safti/pointer/back/journals/1998/vol24\\_3/8.htm](http://www.mindef.gov.sg/safti/pointer/back/journals/1998/vol24_3/8.htm)> Acesso em 26 jul. 2014.

IORIS, Antônio Augusto Rossatto. **Da foz às nascentes: análise histórica e apropriação econômica dos recursos hídricos no Brasil.** In: Almeida, Alfredo Wagner Berno de. Capitalismo globalizado e recursos territoriais. Rio de Janeiro: Lamparina, 2010.

MARX, Karl e ENGELS, Friedrich. **Obras escolhidas.** São Paulo: Paz e terra, 2004. 3 vol.

MATTOS, Meira. A geopolítica e as projeções do poder. Rio de Janeiro: Bibliex, 1977.

PETRELLA, Riccardo. **O manifesto da água:** argumentos para um contrato mundial. Petrópolis: Vozes, 2002.

POMPEU, Cid Tomanik. **Direito de águas no Brasil.** 2. ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

PORTILLO, José León, Alfredo. **Marco jurídico regulador de la cogestión del recurso agua en Venezuela.** Disponível em <[http://www2.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci\\_isoref&pid=S0798-24372008000100008&lng=es&tlng=es](http://www2.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_isoref&pid=S0798-24372008000100008&lng=es&tlng=es)> Acesso in 05. out. 2014.

REBOUÇAS, Aldo. **Água doce no mundo e no Brasil.** In: Rebouças, Aldo; BRAGA, Benedito; TUNDISI, José Galizia. Águas doces no Brasil: capital ecológico, uso e conservação. 2. ed., São Paulo: Escrituras, 2002.

SHIVA, Vandana et al. **Licence to kill.** New Delhi: Research Foundation for Science, technology and ecology, 2000.

SHIVA, Vandana. **Guerras por água: privatização, poluição e lucro.** São Paulo: Radical, 2006.

SILVA, Golbery do Couto e. **Conjuntura política nacional: o poder executivo e geopolítica do Brasil**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1981.

SIVANANDA, Swami. **Mother Ganges, Uttar Pradesh**. New Delhi: The divine life society, 1994.

TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA. Disponível em < <http://www.otca.org.br/>>  
Acesso em 25 Jul 2014.

## **ASPECTOS LEGAIS NA GESTÃO DE ÁGUAS SUBTERRÂNEAS NA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO MADEIRA EM HUMAITÁ – AM.**

**Ana Paula Nogueira Aguiar<sup>1</sup>**

### **INTRODUÇÃO**

Recurso hídrico limitado, bem de domínio público, a água é de fundamental importância para a sobrevivência humana. A água é recurso ambiental, lei vigente (SOUZA, 2009). Em particular, é na Região Amazônica que se concentra a maior disponibilidade de água do mundo. A bacia hidrográfica do rio Amazonas é constituída pela mais extensa rede hidrográfica do globo terrestre, ocupando uma área total da ordem de 6.110.000 km<sup>2</sup>, desde suas nascentes nos Andes Peruanos até sua foz no oceano Atlântico (na região norte do Brasil).

Ao longo dos anos, verifica-se a larga ocupação populacional e a formação de aglomerados urbanos às margens dos rios da Bacia Amazônica. Aliado a este fenômeno destacam-se o desmatamento, crescimento das atividades econômicas que implicam no consumo de recursos hídricos, que por sua vez, impacta na qualidade e quantidade de água de superfície, as quais são destinadas por vezes, para usos múltiplos, tais como navegabilidade, pesca, agricultura, turismo, etc.

Porém, dada a vulnerabilidade de contaminação e as sérias estiagens que afetam rios amazônicos e reservatórios superficiais, é que se observa o uso de águas subterrâneas, para abastecer as cidades brasileiras (FOSTER et al., 2006). Notadamente, o município de Humaitá, por concentrar a segunda maior população do sul do Estado do Amazonas majora a demanda por esse tipo de recurso e os problemas relacionados à disponibilidade e qualidade da água existam. Desta forma, as águas subterrâneas tornam-se mais importantes, já que suas reservas são muito superiores ao volume de água doce disponível na superfície.

O estabelecimento de normas adequadas que regulamentem a conservação e uso das águas subterrâneas necessitam de mecanismos de gestão com variáveis ambientais, econômicas e sociais. Destacando-se que o uso e ocupação do solo é diretamente relacionado à gestão deste recurso, por ter alto potencial impactante nas águas subterrâneas (AGUINAGA, 2007).

---

<sup>1</sup> Aluna especial do Curso de Mestrado em Direito Ambiental da Universidade Estadual do Amazonas, turma 2017 e Analista Judiciária da Justiça Estadual Amazonense (e-mail: apsnog@gmail.com).

No que pertence ao arcabouço legal que trata da matéria gestão de Recursos Hídricos, merecem destaques o Decreto n. 24.643, de 10 de julho de 1934, que criou o Código de Águas, a Constituição Federal de 1988, que instituiu o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos – SINGRH, sendo este regulamentado pela Lei n. 9.433, de 8 de janeiro de 1997, a Lei das Águas, na qual foi instituída a Política Nacional de Recursos Hídricos.

O presente artigo tem por escopo abordar aspectos legais relacionados à gestão de águas subterrâneas na bacia hidrográfica do rio Madeira, especificamente no município de Humaitá, localizado no sul do Estado do Amazonas. Cabe referir que se pretende reunir as principais informações a fim de que seja uma alternativa para a compreensão do tema numa perspectiva jurídica, evidenciando a eficiência dos instrumentos para uso e preservação das águas subterrâneas daquele município.

## **1 A BACIA HIDROGRÁFICA NA POLÍTICA DE RECURSOS HÍDRICOS**

Uma bacia hidrográfica é uma área de captação natural da água de precipitação que faz convergir o escoamento para um único ponto de saída. É composta por um conjunto de superfícies vertentes e uma rede de drenagem formada por cursos de água que confluem até resultar em um leito único no seu exutório (TUCCI, 1997). Nela, se realizam os balanços de entrada oriundas da chuva e saída de água através do exutório, permitindo que sejam delineadas bacias e sub-bacias, cuja interconexão se dá pelos sistemas hídricos (PORTO e PORTO, 2008).

Uma bacia hidrográfica é constituída por uma área drenada, delimitada territorialmente, composta por características hidrogeológicas, demográficas e socioeconômicas, que visam a consecução das políticas hídricas numa determinada bacia (QUADROS, 2015).

Conforme disposto no artigo 20 da Lei n. 8.171, de 17 de janeiro de 1991, a Lei da Política Agrícola, “as bacias hidrográficas constituem-se em unidades básicas de planejamento do uso, da conservação e da recuperação dos recursos naturais.”. Tal conceito limitou-se com redação dada pela Lei n 9.433/97, “a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.”.

Dentre as principais inovações introduzidas pela lei está o estabelecimento dos instrumentos que devem ser utilizados para viabilizar a implantação da Política Nacional de

Recursos Hídricos, quais sejam: os Planos de Recursos Hídricos; o enquadramento dos corpos de águas em classes de usos preponderantes; a outorga de direitos de uso dos recursos hídricos; a cobrança pelo uso dos recursos hídricos; a compensação aos municípios; e o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos.

A Agência Nacional de Águas (ANA), criada pela Lei n. 9.984, de 17 de julho de 2000, é responsável pela operacionalização do sistema e pela implantação da Política Nacional de Recursos Hídricos, detendo o poder outorgante de fiscalização e de cobrança pelo uso da água (PORTO e PORTO, 2008).

A Resolução n. 32, de 15 de outubro de 2003, do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, define a divisão hidrográfica nacional em doze regiões: Amazônica; do Tocantins/Araguaia; Atlântico Nordeste Ocidental; do Parnaíba, Atlântico Nordeste Oriental; do São Francisco; Atlântico Leste; Atlântico Sudeste; do Paraná; do Uruguai, Atlântico Sul; e, do Paraguai.

O escopo na presente pesquisa se dá na Região Hidrográfica Amazônica, que é constituída pela bacia hidrográfica do rio Amazonas situa-se no território nacional pelas bacias hidrográficas dos rios existentes na Ilha de Marajó, além das bacias hidrográficas dos rios situados no Estado do Amapá que deságuam no Atlântico Norte, perfazendo um total de 3.869.953 km<sup>2</sup>. Em termos de recursos hídricos, a contribuição média da bacia hidrográfica do rio Amazonas, em território brasileiro, é da ordem de 132.145 m<sup>3</sup>/s (73,6% do total do País).

No Estado do Amazonas as normas vigentes de planejamento e gestão de recursos hídricos são a Lei Estadual n. 3.167, de 27 de agosto de 2007, que estabelece as normas disciplinadoras da Política Estadual de Recursos Hídricos e do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos e Decreto n. 28.678, de 16 de junho de 2009, que cria o Comitê da bacia hidrográfica do rio Tatumã-Açu, com o objetivo de proteger e recuperar os seus recursos hídricos.

A Resolução n. 01/ 2009, do Conselho Estadual de Recursos Hídricos estabelece que a bacia hidrográfica no Estado divide-se em regiões hidrográfica, abrangendo os municípios: Rio Negro (São Gabriel da Cachoeira, Barcelos, Novo Airão); Japurá-Médio Solimões (Japurá, Tefé, Coari, Codajás); Alto Solimões (Benjamin Constant, Tabatinga, Amaturá, Jutai); Juruá (Guajará, Jutai, Juruá); Purus (Boca do Acre, Lábrea, Anori); Madeira (Manicoré, Humaitá, Apuí, Borba); Careiro-Autazes (Careiro, Careiro da Várzea, Manaquiri, Autazes); Manaus (Manaus, Itacoatiara, Rio Preto da Eva, Presidente Figueiredo); e, Baixo Amazonas (Maués, Uruará, Parintins)(QUADROS, 2015). Evidencia-se que o objeto de estudo desta pesquisa é a região hidrográfica do Madeira na qual está localizado o município de

Humaitá.

Com o objetivo de realizar um alinhamento das políticas públicas e planos temáticos na Amazônia, em 2013, a ANA concebeu um Plano Estratégico de Recursos Hídricos dos Afluentes da Margem Direita do Rio Amazonas (PERH-MDA). Sendo um instrumento das Políticas Nacional e Estadual de Recursos Hídricos, o plano objetiva antecipar, prevenir, orientar e intervir, atuando com maior ênfase nas áreas sensíveis, vulneráveis e ameaçadas ou onde as demandas já requerem acompanhamento e controle.

A bacia Amazônica constitui a mais extensa rede hidrográfica do globo terrestre, abrangendo nove países da América do Sul e um pouco mais de 6 milhões de Km<sup>2</sup>. O PERH-MDA engloba a área, em território nacional, de sete bacias hidrográficas afluentes de grande porte do Rio Amazonas - Xingu, Tapajós, Madeira, Purus, Juruá, Jutai e Javari - além de bacias menores situadas entre estas. Cinco estados da União - Pará, Amazonas, Acre, Rondônia e Mato Grosso - se inserem na área do Plano, que é de 2,54 milhões de Km<sup>2</sup> (representa 30% do território nacional) onde vivem 5.11 milhões de brasileiros (2,8% da população brasileira, no ano de 2007) dos quais 60% domiciliados em áreas urbanas (ANA, 2013).

A bacia hidrográfica do rio Madeira tem uma área total de aproximadamente 1,35 milhões de km<sup>2</sup>, o que representa aproximadamente 23% da bacia Amazônica, aproximadamente o dobro do tamanho de qualquer outra bacia tributária e ocupa territórios da Bolívia, do Brasil e do Peru, sendo 41% no Brasil e o restante em área internacional. No Brasil, ocupa a área de 548.960 km<sup>2</sup>, dos quais 88 municípios, sendo 52 de Rondônia, 18 do Mato Grosso, 12 do Amazonas e 6 do Acre.

No PERH-MDA, a bacia do rio Madeira foi considerada prioritária para a gestão dos recursos hídricos em razão de seu potencial de minérios e energético e de se encontrarem ali as maiores demandas hídricas, os principais empreendimentos planejados na margem direita do rio Amazonas, atividades de garimpo, agricultura de alta tecnificação e urbanização acelerada.

## **2 ÁGUAS SUBTERRÂNEAS NO MUNICÍPIO DE HUMAITÁ**

Para tratar da temática “águas subterrâneas” é necessário ter o conhecimento básico sobre um fenômeno que envolve a água no planeta:

“Quase toda a água subterrânea existente na Terra tem origem no ciclo hidrológico, isto é, sistema pelo qual a natureza faz a água circular do oceano para a atmosfera e

daí para os continentes, de onde retorna, superficial e subterraneamente, ao oceano. Esse ciclo é governado, no solo e subsolo, pela ação da gravidade, bem como pelo tipo e densidade da cobertura vegetal e na atmosfera e superfícies líquidas (rios, lagos, mares e oceanos) pelos elementos e fatores climáticos, como por exemplo, temperatura do ar, ventos umidade relativa do ar (função do déficit de pressão de vapor) e insolação (função da radiação solar), que são os responsáveis pelos processos de circulação da água dos oceanos para a atmosfera, em uma dada latitude terrestre” (FILHO,1997).

Conforme disposto no artigo 1º, inciso I, da Resolução n. 15, de 11 de janeiro de 2001, do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, “Águas Subterrâneas são as águas que ocorrem naturalmente ou artificialmente no subsolo,”.

A denominação de águas subterrâneas foi considerada a mais apropriada para denominar as águas do subsolo, visto que anteriormente à década de 60, o termo limitava-se a água da zona saturada com possibilidade de abastecer um poço ou outra forma de captação. As águas subterrâneas possuem três origens principais: *meteóricas*, oriunda das chuvas, neve e neblinas, que caem nos domínios emersos da Terra (continentes e ilhas), representado cerca de 97% do volume de água doce dos continentes; as *conatas* ou de *formação*, retidas nos sedimentos desde a época de formação dos depósitos, com volume estimado em 53 milhões de km<sup>3</sup>; e, as *juvenis*, geradas por processos magmáticos da Terra, estimada em 0,3 km<sup>3</sup> por ano ( REBOUÇAS, 2006).

A temperatura da água subterrânea está relacionada com temperatura média anual da região. Sob certas condições geológicas, a água pode penetrar a maiores profundidades e, em função do grau geotérmico da região, tornar-se aquecida (AGUINAGA, 2007).

Dentre as vantagens do uso das águas subterrâneas, destacam-se: *qualidade*, por não dispensarem tratamento físico-químico; quantidade, volumes superiores aos das águas superficiais; *distribuição*, ocupam áreas superiores a calha de rios ou lagoas; **usos**, podem ser exploradas para fins comerciais e abastecimento; *custos*, valor inferior comparado ao de captação de águas superficiais; e, *meio ambiente*, baixo potencial impactante para exploração.

Um aquífero, segundo o disposto no inciso III da Resolução, é um “corpo hidrogeológico com capacidade de acumular e transmitir água através dos seus poros, fissuras ou espaços resultantes da dissolução e carreamento de materiais rochosos.”. A constituição geológica do aquífero é que determina a velocidade da água em seu meio, a qualidade da água e a sua qualidade enquanto reservatório. Quanto à porosidade os aquíferos classificam-se: *poroso* ou *sedimentar*, no qual a água é armazenada nos espaços entre os grãos criados durante a formação da rocha; *fraturado* ou *fissural*, onde água circula pelas fissuras resultantes do fraturamento das rochas relativamente impermeáveis; e *cárstico*, formados em rochas carbonáticas (sedimentares, ígneas ou metamórficas). Quanto à superfície superior

classificam-se em: *livre ou freático*, localizam-se mais próximos à superfície; *confinado* ou *artesiano*, possuem a presença de uma camada de menor permeabilidade que submete as águas a uma pressão superior à atmosférica (BORGHETTI et al., 2004).

Dentre as principais funções dos aquíferos: *produção*, fornecimento de água em quantidade e qualidade para os usos múltiplos; *estocagem e regularização*, armazenamento de excedentes e uso posterior em períodos de demandas baixas de estiagem para rios e lagos; *filtragem*, atuam como filtros naturais; *transporte*, conduz água de uma área com água infiltrada para áreas de recarga natural; *estratégica*, protege a água armazenada tanto da evaporação, como das consequências das guerras e sabotagens; *energética*, permite a utilização da água subterrânea aquecida pelo gradiente geotermal, como fonte de energia elétrica ou termal; *ambiental*, fornece água para a manutenção dos ecossistemas e da biodiversidade (REBOUÇAS, 2002).

A formação de aglomerados urbanos às margens dos rios da bacia Amazônica aliada ao crescimento econômico implica na qualidade e quantidade das águas superficiais e subterrâneas tendem a se agravar. No Brasil, os problemas mais comuns das águas subterrâneas relacionam-se: a *superexploração*, ou seja, a extração de água subterrânea que ultrapassa os limites de produção das reservas reguladoras ou ativas do aquífero; a *impermeabilização do solo*; e, a *poluição* ou *contaminação*, citando como fatores o depósito de resíduos sólidos no solo, lançamento de esgotos e fossas diretamente no solo, atividades agrícolas, mineração, vazamento de substâncias tóxicas, cemitérios, poços mal construídos e/ou abandonados, etc. (FEITOSA, 2000).

Quanto à exploração da água subterrânea os aspectos quantitativos, qualitativos e econômicos, devem ser observados. O aspecto quantitativo relaciona-se com a taxa de recarga dos aquíferos, visto que se recuperam lentamente e em outros a recuperação é mais regular. No aspecto qualitativo a composição das rochas e condições climáticas e de renovação das águas deve ser considerada e ao aspecto econômico dependerá da profundidade do aquífero e de suas condições de bombeamento. Os principais aquíferos explorados para abastecimento público no estado do Amazonas são Içá, Solimões e Alter do Chão que respectivamente afloram 576.300 km<sup>2</sup>, 372.300 km<sup>2</sup> e 312.574 km<sup>2</sup> de sedimentos (SOUZA et. al, 2013).

O município de Humaitá, área de estudo da presente pesquisa, está situado no aquífero Içá. Localiza-se ao Sul do estado do Amazonas, possui uma área 33.129,131 km<sup>2</sup>. Situa-se à margem esquerda do rio Madeira, distante 591,1 km da capital amazonense, Manaus. O clima é quente e úmido com duas estações do ano: uma chuvosa que vai de

outubro a abril e outra de estiagem que vai de maio a setembro. Sua população, segundo IBGE (2010), é de 44.116 habitantes, sendo que o meio urbano possui uma população de 34.501 habitantes. O abastecimento de água no município é realizado por meio de poços pouco profundos.

A responsabilidade pela oferta do serviço de abastecimento de água do município é da Companhia Humaitaense de Águas e Saneamento Básico (COHASB), autarquia municipal, regulamentada em 2003. O sistema de abastecimento em Humaitá é constituído apenas por poços tubulares e reservatórios.

Em consulta ao Sistema de Informações de Águas Subterrâneas (SIAGAS)<sup>2</sup> é possível constatar que no Município atualmente existem 65 poços tubulares.

Baseado em dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS)<sup>3</sup> o sistema mostra-se precário vez que inexistem procedimentos e infraestrutura para o tratamento, o que ocorre é apenas a captação da água direta do subsolo por meio de poços e distribuição por meio de dutos de PVC para a área urbana. Destaca-se que no município de Humaitá não há sistema de tratamento de esgoto (DUARTE, 2016).

Face ao cenário anteriormente exposto, é notório que as águas subterrâneas da cidade de Humaitá podem ser contaminadas, especificamente o aquífero Iça, destacando-se ainda que a região está inserida na bacia do rio Madeira, considera a região como prioritária segundo Plano Estratégico de Recursos Hídricos dos Afluentes da Margem Direita do Rio Amazonas.

Estudos recentes sobre a vulnerabilidade à contaminação naquele município, apontam que 49% da área apresenta baixa vulnerabilidade, entretanto, as média e alta vulnerabilidade totalizam 51% da área. O sistema aquífero, não sofre risco de ser contaminado, pois atualmente apresenta pouca ação antrópica (DUARTE, 2016).

### **3 ASPECTOS LEGAIS SOBRE A GESTÃO DAS ÁGUAS SUBTERRÂNEAS**

Os aspectos legais dispensados às águas subterrâneas no Brasil, remetem à década de 30 quando a primeira norma evidenciou o tema. O Decreto n. 22.643, de 10 de julho de 1934,

---

<sup>2</sup> O SIAGAS é um sistema de informações de águas subterrâneas desenvolvido pelo Serviço Geológico do Brasil - SGB, que é composto por uma base de dados de poços permanentemente atualizada, e de módulos capazes de realizar consulta, pesquisa, extração e geração relatórios. O Conselho Nacional de Recursos Hídricos - recomendou a adoção do SIAGAS, pelos órgãos gestores estaduais, Secretarias dos Governos Estaduais, Agência Nacional de Águas - ANA e Usuários dos Recursos Hídricos Subterrâneos, como base nacional compartilhada para armazenagem, manuseio, intercâmbio e difusão de informações sobre águas subterrâneas. [http://siagasweb.cprm.gov.br/layout/visualizar\\_mapa.php](http://siagasweb.cprm.gov.br/layout/visualizar_mapa.php)

<sup>3</sup> SNIS é um sistema de informações do setor saneamento no Brasil, apoiando-se em um banco de dados que contém informações de caráter institucional, administrativo, operacional, gerencial, econômico-financeiro, contábil e de qualidade sobre a prestação de serviços de água, de esgotos e de manejo de resíduos sólidos urbano. Disponível em: [www.snis.gov.br](http://www.snis.gov.br)

Código de Águas, institui em seu artigo 96, conceito de águas subterrâneas, bem como o seu gerenciamento, nele, o dono de qualquer terreno poderia apropriar-se por meio de poços, galerias, etc., das águas que existissem debaixo da superfície de seu prédio contanto que não prejudicasse aproveitamentos existentes nem derivasse ou desviasse de seu curso natural águas públicas dominicais, públicas de uso comum ou particulares.

Na Constituição Federal de 1988, as águas passaram a ter a domínio público, conforme o artigo 20, inciso III, domínio da União compreende, os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais. E domínio estadual, conforme art. 26, inciso I, são as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito. Destaca-se que a competência para legislar sobre a matéria é da União, entretanto, os Estados por meio de lei complementar federal podem ser autorizados a fazê-los.

Os municípios possuem relevância neste cenário, pois são os responsáveis pela gestão das águas subterrâneas, conforme artigo 30 do referido diploma legal:

Art. 30. Compete aos Municípios:

[...]

V - Organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

[...]

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

A Lei n. 9.433/97, Lei das Águas, instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNHR) baseada nos fundamentos de que a água é um bem de dominialidade pública, um recurso natural e limitado, com valor econômico, com prioridades de uso, devendo ser a gestão descentralizada e participativa. Dentre os objetivos da política destaca-se a utilização racional e integrada das águas, tendo como unidade de gerenciamento a bacia hidrográfica.

O Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH) também foi criado pela Lei n. 9.433/97, que objetiva coordenar a gestão integrada das águas; arbitrar administrativamente os conflitos relacionados com os recursos hídricos; implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos; planejar, regular e controlar o uso, a preservação e a recuperação dos recursos hídricos e finalmente promover a cobrança pelo uso de recursos hídricos.

Dispõe o artigo 33 da referida Lei, sobre a constituição do Sistema:

- I – O Conselho Nacional de Recursos Hídricos;
- I - A Agência Nacional de Águas;
- II – Os Conselhos de Recursos Hídricos dos Estados e do Distrito Federal;
- III – Os Comitês de Bacia Hidrográfica;
- IV – Os órgãos dos poderes públicos federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais cujas competências se relacionem com a gestão de recursos hídricos;
- V – As Agências de Água.

O Conselho Nacional de Recursos Hídricos é a principal instância do SINGREH, possui caráter normativo e deliberativo, tendo importante papel no estabelecimento de diretrizes complementares para a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e dos instrumentos de gestão nela previstos.

Como objetivo de implementar a PNHR e coordenar o SINGREH foi criada a Agência Nacional de Águas – ANA, conforme Lei n. 9.984, de 17 de julho de 2000.

No Estado do Amazonas as normas vigentes de planejamento e gestão de recursos hídricos são a Lei Estadual n. 3.167, de 27 de agosto de 2007, que estabelece as normas disciplinadoras da Política Estadual de Recursos Hídricos e do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos e Decreto n. 28.678, de 16 de junho 2009, que cria o Comitê da bacia hidrográfica do rio Tarumã-Açu e o seu Regimento Interno, com o objetivo de proteger e recuperar os seus recursos hídricos.

O artigo 1º da supracitada Lei versa sobre os fundamentos da PERH, ou seja, sobre as diretrizes no ordenamento jurídico, pautada sobre o domínio público da água, a limitação do recurso natural, a gestão dos recursos hídricos e seus usos múltiplos, o objetivo das bacias hidrográficas para implementação da Política Estadual de Recursos Hídricos e a descentralização da gestão dos recursos hídricos.

Os objetivos da PERH são estabelecidos no artigo 2º da referida norma estadual:

- I – Assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos diversos usos;
- II – Promover a utilização racional e integrada dos recursos hídricos, incluindo o transporte aquaviário, com vistas ao desenvolvimento sustentável;

- III – Prover a prevenção e a defesa contra eventos hidrológicos críticos de origem natural ou decorrentes do uso inadequado dos recursos naturais;
- IV – Garantir a boa qualidade das águas, em acordo a seus usos múltiplos;
- V – Assegurar o florestamento e o reflorestamento das nascentes e margens de cursos hídricos;
- VI – Estimular a capacidade regional em ciência e tecnologia para o efetivo gerenciamento dos recursos hídricos;
- VII – Desenvolver o setor hídrico do Estado, respeitando os ecossistemas originais, em conformidade com a legislação ambiental;
- VIII – Disciplinar a utilização racional das águas superficiais e subterrâneas;
- IX – Difundir conhecimentos, visando a conscientizar a sociedade sobre a importância estratégica dos recursos hídricos e sua utilização racional;
- X – Viabilizar a articulação entre a União, o Estado, os Municípios, a sociedade civil e o setor privado, visando à integração de esforços para implementação da proteção, conservação, preservação e recuperação dos recursos hídricos;
- XI – Compatibilizar o desenvolvimento econômico e social com a proteção ao meio ambiente.

Conforme disposto no artigo 4º da Lei n. 3.167/2007 os instrumentos da PERH são: o Plano Estadual de Recursos Hídricos; os Planos de Bacia Hidrográfica; o enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes da água; a outorga dos direitos de uso de recursos hídricos; a cobrança pelo uso de recursos hídricos; o Fundo Estadual de Recursos Hídricos; o Sistema Estadual de Informações sobre Recursos Hídricos; o Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado do Amazonas; e, finalmente, o Plano Ambiental do Estado do Amazonas.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O povoamento de cidades inseridas na bacia Amazônica origina problemas de qualidade e quantidade de águas subterrâneas. Desta feita, a gestão dessas águas na Amazônia é complexa. Com a pesquisa foi possível evidenciar a existência de riscos possíveis de contaminação e poluição, ainda que de baixo potencial, no aquífero Içá, bacia hidrográfica do rio Madeira, município de Humaitá, Estado do Amazonas.

Deste modo, é de suma importância que estratégias de proteção dessas águas, sejam criadas tais como planejamento e restrição do uso e ocupação do solo, estejam relacionadas

com a gestão de recurso hídricos, reforçando o disposto no artigo 3º, inciso V, na Lei 9.433/97, que Política Nacional de Recursos Hídricos.

Embora existam diplomas legais que visem a proteção das águas subterrâneas, a desconsideração, o desconhecimento, a falta de vontade de agir e prioridade dos governantes, aliado por vezes a fatores econômicos, políticos e sociais da localidade em evidência, comprometem, demasiadamente, a qualidade de nossas águas subterrâneas.

## REFERÊNCIAS

ABAS. **Associação Brasileira de Águas Subterrâneas**. Disponível em: <http://www.abas.org>. Acesso em: 10 jun. 2017.

AGUINAGA, Karyn Ferreira Souza. **Análise jurídica da gestão das águas subterrâneas no município de Manaus**. 2007. 141 p. Dissertação (Direito Ambiental) - Universidade do Estado do Amazonas, Manaus.

AMAZONAS. Lei Estadual n. 3.167 de 27 de agosto de 2007. Reformula as normas da Política Estadual de Recursos Hídricos e do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos. **Manaus**, AM, 28 ago. 2007.

AMAZONAS. Decreto Estadual n. 28.678 de 16 de junho de 2009. Regulamenta a Lei 3.167, de 27 de agosto de 2007, que reformula as normas disciplinadoras da Política Estadual de Recursos Hídricos e do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos. **Manaus**, AM, 17 jun. 2009.

ANA. **Agência Nacional de Águas**. Disponível em: <<http://www.ana.gov.br>>. Acesso em: 04 abr. 2017.

ANA. **Plano estratégico de recursos hídricos dos afluentes da margem direita do rio Amazonas: diagnostico / Agencia Nacional de Águas**. – Brasília: ANA, 2013. Disponível em: <<http://www.ana.gov.br>>. Acesso em: 04 abr. 2017.

BORGHETTI, Nádia Rita Boscardin.; BORGGHETTI, José Roberto.; ROSA FILHO, Ernani Francisco. **Aquífero Guarani: A Verdadeira Integração dos Países do Mercosul**. Curitiba: Ed. Roberto Marinho, 2004.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. In: MEDAUAR, Odete. (org.). **Coletânea de legislação de direito ambiental – Constituição Federal**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

BRASIL. Decreto n. 24.643 de 10 de julho de 1934. Decreta o Código de Águas. In: MEDAUAR, Odete. (org.). **Coletânea de legislação de direito ambiental – Constituição Federal**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

BRASIL. Lei n. 8.171, de 17 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a Política Agrícola. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 4. jan. 2012. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 10 maio. 2016.

BRASIL. Lei n. 9.433 de 08 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei 7.990, de 28 de dezembro de 1989. In: MEDAUAR, Odete. (org.). **Coletânea de legislação de direito ambiental** – Constituição Federal. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

BRASIL. Lei n. 9.984 de 17 de julho de 2000. Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas – ANA, entidade federal de implementação da política Nacional de Recursos Hídricos e da coordenação do sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, e dá outras providências. In: MEDAUAR, Odete. (org.). **Coletânea de legislação de direito ambiental** – Constituição Federal. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

CERH. Resolução n. 01, de 15 de outubro de 2009. **Conselho Estadual de Recursos Hídricos**. Diário Oficial do Estado do Amazonas. Manaus, AM. 15 out. 2009. Disponível em: <<http://www.meioambiente.am.gov.br/>> Acesso: 15 mai. 2017.

CNRH. Resolução n. 15, de 11 de janeiro de 2001. I. **Conselho Nacional de Recursos Hídricos**. Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente, 2003. Disponível em: <[http://www.cnrh.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=14](http://www.cnrh.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=14)>. Acesso: 07 mai. 2017.

CNRH. Resolução n. 32, de 15 de outubro de 2003. Anexo I. **Conselho Nacional de Recursos Hídricos**. Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente, 2003. Disponível em: <[http://www.cnrh.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=14](http://www.cnrh.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=14)>. Acesso: 07 mai. 2017.

DUARTE, Miqueias Lima et al. Vulnerability of groundwater to contamination in the municipality of Humaitá, Amazonas. In: **Ambiente e Água - An Interdisciplinary Journal of Applied Science**, [S.l.], v. 11, n. 2, p. 402-413, apr. 2016. ISSN 1980-993X. Disponível em: <<http://www.ambi-agua.net/seer/index.php/ambi-agua/article/view/1797>>. Acesso em: 05 mai. 2017.

FEITOSA, Fernando A. C.; MANOEL FILHO, João. (coord.). **Ocorrência das águas subterrâneas**. In: FEITOSA, Fernando A. C.; MANOEL FILHO, João. (coord.) Hidrogeologia – conceitos e aplicações. 2ª ed., Fortaleza: CPRM/REFO, LABHID-UFPE, p. 13-34, 2000.

FILHO, João Manoel. Ocorrência das águas subterrâneas. In: **Hidrogeologia: conceitos e Aplicações**. Coordenadores: Fernando Antônio Carneiro Feitosa e João Manoel Filho. Fortaleza: CPRM, LABHID/UFPE, 1997. 412 p.

FOSTER, Stephe ET al. **Proteção da qualidade da água subterrânea: um guia para empresas de abastecimento de água, órgãos municipais e agências ambientais**. São Paulo: Servemar, 2006. Disponível em: [http://siteresources.worldbank.org/INTWRD/Resources/336486\\_1175813625542/GroundwaterQualityProtectionGuide\\_Portuguese.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTWRD/Resources/336486_1175813625542/GroundwaterQualityProtectionGuide_Portuguese.pdf). Acesso em: 07 mai. 2017.

IBGE. **Portal CIDADES@**. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=130170&search=amazonas|humaita>>. Acesso em: 03 mai. 2017.

MAIA, M. A. M. **Geodiversidade do estado do Amazonas**. Manaus: CPRM, 2010. p. 59-71.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Águas subterrâneas: programa de águas subterrâneas. Brasília: MMA, 2001. Disponível em: <[http://www.mma.gov.br/estruturas/167/\\_publicacao/167\\_publicacao28012009044356.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/167/_publicacao/167_publicacao28012009044356.pdf)>. Acesso em: 10 jun. 2017.

PORTO, Monica F. A.; PORTO, Rubem La Laina. **Gestão de bacias hidrográficas**. Estud. av., São Paulo, v. 22, n. 63, p. 43-60, 2008. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142008000200004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142008000200004&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 7 jun. 2017.

QUADROS, Jefferson Rodrigues de. **Os desafios na gestão dos recursos hídricos e os comitês de bacias hidrográficas no Estado do Amazonas**. 2015. 257 p. Dissertação (Direito Ambiental) – Universidade do Estado do Amazonas, Manaus.

REBOUÇAS, Aldo da C. (Org.). **Águas doces no Brasil: capital ecológico, uso e conservação**. São Paulo: Escrituras Editora, 2006.

\_\_\_\_\_, Aldo da Cunha. **Águas subterrâneas: fator para desenvolvimento**. In: Ver. Águas Subt. Rio de Janeiro, v.2, p. 31-43m, 2002.

SIAGAS. **Sistema de Informações de Águas Subterrâneas**. Disponível em: <>. Acesso em: 25 jun. 2017.

SNIS. **Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento**. Disponível em: <[www.snis.gov.br](http://www.snis.gov.br)>. Acesso em: 25 jun. 2017.

SOUZA, Eliene Lopes de et al. **Síntese da hidrogeologia nas bacias sedimentares do Amazonas e do Solimões: Sistemas Aquíferos Içá-Solimões e Alter do Chão**. Geologia USP. Série Científica, São Paulo, v. 13, n. 1, p. 107-117, mar. 2013. Disponível em: <<http://ppegeo.igc.usp.br/pdf/guspvc/v13n1/07.pdf>>. Acesso em: 16 mai. 2017.

SOUZA, Luciana Cordeiro. **Águas Subterrâneas e a Legislação Brasileira**. Ed. Juruá, Curitiba, 2009.

TUCCI, C. E. M. 1997. **Hidrologia: ciência e aplicação**. 2.ed. Porto Alegre: ABRH/Editora da UFRGS, 1997. (Col. ABRH de Recursos Hídricos, v.4).

## **PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS HÍDRICOS: A SOLUÇÃO PARA A CRISE HÍDRICA NO BRASIL?**

Antonio José Cacheado Loureiro<sup>1</sup>

### **INTRODUÇÃO**

Hodiernamente, um tema tem, novamente, ganhado destaque no cenário mundial e que incide diretamente Brasil. Tal tema refere-se aos serviços ambientais, que são processos e funções ecológicas, de acentuada relevância, gerados pelos ecossistemas, em termos de manutenção, recuperação ou melhoramento das condições ambientais, em benefício do bem-estar de todas as sociedades humanas e do planeta.

O presente artigo pretende analisar a questão do pagamento por serviços ambientais, mais especificamente, os serviços hídricos e como podem influenciar na crise hídrica brasileira, se seriam a grande solução ou apenas mais uma medida de um grande conjunto.

É importante entender o que são serviços ambientais e como se dá a sua provisão pelo homem, visando, assim, compreender a dinâmica de seu pagamento. Dessa forma, faz-se necessário a observância dos conceitos e dos procedimentos que serão apresentados.

Além disso, a crise hídrica brasileira será estudada para que se compreenda como os serviços ambientais, em tela, se adequam ao cenário instalado no país, bem como serão expostas diversas outras medidas de combate à crise e verificados os prós e contras de cada uma delas.

O tema tem grande importância, uma vez que se correlaciona ao princípio ambiental do desenvolvimento sustentável, como será tratado em momento oportuno, uma vez que preenche os três requisitos necessários: viabilidade econômica, respeito ao meio ambiente e valorização social.

O estudo de casos concretos também é trazido à baila para ilustrar como os programas de pagamento por serviços ambientais hídricos estão sendo desenvolvidos no território brasileiro, tais como os casos de Extrema/MG e o projeto Oásis, realizado na divisa de São Paulo e Paraná.

---

<sup>1</sup>Mestrando em Direito Ambiental no PPGDA-UEA. E-mail: loureiro.antonio@yahoo.com.br

Assim, busca-se estabelecer os serviços ambientais hidrológicos e seu respectivo pagamento como uma solução para contornar a crise hídrica no Brasil, solução de baixo custo e que, tanto no âmbito social como no ambiental, agrega valores muito caros à sociedade civil.

O primeiro capítulo do presente artigo tratará dos serviços ambientais hídricos e de seu pagamento, esmiuçando todos os seus aspectos conceituais, apresentando as visões doutrinárias clássicas e de vanguarda acerca do tema. Já o segundo capítulo versará sobre a crise hídrica, analisando o histórico, trazendo soluções e apresentando a relação entre a crise e os pagamentos por serviços ambientais.

## **1 SERVIÇOS AMBIENTAIS HÍDRICOS**

### **Conceito de Serviço Ambiental**

O termo serviço ambiental tem a ver com a ideia de prestação de serviços ecossistêmicos, ou seja, a natureza trabalhando em prol dela mesmo. Trata-se dos benefícios obtidos direta ou indiretamente da fauna ou da flora, através dos ecossistemas, com o escopo de preservar a vida no planeta Terra (PACKER, 2015, p. 43).

O projeto de lei n. 312/15, da Câmara dos Deputados, define serviços ambientais como “iniciativas individuais ou coletivas que podem favorecer a manutenção, a recuperação ou a melhoria dos serviços ecossistêmicos”. Logo, qualquer do povo pode fornecer e prestar tais serviços, tornando-se o chamado Prestador de serviços ambientais. Devendo arcar com o compromisso de preservar um serviço ecossistêmico. Os Prestadores de serviço ambientais mais frequentes são empresas, instituições e o poder público.

Nas palavras de Nusdeo (2012, p.37) “serviços ambientais, ou naturais, são os serviços que a natureza oferece ao homem e que são indispensáveis a sua sobrevivência, estando associados a qualidade de vida e bem-estar da sociedade”.

Assim, podemos inferir que o conceito, em tela, traz uma carga vanguardista no que diz respeito ao núcleo do Direito Ambiental, qual seja, o próprio direito fundamental a vida.

A origem do conceito surgiu no projeto Minnesota, primeira experiência realizado que tange ao tema, quando os Estados Unidos da América e o Canadá precisaram coligar-se para contornar uma crise ambiental na década de 30. Tal conceito tem por elemento fundamental a noção de sociedade em harmonia com o meio ambiente.

## **Classificação dos serviços ambientais**

Os serviços ambientais classificam-se, de acordo com o Panorama da Diversidade Global (2010, p. 23,) em:

**Serviços de Provisão:** São aqueles serviços relacionados com a capacidade dos ecossistemas em prover bens, sendo eles, alimentos (frutos, raízes, mel), matéria-prima para produção de energia (carvão, lenha), recursos bioquímicos e genéticos, água e plantas ornamentais.

**Serviços de Regulação:** Benefícios obtidos da regulação de processos ecossistêmicos, como controle do clima, purificação do ar, purificação e regulação dos ciclos das águas, controle de erosão e enchentes, controle de pragas e doenças.

**Serviços Culturais:** Estão relacionados com a importância dos ecossistemas em oferecer benefícios recreacionais, educacionais, estéticos, espirituais.

**Serviços de Suporte:** Serviços necessários para a produção de todos os outros serviços ecossistêmicos, como ciclagem de nutrientes, formação do solo, produção primária, polinização e dispersão de sementes.

Percebe-se, assim, a multidisciplinaridade do tema, uma vez que o mesmo dialoga com os diversos ramos da ciência. Podemos incluir como exemplos o controle da erosão, a polinização, a decomposição de animais e plantas por microrganismos e a utilização de fezes de animais para fertilizar o solo.

Sabe-se, que diversos produtos são extraídos da floresta, através de processos *in natura*, ou seja, diretamente do seio daquele sistema, podendo ter, em regra, valor econômico. Ilustram esta realidade os recursos genéticos encontrados em plantas, animais ou até mesmo microrganismos como fungos e bactérias, que muitas vezes originam avanços científicos como cosméticos e fármacos.

## **Conceituação de Serviços Ambientais Hídricos**

Primeiramente, urge elucidar que serviço ambiental Hídrico ou Hidrológico não diz respeito ao elemento hídrico considerado em si mesmo, pois tem como objeto não a fonte de água, mas o seu entorno preservativo e indispensável. Desta forma busca-se a conservação da vegetação das margens, visando a melhora da qualidade da água e, sobretudo frear o avanço do uso indiscriminado do setor agropecuário sobre o objeto em questão.

A cobertura vegetal tem influência direta sobre o movimento sedimentar nas calhas fluviais. Além disso, a estabilidade do ciclo hidrológico é favorecida com a preservação da vegetação em comento, evitando cheias e secas prejudiciais e que geralmente, nestes casos, carregam um caráter de surpresa. Faz-se necessária a conexão das duas materialidades:

eficiência na gestão agropecuária e da proteção do cenário ecossistêmico dos valores ambientais em questão.

Vale ainda ressaltar no que tange ao contexto do ciclo Hidrológico alguns conceitos da fenomenologia hídrica, qual seja, a prevenção a tufões, tornados, ciclones, ações de purificação da água e outras amenizações referentes a fenômenos climáticos caracterizados como sendo de origem violenta (BURSZTYN; JARDIM, 2015, p.355).

Sabe-se, que as bacias hidrográficas são o ponto chave dos serviços ambientais hídricos, uma vez que estas constituem o ambiente em que tais serviços serão analisados, providos e possíveis projetos poderão ser implementados. Como supracitado, os serviços ambientais hidrológicos conectam-se com a atividade rural, sendo benéficos ao pequeno produtor rural, ao passo que contém os avanços dos produtores de grande porte sobre as áreas verdes que envolvem os recursos hídricos, permitindo a sua maior democratização.

Os serviços ambientais relacionados à água guardam grande potencial a ser explorado no território nacional. Seja para formalizar e estruturar uma pequena comunidade campesina, de caráter marginal ou interiorano, seja levar mobilidade a grandes projetos de impacto aos principais centros urbanos, representando um interesse social de grande valia, sendo considerada, na maioria dos casos, espécie de bens públicos.

A Lei da Política Nacional de Recursos Hídricos, no Brasil reconheceu a água como um bem público, cuja utilização necessita receber a devida compensação por meio de um pagamento financeiro. O referido diploma legal ainda dispõe que os recursos financeiros gerados por esta lei devem ser usados para proteger os corpos hídricos em sua origem. Isso cria a possibilidade, com base legal, de os pagamentos pela água serem carreados a projetos de conservação, como será exposto a seguir (BRASIL, 1997).

### **Pagamento por Serviços Ambientais Hídricos**

A provisão de serviços ambientais, ou seja, a participação direta do homem nas funções e processos ecológicos que visam a promoção ambiental, constitui, hodiernamente, importante linha de defesa do meio ambiente, contribuindo para o aumento da rede de proteção ambiental e permitindo, a partir de sua consecução, a realização do almejado desenvolvimento sustentável, ao passo que é capaz de gerar riqueza e ser ecologicamente correto. Como destaca Wunder (2009, p. 30):

Provedor de serviços ambientais pode ser quem demonstra domínio sobre o serviço ambiental, no sentido de poder garantir sua provisão. Isto faz com que o grupo de potenciais provedores se limite a pessoas ou entidades com capacidade e direito de

excluir terceiros do acesso e/ou uso da terra que provê o serviço ambiental em questão.

No momento em que os serviços da natureza são reconhecidos, a compensação deve ser a via natural, pois os provedores de serviços ambientais, em regra os pequenos produtores rurais ou comunidades isoladas, merecem ser recompensados pela atividade, ou até mesmo inatividade, que estes fornecem. Tal mister é conhecido como pagamento pelo serviço ambiental (PSA).

No que se apresentam os atuais meios de exposição da matéria, sobretudo utilizando a contribuição informativa da UNEP, as formas de se realizar os pagamentos pelos serviços ambientais podem sofrer a influência da seguinte classificação, conceituando seus objetivos e processos de forma universal:

- a) transferências diretas de valores monetários;
- b) favorecimento na obtenção de créditos;
- c) isenção de taxas e impostos (renúncia fiscal);
- d) fornecimento preferencial de serviços públicos;
- e) disponibilização de tecnologia e capacitação técnica;
- f) subsídios na aquisição de produtos e insumos;

No que permite a variedade de origem e finalidade, as formas de pagamentos diferem-se entre si respeitadas às modalidades de remuneração existentes no mercado: recursos financeiros, monetários ou capital patrimonial para os beneficiários, além de pagamentos ou créditos alternativos que estimulem a cooperação entre o macro interesse (sociais, econômicos, jurídicos, políticos) e as pequenas partes envolvidas, juntas em prol da conservação dos valores ambientais. Tais flexibilidades de pagamento revelam o caráter de importância em primeiro lugar, visto que divulga e facilita a participação e o interesse em relação à proteção Hídrica.

No tocante ao pagamento por serviços ambientais em recursos hidrológicos, o ponto chave, como já citado alhures, são as bacias hidrográficas, já que nelas são criados e desenvolvidos os projetos de cunho econômico. Todavia, a compensação financeira não decorre diretamente do recurso hídrico, e sim da conservação da cobertura vegetal que cerca o referido recurso (LERDA; ZWICK, 2009, p.1).

Um caso emblemático, que ilustra o a questão abordada, é o projeto “Conservador das Águas”, localizado no município de Extrema, no Estado de Minas Gerais. No caso em tela, o poder público local remunera por área preservada, pagando cerca de R\$ 140,00 (cento e quarenta reais) por hectare conservado, o que é bastante proveitoso no caso do pequeno proprietário rural, visto que recebe mais pela preservação destas áreas do que por um potencial arrendamento de suas terras. Não obstante, outras modalidades de pagamento por serviços ambientais estão presentes nos casos de mercado de carbono, ICMS Ecológico, os projetos REDD/REDD+ e os projetos de proteção de recursos hídricos.

Cumpra, ainda, mencionar que no que tange à questão da precificação dos serviços em análise, faz-se necessário a utilização de técnicas e procedimentos de valoração ambiental. Tais procedimentos visam quantificar monetariamente o devido aos serviços prestados pelos ecossistemas, mesmo que através da ação direta do homem (provedor).

Reitera-se que, hodiernamente, o pagamento por serviços ambientais é de suma importância para buscar incentivos à conservação dos recursos naturais ou ao seu manejo sustentável, bem como originar meios de gerar renda e alavancar a qualidade de vida daqueles que vivem da floresta, que vivem da natureza.

Vale ressaltar que a Agência Nacional de Águas (ANA) incentiva a implementação de projetos de serviços ambientais hídricos, oferecendo apoio financeiro e técnico para a execução dos referidos projetos, o que é de grande valia para o pequeno produtor rural e os membros das comunidades tradicionais, em regra, exemplos de provedores de serviços ambientais. Logo, é válido salientar que a participação do Poder Público, entendido em todas as suas esferas, é fundamental para consecução dos programas de pagamentos por serviços ambientais.

## **2 CRISE HÍDRICA NO BRASIL E OS SERVIÇOS AMBIENTAIS HIDROLÓGICOS**

### **A Crise Hídrica Brasileira**

O Brasil vem enfrentando uma crise hídrica de grandes proporções, culminando em problemas de abastecimento e armazenamento de água, sendo considerada a maior crise da história do país. De acordo com Araújo (2015) “não há uma data que especifique seu início, porém, há mais de quinze anos, estudos já apontavam a necessidade de ampliação na capacidade de armazenamento, o alto volume no consumo de água e a necessidade de investimentos na redução da demanda”.

A crise hidrológica no Brasil incide em maior intensidade na região Sudeste e é motivada por agentes naturais e é devida em razão de falhas na gestão pública. No entanto, outros fatores também influenciam o atual panorama brasileiro no que diz respeito ao tema.

Um dos fatores para a crise em comento é de ordem natural, pois ainda que o Brasil seja o país com a maior quantidade de água per capita do mundo, sofre com problemas de distribuição do recurso hídrico em seu território. Dessa forma, é necessário compreender a questão demográfica. A maior parte da população brasileira reside nos pontos onde a água não se encontra disponível de forma mais plena, já que existe uma concentração demográfica muito alta nas regiões Sudeste e Nordeste, respectivamente.

Logo, são essas as regiões cujos estados possuem os maiores históricos de secas e escassez de água ao longo do tempo. A região Norte, por sua vez, apresenta as menores densidades demográficas, acaba por possuir aproximadamente 70% das reservas nacionais, sendo que de acordo com o Serviço Geológico do Brasil, apenas 1% de toda a vazão do Rio Amazonas seria suficiente para atender em mil vezes o que necessita a cidade de São Paulo.

Esse cenário, de forma considerável, intensifica o problema em questão, uma vez que explorar recursos hídricos na Amazônia é bastante complicado, sobretudo em razão dos grandes investimentos em transporte que devem ser realizados para tal mister, bem como pelos iminentes danos ambientais, que podem comprometer as reservas de água então disponíveis.

Não obstante, isso está longe de esgotar o tema. A escassez de água, no Brasil, envolve outras questões, outras problemáticas, tais como: utilização e gestão de recursos hídricos no país. Assim, podemos perceber que a crise hídrica não tem apenas um foco específico a ser combatido, mas inúmeros, o que causa uma dificuldade extremada para buscar soluções que contornem o caso, pondo fim à calamidade instalada.

Cumprе ressaltar que a falta de recursos hídricos no Brasil não atinge somente a distribuição e disponibilidade de água tratada nos lares. Os setores industriários e agropecuários, que são os maiores consumidores, são os que provavelmente irão sofrer de maneira mais aguda com o problema, levando a desequilíbrios econômicos, pois ainda devemos levar em consideração que a maior parte das indústrias do país está na região Sudeste, maior afetada pela crise hidrológica.

Noutro giro, cabe a ressalva de que o meio energético majoritário do país é o hidrelétrico, o qual possui relação intrínseca com a água, sendo bastante preocupante no panorama da crise instalada. Assim, torna-se plenamente possível a volta do racionamento e dos constantes problemas no fornecimento de energia elétrica (PENA, 2014, p.01).

### 3 SOLUÇÕES PARA A CRISE HÍDRICA BRASILEIRA

Existem diversas soluções para contornar a crise hídrica no Brasil, apontadas pelos técnicos das áreas biológicas e, principalmente, geográfica. Caso fossem implementadas, a crise seria superada com sucesso, porém, algumas dessas medidas são muito complexas para serem aplicadas à realidade brasileira.

As soluções propostas são: racionamento, descontos e punições, reaproveitamento, redução de desperdício, mudanças de hábitos, despoluição e proteção de mananciais, instalação de novos sistemas, dessalinização, transposição de rios e exploração de novos aquíferos. Todavia, urge ressaltar que essa lista não é taxativa.

O racionamento consiste em revezar a distribuição de água entre diferentes regiões, reduzindo o consumo de água na medida em que define horários fixos de distribuição. No entanto, tal medida prejudica habitantes de regiões mais isoladas nos centros urbanos e também prejudica aqueles que moram em áreas mais altas, bem como diminui a qualidade da água, pois, para que seja realizado, é necessário o esvaziamento temporário da rede de distribuição, permitindo a entrada de agentes poluentes.

No tocante aos descontos e punições, leva-se em conta a aplicação de penalidades conforme o consumo de água pelo usuário. A medida é considerada benéfica porque altera rapidamente os hábitos da população.

Outra hipótese é o reaproveitamento da água eliminada nas redes de esgoto para o uso na agricultura, indústria e em alguns casos, a depender do tratamento, para o consumo. O custo para implementar essa medida é muito alto, o que para os padrões brasileiros, não se mostra eficaz.

A questão da redução do desperdício se reflete nas estratégias criadas para impedir que a água tratada seja perdida em vazamentos nas encanações ou em ligações irregulares ou clandestinas. A medida em tela é excelente, porém mais uma vez é inviável em razão dos altos custos, uma vez que a tubulação brasileira está defasada, o que acarretaria todo um processo de reforma.

A despoluição e proteção de mananciais é outra medida de grande relevo, porém, novamente, o custo de implementação é demasiadamente vultuoso. Tal medida é eficaz até mesmo em rios muito poluídos, como os da cidade de São Paulo. Outra barreira é o prazo para implantação que demoraria anos para ser realizada, já que é necessário o trabalho de localização e limpeza de resíduos acumulados nas fontes poluidoras.

Uma outra hipótese é a dessalinização, que consiste na utilização de produtos químicos e físicos para extirpação de minerais na fonte de água, logo, potabilizando o recurso hídrico, deixando-a própria para o consumo humano. Todavia, o processo é passível de causar danos ambientais em razão do procedimento adotado.

Ainda existem a transposição de rios e a descoberta de novos aquíferos. A primeira refere-se à movimentação de parte de um rio para outra localidade através de obras de canalização. A outra tem a ver com o uso de reservas subterrâneas de água. O custo de ambas é alto, porém a segunda hipótese abordada é mais viável, pois depende das condições de acesso ao aquífero, conforme a dificuldade, maior o custo da operação (PENA, 2014, p.01).

### **Pagamento por Serviços Ambientais Hídricos como Solução para a Crise Hídrica**

Os serviços ambientais hídricos, como supracitado, envolvem atividades de preservação ou conservação de áreas verdes situadas no entorno das bacias hidrográficas, ou seja, não se trata de uma conduta voltada diretamente à água, mas que atinge sua qualidade, o que, por sua vez, possibilita uma maior quantidade na distribuição e disponibilização dos recursos hídricos.

O pagamento pelos serviços ambientais em análise se faz presente como mais uma das soluções ou instrumentos para resolver os problemas da crise hídrica brasileira.

Especificamente, no caso dos serviços hidrológicos, observa-se, como citado alhures, que constituem exemplos de bens públicos, ou necessitam da participação direta do poder público em seu manejo e administração. Logo, os projetos que envolvam pagamento por serviços ambientais hídricos não raramente envolvem a atuação do estado.

Assim, como as demais soluções trazidas à baila, a questão do pagamento por serviços ambientais é uma medida que deve receber maior atenção, uma vez que possui diversos atrativos, tais como: custos, baixo impacto ambiental e a valorização dos agentes sociais envolvidos.

Ao contrário da maioria das soluções induzidas pelos especialistas para contornar a crise hídrica brasileira, o pagamento por serviços ambientais não requer investimentos, nem o grande aporte financeiro. Basta a criação e o consequente desenvolvimento de um projeto que seja atrativo e economicamente viável, o que para os padrões nacionais é a alternativa que melhor se adéqua ao cenário atual (NUSDEO, 2012, p. 78).

Sobre o segundo fator, tem-se que os projetos referentes ao tema em tela são afetos às tendências de preservação ambiental, já que, como supracitado os serviços ambientais

hídricos não se relacionam diretamente com a água, e sim, com a conservação dos terrenos marginais que envolvem o leito dos rios e lagos, evitando o desmatamento dessas áreas.

No que tange a valorização dos agentes sociais, os projetos irão proporcionar renda, ao passo que os proprietários de pequenas terras não deixarão de auferir lucro com a atividade proposta, uma vez que, como no caso de Extrema, vão receber valores a partir do número de hectares preservados. Assim, não precisarão arrendar suas terras para o desenvolvimento de atividades agropecuárias.

Além disso, tais programas envolvendo as comunidades tradicionais acabam fortalecendo os laços entre os agentes participantes. Sendo isso um valor muito caro que costuma se perder frente o progresso no campo.

### **Casos Concretos Referentes ao Pagamento por Serviços Ambientais Hídricos no Brasil.**

1 Programa Produtor de Água na bacia hidrográfica dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiá (Pda-PCJ).

Este projeto do sudeste brasileiro, mais especificamente localizado no estado de São Paulo, tem por escopo incentivar a questão dos serviços ambientais hídricos, combinando com os serviços ambientais atmosféricos (créditos de carbono). a conservação e restauração da cobertura vegetal é o ponto chave do programa em análise, que sobrevive graças ao esforço dos pequenos proprietários rurais. Semestralmente, são realizados o monitoramento e a avaliação do cronograma positivado no instrumento de vontades.

2 O projeto Conservador das Águas - Extrema/MG

O caso de Extrema é, sem dúvidas, o mais conhecido programa de pagamento por serviços ambientais hídricos do Brasil, por ter sido o primeiro serve de parâmetro para os demais projetos de PSA. O sucesso decorreu da união entre os agentes sociais da região e o poder público municipal, despertando o interesse da agência nacional de águas (ANA), que passou acarrear recursos para a região. Logo, a simbiose entre a sociedade civil, o município e a UNIAO é a receita utilizada por todos os demais projetos conforme consta no manual da ANA, em seu endereço eletrônico. De acordo com Pereira (2012, p. 130):

Os pré-requisitos para os participantes, definidos no momento da seleção da bacia foram os seguintes: propriedade rural inserida na bacia selecionada, área igual ou superior a dois hectares e ter outorga de uso dos recursos hídricos da propriedade. Atendendo a estes pré-requisitos, são enviados técnicos ao local para avaliar as

condições ambientais da propriedade. (iii) Após o parecer positivo dos técnicos, a prefeitura de Extrema emite o contrato com o proprietário rural, que tem duração de quatro anos. Quanto ao monitoramento, diariamente avalia-se indicadores de temperatura, condutividade, oxigênio, turbidez, pH e quantidade de água.

### 3 Projeto Oásis

O objetivo do programa consiste em proteger as fontes hídricas que abastecem a capital do estado de São Paulo e em Apucarana (Paraná). O projeto cinge-se em três partes, são elas: definição de áreas prioritárias na região de abrangência do projeto, seleção das propriedades, emissão de contratos e cálculo financeiro para os pagamentos pelos serviços prestados.

Segundo Nunes (2012, p.15) “O monitoramento das condições ambientais é feito a cada semestre, e serve para acompanhar a evolução do projeto. Os tomadores de decisão relataram que a maior dificuldade encontrada foi falta de disponibilidade de recursos financeiros”. Vale ressaltar que é a secretaria municipal de ambiente e turismo do município a responsável pelo monitoramento do cronograma contratual.

### 4 Projeto Produtores de Água e Floresta-Guandu/RJ.

Esse projeto tem como meta a integração dos serviços ambientais hídricos e florestais, contando com a tecnologia do georreferenciamento para monitorar e armazenar as informações da área. Tal projeto é o mais avançado em termos tecnológicos, uma vez que a partir do georreferenciamento pode registrar as minúcias do ciclo hidrológico. Para melhor avaliação projeto reconhece a necessidade de reunir mais informações e dados sobre a área de trabalho.

### **Considerações Finais**

A questão envolvendo o pagamento por serviços ambientais merece ser melhor explorada, uma vez que se coaduna com os ideais do desenvolvimento sustentável, ao passo que serve de instrumento para a crise hídrica no Brasil.

Os projetos agregam valores à sociedade civil, integrando o Poder Público e as comunidades tradicionais e os pequenos produtores rurais, geralmente excluídos dos processos que envolvem tais questões. A participação destes agentes sociais é de suma importância para a concretização dos projetos de pagamento por serviços ambientais hídricos. Além disso, os provedores podem ter em suas mãos as ferramentas ou instrumentos para aumentar a distribuição e disponibilidade de água para os grandes centros urbanos.

Entre as inúmeras medidas disponíveis para superar a crise hidrológica, os programas, em análise, mostram-se instrumentos e não a solução final, já que não possuem o condão de, por si só, acabar com a calamidade das águas no Brasil. Todavia, quando comparados com as demais alternativas, suas vantagens destacam-se com maior intensidade, sobretudo no que tange ao setor ambiental, visto que não causa impacto ao meio ambiente, o que é um grande ponto positivo dessa medida.

Os casos concretos que foram apresentados são provas da eficiência e da eficácia que decorrem dos programas por pagamentos por serviços ambientais hídricos, o que deve servir de incentivo para a implementação de projetos vindouros. Casos como o de Extrema, em Minas Gerais, refletem a ideia de que ações de baixo custo, baixo investimento são capazes de impactar positivamente a sociedade e a mescla entre a preservação ambiental e o lucro dos provedores é essencial.

Cumprе ressaltar que o envolvimento do Poder Público é fundamental para o bom andamento dos projetos, envolvimento, este, que deve se dar, preferencialmente, em todas as esferas, quais sejam, municipal, estadual e federal. Logo, a participação da Agência Nacional de Águas revela-se de grande relevância, pois traz um maior aporte financeiro, indispensável para o pagamento por serviços ambientais.

Diante do exposto, percebe-se que o pagamento por serviços ambientais aponta uma massiva estratégia ambiental e econômica, pois revela-se como um *plus* nas finanças para ressarcir os custos encarados pelas práticas de conservação, que facilitam o fornecimento dos serviços hídricos.

Por fim, reitera-se que o provimento de serviços ambientais hídricos merece maior atenção, frente às políticas atualmente adotadas por todas as razões já citadas. É um modelo moderno, vanguardista e que adota os princípios do desenvolvimento sustentável, ideal que deve ser perseguido se o país quiser adequar-se às recomendações da comunidade ambiental.

## **REFERÊNCIAS**

ANA – Agência Nacional de Águas. **GEO Brasil Recursos Hídricos: componente da série de relatórios sobre o estado e perspectivas do meio ambiente no Brasil. Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente.** Brasília: ANA, 2007.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Sítio eletrônico internet - [planalto.gov.br](http://planalto.gov.br)

BURSZTYN, Maria Augusta; JARDIM, Mariana Heilbuth. **Pagamento por serviços ambientais na gestão de recursos hídricos: o caso de Extrema (MG)**. Dissertação – UGV, Rio de Janeiro, 2015.

FERENCZY, Marina Andrea Von Harbach. **Direito Ambiental – Potencial do REDD+ para a Sustentabilidade**. 1º Ed. Curitiba: Juruá, 2012.

FENSTERSEIFER, Tiago; SARLET, Ingo Wolfgang. **Princípios do Direito Ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2014.

IBAMA- Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. **Pagamentos por Serviços Ambientais na Mata Atlântica: lições aprendidas e desafios** / Fátima Becker Guedes e Susan Edda Seehusen; Organizadoras. – Brasília: MMA, 2011.

LERDA, D.; ZWICK, S. **Um breve panorama dos pagamentos por serviços ambientais no Brasil**. Publicado em 20 de fevereiro de 2009. Disponível em: <[http://ecosystemmarketplace.com/pages/article.news.php?component\\_id=6524&component\\_version\\_id=9771&language\\_id=12](http://ecosystemmarketplace.com/pages/article.news.php?component_id=6524&component_version_id=9771&language_id=12)> Acesso em: 28/06/17.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 17ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

NUNES, M. L. S.; TAKAHASHI, L. Y.; FERRETI, A.R.; KRIECK, C. A. **Projeto Oásis São Paulo e Apucarana. In Experiências de pagamentos por serviços ambientais no Brasil**. Org. PAGIOLA, S.; GLEHN, H. C. V. e TAFFARELLO, D., SMA/ CBRN, Ed. São Paulo: 2012.

NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. **Pagamento por Serviços Ambientais. Sustentabilidade e Disciplina jurídica**. 1º Ed. São Paulo: Atlas, 2012.

PACKER, Larissa Ambrosano. **Novo Código Florestal e Pagamento por Serviços Ambientais: Regime Proprietário sobre os Bens Comuns**. 1º ed. Curitiba: Juruá, 2015.

PENA, Rodolfo F. Alves. **Escassez de água no Brasil**. Brasil Escola. Disponível em <<http://brasilecola.uol.com.br/geografia/escassez-agua-no-brasil.htm>>. Acesso em 29/06/17.

PEREIRA, P.H. **Conservador das águas- Extrema. In Experiências de pagamentos por serviços ambientais no Brasil.** Org. PAGIOLA, S.; GLEHN, H. C. V. e TAFFARELLO, D., SMA/ CBRN, Ed. São Paulo: 2012.

WUNDER, Sven; BORNER, Jan; TITO, Marcos Rugnitz; PEREIRA, Lígia. **Pagamento por Serviços Ambientais. Perspectivas para a Amazônia Legal.** 2° Ed. Brasília: MMA, 2009.

## **REVITALIZAÇÃO URBANA: CONFLITOS NO PROJETO PORTO MARAVILHA.**

**Priscilla Oliveira Xavier<sup>1</sup>**

### **INTRODUÇÃO**

O Rio de Janeiro figura entre as principais cidades da economia mundial. Para tal efeito, se alinha aos preceitos de uma ordem neoliberal que, entre outras coisas, incita uma gestão urbana arrojada, forjando paisagens mundialmente conhecidas e cobiçadas, um ambiente amistoso para a multiplicação de grandes capitais e um local estimulante para a circulação de pessoas e ideias. Todavia, entre a cidade que corresponde aos imperativos de uma economia global e a cidade que contempla localmente a cidadania há um sem número de questões e conflitos.

As transformações das estruturas urbanas no Rio de Janeiro se pautam em um corolário entre a função e atuação do Estado, os desígnios da economia e as demandas e reações da sociedade. Sobretudo para se afinar às orientações da Constituição de 1988, que considera os municípios como o ente mais apropriado para captar as diversidades locais e ajustar a implementação das políticas públicas, o planejamento urbano centralista vai sendo substituído por projetos de urbanização em menor escala e, na sequência, por planos de intervenções em áreas pontuais, formalizando em um instrumento urbanístico<sup>2</sup> as parcerias entre o setor público e a iniciativa privada. Grosso modo, a estruturação urbana é forjada por entes de naturezas não meramente diversas, mas conflitantes.

Os grandes capitais com o objetivo de ampliação dos lucros, em uma lógica empresarial estratégica que no limite exalta o privatismo, e o Estado com o dever de promover o bem público. O conflito está posto na natureza dos entes e emerge em situações e escalas variadas. E o presente trabalho pretende tomar os conflitos produzidos pelo desenvolvimento de um projeto de intervenção urbana para abordar as demandas da população, a orientação do mercado e a atuação do Estado, considerando

---

<sup>1</sup> Doutora em Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ)

<sup>2</sup> Fruto de lutas de movimentos sociais pela maior participação nos processos decisórios, em prol do desenvolvimento de cidades inclusivas, onde o direito à cidade seja uma garantia para todos e não um privilégio de poucos, em 2001 foi instituído o Estatuto da Cidade, contendo instrumentos para a regulamentação da política urbano. Nele constam instrumentos como o da Operação Urbana Consorciada, também conhecido como parceria público-privada.

os arranjos, negociações e decisões a partir de um enquadramento, social, político e jurídico.

Primeiramente propomos uma breve apresentação do Projeto Porto Maravilha, descrevendo os bairros do perímetro de intervenção e suas principais ações. Posteriormente, produzimos uma etnografia de um evento criado para tratar dos impactos do projeto. No evento estão marcadas a presença da população que reside no local, de membros da academia, do setor público, de entes privados e a atuação de uma comissão para mediação de conflitos. Na descrição densa do evento são captadas as atuações, encenações e discursos, mesclando contribuições antropológicas, sociológicas e jurídicas.

Cumprе mencionar que embora o evento analisado tenha ocorrido em meados de 2011, sua análise é pertinente por uma série de fatores. O principal deles porque o Projeto Porto Maravilha fracassou, a Concessionária Porto Novo anunciou<sup>3</sup> o fim das atividades de gestão urbana, ficando pendente a sétima etapa do projeto. Para além, a experiência do Projeto Porto Maravilha é captada como caso exemplar para a implantação cada vez mais célere de outros projetos de intervenção urbana.

## **1 O PROJETO PORTO MARAVILHA**

Em junho de 2009 as três esferas do Governo, na federal Luís Inácio Lula da Silva, na estadual Sérgio Cabral e na municipal Eduardo Paes, assinaram uma parceria para fazer progredir o audacioso Projeto de Revitalização da antiga zona portuária do Rio de Janeiro, anunciada como Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha.<sup>4</sup>

Segundo os documentos produzidos por órgãos relacionados com a Prefeitura do Rio de Janeiro, o Projeto Porto Maravilha foi desenvolvido no intuito de valorizar a região portuária, alinhando ações de incentivo à indústria, comércio, entretenimento, habitação e cultura, além de resgatar a relação da cidade do Rio de Janeiro com o mar.<sup>5</sup>

---

3 Em 15 de Junho de 2018 a Concessionária Porto Novo, formada pelas empresas Odebrech, OAS e Carioca Engenharia, anunciou a paralisação das atividades de gestão urbana no Projeto Porto Maravilha até que fosse resolvido o impasse da ausência de recursos financeiros. O poder público justifica a falta de recursos em virtude da crise no setor imobiliário e consequente encalhe das CEPACs.

4 Lei Complementar n.º 101, de 23 de novembro de 2009. Modifica o Plano Diretor, autoriza o Poder Executivo a instituir a Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio e dá outras providências. Documento disponível em [http://portomaravilha.com.br/conteudo/legislacao/2010/06/LC101\\_-\\_23112009.pdf](http://portomaravilha.com.br/conteudo/legislacao/2010/06/LC101_-_23112009.pdf).

5 O argumento de resgate da relação da cidade com o mar consta da apresentação do Projeto Porto Maravilha no livro “Porto Maravilha +6 casos de sucesso em revitalização portuária”. Todavia, é preciso mencionar que a perda da relação da cidade com o mar pode ter sido plausível a qualquer outra localidade

A intervenção urbana se impôs a uma área de cinco milhões de metros quadrados, com investimento inicial de R\$350 milhões, cedido pela Prefeitura do Rio de Janeiro e pelo Ministério do Turismo. O projeto contemplaria duas fases e teve o orçamento total estimado em R\$ 3 bilhões (extrapolado mais que o dobro, ficando em torno de 8 bilhões). Sendo que o montante inicial dos recursos para iniciar o projeto foi obtido pelo mecanismo de negociação de Certificados de Potencial Adicional de Construção, as CEPACs.

Mais do que pensar a magnitude espacial da intervenção é imprescindível qualificar a área de abrangência do projeto em termos sociais. E no Portal da GeoRio<sup>6</sup> constam informações que permitem compor um panorama aproximado<sup>7</sup> da configuração social dos bairros que são objeto de intervenção, dos quais para compor uma ideia dispomos da área em hectares, a população, a quantidade e o tipo de domicílio e a escolaridade dos responsáveis por cada domicílio.

A Gamboa se estende por uma área de 111,29 ha, população de 13 108 habitantes, em que 10 350 vivem em domicílios particulares permanentes, 56 particulares improvisados e 89 em coletivos. Os responsáveis pelos domicílios particulares têm, em sua maioria, quatro anos de estudo. O bairro da Saúde abrange uma área de 36,38 ha, com uma população de 2186, dos quais 2184 vivem em domicílios particulares permanentes e 22 em domicílios coletivos.

Eles têm, em sua maioria, 11 anos de estudo. Por fim, o Santo Cristo ocupa uma área de 168,47 ha, com uma população de 9618, dos quais 9400 vivem em domicílios particulares permanentes, 99 em particulares improvisados e 29 em coletivos. Os responsáveis pelos domicílios particulares no Santo Cristo têm, em sua maioria, 11 anos de estudo. Somada a população geral dos três bairros, segundo levantamento referente ao ano de 2010, chega-se a 24 912 habitantes. Considerando a quantidade de anos de estudo dos responsáveis pelos domicílios, a média é de oito anos. Os dados assinalam na localidade uma densidade média pouco escolarizada e de baixa renda.

---

onde foram implantados os projetos de revitalização, menos para o Rio de Janeiro, cujas praias são atrativos internacionalmente consagrados. E a documentação que regula o projeto e endossa a necessidade de revitalização da região portuária pode ser consultada em <http://portomaravilha.com.br/web/esq/legislacao.aspx>.

<sup>6</sup> A Fundação Instituto de Geotécnica (GeoRio) é um órgão da Secretaria Municipal de Obras do Rio de Janeiro responsável pela contenção de encostas. Seu corpo técnico é formado por engenheiros e geólogos que realizam vistorias e definem as obras necessárias para garantir a segurança da população.

<sup>7</sup> Complica a análise mais precisa o fato de os dados da população se referirem a um levantamento feito em 2010, e os demais dados feitos em 2000. Todavia, assim estão dispostos no Portal da GeoRio. Ver em: <http://portalgeo.rio.rj.gov.br/bairrosariocas/>.

Em termos estratégicos, a área de intervenção do Porto Maravilha foi transformada em Área de Especial Interesse Urbanístico (AEIU) e dividida em 11 núcleos.<sup>8</sup> Nos núcleos foram identificados 107 pontos turísticos e culturais, cada qual com características próprias e potenciais atrativos a serem desenvolvidos. Os núcleos são Praça Mauá, Morro da Conceição, Nova Rua Larga (cujo eixo é a Avenida Marechal Floriano), Senador Pompeu, Morro da Providência-Livramento, Saúde, Gamboa, Santo Cristo, Morro do Pinto, Linha Férrea e Porto Olímpico.

O Projeto Porto Maravilha em expressão numérica previa a construção de 4 km de túneis, a reurbanização de 70 km de pavimento e 650 m<sup>2</sup> de calçamento, a reconstrução de 700 km de redes de infraestrutura urbana (contemplando água, esgoto e drenagem, gás, energia elétrica, telecomunicação), a construção de três estações de tratamento de esgoto e 17 km de ciclovia, plantio de 15 000 árvores e a demolição do Elevado da Perimetral.

Entre os serviços associados aos projetos estão a conservação e manutenção do sistema viário, áreas verdes, praças, pontos turísticos, monumentos, sinalização de trânsito e iluminação pública, a criação de bicicletário, execução de serviço de limpeza, implantação de coleta seletiva e manutenção da rede de drenagem e galerias universais. Em termos ambientais o projeto apela para ações pontuais e padronizadas, como a economia do consumo e o reaproveitamento da água, redução do consumo, geração e uso de energia limpa, uso de telhados verdes e /ou reflexivos do aquecimento solar, seleção e uso de materiais certificados, além de incentivos para o uso de bicicletas como meio de transporte não poluente.

E cumprindo mais estritamente a regra básica que legitima a operação urbana consorciada, a parte social entra nos discursos de divulgação do projeto<sup>9</sup> como um compromisso. Destaca-se que pelo menos 3% dos recursos levantados com a venda das CEPACs serão obrigatoriamente destinados à valorização do patrimônio material e imaterial da área de intervenção. O investimento se direciona à produção de habitações de interesse social, instalação de creches, Unidades de Pronto Atendimento e escolas,

---

<sup>8</sup> A estratégia de núcleos se sobrepõe ao recorde de localização conhecido como bairro. Todavia, um bairro ultrapassa a noção de uma área delimitada. Com sua origem informada pelo desenvolvimento de um espaço maior, a cidade, cada bairro concentra peculiaridades que se relacionam com as subjetividades de moradores e frequentadores. Esta relação alimenta a identificação do indivíduo com o espaço, incitando a atuação política. O núcleo, por seu turno, tem funções administrativas e práticas. Parte de percepções, conceitos e finalidades alheias às constituídas pela noção de bairro.

<sup>9</sup> A revista *Porto Maravilha* é um periódico produzido para divulgar as fases, ações e demais assuntos pertinentes ao projeto de intervenção (ver mais em <http://www.portomaravilha.com.br/web/esq/revistasPortoMarav.aspx>).

regularização e formalização de atividades econômicas, formação profissionais e outras demandas, concentrando-se nos Programas Porto Cultural e Porto Cidadão.

As ações do Projeto Porto Maravilha atentaram para a recuperação, estruturação e manutenção de vias, construção de túneis e passeios, além de adaptações que promovam melhor ligação entre modais (modalidades de transportes) e pontos específicos. O projeto criou um eixo interno para a área de intervenção, denominado Binário do Porto, um túnel de duas galerias e uma via chamada Via Expressa.

O Binário e a Via expressa são as maiores reestruturas viárias, com ligações diversas, impactantes e fundamentais para assegurar o tráfego de veículos motorizados na região. Mas as ações do projeto Porto Maravilha têm um horizonte maior, que é o de promover um uso diversificado das formas de locomoção: a pé, bicicleta, metrô, trem, ônibus, barcas e a novidade, o VLT<sup>10</sup> (veículo Leve sobre Trilhos). A implantação do VLT, por seu turno, é a proposta de conexão entre as estações de metrô, barcas, trens, BRTs (*Bus Rapid Transit*), ônibus convencionais e o aeroporto.

De todo o Projeto Porto Maravilha, a seara da locomoção se mostra a mais ampla, complexa, pretensiosa e susceptível a críticas. A derrubada do Elevado da Perimetral gerou enorme descontentamento, sobretudo pelo impacto no trânsito da cidade como um todo. Em termos de impacto social local, a maior tensão foi gerada pela ideia de implantação de um teleférico e de um plano inclinado. O teleférico projetado para o Morro da Providência teria 665 metros de extensão, com a capacidade de transportar cerca de mil passageiros por hora, ligando três estações: Providência, Central do Brasil e Cidade do Samba.

O Teleférico e o Plano inclinado foram propostos como elementos que melhoram a qualidade de vida dos moradores do Morro da Providência e do Morro do Pinto. Todavia, é a introdução desses elementos que mais abalaria a vida dos moradores da região. A localidade da Pedra Lisa, no Morro da Providência, foi diagnosticada como área de risco.<sup>11</sup>

Os funcionários da Prefeitura demarcaram as casas cujos moradores deveriam ser reassentados, cerca de 300 famílias, para então avançarem com um projeto de reflorestamento, como um cuidado visual para o teleférico. E para avançar o plano inclinado a Prefeitura destruiu a Praça Américo Brum, um dos únicos espaços de lazer

---

<sup>10</sup> Para saber mais sobre o VLT: <http://portomaravilha.com.br/web/esq/projEspVLT.aspx>.

<sup>11</sup> Risco é um conceito moderno e multidisciplinar. O risco em questão é desenvolvido a partir do conhecimento dos fenômenos naturais que possam causar danos às populações. Todavia, passa a ser empregado em uma perspectiva técnica para justificar decisões políticas.

do Morro da Providência. Apresentado o Projeto Porto Maravilha em sua área de extensão, ações, preocupações e pontos críticos, cabe passar para um evento que trata dos impactos e tensões acerca do projeto.

## **2 REUNIÃO COM A COMISSÃO DE MEDIAÇÃO DE CONFLITOS**

Apesar de parecer uma ideia simples, promover uma reunião é uma tarefa complexa, com um número considerável de complicadores. Ao longo do período que me dediquei ao trabalho de campo,<sup>12</sup> em reuniões e eventos que tratassem de questões relativas ao Projeto Porto Maravilha, ocorreram diversas audiências públicas.

Todavia, os dias, horários, locais e formas de divulgação eram incompatíveis com a experiência de vida da população interessada, especialmente os das áreas atingidas. Isso porque os moradores da região portuária em geral trabalham nos dias úteis, são numerosos para locais pequenos e só conseguem saber das reuniões quando afixados cartazes próximos de suas residências ou instruídos pelos vizinhos.

Seguindo as coordenadas que me foram reencaminhadas por *e-mail*, fui informada de uma audiência pública no Morro da Providência, no único lugar que tem auditório, o Instituto Central do Povo,<sup>13</sup> localizado na Rua Rivadavia Correia nº 188. A audiência seria realizada no dia 5 de agosto de 2011, uma sexta-feira, às 16h. O objetivo que constava no *e-mail*, assinado por Grazia de Grazia,<sup>14</sup> era o de ouvir a população e dirimir dúvidas. Constava também o pedido de ajuda para divulgação.<sup>15</sup>

Encaminhando uma breve observação sobre a divulgação do evento, tomamos a escolha da localidade como compatível com a presença dos moradores das áreas impactadas. No entanto, o veículo utilizado para alertar os interessados e o pedido de divulgação denunciam uma certa falha na comunicação da Prefeitura. Além da escolha do e-mail, sendo a internet um meio pouco acessível para a maioria dos moradores da

---

<sup>12</sup> Esta observação é parte dos eventos que acompanhei ao longo do ano de 2011 para compor meu trabalho de conclusão do mestrado, cujo resultado foi a dissertação "Do porto ao Porto Maravilha: considerações sobre os discursos que (re)criam a cidade", com orientação da Prof. Dra. Luciana Correa do Lago, defendida em dezembro de 2012, no IPPUR/UFRJ.

<sup>13</sup> O Instituto, com uma trajetória de 104 anos, mantido pelo Instituto Metodista de Ação Social, atua no Morro da Providência disponibilizando creche, maternal e pré-escola em período integral, além de cursos de informática para jovens e adultos, acesso à internet, ginástica, esporte, recreação e atendimento psicológico para a comunidade. O instituto conta ainda com uma padaria-escola.

<sup>14</sup> Grazia de Grazia, na época, Secretária Executiva do Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social - Secretaria Municipal de Habitação.

<sup>15</sup> Os eventos organizados pela Prefeitura são divulgados por meio eletrônico, todavia, a população local é mais e melhor informada pela boca a boca ou por cartazes.

área, a comunicação torna-se complicada também pelo emprego do termo “dirimir” dúvidas. Primeiramente porque dirimir não é um termo comum ao vocabulário dos moradores da região. Posteriormente porque a reunião foi convocada com caráter urgente por conta de conflitos entre os rumos das obras e os interesses dos moradores. Ou seja, dirimir dúvidas estava posto entre o incompreensível e o eufemismo, sem deixar claro o objetivo da convocação.

A reunião de representantes do Estado com a população foi estimulada pela intensificação de conflitos por conta do avanço das obras no Morro da Providência. E nela fora apresentada uma comissão de mediação de conflitos. A comissão foi composta a partir de uma resolução do Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, para tratar casos de conflitos entre a sociedade e o poder público. Da sua composição faziam parte sete membros do conselho gestor, para além do ministério público da defensoria do estado do Rio de Janeiro e a relatoria pelo Direito à Cidade.

Pontuando o apelo à comissão de mediação de conflitos, trata-se de um recurso alternativo ao tribunal, em que elementos imparciais auxiliam a comunicação entre dois ou mais indivíduos em conflito. Nader (1994a) instiga a reflexão sobre o papel das ideologias jurídicas na estruturação e desestruturação da cultura ao tratar da utilização do modelo legal de harmonia e estilos conciliatórios em lutas por direitos.

Assinala duas propostas de economia política jurídica, uma com base no consenso e a outra com base no conflito. Sobre o conflito considera os mecanismos conciliatórios como potenciais produtores de significados políticos. Inclínamo-nos, portanto, à produção dos significados políticos.

No Brasil, desde meados de 1980, as comissões têm sido propostas no pacote de mudanças institucionais cujo horizonte é o da ampliação e implementação dos princípios de um Estado democrático de Direito. O emprego da conciliação apresenta efeitos positivos em termos de celeridade na resolução de conflitos e ao diluir a dialogia processual em que uma parte perde e a outra ganha. Todavia, a prática também encobre conveniências, articulações políticas e mesmo desvantagens, se comparada com o recurso ao tribunal.

Retornando para o evento marcado, no qual haveria a atuação da Comissão, do Estado e da sociedade civil, chegando ao local muitos moradores lá estavam dispersos. O auditório tinha duas grandes portas, uma à frente, na altura do palco, e outra atrás, no fundo da plateia. Na parede oposta às portas havia janelões que ora abriam para circular vento, ora fechavam para que o barulho de fora não incomodasse. No palco foram

colocadas cadeiras em linha. Na plateia estavam cerca de oitenta cadeiras organizadas em fileiras.

As conversas se intensificavam dentro e fora do auditório. O barulho era constante e alto. Os presentes já estavam indóceis quando, com 45 minutos de atraso, Grazia de Grazia pegou o microfone e começou a falar. Explicou que seriam duas horas de audiência, na qual a comissão iria apenas ouvir os moradores, identificar o conflito no Morro da Providência e fazer encaminhamentos.

Se fosse o caso, a secretaria de habitação esclareceria algum ponto. Deixou claro para todos os presentes que aquele momento não era o encerramento de um processo, e sim o início de um diálogo entre a Comissão de Mediação de Conflitos, a Secretaria de Habitação e a população. Findos os esclarecimentos, passou o microfone aos moradores.

Antes de passarmos para a fala dos moradores, é imprescindível refletir a respeito do conceito de situação, bastante peculiar aos investimentos de pesquisa da Escola de Chicago. O conceito de situação nos ajuda a organizar a compreensão dos discursos, na medida em que os relatos têm tanto de social quanto de individual, tanto de espontâneo quanto de previamente orientado:

[...] a definição da situação. O indivíduo age em função do ambiente que percebe, da situação a que deve fazer frente. Pode definir cada situação da sua vida social por intermédio de suas atitudes anteriores, que o informam sobre esse ambiente e lhe permitem interpretá-lo. A definição da situação, portanto, depende ao mesmo tempo da ordem social tal como se apresenta ao indivíduo e da história pessoal deste. Sempre há um conflito entre a definição espontânea de uma situação por um indivíduo e as definições sociais que sua sociedade lhe oferece. (Coulon, 1995: 41)

O primeiro morador a falar ao microfone mencionou que muitas reuniões eram feitas, os moradores do Morro da Providência compareciam, se manifestavam e no final os funcionários da Prefeitura não entendiam nada; afinal, são várias regiões e para cada uma delas as necessidades são diferentes. Os moradores da Providência, organizados, decidiram então selecionar para cada área um responsável como porta-voz. Mas esta decisão não anularia que os moradores, individualmente, se expressassem.

A primeira fala dos moradores evidenciou a parte da sociedade, a qual Park (1979) incitou como mínima e eloquente para compreensão nos estudos de ecologia humana, a vizinhança. E no âmbito da vizinhança, a escolha de um representante para expressar as aspirações locais:

A vizinhança existe sem organização formal. A sociedade de aperfeiçoamento local é uma estrutura erigida nas bases da organização de vizinhança espontânea e existe com o propósito de dar expressão ao sentimento local face a assuntos de interesse local. (Park, 1979: 32)

O segundo morador, senhor Nélio, lia anotações em um papel, onde estavam registrados casos em que na localidade do Apê os moradores eram chamados para tratar da questão do aluguel social. Os moradores obedeceram ao auto de interdição, possuem termo de compromisso, assinado por um chefe de gabinete, assegurando uma unidade habitacional a ser construída na Rua Nabuco de Freitas, e a garantia do pagamento do aluguel provisório até à entrega da unidade.

Não se alongou, e logo foi interrompido pela comissão por conta do tempo. Reclamou que ainda tinha muito que falar, e que “pra comissão de ‘atrito’ (repetiu atrito) fazer um relatório sério é preciso que ouçam na íntegra”. Retomou dizendo que em uma reunião na Praça Américo Brum, em janeiro de 2011, o prefeito prometeu que iria construir unidades habitacionais nas proximidades da Pedreira São Diogo.

Em seguida apresentou as dúvidas da população: o que significam os códigos nos imóveis ao longo da Ladeira do Faria e da Escada da Estirada? Onde e quantas unidades habitacionais serão construídas? O aluguel social será mesmo garantido até a entrega das chaves? As famílias estão com dificuldade de alugar imóveis, a secretaria tem como acolhê-los? Muitos locais estão sendo considerados pela secretaria como área de risco, há como enviar para a comunidade os laudos técnicos que comprovam a situação de risco? E finalizou dizendo que Pedra lisa é área de risco. O cantão é área de risco. O barão é área de risco. Acha que o morro todo é área de risco.

A fala do senhor Nélio sobre o risco evidencia uma tensão na ordem dos discursos. No discurso cotidiano o risco diz respeito a uma noção, e no discurso técnico corresponde mais a uma função. E no relato do morador o discurso técnico está hierarquicamente acima do discurso cotidiano, balizando e legitimando as intervenções. Sobre a hierarquia dos discursos ou, em outros termos, os discursos instituídos nas relações de poder, Foucault (1999) contorna a perspectiva de que longe de serem verdades universais, os discursos são historicamente informados e institucionalmente consolidados:

Essa vontade de verdade, como os outros sistemas de exclusão, apoia-se sobre um suporte institucional: é ao mesmo tempo reforçada e reconduzida por todo um compacto conjunto de práticas como a pedagogia, é claro, como o sistema dos livros, da edição, das bibliotecas, como as sociedades de sábios de outrora, os laboratórios hoje. Mas ela é também reconduzida, mais profundamente sem dúvida, pelo modo como o saber é aplicado em uma

sociedade, como é valorado, distribuído, repartido e de certo modo atribuído. (Foucault, 1999: 14)

Um outro morador fala pela “Grotta”. Pega o microfone e explica que a informação era a de alargamento da Rua da Grotta, onde em um mapa há dezenas de casas em vermelho que serão demolidas. Mas até o momento nenhum morador tinha sido procurado e nenhuma informação foi passada sobre as casas. Então, pessoalizando, disse ter nascido e sido criado na Providência, ter casado e constituído família, e estar morando de aluguel fora do morro.

No momento a casa que o próprio morador nasceu e foi criado estava com uma obra para ser concluída, para então voltar a morar no morro, mas a casa foi citada. Parou a obra, com medo. Não faltam boatos de que as indenizações são em torno de R\$10.000 e com esse valor não dá pra comprar uma casa em lugar nenhum, e que é um valor reduzido, tendo em conta o que gastaram construindo a casa.

Rosiete, moradora que se apresenta descalça, pega o microfone e pergunta para os presentes se eles sabem por que ela está com os pés no chão. Dá uma breve pausa e logo esclarece que está com os pés no chão porque é favelada. E porque tem orgulho da favela dela. Neste momento há uma longa salva de palmas. Mencionou que primeiro veio a UPP (Unidade de Polícia Pacificadora), prometendo melhorias sociais. Mas que agora o povo daquele lugar, que está há 114 anos naquela terra, está sendo mandado embora. Diz não compreender onde está a melhoria em favorecer 30%, mandando 70% da favela embora.

Diz que se é para investir no lugar, que melhorem as casas e a estrutura que lá já existe. Rotulam a Pedra Lisa como área de risco, mas lá tem uma garagem de ônibus<sup>16</sup> há muito tempo e não tem problema. Sobre o tal risco mencionou que até hoje só foram apresentados mapas, mas nada de laudos sérios. Finalizando, acalorada, perguntou para os presentes sobre o projeto: Será que podemos dizer “não”? Concluindo disse: “então vamos dizer não”. Incita os presentes para a briga, afinal, segundo seus argumentos, eles são história, são a primeira favela do Rio de Janeiro.

O término da fala da moradora Rosiete denunciava que tudo não passava de fachada política e que os prováveis apartamentos para os moradores removidos de suas casas seriam entregues na campanha eleitoral. O alvoroço tomou conta do auditório.

---

<sup>16</sup> A garagem de ônibus da Viação São Silvestre ocupa uma área adjacente ao Morro da Providência. O uso dessa área pela empresa de ônibus engrossa o debate sobre a questão do risco.

Um elemento presente na fala da Rosiete e de alguns outros moradores ao longo do evento é a noção do tempo político. Os períodos eleitorais são claramente mencionados como os momentos em que as comunidades são visitadas e as benesses distribuídas. Tal menção ao período político é feita de modo retrospectivo e prospectivo.

Assim, tanto uma moradora fala da implantação de melhorias na época da candidatura de um determinado político, quanto outra moradora menciona que as chaves dos apartamentos serão entregues na época da próxima eleição. Palmeira, ao abordar a questão do tempo em pesquisas etnográficas, nos alerta para a percepção de que “tudo seja [é] temporalizável [...] só é temporalizado (isto é, transformado em tempo, como o tempo da política, o tempo das festas etc.) o que é considerado socialmente relevante pela coletividade em determinado momento” (2002: 175).

André, representante da localidade Pedra Lisa, pegou o microfone, se identificou e perguntou para os defensores públicos do Núcleo de Terras como ficaria a situação da Pedra Lisa. Disse que até ao momento ninguém apareceu na localidade para esclarecer nada, e que a área no passado já foi identificada como de risco, no canto da Pedreira, mas a Prefeitura construiu um muro, retirou uns barracos, e deu aluguel social, que por sinal atrasa muito.

Mencionou que há boatos de que irão ser mandados para Kosmos, mas que não há condições de ir pra tão longe, pois estão acostumados a morar no Centro. E se houver necessidade de serem retirados de suas casas, que antes apresentem um laudo, e que façam a troca de chaves: “A Prefeitura vem com a chave do nosso apartamento, e nós damos a nossa chave da nossa casa velha pra eles”. Nesse momento o auditório foi abafado pelo barulho de aplausos, gritos e confusão.

Outra moradora da Pedra Lisa pega o microfone e menciona que agora todos sabem que a Pedra Lisa é área de risco, mas que em todas as épocas de eleições há Favela Bairro, assentamento e o que for de obra. Pergunta: como pode haver Favela Bairro se a localidade é área de risco? Menciona que ninguém sabe o fundamento disso, não existe um laudo, não existe nada. Diz não entender porque de uma hora para outro todo mundo tem que sair, como se fossem bichos.

Ela Brada que os moradores têm que cobrar seus direitos, reivindicar, nem que seja indo para as ruas, descalços, gritando: “queremos casa”. Não é um pedido, é um direito, diz a moradora. A comunidade, afirma, tem o direito de pisar no chão e dizer “eu quero a minha casa”.

Assim como no caso do senhor Nélio, a fala da moradora da Pedra Lisa aponta o risco como elemento de tensão discursiva. Enquanto o senhor Nélio contestava que toda e qualquer localidade para intervenção era tecnicamente taxada como área de risco, a moradora da Pedra Lisa denunciava como o discurso técnico do risco era flexibilizado conforme os projetos e interesses da Prefeitura.

Ney, um morador deficiente visual, teve a oportunidade de se manifestar. Começou falando que os moradores iam até ele e diziam que as casas no morro estavam sendo marcadas. Ney disse que imediatamente lembrou-se de Hitler, marcando as casas dos Judeus. Disse ter perguntado a um fiscal da Prefeitura que estava marcando as casas que coisa era essa de risco, e o fiscal, não sabendo informar direito, disse que isso não era com ele, mas tentando explicar disse que o levantamento tinha sido por satélite. Ney disse: “Pelo amor de Deus, Satélite? Satélite é brincadeira!”.

Ney falou de uma reunião em janeiro em que Jorge Bittar afirmou que algumas casas do “Sessenta” seriam rebocadas numa revitalização para a construção de uma praça. Disse ter ofertado uma outra área para que fosse feita a praça, mas misteriosamente, de uma hora para outra, o Sessenta virou área de risco. Ney disse ter vontade de conhecer a política de remoção feita para a área, a qual Bittar, em reunião na Praça Américo Brum, disse ter sido realizada com maior carinho. Mencionou que as obras foram executadas sem sensibilidade nenhuma com pessoas portadoras de deficiência.

Em comum às falas dos moradores é perceptível a formação de identidades atreladas ao local, a consciência crítica, a rede de ajuda mútua, a preservação da memória dos bairros e a cidadania como exercício. Mas na fala de Ney sobressai o referencial global, quando este associa as marcações nas casas do Morro da Providência ao nazismo, numa demonstração vigorosa do peso da cultura mundial e exacerbação da memória enquanto construção discursiva.

Huyssen (2000, p.13) diz que “É precisamente a emergência do Holocausto como uma figura de linguagem universal que permite à memória do Holocausto começar a entender situações locais específicas, historicamente distantes e politicamente distintas do evento original”, confirmando assim a emergência da memória entre os fenômenos culturais e políticos mais surpreendentes das sociedades ocidentais. E o movimento discursivo em torno das identidades nos sugere a fluidez de papéis sociais, experiências e referenciais típicos das sociedades complexas moderno-contemporâneas.

O próximo morador a ter oportunidade de falar começou dizendo que não deveriam ser tratados como favelados, e sim como cidadãos. Pois todos os que ali estavam eram tão dignos quanto um morador da área mais nobre da Zona Sul. Lembrou que esta igualdade está na lei, pois perante a lei todos são iguais. Posteriormente, comentou que já havia falado com o Secretário de Habitação sobre a ideia de construir os novos apartamentos e fazer a troca das chaves, mas não obteve qualquer resposta. Disse que se a Prefeitura estivesse mesmo preocupada com a qualidade de vida dos moradores da região teriam logo implantado uma UPA.<sup>17</sup>

Assim como os demais moradores, perguntou sobre os laudos. Disse que a respeito do projeto há muita especulação. Pergunta por que os terrenos vazios da região não podem servir de área de lazer. Quer saber ainda quais os critérios utilizados nas avaliações para remover casas. E por fim, também queria saber porquê marcavam algumas casas e não marcavam outras.

A identificação do cidadão, como quem demanda direitos, ao invés do estigma de favelado, como sujeito que tem sistematicamente seus direitos violados, é um recurso discursivo que nos remete à reflexão sobre os rituais que atuam entre a igualdade e a hierarquia, a pessoa e o indivíduo, descritos por Da Matta (1981). A pessoa, o favelado, está em uma posição desfavorável na hierarquia social, no entanto, ao acionar o termo cidadão o morador almeja a igualdade.

Uma moradora pegou o microfone e, bem objetiva, começou a perguntar aos presentes se alguém pediu teleférico. Diz que ninguém foi no Morro perguntar o que de fato a população precisa. Afirmou que o que eles precisam é educação, médico, médico de casa, de saneamento básico. Disse que pobre não é lixo. E mencionou que não invadiu o morro, que o comprou, e que não vai sair, e está para brigar. Se os outros saírem é problema deles. Passou então o microfone para outra moradora poder falar.

Falando mansamente, aparentando não ser bem quista entre os que se manifestavam mais exaltados, a moradora disse concordar com tudo o que os outros moradores falaram. Salientou que é preciso que se avaliem bem as casas e que ofereçam uma indenização justa. E ainda que ninguém precisa sair de casa por uma indenização de R\$ 5.000 ou R\$ 10.000. Afinal, o Secretário Bittar já falou na comunidade que ninguém vai ficar sem casa, que ninguém será removido para lugar nenhum, que todos

---

<sup>17</sup> Unidades de Pronto Atendimento (UPA 24h) – são os estabelecimentos de saúde de complexidade intermediária situados entre a Atenção Básica à Saúde e a Rede Hospitalar, onde em conjunto com esta, compõem uma rede organizada de Atenção às Urgências. Mais informações em <http://www.saude.rj.gov.br/upas-24-horas.html>.

serão alojados nas próprias comunidades. Passou então a elogiar as obras por gerarem empregos para os trabalhadores da comunidade. E partilha que, como moradora, a vida dela passou por uma transformação por conta do que está acontecendo na comunidade. Finaliza dizendo que é a favor das obras. É aplaudida. E o som mais forte dos aplausos vinha do fundo do auditório, local em que se concentravam coordenadores e moradores que trabalhavam nas obras.

O microfone foi passado para uma outra moradora. Identificou-se: Maria Aparecida, moradora da Pedra Lisa. Disse concordar com o que as pessoas disseram sobre a comunidade, a Providência. Lembrou que na Pedra Lisa já houve um acidente por deslizamento, e que nem precisa chover para a pedra cair. E é a favor das obras e a favor de sair daquele lugar, desde que não seja para longe.

Disse que o local é construído por um aqui, daqui a pouco outro ali, e que é muito apertado, tem muito lixo, tem muito rato, só tem uma saída e entrada, que quando um carro desce o outro não sobe, que estão todos encurralados. Enfim, concluiu que precisam de melhoria e que é a favor que a Pedra Lisa saia, desde que fiquem morando por ali. Os aplausos para esta fala foram seguidos de gritos e de vaias.

Um morador que estava com uma criança no colo pegou o microfone. Identificou-se como Waldir e disse ser morador da área e trabalhador da obra que está acontecendo. Disse que muitos dos que trabalham no escritório da obra e que estão aplaudindo na parte de trás do auditório são moradores que não resistem, porque não tiveram as suas casas marcadas e que não são escolhidos pela comunidade como representantes. Disse ter orgulho de ser morador, nascido e criado na favela, e que tem uma casa para sua família e seu filho, e que não vai ser qualquer pessoa que vai chegar e derrubar, oferecendo R\$ 100.000 por uma residência.

O mesmo morador denunciou que haviam pessoas fora do auditório que estavam coagindo alguns moradores a entrarem para falarem a favor das obras. Nesse momento foi interrompido por aplausos. Continuou dizendo que aquele emprego nas obras não pagava a casa dele. Gritaria e confusão tomaram conta do auditório. O morador com a criança no colo lembrou que em 2009 a Prefeitura chegou dizendo que não iria demolir, não iria fazer nada, só melhorias, mas que estão demarcando casas, passando por cima dos moradores sem perguntar se querem melhorias. Disse que foi chamado e que recebeu a oferta de R\$ 100.000,00 na casa dele.

Gritos tomaram conta do auditório, bastante confusão, não era possível distinguir quem dizia o quê ou para quem. No microfone Waldir disse que a residência

do filho dele não valia um emprego de R\$ 915,00. Falou que a Prefeitura estava querendo acabar com uma história, respeito, orgulho. E as crianças da favela precisam de lazer, mas não havia preocupação com isso. Foi encerrando esclarecendo que tem uma residência, um respeito, e assim devem respeitar a comunidade. E diz: pobres das pessoas que moram na comunidade e se venderam.

A fala de Waldir encerra a participação dos moradores expondo suas questões e demandas. No conjunto de falas que mesclam vizinhança, situação e conflito podemos novamente perceber a tendência à complexidade, ou a flexibilidade, desta vez no conceito de comunidade.

Ao lidar com o Morro da Providência o conceito é um instrumento discursivo em um arranjo político entre o todo, a Providência, e as partes, os locais da Providência. Enquanto localidade a ser enquadrada em um projeto de intervenção urbanística impera a comunidade Providência, e enquanto demandantes diversificados valem as comunidades, os locais da Providência.

Os discursos do evento possibilitam a interpretação de que o poder de negociação se potencializa conforme abarca o todo, enquanto o potencial de atendimento se amplia nas partes. Com efeito, a aglutinação da diversidade frente a uma situação de conflito nos vale a perspectiva de Simmel sobre os conflitos intergrupais, assinalando que:

Só com o propósito de defesa, é provável que a unificação ocorra na maioria das coalizões de grupos existentes, especialmente quando os grupos são numerosos e heterogêneos. Esse propósito da defesa é o mínimo coletivo, porque mesmo para o grupo isolado e para o indivíduo isolado, constitui o teste menos dispensável do impulso de autopreservação. Evidentemente, quanto mais numerosos e variados são os elementos que se associam, menor é o número de interesses com os quais coincidem – no caso extremo, o número se reduz à necessidade mais primitiva, a defesa da própria existência. (Simmel, 1983: 159)

Findo o tempo concedido aos moradores, chegou o momento de os membros da comissão se pronunciarem. O primeiro deles foi Orlando Junior, que frisou antes de tudo que a comissão não era a Prefeitura, e sim um grupo de técnicos a ela pertencentes, órgãos do governo municipal, e organizações da sociedade civil. E que o objetivo da comissão é criar um canal de diálogo entre o poder público e a comunidade para mediar os conflitos que vêm ocorrendo por conta de uma atuação incorreta da Prefeitura, tentando superar, minimizar, resolver o que for possível, entendendo que do jeito que está não podia ficar. Ouvindo cada uma das comunidades, Orlando Junior sistematizou

sete propostas para o poder público. Mas as propostas não significam que eles irão atuar de modo diferente, são apenas propostas, e que o poder público irá apresentar as suas, com isso prosseguindo a conversa até que encontrem um meio termo.

O primeiro é que a comunidade reivindica moradia digna e urbanização no Morro da Providência. Portanto, urbanização e moradia digna pra todos os que moram no morro da Providência. Segundo ponto, a comunidade reivindica informação sobre o projeto da Prefeitura através de um documento da Prefeitura. Terceiro ponto, não basta informação, pois a comunidade quer participar do projeto, ser ouvida, e que a sua posição seja incorporada pelo poder público.

Quarto ponto, no caso de necessidade, os reassentamentos devem ser realizados na mesma área, e que sejam realizados após a conclusão da construção das unidades habitacionais, pelo tão falado esquema “chave por chave”. Quinto ponto, nos casos da justificativa de área de risco, a comunidade reivindica um laudo autônomo que comprove ou não que aquela área é de risco. Sexto ponto, não às indenizações, que são absolutamente injustas. Então é, primeiro, permanência na área. Segundo, caso seja necessário sair, reassentamento, chave por chave. E só no caso de o morador desejar a indenização é que essa pode ser considerada.

A Prefeitura não pode oferecer indenização. Tem que oferecer moradia digna. Primeiro com permanência, depois com reassentamento, caso não seja possível a permanência. Por fim, a comunidade quer um plebiscito para saber se se coloca o teleférico ou não. Sobre esta última proposta, Orlando pergunta aos presentes se o que ele entendeu está certo. E os presentes concordam com sua forma de relatar.

A atuação de Orlando como mediador ocorre adaptando os discursos e encenações a um texto institucionalmente aceitável, como é práxis em procedimentos jurídicos. Interpretamos a relatoria como o momento liminar do evento que descrevemos. Van Genepp conceitua a liminaridade como uma das fases do ritual, um momento de indeterminação entre o que era antes e o que passará a ser. Na descrição e interpretação da atuação da Comissão para Mediação de Conflito toda a ordem de discursos, encenações e emoções se transforma em várias propostas pontuais constantes de um documento objetivo e formal pela ação da relatoria. A complexidade dos discursos e significados políticos do evento finda em um documento com propostas objetivas para diálogo.

O microfone foi passado para uma representante da Secretaria Municipal de Habitação, Ana Luna. Explicou que participou das obras do Favela Bairro, em 2003,

2004 e 2005, e na época não houve discussões, as obras transcorreram sem maiores encaminhamentos.

E o caso do Morro da Providência foi o primeiro em que precisaram retornar após a implantação do Favela Bairro. Mencionou como importante a divisão dos moradores em áreas, afinal, as demandas para cada qual são diferentes. A primeira colocação desta representante da Prefeitura foi em relação aos laudos de risco.

O primeiro aspecto que deve ficar estabelecido para que possam avançar, disse a técnica, é definir o que é realmente área de risco e o que é área necessária de relocação para implantação de infraestrutura, de urbanização.

Posto isto, afirmou que a Prefeitura não tem dúvida do que é área de risco, do que é obra de urbanização. Acredita que pelo tamanho da comunidade até possa haver confusão, mas os funcionários da Prefeitura não têm dúvidas em nenhum momento. E encerrou explicando que achava louvável, favorável, um laudo de uma entidade isenta para definir o que é ou não é área de risco.

Apesar do discurso firme, enfatizando que a não tem dúvidas sobre o que é área de risco, a representante não explica o conceito ou orientando onde a informação pudesse ser acessada. E ao sugerir que uma entidade isenta emita um laudo sobre que áreas são de risco ou não, Ana Lua aceita a desconfiança quanto à emissão do documento por um órgão da Prefeitura.

Sobre a documentação apresentada pelo primeiro morador, o senhor Nélio, explicou que o boletim de ocorrência é dado pelo órgão da defesa civil interditando aquela casa, e não pela Secretaria de Habitação. E o outro documento, o termo de compromisso que firma, de uma certa forma, que o morador autoriza que a Prefeitura derrube a casa, e que a Prefeitura se compromete a pagar o aluguel.

Ao discorrer sobre o Boletim de Ocorrência e o Termo de Compromisso, a representante deflagra a ação melindrosa da Prefeitura. Ao ceder um documento a Prefeitura torna a ação pública, no entanto o documento não atesta a legalidade da ação. Sobre as remoções em favelas, a Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro<sup>18</sup> autoriza-as unicamente quando as condições físicas da área ocupada imponham risco de vida aos seus habitantes.

---

<sup>18</sup> Disponível em <http://www2.rio.rj.gov.br/pgm/leiorganica/leiorganica.html>.

E mesmo quando necessária em razão de risco de vida para os moradores, é preciso um laudo técnico reconhecendo o fato e a participação direta da comunidade na busca de soluções e o assentamento em localidade próxima.

A técnica da Prefeitura explicou ainda que criam um projeto básico e a partir deste projeto é feita uma licitação para a obra. Ou seja, a obra que estavam fazendo então foi licitada em 131 milhões, com o prazo de 1080 dias. Dentro desse contrato estão previstas algumas das unidades habitacionais, os apartamentos, mas não todos. É por esse motivo que para algumas áreas fica mais definido do que para outras.

Mas as unidades que não constam no projeto serão construídas também, pelo Minha Casa Minha Vida. E que “essa história” de serem alocados em local distante, em Campo Grande ou onde for, não existe. Quem quiser ir tem essa opção, mas é uma escolha.

Sobre as marcações, a técnica explicou que existem dois tipos. As bolinhas que incluem um número de intervenção e as bolinhas que incluem um código. A primeira informa a intervenção, a segunda dados de topografia. A técnica esclareceu ainda outras questões pontuais, como o problema da escada estreita apresentado pelo morador Ney, e finalizou destacando que as questões foram anotadas e que seriam trabalhadas. Grazia de Grazia, representante da Prefeitura, e Lurdinha, líder de movimento social pela Moradia, encerraram o evento se pronunciando sobre a necessidade e valor do diálogo.

As conversas continuaram, e aos poucos o auditório foi esvaziando. Do evento restaram as propostas objetivas, o interesse de ambas as partes em prosseguir o diálogo e a esperança de que as demandas sejam ajustadas à execução do projeto.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A nova gestão dos espaços urbanos com vistas à atração e multiplicação dos capitais mundiais se expande, informando a atuação do Estado, as oportunidades e interesses da economia e as reações da sociedade. Nesse contexto, o campo social e o jurídico ganham destaque, por um lado pela ampliação da consciência de direitos, por outro lado pelo hiato entre os direitos formalmente previstos e os cotidianamente violados.

Com o objetivo de refletir sobre a dinâmica social, política e jurídica relacionadas aos projetos de intervenção urbana, tomamos a Operação Urbana

Consoiciada Porto Maravilha, acompanhando uma audiência pública com a atuação de uma comissão para mediação de conflito.

Na descrição do novo estilo de gestão urbana temos um panorama das modalidades de intervenção no espaço em que ganha peso o projeto em etapas, controlado, avaliável e reproduzível. Mapeando a área de intervenção do Projeto Porto Maravilha construímos um quadro sociocultural dos bairros. E amarrando essa investigação que antecede o evento, pontuamos as ações do projeto que geram conflitos entre o poder público e a população.

Discorrendo sobre as tentativas de acompanhar as audiências públicas que tratam dos impactos dos projetos de intervenção urbana, abordamos alguns gargalos à participação da população. Dias, horários, locais e formas de comunicação são alguns dos elementos complicadores.

Aumentada a incidência de conflitos e reduzidos os recursos para dar conta dessa demanda, sinalizamos o recurso da negociação em paralelo aos tribunais. O que em um momento de estruturação e fortalecimento do Estado democrático de direito era uma tentativa de dar conta de muitos conflitos tornou-se um procedimento alastrado.

Sobre a mediação, a descrição densa do evento que revela expressões, valores e a dinâmica do conflito em torno das intervenções do Projeto Porto Maravilha no Morro da Providência. Em primeiro plano sobressai a convergência de duas ordens, o campo jurídico e uma ordem multidisciplinar, tocada pelos que conduzem o diálogo entre as partes.

De positivo é perceptível o quanto o emprego da mediação dá celeridade aos casos de conflito, diluindo com o estímulo ao diálogo a noção mais engessada de um tribunal em que os processos são encerrados com uma parte ganhadora e a outra perdedora. De complicador estão as possíveis influências políticas e a perda dos significados políticos, na medida em que as encenações e os discursos são sintetizados e existe adaptação a padrões formais.

Por seu turno, analisando os discursos sugerimos uma ordem hierárquica associada à legitimidade, levamos em conta a flexibilidade do conceito de risco, abordamos a complexidade na construção de identidades no que tange o local e o global, e a complexidade articulada no conceito de comunidade, ora sendo Providência, ora sendo os locais da Providência.

Concluindo, julgamos oportuna uma crítica ao atual modelo de gestão urbana, sobretudo na figura das operações urbanas consorciadas. Ao pesarmos as necessidades

do mercado, as demandas da população e a atuação do Estado nas searas administrativa, executiva e jurídica notamos na gestão urbana uma conjuntura de coalizões e disputas entre forças desproporcionais. Flertando com as possibilidades de modificação desse quadro sinalizamos a já vigorosa consciência e mobilização da sociedade civil e a ainda tímida revolução jurídica no Brasil, conforme defende Santos, contemplando mais e melhor acesso ao direito e à justiça, inovações institucionais, formação dos magistrados, da cultura jurídica e efetivando a independência judicial.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDREATTA, Verena (2011), **Porto Maravilha**: Rio de Janeiro + 6 casos de sucesso de revitalização portuária. Rio de Janeiro: Casa da Palavra.

BECKER, Howard S. (1977), **Introdução. 1. Diálogo com Howard S. Becker**, in Howard S. Becker, Uma Teoria da Ação Coletiva. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 9-36.

\_\_\_\_\_. **Conferência: A Escola de Chicago**, Mana: Estudos de Antropologia Social, 2(2), Rio de Janeiro: PPGAS-MN/UFRJ, pp. 177-188.

COULON, Alain (1995), **A Escola de Chicago**. Campinas, SP: Editora Papirus.

DAMATTA, Roberto (1981), **Carnavais, malandros e heróis**. Rio de Janeiro: Zahar.

FOCAULT, Michel (1999). A ordem do discurso. São Paulo, Edições Loyola.

HUYSSSEN, Andreas (2000), Seduzidos pela memória: arquitetura, monumentos, mídia. Rio de Janeiro: Aeroplano.

NADER, Laura (1994), **Harmonia coerciva**: A economia política dos modelos jurídicos, Revista Brasileira de Ciências Sociais, 9(29), 18-29.

PALMEIRA, Moacyr (2002), **Política e Tempo**: nota exploratória, in Peirano, Marisa (org.), O dito e o feito: ensaios de antropologia dos rituais. Rio de Janeiro: Relume Dumará/ NuAP, 171-178.

PARK, Robert Ezra (1979), **A cidade**: Sugestões para a investigação do comportamento humano no meio urbano”, in Velho, Otávio (org.), O fenômeno urbano. Rio de Janeiro, Guanabara, 25-66.

SANTOS, Boaventura de Sousa (2007), **Para uma revolução democrática da justiça**. São Paulo, Ed. Cortez.

SIMMEL, Georg. (1983), **A natureza sociológica do conflito**; A competição; conflito e estrutura do grupo; A sociabilidade - um exemplo de Sociologia pura ou formal., in

Evaristo de Moraes Filho (org.), Georg Simmel: Sociologia. São Paulo: Ática, 122-181.  
Col. Grandes Cientistas Sociais - n.º 34. [ed. orig.: 1908].

## SERVIÇOS PÚBLICOS E CONFLITOS URBANOS NA FAVELA: MORADORES VERSUS LIGHT

Pricila Loretti

### INTRODUÇÃO

Esta pesquisa<sup>1</sup> de campo sobre o processo de regularização de serviços na primeira favela pacificada teve início ainda no ano de 2011. Enquanto moradora do bairro do Humaitá escolhi o morro Dona Marta para fazer minhas incursões, por três motivos, pelo menos: o primeiro deles foi o fato do Prof. Marco Antônio da Silva Mello, coordenador do laboratório de pesquisa do qual faço parte desde a minha graduação em Ciências Sociais, juntamente com a Prof.<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Neiva Vieira da Cunha terem me apresentado à oportunidade de integrar a pesquisa um endereço na cidade: a experiência urbana na conformação de sentimentos sociais e de sensibilidades jurídicas<sup>2</sup>, sob um de seus principais aspectos – a saber, o reconhecimento do endereço de moradores de favelas na cidade do Rio de Janeiro a partir da formalização do serviço prestado pela única concessionária de energia elétrica da cidade.

O segundo era o fato de morar próximo ao campo da pesquisa e está particularmente bem localizada para realizar tal tarefa, o terceiro, academicamente a Favela Santa Marta me pareceu atraente enquanto possibilidade de estudo de caso, justamente por ter sido a primeira a receber uma Unidade de Polícia Pacificadora.

Tal situação contribuiu imensamente para aumentar ainda mais a visibilidade desta favela tanto na imprensa, como no meio acadêmico quanto em termos de discussões das políticas públicas de Estado, nas suas três esferas, mas principalmente no que se refere às ações municipais e estaduais.

---

<sup>1</sup> \* categorias nativas estarão entre aspas, a fim de serem relativizadas, descritas em seus próprios termos e compreendidas a partir dos sentidos atribuídos pelo grupo social que a classifica a partir de uma prática discursiva.

\*\* categorias analíticas ou teóricas serão mantidas em *itálico*, sendo compreendidas como instrumentos para a compreensão etnográfica.

<sup>2</sup> Esta pesquisa é, portanto, parte de um subprojeto do CNPq (nº 309193/2008-7), vinculado ao LEMETRO/IFCS-UFRJ e ao INCT-INEAC/UFF.

Ter todas as atenções voltadas para os efeitos concretos de tal política, significava que as notícias viriam facilmente ao meu encontro, pois a favela Santa Marta estava em plena evidência, restando para mim a tarefa de trabalhar na etnografia dos impactos desta política pública, primeiramente, anunciada pelo governo do Estado do Rio de Janeiro.

As primeiras etapas da pesquisa etnográfica revelaram-se bastante promissoras, pois desde o início tinha evidenciado um objeto de estudo que sintetizava meu desejo de trabalhar a antropologia dos conflitos, refletir sobre as políticas públicas em curso, buscando a compreensão dos impactos causados por elas na vida dos moradores de favelas em sua relação com a metrópole, e ainda acompanhar os processos de mobilização e resistência dos moradores frente aos efeitos a política de pacificação de favelas.

## **1 A PESQUISADORA COMO MORADORA DE FAVELA**

Não contente em estar apenas próxima ao campo de pesquisa. No dia 21 de janeiro de 2014, aluguei um porão<sup>3</sup> na favela e mudei-me para Santa Marta. Para chegar a minha nova moradia era preciso subir pelo lugar conhecido pelos moradores como “pé da escada”. Este é um dos principais acessos ao morro. Não posso deixar de mencionar o salão do Carlinhos, a lanchonete da Sandrinha, referências afetivas do meu percurso de subida até em casa.

O outro acesso para minha casa também se dava pelo Cantão, local onde se situava a "boca de fumo" à época anterior a chegada da UPP, este lugar se tornou uma espécie de lugar mítico, no imaginário de turistas, moradores e demais visitantes e frequentadores do morro.

Na qualidade de moradora, a minha posição mudava radicalmente. Eu passei a ser por algumas semanas o objeto da pesquisa dos meus interlocutores que de certa

---

<sup>3</sup> Um porão é um tipo de moradia, que fica abaixo de uma casa com mais andares. No caso específico, havia mais três andares acima do porão, em que eu morava. Os três andares acima pertenciam a uma das famílias mais tradicionais do samba de Santa Marta. Meus vizinhos faziam parte da bateria da Escola de Samba Unidos do Santa Marta e eram músicos do bloco de carnaval Espanta Neném. Meus vizinhos me contaram que sua casa foi uma das primeiras casas a serem construídas no morro. Contudo, quem alugou esta moradia para mim, foi o irmão do dono da casa acima. Chiquinho 45, como é conhecido é um agente penitenciário, que já morou no morro Dona Marta, mas que atualmente vive com a família na favela do Santo Cristo.

forma já estavam sabendo que eu andava, esporadicamente, pelo morro para realizar uma pesquisa, mas não estavam convencidos a respeito da minha mudança física para lá. Fui bombardeada por muitas perguntas.

Todos que já me conheciam estavam muito curiosos com a minha ida para o morro. Eu não passava mais um período do meu dia tomando notas, fazendo perguntas e fotos no campo de trabalho, eu residia na favela. É evidente que, isto teve implicações no método de pesquisa. Eu já não separava o trabalho da casa, os vizinhos de interlocutores. Aos poucos a distância para produzir o estranhamento entre o pesquisador foi se diluindo, me tornando cada vez mais familiar ao ambiente, e sentindo mais familiaridade em relação aos meus vizinhos.

A experiência de habitar uma favela da Zona Sul carioca foi de grande valia para a etnografia, e alguns de seus dados apresentados neste artigo. As questões acerca das implicações do processo de regularização do serviço de energia elétrica na vida dos moradores da favela Santa Marta é parte da tarefa empreendida durante o período em que me tornei também uma moradora de favela. Favela da zona sul, é bem verdade, mas ainda assim uma favela.

Santa Marta foi eleita pela Light para servir como experimento do sistema digital, ao invés do analógico. Tal empreendimento antropológico me permitiu pensar de perto e de dentro sobre os problemas enfrentados, tais como: a dificuldade de acessar serviços como a Internet, administração do uso e consumo de eletrodomésticos em uma casa na favela, a chegada da tão esperada conta de luz em meu nome, a falta de luz generalizada devido aos apagões.

Acordar e adormecer, sonhar com o campo da pesquisa. Interagir com diversos atores sociais e descobrir na prática o quão heterogênea é uma favela. Saber que este modo de vida também é parte da experiência da urbe, e que para além de tudo isto, existe a crença na magia do interruptor como me dizem meus interlocutores a respeito das técnicas ou expertises da distribuição da rede energia elétrica para as mais de 1500 famílias do Santa Marta. Uma tarefa nada simples para um pesquisador, porém muito instigante do ponto de vista antropológico. Portanto, vamos falar de magia!

## **2 O CONSUMO ENERGÉTICO E A CHEGADA DA CONTA DE LUZ**

No início de 2009, tiveram início as primeiras palestras da Light, realizadas na quadra da Escola de Samba de Santa Marta. Segundo o presidente da Associação houve

um acordo junto à concessionária de energia elétrica para a cobrança de uma taxa única para toda a comunidade, correspondente ao valor de R\$15,00 – independente do consumo – inicialmente, este valor seria progressivamente aumentado. Contudo, foi dado um prazo de um ano para que os moradores se adaptassem gradativamente a pagar pelo serviço. Em maio de 2011, o prazo já havia se esgotado e os moradores já pagavam pelo seu consumo individual.

Uma lei aprovada em 2010 determina que o benefício da tarifa social só poderia ser concedido ao consumidor que apresentasse o N.I.S - Número de Identificação Social. Neste sentido, uma das explicações encontradas para o susto dos moradores em relação a faturas muito altas seria a de que a maior parte deles, apesar de possuir o cadastro, não teriam apresentado à concessionária de energia elétrica o documento fornecido pela prefeitura a cidadãos que possuem cadastro do Programa Bolsa Família e/ou outros programas do governo dirigidos a população de baixa renda.

De início, todos os moradores de uma “área de concessão” da empresa foram incluídos no benefício da tarifa especial. Antes da mudança na lei, bastava o cliente se autodeclarar de baixa de renda e consumir até 220kWh por mês para ter o benefício, que poderia chegar até 65% na tarifa.

Contudo, atualmente apenas aqueles que realizaram o recadastramento terão o benefício do desconto. Para aqueles que não fizeram o cadastro, o benefício da tarifa social de energia será automática e gradativamente cancelado até dezembro, mesmo para os domicílios que estiverem localizados em “áreas de concessão” da empresa, e não apresentarem o número de identificação social.

A Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) defendeu a mudança na lei, afirmando que muitas casas de veraneio – em tese, locais de baixo consumo energético, população de renda alta –, teriam o desconto, independente da renda do proprietário. A agência elaborou um cronograma de recadastramento, pelo qual faixas de menor consumo terão mais prazos.

Cabe lembrar que, os esforços da Light pretendem reduzir o consumo informal e, para isso mudar o modo de pensar dos “consumidores informais” surge como estratégia fundamental para alcançar o objetivo do Programa de Eficiência Energética que combate o desperdício de energia elétrica. Para tanto como foi, brevemente, dito acima, uma campanha educativa foi realizada amplamente durante alguns meses (2009-2010). Segundo a Light a dimensão pedagógica do projeto teria desempenhado um papel importante em “educar” ou preparar os moradores para o processo de mudança de

paradigma nas cobranças do consumo energético. Neste particular, o já conhecido público consumidor a "favela", tornar-se-ia um "novo" cliente.

Essa visão racional, de controle do consumo de energia se opõe a dimensão mágica, onde persiste a crença da Light em que alguns moradores sejam suficientemente ingênuos e acreditem na magia do interruptor, é realmente fascinante a ilusão de que ao ligar um interruptor, a luz se ascenda, do mesmo modo que abrir uma torneira e ver verter a água, sem ter que sair à rua com baldes na cabeça para apanhá-la em um córrego. Na visão de alguns gestores da Light e de alguns moradores que acusam seus vizinhos de não economizarem energia elétrica, a magia do interruptor parece não ter fim, a eletricidade surge como fonte inesgotável propiciadora de conforto, a praticidade, conectando à casa a rua.

### **3 CONFLITOS: AGENTES VERSUS MORADORES / VISITAS DOMICILIARES, GESTOR, TÉCNICOS, AGENTES EDUCATIVOS**

Durante os meses em que realizei esta pesquisa, de novembro de 2010 a junho de 2011 foi notável a presença de conflitos entre os moradores e agentes da concessionária de energia elétrica. A interação entre a empresa energética e os moradores de favelas, como vimos, não é novidade histórica. Ela ocorre há muitos anos e poderíamos talvez afirmar existir quase um século de relacionamento entre a Light e as favelas no Rio de Janeiro.

Para explicitar propriamente o início das disputas entre moradores e técnicos da Light realizamos um recorte histórico da presença do sistema de energia elétrica nas favelas, verificando que um sistema anterior já existia através das *Comissões de Luz* (grifo nosso), que existiu em quase todas as favelas.

Sobre o status jurídico das favelas, a sua pretensa ilegalidade legitimava a não instalação de serviços públicos naqueles espaços. Porém, em 1979, um projeto do Governo Federal que tinha o controle acionário da Light engendrou ainda mais repercussões em torno dos direitos das favelas e deveres do Estado em relação a elas. O projeto tinha como objetivo garantir o acesso à rede pública de energia elétrica. Tendo início o processo de eletrificação de interesse social que no Rio de Janeiro.

Assim, se por um lado o morador era visto como um ocupante de terras não regulamentadas pelo Estado, ao mesmo tempo o tempo que lá permanecia ia lhe trazendo um conjunto de direitos de posse. Sem oferecer moradia (direito

constitucional, posto que fundamental) aos moradores o Estado reconheceu em 1979, pela primeira vez, a necessidade de acesso aos serviços públicos para os moradores da favela e inicia uma política considera de interesse social. Vejamos abaixo as repercussões de tal política:

#### **4 ETNOGRAFIA RETROSPECTIVA SOBRE AS MODALIDADES DE ELETRIFICAÇÃO NA FAVELA SANTA MARTA**

Em 1979, a Light lançou o “programa de eletrificação nas favelas”. Até esse período, o que havia eram as Comissões de Luz, sobre as quais nos conta o administrador geral da rocinha, José Martins de Oliveira:

Não havia luz da Light. alguém tinha um relógio, um medidor grande, um transformador enorme, e assumia a comissão de luz, tirava 20% a mais para despesas, que cobrava dos moradores. Esse era o percentual autorizado pela comissão municipal de energia, a atual rio luz, mas depois ele tirava mais 30% por sua conta. Era a forma de ter luz nas favelas. (entrevista realizada pelo CPDOC/FGV com José Martins de Oliveira, primeiro presidente de associação no bairro Barcelos, administrador regional da rocinha. Trabalha na Fundação Bento Rubião e continua a morar na Rocinha. In: a favela fala: 2003.)

Além disso, a Comissão de Luz costumava cobrar uma conta única, dividida entre todos os moradores que utilizavam a energia elétrica.

Em 2009, agentes da Light buscaram um contato com o então atual presidente da Associação dos Moradores, José Mário. Como já dito anteriormente o PEE trabalhou para a substituição e modernização do sistema de distribuição. Paralelamente fizeram a troca de equipamentos (fiação, postes, transformadores, caixas de luz, medidores, disjuntores) numa tentativa de acabar com a informalidade do consumo, retomando, de forma mais definitiva, o processo de regularização do serviço de fornecimento e distribuição de energia elétrica na favela.

No entanto, as palestras da Light tiveram baixo índice de participação e as explicações sobre “consumo eficiente” surtiram poucos resultados, haja vista o número de dúvidas dos moradores em relação às formas de economizar energia, e as observações e queixas quanto ao constante aumento na conta de luz.

Durante esse período, também foi distribuído aos moradores, um “display”, aparelho que pretendeu substituir o relógio ou medidor de luz, cujo acesso foi proibido a partir de lacres colocados nos armários instalados em via pública. Entretanto, poucos

moradores sabiam verificar o consumo de kWh a partir do “display” e muito menos fazer a previsão mensal do consumo.

É neste contexto de dúvidas dos moradores mal esclarecidas pela concessionária de energia elétrica que se desdobram os conflitos.

“As pessoas têm alguns equipamentos que estão com problema, as instalações, o local onde foi instalado este equipamento pode estar consumindo mais, mas independente disso, nós vamos a casa das pessoas que tenha algum problema, alguma dúvida. Isto foi passado para você e para a comunidade e a gente está aí operando a nossa política. Em relação ao display, nós distribuimos 697 e demos outros tantos. Alguns não instalaram, não tomaram as providencias, não fizeram o que a gente orientou a fazer. Mesmo assim, nós vamos retornar a todas as casas para esclarecer qualquer dúvida que tiver e a gente resolver isto, ok? Quem tiver dúvida me dá o endereço que a gente vai lá na casa do morador (...)

Nós fizemos um informe geral quando entramos aqui durante uma assembleia. O Zé lembra o número das pessoas participando foi muito pouco, porém nós sempre fazemos o seguinte, se o morador tem dúvidas a gente esclarece, não tem problema nenhum. Como é que a gente fez aqui? Nós entramos com um sistema, analisamos as casas, fizemos prospecção de toda a comunidade, levantamos todas as dificuldades existentes. A necessidade de rede, de transformadores. Mas tem sempre a dúvida do morador, “mas como eu vou fazer se eu nunca tive medidor na minha casa?”.

Nota-se que pouco mais de 10% dos moradores receberam o tal display, e entre os que receberam poucos sabiam para que servia e como usar. A formalização da cobrança acarretou em um encarecimento das contas dos moradores. O que se discute aqui é o porquê deste aumento na conta de luz dos moradores. Um dos discursos que vai ao encontro das representações acerca dos favelados é que "eles não sabem como economizar energia". Por outro lado, existe a ideia de que mesmo economizando no consumo o morador não consegue pagar as contas, porque estas estariam além do limite das despesas descontadas de sua receita.

Pelo programa "Comunidade Eficiente" estava previsto a redução/extinção dos meios ilícitos do consumo energético, o término não se verifica. A quarta hipótese é a de que a Light esteja superfaturando as contas de luz dos moradores de favela para expulsá-los do morro, tendo em vista atrair outros empreendimentos e novos moradores para o que deixaria de ser uma "favela" e tornar-se-ia um "bairro".

Para respondermos estas questões etnográficas precisamos observar qual a relação entre Watts consumidos e o preço das faturas? Por que há relatos de moradores que pagam R\$80,00 na conta de luz, enquanto o vizinho paga R\$300,00? Por que tem

gente que ainda paga R\$10,00 mesmo depois do processo de regularização energético? Seria preciso verificar se com a conta individual está correlacionada com o consumo domiciliar ou se apesar da conta vir em nome de um, referir-se ao consumo de outrem: “Estou ligando para contar o que aconteceu na casa da minha avó. Ela tinha uma conta de R\$43, e depois R\$76 e agora R\$98. Ela ficou 5 dias sem pagar a conta e a luz foi cortada”.

De fato, ocorrem registros etnográficos de que há pessoas consumindo pouco e pagando elevadas taxas. Como, por exemplo, o caso da moradora que possui uma geladeira, um fogão, um ventilador e uma televisão e paga sempre R\$79,90. Ou casos em que o morador trabalha o dia inteiro, a casa permanece vazia durante o dia, e a taxa cobrada pelo consumo é alto R\$150,00.

“O morador às vezes fica desconfiado: “Poxa, Zé Mario, eu tenho só uma televisão, um bico de luz e uma geladeira, eu saio para trabalhar 8h da manhã, volto às 6h da tarde, a minha conta é igual ao do meu vizinho que tem televisão, ar condicionado e paga os mesmos R\$80,00 que eu, né?” Então eu falei, vou fazer essa pergunta no ar para o pessoal da Light. E aproveitando Mario Romano, Santa Rosa e Mariana, como é que é feita essa estimativa para poder chegar a este valor que os moradores estão pagando? Eu acho uma injustiça quando uma pessoa mora num casebre de madeira, mal da para ele comer lá, não tem como ele gastar R\$80,00 com os aparelhos que ele tem dentro de casa e pela estimativa ele está pagando lá o mesmo preço que eu, que tenho 2 televisões, computador. O Povo quer o que? Quer justiça, eu quero saber pelo que eu estou pagando. Até porque o display não funciona. Tem um relógio para eu saber o que eu gastei no mês anterior e comparar com o mês posterior para saber quanto eu estou gastando para eu poder controlar meu gasto de energia. Então, o morador não tem essas ferramentas para que ele consiga diminuir seus gastos, né? No celular você recebe uma mensagem, “os créditos estão acabando”, e aqui não ele está gastando, gastando, mas ele não tem como saber a medida do seu kWts”

Vejamos o caso emblemático da moradora Adriana, apelido “Dill”. A moradora queixou-se de que quando tomava banho à noite, ficava no escuro ao ligar o chuveiro, visto que o disjuntor desarmava.

“Primeiro a Light chegou na comunidade falando que ia cobrar uma taxa única de R\$20,00. Depois cobrou contas absurdas das pessoas. Eu quero saber o que eles têm a explicar sobre isto numa comunidade carente? Na minha casa foi instalado um disjuntor, só que o chuveiro desliga, toda a vez que alguém vai tomar um banho quente”.

Ao entrar na casa da moradora, dirigiram-se diretamente para a geladeira. Ao lado da geladeira havia um freezer, que estava desligado, segunda a moradora. Os agentes da Light - o superintendente, Mario Romano e o gestor social, Santa Rosa

abriram todos os compartimentos da geladeira e disseram que a geladeira da moradora não era “eficiente”, pois não era “econômica”.

O superintendente esclareceu ainda que para produzir uma “comunidade eficiente” o limite de consumo oferecido aos clientes era restrito, logo era natural que o disjuntor desarmasse com a sobrecarga de energia, ou seja, devido à passagem de grande quantidade de kWh, no período da noite. A explicação dada posteriormente pela Light foi de que a responsabilidade era da moradora, já que ela provavelmente ligava tudo ao mesmo tempo, provocando uma sobrecarga energética, razão pela qual o disjuntor instalado pela Light desarmava.

Apesar dos esforços do gestor comunitário e dos agentes pedagógicos, nem todos os moradores desejaram realizar a troca de geladeiras, pois alguns tinham acabado de comprar geladeiras novas, ou mesmo, houve moradores que julgaram que a capacidade energética fornecida pela empresa era menor do que as que tinham comprado individualmente.

Alguns moradores preferiram comprar geladeiras com capacidade de armazenamento de alimentos ao considerar suas relações de parentesco, e também pela escolha de realizarem compras do mês. O fato de morar em um morro, com a maior inclinação se comparado aos outros morros de favelas do Rio de Janeiro, contribui para uma logística que opta pela compra do mês, pois imaginem ter de subir todos os dias o morro com grande quantidade de alimentos em sacolas carregadas à mão.

Assim, é possível notar a expectativa de alguns moradores em relação à possibilidade de redução do preço pelo serviço seja reduzido. Essa demanda tem sempre de um tom lamurioso, a partir da justificativa de alguns de serem oficialmente reconhecidos como uma "comunidade de baixa renda" ou Área de Especial Interesse Social - AEIS para usar os termos oficiais.

Assim, foi demonstrado que as reclamações dos moradores se relacionam ao preço cobrado pelo consumo de energia, à qualidade do serviço prestado e, sobretudo, à falta de esclarecimentos e informações por parte da concessionária. É que as reclamações da empresa recaem sobre a incapacidade dos moradores de utilizar os aparelhos fornecidos pela concessionária, a exemplo do display, como também sobre a resistência diante da proposta de substituição de geladeiras e outros aparelhos eletroeletrônicos, que teve poucos adeptos entre os moradores.

Outro conflito ocorre em relação à entrega das faturas. Os agentes de relacionamentos se vêm em situação muito complicada, pois precisam dar conta de

distribuir mais de 1.000 faturas durante os dias de entrega, carregando uma mochila pesada nas costas. Por serem "de fora" da favela e não conhecerem bem os caminhos, se perdem muitas vezes antes de encontrarem o destinatário.

“Olha, eu não sei se você sabe, mas eu liguei para o Mario Romano explicando, porque foram muitas ruas em que a conta não foi entregue. Mandei dois mensageiros daqui que conversaram com ele e explicaram que teve uma problemática no faturamento, que o pessoal se perdeu com as ruas, enfim...mas só que com isto, os moradores ficaram todos nervosos, por que? Porque se a conta não é paga, automaticamente a luz é cortada. E emendando esta pergunta Santa Rosa, (vou fazer outra pergunta nesta pergunta), quando o morador deixa de pagar a conta, (p. exemplo) minha conta venceu agora no dia 9, aí, eu não paguei esta conta, qual é o prazo que a Light tem para poder cortar a energia do morador?”.

Apesar de a Light ter sido responsável pela nomenclatura das ruas, os agentes de relacionamento não possuem exatamente um mapa ou rota com os percursos do morro, que oriente sua circulação pela favela. Os agentes precisam contar com a boa vontade da vizinhança na hora de entregar a fatura de um morador. Ocorre que esse tipo de conflito não se dá apenas entre agentes da Light e moradores, mas também faz parte de um problema interno da empresa, e apresenta-se como um conflito entre os próprios agentes em diferentes graus de hierarquia.

“Olha Zé, já há algum tempo a Light trabalha com uma equipe terceirizada, porém agora a gente já está começando a finalizar o atendimento desta forma. A gente quer que o próprio funcionário da Light venha a sua casa e entregue a sua fatura, né? Tem algumas reclamações, mas a gente está indo por este caminho, que a gente entende que possa resolver a questão”.

Ainda sobre a entrega das faturas, o próprio gestor reconhece que o fato dos agentes não serem moradores locais, mas pessoas de fora, dificulta o trabalho de entrega. No mês de maio 2011, devido ao alto índice de reclamações sobre extravio das faturas da Light, o gestor social foi obrigado a pensar uma alternativa para que os moradores tivessem acesso a suas contas. Assim, um posto de atendimento para impressão de segunda via das faturas foi aberto provisoriamente e manteve-se funcionando em uma das salas da Associação dos Moradores.

## 5 ANÁLISE DOS RITOS COTIDIANOS

"A Light vai acabar conseguindo, com essa política, expulsar os moradores da favela".  
(Morador de Santa Marta em reunião de moradores)

A troca de lâmpadas fluorescentes e de geladeiras promovida pela Light obteve a colaboração de parte de alguns moradores. A substituição de eletrodomésticos aparece, portanto, como um símbolo da adesão à nova forma de perceber o consumo energético e a tentativa de adaptar-se, respondendo ao desafio proposto pelo Programa Comunidade Eficiente.

Não obstante, a adesão pode ser interpretada também como uma forma de inserção à cidade formal e do reconhecimento de um endereço formal na cidade. A obrigação de pagar pelo consumo faz do morador um cliente, mas ainda parece cedo, e ainda não obtivemos dados suficientes para afirmar que os moradores de favelas tenham se tornado imediatamente cidadãos.

Na cidade inteira é assim, mas na favela nunca tinha sido. As implicações de não se ter um endereço na cidade são muitas e, bastantes conhecidas dos moradores de favelas. Não ter um endereço formalmente reconhecido, significa não ser reconhecido enquanto cidadão. Assim como a carteira de trabalho assinada é um valor caro para alguns dos moradores, a conta de luz aparece aqui como símbolo do pertencimento à *civitas*.

Essa reivindicação aparece como forma de oposição às ideais e práticas que marginalizam e estigmatizam o pobre, morador de favela. Contrapõe-se também à idéia de que a favela seja apenas o palco da criminalidade. Tornar-se consumidor, pagando as próprias contas representaria a não dependência a um sistema de troca de favores pessoalizados e o fim da mercadoria política.

Para alguns moradores da Favela Santa Marta, o processo de legalização dos serviços, embora inicialmente bem vista e desejada, da maneira como vem sendo feita acabou se constituindo, para a maioria dos moradores, em uma forma de pressão econômica. Assim, as propostas de ações da Light destinadas à população moradora de favela parece reproduzir o tratamento diferenciado com relação ao acesso a direitos e a cidadania.

Recentemente, em maio de 2013, uma reunião foi organizada pela Light na quadra da Escola de Samba de Santa Marta. Nesta ocasião, um dos técnicos afirmava categoricamente que da sede da empresa podia-se constatar alguns pontos, em que ocorre furto de energia elétrica. O sistema por chip “anti-gato”, portanto, não se mostrou eficaz.

Os próprios moradores declararam que se isto estava acontecendo, provavelmente contaria com a participação e apoio dos próprios técnicos da Light, pois

apenas eles conheceriam uma forma de burlar o sistema. Ainda, neste encontro, o gestor aproveitou para comunicar aos moradores que eles não pretendiam, por enquanto, usar um dispositivo conhecido com TOI - Termo de Ocorrência de Infração, que era uma forma de identificar e punir gatunos da energia.

Por fim, os moradores acabaram por entender que há muitos equívocos em relação ao método de tarifação e cobrança da concessionária, por exemplo, ninguém entende como funciona o tal relógio medidor do consumo, que se encontra lacrado em armários espalhados por todo o morro. Contudo, ao percorrer alguns caminhos na favela, verificamos que vários destes armários encontravam-se arrombados. Assim, são muitas as evidências que apontam para a situação de discordância entre o sistema proposto pela Light e a expectativa dos moradores.

## **6 APAGÃO, INCÊNDIO OU "QUE BICHO QUE DEU? "**

“No Beco do Jabuti, o galo da Dona Gabriela subiu no fio elétrico, daí teve um estouro e acabou a luz. O moço da Light veio aqui, mais três carros para consertar o fio. Ai, o galo foi parar na panela lá de casa.” (Ana Julia, oito anos, explicando o porquê da queda de energia elétrica no morro Dona Marta, sábado, dia 23 /03/2014)

Blackout. Durante a falta de energia elétrica, era visível que a luz havia acabado em todo o morro. Todas as casas do morro, o bondinho e a iluminação pública, apagadas. Alguns apartamentos da Rua Marechal Francisco de Moura também ficaram às escuras. Ficamos sem saber qual foi o “real” motivo da explosão. Enquanto a luz não voltava, bebíamos cerveja Carlinhos, Vilma e eu, no pé da escada, rindo da explicação dada por Ana Julia, uma menina de 8 anos, sobre a causa do apagão.

Um curto circuito na fiação elétrica deu início ao incêndio de uma casa no alto do morro, mas os moradores foram ágeis e conseguiram apagar o fogo. Nem sinal do Corpo de Bombeiros. Neste dia, a energia elétrica acabou às 18h e só voltou às 23h. Pouco depois de restabelecida a energia, uma chuva torrencial formou uma cascata que trouxe uma enorme quantidade de lixo até o pé da escada, onde assistíamos ao fenômeno. No dia seguinte, peço explicações ao presidente da associação dos moradores. Para minha surpresa, com a diferença de tratar-se de um mico no discurso do presidente, e não de um galo, tal como na causa relatada pela menina, da mesma forma um bicho teria morrido eletrocutado, provocando o apagão geral.

O presidente da associação discursa publicamente:

(...) Em Ipanema, eles pagam uma taxa de iluminação pública, mas o ICMS que é cobrado é para voltar para os serviços sociais, certo? Então, Ipanema, Leblon tem rua asfaltada, arborizada, o gari passa toda hora, o guarda de trânsito está ali, o sinal está ali. Gente este é também o imposto que nós pagamos. Gente, esse imposto volta para a favela? Não volta! (...) Governo estadual, governo certo? Que recebe a maior fatia da pizza, e nos estamos fazendo esse movimento para chegar em Brasília, para chegar no Ministério de Minas Energia, e fazer com que a ANEEL – que dá essa concessão para a Light para fazer esse monopólio, né? Isto é um monopólio, porque você tem que pagar, senão fica sem luz, você não tem opção para escolher outro fornecedor para você. Você vai no bar ali, o cara te trata mal, você não vai mais nele, você vai no outro (exit), na luz não, eles te tratam mal e você é obrigado a se servir destes serviços, que está sendo mal-empregado na nossa comunidade. (Zé Mário, presidente da Associação dos Moradores, Ato do dia 25/03/2014).

O discurso do presidente vai ao encontro ao que nos ensina o economista Alfred Hirschman:

O cliente que, insatisfeito com o produto de uma empresa, muda para o de outra usa o mercado para defender seu bem-estar ou para melhorar sua situação; e assim movimenta forças de mercado capazes de levar a recuperação da firma cuja performance entrou relativamente em declínio. É este o tipo de mecanismo da economia. É claro: ou há um afastamento, ou se continua comprando o produto da firma. (HIRSCHMANN: 1973: p.25)

Contudo, o presidente não sugere a opção de saída (solução/ação econômica), mas propõem a opção da voz (ação política) como alternativa. De acordo com o presidente, fica bastante clara a relação de dependência em relação à concessionária Light, na medida em que não existira, em tese, concorrência. Na prática, o gato apresenta-se como opção econômica, uma opção de saída. Na falta de uma empresa concorrente e de uma negociação com a Light e Governo, a opção de saída seria o “gato”, operando na ilegalidade em último caso.

Para essa medida, a “volta do fuzil”, pois a entrada de técnicos da Light voltaria a ser impedida, como já foi em um passado recente. Tomando ao fim e ao cabo a alternativa proposta, essa medida de proibir a presença da Light através da defesa do território com porte de armas como o fuzil como já ocorria no passado. Uma proposta de voltar a encarar a favela sobre ainda sob a ótica da cidade partida.

A Associação dos Moradores de Santa Marta está ligada a outras formas de associativismos dentro da própria favela e compartilha com elas a preocupação em

relação ao aumento considerado abusivo por uma parcela moradores, o que se constitui em uma situação problemática. O presidente apresenta o problema público durante o seu discurso, ele identifica que não têm opção, por se tratar de um monopólio. Contudo, ele mostra que “está ligado” na possibilidade da tarifa única social:

A Associação de Moradores vai entrar em contato com Brasília, com o Ministério das Minas Energia. A Light tem o monopólio, por isso eles te tratam mal, porque somos obrigados a nos servir desse serviço. Mas aqui tem gente politizada. A luta do Santa Marta vai servir para 38 comunidades (o presidente evoca o número de favelas até a agora pacificadas). As famílias não têm condições de arcar com contas tão altas. O povo não tem nenhuma condição. É uma covardia colocar esse chip na favela, como se fosse o bode expiatório. O resultado desse processo é uma incógnita. (Zé Mario, presidente da Associação dos Moradores, Santa Marta).

Como em um teatro dos sentimentos e da opinião, observa-se a emergência de um problema público. Gusfield nos ensina a reconhecer figuras teatrais, retóricas ou narrativas na constituição de problemas públicos.

Como se pode perceber a fala de Zé Mario evolui sensibilidades, afetividades e moralidades coletivas. O discurso do presidente - assim como o dos outros atores envolvidos na manifestação do dia 25 de março de 2014 -, não é apenas cognitivo, mas abarca sentimentos de amor, ódio, de medo, injustiça, esperança, de fatalidade, de entusiasmo e de transtorno, que já são formas de definição de situações sociais e que já tocam o senso comum, movimentando referências sensíveis através das quais as informações são filtradas e ordenadas, não em quadros racionais, intelectuais, mas nos quadros da inferência prática. Ela induz normas, articuladas em torno de categorias morais, em que o conflito de interesse, neste caso, é apagado pelas questões de reconhecimento e justiça.

Assim, a formação de arenas públicas funciona também como caixas de ressonância dos processos de mobilização. A partir desta gramática constituem novos fluxos de protestos, que exprimem sentimentos de escândalo e de reprovação, formulam demandas de reparações e de desculpas.

Há dois dias da manifestação organizada para reclamar sobre as cobranças abusivas na conta de luz, a falta de energia e em menos de dois meses consecutivos, dois “blackouts” aconteceram entre fevereiro e março. O que foi suficiente para que os moradores continuassem a questionar preço e qualidade do serviço prestado pela concessionária Light e a exigir uma reparação econômica e política da empresa. Turner

descreve da brecha à crise, à reparação (redressment, reconciliação das partes pelo apagamento da mancha, ou exame da crise seguido de ostracismo do ofensor, por condenação moral e/ou sanção legal) e a reintegração (superação do cisma ou reconhecimento da sua existência, reparação de um ato delituoso, real- ou simbolicamente, e a reafirmação de um consenso normativo. O modelo proposto por Turner permite vislumbrar a qualidade dramática das ações associativas (C.F. Cefai; Mello; Berocan Veiga; Reis Mota:p.32).

Outra maneira de perceber a ação coletiva dos moradores da favela seria encarar as falhas da empresa fornecedora de energia elétrica percebida pelos seus clientes insatisfeitos (Hirschman:1973). Diante de conflitos que envolvam instituições, há a opção de saída com a decisão de um consumidor insatisfeito que simplesmente abandona o serviço ou produto. Isso em lugar de protestar, recorrendo à segunda opção: a voz. E por fim, a lealdade que ocorre no plano econômico em relação às marcas de bens e serviços.

Como funciona a opção de saída? Existem duas formas pelas quais a administração toma conhecimento de suas falhas: 1) alguns clientes param de comprar o produto da firma, ou alguns membros deixam a organização. Esta é a opção de saída. Como resultado, a renda diminui, cai o número de sócios e a direção é obrigada a procurar uma forma de corrigir as causas dessa saída (Hirschman: 1973: p.16).

O “gato”, portanto, representaria uma opção de saída. Uma alternativa, ainda que considerada ilegal, mas sobre a qual a concessionária é obrigada a procurar uma forma de corrigir. A opção de voz apontada por Hirschmann:

Os clientes da firma ou os membros da organização expressam insatisfação diretamente à direção, a uma autoridade à qual a direção esteja subordinada, ou através de protestos gerais, dirigidos a quem estiver interessado em ouvi-los (...) mais uma vez, em consequência, a direção decide-se a identificar as causas e a procurar soluções para a insatisfação dos clientes e sócios (1973: p.16-17).

Outra opção é apresentada pelo morador, insatisfeito que divide a conta com sua vizinha. Carlinhos me conta que ficou mais de um ano sem luz e pagando taxas a Light, mesmo sem o fornecimento da energia ele continuava a receber a conta com cobrança de taxas.

Cobrar taxas de que, gente? Se eu não tinha o serviço? A conta chegava direitinho, todo o mês, mas eu não tinha luz. (E como foi que você fez?) Eu dividia a conta com a minha vizinha da frente. Não era gato, porque eu sou contra gato, né? Mas a gente puxou do relógio dela, não do poste de luz,

entendeu? Eu dividia a conta com ela. Foi assim que eu fiz por mais de um ano. Agora eu vou ganhar muito dinheiro, meu advogado disse que em torno de R\$100.000,00. Isto para a Light não é nada, né? (grifos meus).

Assim, temos uma opção de voz, ao mesmo tempo que, o morador encontrou uma saída econômica para o seu problema.

No caso da Light, na impossibilidade da opção de saída da concessionária de energia elétrica, pois ela é a única a prestar o serviço, e nem todos os moradores estão dispostos a incorrer no registro da ilegalidade ou depender da boa vontade de seus vizinhos, a uma parcela dos moradores da FSM, resta a opção de voz.

Assim, através das ações coletivas, dos processos de mobilizações, processos individuais e coletivos na justiça contra a concessionária e ainda com a preparação de uma denúncia pública através do Ministério Público, buscam uma forma de protestar a insatisfação diante de cobranças abusivas e acerca da qualidade do serviço prestado.

Tal como proposto por Hirschamn, em uma análise comparativa entre as duas situações investigaremos sob que condições uma prevalece sobre a outra, sejam compatíveis, ainda que instituições servissem para aperfeiçoar cada uma das duas opções como mecanismo de recuperação e se aqueles que aperfeiçoam a opção de saída são compatíveis com aqueles que se dedicam a melhorar a opção de voz.

Sob que condições a opção de saída prevalecerá sobre a opção de voz e vice-versa? Qual é o rendimento comparativo das duas opções como mecanismo de recuperação? Em que situações as duas opções entram em jogo simultaneamente? Que instituições serviriam para aperfeiçoar cada uma das duas opções como mecanismos de recuperação? As instituições que aperfeiçoam a opção de saída são compatíveis com as destinadas a melhorar a opção de voz? (HIRSCHMAMN: 1973: p.17).

## **7 VOZ E A SAÍDA PARA O PROBLEMA PÚBLICO: A AÇÃO COLETIVA**

Como a trajetória de um problema público ordena um horizonte de engajamentos, de preocupações, de sensibilidades e de mobilizações em seu entorno? Que processos de associação, de cooperação e de comunicação se constituem em torno desse problema público? Que montagens institucionais, jurídicas e políticas vão eventualmente dar uma solução a ele? Como as arenas públicas se articulam ao redor de dinâmicas de constituição de problemas públicos, das quais participam as mobilizações

coletivas? A questão é menos a do “público e seus problemas” que do “problema e de seus públicos”.

Evidenciamos no campo da pesquisa formas de mobilização coletiva, formas de associativismo nas favelas, de ação coletiva como alternativa (Cefai:2009). Se a etnografia é capaz de identificar uma relação íntima entre lei e Estados de exceção, Cefai também aponta que esses espaços de exceção são também aqueles nos quais a criatividade das margens é visível, como formas alternativas de ação política e econômica são instituídas.

São estes caminhos de ação coletiva como alternativa que enriquece as teses da determinação estrutural e da escolha racional. Os atores não são mais apenas marionetes movidas por condições objetivas às quais obedecem, não são mais somente pequenos demiurgos que calculam, em termos de rentabilidade ou de produtividade. Eles são confrontados a mundos, dos quais provam a realidade e a justiça em relação a suas maneiras de se engajar, são submetidos às coerções ecológicas fortes, mesmo dispondo de uma margem de manobra que lhes confere alguma liberdade. E, sobretudo, dispõem de uma capacidade de julgamento estético, moral e político.(CEFAI:2009)

Desta maneira, populações “administradas” desenvolvem suas próprias estratégias em relação às, e determinadas pelas, políticas do Estado para requerer sua cidadania. E é neste ponto que o trabalho nos aponta um espaço não preenchido, de onde podemos partir para pensar alternativas possíveis de fortalecimento das populações em contextos marginais.

## **8 A CHEGADA DA UNIDADE DE POLÍCIA PACIFICADORA - UPP**

Com a chegada da Unidade de Polícia Pacificadora, veio também a expectativa por parte do governo da formalização dos serviços como os de energia elétrica, água e esgoto. Além disso, renovara-se a perspectiva da regularização de serviços públicos como coleta de lixo, fornecimento de água e esgoto, iluminação pública nas “comunidades pacificadas”, abrindo caminho para a construção da integração entre o “morro” e o “asfalto”, e a defesa de direitos iguais a todos os moradores da cidade.

Nós estamos fazendo o que o Estado deixou de fazer durante muitos anos, que foi ter por essa comunidade o tratamento digno que qualquer morador da cidade do Rio de Janeiro. O Ícaro (Ícaro Moreno, presidente da EMOP) já reuniu Oi, NET, Light, vamos acabar com essa fiação toda, vamos fazer o negócio da maior qualidade”. (Sergio Cabral, Governador do Rio de Janeiro, em 19 de dezembro de 2008, data da inauguração da UPP no Morro Dona Marta, que contou com a visita de autoridades, que discursaram em um palanque montado no Pico do morro).

Junto com a UPP chegaram os técnicos e equipes especializadas no convencimento do novo projeto de eletrificação da Light Empresa de Energia Elétrica S.A. Em função disso, surgem novos problemas, como por exemplo, a internet, a T.V a cabo, a eletrificação com seu sistema de chip.

No contexto da pacificação, a concessionária Light deu início ao projeto de substituição do antigo sistema de rede elétrica a partir da favela Santa Marta, além de realizar a troca de lâmpadas e geladeira, visando alcançar os objetivos do Projeto Eficiência Energética (PEE), Comunidade Eficiente (CE) e Light Recicla, a partir da regularização do sistema de rede elétrica, visando à formalização deste serviço.

Como um dos objetivos principais de seu Projeto Eficiência Energética a Light pretendia restringir ao máximo o desvio de energia elétrica, para evitar a prática dos "gatos" , a concessionária buscou substituir o sistema de fiação elétrica, com suas diversas "gambiarras" (ligações irregulares) encontradas pelo morro Dona Marta, tendo iniciado o processo de modernização do sistema de eletrificação em todo o morro - já previsto pelo Programa Eficiência Energética desde 1999 -, por meio de um recente experimento tecnológico - a saber, "o sistema de chip"-, elegendo a primeira favela pacificada como laboratório.

No final do ano de 2008, quando se instalou no Santa Marta a UPP, a gente percebeu que se estava dando início a oportunidade de atuação no Santa Marta. Houve a necessidade de uma articulação que envolvesse todos os agentes que poderiam atuar: concessionária de serviços públicos, prefeitura municipal, governo do estado para que fossem dadas as condições de atuação. Foi extremamente importante o envolvimento de todos esses agentes para que a gente tivesse condições de atuar dentro da comunidade. (José Geraldo, Superintendente de Regional da Light) .

Tratava-se, portanto, de um projeto experimental, antes testado apenas pela Ampla, concessionária energética que atua em Niterói. No entanto, ainda não há indícios de que esse projeto tecnológico, ainda experimental, tenha sido vantajoso para os clientes. Apesar do sucesso ou fracasso desta iniciativa da AMPLA, concessionária de energia elétrica que atua no município de Niterói, um dos principais objetivos do Programa Comunidade Eficiente é reduzir o desvio de eletricidade, controlando a distribuição, e cobrando pelo consumo, ou seja, propondo o fim dos "gatos" através da substituição do "sistema de cabos" pelo "sistema de chip", classificado como um sistema "antifurto" ou "anti-gato".

Para realizar o processo de formalização, a Light buscou propagar a ideia de transformar a favela Santa Marta em uma "comunidade eficiente", ou seja, preparar os futuros clientes formalizados para realizar um consumo energético mais econômico.

Neste sentido, a concessionária usou como argumento fundamental para convencer uma parcela dos moradores que era necessário para fazer contenção de gastos com consumo de energia, a substituição para lâmpadas incandescentes e geladeiras mais econômicas. Para tanto, veremos que foi realizada uma campanha educativa, por meio de distribuição de cartilhas e folders que demonstravam os gastos em KWTTS por aparelho ligado, além das reuniões realizadas pela Light na quadra da escola de samba de Santa Marta para dar palestras aos moradores sobre os objetivos do PCE.

Nesta fase do PCE, a Light buscou preparar os moradores da Santa Marta para uma mudança de comportamento em relação ao consumo, através da orientação de meios que os permitissem reduzir os gastos energéticos, pagar suas contas de luz, considerando em um primeiro momento, que a possibilidade da renda familiar dos mais pobres e vulneráveis, transformando-os em clientes-consumidores adimplentes dos serviços de energia a partir da formalização da rede elétrica. Assim, o PCE justifica a sua criação, conforme indicado no discurso abaixo:

Os equipamentos que estão sendo aplicados aqui no Santa Marta são aparelhos específicos para a comunidade. O transformador, que foi desenvolvido, é blindado para atuar especificamente no caso de Santa Marta. Foram instalados 21 transformadores na comunidade, foram empregados 3.300 metros de cabo de baixa tensão, 113 armários. "Ou seja, são benefícios específicos que estão sendo aplicados no Santa Marta para trazer qualidade de vida para os nossos clientes." (Fernando Sampaio, coordenador de Segurança de equipamento e medição).

Nota-se que, o ponto de partida da estruturação deste projeto da Light é a ideia de que, a maioria dos moradores da Santa Marta, assim como nas demais favelas do Rio de Janeiro, apresentando-se sob a condição de "favelados" não estivesse preparada para realizar um consumo "consciente", ou seja, que a população favelada não compreendesse de antemão o significado do conceito "eficiência energética" e para dar conta do grande empreendimento, iniciaram concomitantemente uma campanha educativa. O uso de transformadores blindados mostra também o esforço da concessionária em impossibilitar a prática do desvio de energia elétrica através dos postes.

Durante a primeira fase do PCE, o uso de energia elétrica seria indiscriminado entre os moradores de áreas, onde não existe regularização formal dos serviços de

infraestrutura urbana. A falta de consciência para o consumo de energia elétrica representa um alto custo financeiro para a concessionária, ou pelo menos, a impedindo de lucrar. Enquanto isso, a contrapartida do governo federal havia sido subsidiar, parte do “rombo” causado pela falta de pagamentos, ressarcindo à concessionária por meio de verba pública.

No caso da favela “Santa Marta”, as etnografias sobre usos e conflitos no espaço urbano têm nos mostrado que a partir da entrada da primeira UPP, a proposta de urbanização da área ocupada e da proposta do poder público junto à concessionária de energia elétrica de promover o reconhecimento do endereço do morador de favela na cidade, por meio de disputas por representações cartográficas da cidade, seja sobrepondo-se aos nomes colocados por moradores, seja reaproveitando os referenciais locais, o processo de reconhecer logradouros em áreas faveladas iniciado na favela da Maré com o Observatório das Favelas, continua em curso.

Posto de Orientação Urbanística Social da Secretaria Municipal de Urbanismo (POUSO/SMU), por exemplo, desde 2008, junto à Light trabalharam no reconhecimento de logradouros na favela Santa Marta, ao que se seguiu a colocação de placas com nomes de ruas, muitas delas homenageando moradores da Santa Marta já falecidos e reconhecendo nomes dados pelos próprios moradores. Não obstante, a primeira placa colocada tem o nome de Av. Light, isto é, a primeira homenagem prestada foi à própria concessionária, pioneira no processo de formalização do endereço na cidade, como forma de prestar o reconhecimento de logradouros públicos na primeira favela a ser pacificada.

Foi o PCE que buscou formalizar o serviço de distribuição energética em favelas, reduzindo a informalidade, através da substituição e modernização da rede de energia elétrica, conduzindo à regularização e a inclusão de novos consumidores no sistema de cadastro da Light; agora quem paga a conta de luz, renunciando ao “gato”, passa a ter um endereço na cidade. Uma proposta tentadora, quem nem todos toparam, mas que muitos moradores aos poucos vão aderindo. Neste particular, a Light também buscou viabilizar o registro civil para muitas pessoas que não possuíssem documento de identidade, e, deste modo, não tinham acesso aos direitos básicos de cidadania.

Apesar da integração com as secretarias, a campanha educativa da Light para redução do consumo durou apenas alguns meses. O ensino sobre como controlar os gastos foi apenas uma fase do projeto, que previa uma preparação a adesão dos moradores ao regime de escalonamento gradativo do preço/consumo das contas de luz.

Segundo os moradores, os agentes entregaram um dispositivo para controle do consumo que nunca funcionou, e que a explicação para o uso foi bastante ineficaz, reivindicando sem êxito o acesso aos relógios de luz.

As placas com nomes de logradouros colocados pela Light na favela Santa Marta não são reconhecidas pelo Código de Endereçamento Postal – CEP, pois necessita passar por uma longa tramitação jurídica para que finalmente haja o reconhecimento de logradouro. Apesar do esforço da concessionária, o código criado e utilizado pelo sistema de correios brasileiro continua a ser um item indispensável para se localizar um logradouro.

Assim, em termos jurídicos, apesar da carta branca dada a Light para colocar as placas, o poder público, sob o ponto de vista do direito civil, não pode ainda reconhecer o endereço de moradores de favela. A ação não contou com a participação dos Correios. Apenas as correspondências da concessionária mais as da CEDAE chegam à residência dos moradores. Todas as outras continuam a ser encaminhadas para a Associação de Moradores de Santa Marta, tais como as contas de telefonia, contas bancárias e de estabelecimentos comerciais como as Casas Bahia e C&A, dentre outras.

Contudo para realizar a tarefa hercúlea de distribuição de contas de luz em favelas já “pacificadas” no Rio de Janeiro, a Light procurou terceirizar o serviço de entrega. Não raro, os funcionários, perdem-se em meio a caminhos, becos e vielas do morro Dona Marta com suas pesadas mochilas, deixando de entregar as contas de parte dos moradores, que necessitam de uma forma alternativa de acesso de segunda via da conta de luz para efetuar o pagamento, denunciando assim a falta de reconhecimento de um endereço formal na cidade pelos moradores de favela.

Observa-se, portanto, que juridicamente esse espaço público não esteja, de fato, constituído. Alcançamos neste ponto, o assunto principal a ser tratado nesta tese: a formação de mais um problema públicos e da busca por soluções como regulamento do direito dos conflitos e litígios a partir da formalização da energia elétrica e o reconhecimento de logradouros em processo em favelas com UPP.

Para Venna Das a vida cotidiana é marcada por todo tipo de negociações extralegais entre funcionários locais e os moradores, configurando uma linha tênue, dividindo o legal e o ilegal. O argumento central do ensaio de Das e Poole é o de que o Estado pode penetrar na vida da comunidade e ainda assim permanecer vago, impreciso. Deste modo, a ilegibilidade do Estado, apresentada por Venna Das como a dificuldade

de leitura e compreensão de suas regras e regulações, permite que a oscilação entre o racional e o mágico seja a característica definidora da sua presença nessas margens.

A ilegibilidade das regras, e as ações humanas que incorporam essas regras, parecem ser parte da forma como as regras são implementadas. Ou seja, não é que o modelo de sociabilidade encontrado nas instituições do Estado seja baseado na clareza das regras e regulações e que esses se tornam ilegíveis para os pobres ou analfabetos, mas sim que as mesmas pessoas encarregadas pela implementação das regras talvez tenham que fazer um esforço para entender as regras e regulações.

Para dar um exemplo ainda mais concreto, para que se possa compreender como estamos diante de uma questão difícil de classificação, recordo-me de um encontro realizado no dia 28 de março de 2009, solicitada pelos os representantes da Light fizeram uma apresentação no G.R.E. S Mocidade Unida do Santa Marta, reunindo um pequeno número de moradores da comunidade. Durante a apresentação do Projeto Comunidade Eficiente para a comunidade Santa Marta, o agente de relacionamento de clientes e operações em comunidades pacificadas, anunciou os primeiros passos da atuação da concessionária, após as obras realizadas em todo o morro para trocar o sistema de eletricidade:

Vamos, durante um período, orientar o uso eficiente, o uso econômico, o uso que torne a conta barata, daqui até julho, fazemos esse processo de aprendizado de todos nós, e ai sim, nós vamos passar a cobrar a conta como cobramos de todo mundo. (Agente de Relacionamento Comunitário, Light).

Uma moradora que escuta atentamente as informações trazidas pelo agente de relacionamento comunitário pede a palavra e questiona:

A gente tem em casa uma oficina de costura, e a gente trabalha com as máquinas industriais, mas assim, o pessoal não tem renda, de vez em quando que a gente faz uma feira e expõe o trabalho... é mais, assim uma capacitação, a gente vende quando as pessoas vão no ambiente, e eu queria saber como a gente deve fazer pra tá gerenciando essa conta, porque máquina gasta muita energia, né?

A resposta foi bastante evasiva:

Acontece muito de ter uma casa que é uma residência, mas que é também um comércio. Dependendo da situação isso pode ser classificado como residencial, tá? Mas ai durante o trabalho que vamos fazer, nós vamos ter a oportunidade de classificar caso a caso.

Segundo as normas da Light, o morador paga a conta residencial, ainda que o gasto seja como o de uma pequena empresa, pois a concessionária não afirmou, em

nenhum momento, que vai financiar/arcar com os custos de empreendimentos dos moradores de favela.

Em relação à iluminação pública, é cobrado ainda na conta de luz do consumidor, uma taxa pela iluminação pública, e o critério estabelecido pela Rio Luz é: paga mais quem consome mais energia. Aqui nos interessa perceber que a “rua” é um espaço público, por excelência. A rua é, portanto, considerada um lugar de uso comum e posse coletiva. Além disso, compreende-se que a rua seja um logradouro público, ou um espaço público, juridicamente falando. Ao poder público cabe o dever de administrar os usos e apropriações do espaço público, previstos na legislação, que seria o mesmo de que “aplicar um conjunto de regras a um conjunto de lugares” (Mello & Vogel: p.8).

## **9 A DESCONFIANÇA DOS MORADORES E OU O FANTASMA DA GENTRIFICAÇÃO OU REMOÇÃO BRANCA NA FAVELA SANTA MARTA**

A especulação imobiliária, o encarecimento e o enobrecimento de determinadas áreas urbanas afeta em diferentes aspectos os habitantes mais vulneráveis dessas localidades. Os mais desprovidos de capital seriam então banidos do direito à cidade, migrando para áreas periféricas voltando para as margens da cidade, áreas em que predominam a informalidade e a ilegalidade de práticas, lugares em que a pobreza se conjuga com violência urbana. Tal processo vem se constituindo na tese de várias pesquisas acadêmicas, como gentrificação, expulsão ou remoção branca.

Esse fenômeno vem sendo observado em diversas regiões do mundo em que foram contempladas com recursos financeiros e atração de capital. No caso particular brasileiro, o contexto dos Mega Eventos Esportivos acabaria por contribuir com o processo de gentrificação e territorialização das políticas, que não são pensadas ou não apresentam um caráter universal.

O lado obscuro é que, por esse viés da lógica da inserção e do ajustamento, haveria um esvaziamento da dinâmica de participação social em processos políticos decisórios, arduamente conquistados pela via dos direitos de cidadania, civis, sociais. (ver a diferença entre esses direitos).

Além de analisar os aspectos normativos, consideramos ainda que, o trabalho de campo cujo método de observação participante propiciará descrever as formas de associativismo e mobilização, tal como sugerido nos trabalhos de Daniel Cefaï, em que se analisa a formação de movimentos sociais locais que vem contribuindo com a

resistência a esses processos mercantis que ameaça seu modo de vida, evidenciando os aspectos conflituosos inerentes ao processo de formalização dos serviços urbanos. Como tal processo poderia contribuir ou não para integrar a favela – e seus moradores – à cidade, de uma forma menos excludente ou subalterna?

### **Ilustração 1 Foto de uma casa, localizada no Pico do Morro**



A ideia da concessionária é a do pagamento individual pelo consumo, para cada casa, uma conta de luz. Grande parte dos moradores defende a volta da tarifa única de energia elétrica. Ocorre ainda enorme desconfiança dos moradores em relação às técnicas de medição promovidas pelos técnicos da Light, que julgam arbitrárias e pouco transparentes. Neste sentido, reivindicam o acesso ao relógio de luz, para que possam acompanhar o gasto de energia diariamente e planejar o pagamento para o final do mês.

Os moradores de Santa Marta, de fato, tiveram acesso aos bens de consumo, a partir da política iniciada pelo governo Lula, que teve continuidade no governo Dilma. A partir da disponibilização de crédito para as classes populares, foi possível a muitas famílias a compra de bens e serviços aos quais antes não era possível consumir.

O sistema de parcelamento favoreceu a compra de celulares, automóveis, televisão, ar condicionado, geladeira, micro-ondas, máquina de lavar. Assim, tanto na vida doméstica como no trabalho, houve uma série de benefícios para as classes que antes não tinha acesso a bens e serviços.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ausência de elegibilidade, marca a relação entre o fornecedor e usuário de energia elétrica nas favelas desde o início do processo de eletrificação nas favelas. Seja em relação com a concessionária Light, seja em relação ao fornecimento através do “gato”, seja em relação às Comissões de Luz.

Nota-se que as disputas em torno do preço cobrado pelo serviço de energia elétrica são velhas. Mesmo antes de iniciado oficialmente o processo de eletrificação de favelas, o serviço já se encontrava a disposição dos moradores de favelas através das comissões de luz. A história etnográfica mostra, no entanto, que as comissões cobravam altas taxas dos moradores, sem que o critério para tal cobrança fosse evidente para todos.

Cabe lembrar que, os moradores mais antigos, que se recordam das Comissões de Luz, não alimentavam qualquer crença em relação a quaisquer processos mágicos que trouxessem a energia elétrica, na medida em que sempre, de uma forma ou de outra, sempre foram cobrados pelo seu consumo.

Sobre as disputas entre a concessionária de energia elétrica e os moradores da primeira favela “pacificada” consistem principalmente em evocar categorias acusatórias uns contra os outros. Se por um lado, o morador reclama da tarifa elevada da sua conta de luz, a Light contra-ataca, afirmando que o morador é responsável pelo seu consumo, e que muitos não fazem um “uso sustentável e eficiente da energia elétrica”, o que acaba por comprometer o orçamento de algumas famílias.

## REFERÊNCIAS

BARCELLOS, Caco. **Abusado**: o dono do morro Santa Marta. rio de janeiro, Record, 2003.

CUNHA, Neiva Vieira; Mello, Marco Antônio da Silva. **Novos conflitos na cidade: o processo de urbanização na favela.** in: dilemas – revista de estudos de conflito e controle social, nº 3, v.4, 2011, pp. 433-470.

FREIRE, Leticia de Luna. **Mobilizações coletivas em contexto de megaeventos esportivos no Rio de Janeiro.** o social em questão, ano XVI, n. 29, 2013, pp. 101-127.

GONÇALVES, Rafael Soares. **Les favelas de Rio de Janeiro: Histoire et Droit – XIX et XX siècles.** Paris: L'Harmattan, 2010.

LEEDS, Anthony. **Poder local em relação com instituições do poder supralocal.** in: Leeds, Elizabeth & Leeds, Anthony (org.). a sociologia do brasil urbano. rio de janeiro: ed. Zahar. 1978, pp.31-40.

MACHADO da Silva, Luiz Antônio (org.). **Vida sob cerco. violência e rotina nas favelas do Rio de Janeiro.** rio de janeiro, nova fronteira, 2008.

\_\_\_\_\_. **Afinal, qual é a das UPPs?** Disponível em: <[www.observatíoriadasmetrolopes.ufrj.br](http://www.observatíoriadasmetrolopes.ufrj.br)>

\_\_\_\_\_. **Violência urbana, sociabilidade violenta e agenda pública.** in: \_\_\_\_\_ (org.). vida sob cerco: violência e rotina nas favelas do rio de janeiro. rio de janeiro, nova fronteira, 2008, pp. 35-45.

MELLO, Marco Antônio da Silva. **Cidades: commodities para consumo?** jornal da UFRJ, ano 6, nº 53, 2010, pp. 13-16.

MELLO, Marco Antônio da Silva; Vogel, Arno. **Lições da rua: o que um racionalista pode aprender no catumbi.** arquitetura revista, vol. 1, nº 1, 1983, pp. 67-79.

MELLO, Marco Antônio da Silva; Santos, Carlos Nelson Ferreira dos; Vogel, Arno et alii. **Quando a rua vira casa: a apropriação de espaços de uso coletivo em um centro de bairro.** São Paulo: projeto, 1985.

MISSE, Michel. **O Rio como bazar: a conversão da ilegalidade em mercadoria política.** insight inteligência, vol. 3, nº 5, 2002, pp. 12-16.

PANDOLFI, Dulce Chaves; GRYNSPAN, Mário (org.). **A favela fala: depoimentos ao CPDOC.** Rio de Janeiro: ed. FGV, 2003. 364p.

PEPPE, Atílio Machado. **Associativismo e política na favela Santa Marta.** dissertação de mestrado em ciência política. São Paulo: universidade de são Paulo, 1992.

TELLES, Vera. **A cidade nas fronteiras do legal e do ilegal**. São Paulo: Argumentum/USP, 2011.

VALADARES, Lícia do Prado. **Do mito de origem à favela.com**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

YACCOUB, Hilaine. **Atirei o pau no 'gato'**: uma análise sobre consumo e furto de energia elétrica (dos 'novos' consumidores) em um bairro popular de São Gonçalo. dissertação de mestrado em antropologia. Niterói: universidade federal fluminense, 2010

## TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA À LUZ DAS QUESTÕES DE SOBERANIA

Vinícius Ribeiro de Souza <sup>1</sup>

### INTRODUÇÃO

Há diversos aspectos anteriores à formação de um tratado que o justifica. Por vezes, a necessidade ímpar de convergência de ações perante a poluição ambiental. Outras, no entanto, tem como plano de fundo uma estratégia defensiva diante outros países, como ocorre diversas vezes em tratados bélicos. Igualmente, há tratados que são celebrados para, dentre os vários motivos, assegurarem soberania de um país ou de um conjunto destes, tendo, como justificativa, um discurso de “internacionalização” de áreas pertencentes àquele grupo específico de países.

Outros, tanto em sua formação quanto em sua normatização refletem os anseios de soberania dos países signatários ou dos próprios envolvidos em uma possível conjectura futura, objetivando a salvaguarda de sua soberanias tanto no plano internacional, quanto nacional. Todo esse panorama é refletivo no Tratado de Cooperação Amazônica, o que demonstra que o mesmo ainda está eivado de questões truncadas relativas à soberania, o que aponta um entrave nas relações protetivas ao meio ambiente na região.

Justifica-se o presente artigo à medida que faz um levantamento das questões que apontam barreiras oriundos das questões de soberania no Tratado de Cooperação Amazônica, indicando fatores tanto históricos, quanto normativos, que podem ser ultrapassados para melhor proteção ambiental das águas da bacia amazônica.

O problema da pesquisa é a verificação de situações que demonstrem que as questões de soberania foram formadoras do tratado, bem como apresentaram obstáculos em detrimento do diálogo entre as nações constituintes do tratado sul-americano objeto deste estudo. As hipóteses são os apontamentos circunstanciais que serão realizados, onde se caracteriza que as questões da soberania se sobrepujaram em relação ao diálogo internacional, bem como quais os possíveis caminhos que podem ser tomados, tendo como exemplo a teoria do Transconstitucionalismo.

---

<sup>1</sup> Mestrando no Curso de Pós – Graduação em Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas

O objetivo é abordar eventos específicos que levaram tanto à feitura do TCA, como as negociações e os dispositivos os quais espelham algumas características arraigadas de soberania frente à nova perspectiva internacional no que diz respeito ao diálogo entre Estados, tendo como base o Transconstitucionalismo, usando como método a pesquisa bibliográfica e documental, analisando-se os artigos científicos, livros e dissertações da área que possam contribuir para o resultado da pesquisa. Resultando, diante disso, alguns pontos que podem ser revistos futuramente quando da realização de tratados posteriores em nossa região.

## 1. SOBERANIA E TRANSCONSTITUCIONALISMO

Em um primeiro momento, mister destacar conceito de Soberania e Transconstitucionalismo, haja vista a necessidade ímpar da construção de bases para o bom entendimento do desenrolar do tema a ser abordado na oportunidade.

No dicionário, soberania significa “1 qualidade ou condição do soberano 2 autoridade suprema do poder do Estado”(HOUAISS, 2004, p.685). Assim, observa-se que a conceituação não foge à construção doutrinária que a seguir será espreiada.

Sempre citado, o jurista francês Bodin tem soberania “como um poder supremo, absoluto, ilimitado e incontestável exercido inicialmente pelas monarquias absolutistas”(FERREIRA & FABRIZ, 2001, p. 121)

Ainda no bojo do absolutismo, não se pode olvidar de Thomas Hobbes, para o qual o Estado é “uma pessoa instituída, pelos atos de uma grande multidão, mediante Pactos recíprocos uns com os outros, como Autora, de modo a poder usar a força e os meios de todos, da maneira que achar conveniente, para assegurar a Paz e a Defesa Comum” (HOBBS, 1651, tradução por Rosina D’Angina, 2000, p. 126).

Thomas Hobbes, em seu livro “O leviatã”, propugna um soberano com poderes ilimitados para consolidar o pacto social existente entre seus súditos, a exemplo de criar leis e executá-la, bem como utilizando de todos os meios possíveis para tal desiderato (HOBBS, 1651, tradução por Rosina D’Angina, 2000). Cumpre destacar que para filósofo inglês acima mencionado, justifica-se o poder ilimitado do soberano:

Fica bem claro a meu entendimento, tanto pela razão quanto pelas Escrituras, que o Poder Soberano, quer resida num Homem, como numa Monarquia, quer numa Assembleia, como nos Estados Populares e Aristocráticos, é tão grande como os homens são capazes de fazê-lo. E mesmo que, a respeito desse poder ilimitado, os homens podem imaginar muitas consequências desfavoráveis, se ele não existisse,

as consequências seriam bem piores, como a Guerra perpétua dos homens contra seus vizinhos.( HOBBS, 1651, tradução por Rosina D'Angina, 2000, p.152)

Assim, traz o conceito de soberania relatado à época absolutista uma carga de não limitação de uma nação frente ao que é necessário à sua manutenção. Discurso esse que, conforme será visto, ainda está enraizado nas relações atuais entre países, o que não se coaduna com a temática transfronteiriça relativa ao objeto do Tratado de Cooperação Amazônica, ou ao menos não deveria ser o bojo da questão.

Em uma perspectiva mais atualizada a respeito do conceito de soberania, de suma importância destacar a questão do poder político trazido à baila por José Afonso da Silva, onde se indica tanto a soberania interna, quanto a externa, senão vejamos:

O Estado, como grupo social máximo e total, tem também o seu poder, que é o *poder político ou poder estatal*. A sociedade estatal, também chamada de sociedade civil, compreende uma multiplicidade de grupos sociais diferenciados e indivíduos, aos quais o poder político tem que se coordenar e impor regras e limites em função dos fins globais que ao Estado cumpre realizar. Daí se vê que o poder político é superior a todos os outros poderes sociais, os quais reconhece, rege e domina, visando a ordenar as relações entre esses grupos e os indivíduos entre si e reciprocamente, de maneira a manter um mínimo de ordem e estimular um máximo de progresso à vista do bem comum. Essa superioridade do poder político caracteriza a *soberania do Estado* (conceituada antes), que implica, a um tempo, *independência* em confronto com todos os poderes exteriores à sociedade estatal (soberania externa) e *supremacia* sobre todos os poderes sociais interiores à mesma sociedade estatal (soberania interna) (SILVA, 2007, p. 107).

Assim considerando, uma das questões que afeta o plano da soberania é a “internacionalização” de um determinado tema, principalmente no tocante às questões ambientais. “Com relação ao Internacionalismo, deparamo-nos com o problema da dificuldade de conciliação entre a noção de soberania do Estado com a ordem internacional” (FABRIZ E FERREIRA, 2001,p.124).

Vale lembrar que a “internacionalização” de um assunto pode servir como base para interferência externa a uma determinada soberania, quer de forma bélica, quer por meio de medidas econômicas, as quais, indiretamente, afetam a soberania de determinada nação.

Portanto, em um cotejo com tema da soberania, é imprescindível noticiar um tema de autoria de Marcelo Neves, qual seja, o Transconstitucionalismo, o qual trata, em apertada síntese, de um intrincamento de ordens jurídicas diversas em face de uma problemática de natureza constitucional conforme se denota do trecho abaixo:

Em linhas gerais, o **transconstitucionalismo** pode ser definido com o entrelaçamento de ordens jurídicas diversas (**estatais, transnacionais, internacionais e até mesmo supranacionais**) em torno dos mesmos problemas de **natureza constitucional**. Portanto, o fato de **ordens jurídicas diferenciadas** enfrentarem concomitantemente as **mesmas questões de natureza constitucional** pode (e deve), segundo o autor, ser traduzido como transconstitucionalismo.(FERNANDES, 2014, p.96)

O autor mencionado na citação acima, ao analisar a teoria de Marcelo Neves, traz um caso como exemplo do transconstitucionalismo. Suscintamente, o STF julgou constitucional a lei de Anistia a respeito das situações ocorridas no regime de exceção vivido pelo país. Todavia, a Corte interamericana de Direitos Humanos julgou que a interpretação exarada pelo Brasil não poderia ser um entrave nas investigações de crimes de tortura ocorridos sob aquele regime, o que caracteriza esse conflito de ordens jurídicas diferenciadas, sendo um caso de transconstitucionalismo ( FERNANDES, 2014, p. 98).

Portanto, qual seria solução para o caso de conflito entre ordens jurídicas diversas? FERNANDES, analisando a obra de Marcelo Neves, indica que este relata que não é possível uma imposição unilateral, mas sim um “diálogo constitucional”, sendo que o “ponto central se traduz na questão da necessidade (cada vez mais recorrente) que ordens jurídicas diversas, com pontos de partidas diversos, **dialoguem** (cada dia mais) sobre **questões constitucionais comuns**, que afetam ao mesmo tempo **ambas as ordens**” (FERNANDES, 2014, p.99).

Para FERNANDES “O modelo **transconstitucional** rompe com o dilema “monismo/pluralismo”. A pluralidade de ordens jurídicas implica, na perspectiva do transconstitucionalismo, a relação complementar entre **identidade e alteridade**”(2014, p.99).

“A tese visa afastar qualquer relação de **verticalização** ou de **subordinação** entre instâncias decisórias (postura de fechamento). Sem dúvida, a busca é por **intercâmbio** constante” ( FERNANDES, 2014, p.99-100).

É nessa dicotomia que o presente trabalho busca indicar a problemática a respeito da construção do Tratado de Cooperação Amazônica, haja vista que este, conforme será discutido, possui bases profundas com preocupação na manutenção de soberanias, tanto em sua costura, quanto em seus dispositivos, havendo a necessidade de uma maior abertura, diálogo, para que a discussão seja vista à luz das preocupações ambientais que, por óbvio, acabam ultrapassando limites territoriais de uma nação.

## 2. DO TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA E O DISCURSO INTERNACIONAL

Adensando a questão ao plano do Tratado de Cooperação Amazônica, cumpre destacar as linhas gerais do meso. Assim, de acordo com (DAMASCENO; SILVA JÚNIOR; FRANÇA, 2011, p.2) o tratado foi “assinado em 3 de julho de 1978, com o objetivo de promover ações conjuntas para o desenvolvimento da Bacia Amazônica, inclusive em qualquer território de uma parte contratante cujas características estejam estreitamente vinculadas à mesma”.

Nessa medida, Sola traz um breve apanhado dos países signatários e o que o conceito do TCA, conforme se denota do excerto abaixo:

O Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) foi assinado em Brasília em 03.07.1978 por Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela. Em Caracas, pouco mais de vinte anos depois, mediante Protocolo de Emenda, inicia-se em 04.12.1998 o processo de formação da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), o qual se conclui aos 02.08.2002, com a ratificação colombiana. (2015, p.166)

A respeito do conceito do Tratado de Cooperação Amazônica, continua a autora:

O TCA é um instrumento jurídico de direito internacional, de natureza técnica, que visa a promoção do desenvolvimento harmônico e integrado da bacia, bem como o fomento da implementação de um modelo econômico regional em cada contexto nacional dos signatários para promover a melhora da qualidade de vida dos amazônidas e a conservação e utilização racional de seus recursos. (SOLA, 2015, p. 166)

Assim, faz-se necessário, em um primeiro momento, o levantamento dos motivos pelos quais existiu o tratado, bem como o cenário político de suas prévias, tanto no campo internacional como no sul-americano, o que evidenciará as características normativas que ditarão os rumos do tratado.

No campo internacional, o movimento que discutia as questões ambientais supostamente estavam eivados da máxima de que os países subdesenvolvidos à época eram o entrave para a defesa o desenvolvimento econômico (DAMASCENO; SILVA JÚNIOR; FRANÇA, 2011)

Nessa toada, começava-se o discurso da internacionalização da Amazônia, com o uso dos termos “pulmão do mundo, a Amazônia é patrimônio mundial etc, sendo que o

Tratado em questão fora utilizado para afirmar a soberania dos signatários diante tal discurso (DAMASCENO, SILVA JÚNIOR e FRANÇA, 2011).

E não somente a questão internacional transparece a preocupação com soberania, como também há temas outros que refletem a não atenção, *a priori*, com as questões ambientais, como se denota do trecho a seguir:

Firmado num contexto de regimes militares na maior parte da América do Sul e sob o temor de uma internacionalização da Amazônia, o TCA foi visto como uma maneira de os países amazônicos desenvolverem a região e reforçarem sua soberania sobre ela. Assim, há a primazia dos vieses político e econômico sobre o ambiental, o que pode ser notado, por exemplo, pelos fatos de o Tratado não permitir a adesão de outros Estados e de o mesmo não contar com a participação da França, que possui parte de seu território na Amazônia. (NETO, 2007, p.10).

Na mesma linha, Asconavieta (2014, p. 127): “Nesse aspecto, o Tratado de Cooperação Amazônica, fruto de uma época, de um contexto, demonstra que está ciente desse possível enfraquecimento da soberania nacional dos países amazônicos”

Percebe-se, com todo o dito nas linhas acima que, apesar de Tratados relativos às questões ambientais apresentarem, em regra, um contexto de preocupação diante a poluição transfronteiriça, relativizando a questão de soberania, um dos pilares para a construção do Tratado de Cooperação Amazônico fora justamente o caminho inverso.

Em resposta ao discurso da “internacionalização” da Amazônia, uma vez que os países subdesenvolvidos não teriam condições de manter suas reservas ambientais protegidas, e essa era uma preocupação á época que persiste até hoje, surge o Tratado de Cooperação Amazônica, reafirmando a soberania dos países sul-americanos em relação à comunidade internacional .

Arremata SORLA (2015, p.157) que o TCA fora “estabelecido em uma época na qual a mais evidente finalidade dos países era a de gerar um instrumento que reafirmasse a soberania permanente sobre os recursos naturais(...)”.

Nessa medida, o Tratado de Cooperação Amazônica tem por fito sobrepujar as soberanias nacionais dos países signatários frente ao discurso internacionalista a respeito dos bens ambientais contidos na região, senão vejamos:

Importante ressaltar que esta integração, era necessária para o desenvolvimento da região, levando em conta sua grande riqueza natural, e em defesa e no fortalecimento da soberania nacional dos países amazônicos. Um dos pontos centrais na análise do Tratado de Cooperação Amazônica é a questão da soberania,

principalmente no que tange ao alcance e aos limites desta..(ASCONAVIETA, 2014, p.130)

Continua a autora:

Dessa forma, pode-se afirmar que o TCA, possibilita que nações diferentes, com suas soberanias nacionais preservadas, vivenciem fins/objetivos comuns, que neste, é o fortalecimento de suas soberanias contra o discurso da internacionalização da Amazônia tão em voga na década de 1970 e conseqüentemente do próprio Estado nacional. (ASCONAVIETA, 2014, P.130)

Portanto, verifica-se que a o Tratado, além de diversos outros motivos para ser costurado, fora realizado para a salvaguarda das soberanias de seus signatários frente a um discurso internacional que pregava que estes não possuíam condições para a proteção de suas áreas , a exemplo da “Amazônia ser patrimônio mundial”.

Contudo, não apenas nessa perspectiva internacional que fora norteadora da preocupação a respeito da soberania que ensejou o Tratado, valendo destacar o contexto de cada país para assiná-lo, a exemplo do Brasil e sua preocupação com o Norte do país, que será objeto de análise do capítulo seguinte.

### **3. O BRASIL FRENTE AO TRATADO**

Ainda no bojo das questões que antecedem a firmação do tratado e corroborando com o afirmado acima a respeito dos regimes militares, importante evidenciar o contexto histórico brasileiro vivido à época, uma vez que também irá refletir os interesses soberanos do país em face do Tratado.

À época o Brasil já vivia sob o Regime Militar, sendo que uma das preocupações do Governo era encontrar formas de ocupar a região Amazônica, vez que se encontrava “isolada do resto do país”, haja vista o discursos nacionalista de “integrar para não entregar” .

Imperioso lembrar a Operação Amazônia deflagrada pelo Presidente Castelo Branco, a qual, conforme Santos, assim se sintetizou:

Em dezembro de 1966, Castelo Branco acompanhado de políticos, planejadores, banqueiros e industriais, lançou em Manaus a Operação Amazônia, contendo medidas que resultou na montagem efetiva de um aparato institucional , cujos objetivos eram a ocupação. O desenvolvimento e a integração da parte norte do Brasil ao todo nacional, que aparecia como uma vasta extensão territorial praticamente vazia em termos populacionais(2010, p.270)

Em vista do Pragmatismo Responsável do governo Geisel, conforme ASCONAVIETA (2014, p.121)” O governo de Ernesto Geisel interessou-se de uma forma bastante peculiar com a região amazônica, pode-se dizer que este elevou a um novo patamar a região na agenda internacional brasileira”

E era esse pensamento nacionalista oriundo do regime militar brasileiro que gerava preocupação e discussões com outros países da região amazônica antes do tratado, sendo que os textos relacionados daquele período citavam que o acordo teria como preponderante os interesses do Brasil, tendo em vista as condições de seu território e quantidade de sua população em face aos demais países contidos na região (SOLA, 2015, p.159).

Não somente a postura integracionista do regime brasileiro norteou as questões anteriores ao Tratado, como também as preocupações internas brasileiras frente aos países vizinhos. Igualmente, especulou-se que a postura brasileira diante o Tratado com base em sua disputa com a Argentina, principalmente nas questões platinas (SOLA, 2015,p.160).

NUNES (2016, p.222) relata a questão brasileira com a Argentina:

Ressalta-se, inicialmente, que Brasília necessitava se aproximar dos vizinhos amazônicos nos anos 1970, pois as relações com a Argentina estavam estremecidas em virtude das negociações estabelecidas com o Paraguai sobre a construção da barragem de Itaipu<sup>1</sup>. Os atritos com a porção do subcontinente com a qual o país possuía fronteiras vivas e mais vínculo comercial despertou o receio de um possível isolamento regional e forçou a diplomacia brasileira a voltar-se para a região amazônica.

Assim, SOLA (2015, p.160): “Nesse contexto, o TCA pode ser interpretado como um instrumento de minimização da influência argentina no contexto do final da década de 1970, já que era provável a aliança brasileira com a ascendente Venezuela(...)”.

União esta que garantiria ao Brasil ao hidrocarboneto venezuelano, da mesma forma com a Bolívia e o Peru, , no sentido de facilitar o acesso ao pacífico, integrado à bacia do Amazonas (SOLA, 2015, p.160).

A respeito da estratégia brasileira, Asconavieta:

Mas além de estreitar laços e romper com a desconfiança dos países latino-americanos, o Brasil ansiava por uma inserção e não exclusão do país perante a América Latina, principalmente na parte norte, materializada após a assinatura do Pacto Andino em 1969. Dessa forma, pode-se afirmar que o Tratado de Cooperação Amazônica, cumpre um papel importante em relação a essa temática, pois é um meio para a possibilidade deste objetivo.”, (2014, p.130)

Assim, observa-se que o Brasil procurou negociar o Tratado de Cooperação Amazônica tendo em mente seus anseios voltados a integrar a Amazônia com a nova política preocupada em ocupar com o aparelho estatal essa região, haja vista a política nacionalista do Regime Militar e sua atenção ao já citado discurso internacionalista.

Igualmente, o Brasil procurou uma aproximação com os países signatários do Tratado de Cooperação Amazônica em resposta às questões políticas que norteavam sua relação com a Argentina e a região platina, buscando novas parcerias para evitar o isolamento.

Demonstra-se, pois, a diligência brasileira em buscar fortalecer-se e não ficar isolado frente ao cenário sul-americano, cuidando dos efeitos internos que sofreria caso não houvesse êxito em uma nova política voltada à região amazônica.

Condensando toda as perspectivas a respeito dos motivos que levaram ao Tratado de Cooperação Amazônica, Nunes:

Conclui-se que as razões fundamentais para a assinatura do TCA foram as seguintes: o anseio de afirmação de soberania sobre o território e os recursos naturais, a fim de garantir a continuidade dos projetos econômicos na região e afastar o fantasma da internacionalização; o desejo de apresentar à sociedade internacional um documento que resguardasse a exclusividade da gestão dos problemas amazônicos em sintonia com a proteção ambiental; e, finalmente, a preocupação brasileira com um possível isolamento em virtude da construção da barragem de Itaipu.(2016, p.223)

Clarividente, assim, que as questões de soberania nortearam a construção do Tratado de Cooperação Amazônica. Este fora realizado não apenas sob a batuta das tormentas ambientais frente à região amazônica, como também sob a égide da reafirmação de soberania dos países signatários, bem como aflições internas, principalmente analisadas sob o ângulo brasileiro.

#### **4. DISPOSITIVOS DO TRATADO E PREOCUPAÇÃO COM A SOBERANIA**

O reflexo dos pensamentos em relação à soberania é sentido na normatização do Tratado de Cooperação Amazônica. Em que pese haver a discussão com a cooperação entre as nações, troca de informações dentre outros, latente está que a soberania é um valor de elevada importância na construção do tratado.

Importante elencar os objetivos do TCA para maior elucidação, quais sejam: reforço da autonomia da cada uma das partes signatárias, promoção do uso racional dos recursos e o favorecimento de trocas de informações. (NETO, 2007)

NUNES (2016) afirma que “Os princípios fundamentais do TCA retratam bem o ambiente político que envolve sua negociação: *soberania; equidade; desenvolvimento harmônico, ou sustentável; cooperação.* “

O Tratado é composto por dispositivos programáticos, o chamado “soft law”, os quais não possuem o caráter de obrigação exigível, obtendo apenas uma característica cooperativista (NETO, 2007).

Analisa-se, portanto, a ausência de dispositivos eivados de exigibilidade, principalmente no que tange a imprimir conduta cautelosa frente às práticas que possam ensejar danos às águas que correm além das fronteiras dos países acordantes.

Notória a preocupação com a soberania dos signatários já no preâmbulo e no artigo IV do TCA, senão vejamos:

CÔNSCIAS de que tanto o desenvolvimento sócio-econômico como a preservação do meio ambiente são responsabilidades inerentes à soberania de cada Estado e que a cooperação entre as partes Contratantes servirá para facilitar o cumprimento destas responsabilidades, continuando e ampliando os esforços conjuntos que vêm realizando em matéria de conservação ecológica da Amazônia,

Artigo IV. As Partes Contratantes proclamam que o uso e aproveitamento exclusivo dos recursos naturais em seus respectivos territórios é direito inerente à soberania do Estado e seu exercício não terá outras restrições senão as que resultem do Direito Internacional.

Asconavieta (2014, p.128), analisando os respectivos dispositivos, aduz que “a conservação, preservação e exploração são de exclusiva responsabilidade dos países pertencentes à região amazônica. Não cabendo a nenhum outro país a interferência no que tange essa questão”

Ao prever que o desenvolvimento socioeconômico, como a preservação do meio ambiente são responsabilidades inerentes à soberania de cada Estado, sendo o Tratado um mero instrumento facilitador de tal desiderato, é deixado de lado uma perspectiva cogente em benefício da normatização programática, sendo a eficácia que se faz necessário diante a problemática transfronteiriça.

Sola, a respeito do artigo XIX do Tratado, lembra que o mesmo dispõe que a execução deste não prejudica a de outros instrumentos ou atos internacionais vigentes entre

as partes, e nem modifica as posições e interpretações que os signatários tenham sobre questões de limites ou direitos territoriais já existentes (SOLA, 2015)

Em uma visão em que analisa a integração regional e o nacionalismo, onde se reafirma a soberania dos contratantes, NETO faz a seguinte análise:

Constata-se, por meio desta análise, que o TCA funda-se na cooperação entre os países amazônicos como forma de reforçar a soberania e de promover o desenvolvimento da região. Deste modo, os esforços de integração regional efetuados pelos países signatários alicerçam-se no nacionalismo e na reafirmação da soberania de cada um dos Estados amazônicos. A criação de uma organização internacional, a OTCA, apenas serve para reforçar este nacionalismo e a reafirmação da soberania, tendo em vista que ela não possui qualquer tipo de poder supranacional (NETO, 2007, p.85)

Com todo o abordado, resta solar que o Tratado de Cooperação Amazônica se preocupou em não prever dispositivos que pudessem, de alguma forma, relativizar a soberania de cada país que faça parte da respectiva pactuação.

Apesar de ser um importante passo para a cooperação entre as nações na região, carece de normatização com caráter de coercibilidade para seu cumprimento. As nações não se sentem compelidas, e nem há instrumento para tanto, em obedecer quaisquer regramentos que interfiram sua soberania diante a questão ambiental da região.

No entanto, não se olvide que a existência de um tratado pode gerar efeitos outros que não o da coercibilidade normativa que podem gerar o mesmo efeito prático. Nessa toada, “no caso do TCA, tendo em vista o caráter cooperativista que rege a relação entre os países signatários, a pressão política pode vir a ter um peso significativo na conduta desses Estados” (NETO, 2007, p. 79).

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Perante todo o exposto, evidenciou-se que o Tratado de Cooperação Amazônica fora visado pelos países signatários, já em suas discussões pré- assinatura, como um aparato para ratificar as soberanias dos países que o conceberam em face do discurso internacionalista, o qual argumentava que os países subdesenvolvidos não possuíam capacidade de gerir e proteger a região amazônica.

Não somente o embate ao discurso internacional espelhou o pilar voltado à soberania em relação ao Tratado. Conforme destacado, o Brasil, à época, via em um regime militar, buscando, sob o auspício do nacionalismo, integrar o território da região amazônica

ao país, sendo direcionada a negociação e surgindo até mesmo os temores dos países a respeito dessa postura brasileira.

Do mesmo modo, o Brasil buscou o Tratado de Cooperação Amazônica de forma estratégica para não sucumbir a um isolamento face os países andinos e sua rusga com a Argentina, restando cristalino, assim, que no plano brasileiro o acordo internacional também serviu para propiciar melhores condições em suas questões de soberania face os países da região amazônica, como também em relação à Argentina.

Ademais, conforme alhures explicitado, há enraizados nos dispositivos do TCA a indubitável proteção à soberania dos países acordantes. De forma expressa o Tratado demonstra que a soberania é um valor o qual não se abre mão, a par das questões de cooperação e troca de informações, o que caracteriza o chamado “soft law”, encarecido da exigibilidade.

Ao que tudo indica, em que pese as tratativas do referido tratado acontecer no século vinte, a conceituação de soberania lecionadas por filósofos do absolutismo, como Bodin e Hobbes ainda se faz presente.

As abordagens de uma soberania voltada a servir apenas aos interesses nacionais, até mesmo em sua visão ilimitada, sem a preocupação de um diálogo face as questões transfronteiriças ainda estão cristalizadas nas relações entre os países signatários do Tratado de Cooperação Amazônica, haja vista os motivos de sua proposição, os interesses particulares e os dispositivos elencados no mesmo.

Há uma carência latente em haver uma quebra do paradigma referente à soberania para o trato das questões de águas que banham mais um país, ou melhor, da demanda ambiental transfronteiriça como um todo.

Desta feita, deve ser levada em conta novas perspectivas que se alinhem às novas necessidades atuais a respeito do trato ambiental nessas ocasiões, sendo que a Teoria do Transconstitucionalismo um importante ponte a ser levada em consideração para a construção de novos acordos com a mesma temática.

Consequente, nota-se que o Tratado de Cooperação Amazônica ainda encontra empecilhos referentes à tradicional visão da salvaguarda de soberania em sua questão tradicional, sendo imprescindível uma mudança no paradigma da construção do dispositivos e

resolução de conflitos que possam ocorrer no futuro, abrindo um diálogo apontado na teoria do transconstitucionalismo para o melhor aperfeiçoamento da integração da região abarcada pelo respectivo tratado.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASCONAVIETA, Nery Jocasta Denis. **Em busca do fortalecimento da soberania: uma análise do Tratado de Cooperação Amazônica – TCA.** Revista Eletrônica da ANPHLAC, n. 16, p.115-133, 2014. Disponível em <<http://revistas.fflch.usp.br/anphlac/article/view/1645>>. Acesso em 24 de junho de 2017.

BRASIL. Decreto n. 85.050, de 18 de agosto de 1980. Promulga o Tratado de Cooperação Amazônica, concluído entre os Governos República da Bolívia, da República Federativa do Brasil, da República da Colômbia, da República do Equador, da República Cooperativa da Guiana, da República do Peru, da República do Suriname e da República da Venezuela. Brasília. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=126133>>. Acesso em 26 de junho de 2017 .

DAMASCENO, João Pedro Tavares; SILVA JÚNIOR, Lauís de Oliveira; FRANÇA, Matheus Gonçalves. **INTEGRAÇÃO REGIONAL E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: O DESAFIO DO TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA.** II SEAT – Simpósio de Educação Ambiental e Transdisciplinaridade UFG / IESA / NUPEAT, 2011. Disponível em <[https://nupeat.iesa.ufg.br/up/52/o/11\\_Integra\\_o\\_regional\\_e\\_desenvolvimento.pdf](https://nupeat.iesa.ufg.br/up/52/o/11_Integra_o_regional_e_desenvolvimento.pdf)> Acesso em 24 de junho de 2017.

FABRIZ, Daury Cesar; FERREIRA, Cláudio Fernandes. **Teoria geral dos elementos constitutivos do estado.** Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, n. 39, p 107-141, 2001. Disponível em <(https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/download/1192/1125+&c d=8&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br&client=firefox-b-ab)> Acesso em 27 de junho de 2017.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional.** 6.ed. Salvador: Editora Juspodvim, 2014.

HOBBS, Thomas. **Leviatã, ou a matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil.** 1651. Trad. Rosina D'Angina. São Paulo: Ícone, 2000.

HOUAISS, Antônio. **Dicionário da língua portuguesa.** Rio de Janeiro: Objetiva, 2004.

NETO, Ernesto Roessing. **Brasil, Bolívia, O Tratado de Cooperação Amazônica e as Hidrelétricas do Rio Madeira.** Revista da Faculdade de Direito da UFMG. Belo Horizonte, nº 51, p. 69-91, 2007. Disponível em <

<https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/viewFile/51/48>> Acesso em 23 de junho de 2017.

NUNES, Paulo Henrique Faria. **A organização do tratado de cooperação amazônica: uma análise crítica das razões por trás da sua criação e evolução.** Revista de Direito Internacional. Brasília, v. 13, n. 2, p. 220-243, 2016. Disponível em <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/rdi/article/view/4037>> Acesso em 22 de junho de 2017.

SANTOS, Francisco Jorge dos. **História do Amazonas.** Rio de Janeiro: MemvavMem, 2010.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 29ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

SOLA, Fernanda. **Direitos das Águas na Amazônia.** Curitiba: Juruá, 2015.