



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Faculdade de Direito

Katiucia Boina

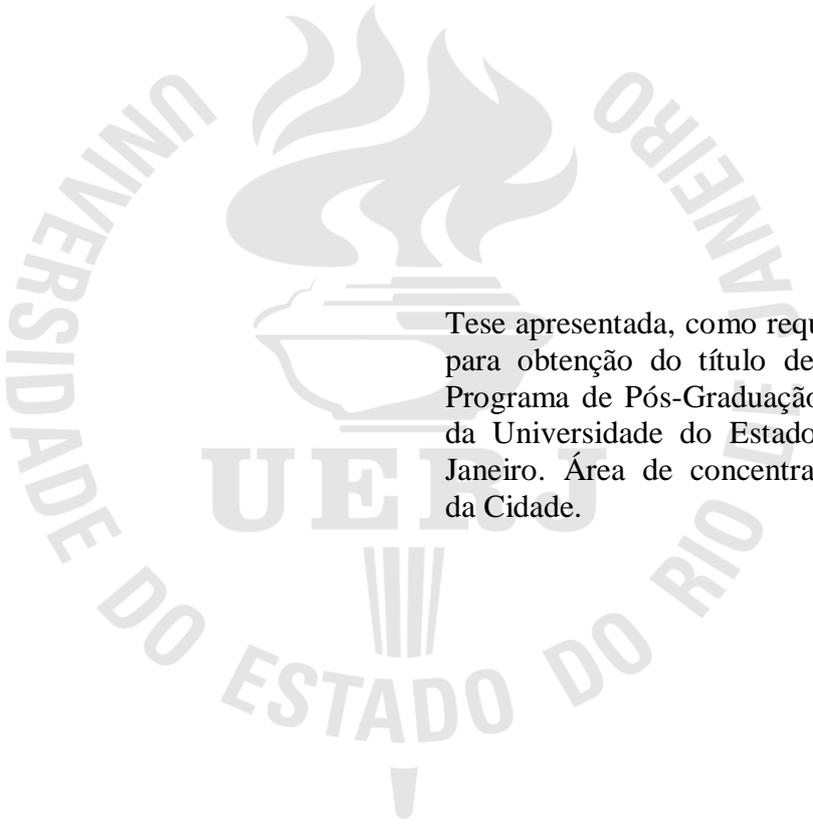
**Cidades secas, vidas secas: a trajetória das águas e sua regulamentação
no Rio de Janeiro sob uma perspectiva urbano-ambiental**

Rio de Janeiro

2010

Katiucia Boina

Cidades secas, vidas secas: a trajetória das águas e sua regulamentação no Rio de Janeiro sob uma perspectiva urbano-ambiental



Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Direito da Cidade.

Orientador: Prof. Dr. Maurício Jorge Pereira da Mota

Rio de Janeiro

2010

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS/BIBLIOTECA CCS/C

B681c Boina, Katiucia.

Cidades secas, vidas secas : a trajetória das águas e sua regulamentação no Rio de Janeiro sob uma perspectiva urbano-ambiental / Katiucia Boina - 2010.

148 f.

Orientador: Prof. Dr. Maurício Jorge Pereira Mota.

Tese (Doutorado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito.

1. Direito ambiental. Rio de Janeiro (Estado)- Teses . 2.Recursos hídricos - Teses. 3.Direito de águas- Teses. I.Mota, Maurício Jorge Pereira Mota. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Direito. III. Título.

CDU 349.6(815.3)

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Katiucia Boina

Cidades secas, vidas secas: a trajetória das águas e sua regulamentação no Rio de Janeiro sob uma perspectiva urbano-ambiental

Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Direito, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Direito da Cidade.

Aprovada em

Banca examinadora:

Prof. Dr. Mauricio J. Mota (Orientador)

Faculdade de Direito - UERJ

Prof. Dr. Ricardo N. Falbo

Faculdade de Direito - UERJ

Prof. Dr. Marcos Alcino de Azevedo Torres

Faculdade de Direito - UERJ

Prof. Dr. Luis Eduardo Pereira da Motta

Faculdade de Direito - UFRJ

Prof. Dr. Luigi Bonizzato

Faculdade de Direito - UFRJ

Rio de Janeiro

2010

DEDICATÓRIA

Aos meus professores J. B. Herkenhoff, Ronaldo Coutinho e Maurício Mota, que cada um a sua maneira, despertaram em mim o desejo de pensar o direito dentro de um aspecto humano, solidário, dialético e agora revolucionário.

RESUMO

BOINA, Katiucia. **Cidades secas, vidas secas**: a trajetória das águas e sua regulamentação no Rio de Janeiro sob uma perspectiva urbano-ambiental. 2010. 148 f. Tese (Doutorado em Direito da Cidade) - Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

Esta tese analisará a distribuição das águas na cidade do Rio de Janeiro considerando os elementos sociais, jurídicos, políticos, e seus reflexos no direito urbano e ambiental. Nesse aspecto referenciará as medidas de regulação e de organização da estrutura urbana, desde a formação da cidade até os dias atuais, assim como as consequências da exclusão e da ausência das políticas urbanas equitativas. No início, as ocupações irregulares, se distantes do centro e dos bairros elitizados, não despertavam maiores demandas do poder público, porém com o aumento das periferias e as ocupações próximas aos bairros formais, inúmeras medidas adotadas optaram pela remoção, contenção e a destruição dos espaços sem apresentar uma solução, agravando os problemas urbanos. Tais problemas, reconhecidamente sociais, passam a ser denominados urbanos e ambientais, gerando uma complexa criminalização dos moradores das periferias. As intervenções nos espaços são legalizadas pelo instrumento jurídico, as residências suburbanas são classificadas como ilegais e, por consequência, os recursos que deveriam atender a todos na cidade são direcionados apenas para cidade legalizada, criando a celeuma da desigualdade. Assim, amontoados em barracos precários, sem abastecimento de água, energia, esgoto e coleta de lixo, as periferias multiplicam as diversas formas de violência, uma vez que o direito não socorre esses moradores que, abandonados pela lei, vivem a escassez das águas e a especulação dos serviços ilegais de abastecimento. A crise do abastecimento não é causada pelas populações mais empobrecidas, mas pelo mercado que se apropria da maior parte desses recursos, dentro do sistema de uma lógica capitalista, e exclui aqueles que não podem pagar pelo abastecimento regular. Nesse sentido, este trabalho entende que o direito, ainda que tenha se tornado regulatório pode assumir um caráter revolucionário e transformador em que o direito das águas seja um direito da comunidade, por isso, um bem público não estatal, por fim objetiva esse trabalho estudar as leis das águas dentro do paradigma da solidariedade hídrica.

Palavras-chave: Cidade. Solidariedade hídrica. Público não-estatal

ABSTRACT

This thesis will evaluate de water distribution in the city of Rio de Janeiro, accounting for its social, juridical and political aspects, as well as its impacts on urban and environmental laws. The actions regarding the urban structure organization, starting in the initial constitution of the city, will be referenced in this analysis. In the formation of the city, many irregular occupations, specially when distant from the more rich neighborhoods, did not induce the offering of public services. With irregular occupations growing closer to the rich areas, the option was then the contention and destruction of occupations, but without presenting an alternate solution, which in turn aggravated the urban conflicts. Those social problems are then misclassified as urban and environmental problems and a criminalization of the inhabitants of those areas occur. The interventions on these areas are backed by a law that classifies the suburban residences as illegal. The public apparatus, directed exclusively to the legalized city, exacerbates the inequalities. Consequently, the peripheral areas lack appropriate housing, water supply, electricity, sewage and garbage collection, and are the location of multiple forms of violence that emanates from the fact that the law system does not protect them against scant water supply and the speculation associated to the illegal services of supplying water. The water supply crisis is not caused by the impoverished population, but the by capitalist market, that restricts the access to those services only to those that can pay for it. In this work we defend that the Law, even though it has been constructed with a regulatory nature, can become revolutionary and transforming when attributes the right to the water to the community, transforming water into a public good, but not state owned. This work will discuss the laws that regulate water in the “hidrical solidarity” paradigm.

Keywords: Water. City.Solidarity. Public state-owned

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
CAPÍTULO I	16
1 A CIDADE DO RIO DE JANEIRO: ASPECTOS URBANOS E AMBIENTAIS	16
1.1 A cidade e o sujeito.....	16
1.2 Um estudo sobre a cidade do Rio de Janeiro.....	18
1.3 A formação da cidade.....	20
1.3.1 O desafio português: povoar e defender.....	24
1.4 A fundação do Rio de Janeiro: águas, morros, franceses e tamoios.....	27
1.5 O Rio como capital do Brasil.....	33
1.6 A mudança do regime político e suas implicações urbanas.....	40
1.7 Um novo século na cidade Carioca.....	45
1.7.1 <u>A trajetória das águas no Rio de Janeiro</u>	45
1.8 O abastecimento e as desigualdades: o contexto político.....	49
1.9 O Rio de Janeiro: o público e o privado.....	60
1.10 Uma cidade órfã: a transferência da capital para Brasília.....	65
CAPÍTULO II	83
2. A LEGISLAÇÃO DAS ÁGUAS	83
2.1 Histórico.....	83
2.2 Conceito.....	96
2.3 Classificação.....	102
2.4 Natureza jurídica.....	105
2.5 Dominialidade.....	107

2.6 Competência	112
2.7 Outorga	117
2.8 Cobrança	125
CONCLUSÃO	136
REFERÊNCIAS	141

INTRODUÇÃO

Este estudo discutirá os instrumentos jurídicos que gerenciam a distribuição das águas na cidade do Rio de Janeiro. Em certo sentido, significa uma extensão da dissertação de mestrado que tratou a temática a partir da perspectiva que analisava a cidade de Salvador como primeira capital do país. No entanto, ela representa um aprofundamento nos aspectos legais, já que vamos analisar as leis em vigor, e em especial a lei nº 9.433 de 1997, passando pela formação urbana da cidade do Rio de Janeiro como a segunda capital do país, analisando os instrumentos regulatórios que envolvem a dominialidade, a competência, a outorga e cobrança das águas e sua aplicação no espaço urbano, por isso mesmo, acrescentamos uma revisão da literatura que pretendeu abranger os novos desafios acerca do tema.

A cidade como espaço definitivo de moradia humana, cercado de medidas complexas, insere um novo tipo de dinâmica social, criando novos saberes e tentando compreender o fenômeno urbano e a subjetividade das cidades, desenhando um modelo de urbe que atenda aos interesses e ideologias dos grupos sociais mais influentes. Muitos dos sujeitos que se encontram nos espaços públicos disputam e tentam legitimar esse local como seu e essa contenda pelo público marca a história do Rio de Janeiro dada a complexa formação e os diversos instrumentos que são utilizados no debate de classes para assegurar a dominialidade sobre o território e, por conseguinte, os recursos naturais para a manutenção da vida urbana.

Nesse cenário, utilizaremos como marco teórico do aspecto urbano os modelos estabelecidos na formação da cidade e as consequências da segregação espacial, posto que a cidade representa um espaço simbólico e que o consumo dos recursos naturais deveriam ser distribuídos considerando a solidariedade, mas a “personalidade jurídica da cidade não se confunde com a personalidade dos membros que a compõem” (MONGIN, 2009, p. 92), logo, o pensamento da cidade não contempla o pensamento da totalidade dos moradores, e como o Estado toma a cidade, esse espaço é aceito como modelo de um urbanismo, gerando a crise urbana.

Na pós-modernidade, a cidade global em que “a fragmentação e a universalização oscilam entre movimentos de etnização e movimento de ‘agregação de pobres’” (MONGIN, 2009, p. 150), a regra é a diferenciação, impondo o padrão de desenvolvimento caótico, dentro da perspectiva social, econômica e ambiental. Logo, impulsionados por desejos mercadológicos, os indivíduos formam uma multidão de estranhos, de adversários, em razão da localização urbana, da distinção cultural, dos padrões de consumo e do acesso a recursos naturais, entre outros. Na medida em que as urbes se transformam num espaço descontrolado, de crescimento acelerado, sem a devida inserção dos sujeitos desaparece a cidade, isto é, “as cidades morrem quando se tornam simplesmente lugares superpovoados onde todo mundo sofre” (MONGIN, 2009, p. 178), isso é percebido, nas grandes cidades, mas tem chamado a atenção, principalmente, nas cidades que surgem nos países periféricos, sendo que, atualmente, as maiores cidades do mundo estão localizadas nos espaços de maior diferença social, desnaturando as antigas vertentes do planejamento baseado nas cidades europeias. As novas cidades apresentam desafios ainda maiores devido às dificuldades existentes para que o crescimento urbano seja acompanhado de regularização e estruturação dos locais que demandam investimentos grandiosos. Sem os recursos devidos, a vida na urbe se deteriora, ameaçando o conjunto.

Adotando como paradigma a cidade do Rio de Janeiro, pelo caráter precursor que essa urbe assume no direito urbano e ambiental, além de ser o modelo brasileiro de urbanização, e possuir as características comuns às grandes cidades em razão dos avanços urbanos no espaço físico, das ameaças as reservas hídricas, da drenagem das águas, dos aterros sanitários, do trânsito, da poluição do ar, das praias, das encostas, entre outros, tornam essa urbe objeto desse trabalho.

No primeiro capítulo será estudado o crescimento acelerado e suas consequências e limites na cidade dentro do método hermenêutico-dialético num contexto sócio-histórico que buscará compreender em que medida a formação da cidade, baseada nos métodos urbanos e legais, contribui para o modelo atual, além de

tentar esclarecer a formação das leis urbanas e ambientais e suas consequências na cidade do Rio de Janeiro.

No segundo capítulo, compreendida a história da cidade e os diversos mecanismos jurídicos e políticos, será verificada a distribuição das águas no espaço urbano e a formação das leis ambientais, em particular as leis que tratam da regulação das águas. Nesse sentido, será feita uma análise comparativa entre as antigas e atuais leis que abordam o tema, procurando definir em que medida a regulação é capaz de alterar o cenário da urbe, apresentando diferenciações no tratamento dos habitantes da cidade.

CAPÍTULO I

Este capítulo tratará da formação da cidade do Rio de Janeiro, dentro do método histórico, que busca analisar os reflexos da urbanização e as interferências políticas dentro do desenho geográfico da cidade. Visitaremos, ainda que brevemente, os modelos urbanos, as leis e medidas adotadas desde o período colonial até os dias atuais.

O direito urbano e ambiental, nesse contexto, será debatido dentro do paradigma das águas. Além disso, estabeleceremos como as medidas urbanas e legais contemplam a construção de uma solidariedade hídrica.

1 A cidade do Rio de Janeiro: aspectos urbanos e ambientais

1.1 A cidade e o sujeito

Fazemos parte de uma geração que nasce num mundo marcado pelo urbano, pelo aspecto ambiental, pela ideia de ecologia urbana, e esse tema é corrente no cotidiano dos moradores das cidades. Ser urbano é estar conectado às informações e simbolismos que a cidade desenha no nosso comportamento. Assim, criados em compartimentos ou “caixas”, modernamente chamadas de apartamento, estamos empilhados uns sobre os outros em vários sentidos. Nesse universo compartimentado em máquinas de morar¹, descobrimos e formamos nossa humanidade, revelando as contradições desse modelo de vida que implica uma coexistência em que o mais não significa a soma, mas possivelmente a separação, a segregação a que nos sobrepomos em classes sociais, em que preconceitos antigos e novos são estabelecidos nesse novo mundo urbano.

¹ O termo máquina de morar surge no modelo urbanista utilizado pelo antigo bloco socialista e foi largamente aproveitado para tratar da moradia dos trabalhadores, eram grandes blocos divididos em apartamentos. Em oposição a esse modelo, ou seja, como contraponto, urbanistas e engenheiros criaram as cidades-jardins, já que o modelo Russo era considerado um espaço sem vida, excessivamente cinza e monótono. Mas, apesar das divergências, esse modelo influenciou a construção de casas populares nos Estados Unidos, os grandes conjuntos habitacionais que em pouco tempo apresentaram, devido à ausência de políticas de humanização e às consequências do próprio modelo de sociedade de mercado, uma crescente onda de violência e insegurança que está presente até os dias atuais. Para maiores esclarecimentos, Jacobs (2000), Hall (1995), Castells (1979), Mongin (2009), Munford (1998).

Dentro desse processo de adaptação, desenhamos regras, modelos de conduta e códigos, legalizamos práticas que parecem necessárias, e das quais muitas vezes nos tornamos infecundos, estéreis de um novo pensar, já que não podemos imaginar um mundo diferente, outro modelo de mundo. Na verdade, consideramos o espaço urbano infrutuoso para valores utópicos, a selva de pedra nos força uma nova forma de manifestação social, em que nossos personagens – aqueles imaginados pelos gregos em sua sociedade política – acabaram por confundir os atores e a transformá-los em personagens no espaço particular. Voltamos para o espaço doméstico privado sem a certeza se de fato somos reais ou continuamos a representar. As nossas relações com aqueles que circundam a esfera afetiva apresentam certa artificialidade, como consequência de uma confusão de espaços.

Definir ou diferenciar espaços e atores não parece mais possível, enfrentamos papéis que misturam a nossa personalidade² e, mesmo diante dessa forma de coabitação que, de certa forma, nos aproxima, temas de solidariedade ou fraternidade são cada vez mais plurissignificativos, mas na verdade são ausentes de sentidos reais. Isso porque a constante disputa pelos recursos de manutenção da vida medioriza a experiência coletiva, as relações sócio-afetivas têm como base as trocas necessárias do sistema.

Por um lado, nos enquadrados na urbe dos urbanistas, nas cidades dos poetas, no espaço de poder, na disputa pelos bens materiais e, por outro, perdemos nós mesmos numa relatividade absoluta. Desenhar um comportamento dentro de um espaço confuso em que temos papéis diversos de acordo com o espaço-tempo, nos trás uma sensação de ausência, de insignificância, de uma vida sem realidade, ou então de uma realidade incompreendida, da qual só resta o consumo e a sociedade do espetáculo, e que vislumbra um papel legiferante agudo do Estado. Assim, “o vínculo social enraizado na produção apresenta-se simultaneamente sob duas formas absurdas” (Pasukanis, 1989, p.85), confirmando a hipótese de coisificação dos sujeitos, já que dualiza, colocando “de um lado, como valor mercantil e, de outro, como capacidade do homem ser sujeito de direito” (p. 86), traçando um diálogo difícil a ser adotado, culminando, na maior parte

² Podemos encontrar essa abordagem em Mongin, 2009.

das vezes, na abstração completa desse sujeito de direito. Seguindo essa lógica, “o fetichismo da mercadoria é completado pelo fetichismo jurídico” (p. 90).

Nesse capítulo vamos localizar a cidade do Rio de Janeiro como paradigma de urbanização, utilizando um viés urbano ambiental centrado na distribuição das águas desde as primeiras povoações, suas demandas crescentes e as complexidades de um Estado Brasileiro nascente.

1.2 Um estudo sobre a cidade do Rio de Janeiro

A cidade do Rio de Janeiro, como segunda capital do Brasil, apresenta os principais problemas que serão vividos nas demais capitais que surgem no decorrer do desenvolvimento urbano do país, assim nasce a urbe sob a égide de desafios e crescentes demandas desde a estruturação urbana até a captação, distribuição e regulamentação das águas.

Dentro do espaço urbano que desperta medos e paixões, vivem-se as mazelas da formação de uma primeira elite ligada à nobreza e, posteriormente, a uma elite burocrática brasileira - no sentido weberiano³ -, em que passamos de um país agrário a um espaço dominado por saberes distintos, com a constante equiparação ao modelo europeu de cidade e de nação.

Confusos e algumas vezes iludidos com as variações culturais, traçamos caminhos que negam de muitas formas a vida ativa, a coexistência fundamental que se idealiza na cidade pelo mito da civilidade, do refinamento e proximidade, contrária a vida rural, pensada em diversos aspectos como uma vida rude, sem erudição e isolada, ideias já questionadas na atualidade, mas que foram introduzidas no pensamento urbano no início da construção do Rio de Janeiro.

³ Nesta mesma perspectiva, Lucia Silva, esclarece que “historicamente, a complexidade da organização estatal garantiu a construção de uma *nobreza de toga* ao mesmo tempo em que se consolidavam as várias instituições estatais, surgindo posteriormente o que Bourdieu denominou de *nobreza de Estado*. (2009, p. 21)

As cidades adotam um modelo urbano caracterizado por essas contradições políticas e complexos de identidade da nação⁴. O que é brasileiro apresenta-se nas primeiras imagens como algo a ser negado, combatido, já que difere do modelo europeu. Aos poucos vamos adaptando os saberes e as demandas urbanas num país de clima tropical, mas constantemente imaginamos como belo, correto e legítimo tudo aquilo que está na civilização europeia.

O pensamento basilar da formação de diversos espaços/ambientes segue instruções que não tardam a criar celeumas infundáveis na urbe, e, nessa perspectiva, a captação das águas não tarda a encontrar limites culturais na utilização – hábitos – da população ‘mestiça’ desse novo continente. A rápida concentração de pessoas sem que o desenvolvimento urbano estatal pudesse acompanhar – isso porque no caso brasileiro o Estado é implantado de uma forma singular, já que como colônia havia limitações à atuação estatal que vivia o período de formação e definição estrutural – cria os primeiros problemas que irão se agravar com o crescimento da população e a ocupação urbana.

O Estado monárquico, pós-revolução burguesa, se transforma no Estado burocrático que gera novas demandas advindas das novas elites, dessa forma, a formação da urbe caminha com a construção do Estado, ou é fortalecida por ele. Assim, o poder também tem sua expressão mais acabada no espaço urbano, os desenhos do poder são realizados nas construções das cidades e da mesma forma que “para Bourdieu, a noção de um espaço social onde as relações se acham objetivamente definidas ganha outro contorno quando associado ao Estado” (SILVA, 2003, p. 20), há uma dupla combinação entre a cidade e o Estado. Não se pode negar que é na urbe que o Estado desenvolve suas políticas, possui as cidades, desde os tempos mais remotos, é deter um território político de poder e de dominação, “a cidade é, via de regra, a sede do poder e, portanto, da classe dominante” (SINGER, 1977, p. 12).

Nesse sentido a cidade do Rio de Janeiro viveu na história do Brasil uma experiência única, pois foi constituída durante duas formas distintas de governo. Foi

⁴ Sobre identidade vamos usar como referencial neste trabalho os pensamentos de Zygmunt Bauman (2005).

sede do poder tanto monarquia como na República, viveu as intempéries das disputas políticas e foi o palco das grandes transformações do poder, passando por processos de mudanças e adaptações que simbolizavam o novo poder e alteravam a urbe. As construções e as mudanças arquitetônicas mudavam o cenário de acordo com o poder e o modelo de Estado. Logo, mais a frente perceberemos que “as áreas metropolitanas brasileiras são, na atualidade, uma das expressões espaciais mais acabadas da formação social brasileira, refletindo a coerência e as contradições dos sistemas econômico, institucional e ideológico prevalecentes no país” (ABREU, 2010, p. 16).

O fato de, por quase dois séculos, o Rio de Janeiro ter sido a sede do poder do Estado faz com que essa cidade se transforme no paradigma urbano, acompanhada de outras cidades brasileiras, representando os desejos de embelezamento estético presentes nas construções realizadas e, principalmente, no antigo desejo de almejar o *status* de uma capital europeia. Isso é o que, de fato, torna essa cidade o objeto deste trabalho, pois essa urbe representa a cidade modelo do urbanismo (sanitário, estético, viário) no Brasil.

Assim, passamos a tratar a condição urbana do Rio de Janeiro como cidade matriz da urbanização brasileira e capital do poder.

1.3 A formação da cidade

A história da cidade representa um olhar, uma narrativa que, dependendo do observador, pode variar infinitamente, por isso, o lócus urbano, mesmo sendo limitado espacialmente, permite infinitas narrativas. Logo, “entre a ciência e a fenomenologia, entre o saber objetivo e a narração, a cidade oscila entre uma ‘cidade-objeto’ e uma ‘cidade-sujeito’” (MONGIN, 2009, p. 34), essa análise pode ser encontrada no trabalho de Lúcia Silva que divide a cidade entre o olhar do urbanista e do arquiteto, ou ainda de Mongin, quando fala dos artistas e dos engenheiros-urbanistas. Em ambos, a cidade é a mesma, mas os sujeitos tratam de forma a parecer que são objetos diversos, por isso, a urbe é infinita em possibilidades.

Uma análise pelo sentido estrito, formal, poderia imaginar que a cidade do Rio de Janeiro influenciada por fatores geográficos e pela complexidade de seus aspectos físicos seria um lugar impróprio para assentamento humano, já que, na época de sua fundação, era uma área pantanosa cercada de morros. Porém, outros fatores definem os espaços em que serão construídas as cidades. Durante os primeiros séculos, pós-descobrimto, podemos descrever o Rio de Janeiro como de uma geografia de difícil superação, considerando a tecnologia precária da época, “o Rio era uma cidade apertada, limitada pelos Morros do Castelo, de São Bento, de Santo Antônio e da Conceição. Ocupava, entretanto, um chão duramente conquistado à natureza, através de um processo de dessecamento de brejos e mangues que já durava mais de três séculos”. (ABREU, 2010, p. 35). (SIC)

Ainda assim, a cidade foi sede do poder por quase dois séculos, o que demonstra que a sua formação obedece a outros aspectos. Na verdade, há um somatório de fatores que criam em determinado momento e espaço uma cidade, exemplos comuns descrevem o comércio, as fábricas, as feiras, a proximidade com rios e terras férteis. Muitos são os fatores que podemos elencar como simbólicos na formação do espaço urbano. Atualmente, podemos descrever novas formas de nascimento de urbe, com a descoberta de recursos naturais e sua exploração, criação de pólo universitário, associação de um espaço a um simbolismo que busca perspectivas diversas, como a ideia de segurança, sustentabilidade, vida contemplativa, beleza, classe social, *status* de poder, tecnologia entre outros. Veremos mais adiante que a localização do Rio de Janeiro (área central do Brasil), foi determinante para assegurar a consolidação do território brasileiro, esse, entre outros motivos, trouxe a capital para o Rio.

Noutro sentido, esclarece-se que os motivos que formaram as cidades eram baseados no modelo de exploração da época do Tratado de Tordesilhas, pois se pautavam na diferenciação entre a exploração nas colônias espanholas e portuguesas. Segundo Paul Singer, a formação foi definida na relação do campo com a cidade, enquanto existia nas colônias espanholas a destinação dos excedentes do campo à manutenção das cidades, caracterizando certa organização que possibilitava a exploração e a formação das cidades com base nesses modelos, ou seja, já existia um

espaço em que eram direcionados os excedentes do campo, além da existência de artesanato altamente especializado, que podia ser comercializado na Europa como artigo de luxo. “No Brasil, os portugueses não encontraram uma civilização urbana pré-existente e, por isso, tiveram menos urgência em organizar a exploração colonial a partir de bases urbanas” (1977, p. 96) já que o espaço em que se situa o Brasil estava em outra fase de desenvolvimento e mantinha outra cultura que não era baseada na estrutura urbana, “nestas circunstâncias, poucas alternativas permaneciam abertas ao conquistador, uma delas era a obtenção do excedente comercializável em ouro e prata” (1977, p. 97).

Essa análise sobre a existência e prevalência da vida urbana⁵ perpassa a ideia de submeter o campo à urbe, que vai se consolidando à medida que a população vai se transferindo para a cidade, influenciada por diversos fatores como, segurança, oportunidade, novo modelo de vida, condição de *status* social, concentração de poder político, centros escolares e de formação, e, concomitantemente, a expansão da revolução industrial altera as relações de trabalho nos dois espaços, campo e cidade, marcando a cidade como espaço social mais qualificado para os homens. Contudo, o pensamento atual compreende campo e cidade como dialógicos e não mais como antíteses, o campo hoje depende dos produtos processados nas cidades, de seus bens de consumo e suas tecnologias, a cidade assume um papel fundamental marcando seu símbolo como fetiche e local preferido do homem.

As cidades no Brasil são formadas, inicialmente, em relação aos locais de exploração de produtos primários, madeira, açúcar, borracha, café, ouro. Em particular, as urbes brasileiras são fundadas com base no modelo urbano português, e surgiram mais tardiamente que as cidades espanholas, mas com o tempo foram rapidamente acumulando um crescimento urbano-populacional que ultrapassa algumas dessas cidades espanholas. Importa destacar que a dimensão das cidades⁶, deixa de ser

⁵ Não podemos negar que a cidade tem sua antiga trajetória marcada por ser sede de poder militar, e religioso, como descrevem diversos autores sobre o tema, Jacobs (2000), Munford (1998), Casttels (1995) entre outros.

⁶ Em recentes pesquisas pode-se confirmar que a maior parte da população reside na cidade. Como foi constatado no último censo do ano de 2000, 81% da população do Brasil vive em área urbana (ROCCO, 2004, p. 244), principalmente nas grandes cidades, e essa realidade é vivida no mundo todo.

ostentação e assume um caráter sombrio e assustador porque apresenta desafios urbanos crescentes e investimentos caríssimos⁷.

A urbanização brasileira tem início no nordeste, num primeiro momento, por ser um espaço em que a economia exportadora podia lucrar significativamente com a indústria açucareira. Assim, próximos aos famosos e literários engenhos é que nascem as primeiras urbes, mas a população continuava rural, estávamos na época da elite agrária brasileira, formada por europeus e seus descendentes, uma época marcada pela escravidão dos povos africanos e indígenas e por leis portuguesas – as ordenações.

Importa ressaltar que a formação da primeira capital, Salvador, foi objeto de dissertação de Mestrado, por isso, não nos ateremos profundamente nesse estudo, para o qual é relevante a formação da cidade do Rio. Entretanto, as leituras e experiências daquele momento estarão presentes nesse trabalho. Isso porque a formação das primeiras cidades guarda determinadas similitudes em relação à formação e estabelecimento do poder, como o fato de terem sido porto de desembarque dos navios negreiros, rota principal do tráfico de povos africanos e possuírem grande parte da população influenciada por esse fator, cultura, hábitos alimentares, concentração de população de descendência africana. Logo,

Semelhanças e contrastes marcam as histórias de ambas as metrópoles, fundadas num modelo de organização espacial que vai das fazendas e engenhos, das casas grandes e sobrados, às mansões e condomínios fechados de casas e apartamentos, sede de vida dos dominantes; e da senzala, porões, lojas, passando pelos pelourinhos urbanos,

Mongin esclarece que a nova forma de urbanização deixa de ser baseada no modelo europeu, já que as maiores cidades do mundo estão concentradas nos países periféricos, assim, os desafios das megalópoles e cidades-mundo estão dentro das sociedades mais empobrecidas, muitas das antigas colônias do mundo Europeu, logo deve ser lançado outro paradigma sobre essa nova forma de aglomeração urbana e seus desafios crescentes que já surgem com demandas humanitárias desafiadoras.

⁷ As grandes cidades assumem passivos urbanos e ambientais que não têm o devido custeio pelas vias públicas ou privadas, assim, é constante o déficit de moradias e a estrutura urbana necessária para a cidade que recebe diariamente um número significativo de novos moradores, essa demanda crescente, sem a devida estrutura econômica torna a vida urbana assustadora e sombria, já que nega a cidadania, ou um espaço de direitos a esses novos integrantes. Há uma crescente produção legislativa que enfrenta duvidosa constitucionalidade sobre remoção forçada de comunidades em locais de risco, o que divide a opinião pública, questionando a real dimensão do núcleo de proteção dos direitos fundamentais. Adiantamos também que a interferência Estatal atuando na remoção é uma das marcas mais profundas da sociedade carioca e caracteriza a dinâmica da cidade desde os primeiros momentos, mas que suscita diversas correntes opositoras sobre o real direito dos moradores de comunidades e o passivo social com a remoção.

quilombos e cortiços, às favelas e bairros populares – lugares de moradia dos dominados. (GARCIA, 2009, p. 119).

Tais fatores despertarão uma série de medidas restritivas de hábitos e a legalização de punições que estão relacionadas ao fetiche português em tornar o Brasil, e em particular o Rio, um modelo europeu, importando desde as mais simples iguarias, como vestimentas impróprias ao clima da cidade, por exemplo, até mesmo a legislação portuguesa. Acompanharemos as medidas de intervenção urbana, nos espaços descritos acima, como o arrasamento do Morro do Castelo, as cirurgias urbanas nos cortiços e outras construções precárias no centro do Rio, além de leis que criminalizam uma série de práticas culturais e hábitos populares.

1.3.1 O desafio português: povoar e defender

Durante o período de reconhecimento do espaço brasileiro, pós-tratados internacionais que dividiam a América Central e do Sul entre espanhóis e portugueses, e com a intenção de Portugal de assegurar o domínio de suas terras do além-mar, diante das ameaças e invasões de franceses e saques dos ingleses, que eram constantes na costa brasileira, foram lançadas políticas e medidas jurídicas que possibilitasse o domínio português.

A primeira medida foi estabelecer uma relação marcada pela legalidade, ou seja, fundar uma cidade, já que “fundar uma povoação desse tipo é prerrogativa de soberania delegada pelo rei ao governador-geral. São Sebastião é uma cidade e, a esse título, tem mais autonomia administrativa e judiciária do que uma simples vila”. (ENDERS, 2009, p. 33). O Rio de Janeiro nasce como cidade.

As medidas jurídicas portuguesas forneceram um aspecto legal às políticas do novo território, mas o desenvolvimento de Portugal era pequeno e dependente de outras economias mundiais e de acordos econômicos e políticos que fizeram do Brasil uma fonte de renda que, de fato, tinha como destinatário final as economias fortes e centralistas da Europa. Isso porque, “Portugal estava em decadência econômica quando iniciou a colonização do Brasil. Estava em declínio o domínio português no comércio

das especiarias devido à concorrência espanhola, inglesa, francesa e holandesa” (SANTA RITTA, 2009, p. 11).

As nações européias, citadas por Santa Ritta, ameaçam o domínio português presente nos diversos relatos de ocupação e expulsão que a história brasileira narra sobre os estrangeiros nas terras brasileiras no período do domínio português. “Segundo o rei da França, somente ‘os lugares habitados e defendidos’ dependem legitimamente da soberania de uma Coroa, os outros são de quem os tomar” (HAUDRÈRE apud ENDERS, 2009, p. 22). Diante desse entendimento – que comungava de grande número de povos adeptos, como os ingleses, holandeses, entre outros, que diretamente afrontavam o tratado de Tordesilhas –, fizeram com que Portugal adotasse medidas de proteção do Brasil, pois o novo território necessitava de mais mecanismos de defesa.

Portugal cria para o Brasil o sistema de divisão do território brasileiro, em quatorze lotes, denominados de capitanias hereditárias que criava um sistema de concessão de terras a determinados empreendedores portugueses que as ganhavam em troca de pagamento de tributos ao rei pela exploração, não havia transferência da propriedade, os concessionários, conhecidos como donatários eram administradores, tinham a posse, mas a propriedade ainda era da coroa portuguesa. Assim, “partindo para uma política de tentativa de povoamento, optou pela divisão da terra em quinhões (capitanias), doados a vassalos que recebiam do soberano “direitos majestáticos”, com a incumbência de povoar a conquista, defendendo-a contra a ameaça estrangeira” (LIRA, 1997, p. 316).

Essa forma de povoamento vai marcar a concentração de terras no Brasil e os grandes latifúndios, característica das políticas de acúmulo de renda e de propriedades⁸. Nesse período, Portugal enfrentava complexidades no domínio do território que, além das ameaças externas, vivia o problema interno de assegurar a propriedade, que levava a uma disputa com povos nativos e com frequentes dificuldades de demanda de mão de obra, dando início a uma saga de catequização e aculturação que dizimou grande parte da população nativa e desencadeou uma forma de violência aos moradores dos novos

⁸ Ver Lira, 1997, p. 314 a 320.

continentes dando origem a uma legislação de legitimação pela violência dos povos europeus como detentores dos recursos naturais que ainda se arrasta até os dias atuais.

Essa forma de divisão do território marca a iniciativa privada no processo de colonização, já que as capitanias ficavam sob responsabilidade de um donatário que normalmente era um homem com poder aquisitivo capaz de desenvolver as terras e assegurar o domínio português. Outras medidas jurídicas ditadas pelas ordenações estabeleciam direitos e deveres dos donatários e implantavam outros institutos jurídicos que “estruturaram o sesmarialismo” (LIRA, 1997, p. 317) no Brasil colônia. “Tratava-se de uma espécie de terceirização da administração das terras coloniais pela coroa portuguesa” (SANTOS, 2008, p. 185). Entretanto, as políticas implantadas por Portugal não lograram o êxito de desenvolver o país, mas asseguraram a dominialidade portuguesa e deram início à formação das cidades no Brasil, mesmo sendo duas as capitanias que prosperaram, já que a maioria não conseguiu o desenvolvimento esperado.

Durante os primeiros séculos, o Brasil agrário tinha como centro as cidades europeias, as escolas de formação, a moda, as artes, a perspectiva de vida civilizada rodeava as cidades do velho continente. O país assumia uma dependência cada vez mais significativa com o crescimento populacional de produtos manufaturados, e “até a emancipação política do país, ocorrida em 1822, pouco se alterou a organização do território nacional, com sua ocupação sendo sempre orientada para as exportações de produtos agrícolas” (SANTOS, 2008, p. 185), pois, durante o período colonial havia uma proibição legal que impedia a produção de manufaturados no Brasil, que só vai ser retirada na metade do século XIX.

Esse desenho inicial, descentralizado na distribuição da população, e centralizado politicamente com predomínio de interesses pessoais, já que o Estado Brasileiro nasce sob a forma de Estado unitário, favorece o aumento das disparidades das rendas, além do desenvolvimento parcial do território, custando as riquezas naturais que eram utilizadas para Portugal comercializar, pois era um país voltado à importação, e sua economia não era baseada na manufatura de bens de consumo, logo, comprava,

com as riquezas brasileiras, os produtos manufaturados produzidos por outros países dentro da Europa.

1.4 A fundação do Rio de Janeiro: águas, morros, franceses e tamoios

A cidade, nos primeiros séculos não representa o poder porque vivíamos num modelo quase feudal e nesse momento a ideia de cidade, ou plano de cidade, não chega a pertencer à realidade, pois é o campo, o espaço rural, que sedia a moradia dos agricultores, homens de poder. A cidade funcionava como um ponto de apoio, que aos poucos vai se tornando o espaço de residência oficial da classe dominante. As universidades, o comércio, as artes, estavam concentradas na Europa e a cidade, no Brasil colônia, funcionava como porto. Aos poucos as nossas cidades são povoadas, como decorrência de fatos políticos, uma vez que era o espaço de homens livres e detentores de certos privilégios.

Por essa razão os povos africanos e indígenas estavam ainda no campo, presos a sua condição que determinava uma submissão total à terra e aos seus senhores. Esses trabalhadores, só tinham acesso à urbe para cumprir alguma ordem, ou ali ficavam para realizar trabalhos, como os cuidados da casa, abastecimento, ou mesmo atuar como fonte de renda. Um exemplo dessa época pode ser visto no trecho a seguir:

Ao tempo que se ia buscar água nos próprios desaguadouros do rio Carioca, **como nem todos os moradores possuíam servos para mandar buscar água**, havia nele toda sorte de pretos e índios⁹ que mercadejavam com o precioso líquido e que recolhendo-o (SIC) em potes de barro, chamados 'iguaçabas', trazidos à cabeça, vinham vendê-lo no centro da cidade, aos gritos de : Hi! Hi! (SANTA RITTA, 2009, p. 15, grifos nossos).

Os aguadeiros não ficavam com o produto de seu trabalho, poucos ou raros eram livres para atuar por sua conta, normalmente serviam como aumento da fonte de renda de determinada família de posses a que pertenciam.

⁹ A linguagem empregada pelo autor para tratar dos povos africanos e indígenas não representa o pensamento desta tese, compartilhamos da ideia de que vivemos num tempo de não afirmação dos preconceitos, inclusive afirmar a importância da participação destes povos na formação das cidades e na constituição da população do Brasil certifica a importância dos povos.

As primeiras cidades estão ligadas aos engenhos, em particular, a cidade de Salvador, que durante os primeiros anos, foi sede do poder e adquiriu um modelo de urbanização à semelhança das cidades portuguesas. Contudo, a decadência da cana-de-açúcar, entre outros fatores, devido à concorrência vinda das colônias portuguesas no continente africano, abalou a economia e mudou o eixo de desenvolvimento do país, como consequência, deslocou a estrutura política para o Sudeste e a capital foi transferida para o Rio de Janeiro. Transferida a capital em 1763, foi necessário adaptá-la para que representasse o novo poder, logo, ocorreram inúmeras interferências nas ruas e construções, processos de interferência na geografia, essa mudança fazia o Rio assemelhar-se às cidades portuguesas, prédios, fachadas, praças e avenidas. Vejamos o que representou essa mudança.

O caso do Rio, então, parece ainda mais significativo, pois além de ter sido ai que se localizou a capital do Brasil de 1763 a 1960, a cidade foi a mais populosa do país durante quase todo esse período, só perdendo essa posição privilegiada para São Paulo na década de 1950. Devido a isso, **o Rio de Janeiro foi, durante muito tempo, um modelo urbano para as demais cidades brasileiras...** (ABREU, 1997, p.16). (Grifos nossos).

Devido às questões comerciais que favoreciam o nordeste, o Rio de Janeiro, fundado por Estácio de Sá em 1º de março de 1568, ficou afastado do poder durante o período açucareiro, mas, apesar de não estar no centro do cenário nacional, possuía demandas que marcam a sua história, é o caso da disputa com os Tamoios pelas águas do rio Carioca, fonte de inúmeras medidas para assegurar a subsistência da população, isso porque, devido à geografia, a habitação, locomoção e o acesso às águas ocorria de forma complexa, isto é, “desde as suas origens o Rio de Janeiro sempre foi um cidade com sede. Até hoje é. Através dos tempos, o problema da água para o abastecimento da população não encontra solução satisfatória, a não ser durante curtos prazos”. (SANTA RITTA, 2009, p. 15),

Além da situação das águas havia os conflitos e constantes ameaças de invasões pelos franceses. As notícias que chegavam a Lisboa sobre o Rio de Janeiro narram aspectos que ainda permeiam o imaginário popular sobre os saberes e costumes dos povos cariocas. Assim,

As notícias que Lisboa recebia falavam de piratas que rodavam as costas do Brasil; descreviam as guerras entre os selvagens habitantes da colônia, (...) comiam os inimigos vencidos; contavam que padres e funcionários da coroa viviam brigando e, também que o governo geral não conseguia controlar a situação. E mais brancos viviam com índias pagãs, sem nem pensar em casamento; jogadores de cartas e dados infestavam as povoações, (...). Quanto ao trabalho, quase nada se podia fazer com poucos brancos dispostos a isso, muito menos indígenas ainda, que não entendiam por que plantar mais alimentos do que podiam consumir. Por isso faltava quase tudo na colônia, especialmente dinheiro: só faziam fortuna os agiotas, que cobravam altíssimos juros dos devedores... (SANTA RITTA, 2009, p. 14).

De fato, toda a população de Portugal na época do descobrimento, não era capaz de povoar o Brasil colônia¹⁰, assim a mão de obra africana, e o próprio comércio destes povos, foram fontes de renda e possibilitaram que Portugal mantivesse e desenvolvesse a colônia. Sequestrados em seu continente, trazidos a ferros nos porões dos navios e obrigados a trabalhar forçosamente sem nenhuma remuneração, os povos originários da África, realizaram o desejo português de assegurar o território. Para legitimar tal atitude, as leis portuguesas não consideravam como pessoa humana, e, por isso, não eram passíveis de direitos, os africanos. Eram classificados como mercadoria, bens semoventes, dessa forma eram comercializados, explorados, sem infringir as regras jurídicas.

Antes de ser designada como sede da capital, o Rio de Janeiro, durante os séculos XVI, XVII e nas primeiras décadas do XVIII, era uma cidade limitada, com uma população de maioria escrava foi crescendo a partir do Morro do Castelo, primeiro espaço urbano do Rio, lá foram construídas as residências para os jesuítas, igrejas, armazéns, já nesse período a cidade caracterizava-se pelo seu porto, podendo ser considerada “quase que uma cidade de mercadorias. Poucos eram os trabalhadores livres” (ABREU, 2010. p. 35). Por conta das dificuldades com os indígenas “desde 1549, começaram sendo importados de África os negros, que foram os principais trabalhadores rurais” (PEIXOTO, 2008, p. 120). E o Rio, assim como Salvador, foi porto de recebimento de povos africanos, alguns por aqui ficaram em razão das demandas locais. Em comparação com Salvador, acerca do Rio de Janeiro podemos esclarecer que:

¹⁰ Entretanto, como povoar um território de tamanha extensão se a população portuguesa, na época não ultrapassava um milhão de habitantes. (PEIXOTO, p. 56, 2008)

Uma viveu seu apogeu como metrópole colonial, a ‘civilização do açúcar’, nas atividades dos engenhos, dominada pela casa grande, domínio do senhor patriarcal, e suas irradiações para outras regiões do Brasil; a outra viveu seu auge com a ‘civilização do ouro’, mas principalmente a partir da ‘civilização do café’ (...). Assim, o ouro, primeiramente, e em seguida a chegada da Família Real portuguesa e o café desenvolveram o Rio de Janeiro, enquanto no Nordeste o declínio da ‘civilização do açúcar’, e em particular da outrora dinâmica da Cidade da Bahia, provocaram uma longa estagnação. (GARCIA, 2009, p. 119).

No início do século XVI, com a vitória portuguesa sobre os franceses e tamoios, o espaço que funda a cidade é abandonado¹¹ e a cidade vai se formando à partir de um ponto que pudesse conjugar recursos sanitários e naturais que possibilitassem o povoamento. Assim, “instalam-se no morro de São Januário, um promontório guarnecido de árvores, quase insular” (ENDERS, 2009, p. 35), que pela sua perspectiva promovia certa salubridade, esse espaço é “o morro que logo passa a se chamar do Castelo, é fortificado e se cobre de casas de pedra e taipa” (ENDERS, 2009, p. 35).

Nos primeiros anos, fundada a cidade do Rio de Janeiro que vive, paralelamente à capital, Salvador, um período de baixa concentração populacional, com demandas que advêm do porto, construções que residiam na municipalidade, obras de abastecimento feitas por calhas, residência próximas etc. O que diferenciava a reduzida elite era o modelo de suas residências. “Era também uma cidade em que a maioria da população era escrava. Quase uma cidade de mercadorias. Poucos eram trabalhadores livres, e reduziíssima elite administradora/militar/mercantil que lhe dirigia política e economicamente” (ABREU, 2010. p. 35).

A sociedade estava localizada no centro, não havia “meios de transporte coletivo” que permitissem o deslocamento, além da geografia de difícil acesso, e das ameaças de ataques dos povos nativos e outros estrangeiros, o que gerava um cenário tumultuado e concentrado. A elite local investia na aparência de suas residências para se diferenciar dos outros moradores. Essa aristocracia tinha direitos sobre os demais, cabia a eles eleger os membros da Câmara, a exploração do comércio, afinal eram os homens livres, aqueles que tinham posses.

¹¹ A Cidade do Rio de Janeiro tem seu marco de fundação na várzea entre o morro Cara de Cão e o Pão de Açúcar, a pedra que marca o acontecimento foi removida e hoje, segundo Santa Ritta, está sob a guarda dos franciscanos capuchinhos na Igreja de São Sebastião na Tijuca (p. 67, 2009).

Com relação à política local, “embora seus cargos sejam conferidos pelo rei, os Correia de Sá estabeleceram no Rio de Janeiro um verdadeiro feudo, que transmitiam entre si de geração em geração” (ENDERS, 2009, p. 36), e enquanto o Rio não desperta interesse principal, o poder é distribuído entre parentes que compõem o governo e a municipalidade. Esse modelo jurídico de poder adotado nas terras brasileiras “é quase idêntico em todo o mundo português. A câmara municipal é dirigida por um senado (senado da câmara), composto de dois juizes, um procurador e três vereadores” (ENDERS, 2009, p. 37). Com pouco crescimento e precárias moradias, o século XVI vai seguindo, os morros de São Bento, Santo Antônio e Conceição são ocupados, crescem as demandas por abastecimento de água, a população já contava com cerca de 4.000 habitantes no início do século XVII. Mas a situação do Rio era complexa devido as suas montanhas, acessos, pântanos. Assim, vejamos:

Pântanos, charcos e lagoas davam a impressão de uma cidade alagada. Com o tempo, a população começou a abandonar o morro do Castelo e a ocupar a planície além do morro do Castelo, Santo Antonio, São Bento e Conceição. Na realidade, entre esses morros, o Rio se expandiu. A água era pouca e de acesso penoso, pois tinha que ser apanhada no Carioca. Começavam a ser cavadas ‘cacimbas’ (SANTA RITTA, 2009, p. 19).

O morro do Castelo, inicialmente valorizado, após o dessecamento das áreas centrais, antes pantanosas, passa a ser ocupado por trabalhadores, e diversos outros grupos, rejeitados economicamente e socialmente em sua maioria, e passa a ser visto como um espaço de desordem e precariedade, nas relações culturais, familiares, econômicas e sociais, contudo, o novo modelo de cidade, em que os grupos mais estabelecidos passam a ocupar as áreas centrais, cada dia mais valorizadas, faz com que o morro do castelo sofra inúmeros ataques, e os moradores passam a ser vistos com certa hostilidade, marcando a segregação social. Esse espaço resiste até 1922 quando marca a história do urbanismo carioca de forma acintosa, dada a agrestia dessa mudança urbana que teve como recursos “dinamite e golpes de picareta” (ENDERS, 2009, p. 35), deixando desabrigada grande parte dos moradores que iniciam uma corrida pela moradia, já que essas interferências urbanas são dinâmicas negativas, tanto sociais como economicamente.

A partir do século XVII, com uma população crescente, a cidade foi avançando e se espalhando pelas regiões próximas, desenhando a cidade dentro dos limites da geografia¹², as antigas propriedades antes consideradas zona rural, como as fazendas, chácaras e sítios se tornam espaços urbanos e são ocupados pela população que é atraída pela cidade e que constrói sua moradia de acordo com a sua renda e condição social. Mas, verdadeiramente, essa expansão só vai ocorrer com a chegada do capital estrangeiro, com os transportes, e alguns serviços.

De fato há um acúmulo significativo da população em espaços com alguma infra-estrutura, todos precisam morar o mais próximo possível devido à ausência de serviço de transporte, abastecimento de água, calçamento, iluminação, entre outros (ABREU, 2010. p. 35). No caso do Rio de Janeiro, a pouca e precária infra-estrutura urbana estava localizada no centro da cidade. Nessa época algumas descrições revelam a precariedade da cidade, as imundices e epidemias advindas dessa aglomeração urbana, vale ressaltar que a forma descrita muitas vezes relata preconceitos raciais, sociais e culturais que marcam o início da vida urbana brasileira e que serão mais tarde utilizados como discurso de modernização da urbe, além de dar início à crise no sistema de moradia e à saga por um espaço na cidade pelas populações não incluídas.

Fomentados por políticas expansionistas e investimentos privados, o Rio de Janeiro vai observar no século XVIII uma reorganização de seu território, o surgimento dos meios de transporte, o abastecimento prioritário e regular em determinadas regiões, a localização das construções sede da política e administração da província e campanhas que alteram a ideia de moradia, e vai segregando espaços, tipicamente aos modelos de seus moradores. Mas todas essas transformações se farão mais presentes com a mudança definitiva da capital, devido à chegada da “civilização do ouro” e posteriormente a “civilização do café”.

¹² Importante ressaltar que na atualidades, os limites geográficos são superados quando a cidade já não possui espaços de moradia, então passamos à fase de confronto com a geografia urbana, tanto pelas incisões geradas pelo capital como pela ausência de alternativa de moradia criando, por um lado, os grandes condomínios de luxo em áreas impróprias (encostas, margens ou leito de rios, montanhas etc...) e, por outro, habitações precárias em locais degradados, de risco, entre outros.

Sobre o abastecimento da cidade, dada a crise da época e o alto valor das obras de abastecimento ainda no início do século XVII, segundo Santa Ritta, (2009,) foi criado o “imposto sobre o vinho para concluir as obras do Rio Carioca”. Mas esse imposto não foi efetivamente empregado na obra, assim, no governo de Martim Correia de Sá (1623 – 1632) “faz-se a primeira tentativa para captação e canalização do Carioca para abastecimento da cidade” (SANTA RITTA, 2009, p. 19). De fato, esse será o Aqueduto da Carioca, hoje Arcos da Lapa, que só terão suas obras concluídas no meio do século XVII. Devido à forma geográfica, a distribuição se fará por elevatórias, ligando os morros, e permitindo que outros espaços sejam abastecidos e, por conseguinte povoados, dessa maneira, o espaço urbano vai tomando contornos à medida dos investimentos, no caso do Rio em sua maioria privados que têm início no século XVIII, pois

A partir de meados do século a cidade passa a atrair também numerosos capitais internacionais, cada vez mais disponíveis e à procura de novas fontes de produção. Grande parte deles é utilizada no setor de serviços públicos (transporte, esgoto, gás, etc.), via concessões obtidas do Estado. (ABREU, 2010, p. 35).

1.5 O Rio como capital do Brasil

O século XVIII foi marcado pela mudança no eixo econômico do Brasil, “a sorte do Rio de Janeiro continua a depender da dinâmica colonial portuguesa e dos conflitos entre potências europeias” (ENDERS, 2009, p.57), a descoberta do ouro, em Minas Gerais, garante a Portugal uma nova moeda de troca com os grandes impérios, São Paulo e Salvador tem caminhos principais para o escoamento do ouro, entretanto a coroa portuguesa preocupada com o contrabando, prioriza a construção de um novo caminho para o escoamento do ouro, que parte de Rio de Janeiro e vai a Minas Gerais, fechando os caminhos antigos de Salvador e São Paulo. Esse acontecimento fortalece a posição do Rio de Janeiro como cidade portuária e “acrescenta à vocação marítima e atlântica da cidade uma função continental” (ENDERS, 2009, p. 58). A posição geográfica do Rio de Janeiro, central em relação às regiões nordeste e sul, vai influenciar na escolha como capital, para assegurar os territórios do sul que a Espanha começa a ocupar.

Diante das alianças portuguesas com a Inglaterra, muito recriminadas, já que “o ouro de Minas Gerais escoava irresistivelmente para a Grã-Bretanha” (ENDERS, 2009, p. 60), esses laços criticados em Portugal viriam a refletir determinada insatisfação no Brasil, pois a Coroa Portuguesa cobrava um determinado volume de ouro com pesagem fixa, tentando evitar o contrabando. Quando a pesagem não atingia o estabelecido pela coroa, havia uma taxa *per capita*, conhecida como derrama, que recaía sobre os envolvidos com a finalidade de “zerar a diferença”.

Além das questões externas, durante as primeiras décadas do século XVIII a França invadiu por duas vezes a cidade do Rio de Janeiro, na segunda tentativa ocupou a cidade, quando seus moradores evacuaram a cidade. “Na noite de 21 para 22 de setembro, a cidade é evacuada em condições dantescas, pois uma violenta tempestade tropical se acrescenta ao pânico da fuga” (ENDERS, 2009, p. 62). Essa insegurança, advinda das invasões no Rio de Janeiro, reforçava a ideia da mudança da capital, assim,

Depois da paz de Paris (1763), o Brasil parece tanto mais vulnerável quanto se acrescentam a tradicional ameaça espanhola, os desígnios imperialistas que o governo português atribui ao onipotente aliado Britânico. É por esse motivo que, em 1763, a capital é transferida de Salvador para o Rio de Janeiro, mais central (ENDERS, 2009, p. 75).

Com a transferência da capital, o Rio fortalece sua organização política, pois as estruturas das municipalidades, as construções que representavam poder não eram suficientes para sediar toda a burocracia administrativa, em verdade, tinha aqui estabelecida uma elite social, formada por comerciantes e clero, mas ainda incipiente e com pouca força política porque viveu durante um longo período entre as transições no poder da família Correia de Sá.

A estrutura urbana do Rio era composta de um espaço central dos morros habitados, havia inúmeras construções eclesiásticas e grande parte do território era de propriedade dos jesuítas, que de certa forma impediam a urbanização nas suas terras, mas que com os desentendimentos e sua posterior expulsão deixam à coroa grande parte de espaços urbanos que são comercializados, logo a cidade cresce para além dos quatros morros principais e ganha as planícies que foram com muito custo aterradas. Ainda sim,

o Rio era uma cidade apertada, que não permitia um deslocamento, sem abastecimento regular, estradas ou transporte público.

Para se ter uma ideia, em 1723, foi construído o primeiro chafariz da Carioca, “tinha 16 bicas ornadas em carrancas de bronze”, em 1750 foram finalmente concluído os arcos da Carioca “ligando os morros de Santo Antonio e Santa Teresa” (SANTA RITTA, 2009, p. 27). Os problemas da distribuição criam medidas sanitárias por parte da municipalidade, que alterava as construções, em razão dos alagamentos frequentes nos arredores dos chafarizes que causavam epidemias e doenças, além das inúmeras narrativas de conflitos na fila e barulho. A cidade, agora sede do poder, contava à época com poucos pontos de abastecimento de água, menos de cinco chafarizes, mercados de água e a perfuração de poços artesianos. Situação precária que demandava frequentes intervenções, principalmente em épocas de estiagem. Contudo, resta lembrar que,

A instalação do governo-geral do Brasil no Rio de Janeiro não necessita de adaptação profunda. A expansão comercial e militar da cidade, graças a Minas Gerais, fizera-se acompanhar, na primeira metade do século XVIII, de um crescente papel administrativo (...) e em 1751 criara-se ali o tribunal de Relação do Rio de Janeiro, a segunda corte de apelação do Brasil depois da de Salvador (ENDERS, 2009, p. 76).

Isso porque a situação de desenvolvimento do Rio é, por vezes, mais adiantada do que em outras urbes, mesmo com todas as limitações citadas. A urbanização transforma o Rio de Janeiro e cria um cenário que lembra as cidades portuguesas, as casas dos vice-reis, a construção dos jardins, as casas dos nobres e bem-sucedidos comerciantes são notadas por fachadas que ostentam sua riqueza e prestígio. Os espaços para a elite são logo erigidos, são formadas as academias científicas, literárias, em que se debatiam obras europeias. O Brasil ensaia uma pequena indústria de manufatura, que rapidamente multiplica os ateliês no Rio, mas dura pouco porque “uma ordenação de D. Maria I, em 5 de Janeiro de 1785, lembra solenemente que as manufaturas são proibidas no Brasil” (ENDERS, 2009, p. 80). As consequências dessa ordem provocam o fechamento de grande número de fábricas existentes e certa insatisfação com a corte portuguesa, insatisfação esta vai se acirrar à medida que o Brasil vai se desenvolvendo.

À medida que chegamos ao final do século XVIII, a população de brasileiros aumenta fazendo com que muitos estudantes que finalizam seus estudos na Europa

passem a se concentrar no Rio de Janeiro, esse acontecimento gera na capital certos questionamentos, tal fato pode ser considerado o momento em que “as Luzes chegam à América portuguesa” (ENDERS, 2009, p. 77). Com as ideias republicanas fortemente inspiradas na revolução burguesa de 1789, a elite brasileira, tipicamente escravista, prostrou-se diante do temor de que essas ideias democráticas atingissem as classes baixas e mudasse o eixo escravista. A politização das classes não-incluídas significava o rompimento da escravidão, por isso, a elite tradicional via com maus olhos as ideias do republicanismo.

Aos poucos os laços que ligam Brasil e Portugal são tencionados e o cenário não melhora nos tempos futuros, a chegada do século XIX vai alterar esses laços e fatalmente rompê-los. A situação de Portugal se complica com a expansão napoleônica que obriga a monarquia a seguir, com parte da corte, às pressas para o Brasil, um refúgio que se estende por treze anos, e muda os hábitos e ares da cidade sede.

Com a chegada da família real e a abertura dos portos, “a liberdade de comércio significava, concretamente, estabelecer ligações diretas entre a América portuguesa e a Inglaterra” (ENDERS, 2009, p. 93), a ligação que ocorre sem a intervenção portuguesa e a antiga proibição das manufaturas é revogada e se tenta estimular as manufaturas. O comércio reage e, aos poucos, oficinas e lojas se multiplicam, Lisboa deixa de ser o centro do império português.

“A vinda da família real impõe ao Rio uma classe social até então praticamente inexistente” (ABREU, 2010, p. 35), as estruturas urbanas montadas e presentes no cenário carioca até os dias atuais, construções como bancos, teatros, museus, bibliotecas, casa da moeda, jardim botânico, representam essa transformação. Sendo aqui a sede do poder, era necessário um crescimento também dos serviços e da indústria, já que o bloqueio francês isolou a corte portuguesa, dando início “a uma nova fase de expansão econômica” e, conseqüentemente, atraindo um maior número de pessoas, nacionais e estrangeiros que buscavam nesse espaço urbano uma relação de ganho.

A transição da cidade escravista para a cidade republicana conheceu um forte crescimento urbano, que entre suas consequências trouxe a crise de moradias, com a expansão das relações capitalistas na produção de habitação, com a exclusão da grande massa urbana dos meios de aceder a casa ou de pagar alugueis. (GARCIA, 2009, p. 142).

Esse acúmulo populacional demandava novos serviços, e eram necessários investimentos volumosos para que a cidade fosse ampliada, mas a lógica escravista implantada impedia que o modelo capitalista fosse estabelecido, serviços de abastecimento eram feitos por escravos ou puxado por animais, o transporte era precário e impedia que os moradores deixassem o centro, a ausência de esgotos transformava o Rio de Janeiro numa cidade insalubre e com epidemias, as residências eram basicamente de dois tipos: imponentes ou cortiços precários formados a partir de construções abandonadas no centro, por conta da insuficiência do número de moradias populares.

Com a vinda da corte, muitos outros europeus desembarcaram no Brasil, convidados pela corte e com vários benefícios, com o intento de desenvolver a cultura artística brasileira, a coroa convidou ingleses e franceses reconhecidos que desenvolveram seus trabalhos, constituíram família e negócios. Havia um interesse português em que o Rio de Janeiro representasse a ideia de civilidade, para tanto, eram necessários determinados ajustes culturais e desenvolvimento de espaços públicos reconhecidos, como teatros, escolas, hospitais, praças, jornais, entre outros.

Desde a sua chegada “o príncipe regente D. João criou no Rio de Janeiro a Intendência Geral de Polícia” (SANTA RITTA, 2009, p. 64), que na época assumia grande número de funções. “O vocábulo ‘polícia’ tinha significado mais amplo que hoje. Abrangia, além da organização e da direção dos serviços policiais, a administração, a magistratura, o conselho municipal, repartição de higiene e os serviços de obras e abastecimento d’água” (SANTA RITTA, 2009, p. 64).

Todas essas manifestações transformam o Rio numa cidade cosmopolita, central, sede de grandes acontecimentos culturais e políticos e tem início a construção do Estado nacional. “Entre 1799 e 1821, o centro da cidade passa de 43.000 a 79.000 habitantes;

duplica-se a população livre que ultrapassa 45.000 indivíduos” (ALENCASTRO apud ENDERS, 2009, p. 92).

Assim, em razão da demanda econômica, alguns serviços públicos necessários são feitos pelo capital estrangeiro e, reflexamente, essa entrada do capital estrangeiro, altera a estrutura colonialista da época, inserindo uma nova dinâmica na cidade, criando novos bairros, expandido os serviços para populações que podiam arcar com despesas de passagens, abastecimento, iluminação. Essas possibilidades na urbe deslocam parte da população do centro a procurar outra forma de moradia condizente à sua condição econômica e atraí toda a infra-estrutura capitalista. Tal mudança já confronta o modelo escravista que, até o fim do século, sofrerá alterações marcando a transição da cidade colonial para a cidade capitalista de serviços privados.

O deslocamento da população associado à renda pode ser percebido dentro do modelo das cidades americanas descritos por Peter Hall, em que há uma visível divisão de espaço em razão das diferenças econômicas. Assim, os grupos com maior poder aquisitivo seguem o modelo de planejadores a cada nova época, de tal modo quando os centros das grandes cidades americanas incharam, muitos foram direcionados aos subúrbios que eram espaços planejados que atraíam toda a estrutura urbana e eram vendidos a uma parte de moradores que tinha um “desejável” perfil econômico¹³.

Fica perceptível a relação entre o capital e a formação urbana da cidade, já que determinados espaços possuem infra-estrutura devido à influência tanto política como

¹³O efeito do automóvel implanta nos Estados Unidos a bucólica ideia dos subúrbios e a rígida segregação “por idade, renda e raça” (HALL, 1995, p. 351), os subúrbios em pouco tempo fazem parte do sonho americano, e os centros são abandonados, sucateados e habitados por populações mais empobrecidas que são marginalizadas pela descontinuidade dos serviços. Entretanto, muitos autores “havia reforçado o estereótipo do subúrbio como um lugar de maçante homogeneidade, caracterizado pela progressiva corrosão da individualidade e pela falta de uma rica interação humana” (RIESMAN e WHYTE apud HALL, 1995, p. 355).

Como consequência da política de subúrbios, os centros de algumas cidades americanas foram esvaziados, e se tornaram insustentáveis, já que, os moradores que ali permaneceram não tinham condições de arcar com a manutenção e funcionamento dos serviços essenciais e/ou estruturais que ficaram cada vez mais precários e logo inexistentes. Mesmo tendo uma base estrutural, não foi possível a sua manutenção. Acrescenta-se a essa situação a especulação trazida por campanhas publicitárias que supervalorizava o novo estilo de vida vendido nos subúrbios e em contrapartida classificavam os antigos centros urbanos como lugares perigosos, insalubres, sujos, escuros, atrasados e inviáveis às ditas boas pessoas da sociedade.

econômica exercida por alguns moradores do espaço urbano que acabam deslocando investimentos. Por outro lado, uma grande ou maior parte da população é excluída, especulando, dentro da concorrida urbe, formas de moradia que não são próprias para habitar e que acabam compondo uma forma precária e complexa de estrutura urbana. Isso, visto que “a sociedade capitalista é antes de tudo uma sociedade de proprietários de mercadorias. Isso significa que as relações sociais dos homens no processo de produção possuem uma forma coisificada nos produtos de trabalho que se apresentam, uns aos outros como valores”. (PASUKANIS, 1989, p. 84)

No Rio de Janeiro, os espaços de urbanização se formaram em volta do sistema de transporte público, trens e bondes, entretanto, os serviços obedecem à lógica de um sistema econômico que persegue o capital e acaba por desenhar uma cidade dividida e desigual que tem como consequências “a predação ambiental que é promovida por essa dinâmica de exclusão habitacional e assentamentos espontâneos e a escalada da violência que pode ser medida pelo número de homicídios” (MARICATO, 2002, p. 162-163). A ausência ou conivência do Estado, como representante do interesse coletivo, na disputa com os outros atores da cidade, não torna democrática a ocupação do solo urbano cedendo, às vezes, a desejos do mercado.

Nesse modelo urbano, em que prevalece o interesse privado sobre o público, “o traçado urbano acompanhava a irregularidade da ocupação territorial”, já que “enquanto a população estava dispersa no espaço rural, a reprodução social podia ser garantida com pouca ou nenhuma intervenção estatal” (SANTOS e MOTTA, 2003, p.21). Contudo, a vida urbana e a consequente implantação do Estado monárquico, marcado pela sua centralidade e absolutismo¹⁴, muda o cenário da urbe e redesenha a cidade que agora passa a ser um município neutro, “ou município da corte, destacado da província do Rio de Janeiro” (ENDERS, 2009, p. 130), evitando assim que o Rio se torne palco das insatisfações da província inteira, segrega o espaço carioca do espaço fluminense.

¹⁴ Sobre o assunto, Enders esclarece que para atuar de forma absolutista D. Pedro II optou pela dissolução da assembleia Legislativa que possuía cem representantes, “a maioria se compõe de antigos alunos de Coimbra” e esses “representantes da nação foram eleitos pelo sufrágio censitário” e são, em sua maioria, adeptos da monarquia constitucional, mas o imperador adotou, depois da dissolução da assembleia, o modelo de “monarquia constitucional não parlamentar”. Esses acontecimentos ensaiam a política brasileira e os conflitos que desembocam na implementação da República em 1891.

1.6 A mudança do regime político e suas implicações urbanas

O Brasil ensaiou uma monarquia constitucional parlamentar, defendida por um grupo de deputados que compunham assembleia geral na época da confecção da primeira constituição, contudo, logo foi cercada e dissolvida, tal fato criou insatisfação nos políticos locais, e manifestações populares que preocuparam D. Pedro II. Assim, diante do temor das constantes ameaças, cria “em 13 de agosto de 1831 a Guarda Nacional” (SANTA RITTA, 2009, p. 75), que atua na defesa dos interesses do monarca e constituem severa repressão aos seus opositores durante o período conturbado que dura até 1891 com a proclamação da República e o fim do período monárquico no Brasil.

Assim, com o fim da monarquia, era necessário um modelo de urbe que representasse essa mudança, a cidade devia ser como as outras cidades da América Latina, uma urbe cosmopolita, moderna, o que não se via aqui. O Rio era a cidade com a maior população do Brasil, mas cercada de urbanização irregular e precária, esse modelo é que caracteriza a crise urbana vivida pela cidade que perdura até os dias atuais. “A negação do direito à cidade se expressa na irregularidade fundiária, no déficit habitacional e na habitação inadequada, na precariedade e deficiência do saneamento ambiental, na baixa mobilidade e qualidade do transporte público e na degradação ambiental” (MARICATO e SANTOS JÚNIOR, 2006, p. 11).

Neste cenário, sem mobilidade e concentrado, é que os problemas urbanos vão se agravando com a atração¹⁵ cada vez maior da população rural para os centros urbanos. Pensando em adequar a metrópole carioca para representar o novo poder, muitas cirurgias urbanas foram iniciadas, buscando transformar a cidade num modelo que afastassem definitivamente o modelo de cidade colonial, assim, ruas principais foram calçadas com paralelepípedo, deu-se início a iluminação a gás, além dos serviços de esgotos sanitários, toda essa alteração ocorreu no centro da cidade, entretanto, esclarece Abreu que,

¹⁵ A atração ocorre por inúmeros motivos, a ausência de uma política rural, a centralização de terras, a formação das indústrias na cidade, entre outros. Para maior entendimento ver LIRA, 2005.

Sede agora de modernidades urbanísticas, o centro, contraditoriamente, mantinha também a sua condição de local de residências das populações mais miseráveis da cidade. Estas sem nenhum poder de mobilidade, dependiam de uma localização central, ou periférica ao centro, para sobreviver. Com efeito, para muitos, livres ou escravos, a procura do trabalho era diária, e este era apenas encontrado na área central. (1997, p. 42).

A mudança do regime político mais uma vez torna o Rio de Janeiro a vitrine do poder, as construções agora deveriam superar o modelo de cidade portuguesa, já que a cidade sede da República deve ser compatível com o novo modelo. Assim, no final do século XIX, algumas reformas urbanísticas foram planejadas para a cidade, e foram iniciadas, principalmente, obras que dispunham de capital estrangeiro. Alterações da estrutura urbana foram traçadas de acordo com as linhas de bondes que ofereciam àqueles que tinham alta renda a possibilidade de morar longe do centro, mas perto da praia, o que se tornou um modelo novo e cobiçado, um novo estilo de vida, que equivaleria, analogamente, à criação dos subúrbios americanos.

Esse novo modelo de residência à beira-mar só foi possível por causa da expansão das estradas e criação de linhas de bondes que, de acordo com interesses, direcionavam a cidade para as regiões que atendiam aos seus interesses (bonde – loteamento). Essa dinâmica criou os bairros da zona sul que tinham público certo, removendo a população em razão da renda. Durante todo esse período, as alterações feitas no espaço urbano não tinha a intervenção direta do Estado, e isso só passa a ocorrer a partir do século XX.

O centro da cidade já no início do século XX apresentava uma complexa formação, já que era um espaço densamente ocupado e em grande parte por habitações precárias. Desde o final do século XIX já havia um interesse em alterar essa composição, ou seja, “a proliferação dos cortiços na área central (e mais valorizada) da cidade já há algum tempo preocupava as autoridades públicas, que os combatiam principalmente através de um discurso sanitarista” (ABREU, 1997, p. 50). O Estado começa a querer interferir sobre essa área central da cidade dando início a inúmeras remoções dessa população que ocupavam espaços valorizados com a intenção de afastar esse grupo social do centro da cidade. Portanto, “era preciso acabar com a noção de que

o Rio era sinônimo de febre amarela e de condições anti-higiênicas, e transformá-lo num verdadeiro símbolo do ‘novo Brasil’” (ABREU, 1997, p. 60).

Importa dizer que mesmo antes dessa interferência estatal, a iniciativa privada já estabelecia que os espaços ocupados devessem seguir um modelo do mercado capitalista, assim, cresceu a diferença social quanto ao modelo de transporte para cada região da cidade, ou seja, “ao contrário dos bondes, que penetraram em áreas que já vinham sendo urbanizadas ou retalhadas em chácaras desde a metade do século, os trens foram responsáveis pela rápida transformação de freguesias que, até então, se mantinham exclusivamente rurais” (ABREU, 1997, p. 50).

Apesar de todos os esforços de remoção que, de alguma forma, ocasionam a segregação social, grande parte da população do centro tinha permanecido, motivando a intervenção urbana estatal que passa a unir forças para realizar uma “cirurgia” no centro da cidade. Convém lembrar que essa intervenção se justificava pela questão sanitária, viária e estética, uma vez que o Rio foi palco nesse período de duas grandes epidemias. Esse foi o pretexto que impulsionou o Estado atuar com vigor visando concretizar o antigo desejo de alterar a urbanização no espaço central do Rio de Janeiro. Logo, como já citado, a primeira intervenção estatal tem início, contudo,

O primeiro plano para a cidade do Rio de Janeiro data 1875, um plano de intervenções elaborado pela Comissão de Melhoramentos, que tem por objetivo atenuar a crise sanitária, orientando-se para a questão do saneamento básico, buscando solucionar principalmente os problemas de inundações com o auxílio de obras de canalização, drenagem, e alargamento e pavimentação de ruas. **O plano estabelece também a obrigação de moradias saneadas em substituição às moradias existentes no centro**, cuja população busca minimizar os custos com transportes, localizando-se próximo aos locais de oferta de empregos, em especial a área portuária. (REZENDE, 1999, p. 39, grifos nossos).

Esse plano não foi executado, já que somente mais tarde com a conhecida reforma Pereira Passos é que as intervenções de ordem sanitária, viária e estética alteram o cenário da urbe. Essa é uma época de uma expressiva produção literária que obedece ao discurso da tríade referida – sanitária, viária e estética – que desconsiderava o custo social, promovendo desapropriações, demolições, arrasamentos de morros e desmonte de cortiços, agravando a situação das moradias populares. Nesse sentido,

Enquanto a prefeitura se livra das ruas alagadas e casas insalubres, não são criadas novas moradias que atendem à população de baixa renda. (...) Essas habitações, condenadas pela administração municipal expressa em lei de 1903, que proíbe a execução de reparos nos cortiços, tendem a desaparecer por serem consideradas prejudiciais à cidade. **Sem a substituição daquelas habitações por moradias baratas, salubres e em número suficiente, a população pobre vê-se entre a alternativa de se mudar para os subúrbios distantes, ficando longe do local de trabalho ou ocupar os morros próximos ao centro, intensificando o processo de favelização.** (AQUINO apud REZENDE, 1999, p. 50, grifos nossos).

A atuação estatal não só removeu a população como alterou a geografia do centro, como descrevem alguns autores “morros foram arrasados”, para o pensamento da época que visava, entre outras ideias, o embelezamento da cidade não havia estranheza num pensamento de que o conjunto de habitações precárias deveria ser desocupado, ou seja, destruído e suas populações retiradas e/ou removidas para outro espaço. Contudo, décadas mais tarde, o resultado dessa política é desastroso para a cidade, o manejo dos recursos de infra-estrutura parcial gera uma crise urbana complexa que requer um investimento cada vez mais volumoso para trazer a “ordem urbana” a todos.

Nos anos que se seguiram, o Estado atuou junto com o capital privado afastando de forma complexa as populações do centro, mudando o curso das vias, canalizando os rios – unindo aos esgotos em direção ao mar – criando uma rede pluvial que não possibilitasse alagamentos; foram feitos estudos para solucionar o problema de abastecimento de água, todas essas intervenções estão ligadas à questão sanitária que tem predominância nas décadas 20 e 30 e estão localizadas no centro e na zona sul. O plano Agache representa bem esse momento vivido. De tal modo,

A necessidade de controlar o processo de reprodução de força de trabalho, que asseguraria também a separação espacial das classes sociais preconizada no plano, aparece ainda mais, e com bastante clareza, na análise que Agache faz das favelas. **O plano se constitui na verdade, no primeiro documento oficial a tratar explicitamente dessa nova forma de habitação popular,** que então se proliferava na cidade.

Vistas como um “problema social e estético”, para as favelas o plano apresenta apenas uma solução – a sua erradicação. (ABREU, 1997, p. 87, grifos nossos).

Durante todo o século XX vários planos foram elaborados, alterados, parcialmente realizados, a cidade muda politicamente, a distribuição da população na região metropolitana é fortemente influenciada por um capitalismo mais desenvolvido, a zona sul atrai todos os investimentos e recursos, se consolidando com espaço residencial

das altas classes sociais, em contra partida as populações de trabalhadores assalariados e trabalhadores informais ocupam espaços de encostas, mangues, morros localizados próximos à zona sul, além de ocupar a periferia do município em círculos concêntricos cada vez mais distantes do eixo centro e zona sul.

Muitos acontecimentos marcam o século XX na capital carioca, por exemplo, a perspectiva industrial fortalecida pelos problemas advindos no abastecimento de alguns produtos no período de entre guerras (1914 – 1918); a relevância em função do Porto; a crise de superprodução de café; a vinda da indústria de automóvel; a transição do poder e transferência da capital para Brasília. Todos esses acontecimentos somados mudam o cenário da capital carioca, ou seja, muda a antiga ideia de cidade modelo de urbanização.

À medida que os acontecimentos ocorrem, planejadores, políticos e demais pensadores vão desenvolvendo saídas e/ou soluções para as novas demandas, entretanto, em todo o século passado era inexpressiva as perspectivas ambiental ou social, mas, em nossos dias, são frequentemente debatidas na mídia, principalmente em razão das consequências que se agravam, como a violência, as condições precárias de habitação, a degradação ambiental, a limitação no abastecimento de água, energia, saneamento básico, condições das vias de drenagem, situação do trânsito - poluente e caótico.

Contudo, a antiga predominância do aspecto estético como modelo de cidade planejada cria na urbe um espaço “truncado”, desigual, em que é possível nos depararmos com soluções até mesmos na atualidade que visem à contenção, remoção, segregação por cercas e muros entre os espaços da cidade, dividindo espaços de legalidade e ilegalidade dentro da cidade, dando continuidade ao modelo de exclusão ou não-inclusão urbana.

Todo esse contexto sinaliza a complexidade do tecido urbano da cidade do Rio de Janeiro palco de acontecimentos que surpreendem pela violência, desordem, desrespeito à cidadania, desvalorização da vida, banalização da dignidade humana, naturalização das diferenças – econômicas, sociais, culturais e ambientais -, espaço de

guerra, de conflito armado, de disputa territorial e econômica as quais dizem a perspectiva de solidariedade que se apresenta como sentimento fundamental a uma vida urbana, a um espaço exíguo em que os laços humanos deveriam ser fortalecidos.

1.7 Um novo século na cidade Carioca

O século XXI assiste, na sua primeira década, à construção dos muros envolvendo as comunidades mais empobrecidas, sob a alegação da preocupação ambiental e estética. Há algum tempo, o discurso ambiental tem sido utilizado para justificar a contenção das comunidades nas áreas de preservação, uma forma de conter sem resolver ou criar mecanismos de melhoramento, as moradias ou os espaços mais periféricos da cidade.

As políticas de urbanização ainda não superaram o viés inserido nos primeiros planos urbanos acrescentando agora a ideia de proteção pessoal e ambiental, assim sob a justificativa da contenção da violência e dos desabamentos dos morros, dada a sua fragilidade, formados sob os lixões, áreas precárias, encostas, espaço pantanoso, entre outros, o que tem criando um complexo grupo de medidas jurídicas que duvidosamente justificadas passam a criminalizar a pobreza criando um cenário ainda mais concreto de cidade dividida.

1.7.1 A trajetória das águas no Rio de Janeiro

À medida que a urbe carioca vai sendo constituída, algumas demandas surgem e necessitam de soluções pontuais, os períodos de estiagem impõem medidas emergentes e planos de fornecimento que evitem a proliferação de epidemias e, nas épocas de chuvas, planos de contenção e descontaminação das águas.

A distribuição das águas no Rio de Janeiro desde a sua fundação enfrenta problemas relacionados ao potencial hídrico e à demanda¹⁶. Durante todo o período de

¹⁶ Santa Ritta narra inúmeras situações em relação à captação e distribuição das águas nos mais antigos momentos da cidade do Rio de Janeiro. Parte das narrativas acompanha o imaginário popular até a

construção, não havia na cidade uma preocupação relacionada ao uso das águas, na verdade não existia a ideia de recurso limitado, esse juízo permaneceu durante um longo tempo, já que somente no final do último século é que têm início as preocupações ambientais¹⁷.

Quanto maior a concentração de pessoas no núcleo urbano mais complexas são as situações. Dentro dessa conjuntura, a distribuição de recursos naturais aos moradores da cidade tem gerado uma série de conflitos entre autoridades públicas, entes privados e o capital especulativo. O direito de viver na urbe pressupõe a potencialidade de superar o fetiche mercadológico da moradia e do fetiche legal que marginaliza atuações das populações mais carentes em que um espaço de anomia legal passa a ser um espaço de atuação negativa de direitos pelo poder público.

A demanda pelos recursos naturais é crescente enquanto as reservas são limitadas. Nos grandes centros, o abastecimento de água depende de múltiplos fatores, dentre eles podemos citar elementos naturais como o clima, a geografia, a poluição ambiental e as reservas e os elementos sociais, econômicos e políticos que envolvem o mercado o Estado¹⁸. Contudo, ainda que todos os fatores sejam positivos para suprir as

atualidade, a briga com os tamoios pelas águas do Carioca, os aguadeiros e o comércio das águas, os conflitos e algazarra nas filas das bicas e chafarizes, o imposto do vinho para concluir as obras do rio Carioca (Aqueduto Carioca, hoje os famosos Arcos da Lapa), obras do Mestre Valentin como a fonte dos amores que, conforme tradição oral foi construída em razão da grande afeição que o vice-rei D. Luis de Vasconcelos e Sousa tinha por Suzana “a mais pobre donzela da cidade” que morava “num miserável casebre à margem do Boqueirão” que foi aterrado e teve a fonte dos amores, a Bica da Rainha “a Rainha D. Maria I, frequentemente, ai aparecia em companhia de damas da corte. Daí provindo a frase repetida pelo povo: “**Maria vai com as outras**’ em virtude de ser louca”, Paulo de Frontin e a água em seis dias entre muitas outras histórias.(SANTA RITTA, 57, 2009)

¹⁷ Na década de 70 do século passado inúmeras manifestações têm como tema o meio ambiente, fato marcante ocorre em 1972 com a Conferência de Estocolmo, um grande Congresso Internacional sobre o Meio Ambiente que discutia a combinação entre desenvolvimento com equilíbrio do meio ambiente, fomentando a perspectiva de sustentabilidade que surge em seguida.

¹⁸ Dentro da perspectiva jurídica podemos analisar o termo povo, que em direito constitucional seria o conceito jurídico que denomina politicamente o grupo de pessoas que mantêm laços com o território, é o elemento humano, material do Estado. O povo é titular do poder político, é o grupo de sujeitos a que se destinam os direitos e obrigações, mas não é entidade, nem associação, nem pessoa jurídica, então como poderá se apresentar como detentor de determinados direitos? Povo é um conceito indeterminado, genérico, sem denominação jurídica capaz de ser agente, podendo atuar apenas através do Estado, ou através de ações constitucionalmente elencadas, mas o Estado tem interesses próprios e que grande parte das vezes atua na continuidade no poder e das relações com o mercado. Assim com relação às águas, mesmo com a garantia legal que lhe concede a dominialidade sobre as águas, isto é, o povo é detentor do recurso, “água, bem de uso comum do povo”, contudo, de fato a dominialidade esta dividida entre a

necessidades das grandes cidades, ainda sim, essas aglomerações podem sofrer uma crise de abastecimento, e isso vai ocorrer em particular com as populações localizadas nas favelas, nos conjuntos habitacionais e nos logradouros mais afastados do centro que possuem baixo poder aquisitivo¹⁹.

Essa é uma realidade enfrentada dentro do cotidiano das grandes capitais, isso porque mesmo o Brasil tendo um expressivo potencial hídrico, a localização dessas reservas são pontuais e nem sempre coincidem com os locais de maior demanda, isto é, “o Brasil possui 8% da água disponível no mundo, cerca de 6 mil km³/ano, com disponibilidade hídrica *per capita* de 37 mil m³/hab.ano. Porém, 73% da água doce disponível está na bacia amazônica, onde se concentra apenas 4% da população brasileira” (CARVALHO e FRANCISCO apud SETTI et al, 2000).

Os grandes aglomerados urbanos acirram a disputa pelas reservas hídricas principalmente porque determinadas reservas estão localizadas em mais de um Estado, como é o caso dos rios Paraíba do Sul, São Francisco entre outros. Além da disputa externa, existe ainda a disputa dentro da urbe entre diferentes classes sociais,

Assim como a distribuição de água é não uniforme no espaço, ela não é distribuída igualmente entre as classes sociais, sendo um reflexo das desigualdades sociais, no Brasil, segundo Rato e Macedo, 1997, 38% das famílias que ganham até dois salários mínimos não têm acesso aos serviços públicos de abastecimento de água. Já para as famílias com renda acima de 10 salários, este percentual é menor do que 1%, ou seja, ‘o que existe está concentrado nas populações que têm mais capacidade de pagar pelo serviço’. (CARVALHO e FRANCISO, 2004).

A gestão das águas passa a ser objeto de preocupações de um número cada vez maior de pessoas, “nas últimas décadas, o paradigma ambiental ampliou significativamente o conceito de abastecimento de água integrado aos efeitos das intervenções” (FERREIRA e CUNHA, 2005, P. 25), visto que cada vez mais, “as concentrações urbanas brasileiras apresentam condições críticas de sustentabilidade, devido ao excesso de cargas de poluição doméstica e industrial e a ocorrências de

União e o Estado. O povo, ou seja, a comunidade para seu abastecimento depende do Estado que atua diretamente ou por suas concessionárias.

¹⁹ A ausência da dialética (público versus privado ou interior *versus* exterior) faz prevalecer o privado, faz nascer as cidades privatizadas e, por conseguinte, recursos naturais privatizados.

enchentes urbanas, que contaminam os mananciais, além de forte demanda de água”. (FERREIRA e CUNHA, 2005, P. 27).

A percepção de que a gestão das reservas hídricas deve ser avaliada, protegida, priorizada nas políticas federais e estaduais cria uma série de legislações que buscam assegurar o abastecimento, e, portanto, visa à proteção, manutenção, sustentabilidade das águas em meio a um crescimento populacional²⁰ cada vez mais intenso. Logo,

O planeta Terra é finito; e, nesse sentido, há limitações para o crescimento populacional, principalmente no ritmo atual, de mais de 1,5% ao ano (o que representa quase 100 milhões de pessoas todos os anos). Os dados disponíveis mostram que, até 2025, mais de 3 bilhões de pessoas se somarão aos atuais 7 bilhões, o que agravará os problemas no contexto das cidades e representará um grande desafio para os gestores urbanos. (LEVINE apud FERREIRA e CUNHA, 2005, p. 31).

Contudo, analisando a destinação das águas e sua utilização prioritária, é perceptível que, mesmo que uma série de normas no direito brasileiro estabeleça que o abastecimento deve ser prioritário, a sedentação de homens e animais, ainda sim, é a atividade agrícola que fica com 72% das águas captadas, a indústria com 10% e o restante da captação é que destinado ao abastecimento humano²¹, ou seja, 18%²². Essa realidade é vista tanto no Brasil como em outros países já que segue uma tendência mundial.

Ocorre que o crescimento populacional, além do modelo de consumo, é fator importante na relação com a quantidade e qualidade das águas, mas é relevante e urgente traçar uma perspectiva sobre a destinação das águas e sua relação com a produção de capital concentrado a poucos indivíduos da sociedade. O potencial hídrico permite o desenvolvimento das sociedades, e não pode ser dividido entre os senhores da

²⁰ Sobre o crescimento da população e a concentração nas cidades, Mongin (2010, p 171) baseado no relatório do Programa das Nações Unidas para os assentamentos humanos, intitulado ‘The state of the world’s cities 2001’ esclarece que em 2020 55% da população subsaariana estará urbanizada, sendo que hoje perto de 55% da população mundial vivem nas cidades, isso significa que a pressão demográfica cria as cidades-massa, as megacidades, ou seja, a formação das cidades será mais forte na África e moderada na América Latina, excluindo o modelo europeu de cidade, modelo de urbanização ou modelo de desenvolvimento urbano (p. 173)

²¹ Para maiores esclarecimentos ver SETTI et al, 2000, PETRELLA, 2005.

²² Dados apresentados por Ferreira e Cunha, 2005, p. 34.

terra do passado, ou seja, os antigos donos das terras se transformam em “senhores das águas” (PETRELLA, 2005, p.32).

Dessa forma, passamos a analisar as reservas hídricas do Rio de Janeiro, a forma de abastecimento, as diferenças sociais, culturais, econômicas em relação à distribuição das fontes, chafarizes, caixas d'água, entre as residências no período do descobrimento aos dias atuais.

1.8. O abastecimento e as desigualdades: o contexto político

As primeiras considerações feitas na busca por um espaço para ser a capital do poder no Brasil colônia levam em consideração as fontes de água e a segurança do local. Em Salvador, o espaço escolhido estava próximo a águas fartas e de boa qualidade, e no Rio de Janeiro, Estácio de Sá fundou a cidade entre o morro Cara de Cão e o Pão de Açúcar, mas em pouco mais de dois anos mudou porque “o lugar é exíguo, desprovido de água doce e, sobretudo, exposto aos ataques dos índios” (ENDERS, 2009, p. 35). Durante esse primeiro momento “foi cavado o primeiro poço de água doce” (SANTA RITTA, 2009, p. 13), diante de muitas limitações, abandonou-se o primeiro espaço, dando início à criação da cidade a partir do Morro de São Januário (antigo Morro do Castelo), um lugar considerado salubre e livre das epidemias, além de ser próximo de fonte de água doce do rio Carioca.

A escolha desse local, assim como a de São Salvador na Bahia, obedece a preocupações tanto estratégicas quanto sanitárias: a altitude e os ventos afastam os miasmas dos brejos vizinhos. [...]

O morro do Castelo, berço da cidade do Rio de Janeiro e túmulo de seu fundador, desapareceu da paisagem em 1922. A dinamite e os golpes de picareta acabaram por arrasar essa colina que atrapalhava a circulação e o urbanismo dos anos loucos (ENDERS, 2009, p. 35).²³

A utilização das águas do Carioca na tentativa de abastecer os primeiros moradores gerou uma disputa com os povos indígenas, os tamoios, índios que

²³ O arrasamento do Morro do Castelo é o marco das grandes “cirurgias urbanas” baseadas no pensamento Haussammaniano do século XX, e que simbolizam um modelo de exclusão e marginalização dos povos economicamente fragilizados e a consequente criminalização da pobreza que nos dias atuais assume uma ideologia baseada na naturalização da violência nas comunidades, cercas e muros de contenção.

guardavam uma relação mística com a principal fonte de águas limpas da pequena vila. Assim, o rio Carioca por suas qualidades e localização é de fato o centro da disputa entre portugueses e indígenas. Assegurar o domínio do rio significou nesse momento, dar continuidade à povoação e desenvolvimento dos interesses portugueses na região do Rio de Janeiro, já que a presença dos franceses era constante. Assim, derrotar franceses e tamoios é requisito para manter o Rio de Janeiro no espaço de poder do império lusitano, assim,

A 20 de Janeiro de 1567, foi assaltada e tomada a fortaleza que os franceses haviam construído na colina de Uruçumirim (atual Outeiro da Glória). Nesse combate, Estácio de Sá foi mortalmente ferido no rosto pelas flechas dos índios, e, dos ferimentos recebidos, em consequência de uma infecção, veio a morrer um mês depois, a 20 de fevereiro de 1567. (SANTA RITTA, 2009, p. 17).

Na derrocada de franceses e tamoios com a vitória dos lusitanos é que de fato permite ao Rio de Janeiro a propriedade do rio Carioca, entretanto, nos primeiros tempos, dada a precariedade das instalações, os moradores designavam aos servos a obrigação de prover o abastecimento da casa, como nem todos dispunham de servos, havia o serviço feito por povos indígenas²⁴ que mercadejavam potes de barro com águas nas ruas, mas devido ao crescimento da demanda, surgem os comerciantes de água chamados de “aguadeiros, não raro portugueses, que se entregavam ao negócio” (SANTA RITTA, 2009, p. 15), alguns moradores cavavam poços próximos a casa, dentro do seu quintal, para o abastecimento²⁵.

O abastecimento é cada vez mais precário devido à concentração de pessoas, algumas medidas foram tomadas para amenizar o problema principalmente na época das grandes estiagens que multiplicavam as epidemias advindas da ausência ou má qualidade²⁶ das águas para o abastecimento. Diante de tantos desafios e ausente a

²⁴ Em Salvador, havia ainda um jarro de barro chamado de tigre que armazenava dejetos dos moradores das grandes residências e que era carregado pelos servos que despejavam nos lagos distantes tais resíduos, um serviço de abastecimento e de esgoto feitos nos ombros dos povos escravizados, alguns indígenas, mas predominantemente feito por povos negros.

²⁵ Sobre essa forma de captação de águas podemos esclarecer que “No Brasil, a captação da água subterrânea para abastecimento das populações vem sendo realizada desde os primórdios dos tempos coloniais, conforme atestam os ‘cacimbões’ existentes nos fortes militares, conventos, igrejas e outras construções dessa época” (REBOUÇAS, 2006, p. 113)

²⁶ Sobre a diferença da qualidade das águas podemos elencar o abastecimento feito pelas águas da “Chácara do Vintém”, que segundo Santa Ritta “as águas do Vintém surgiu, nos anos 1840, quando comerciante Sebastião Costa Aguiar aperfeiçoou o primitivo comércio feito pelos índios e escravos

atuação pública efetiva ou a obrigação legal do Estado na prestação dos serviços públicos essenciais, algumas medidas são implementadas. Assim, no início do século XVII, Martim Correia de Sá “no seu governo tentou lançar uma contribuição para a canalização da água que ia apanhar na praia do Flamengo, o que não conseguiu” (SANTA RITTA, 2009, p. 19). Para criar uma renda pública que fosse destinada à construção de uma rede de abastecimento foi instituído um imposto sobre o vinho, mas a arrecadação nunca teve como destinação de fato o abastecimento. Outros governadores do Rio tentaram recriar o imposto do vinho, mas a Coroa não aprovou, entretanto, tempos depois a Coroa criou, dentro de sua competência, um imposto análogo para o mesmo fim.

A ideia de abastecimento abarca a captação das águas do Carioca, mas a cidade além dos problemas com a distribuição e captação também necessitava de saneamento, já que as ruas estavam cheias de lamas e dejetos advindos da ausência de regular distribuição e de valas que escoassem os resíduos, e que no período de chuvas ou de estiagem causavam o mau cheiro e as epidemias.

O Brasil, nesse momento histórico, não dispunha de materiais necessários para a construção do aqueduto ou da drenagem das águas pluviais, o que de fato aumentava o custo já que todos os instrumentos utilizados eram importados, e demandavam alto investimento e demora na construção, além do desinteresse da Coroa portuguesa na criação de obras de alto custo na colônia.

A precariedade no abastecimento prejudicava principalmente as populações mais empobrecidas porque a adução do rio Carioca chegava parcialmente a um pequeno grupo privilegiando as repartições públicas e poucas residências, e a instalação de chafarizes foi uma saída utilizada para intermediar as verdadeiras necessidades da população. A instalação desses chafarizes gerou a criação de grandes filas humanas, imensos lamaçais e frequentes confusões e barulho principalmente nos chafarizes públicos que eram os mais precários e mais disputados, pois eram um ponto de acesso

‘aguadeiros’ criando uma frota de carroças de duas rodas, nos quais montou uma pipa puxada por um burrico” (SIC) (2009, p. 83), eram conhecidas como a boa água de Vintém dada a sua pureza reconhecida.

daqueles que de fato não podiam pagar pela água. Os chafarizes públicos da cidade²⁷ marcam a diferença na qualidade e na quantidade de águas para as populações mais empobrecidas.

À medida que a população crescia outros chafarizes eram instalados e no final do ano 1750 foi concluída a construção do aqueduto da Carioca que levava água a 32 quilômetros de distância, marco do sistema de abastecimento carioca. Segundo Santa Ritta, “a carta de 20 de fevereiro de 1731 é o documento que, de fato, origina a criação do serviço de abastecimento d’água no Rio de Janeiro”, essa carta é um documento escrito por D. João ao governador do Rio de Janeiro, ordenando que se construam tanques de águas perto das casas a fim de abastecê-las, e, de fato, a canalização feita por calhas de madeira e as tubulações de ferro e cimento entre outros materiais vão se tornando obsoletas, sendo reconstruídas muitas vezes, o que impede o avanço do abastecimento.

Tempos depois, a exploração das nascentes da serra onde está o rio Carioca e outros mananciais próximos foram conhecidos e utilizados para o abastecimento, algumas medidas foram tomadas para a proteção das nascentes, ficando proibida a construção de novas residências próximas às nascentes, além de regular a irrigação de hortas e jardins. Contudo, ao mesmo tempo em que essas medidas eram tomadas, outras atuações demonstravam a inexistência de políticas unificadas na perspectiva ambiental, pois, “pelo Decreto de 09 de agosto de 1817, o governo mandou cortar árvores e matos de todos os terrenos do alto da Serra, ao redor do rio Carioca e ao longo do aqueduto” (SANTA RITTA, 2009, p. 64). Não se percebia, nesse momento histórico, que a vegetação das encostas garantia a proteção das fontes de água.

Decorrido algum tempo, na bica da rainha foi colocada uma tabuleta datada de 1845 que dizia “pede-se respeitar as matas da união e as particulares, conservando-as,

²⁷ Em Salvador, a respeito da construção dos chafarizes, existiam poucos que eram públicos e a qualidade da água era questionada, já que não havia manutenção das calhas e dutos pelos quais corriam as águas, além dos trabalhos das lavadeiras sem escoamento das águas utilizadas, situação semelhante encontrada no Rio de Janeiro, assim, “era a fonte de água pública que atendia as lavadeiras que se misturavam com a população sedenta de água e cocheiros que davam água a seus muars. Foi durante anos o centro de encontro e divertimento dos escravos e da população de serviçais” (SANTA RITTA, 2009, p. 38).

com carinho, para que não venham sofrer os mananciais desta lendária²⁸ fonte de águas férreas” (SANTA RITTA, 2009, p. 68). As medidas são contraditórias e marcam o período de desconhecimento dos mecanismos ambientais pelos povos europeus no tratamento com a natureza. As preocupações ambientais inexistem nesse período, podemos encontrar alguns indícios de proteção, mas que de fato representam uma preocupação com a eficiência na exploração do recurso²⁹.

Nos demais séculos as obras necessárias para o abastecimento demandam uma soma cada vez maior de recursos e um frequente déficit no abastecimento, já que a população vai crescendo e ocupando o território e as necessidades hídricas são maiores. Os chafarizes, poços e bicas não dão mais conta de abastecer a população, sendo necessário ampliar número e tamanho dos reservatórios e aumentar a captação, criando as aduções de rios e novas canalizações com o diâmetro adequado a uma vazão maior da água, a mudança estrutural se dá na substituição de tubos de barro por tubos de ferro fundido³⁰. Outros meios foram utilizados na época de grande estiagem, como a captação das águas da chuva que caíam do telhado era direcionada para cisternas e utilizadas.

A chegada dos tubos de ferro dá origem aos grandes reservatórios localizados perto das moradias mais influentes da cidade. Importa dizer que o abastecimento teve maior atenção com a chegada da família real, da mesma forma que os esgotos sanitários, em razão da insalubridade e das grandes epidemias³¹ que assolavam com frequência os

²⁸ Essa fonte de águas férreas era frequentada por pessoas que acreditavam no poder de cura de determinadas doenças que acometiam a pele e a genitália, envergonhados com tais males, muitos tomavam banho a noite para não serem descobertos e hostilizados pela sociedade.

²⁹ No período das ordenações havia determinadas limitações à atuação do homem em relação à natureza, segundo Freitas, “no Brasil, a legislação sempre protegeu setores do meio ambiente” (2010, p. 520), entretanto, resta dizer que a proteção não se aproximava da perspectiva de reconhecimento do meio ambiente, mas estava vinculada a capacidade de aproveitamento econômico que as reservas podiam oferecer a Portugal. Tanto é que a distribuição de águas ainda requer um reconhecimento de bem fundamental e de direito essencial à manutenção da vida, tal reconhecimento ainda não está presente em todos os Estados. Inclusive a ideia de bem econômico e objeto de consumo atrai uma legislação que beneficia a água como bem mercadológico, excluindo o Estado do dever de assegurar a todos a quantidade e a qualidade necessária a continuidade da vida.

³⁰ Santa Ritta apresenta a transformação na distribuição de águas com a chegada dos tubos de ferro fundido (2009, p. 84).

³¹ No tocante às doenças no Rio de Janeiro durante o século XIX podemos elencar a febre amarela em 1849, a cólera em 1855 e as grandes epidemias de 1873, 1878, 1883 como o tifo, a varíola, as gripes e a rubéola doenças que são acometidos os moradores e os visitantes causando uma série de medidas sanitárias advindas principalmente para mudar a imagem da cidade e do Brasil (ENDERS, 2009, p. 206-207).

moradores, “ao longo do século XIX, a situação sanitária do Rio de Janeiro lhe vale uma execrável reputação internacional” (ENDERS, 2009, p. 206). Assim em 25 de abril de 1857 é assinado um contrato entre D. Pedro I e particulares que criava a primeira companhia de esgotos do Rio de Janeiro, que tornou-se a segunda cidade do mundo a possuir serviços de esgotos sanitários e pluviais (SANTA RITTA, 2009, p. 93-94).

Todo o processo de abastecimento da capital carioca envolve um amadurecimento da tecnologia disponível no momento histórico, contudo, as calhas, dutos e aduções dos rios e fontes próximas não conseguiram de forma efetiva abastecer a cidade que crescia rapidamente e não dispunha de recursos que se destinassem aos serviços públicos feitos pelo Estado.

Em 1866 o engenheiro A. M. de Oliveira Bulhões apresentou algumas considerações sobre o abastecimento de água da cidade, esse documento feito em forma de memória contém uma relação pormenorizada dos mananciais aproveitados, das obras de recepção e condução que apesar de possuírem a época boa captação, não possuíam grande reservatórios, as águas não eram tratadas de forma efetiva³², nem distribuídas regularmente por conta dos desperdícios no percurso³³, não havia comunicação entre os reservatórios, a quantidade de água por pessoa na época do relatório era de apenas 90 litros, ou seja, insuficiente para o abastecimento, era necessária a criação de normas que protegessem as matas que encerram as nascentes³⁴, além de repensar a perspectiva de distribuição por domicílio como objetivo a ser alcançado pelo abastecimento³⁵. Por fim,

³² Nesse ponto, o relatório esclarece que não havia a clarificação das águas por repouso, já que “as águas de fonte por mais cristalinas, contém em suspensão detritos vegetais que, com o repouso de 18 horas, se precipitam quase completamente” (SANTA RITTA, 2009, p. 109).

³³ O desperdício ocorria em razão do material utilizado, logo, “com raras exceções, todos os encanamentos prestam medíocre serviço: uns por estarem obstruídos por depósitos terrosos, como os da Gamboa; outros por terem as paredes interiores cobertas de tubérculos ferruginosos, como os das Laranjeiras e quase todos por insuficiência de dimensões” (SANTA RITTA, 2009, p. 103).

³⁴ Sobre o desmatamento, esclarece tal relatório “tenho pesar em dizer que não obstante os decretos de 9 de agosto de 1817 e 17 de agosto de 1818 e Código de Posturas da Imª Câmara Municipal de 11 de novembro de 1838, em que se encontram disposições terminantes, sobre o cortamento das matas, ainda hoje continuam a ser destruídas não só para o uso dos proprietários como, o que é mais notável, grandes parcelas de terrenos são compradas para o fim único de devastar as matas e reduzi-las a lenha e carvão” (SANTA RITTA, 2009, p. 107).

³⁵ A distribuição por domicílio “não é só comodidade que se obterá, é uma economia de serviço braçal de um vulto incalculável. Por essa circunstância, a higiene da população muito melhorada, por ficar ao alcance do mais desamparado da fortuna a faculdade de usar d’água a faltar para todos os misteres do conforto: a faculdade de banhar-se à vontade” (SANTA RITTA, 2009, p. 112), isso porque um número

essa memória criava a cobrança pelo uso das águas, definida como “a contribuição uniforme *per capita* ou por habitação³⁶” (SANTA RITTA, 2009, p. 100-116).

Durante final do período colonial e nos primeiros anos da República mudamos de um Estado centralizador e unitário advindo de um modelo monárquico para um Estado centralizador que pretendia ser uma federação, num modelo de República, de inspiração oligárquica. De fato essa mudança não foi paradigmática para o abastecimento ou para os demais serviços públicos, a mudança de regime significou a manutenção dos privilégios para as classes mais abastadas.

A República como modelo de Estado não trouxe as garantias para os cidadãos, alias importa dizer que a cidadania era um signo carente de seu sentido vital de emancipação. “A introdução do federalismo sob a República não altera fundamentalmente o papel destinado à capital, vitrine de um país para onde se quer atrair os imigrantes europeus” (ENDERS, 2009, p. 159). O republicanismo reveste a cidade carioca dentro da modernidade para tentar fugir do estigma de cidade de modelo colonial, são iniciados os grandes projetos de cirurgias urbanas que visam revestir a cidade de capital independente do domínio português.

No período de transição entre o fim do século XIX e início do século XX, a abertura para o capital estrangeiro, com a instalação de empresas de transporte, de construção e demais serviços fornecem novo desenho à cidade e direciona os recursos na geografia local, largos investimentos nacionais e estrangeiros atuam conjuntamente na criação de novos bairros, assim,

O capital nacional, proveniente de grande parte dos lucros da aristocracia cafeeira, dos comerciantes e financistas, passou cada vez mais a ser aplicado em propriedades imóveis nas áreas servidas pelas linhas de bonde. O capital estrangeiro, por sua vez, teve condições de se multiplicar, pois controlava as decisões sobre as áreas que seriam servidas por bondes, além de ser responsável pela provisão de infra-estrutura urbana (ABREU, 2010, p. 44).

significativo da população além de suas ocupações, homens livres com pouca renda ou escravos deviam tratar de seu abastecimento pessoal e de sua higiene.

³⁶ No caso, propõe-se que “a contribuição deve ser onerosa à parte da população menos abastada e que por esse motivo tem direito a proteção”, interessante notar que idealiza uma contribuição diferenciada, vejamos, “tarifas diferenciadas em relação com o aluguel das habitações”. (SANTA RITTA, 2009, p. 115).

O abastecimento dos novos bairros com bondes, água e energia elétrica ocorre antes mesmo da revenda dos terrenos. Isso nos locais que sofriam a especulação do capital privado e do Estado, notadamente a zona sul, posteriormente o centro. Já nos subúrbios a dinâmica das freguesias seguia as paradas do trem, em que as populações mais empobrecidas se adensavam pela necessidade de locomoção e proximidade com o centro, à medida que a área central vai afastando a população dos casebres e cortiços os subúrbios ficam ainda mais povoados.

Nos primeiros anos do século XX a cidade do Rio de Janeiro tentava afastar o estigma de inferioridade que vislumbrava os seus intelectuais que “utilizavam-se dos referenciais biológicos para explicar a realidade brasileira” (SILVA, 2003, p. 30), mitificando a ideia de raça e a miscigenação como gerador de um atraso cultural ou um aspecto de inferioridade do novo país. Para representar a exuberância de um novo modelo de economia e atrair investimentos, o Rio de Janeiro, inaugura um modelo de vida que transforma a cidade num espaço punitivo³⁷ e moralizador, espaço sem direitos para aqueles que viviam sobre constantes dilemas das políticas estatais e/ou privadas, consolidando “as características da urbanização carioca do século XX: Centro/periferia, periferia/autoconstrução, vazios/especulação” (RIBEIRO apud SILVA, 2003, p. 27).

Para o abastecimento desses novos espaços, tanto da zona sul como da periferia medidas distintas foram adotadas, enquanto na zona sul e centro tinham seu abastecimento regular, os subúrbios sofriam com a preferência das políticas que direcionavam o abastecimento para as empresas e posteriormente para o abastecimento humano. Logo, “obras, algumas de vulto, foram executadas visando à melhoria da distribuição para alguns bairros, especialmente os da zona sul, onde o desenvolvimento da população mais de acentuava³⁸”. (SANTA RITTA, 2009, p. 183).

³⁷ Segundo SILVA, sobre o aspecto punitivo/coercitivo, “vale lembrar que, após a conclusão da Av. Central, nela só podiam transitar pessoas que estivessem calçadas, o que marginalizava grande contingente da população” (2003, p. 31)

³⁸ De fato o desenvolvimento da população ocorria tanto na zona sul como nos subúrbios, o adensamento populacional, era inclusive, maior na periferia. Mas como já explicitado os serviços fundados na iniciativa privada e segmentos públicos aderiram à perspectiva de criar um espaço residencial que estava relacionado ao poder de consumo, assim, a moradia como mercadoria, afasta a heterogeneidade brasileira, criando espaços de não inclusão, vejamos: “a transição entre a cidade colonial escravista e a cidade

Durante as primeiras décadas do século XX, o abastecimento foi ampliado de forma tímida e o Estado enfrentava as avarias e os acertos que demandavam as linhas adutoras mais antigas, feitas com material de barro ou calhas de difícil manutenção. A demanda de investimentos necessários não era factível com o crescente déficit de águas nos novos bairros da cidade, ou seja, havia a necessidade de ampliação além da necessidade de reparação da adução existente, e os investimentos nesse tipo de infraestrutura ou são feitos pelo Estado para uma posterior exploração da iniciativa privada, ou obedecem aos interesses do mercado consumidor, assim onde há potencial de instalação com a respectiva captação de recurso há o serviço.

O pagamento pelos serviços de água e a instalação de hidrômetros encontravam diversos problemas na capital carioca, isso porque o poder político exercido pelo prefeito, - podendo ser escolhido pelo presidente, sendo referendado pelo senado federal ou eleito pela Câmara Municipal -, sofria as fortes pressões entre a disputa do poder federal com o poder local, ou seja, “o poder do prefeito era limitado, pois era colocado no cargo para satisfazer as demandas do governo federal que giravam sempre em torno do binômio manutenção da ordem da cidade/administração” (SILVA, 2003, p. 28) mesmo com a forte pressão das elites cidadinas, havia uma predominância do poder federal, numa complexa relação para responder as demandas da cidade.

As novas demandas cidadinas desejadas pela elite alvejavam a transformação da capital no orgulho do país civilizado, mas as reformas, famosas pela sua rudeza em arrasar morros, duplicar avenidas, canalizar córregos, demolir cortiços e outras moradias populares, não ampliaram o sistema de captação/adução e distribuição de águas ou proporcionava o aumento do escoamento de esgotos, nem criou moradias alternativas às populações que habitavam as precárias moradias do centro, gerando um déficit habitacional que vai influenciar as invasões³⁹ e autoconstruções dos espaços

republicana significou para os ex-escravos e pobres destas cidades enfrentar novos desafios e, entre eles, a questão da moradia” e ainda acrescenta que “a cidade republicana manteve a tradição de organização do espaço em função dos interesses das classes dominantes, muito bem representadas pelas reformas urbanas realizadas, que tiveram como objetivo preparar a cidade para o capital, buscando consolidar a cidade europeia idealizada por estas classes” (GARCIA, 2009, p. 144)

³⁹ As invasões representam um fenômeno do século XX, pois, o século XXI realça a pobreza dentro da pobreza, são sub-construções de quartos e vagas em cortiços dentro das favelas que assentam um grande número de pobres sem nenhuma posse ou propriedade. “A locação na verdade é uma relação social

circulares e periféricos da urbe. Em suma as medidas visavam o estético, viário e sanitário⁴⁰. Assim,

Concluindo, o período Passos, verdadeiro período Haussmann à La carioca, representa, para o Rio de Janeiro, a superação efetiva da forma e das contradições da cidade colonial-escravista, e o início de sua transformação em espaço adequado às exigências do modo de produção capitalista (ABREU, 2010, p. 67)

Segundo Santa Ritta, “em 1901, calculava-se a média d’água distribuída *per capita* em 260 litros, na entrada das canalizações adutoras” (2009, p. 177) e a população do Rio de Janeiro estava em torno de 800.000 mil habitantes. Hoje pouco mais de um século a população esta em aproximadamente 6,2 milhões de habitantes, sendo que o problema do abastecimento acompanha a malha urbana e a distribuição da população por classes sociais. Assim, enquanto a zona sul e centro da cidade são alimentados cotidianamente os subúrbios continuam com uma precária quantidade e qualidade das águas⁴¹.

Nos anos que seguiram o século XX o Estado assume uma perspectiva que passa a ser compreendido como o agente capaz de “viabilizar a modernização da sociedade brasileira, desde que ele próprio passasse por uma reorganização” isso “para lidar com as novas demandas sociais” (SILVA, 2003, p. 37) é a chamada revolução de 30 que se aproxima com a alteração do cenário político e o fortalecimento da indústria e o surgimento de outros grupos que desejam ocupar o Estado.

fundamental e divisiva na vida favelada do mundo todo. É o principal modo para os pobres urbanos gerarem renda com o seu patrimônio (formal ou informal), mas, com frequência, numa relação de exploração de pessoas ainda mais pobres” (DAVIS, 2006, p. 52). Essa estrutura é o reflexo da moradia como bem de consumo, ou seja, “a mercadorização da habitação informal inclui o crescimento rápido de distintos subsetores de locação (...)” (DAVIS, 2006, p. 52). Enquanto o século XX discute invasões e espaços de legalidade e ilegalidade, o século XXI enfrenta a favelização como regra do crescimento urbano, como modelo de cidade, tendo a sublocação dentro dos espaços favelizados como instrumento de moradia que funciona numa dinâmica de regramentos de conduta própria, num espaço marcado pela ideia de informal.

⁴⁰ Sobre a tríade que marcam as mudanças no Rio de Janeiro pairam a forte inspiração do modelo de reforma urbana feita na cidade de Paris pelo prefeito Haussmann.

⁴¹ Nos últimos anos, marcadamente as duas últimas décadas, a água como elemento fundamental à saúde e a qualidade de vida desperta pouco interesse tanto da mídia como das políticas públicas do município. A descontinuidade do abastecimento ainda é um dos principais problemas das comunidades periféricas somadas à ausência do Estado nos demais serviços públicos, surgindo alternativas complexas para os problemas locais, nestes espaços entidades para-estatais alimentam um submundo de serviços e disputam os espaços da cidade como um território dividido e segregado. Assim milícias e crime organizado suprem de forma pouco democrática a insuficiência do estado social democrático.

Dessa disputa política vai nascer o Estado getulista que fortalece algumas demandas nos serviços públicos e nos direitos sociais fazendo o estado caminhar para um novo paradigma, passando a ser um Estado de bem estar social, isto é, “o pacto social forjado nesses anos, principalmente durante o estado novo, centrava-se no princípio da sobreposição do interesse coletivo aos interesses particulares” (SILVA, 2003, p. 38). Isso porque no Brasil as transformações do Estado não seguiu uma dinâmica democrática, já que foi uma disputa entre oligarquias que mudavam o estado utilizando a representatividade, mais como fetiche do que como realidade, pois ainda não havia liberdade nem democracia suficiente para criar algum espaço eleitoral democrático ou de participação popular. Logo, aquele que insurgia contra os detentores do poder eram duramente sufocados e penalizados, criando uma cultura de ausência de legalidade no direito de resistência, que já tinha clareado todo o pensamento europeu antes da revolução francesa e culminou nas diversas declarações de independência.

Durante os primeiros anos da República o Rio de Janeiro, agora sobre um regime republicano, foi transformado em Distrito Federal⁴², sede do governo, pelo decreto nº 1, de 25 de novembro de 1889, em seu artigo 10 dizia que “o território do município neutro fica, provisoriamente, sob a administração imediata do governo provisório da República, e a cidade do Rio de Janeiro, constituída, também provisoriamente, sede do Poder Federal”. (SANTA RITTA, 2009, p. 165). Importa esclarecer que foi promulgada em 20 de setembro de 1892 a Lei Orgânica do Distrito Federal, ou seja, foi criado o primeiro conjunto de normas para o Rio de Janeiro como capital do Brasil republicano.

Na perspectiva hídrica, essas transformações irão criar as novas captações e adutoras em conjunto com a concreta generalização do tão pensando hidrômetro que vai dar sentido à captação e cobrança pelo uso e abastecimento na urbe, mas, esta ainda era precária já que os mecanismos ainda começavam a ser testados. O tratamento das águas antes da distribuição ou a preocupação sanitária em razão da febre amarela faz com que seja usado alcatrão mineral para atenuar o problema do saneamento, mas a crescente demanda da cidade fica cada vez mais visível, assim como o déficit nos bairros e

⁴² A criação do município neutro visa afastar os que se opunham ao regime, que agora não podiam se reunir, ou aglomerar pessoas nas praças centrais ou próximas ao centro do poder da capital.

localidades mais distantes. A antiga solução vinda com a construção dos chafarizes⁴³ não se mostrava mais atrativa ao nosso modelo de República e passa a ser vista como uma forma atrasada e cara de abastecimento da nova capital brasileira.

Vê-se que o modelo de República vai descentralizando o Estado e federalizando o território, mesmo que estes espaços tenham limitada autonomia administrativa e política. A República explicita o debate entre privado e público nas cidades que demandam racionalidades cada vez mais complexas, mas não é possível distinguir o necessário do artificial, num cenário que nasce privado e desigual, essa questão move as decisões da cidade, dentro de uma abordagem emblemática entre a nobreza que é substituída pela burocracia, ou nobreza de toga. Temas que reforçam a desigualdade e os privilégios nos espaços urbanos cada vez mais privatizados.

1.9 O Rio de Janeiro: o público e o privado

A cidade do Rio de Janeiro inicia uma industrialização feita pelo capital privado que estava concentrado no final do século nos transportes de massa e nas construções civis, agora vai adentrando nas outras áreas como na produção de manufaturados de alimentos e vestuário, entre outros. Algumas indústrias de proprietários brasileiros ocupam espaços perto do porto, em bairros com abastecimento elétrico e de água, perto do centro, e as residências passam a ser direcionada para outros lugares, com a inserção de um novo estilo de vida para as elites cariocas, a ocupação da zona sul, que já era servida por estradas e iluminação.

De acordo com o tamanho do empreendimento, algumas empresas ficaram em São Cristóvão, outras de grande porte foram para os subúrbios, já que lá o espaço seria adequado ao empreendimento, deslocando um grupo significativo de pessoas, normalmente operários e pessoas atraídas pela ideia de emprego, que passam a residir perto dessas indústrias, que sem nenhuma interferência estatal vai delineando a cidade. O Estado é atuante apenas no embelezamento dos espaços de seus interesses,

⁴³ Insta dizer que nesse período os chafarizes passam a título precário a ser de responsabilidade da prefeitura, ou seja, agora é a municipalidade que tem a responsabilidade sobre as fontes e os chafarizes, cabendo a ela a manutenção e restauração.

reconhecidamente centro e zona sul. Como resultado dessa dinâmica temos o crescimento do município sede para além de suas fronteiras.

Influenciado pelos modelos projetados por Haussmann, Agache, Le Coubusier, o Rio de Janeiro instituiu um modelo de cidade complexo e excludente que sustenta um grande passivo habitacional, social e ambiental que se agravava com os anos vindouros, vejamos,

A renovação urbana do Rio negligencia – como, a seu tempo, a haussmannização parisiense – a questão do alojamento social. Tratando-se de uma capital destinada a uma elite, europeia por suas origens, seu modo de vida e suas aspirações, que engenheiros-prefeitos do Distrito Federal estão construindo (ENDERS, 2009, p. 215).

Vemos que “enquanto a prefeitura se livra das ruas alargadas e casas insalubres, não são criadas novas moradias que atendam à população de baixa renda” (LEME, 1999, p. 49). A cidade como unidade simbólica do poder estatal, ou como espaço das classes altas vai segregando espaços e negando a ideia de cidade como espaço de libertação, ou seja, “a cidade existe quando indivíduos conseguem criar vínculos provisórios em um espaço singular e se consideram cidadãos” (MONGIN, 2009, p. 56), como isso não ocorre, o espaço urbano se torna uma aglomeração sem qualquer vínculo de solidariedade. O ar da cidade não liberta, mas ameaça e multiplica a sensação de isolamento e individualidade.

Durante o governo de Getúlio Vargas inicia-se um processo em que o Estado ganha a cidade representando o aburguesamento dos espaços urbanos com políticas privatistas que preparam a cidade para um capitalismo mais avançado e segrega por diferenciação social, mas é um governo marcadamente dissimulado e personalista que utiliza a figura do Estado como defensor dos interesses públicos que já estavam amadurecidos e eram necessários para a implementação de uma nova fase do capitalismo de Estado. O projeto de modernização do país foi realizado com base na industrialização e no controle da força de trabalho urbana⁴⁴.

⁴⁴ O Brasil vive assim os desafios da transição entre o modelo de desenvolvimento agroexportador e do industrialista. (SANTOS, 2009, p 82).

Esse caráter dúbio na atuação do Estado se fez presente em razão da participação de diversos grupos que levaram Vargas ao poder, ou seja, “de maneira genérica, pode-se ver na revolução de 1930 a aglutinação de grupos tão diferentes como a burguesia industrial e financeira, o proletariado, a pequena classe média, as forças armadas e até mesmo a burguesia agrária não cafeicultora” (ABREU, 2010, p. 94). Gerando uma atuação bastante contraditória que tenta associar os diversos interesses num mesmo núcleo de poder.

O período que se segue às medidas políticas e jurídicas caracterizam a era Vargas como populista e paternalista, mas que no cenário nacional foi interpretada como um avanço democrático do Estado social. Assim, a construção de conjuntos habitacionais, aprovação de leis sociais trabalhistas, concessão de subsídios aos serviços públicos e pouca atuação no controle das ocupações irregulares⁴⁵ somavam na época uma possibilidade de desenvolvimento, mas de fato, representavam os interesses das elites que se favoreceriam de tais medidas, da mão de obra abundante⁴⁶ e dos demais incentivos.

No abastecimento, o governo de Getúlio foi palco da “era dos superprojetos de adução”, ou seja, “planos de aproveitamento amplo de mananciais poderosos capazes de, isoladamente, fornecerem reforços do abastecimento de água” (SANTA RITTA, 2009, p. 199). A ampliação da demanda tenta suprir as carências do Rio de Janeiro e fatalmente propiciar o desenvolvimento das políticas de crescimento da indústria⁴⁷. É ainda nesse período que é consolidado o documento jurídico de grande relevância que tratava da dominialidade, competência e classificação das águas, o código de águas de 1934, que num cenário ainda privatista acena para um momento um pouco mais publicístico no direito brasileiro, mas ainda marcado por um Estado que visualizava as

⁴⁵ Para Abreu, “o período de 1930-1964 foi então uma época em que, se a população cresceu de maneira espetacular, o processo de estratificação geográfica se desenvolveu de forma mais ‘mascarada’ no espaço, e foi por esse ajudado. Essa situação perdurou até meados da década de 1950. A partir dessa época, as contradições da ocupação do solo intensificaram-se bastante, exigindo resolução imediata”, (2010, p. 95).

⁴⁶ No período a população passa de aproximadamente 1.400.000 pessoas para 2.500.000 habitantes (ABREU, 2010, p. 96).

⁴⁷ A justificativa da construção dos super projetos de adução estão baseadas na política getulista, assim, “as necessidades de água crescem naturalmente com o desenvolvimento dos serviços públicos e com a população; as indústrias reclamam-na insistentemente, sem recurso para outras providencias que não as oficiais, por não existirem” (SANTA RITTA, 2009, p. 200).

águas como um bem estatal e não um bem de uso comum que deve priorizar a sedentação de homens e animais e posteriormente a indústria e/ou potencial energético das águas. Assim,

O código de águas de 1934 visava dotar o país de uma legislação adequada, de acordo com a tendência da época, que permitisse ao poder público controlar e incentivar o aproveitamento industrial das águas, bem como o potencial hidroenergético e, também assegurava o uso gratuito de qualquer corrente ou nascente d'água para as primeiras necessidades da vida e permitia a todos usar de quaisquer águas públicas, conformando-se com os regulamentos administrativos (AMORIM, 2009, p.292).

Quando o Estado atua como agente regulador deve elencar o conceito jurídico de bem comum como fundamento principal de suas políticas, entretanto ocorre que esse conceito modernamente chamado de indeterminado não é o verdadeiro objetivo das políticas do Estado, que revestido de interesses próprios e visando a manutenção da infundável necessidade de segurança jurídica atua mais significativamente no atendimento dos interesses econômicos do que nas questões sociais⁴⁸.

Seguimos a era Vargas com as mudanças do papel do Estado, ou um combate ao modelo anterior, e com mudanças urbanas, jurídicas e sociais. “Do ponto de vista urbanístico, o Estado Novo aniquila os bastiões da malandragem” (ANDERS, 2009, p. 250), a construção da avenida Vargas dizima boa parte da história do Rio, construída durante o período colonial, casarões, ruas, igrejas, praças entre outros. Há um novo cenário, dividido e contraditório influenciado pelo modelo soviético das grandes construções, afastando o modelo urbano novaiorquino⁴⁹.

O período Vargas, no aspecto jurídico, inovou significativamente a legislação principalmente pela confecção de uma constituição⁵⁰, diversos códigos, dentre eles o de águas, florestal, mineração, pesca, penal. Na economia foi inovador na proteção da

⁴⁸ Nesse sentido, “Desponta mesmo considerando inefável a vagueza do conceito de ‘questão social’, presente em diversos textos jurídicos semelhantes ao de Cappelletti, o conflito subjacente entre a ideologia política liberal mais ortodoxa e suas derivações contemporâneas orientadas pela perspectiva de construção de um ordenamento jurídico mais democrático, embora não sejam muito perceptíveis as divergências substantivas com relação à necessidade de ‘solução pacífica’ dos conflitos de interesses difusos e de sua tutela pelo ordenamento jurídico” (COUTINHO e ROCCO, 2004, p. 35).

⁴⁹ Enders esclarece que “as grandes realizações limitam-se a reproduzir sem imaginação um estilo internacional e monumental, mais próximos das esmagadoras construções stalinistas que das vertigens do Rockefeller Center de Nova York” (2009, p. 251).

⁵⁰ O governo Vargas tinha sua estrutura de poder centralizada em torno do governo federal, segundo SANTOS, esse governo alterou a estrutura partidária, restringiu os direitos civis e políticos (2009, p. 57).

indústria nacional, no desenvolvimento dos serviços e principalmente no crescimento da máquina Estatal, mas, essas mudanças ocorreram ao mesmo tempo em diversos espaços, advindo da maturação política da ideia de Estado, contudo, ainda que essas mudanças, dado o período histórico, possam ser analisadas positivamente, num sentido mais próprio, significaram a ausência de uma maturação política e democrática na atuação efetiva do Estado. Isso porque, “o espaço público, por sua vez, é fruto da transição da sociedade civil para a sociedade política, da conversão do indivíduo em cidadão” (BARROSO, 2010, p. 62). O espaço público é onde há a atuação dos cidadãos e não o espaço do Estado, como antes imaginado,

Mais recentemente, aguçou-se a percepção de que o público não se confunde com o estatal. Tal constatação se manifesta em planos diversos. No domínio político, a democracia contemporânea assumiu uma feição deliberativa, em que as decisões dos órgãos estatais são frequentemente produzidas em um ambiente de audiências e debates públicos, que incluem manifestações de diferentes segmentos sociais e ampla utilização dos meios de comunicação de massa (BARROSO, 2010, p. 63).

O espaço⁵¹ público como locus de integração entre o privado e o público tem como palco as cidades, o encontro entre diferentes atores é o que caracteriza a urbe como espaço de diversificação⁵². Mas a contra senso “a relação entre privado e o público se desequilibra em benefício do primeiro” (MONGIN, 2009, p. 122). No caso do Brasil, “por décadas á fio, sob o signo da má definição do público e do privado. Pior: sob a atávica apropriação do Estado e do espaço público pelo interesse privado dos segmentos sociais dominantes” (BARROSO, 2009, p. 68) é que o Estado e as cidades se formam, nesse sentido,

Os atributos de um espaço público são aqueles que têm uma relação direta com a vida pública. Para Habermas, o espaço público é o lugar do discurso político. Para que esse ‘lugar’ opere uma atividade pública é necessário que se estabeleça, em primeiro lugar, uma co-presença de indivíduos (GOMES, 2002, p. 160).

As cidades são espaços mais privados do que públicos, mesmo porque a ideia de público é sempre considerada como um espaço do Estado e não da comunidade, passando a representar um espaço de homens apressados, assustados e ao mesmo tempo

⁵¹ Para Mongin “o espaço é um lugar praticado” (2009, p. 122).

⁵² “A cidade inaugura, segundo Max Weber, uma experiência singular, uma vez que ela favorece o confronto de cada um com qualquer um” (MONGIN, 2009, p. 91).

assustadores⁵³. Contudo, a multidão não representa interatividade, isso porque, “hoje, a compreensão desse qualificativo público parece responder frequentemente à ideia de uma massa posta diante de imagens e discursos espetaculares” (GOMES, 2002, 161). Nesse cenário o político perde seu diálogo, pois o quantitativo de pessoas não significa interação e o Estado, como ente centralizador e legítimo para usar a força, marca negativamente a perspectiva de democracia. Entretanto esse desfecho não ocorre de forma equânime em todos os Estados, em alguns a maturidade histórica desenvolvida, ou marcado por confrontos de classes, criam um diálogo entre os representantes e seus representados, mas a alteridade nessa relação é um vínculo tênue, abalizado pelo individualismo e a ausência de solidariedade.

O modelo de crescimento e de formação do Estado não ocorre de forma linear, cada Estado nacional vai de acordo com suas questões e história cultural, desenvolvendo um arquétipo⁵⁴. No período Vargas o Brasil passou por várias transformações que marcaram os períodos seguintes. O Estado interfere no cenário político, econômico, urbano e social, as construções e ampliação dos serviços⁵⁵, refletem na formação de uma infra-estrutura, os grandes investimentos geram serviços mais amplos que atendem as novas classes de comerciantes da nova elite brasileira.

1.10 Uma cidade órfã: a transferência da capital para Brasília

⁵³ Sobre a ideia do medo que permeia o desconhecido nas cidades, Peter Hall, Janet Jacobs tratam dessa perspectiva, ou seja, da esterilidade das relações nos espaços de concreto e o temor dos desconhecidos gerando a construções de quadras fechadas, prédios, blocos e condomínios encastelados, isolando e aprisionando os moradores, gerando insegurança para aqueles que transitam pelas calçadas, perdendo a ideia de cidade como espaço de acolhimento, ou ainda, perdendo a capacidade que “a cidade tinha por vocação integrar por dentro o que vinha de fora; a cidade libertava, emancipava, a despeito dos temores que suscitava” (MONGIN, 2009, p. 162).

⁵⁴ Mesmo nos países latino-americanos o desenvolvimento da indústria, a urbanização e o modelo de Estado possuem diferenças. O continente Europeu vive o aburguesamento da cidade, a densificação, verticalização, as formas de Estado muito antes dos novos continentes, assim, nos países colonizados a formação depende de diversos segmentos e o Estado não se forma de forma linear, muitas vezes algumas rupturas movidas por interesses dos países centrais, atropelam o processo de maturação histórica e cultural dos países periféricos como no caso do Brasil.

⁵⁵ É construída a primeira adutora do Ribeirão das Lages, são criados os laboratórios de Análises das águas, a preocupação com a qualidade cria o centro de tratamento das águas, são ampliadas as redes de esgotos, taxaço dos serviços de água e esgoto, generalização dos hidrômetros, proteção das bacias dos mananciais, construção da elevatória de Acari, inundação da cidade de São Marcos com a elevação da barragem do ribeirão das lajes para a geração de energia elétrica, mas juntas essas medidas pontualmente beneficiaram as indústrias e a zona sul, nos subúrbios o abastecimento era precário e secundarizado.

O fim da era Vargas marca uma transição ideológica que teve seu início ainda nos anos 40, com o programa “cruzada rumo ao Oeste” lançado na construção de Goiânia. Essa mostra pretendia equalizar o desenvolvimento brasileiro, visando, “diminuir as disparidades econômicas entre o interior de característica agrária e o litoral urbano e industrial” (SILVA, 2003, p.137). Mas, com a chegada na presidência por Juscelino o discurso de conciliação foi superado porque se pretendia criar uma nova capital fruto de um amadurecimento maior do Brasil e por isso significativamente baseado nos moldes capitalistas modernos.

A percepção simbólica de Brasília como uma capital moderna se reflete na arquitetura, “assim, a arquitetura garantia, por meio de novas formas estéticas, a representação de uma nova sociedade, urbana e moderna” (SILVA, 2003, p. 139), o desenho urbano, o traçado das construções devia inspirar outros valores, símbolos de uma nova fase, de um Brasil industrial, moderno, dinâmico, um otimismo advindo da industrialização e do crescimento da economia. E ao assumir essa postura desenvolvimentista o Brasil passa a atrair ainda mais o capital estrangeiro incentivados pelas concessões cambiais, o levaria o país “na década de 50, e em especial nos anos ’50 anos em 5’ do período JK, a um crescimento notável da base econômica infra-estrutural do país” (ABREU, 2010, p. 115).

Essa prosperidade na década de 50 culmina na transferência da capital para Brasília em 1960, dando início a uma reorganização da cidade do Rio e a necessidade de uma nova identidade. Isso porque o Rio de Janeiro com a transferência da capital para Brasília, antes da decisão que a elevou a cidade-estado da Guanabara vive uma crise de identidade, jornais da época dão conta da grande crise “o jornal carioca Correio da Manhã se perguntava: ‘A União se separa do Rio, mas que estado resta ao Rio? Divorciado, repudiado, simplesmente abandonado, depois de dois séculos de vínculos legais, deixando na incerteza da autonomia, da fusão, da intervenção” (ENDERS, 2009, p. 271). Meses depois veio a decisão de tornar o Rio uma cidade-estado da Guanabara, que assim permanece por 15 anos.

Para uma cidade que foi construída e se solidificou como sede do poder político a perda do status de capital trouxe desafios significativos para a municipalidade. Assim passa de Distrito Federal para estado da Guanabara, e a cada gestão ou mudança política há um respectivo plano de desenvolvimento direcionado a construir uma cidade ideal. Surgem também obras que abrem largas avenidas e criam corredores de ligação entre bairros, tanto na zona sul como no subúrbio, para a locomoção dos automóveis que passam a ser comuns no Brasil.

Com a transferência da capital para Brasília o Município do Rio de Janeiro vive como cidade-estado da Guanabara nos anos 60 e acena ao um novo cenário político de recuperação da economia carioca que vai se estender até 1975 com a fusão em um só estado, desaparecendo o estado da Guanabara. Como concentrava dois entes político – município e estado - em um só espaço foi privilegiado por uma dupla arrecadação. Vejamos,

O privilégio da dupla arrecadação, num contexto de descentralização financeira subjacente à constituição então vigente, viabilizou o financiamento de um grande montante de investimentos na sua infra-estrutura, que resultou numa verdadeira ‘reforma urbana’, no sentido haussmanniano (SANTOS, 2009, p. 140)

Essa reforma urbana proporcionou a expansão da malha urbana, concretizou os projetos de 1950 que, sobre o efeito da ‘febre viária’, permitiu a ampliação dos subúrbios, a verticalização dos espaços e o adensamento das habitações com a regulamentação, entre outros. O crescimento populacional no período foi tão expressivo que a crise nos serviços de água se agrava induzindo a construção de novas adutoras, e a utilização de rios próximos como o Rio Guandu⁵⁶ – que marca e o tratamento antes da

⁵⁶ A importância do aproveitamento do Rio Guandu é tão relevante que marca a forma de abastecimento, mesmo nos dias atuais a região metropolitana é abastecida pelo rio Guandu que apresenta, segundo Ferreira e Cunha, (2005, p. 27), uma vazão natural que não passa de 20 m³/s, mas essa quantidade é alterada na altura da barragem de Santa Cecília, local em que a vazão passa para 300 m³/s pela transposição das águas da bacia do Rio Paraíba do Sul. Além da região metropolitana, a baixada fluminense também recebe águas do rio guandu, que “apresenta uma capacidade de atendimento de 9,6 milhões de habitantes” (SELLES apud FRANCISO e CARVALHO, 2004). Soma-se ao Rio Guandu, no abastecimento da cidade do Rio e da baixada fluminense, o Ribeirão das lajes que “apresenta uma capacidade de atendimento de 1,1 milhão de habitantes e vazão distribuída de 5m³/3” (FRANCISO e CARVALHO, 2004) e auxilia no fornecimento de águas. Dada a importância dessas bacias e os processos de degradação instalados, há uma preocupação com a qualidade e quantidade das águas que são fornecidas a cidade, muitas vezes a quantidade de águas que estão disponíveis são significativas, mas a qualidade não obedece aos padrões estabelecidos as tornam impróprias para o

distribuição – isso porque a verticalização dos bairros da zona sul demandava a ampliação dos serviços. Nessa ocasião foi criada a Superintendência de urbanização e saneamento - SURSAN que possuía autonomia administrativa e financeira, e foi responsável pela máxima eficiência na cobrança do tributo, diminuindo a sonegação de impostos. Em 1961 com a mudança da capital para Brasília o Departamento de Águas foi incorporado a SURSAN.

Essas mudanças não foram suficientes para sanar os problemas cariocas. Mesmo com todos os incentivos e a dupla arrecadação, o Rio de Janeiro teve uma industrialização menos desenvolvida do que a de São Paulo, podendo sugerir que o lócus brasileiro da industrialização foi essa última cidade. Em busca de identidade Carlos Lacerda, então candidato ao governo da cidade-estado sugere “nós não somos uma capital decaída, mas uma cidade libertada” (ENDERS, 2009, p. 271), seguindo essa ideia a cultura carioca é festejada no cinema, nas artes, na música⁵⁷.

A mudança da capital ocorre nos primeiros anos, mas de fato o Rio de Janeiro ainda é o centro ou o “ponto nevrálgico onde se elaboram as decisões que afetam o país como um todo” (ENDERS, 2009, p. 275). Somado a isso estão às mudanças urbanas de 1960 a 1975, em que o Rio de Janeiro vive uma fase de ampliação, “uma febre de construções de viadutos e de novas avenidas” (ABREU, 2010, p. 133), que foram erguidas dentro do velho modelo das cirurgias urbanas do início do século, bairros, principalmente os que residiam às populações mais empobrecidas⁵⁸, foram removidos para que a cidade fosse remodelada para transitar o automóvel, bem de consumo, acessível às classes altas que residiam na zona sul.

consumo. Assim, “as questões urbanas da água, a poluição é um dos aspectos mais preocupantes. Além das perdas, do desperdício e da falta de investimento nas redes de distribuição de água potável, a poluição tem gerado situações críticas quando a conjuntura natural é desfavorável”. (FERREIRA e CUNHA, 2005, p. 54).

⁵⁷ Nasce nesse período a Bossa Nova que oferece outros significados ao Rio além de ter sido a capital do Brasil.

⁵⁸ Ainda esclarece Abreu que “é o caso, por exemplo, da Lapa, Catumbi e do Mangue, bairros que serviam de residência a populações pobres (e que abrigavam uma série de serviços de apoio ao comércio e à indústria), e que tiveram, a partir dessa década, o seu atesta do óbito assinado pelo poder público, através do Plano Doxiadis” (2010, p. 134).

Até a década de 70 o Rio ainda vivia com centro e/ou sede das decisões políticas⁵⁹, mesmo com a tomada do poder, pelo golpe militar de 1964, a recém criada cidade-estado concentra determinados poderes e funções. Com o avanço das medidas restritivas de direitos e políticas complexas, a cidade vai se transformando num grande ponto de encontro de opositores⁶⁰ do regime, principalmente em razão da extinção das eleições diretas para o governo que já refletiam uma forte centralização imposta pelo regime militar. Todas as demandas dos Estados ficam a encargo do governo federal, notadamente havia a supressão da forma federativa, e sérios prejuízos para o Rio de Janeiro, pois,

A conjugação de um novo quadro político, no qual as eleições diretas para os governos estaduais foram extintas, com a centralização financeira promovida pela Constituição de 1967 indicam que os governos estaduais perderam a liberdade de financiar projetos segundo suas prioridades, independentes, portanto, das estabelecidas pelo governo federal. E a União resolveu enfrentar os crescentes desequilíbrios regionais mediante a concessão de uma série de incentivos fiscais e creditícios, além da implantação de pólos de desenvolvimento, em áreas de menor dinamismo na economia brasileira (SANTOS, 1990, p. 163).

Nessa linha o Rio de Janeiro vivendo sob o regime militar perde e o espaço político, o poder foi centralizado e as políticas visavam o desenvolvimento do território, a partir dum novo modelo que tinha como núcleo o desenvolvimento regional, sem priorizar as regiões que tinha uma indústria, logo, mesmo com os bons tempos de cidade-estado, o poder perdia as forças, com o novo modelo.

A década de 60 foi palco de uma nova reforma urbana, mas tencionada a gerar determinados benefícios que desenvolviam as áreas urbanas de interesse numa cidade partida e desigual. Nesse sentido,

⁵⁹ SANTOS ressalta que “a condição de capital do país garantia ao Rio de Janeiro não apenas investimentos públicos em infra-estrutura, mas também um considerável contingente de funcionários públicos cuja renda, acima da média, representava um relevante mercado consumidor” (2003, p. 20).

⁶⁰ O ano de 1968 no Rio de Janeiro militantes da UNE protestam contra o fechamento do restaurante universitário, há uma mobilização o que Enders classifica com “fim a apatia que reinava desde abril de 1964” (2009. P. 285). Depois deste despertar o Rio de Janeiro foi palco de muitas outras manifestações de estudantes, políticos, artistas, entre outros. Mas em pouco tempo a ditadura militar silencia de forma violenta as manifestações populares e promulga medidas ainda mais duras para conter os opositores. Essas alterações na lei para fortalecer o regime militar criam uma instabilidade significativa nas bases democráticas, as constantes violações criam um pânico na população e muitos partidos são fundados, colocados na ilegalidade, muitos manifestantes são perseguidos, presos, extraditados, torturados, assassinados. Tempos depois, quando o regime já não conseguia se manter, foram adotadas medidas para a redemocratização do país, em agosto de 1979 o país passa pela anistia e retornam alguns políticos que movimentarão o cenário político brasileiro e carioca.

O autoritarismo que caracteriza o período pós-golpe militar terá, nesse processo de retomada de uma tendência anterior, um papel fundamental. Não mais dependente do julgamento popular via eleições livres, o Estado intensifica sobremaneira a sua ação discriminatória sobre o espaço, privilegiando claramente as áreas mais ricas da cidade, especialmente o centro e a zona sul (ABREU 2010, p. 145).

A preocupação e as medidas políticas do Estado garantem a reprodução do capital solidificando a segregação como modelo de cidade. No aspecto dos serviços a gestão militar garante uma continuidade das medidas localizadas em que bairros da zona sul e centro têm regular atendimento de suas demandas de água⁶¹, esgoto, transporte, coleta de lixo, energia elétrica e os demais locais são abastecidos de forma não contínua. Esse modelo não é peculiar da cidade do Rio, mas é um modelo que aparece em todas as grandes capitais do Brasil.

Em 1975, com a fusão dos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro, a complexidade de gestão deixa os moradores da antiga cidade-estado com um passivo significativo de moradia, serviços públicos, as desigualdades municipais são visíveis, principalmente nos municípios que circundam a antiga cidade-estado. A formação de uma nova identidade que reúne o território em um único estado, cria um celeuma na administração da municipalidade e na integração de diversos habitantes de um mesmo estado. As reclamações dos antigos moradores da Guanabara recaem sobre as diferenças, isto é, não aceitam a fusão em razão da desigualdade entre as localidades, mas outros tempos e a transição democrática que é um processo longo e frustrante faz coexistir desejos antagônicos entre os moradores. Nesse contexto, muda cada vez mais a imagem da cidade. Logo, “A cidade do Rio de Janeiro não só não encontrou na Nova República uma posição à altura do seu passado, mas parece como capital do crime, com estatísticas que a situam entre as metrópoles mais violentas do mundo” (ENDERS, 2009, p. 276).

⁶¹ Na época, existia um número significativo de empresas que tratava de forma segregada da questão das águas, as empresas Companhia Estadual de Águas da Guanabara – CEDAG, a Empresa de Saneamento da Guanabara - ESAG, a Companhia de Saneamento do Estado do Rio de Janeiro - SANERJ foram unificadas em 1975, criando assim a Companhia de Águas e Esgotos - CEDAE, isso porque a situação de cidade-estado da Guanabara tinha um sistema e o Estado do Rio outro e o sistema de saneamento. A integração leva a “um ciclo natural que compreende a captação, o tratamento, a distribuição de água e a coleta de esgotos, seu tratamento e destino final” (SANTA RITTA, 2009, p. 338).

A crise econômica vivida pelo Rio de Janeiro na década de 80, mesmo com a prospecção de uma abertura para democracia, foi resultado da política externa, os chamados PAEs⁶² (planos de ajuste estrutural) “por cujos protocolos os países endividados cedem ao FMI e ao Banco Mundial a sua independência econômica” ou seja, “a reestruturação neoliberal das economias urbanas do terceiro mundo” (DAVIS, 2006, p. 151), reduzindo os investimentos sociais, para assegurar o pagamento das dívidas, e que no Rio de Janeiro, em razão de sua estrutura e dinâmica econômica, “é altamente influenciada pelas políticas recessivas e expansionistas” (RIBEIRO, 2000 p. 71) ampliando ainda mais as diferenças sociais e estimulando o crescimento das favelas. Nesse sentido,

A crise dos anos 80, a reestruturação econômica e política de ajustes dos anos 90 têm repercussões específicas no Rio de Janeiro, em razão de sua economia estar há alguns decênios em decadência estrutural, cuja principal causa está no fato de ter sido historicamente depositária dos setores que se tornaram sucessivamente obsoletos no decorrer das revoluções industriais, tais como a siderurgia e o da construção naval (SULAMIS apud RIBEIRO, 2000 p. 70).

Além de sofrer os reflexos das políticas internacionais, na condição histórica de ex-capital, o Rio de Janeiro concentrava um número expressivo de servidores do setor público, que torna ainda mais complexo o período de recessão, isso porque, “estima-se que seja responsável por cerca de 1 milhão de empregados públicos⁶³” (RIBEIRO, 2000 p. 70) e com a indústria carioca não consegue competir com a capital paulista, a crise gerada pela recessão precariza as relações de trabalho e fortalece a terceirização, “segundo uma pesquisa da OIT, a pobreza urbana na América Latina cresceu extraordinariamente 50% somente na primeira metade da década, de 1980 a 1986. A renda média da população economicamente ativa caiu 40% na Venezuela, 30% na Argentina e 21% no Brasil e na Costa Rica” (DAVIS, 2006, p. 160). Esse resultado demonstra que a concentração de pessoas pobres que vivem nas cidades teve perdas ainda maiores além do aumento de “5% em um único ano (1980-1981)” da sua população e no caso do Rio,

⁶² Davis cita a seguinte comparação feita por um escritor nigeriano sobre o PAE: “a chegada do Plano de Ajuste Estrutural (PAE) do FMI, em meados da década de 1980, como equivalente a uma grande catástrofe natural, a destruir para sempre a antiga alma do Lagos e ‘reescravizar’ os nigerianos urbanos” (DAVIS, 2006, 155).

⁶³ Enders esclarece que “a cidade do Rio de Janeiro continua a ser dominada pelo serviço público. Em 1990 o estado do Rio tem um milhão de funcionários, dos quais quatrocentos mil são empregados da União e seiscentos trabalham para o Estado e as prefeituras” (2009, p. 309).

os reflexos do empobrecimento da população é representado pelo crescimento da taxa de desemprego, das construções irregulares, aumento do mercado informal.

As diferenças entre as classes vão se solidificando à medida que “de fato, as condições de vida das grandes cidades, principalmente nas metrópoles, têm se deteriorado a olhos vistos configurando o que podemos chamar de crise urbana” (MARICATO, 2006, p. 03). Essa crise vai configurar o recuo da cidadania, “há um processo de redefinição nos quadros da vida social coletiva que vem, gradativamente, modificando o estatuto das práticas sociais e espaciais de forma geral no mundo contemporâneo” (GOMES, 2002, p. 175). O processo de diferenciação por classe reforça a ruptura cidade e civilização, os paradigmas são invertidos e opostos criando a cidade como antítese de civilização, no sentido grego da expressão. Logo,

Os favelados, enfatizam os pesquisadores da saúde, carregam um fardo duplo de doenças. ‘Os pobres urbanos’, escreve uma equipe de pesquisa, ‘são a interface entre o desenvolvimento e a industrialização, e os seus padrões epidemiológicos refletem os problemas de ambos. Do primeiro recebem o fardo pesado das doenças infecciosas e da desnutrição enquanto da segunda sofrem a gama típica de doenças crônicas e sociais’ (WERNA e HARPHAN apud DAVIS, 2006, p. 159).

O resultado de um século de medidas urbanas que marginalizam e excluem as populações mais empobrecidas compõe o cenário da cidade, as favelas, agora visíveis pelo seu contingente populacional e territorial despertam medidas de segregação e de contenção. Essas políticas asseguram o ideário de que nas comunidades estão aqueles que são subversivos ao sistema que preferem a ilegalidade para a prática de atos ilícitos, mas ocorre que “esta gigantesca ilegalidade não é fruto da ação de lideranças subversivas que querem afrontar a lei. Ela é resultado de um processo de urbanização que segrega e exclui” (MARICATO, p. 155). Enquanto as classes médias e altas procuram na criar na cidade espaços homogêneos para a sua vivência os outros moradores procuram nos espaços públicos e nas periferias uma forma de ocupação e de moradia. Contudo,

Essa ocupação dos espaços públicos não é, no entanto, privilégio apenas dos setores informais⁶⁴ da sociedade brasileira. Nem necessitamos recuar muito tempo para

⁶⁴ Importa esclarecer que quando se trata da ocupação do espaço público ficam no imaginário a figura dos camelôs, guardadores de carros, entre outros, sem mencionar a apropriação privada das ruas pelos

constatar que, a partir dos anos 80, por exemplo, atrás de um discurso que se manifestava contra o sentimento da insegurança, uma verdadeira corrida pela ocupação das calçadas foi lançada pelos prédios residenciais da área mais valorizada da cidade, a Zona Sul (GOMES, 2002, p. 179).

A insegurança trazida pelas históricas diferenças de classe faz surgir um novo modelo de vida: os grandes condomínios, verdadeira cidade dentro da cidade viram objeto de desejo criando uma cidade artificial, homogênea, que mais representa um confinamento social do que de fato uma sociedade. Isso ocorre porque “a enorme desigualdade social, [...] tende a produzir uma vivência espacial do gênero *apartheid*, pois todas as possibilidades de mistura ou de compartilhar um espaço comum são vistas com desconfiança e evitadas socialmente” (GOMES, 2002, 185). Conviver entre iguais não possibilita a relação social verdadeira e democrática, pois não é democrático o encontro do igual, esses grupos “estão condenados aos ritos narcísicos do encontro com o igual” (GOMES, 2002, p. 188). Toda a ideia processada por Jacobs na sua perspectiva de que a cidade deve ser um espaço plural e destinada a vários usos, criando um sentimento de solidariedade e segurança encontra sua contradição nos arquipélagos humanos formados pela seleção econômica de parcelas da sociedade.

Enquanto é processado o encastelamento de uma pequena parcela dos moradores, outros vivem a ausência de qualquer expectativa na melhoria na cidade, a parte passa a substituir o todo, um conflito de identidades e interesses que culmina na violência das massas que eclode nas periferias gerando resultados que levam o Rio a uma fama mundial pela sua brutalidade. Esse cenário, mesmo que venha a surpreender os mais desatentos, inflados pela mídia especulativa e prognóstica que barbariza e espetaculariza a pobreza, não é novo,

Quem acompanha a vida de qualquer grande cidade no Brasil é testemunha do crescimento explosivo das periferias abandonadas ou da favelização a partir dos anos 80. Não que o ovo da serpente não tivesse lá antes disso. As favelas do Rio de Janeiro e de Recife surgiram no final do século XIX e começo do século XX, quando boa parte da mão-de-obra escrava libertada ficou sem alternativa de moradia (o restante passou a viver de favor) (MARICATO *in* DAVIS, 2006, p.210-211).

condomínios que colocam cancelas e regulam a entrada e saída, os condomínios que cercam a praia com plantas e cadeiras de plástico, etc.

Para Ribeiro⁶⁵ três foram os fatores que contribuíram para a retomada do crescimento das favelas na década de 80, sendo “retração do padrão periférico; aumento do contingente de pobres e o quadro político que legitimou as favelas pelo poder público” (2000 p. 214), sem dúvida algumas das questões apresentadas não representam a eclosão como um fenômeno social que foi gerado por uma série de fatores que explicam ou tentam apresentar as variáveis para a ausência de políticas públicas que esta na base da estrutura patrimonialista da formação do Estado brasileiro. Não há discordância do avanço da pobreza na década de 80, mas ela pode ser apresentada como já explicitado, nas medidas políticas de recessão impostas pelo FMI, como pela somatória de uma série de fatores de vão desde a lei de terras de 1850, ou até mesmo antes, com as capitanias e a forma de divisão da propriedade aportando na exclusão social que se tornou estrutural, representadas nas políticas severas de marginalização das populações. Assim, segundo Ribeiro,

O discurso da ordem que se impõe e a prática da tolerância à ilegalidade é substituída pela repressão. Programas de urbanização de favelas convivem com os de remoção e se somam projetos de ordenamento e controle dos espaços públicos, como as ações de repressão aos camelôs e o gradeamento das praças (2000, p. 221).

As referidas medidas são semelhantes a outras ocorridas nos séculos XVIII, XIX e XX, que apoiadas pelas elites atuam no Estado⁶⁶ adotam meios legais para reprimir determinados comportamentos, como a criminalização da vadiagem⁶⁷, ou a proibição de que se escarrasse nos passeios e calçadas, ou a entrada ou utilização de certos espaços por pessoas sem posses, ou sem calçados, entre outros. As medidas sanitaristas vislumbravam proibições e interditava moradias, removia cortiços, sem a devida criação de espaços residenciais para essas populações. A crise social, que se arrastou por

⁶⁵ Podemos elencar como crítica, em particular nesse trabalho de Ribeiro, a afirmação de que a classe média tem pouco poder segregativo dentro da metrópole fluminense, mas que ainda sim o futuro da metrópole depende em boa parte da trajetória dessa classe. Contudo na conclusão do trabalho o autor, mesmo defendendo a classe média como precursora das inovações e desafios ele esclarece que “O estado do espaço social da metrópole do Rio de Janeiro ainda permite pensar que a luta pela cidadania real e ativa, pela intervenção pública reguladora e provedora de serviços, pela cidade como bem coletivo essencial à reprodução da vida, interessa ao vasto conjunto social formado pelas classes média, operária e popular” (2000 p. 96).

⁶⁶ Dallari para tratar o Estado dentro do conceito ligado à força cita Heller “Estado é uma unidade de dominação”, Bourdeau “Estado é a institucionalização do poder”, Gurvitch “Estado é o monopólio do poder”, e, por fim, Trotsky “Todo Estado se funda na forma”. Weber inspirado no conceito estabelecido pelo ultimo autor define o “Estado como ente legítimo para usar a força”. (2009, p. 146-152).

⁶⁷ Criminalizava aqueles, notadamente negros e pobres, que ficassem perambulando pelas ruas isso não ocorria com as classes mais altas, uma atuação da lei que não considerava nem mesmo a isonomia formal.

séculos anteriores, agora passa a ser chamada de urbana, mas de fato é uma crise que abarca uma série de necessidades somadas para uma população não incluída. Logo,

Com efeito, há uma tendência cada vez maior para qualificar de urbanos os problemas que antes se chamavam [sociais], o que significa, essencialmente, a carência do sistema no que respeita à satisfação das necessidades colectivas, ou seja, os problemas cuja solução para o conjunto dos membros da sociedade requer uma mobilização colectiva dos recursos (CASTELLS, 1979, p. 15)

A década de 90, com a eleição presidencial, que ocorre por sufrágio e influenciada pelo novo modelo de Estado, baseado na constituição de 1988, reconhecidamente garantista e dirigente. Passamos a uma nova fase, mas sem avançar democraticamente nos espaços urbanos de forma efetiva, pois “ao longo do tempo, sentidos mais variados têm sido visualizados na expressão ‘democracia’ e praticamente todos os regimes políticos existentes afirmam ser democráticos, independente de suas práticas internas” (BARCELLOS, 2008, p. 81). Em conta partida a exploração humana assume formas diversas, mas não deixa de ser linear. Essa década assiste o crescimento do setor informal⁶⁸ e “se o setor informal não é, então, o admirável mundo novo visualizado por seus entusiastas neoliberais, quase com certeza é um museu vivo da exploração humana” (DAVIS, 2006, p. 185).

A situação da moradia acompanhou a dinâmica econômica de crise, resultando na “redução dos investimentos do setor público nos anos 80 e 90 alterou profundamente a estrutura de provisão de moradia das grandes cidades brasileiras” (RIBEIRO, 2000 p. 211), que diante da ausência de mecanismo que possibilitassem a habitação regular criou um novo modo de morar, ressignificando a expansão capitalista imobiliária⁶⁹, conseqüentemente mais uma vez as remoções, interdições são realizadas para o capital privado, que, com a diminuição da oferta de espaço na urbe, repensar o local em que se estabeleceram as comunidades, daí mais uma vez, “limpou-se o centro e liberou-se a periferia para os pobres (RIBEIRO, 2000 p. 221). As condições da periferia são

⁶⁸ Davis acrescenta que segundo a CIA em 2002, “no final dos anos 90, espantosos 1 milhão de trabalhadores, que representavam um terço da força de trabalho mundial, a maioria deles no hemisfério sul, estavam desempregados ou subempregados” (2006, p. 199).

⁶⁹ Para Castells “estudar o problema da habitação não consiste em confrontar certas [necessidades] gerais com a [maldade] do capitalista, mas em classificar os limites estruturais das soluções propostas para o problema e a correspondência – complexa – entre a prática dos agentes e o lugar que ocupam na estrutura social”. Então seria definir o papel de cada grupo, mas o que vivenciamos é que um grupo apenas é que tem um papel ou ocupa o lugar na cidade, enquanto todos os outros grupos são agregados ao sistema.

agravadas, o abastecimento comprometido, a crise urbana vai se ampliando e gerando uma crise ambiental, “de fato, os especialistas estimam que 90% dos esgotos da América Latina são lançados sem tratamento em rios e cursos d’água (TASCHNER apud DAVIS, 2006, p. 141).

Para Maricato dentre as principais consequências da exclusão territorial estão a predação ambiental⁷⁰ e a escalada da violência, como as invasões são admissíveis apenas em parte da cidade, o poder público assiste com pouca ou nenhuma interferência em razão do desinteresse econômico a formação de construções precárias, que atentam contra a vida das pessoas e da natureza, ou seja,

As áreas ambientalmente frágeis – beira de córregos, rios e reservatórios, encostas íngremes, mangues, áreas alagáveis, fundos de vale – que, por essa condição, merecem legislação específica e não interessam ao mercado legal, são as que ‘sobram’ para a moradia de grande parte da população. as consequências são muitas: poluição dos recursos hídricos e dos mananciais, banalização das mortes por desmoronamentos, enchentes, epidemias etc (2000, p. 163).

Negar a cidade é limitar a sociedade humana, é recusar a igualdade material de direitos adquiridos e contemplados pelo ordenamento jurídico a todos aqueles que pertencem ao Estado. A não cidade é que tem predominado por todos os lados as cidades dos excluídos ou favelados se impõe ao espaço legal, mas, a dissimulação criada pelas elites e pela mídia trata a cidade formal, como se essa fosse a regra, sendo a exceção as outras formas de habitação, “mas a representação da ‘cidade’ é uma ardilosa construção ideológica que torna a condição de cidadania um privilégio e não um direito universal: parte da cidade toma o lugar do todo” (MARICATO, 2000. P. 165).

A cidade enquanto espaço de consumo ou sociedade de espetáculo torna a vida urbana evasiva, “uma instância ativa para a dominação econômica e ideológica” (MARICATO, 2000, p. 168), os instrumentos legiferantes⁷¹ garantem a utopia de uma

⁷⁰ As populações pobres que recorrem a espaços inadequados para a ocupação são frequentemente consideradas responsáveis pelas catástrofes que ocorrem. No início desse ano de 2010, na região metropolitana do Rio de Janeiro, com o período de chuvas, uma comunidade do morro do Bumba foi soterrada, na verdade se tratava de um antigo lixão que há alguns anos foi ocupado, o desabamento levou a vida de centenas de pessoas e deixou diversos desalojados. Não é um acontecimento imprevisível, ou inédito já que devido à situação de perigo vive-se na angústia sempre nos períodos de chuva, ainda que existam conhecimentos científicos suficientes para prevenir tais acidentes.

⁷¹ Não podemos negar que a entrada em vigor da Constituição de 1988 e posteriormente da regulamentação dos artigos 182 e 183 pelo Estatuto da Cidade tenham mudado o caminho do direito à moradia e tenha avançado na aceitação da não cidade, no uso correto do espaço urbano ou com os

construção simbólica da solidariedade, mas “os enredos da ‘pós-cidade’ convida a nos perguntar sobre as ligações entre as metamorfoses do urbano e o destino da condição democrática” (DUREAL apud MONGIN, 2009, p. 162), pois a crise urbana leva a uma ideologia dicotomizante entre a cidade legal e ilegal⁷², criando um espaço de disputa entre as classes, Davis exemplifica esse duelo com uma narrativa que pode ser transferida na totalidade para a capital carioca, vejamos,

Essa dialética ilusória dos lugares urbanos securitizados *versus* lugares urbanos demoníacos geram um dueto sinistro e incessante: noite após noite, helicópteros armados perseguem como vespas inimigos enigmáticos nas ruas estreitas dos bairros favelados, despejando o fogo do inferno sobre os barracos ou carros em fuga (2006, p. 205).

A política de criminalização da pobreza atua estruturalmente no Brasil desde os primeiros momentos, e no Rio esse cenário é ainda mais simbólico, cotidianamente é disseminada na sociedade, pelas diversas mídias, uma série de atos que tem um caráter legitimador de políticas de contenção, exclusão, ilegalidade, e principalmente de barbárie em relação as populações mais empobrecidas que habitam as periferias e sofrem diretamente com a expansão da violência.

Mesmo vivendo sob a constante ameaça do poder público que atua com políticas em grande parte negativa, e convivendo com a precariedade dos serviços de abastecimento regular de águas, eletricidade, gás, internet, transporte, iluminação, esgotos, coleta de lixo, acesso a saúde, escola, segurança e ao poder judiciário, essas comunidades ainda resistem contra o tráfico de drogas, as milícias, e as demais corrupções criadas pelo Estado ou pela ausência dele, o público ganha o sentido de estatal e não de direitos da comunidade.

Durante toda a década de 90 e a primeira década do século XXI a escalada da violência contra as comunidades foi crescente, as diversas políticas que os governos adotam contra a favelização tem efeito reduzido em razão do crescimento das desigualdades, nesse sentido “segundo o representante da ONU-habitat, o maior

instrumentos processuais trazidos, apenas reforçamos a ideia de que o instrumento jurídico não pode ser um fetiche das sociedades com o propósito de desconsiderar as lutas pela moradia.

⁷² A terminologia cidade legal/ilegal, cidade/não-cidade, asfalto/morro, e demais nomenclaturas estão difundidas nos textos que tratam das diferenças no território urbano.

problema hoje não é o déficit habitacional, mas a desigualdade na distribuição de renda”(ROCHA et al, 2010, p. 13), contudo, nos últimos anos o Brasil retoma ao financiamento de moradias populares, a urbanização das favelas, e as obras do PAC (projeto de aceleração do crescimento), lançado em 2005 e que tem revelado um bom início para a recuperação das cidades. Vejamos,

Para Inês Magalhães, parte do sucesso do país em reduzir o número de favelas, se deu por conta de investimentos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), do governo federal. “o PAC foi inovador também na questão do enfrentamento dos assentamentos precários, pois colocou a favela como um ponto estrutural no financiamento da questão habitacional, e elevou a questão da urbanização de favelas à política de Estado”. A secretária cita também outro programa federal, o Minha Casa, Minha Vida, “que colocou a produção habitacional em outro patamar no Brasil” (VIZIA, 2010, p. 27)

Na esfera estadual o poder público reserva uma série de medidas complexas, que relembra os anos das reformas Passos e a municipalidade do Rio lança consoante com essa perspectiva, lança o choque de ordem, mecanismo duvidoso que parece reafirmar a organização da cidade a partir da zona sul e centro e deslocar as camadas pobres para periferia, assim, camelôs, biscateiros e populações sem-teto⁷³, são cotidianamente levados para os espaços da não-cidade⁷⁴, são criados espaços de trabalho informal nos subúrbios, e proibidos na cidade legal. Esse discurso de ordem contempla o imaginário do discurso saneador, da assepsia, da organização, mas reflete a perseguição, rotulação e criminalização⁷⁵ que geram os refúgios humanos na cidade.

O Estado aplaudido pelas classes mais elevadas pela adoção dessas medidas que são vistas como necessárias a manutenção da cidadania, mas que de fato dão continuidades às políticas contra as comunidades. A subida do chamado caveirão nas comunidades com a finalidade de desorganizar o tráfico de drogas, a guerra ao crime,

⁷³ Num jornal de circulação do bairro de Copacabana há algumas afirmações sobre os sem-teto que de certa forma expressam os preconceitos e privilégios da sociedade, assim, numa fala desse jornal podemos encontrar a seguinte declaração sobre os moradores de rua: “alguns deles também ficam dormindo do outro lado da rua, bem em frente à academia, há muito tempo sofremos com isso e não vemos nenhuma atitude para resolver o problema” (STEINER, 2010, p. 07). A solução desejada é a remoção porque o sofrimento não é de fato da pessoa que está desalojada, mas daquele que passa pela calçada, há de fato uma inversão de valores que de fato legitima as políticas de contenção, choque de ordem, entre outros.

⁷⁴ Inúmeros policiais atuam freneticamente na zona sul numa tentativa de conter os vendedores informais.

⁷⁵ Podemos citar que essa política de assepsia e marginalização leva a construção de uma era dos extremos em que pessoas comuns são violentadas, assassinadas, queimadas e perseguidas, nas ruas das cidades, no espaço público, que agora é dominado pela presença do Estado na defesa de uma pseudo-segurança.

tem um efeito devastador sobre as crianças, adolescente e demais moradores das comunidades. A presença da polícia é vista como ameaça, já que os moradores sabem de fato o que o Estado está protegendo.

No contexto do capitalismo e da globalização, fica evidente que os planejadores e reformadores urbanos não têm condições teóricas nem práticas de resolver a questão. Seria necessário voltar às origens da cidade, em que, pelo menos em tese, a solidariedade, o direito, a cidadania e a 'urbanidade' (sennet) predominavam sobre a expansão bipartida em ricos e pobres (FREITAG, 2008, p. 133).

Essa dualidade que marca a cidade carioca, assim como outras grandes cidades brasileiras, que vive o conflito de uma identidade em uma cidade partida em que “uma metade segue o modelo americano em tudo, podendo ser considerada um sociedade informacional. A outra metade saiu da escravidão, que uma vez abolida, deixou contingentes imensos da população sem teto, sem trabalho, sem educação, sem saúde, sem espaço legalizado nos grandes centros urbanos” (FREITAG, 2008, p. 134).

O sonho de um espaço urbano poético, da bossa nova, da zona sul e nos anos 80 da Barra da Tijuca, são, no pensamento de seus moradores, devastados pela proximidade das comunidades, favelas, ocupações que, em sentindo pejorativo, são analisados como espaços de desordem e criminalidade. O choque de ordem dentro desse espaço é visto positivamente, assim como as cercas de contenção das favelas, que mais se assemelhava as grades, mas tem como justificativa o amparo as áreas ecologicamente protegidas. É comum escutar em músicas ou em conversas e entrevistas, a ideologização dos anos dourados da zona sul, em que não havia a violência, essa ideia está relacionada a não ocupação dos morros e a inexistência das comunidades⁷⁶ nas proximidades das elites.

Nessa primeira década do século XXI, principalmente com a conquista do Rio de Janeiro como sede de dois grandes acontecimentos mundiais esportivos, a Copa e as olimpíadas, ensaiam mais uma grade reforma na cidade, dado o nosso histórico das

⁷⁶ Importa ressaltar que a comunidade não é percebida dentro do cenário formal de cultura como um espaço dinâmico, mas como um engodo, uma doença que deve ser erradicada, então toda a construção de música, arte, literatura só encontra respaldo quando se quer romantizar a pobreza, quando se quer espetacularizar. Em algumas comunidades há várias formas de exploração, inclusive o turismo da pobreza freqüentado por estrangeiros que passam em jipes como se estivessem num safári, olhando a vida da comunidade como se estivesse num zoológico humano. Ainda não temos estudos sobre as consequências para a comunidade dessa dinâmica sobre a ideia de igualdade entre o sujeito morador da favela e o turista que o percebe.

cirurgias urbanas olhamos as mudanças de forma desconfiada. Assim a instalação de unidade polícia pacificadora (UPPs) nas comunidades que estão no espaço da zona sul e que se estendem a outros bairros estratégicos para as ligações viárias, tem demonstrado um dinâmica positiva, mas, marcada por uma simbiose complexa que é comum numa sociedade marcada pela pouca democracia.

Nesta perspectiva, mais do que uma forma de controlar o crime nas localidades escolhidas, as UPPs seriam instrumento de infantilização e domesticação de seus habitantes. O combate ao crime não passaria de mais um pretexto para exclusão social e a submissão cultural e política das camadas populares (MACHADO DA SILVA, 2010, p. 03)

As políticas municipais, estaduais implementam, conjuntamente, o velho o pensamento da elite no poder, assim caveirão, choque de ordem, UPPs, cercas de contenção de favelas, remoção, e agora, as contenções da linha vermelha, que cercam as favelas e que tem estampadas cenas do cotidiano das comunidades em que a figura romântica e mais relevante de que a realidade, o encastelamento da cidade, esconde os moradores reais, porém, indesejados, é o preço da construção de um cenário que nega a diversidade, a realidade. Para Mongin “de nada serve recordar a cidade dos poetas, desenhar o retrato de Rimbaud nos muros da cidade concretada; de nada serve pintar paisagens fictícias e lembrar o nome dos grandes antepassados para batizar as ruas; tudo inútil, não se resolve uma cidade por decreto” (2009, p. 130).

Ainda, nesse contexto, outro dinâmica feita pelos poderes públicos há tempos e que voltam ao cenário carioca além das citadas acima é a recuperação trazendo de volta a ideia de revitalização das áreas ditas como abandonadas⁷⁷, e que estão em espaços que voltam a ser valorizados em razão da infra estrutura ou proximidade com os lugares nobres da cidade ou mesmo pela revalorização imobiliária construída pela mídia, essa remodelação chamam a atenção por ainda lembrar a desapropriação dos cortiços no centro para a construção de avenidas ocorridas no início do século passado.

⁷⁷ De fato essas áreas são ocupadas por famílias de baixa renda, população de sem teto, pequenos biscateiros e camelôs, mas como o centro do Rio é o espaço dos negócios e que concentra um grande numero de pessoas num transito caótico, ir e voltar tem se tornado uma aventura. Então alguns empreendimentos imobiliários lançam slogans que prometem uma solução para homens e mulheres apressados que trabalham no centro e que agora podem residir também próximo ao seu trabalho e desfrutar da qualidade de vida perto de seus filhos e familiares sem se preocupar com o transito, essa nova perspectiva criou uma série de condomínios fechados nesses lugares e tem lutado por uma revitalização que vai transformar o centro num espaço de classe média alta.

Esse discurso de revitalização⁷⁸ tem gerado certa desconfiança, principalmente porque chega com projetos de ofertas imobiliárias que tem público certo em razão dos preços dos imóveis. Assim, “do mesmo modo que a televisão popular faz as massas acreditarem que a vida das pessoas ricas e célebres representam a norma social à qual todo mundo pode aspirar, a gentrificação produz agora uma paisagem urbana que vincula as mesmas aspirações” (SMITH, 2006, p. 73), ainda que impossível de acessar, o modelo de condomínio é o desejo e a visão ideária da urbe. Para Santos e Motta “o verdadeiro desafio da reforma urbana hodierna é tornar a cidade acessível a todos os residentes, inclusive os pobres, que não são consumidores do espaço regularmente construído, mas são cidadãos que tem direitos aos quais o Estado está constitucionalmente obrigado a atender” (2003, p. 29). Essa dualidade consumidor-cidadão, apresenta uma perspectiva perversa que esvazia o núcleo da cidadania, isto é, quando o processo de inclusão ocorre dentro do aspecto do consumo, aqueles que não se inserem como consumidores estão fora do sistema.

Por fim, a cidade do Rio de Janeiro passa por um crescimento tão profundo que a transforma numa megalópole, mas como vimos, o crescimento do econômico capitalista e globalizado acirrou as diferenças nos grupos sociais, numa dinâmica complexa que ameaça o desenvolvimento local humano. Logo,

As megalópoles latino-americanas olhadas exclusivamente de uma ótica economicista das cidades podem até ser capazes de preencher as funções solicitadas: não faltam casas bancárias, instituições de seguros, advogados qualificados, sedes modernas para filiais de empresas internacionais, sistema de comunicação avançados, pessoal técnica e administrativamente qualificado, hotéis de luxo etc. Contudo, essa prestação de serviços envolve proporções limitadas da população urbana, aumentando dia a dia a porcentagem de excluídos, despreparados, desempregados, desabrigados, abandonados (FREITAG, 2008, p. 175)

Interessante notar que Davis vê no espaço urbano a possibilidade de economia de recursos em razão de oferecer possibilidades de consumo de lazer coletivizado, ou seja, “em termos abstratos, as cidades são a solução para crise ambiental global: a

⁷⁸ Mesmo com ideia de novos usos a espaços antigos a renovação dos espaços tem uma grande aceitação, entretanto resta questionar se esse espaço revitalizado vai manter a população já residente ou se trata de um novo nome para a remoção das populações mais empobrecidas o que agrava ainda mais a questão da moradia popular.

densidade urbana pode traduzir-se em maior eficiência do uso da terra, da energia e dos recursos naturais, enquanto espaços públicos democráticos (2006, p. 139), mas nem sempre essa racionalidade é possível já que o consumo numa sociedade individualista é marcado pela diferença social.

Assim a racionalidade urbana estabelecida não obedece a um segmento conteudista, mas aprimora a segregação e a exclusão social implicando nas ausências e limitações naturais do espaço numa reprodução de uma sociedade de classes sociais em que a acumulação capitalista é que estabelece o exercício ou não dos direitos de moradia, de abastecimento, de energia, transporte, coleta de lixo, saneamento, entre outros. Logo, as leis concretizam uma perspectiva de fetiche do mundo marcado pelo domínio econômico.

É nessa perspectiva que vamos considerar o instrumento jurídico como uma estrutura, dentre as diversas existentes na sociedade, para a análise da regulação das águas na sociedade brasileira, posto que observar a comunidade humana, dentro do paradigma Brasileiro, sem negar a história da formação do estatuto jurídico, é reconhecer ou estabelecer limites às “construções” frequentemente afirmadas como desideologizadas, ou com neutralidade axiológica. Esclarecido isso, ainda é necessária a afirmação de que estamos numa sociedade de classes em que o direito é útil ou utilizado de acordo com interesses, perdendo, grande parte das vezes, seu caráter dialético, estando sub ou sobre integrado.

CAPÍTULO II

Neste capítulo abordaremos a legislação brasileira que acomete as águas e a sua gestão no espaço urbano da cidade do Rio de Janeiro, analisando a trajetória da confecção legislativa e, principalmente, os instrumentos jurídicos atuantes na gestão das águas na cidade. Para tal tarefa utilizaremos o recurso histórico para avaliar as leis desde a formação da cidade aos dias atuais.

Os documentos pesquisados serão dispostos em ordem cronológica durante o período que vai do domínio português a leis atuais que dispõem sobre as águas, em muitos momentos, o recorte implicará na citação de partes pontuais da legislação, contextualizados com a realidade política e social.

2. A LEGISLAÇÃO DAS ÁGUAS

2.1 Histórico

Nos primeiros anos, as Ordenações do Reino, são as referências jurídicas do Brasil e de Portugal, esse precário sistema português de alvarás que regulava territórios tão distintos e causava inúmeros celeumas na organização dos espaços, em razão das disparidades, tratava os diversos interesses de Portugal em relação ao Brasil colônia.

Para Portugal, o Brasil, representava uma perspectiva de avanço econômico, pois país lusitano possuía uma produção limitada e poucas riquezas naturais. O interesse explorar as riquezas do Brasil assume um caráter predatório sobre os habitantes nativos e sobre a natureza, essa prática não é exclusiva de Portugal porque o pensamento ambiental era inexistente e a necessidade de recursos que tivessem um valor de troca na Europa era o principal objetivo a ser alcançado na exploração das colônias. Ainda sim, transversalmente podemos selecionar algumas normas que denotam o amparo ao meio

ambiente, mas que de fato, visam um modelo de preservação que busca otimizar a exploração.

Desde o início da colonização, ‘a árvore e a floresta eram vistas como locais onde se escondia o perigo, onde se acoitava o inimigo e o animal selvagem’, e também como um entrave ao progresso, uma vez que impedia a penetração territorial e o acesso fácil e menos dispendioso às riquezas tão desejadas pelos colonizadores que ali chegavam (AMORIM, 2009, p. 284).

Dentre os primeiros documentos catalogados estão inseridas as ordenações que regulam entre os direitos reais e as obrigações de nobres e súditos no reino de Portugal. Com o domínio lusitano sobre as terras brasileiras, esse conjunto de leis passam a valer aqui no Brasil, e dentre os diversos temas, há uma regulação que recai sobre a água, sendo o primeiro registro que será utilizado nos recursos hídricos do Brasil. Nestes textos encontramos a proibição de lançar materiais que possam matar os peixes e sujar as águas⁷⁹, e o estabelecimento de penas. De fato tratava o livro V, título LXXXVIII das pescarias e caças de animais, mas que estabelece uma conduta e sua respectiva punição no caso de poluição das águas. Assim,

E pessoa alguma não lance nos rios e lagoas, em tempo do anno (posto que seja fora dos ditos trez meses da criação), trovisco (1), barbasco (2), coeca (3), cal, nem outro algum material, com que se o peixe mate.
 E quem o fizer, sendo Fidalgo, ou Seu herdeiro, ou dahi pra cima, pela primeira vez seja degradado hum anno para Africa, e pague trez mil réis.
 E póla segunda haja a dita pena de dinehrio e degredo em dobro: E assi por todas as vezes que for comprehendido, ou lhe for provado.
 E sendo de menor qualidade, seja, publicamente açoulado com baraço e pregão, e por qualquer outra vez que isso for comprehendido, ou se lhe provar, haverá as mesmas penas: e será degradado do lugar, onde fôr morador, e dez lagoas ao redor, per tempo de hum ano.
 O que assi havemos por bem, para que se não mate a criação do peixe, nem se corrompão as agoas dos rios e lagoas ao redor, em que o gado bebe (4)⁸⁰

Em 1804, por alvará, Portugal regulou a servidão das águas, possibilitando a construção de aquedutos⁸¹ para a agricultura, tal medida foi estendida ao Brasil pelo

⁷⁹ Trata-se de uma proteção que visava à estética e a limitação da exploração pelos súditos, pois a posse dos bens era da coroa que podia explorar livremente.

⁸⁰ Foi mantida a redação original do Alvará. Ordenações Filipinas *on line*. Disponível em : <<http://www1.ci.uc.pt/ihti/proj/filipinas/l5p1238.htm>>. Acesso em 12.08.2010.

⁸¹ Cria, nesse sentido, “a servidão legal de aqueduto para a agricultura e permitia que as águas dos rios e ribeiros pudessem ser ocupadas por particulares e derivadas, em benefício da agricultura e da indústria” (GRANZIERA apud SOUZA, 2009, p. 77).

Alvará de 1819⁸² ficando estabelecido que “os rios navegáveis e os que se faziam navegáveis, que eram caudais e percorriam o tempo todo pertenciam aos direitos reais”⁸³ (POMPEU, 2006, p. 679). Essa medida, dada a diversidade e impossibilidade de controle, foi marcada pelo excesso e pelo precário uso das águas, ou seja, “dessa maneira, estabelecia-se o direito de uso de água doce, ao menos em relação àquela proveniente dos rios navegáveis, baseados na pré-ocupação do seu entorno, o gerou grandes abusos e irregularidades na sua utilização e apropriação” (AMORIM, 2009, p. 288). Esse alvará teve aplicação até a chegada do código de águas em 1934, mesmo com declaração de independência⁸⁴ brasileira em 1822 e com a outorga da carta constitucional de 1824. Ainda que as ordenações não fossem mais aplicáveis ao Brasil, desde a ruptura com Portugal, isto é, desde a formação do domínio nacional.

A carta constitucional de 1824 não trouxe mudanças, apenas descola o poder, a dominialidade das águas deixa de ser de propriedade de Portugal para pertencer o domínio nacional, mas como era monarquia e uma mesma linhagem nos dois Estados, teve apenas a criação de um bem estatal, “os direitos e prerrogativas da coroa imperial passaram então a ser constitucionalmente estabelecidos, sendo os direitos Reais portugueses com a colônia transferidos para a casa imperial brasileira” (AMORIM, 2009, p. 288), não há grandes alterações e na ausência de uma legislação própria fica em

⁸² Esclarece o Alvará de 1819: “Eu El-Rey faço saber aos que este Alvará com força de Lei virem: Que sendo-me presentes em informação do Governador e Capitão General da Província da Bahia, e consulta da Mesa de meu Desembargo do Paço os justificados motivos, com que os proprietários d’Engenhos de fabricar assucar da mesma Província me supplicarão houvesse por bem fazer transcendentés a este Meu Reino do Brazil as disposições dos paragraphos undécimo, duodécimo, e seguintes do alvará de vinte e sete de Novembro de mil oitocentos e quatro sobre o Regulamento para o uso das agoas em Canaes, ou Levadas, e construção destas, que por extremo necessário promover e facilitar no mesmo Reino em beneficio da Agricultura, e da causa pública; por quanto sendo seu melhoramento, e prosperidade os objetos que havião constituído a providente legislação sobredito Alvará: se devia ella por isso considerar geral, e comprehensiva de todas as Províncias dos meus Reinos, e Domínios Ultramarinos”. Foi mantida a redação original do Alvará. Ordenações Filipinas *on line*. Disponível em: <<http://www1.ci.uc.pt/ihti/proj/filipinas/14pa1022.htm>>. Acesso em 12.08.2010.

⁸³ Esse aspecto será analisado quando tratarmos da dominialidade das águas.

⁸⁴ Muitos historiadores explicam os fatos legítimos que trouxeram a da família real ao Brasil, porque a coroa portuguesa não deixou Portugal livremente, mas agiu rapidamente m razão da expansão do domínio napoleônico. Assim, ameaçado em seu domínio o monarca e parte da corte foram obrigados a mudar as pressas e buscar refúgio no Brasil assegurando parte de seu território, e em seguida com a derrota napoleônica, parte da família teve que voltar para Portugal para garantir sua permanência no poder, mas, há algum tempo os portugueses insistiam para que toda a família real voltasse para Portugal, porque pretendiam recolonizar o Brasil e a presença de D. Pedro impedia este ideal. Entretanto, D. Pedro I que assume o Brasil, na condição de monarca, e proclama a independência rompendo com a ideia de recolonização portuguesa em tese, passando a sofrer as influências de outros países com uma nova forma de colonização, uma forma global de dependência com a Inglaterra e outros países desenvolvidos.

vigor, conforme esclarecido, o Alvará de 1804. Mesmo estabelecendo enorme centralização política e administrativa a “Constituição Imperial do Brasil foi omissa em relação á tutela ambiental, mas determinou a realização de um Código Civil e de um código criminal⁸⁵”, isso porque “apesar da independência do reino de Portugal, as Ordenações Filipinas ainda vigoravam devido à inexistência e uma lei unicamente brasileira” (ALMEIDA apud BRAGA, et al 2006, p. 640).

Com o fim do período imperial pela proclamação da República tivemos a promulgação da Constituição em 1891, que instaura um novo regime político: a República, mas que não tratava, assim com a Constituição de 1824, das águas, mas situava como competência do Congresso nacional a criação de leis sobre a navegação dos rios. O artigo 34, § 6º, do referido documento, estabelece que compete privativamente ao Congresso Nacional legislar sobre a navegação dos rios que banhem mais de um Estado, ou se estendam a territórios estrangeiros⁸⁶, nada falando sobre a dominialidade das águas. Alguns anos depois, em 1906 muitos debates causados pelos problemas de abastecimento principalmente com crescimento das cidades e as necessidades de medidas emergenciais, inspiram a elaboração de normas que disciplinam as águas, o projeto que procura disciplinar as águas ficou conhecido como código de águas e tramitou por quase três décadas na Câmara, sendo aprovado em 10 de julho de 1934.

Apesar de várias críticas e com substanciais alterações e remodelações o código de águas entrou em vigor alterando inúmeros institutos e criando outros. Durante o período que antecede o código de águas e sob campo de atuação do Código Civil de 1916, muitas regras privadas recaem sobre a disciplina das águas, criando um sistema misto de regulação, assim,

Com o silêncio constitucional, a regulação acerca do domínio público dos bens, inclusive rios e lagos, fontes d'água e demais reservatórios hídricos, manteve-se no

⁸⁵ Nesse sentido, “a preocupação com a proteção das águas aparece no Código penal de 1980, que estabelecia prisão celular de uma a três anos para quem corrompesse ou conspirasse a água potável de uso comum ou particular, tornando impossível de beber ou nociva à saúde” (BRAGA, FLEXA, S. PENA e KELMAN, 2006, p. 640).

⁸⁶ Transcrito na íntegra do texto constitucional na Political Database of the Americas. Disponível em: <<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Brazil/brazil1891.html>>. Acesso em 12.08.2010.

campo do direito privado, ligado às disposições sobre a titularidade anteriores à nova ordem constitucional. Foi, contudo, no seio do direito privado⁸⁷, que surgiram as primeiras regras disciplinando, de modo geral, a proteção ambiental como proteção da saúde pública (AMORIM, 2009, p. 289)

Tomando como exemplo a cidade do Rio de Janeiro, capital do país no período, era clara a situação precária do abastecimento e do predomínio de regras privadas. Não se pode negar que o abastecimento do Rio de Janeiro, os chafarizes, fontes, aquedutos, adutoras sinalizam positivamente ao pensamento acima referido. Contudo a própria natureza das águas vai direcionando a matéria também para o direito público, isso torna a regulação das águas complexas, com regras e regime jurídico híbridos.

Importa dizer que a constituição de 1934 e o código de águas são contemporâneos, por isso o primeiro documento tinha uma posição marcada pelas mudanças que estavam consolidadas no código das águas. Dentre essas mudanças está a dominialidade, que passa a ser da União, situada no artigo 20, em se tratando de águas públicas, e incisos I e II, e o artigo 5º, inciso XIX estabelece a competência da união para legislar sobre a matéria. Tal documento constitucional dava “amplo poder ao Estado para retirar dos proprietários de terras o direito sobre os cursos d’água que margeavam as propriedades” (BRAGA et al, 2006, p. 640). Não podemos esquecer que o crescimento da indústria brasileira aquece as discussões sobre o abastecimento de águas para a produção, além do fortalecimento do Estado com políticas populistas. Nesse sentido, “ainda que conservasse um caráter privatístico, a constituição de 1934 deu os primeiros passos da migração realizada pelo tema da disciplina jurídica das águas doces do campo do interesse privado para o interesse público” (AMORIM, 2009, p. 290). Outra crítica que se faz ao código de águas é a demasiada preocupação com a geração de energia que ocupa trinta por cento das normas do código. Nesse sentido,

Do total 205 artigos do Código de águas, cerca de 30% referem-se ao aproveitamento hidráulico. Esses artigos foram regulamentados e aplicados na íntegra, porque havia grande interesse do governo em viabilizar a produção de energia a baixo custo para atender às demandas das novas indústrias que estavam sendo instaladas no País (BRAGA et al, 2006, p. 641).

⁸⁷ O advento do código civil de 1916 trouxe dispositivos que revelavam “preocupação com a relação entre a poluição e saúde pública, bem como, em título próprio, sobre o uso privado das águas” (AMORIM, 2009, p. 289). No antigo documento as águas eram tratadas nos artigos 566, 567 e 568.

O Código de Águas⁸⁸ classificava as águas em públicas (comuns e dominicais⁸⁹) e privadas. Assim, por esse documento “são águas públicas de uso comum os mares territoriais, correntes, canais, lagos e lagoas navegáveis ou flutuáveis, e correntes de que se façam essas águas, as fontes e os reservatórios públicos, as nascentes, os braços que influam a navegabilidade das correntes públicas e as águas situadas nas zonas periodicamente assoladas pela seca”, enquanto águas públicas dominicais “são todas aquelas não comuns situadas em terrenos de domínio da União”. Por particulares entende-se como “as nascentes e todas as águas situadas em terrenos particulares, quando não estiverem classificadas entre as águas situadas entre as águas comuns de todos, as águas públicas ou as águas comuns”.

O antigo código civil de 1916⁹⁰ tratava das águas como bem público e classificava, de acordo com o artigo 66, como bens públicos: I- de uso comum do povo, tais como os mares, rios, estradas, ruas e praças; II- os de uso especial, tais como os edifícios ou terrenos aplicados a serviço ou estabelecimento federal, estadual ou municipal; III- os dominicais, isto é, os que constituem o patrimônio da União, dos Estados, ou dos Municípios, como objeto de direito pessoal, ou real de cada uma dessas entidades⁹¹. A relação vivida entre o homem e as águas nesse momento histórico denota a ideia de bem ilimitado, e “imaginando a água infinita e abundante, a necessidade de regulamentação recaiu, em especial, sobre: conflitos de vizinhança que delas pudessem decorrer; propriedade das águas das chuvas e seu uso sem lesão a

⁸⁸ Passados quase um século da feitura do código de águas, alguns assuntos lá tratados ainda continuam em vigor, isso porque as leis atuais não tratam da água de forma tão abrangente como o documento de 1934. Contudo, mudanças significativas marcam os nossos tempos, principalmente influenciados pelo pensamento ambiental desenvolvido a partir da década de 70 no Brasil.

Importa esclarecer que o código de águas “assegurava ainda o uso gratuito de qualquer corrente ou nascente de água, para as primeiras necessidades da vida, se houvesse caminho público que a tornasse acessível” (AMORIM, 2009, p. 294), veja que a gratuidade das águas ainda era marcada pela proteção da propriedade. E ainda estabelecia concessão administrativa para a utilização de águas públicas e autorização administrativa para o aproveitamento das águas particulares. A água tinha uma perspectiva marcadamente privatística.

⁸⁹ Esclarecemos que bem dominical “é aquele que ‘integra o patrimônio privado’ do poder público. O seu traço comum é a alienabilidade”. (CRETELLA JÚNIOR apud MACHADO, 2005, p. 432).

⁹⁰ Atualmente sobre bens dispõe o novo código civil de 2002, artigo 99 que trata dos bens e esclarece que “são bens públicos: I – os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças; II - de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual ou municipal, inclusive os de suas autarquias; III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades” (transcrição na íntegra do artigo 99, incisos I, II, III).

⁹¹ Transcrição na íntegra do artigo 66. Incisos I, II, III do Código Civil de 1916.

direito alheio; propriedade das nascentes etc., sempre com a tônica do direito privado” (D’ISEP, 2010, p. 116).

Ainda no ano de 1934 é editado o código florestal, esse documento apresenta determinadas proteções ambientais as margens dos rios, a proteção das florestas, matas ciliares e colaboram com a preservação dos leitos dos rios e nascentes. Essa ideia é transversal as águas porque nesse momento a ideia de uma natureza unitária era um pensamento precoce. Para Amorim o código florestal, inspirado no direito norte-americano, cria a figura do parque nacional o que se tornaria as áreas permanentes de proteção (APP), hoje tão conhecidas. A natureza é observada dentro do aspecto da segregação entre os elementos que formam o meio ambiente e na sua crença de ilimitação.

A constituição de 1937 não alterou a situação das águas trazidas pela constituição de 1934 nem pelo Código de águas, seu texto repete os artigos da constituição de 1934. Em 1938 surge o código de pesca⁹² que conceitua poluição e dispõe sobre normas protetoras as águas, limita a forma de pescar ou inibe a utilização de determinados equipamentos que comprometem a vida aquática, as nascentes, desembocadura dos rios, cachoeiras entre outros. Proíbe ainda o lançamento de óleos e produtos oleosos nas águas interiores ou litorâneas estabelecendo as penas ao descumprimento de acordo com os artigos 15 e 16. O código penal⁹³ de 1940 também trata transversalmente o tema quando criminaliza contaminação das águas em seus artigos 270 e 271. E em 1945 foi publicado o Decreto-Lei nº 7.841, que trata das águas

⁹² CAPÍTULO IV

DAS RESTRIÇÕES GERAIS À PESCA

Artigo 15. É proibido pescar: (...) b) com redes ou aparelhos de espera que impeçam o livre trânsito das espécies da fauna aquática, nas barras, rios, riachos e canais ou a menos de cinco milhas de distância dos citados lugares; (...e) com redes de arrastão de praia, na pesca litorânea ou na interior e nas proximidades das embocaduras dos rios; j) à distância menor de 200 metros da montante ou jusante das cachoeiras, corredeiras, barragens e escadas para peixes.

Artigo 16. (...).

§ 1º É expressamente proibido o lançamento de óleos e produtos oleosos nas águas interiores ou litorâneas.

⁹³ CAPITULO III

DOS CRIMES CONTRA A SAÚDE PÚBLICA

Artigo 270 – Envenenar água optável, de uso comum ou particular, ou substancia alimentícia ou medicinal destinada a consumo.

271 – Corromper ou poluir água potável, de uso comum ou particular, tornando-a imprópria para consumo ou nociva à saúde.

minerais, estabelecendo os critérios de exploração das lavras, a classificação das águas e uma série de regras que diferenciavam esse recurso das águas comuns. Sob esse aspecto Amorim esclarece que,

Importante notar que, da edição do Código Águas Minerais pra cá, a sociedade acostumou-se a chamar de água mineral toda e qualquer água doce engarrafada ou de alguma forma envasada em recipientes e comercializada, independente das suas qualidades físico-químicas, que, em verdade, o que lhe garantem o enquadramento como *água mineral*. (2009, p. 298)

A constituição de 1946 alterou a competência das águas, dada a forte centralização do Estado, conseqüentemente, os municípios perdem a dominialidade das águas no seu território, ou seja, desaparece a figura dos rios municipais. A distribuição estava no artigo 29, incisos I e II, do Código de águas que trazia a divisão por ente federativo, com a constituição de 1946, as águas públicas de uso comum, bem como seu álveo, pertence a União, ficando para os estados federativos as águas que nascem e se estendem dentro dos seus domínios territoriais. Assim ainda que existam corpos hídricos que se situem exclusivamente dentro do território municipal a dominialidade dessas águas é do estado. Nesse sentido, foi “considerada a mais moderna e liberal constituição que o país jamais teve, alterou-se o direito anterior no que se refere ao domínio hídrico, excluindo os Municípios da categoria de detentores do domínio das águas” (SOUZA, 2009, p. 78). Essa ponderação se manteve em todas as leis posteriores e ainda consta na constituição atual⁹⁴.

A década de 60, dadas mudanças políticas no cenário nacional, a mudança da capital para Brasília com a ideia de interiorização do Brasil, o agravamento das diferenças regionais, a seca na região nordeste e a eterna crítica pela adoção de uma regulamentação das águas dentro da perspectiva dos países úmidos, que não contemplava as regiões brasileiras, além da transformação paradigmática dos conceitos sobre a natureza, dão início a uma série de normas sobre a proteção ambiental que visavam consolidar um tratamento mais cauteloso no uso dos recursos naturais, mas isso ainda não ocorre de forma integrada cada recurso é tratado de forma separada.

⁹⁴ Trataremos a diante a questão da dominialidade e a questão municipal.

Contemplado o pensamento de proteção, cautela, limitação dos recursos naturais, as águas são tratadas em diversos documentos, de forma transversal, durante a referida década. O decreto 4.974/61 - código nacional de saúde, artigos 37 à 39, traziam um proteção aos recursos hídricos, dada a sua relação com a saúde; o decreto 50.877/61 disciplina o lançamento de resíduos domiciliares e industriais nas águas; a lei 4.771/65 – o código florestal também faz referência indireta a proteção das águas, assim como o decreto-lei 221/67 – código de pesca artigo 2º; o decreto 227/67 - o código de mineração – artigo 47, entre muitos outros que demonstram a complexidade no tratamento das águas, ou na sua regulação, em razão da sua pluralidade de interações com o ambiente humano natural⁹⁵.

As diversas relações sinalizam para uma gestão integrada dos recursos naturais, mas esse pensamento só vai surgir no final do século, tendo início, ainda timidamente, com a lei nº 6.938/81. Contudo, durante a década de 60 foi elaborada a constituição de 1967⁹⁶ que não alterou o que havia disposto a carta de 1946, demonstrando apenas a preocupação com a seca e as inundações. Ainda em 1967 foi editado o Decreto-Lei nº 248 que instituiu a Política Nacional do Saneamento básico e elencou várias atribuições e competências sobre as águas, mas não chegou a ser implementado em razão da lei nº 5.318 do mesmo ano que estabeleceu uma nova política, que evidenciava, na opinião de Nusdeo, citado por Amorim, um controle menos rigoroso no combate a poluição, ou seja, “um retrocesso de oito anos no combate público a poluição” (2009, p. 297). Todas essas normas, mesmo as constituições, ainda não tinham despertado uma verdadeira preocupação com o meio ambiente, são de fato, recortes jurídicos que sinalizam um amadurecimento legal e histórico da proteção ao meio ambiente.

A década de 70 foi marcada pelo surgimento da Secretaria Especial do meio Ambiente – SEMA – pelo Decreto nº 73.030/73, e diversas leis que dispunham sobre o controle da poluição advinda da atividade industrial, entretanto,

Até 1977, ainda não se tinha encarado a questão de proteção ambiental, segundo uma visão que inter-relacionasse todos os setores. Punha-se aí um problema metodológico

⁹⁵ Todas as leis e decretos referidos foram analisados a partir do texto de Santos, 2009, p. 79,80 e 81.

⁹⁶ A emenda nº 1 de 1969, considerada constituição para alguns pensadores, não alterou o regime das águas estabelecidas na constituição de 1967.

consistente em saber se a defesa do meio ambiente deveria ser objeto de leis setoriais ou de leis que dessem um tratamento unitário à tutela ambiental (AMORIM, 2009, p. 298).

Esse pensamento que analisa as formas de proteção, dentro do aspecto não compartimentado da natureza, tem início com a edição da Lei nº 6.938/81⁹⁷ que vislumbra a unidade jurídica para a questão ambiental. Esse documento trata das águas em gestão conjunta com outros elementos da natureza, por isso foi considerada pioneira na proteção ambiental na América Latina. A referida disposição jurídica organiza e define inúmeros conceitos ambientais⁹⁸, elenca princípios, fundamentos e os objetivos da política nacional⁹⁹. Essa mudança constrói um espaço significativo que permite a criação do instituto da Ação Civil Pública, Lei nº 7.347/85 que se consolida como um instrumento processual apto a resguardar direitos difusos e coletivos abrangendo a defesa ambiental.

Em 1986 “o Ministério da Minas de Energia cria o grupo de trabalho, com a participação de órgãos federais e estaduais, para propor a nova forma de organização do SINGREH – Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos” (BRAGA et al 2006, p. 644). Muitos estados com a abertura política iniciam um gerenciamento das águas, em razão de suas demandas, principalmente os que enfrentam grandes períodos de estiagem ou possuem poucas reservas. Está preparado o cenário que vai conceber a Constituição de 1988 e que altera o sistema de gestão das águas no Brasil.

⁹⁷ Insta esclarecer que a referida Lei Federal atribuía a União legislar sobre as águas, que vai ser alterada pela constituição que respeitando a pacto federativo estabelece também essa competência aos estados.

⁹⁸ A referida Lei institui em seu artigo 3º, inciso V que são “recursos ambientais: a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora”.

⁹⁹ Art 2º - A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios:

I - ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo;

II - racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar;

(...)

A Constituição de 1988¹⁰⁰ inova a disciplina das águas, dando um status constitucional a matéria, ela “incorporou a mentalidade ambientalista e destinou, pela primeira vez na história brasileira, capítulo específico sobre meio ambiente” (AMORIM, 2009, p. 302). Essa mudança dá nova “regulamentação da competência em matéria de águas, que reflete a ideia de gestão descentralizada, noção inerente ao Estado federal” (D’ISEP, 2010, p. 116), mesmo que a dominialidade continuasse distribuída entre a União e os estados federados, a competência ficou durante o período anterior centralizada pela União, de certa forma, causando embaraço ao pacto federativo, mas como vivíamos em um momento fortemente centralizador de um Estado de modelo intervencionista não se atendia a esses pressupostos.

A abertura política e a consolidação de um país redemocratizado embalarão as decisões que se materializam na constituição de 1988, e como consequência, a matéria ambiental ganha um *status*¹⁰¹ constitucional. Essa realidade é também fruto de um maior amadurecimento do pensamento e dos debates ambientalistas que seguem, no Brasil, desde a década de 70 como resultados das conferências e protocolos internacionais sobre o tema. Nesse sentido, “a Constituição Federal de 1988 erigiu o meio ambiente à cláusula pétrea, abarcando todos os seus aspectos e criando a responsabilização penal, civil e administrativa do poluidor, ainda que pessoa jurídica. Tutelou, dessa forma, o *bem água* em toda a sua amplitude” (SOUZA, 2009, p. 82).

A carta constitucional de 1988 não encerra o assunto das águas, mas representa um marco para o desenvolvimento de outras leis, de políticas, da definição de responsabilidades, entre outros, possibilitando a participação maior dos agentes políticos no processo de abastecimento, gerenciamento das águas, formação de consórcios, e mudança do axioma natureza como conceito multifacetado, isto é, iniciamos a criação de um pensamento complexo sobre os recursos naturais que, mesmo

¹⁰⁰ Pompeu tece inúmeras críticas sobre o tratamento dado as águas na Constituição de 1988, visto que há pouca clareza no estabelecimento da competência privativa da união, ou sobre a capacidade legislativa dos estados. (2006, p. 693).

¹⁰¹ Precisar a importância de um determinado assunto pertencer à constituição equivale a dizer, que como paradigma fundante, a constituição abaliza todas as outras normas, ou seja, é na carta constitucional que as diversas normas que compõem o ordenamento jurídico encontram sua validade, seu respaldo legal.

influenciado pelo modelo econômico, se predispõe a dialogar dentro de outros saberes¹⁰².

Em decorrência do reconhecimento constitucional, mas na ausência de uma lei específica para tratar a gestão das águas nacionalmente, os estados federais passam legislar, criando leis estaduais que contemplam a diversas demandas de seu território – estiagem, potencial hídrico, distribuição, tratamento, captação, enchentes, entre outras – isto é, atendessem as determinadas peculiaridades do espaço. Assim estados legislam sobre as águas de seu território, isso ocorre com o estado de São Paulo ainda em 1988, o estado paulista se antecipa, inclusive a Constituição, com a Lei 6.134 de junho de 1998, mas com o advento da constituição passa por modificação, criando outros decretos e leis estaduais que tratam o tema.

Todos os outros estados são influenciados pela lei paulista e diante de suas demandas criam suas leis. O Ceará edita a lei nº 11.996/92, Santa Catarina a lei nº 9.748/94, Rio Grande do Sul a lei nº 10.350/94, Bahia a lei nº 6.855/95, o Rio Grande do Norte a lei nº 6.980/96. Era visível a necessidade de uma lei de gerenciamento dos recursos hídricos que abrangesse as diversas situações decorrentes das águas. Essas leis estaduais tiveram eficácia até a publicação da Lei Federal 9.433/97, quando essa variedade legislativa dada pelos estados é novamente analisada com o advento da Lei Federal nº 9.433/97 que institui a Política Nacional de Gestão dos Recursos Hídricos¹⁰³ e são feitas as devidas modificações em razão da garantia da constitucionalidade.

A Lei 9.433/97 regulamenta o inciso XIX do artigo 21 da constituição de 1988 criando o sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos nacional, confirmando a perspectiva trazida na lei nº 6.938/81, que tentava criar um sistema integrado na gestão das águas. A nova lei define a água como um bem de direito público, determina os critérios de outorga e a cobrança de direitos de seu uso, afirma o valor econômico da água, define bacia hidrográfica como unidade de atuação das

¹⁰² Em 1989 foi instituído o IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis – que soma a competência de inúmeros outros institutos que tratavam do meio ambiente como a SEMA, SUDEPE, entre outros.

¹⁰³ Adiante trataremos da Lei 9.433/97

políticas de gestão e incorpora na política de desenvolvimento hídrico a participação da comunidade entre outros.

Nos anos seguintes algumas outras normas¹⁰⁴, baseadas na constitucionalização da disciplina ambiental têm surgido, é o caso da Lei nº 9.605/1998 que trata de crimes ambientais, “sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente” (AMORIM, 2009, p. 303). No ano 2.000 temos a criação da Agência Nacional da Águas – ANA –que ocupa a posição de instrumentalizadora das práticas necessárias para implementar a política de gestão dos recursos hídricos, atuando como “instrumento de supervisão, controle, avaliação, fiscalização dos recursos hídricos” (SOUZA, 2009, p. 83) e principalmente como gestora da política nacional, interligando os estados e acumulando de forma documentada as experiências e práticas referentes às águas, ainda que atue nos cursos d’água da união, dada a competência estadual para atuar em águas de seu domínio.

Isso porque, as normas que regulamentam a constituição, se apresentam como a possibilidade de acesso aos direitos lá estabelecidos, logo,

As disposições da Constituição Federal de 1988, das Constituições Estaduais de 1989, dos planos estaduais de recursos hídricos, leis e regulamentos específicos e a Lei Federal nº 9.433 de 08 de Janeiro de 1997 – que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos – constituem o alicerce legal às ações (REBOUÇAS, 2006, p. 33).

Permeados por um grande número de normas jurídicas que disciplinam a matéria ambiental, em particular o tratamento legal dado as águas, e que vamos desvendando os caminhos para uma vida digna dentro espaço urbano que garanta a distribuição em qualidade e quantidade desse recurso sem negar a identidade dos povos, ou mesmo suas diferenças econômicas, sociais e culturais.

¹⁰⁴ Ainda em relação às águas, inúmeras leis criadas posteriormente que tratam temas transversais colaboram na construção de um pensamento de proteção das águas e sua distribuição é o caso do Estatuto da cidade, que depois de treze anos e tramitação, é aprovado pela lei 10.257, regulamentando os artigos 182 183 da constituição, e que traça uma política para os espaços urbanos. Esse documento pensa a cidade com um espaço comum de convivência, evidenciando a possibilidade de mobilidade, de proteção ambiental, de abastecimento equitativo dos bens fundamentais a vida urbana, água, energia, calçamento, esgoto, coleta de lixo e principalmente sobre a moradia, ou seja, sobre os instrumentos que possibilitem a digna e justa moradia das populações dentro do espaço urbano.

2.2 Conceito

A conceituação compreende a exclusão de determinados valores em detrimento de outros, essa escolha pertence aos axiomas que o conceituador construiu pelas suas experiências. Diante do símbolo, do objeto, é criado, de acordo com conhecimento possuindo, um conjunto de símbolos que são capazes de definir ou recortar o objeto, separando dos demais. É pela diferenciação que são criadas as definições sobre os elementos que nos cerca, qualquer definição que se estabeleça para um objeto tem relação com a carga emotiva do sujeito, “sempre estaremos diante de uma definição persuasiva” (FERRAZ JR, 2007, p. 38).

Diante dessa análise fenomenológica recorreremos a determinados esclarecimentos anteriores a definição, para não criarmos a ideia equivocada de um conceito único, portanto incluiremos elementos comuns em diversas experiências para caracterizar o elemento água. Assim, “a complexidade do conceito, manifestações e funções da água, evidenciadas em seu ciclo, refletiu em status, natureza jurídica e regime jurídicos distintos, ressaltando sua metamorfose” (D’ISEP, 2010, p. 61). A partir daí podemos já afirmar o caráter multifacetado que a terminologia água apresenta em razão das suas funções dentro da sociedade e da natureza.

Dentro de uma concepção pluralista, a água poderá ser considerada em diversos aspectos, de acordo com seu uso, sua definição gramatical, ou mesmo pelos seus elementos físico-químicos. Porém, um aspecto mais amplo pode ser compreendida como a água científica, social, econômica, política e geopolítica, jurídica, ambiental, ontológica, ética, e ainda como um sistema¹⁰⁵, ou seja, a palavra água tem um sentido a partir de seu texto, contexto ou utilidade, dentro de numa análise semiótica¹⁰⁶.

Dentro da definição gramatical a água se apresenta como “um termo feminino de etimologia latina – *aqua*, é conceituada como [...] substância (H₂O) líquida e incolor, insípida e inodora, essencial para a vida da maior parte dos organismos vivos e

¹⁰⁵ Classificação definida por D’ISEP (2010) e complementada por SOUZA (2009), AMORIM (2009) entre outros.

¹⁰⁶ Sobre esse assunto (FERRAZ JR, 2007).

excelente solvente para muitas outras substâncias” (HOUAISS apud D’ISEP, 2010, p. 28). A água vai assumindo outros sentidos em razão de sua importância na vida, desde as simbologias e rituais da antiguidade ao cenário alarmista pela sua essencialidade na vida dos homens, plantas e animais, mas ainda tratada como um elemento não correlacionado aos outros que compõe a natureza, dissociado, os elementos são garimpados pelo mercado, consumidos de forma predatória e embalados á discursos retóricos de preservação ou conservação. Vejamos,

Discutir as questões prementes que a vida moderna impõe com relação à água significa não só lidar com uma intrincada equação de múltiplas variáveis, referentes à adoção de instrumentos jurídicos de conservação, proteção e gestão, mas também, lidar com as crenças, diferenças culturais e de significado que o tema água comporta nas mais variadas sociedades (AMORIM, 2009, p. 43)

Tanto Pompeu como Rebouças diferenciam água e recurso hídrico, mas adotamos aqui as expressões como sinônimas seguindo a indicação legal, ou seja, “ainda que não sejam conceitos absolutamente idênticos ‘águas’ e ‘recursos hídricos’, empregaremos estes termos sem específica distinção, pois a lei não os empregou com uma divisão rigorosa” (MACHADO, 2005, p. 429). A diferenciação se daria no sentido em que a “água é o elemento natural, descomprometido com qualquer uso ou utilização”, sendo recurso hídrico “a água como bem econômico possível de utilização, com fins utilitários” (2006, p. 278 e 01 respectivamente), logo a água seria uma espécie enquanto recurso hídrico seria o gênero.

O conceito de água científica esta relacionada com as suas propriedades, sua qualidade e quantidade, sua densidade, calor específico e por sua solubilidade, essas características tornam a água insubstituível na natureza de forma sistemática, ainda que se percebam outros atributos a água deve ser analisada em conjunto com os outros elementos da natureza, nesse sentido,

É a importância das propriedades físicas, químicas e biológicas da água que permite afirmar que a garantia do direito de acesso à água implica, inelutavelmente, instrumental a serviço da incolumidade – física, biológica, química e psíquica – do ser humano, assim como o equilíbrio do seu meio (D’ISEP, 2010, p. 37)

Água social é compreendida em quase todas as definições, desde os tempos mais remotos, a relação da sociedade com as águas é constante, inclusive na definição do

local de habitação, nos costumes da comunidade, desde a relação simbólica – mítica – com as águas e até mesmo com a qualidade de vida, com a paisagem, o lazer, com a fixação e com subsistência¹⁰⁷. Os sentidos vão se multiplicando, a água, em razão de sua raridade, é valorada, passando a ser entendida como um bem econômico sendo disputada pelas os diversos agentes sociais, “a teoria econômica conceitua o ‘bem econômico’ como ‘[...] todo aquele dotado de utilidade e cujo suprimento seja escasso’” (NUSDEO apud D’ISEP, 2010, p. 39), essa valoração assume um conotação mercadológica e cria celeumas difíceis para esse bem fundamental a manutenção da vida.

A concepção econômica surge com a soma de elementos que demonstraram a escassez e a limitação desse recurso, o aumento populacional, a poluição, a criação de uma consciência ecológica e o desenvolvimento tecnológico, que necessita diretamente desse recurso para sua produção, fizeram com que a água assumisse um preço, um valor quantificável que permitisse uma gestão sustentável do recurso hídrico. Assim,

“No valor econômico hídrico, vislumbrou-se um instrumento de gestão apto a promover a valorização e proteção do bem ambiental água. A patrimonialização propicia a conscientização social de sua importância, revelando um caráter educacional. Além de contribuir para viabilizar sua auto-sustentação – ou seja, recuperação, preservação e acessibilidade qualitativa e quantitativa – deve ser gerida por meio de bacias hidrográficas, primando por um regime em que ‘água financia água’ (D’ ISEP, 2010, p. 40).

As dificuldades de se estabelecer um preço justo que, avalie esse bem para além de seus atributos de uso ou do seu equivalente rendimento para as indústrias, estão relacionadas ao fato de que a água não pode ser equiparada aos outros recursos, sendo fundamental a vida humana e a vida do sistema ecológico, por isso há um intenso debate sobre a transformação da água num bem mercadológico dentro de uma economia capitalista, dentro de um estado liberal, porque nesses modelos a sustentabilidade esta relacionada à potencialidade econômica dos sujeitos em que alguns grupos serão excluídos, e conseqüentemente será negando a água como um bem de uso comum do

¹⁰⁷ D’Isep narra a relação poética de determinados rios com alguns personagens da história brasileira como é o caso do Jeca Tatu e sua relação com o rio Paraíba do Sul. Podemos ainda elencar a relação dos povos ribeirinhos com as margens do rio São Francisco em que a água, além de garantir o abastecimento da comunidade e sua subsistência, também faz parte de uma relação simbólica, expressada em músicas, poemas, pinturas e outras manifestações artísticas.

povo, com afirmado na Constituição, “e, realmente, quando não se pode mais beber água, a confiança na capacidade do Estado e também na integridade da sociedade, não se sustentam no espírito do cidadão (BOUGUERRA, 2004, p. 97). Por outro lado a transformação em bem aproxima o recurso hídrico de uma maior regulação jurídica, ou seja, “o efeito prático do reconhecimento legal do valor da água é que o sistema jurídico passa a interagir com o econômico” (D’ISEP, 2010, p. 40), inibindo a externalidades negativas que são passadas a comunidade, mas que agora, dentro de certo aspecto, é também assumida pelo causador do dano.

A discussão sobre a transformação da água em bem econômico enfrenta a dialética estabelecida entre aqueles que acreditam que essa mercantilização afeta os direitos humanos porque gera desigualdade na distribuição das águas nas diversas camadas sociais, além de comprometer o recurso ambiental, isso porque “antes de ser um bem econômico, a água é um bem comum e patrimonial” (BOUGUERRA, 2004, p. 158), e outros que afirmam que a transformação das águas em bem econômico garante uma melhor sustentabilidade do recurso, nesse último sentido, vejamos,

O bem *água* é provido de múltiplas funções – social, econômica, física, biológica, política, estratégica, hidrológica etc. – que deve se harmonizar. A água, por ser provida de valor econômico, não que dizer que se trata se uma *marchandise*, ou que ingressará no sistema de *commodities*, ou na dinâmica da livre circulação. A regulamentação jurídica mune a política hídrica de instrumentos aptos a coibir sua degradação, primando por sua sustentabilidade. (D’ISEP, 2010, p. 42)

O discurso da sustentabilidade tem despertado desconfiança dado a ampla utilização do termo, “por isso o exame crítico da sustentabilidade, em suas dimensões políticas e ideológicas, torna-se indispensável se o que pretendemos não é a preservação de uma ordem social iníqua, específica do capitalismo, mediante a prescrição de tecnologias ‘limpas’ e práticas ‘ecologicamente recomendáveis’ (COUTINHO, 2004, p. 30).

A água como um bem situado na sociedade apresenta reflexos da política e da geopolítica, assim, esse elemento natural é capaz de gerar disputas territoriais, interna e externa, de acordo com sua disponibilidade. É certo que os recursos naturais não obedecem as disposições territoriais definidas por tratados e acordos, a natureza não

esta fragmentada, mas é contínua e diversa entre os espaços, isso explica as diferenças na vegetação, na geografia e na quantidade de determinados produtos que dada a sua raridade são valorados, quanto mais escasso na natureza mais valor econômico possui, o ouro, o diamante, o petróleo, o gás natural, o carvão mineral, os demais minérios e pedras preciosas são apropriados, por parte humanidade que a transforma em riqueza, ou símbolos de poder. A água, o solo, o ar e as plantas assumem uma natureza diversa, ainda que possuir tais recursos também garanta um destaque econômico, são partes de uma natureza indissociável, que são apropriáveis, pelas leis modernas, mas sua essencialidade na manutenção da vida lança outros enredamentos, daí a afirmação de Petrella de que “a água como um patrimônio comum da humanidade” (2002, p. 25).

As disputas pela água denotam o papel crucial desse recurso como um recurso político, tático, há certo alarmismo que alerta numa possível guerra pela disputa das águas em tempos próximos, o que se percebe é que esse bem, fundamental em quantidade e qualidade a sadia qualidade de vida, tem desaparecido principalmente nos países periféricos, seja pela exploração privada, seja pela ausência natural de fontes geradas pelo desequilíbrio ambiental fruto de um desenvolvimento desmedido. Isso também ocorre em alguns países centrais, mas a economia desses países permite o emprego de caros procedimentos para tratar águas poluídas, dessalinização das águas do mar, importar de outros espaços, construção de barragens, entre outros. Assim, “para gerir a distribuição da água localmente, nacional e até internacionalmente e para evitar os conflitos das águas, é preciso promover uma ética da água, longe da retórica e das palavras vazias, significando cultivar a transparência na gestão e na outorga”, (BOUGUERRA, 2004, p.227).

Água jurídica, ou a água enquanto elemento natural regulado pelo direito foi definido como um bem de natureza mista, permeando a ideia de apropriação pública e privada, depois como um bem do Estado, e hoje em dia um bem de uso comum do povo, essas mudanças significaram as diversas concepções sobre a quantidade e qualidade de águas no país, as transformações tecnológicas, a poluição, entre outros. A dominialidade¹⁰⁸ das águas tem ponderações feitas pelo direito privado e pelo direito

¹⁰⁸ Trataremos adiante a questão da dominialidade.

público, as normas surgem timidamente no ordenamento brasileiro, mas aos poucos ganha o status constitucional. Sob o tema águas existem inúmeras variações, rios, águas pluviais, aquíferos, açudes, lençol freático, lagoas, águas do mar, reúne uma série de ramos do conhecimento que são transversais ao tema.

Nas diversas leis que contemplam as águas, notadamente a lei 9.433/97, no artigo primeiro que define água como “um bem de domínio público”, há uma diferenciação na definição constitucional levando alguns doutrinadores à crença de certa inconstitucionalidade desse artigo sob a alegação de que é contrário ao disposto na constituição, ou seja, “a água como um bem ambiental, de uso comum do povo, trata-se de um bem difuso” e não de um bem de domínio público (SOUZA, 2009, p. 100). Contudo, preferimos acreditar que essa impropriedade deve ser entendida de forma sistemática, considerando ainda que mesmo que a lei 9.433/97 fale em domínio público isso não significa dizer que o Estado é dono do recurso. Nesse sentido, “A dominialidade pública da água, afirmada na Lei 9.433/97, não transforma o Poder Público federal e estadual em proprietários da água, mas torna-o gestor desse bem, no interesse de todos (MACHADO, 2005, p. 431).

Por se tratar de um elemento que assume inúmeras formas ou tipos as águas têm muitas questões que a lei 9.433/97 não deu tratamento e que alguns autores, como Machado e Pompeu acreditam que tais aspectos continuam disciplinadas pelo antigo código de águas. Recentemente tem se falado sobre um direito das águas, “ramo da ciência do direito, definido como: ‘conjunto de princípios e normas jurídicas que disciplinam o domínio, uso, o aproveitamento, a conservação e a preservação das águas, assim como a defesa contra suas danosas consequências’” (POMPEU, 2006, p. 677). Nota-se que dada à importância do tema as águas jurídicas criam um conjunto próprio de normas, um novo ramo do direito, o direito das águas.

Água ambiental é a definição trazida pela constituição quando estabelece que tal recurso é um bem ambiental, é parte da indissociável da natureza que deve ser considerada na sua totalidade, é um elemento natural e essencial a vida, tanto dos homens, dos animais como da natureza. Isso porque a vida em todas as suas formas

depende diretamente do recurso hídrico, isto é, “é na qualificação ambiental que teremos realçada sua manifestação difusa, tanto no tocante à complexidade do elemento como quanto a sua degradação” (SOUZA, p, 57).

É na relação ontológica do homem e da natureza é que podemos tratar a importância das águas, suas relações diversas com a sociedade e sua fundamentalidade a vida. Definir a água é também estabelecer a existência, daí pensarmos na solidariedade que deve permear a distribuição desse precioso bem, logo, todas as temáticas resumem a perspectiva do direito a coexistência no planeta e o direito se apresenta como equalizador das diferenças, como instrumento de um pensamento ético de existência de toda a vida do planeta.

A luta pela distribuição da água entre espaços, classes, pessoas, animais e plantas cogita a ideia de uma sociedade justa, sendo a justiça um paradoxo da sociedade complexa. Nesse sentido, ainda que a descrição vulgar de que a água é a vida, por ser um consenso intrínseco, dado ao conjunto de saberes que já somamos nesse momento histórico, também não se pode apagar as diferenças ou naturalizar a ideia de que um número expressivo da sociedade mundial não tem acesso a esse bem.

Em suma, “a água a que se tem direito é a água com qualidade – portanto, potável; em quantidade – logo, suficiente a sobrevivência humana prioritária – o que justifica a prioridade de acesso do ser humano, em caso de penúria hídrica; gratuita – sendo a água elemento responsável pela vida, pela existência, isso implica seu acesso gratuito” (D’ISEP, 2010, p. 59), estão nessas ideias às bases para se obter uma “solidariedade hídrica” e um conceito abrangente desse recurso. Adotaremos nesse estudo o conceito legal apresentado pela Lei federal 9.433/97 associado com a Constituição Federal para quem a água é um bem ambiental, logo difuso, garantido a todos e que tem como titular a comunidade.

2.3 Classificação

As águas podem ser classificadas pela suas características, usos, espécies, ou ainda de acordo com seu enquadramento legal. Nesse caso, as leis, para criar normas reguladoras, mesmo que padeçam de instrumental de eficácia, dividem as águas em classes. Assim em 1986 a resolução nº 20 do Conama, em seu artigo 1º e seguintes, estabeleceu nove classes de águas, essa divisão se relacionava ao uso predominante¹⁰⁹ do bem e a qualidade desse recurso, as nove classes foram apresentadas dentro de três grupos formadores composto pelas as águas doces, salinas e salobras, isto é, águas “são classificadas, segundo seus usos preponderantes, em nove classes, as águas doces, salobras e salinas do Território Nacional”. Essa classificação assumiu tamanha importância que mesmo com a revogação da resolução nº 20, pela resolução 357 de 2005, ela se manteve com as mesmas definições da resolução nº 20.

A lei federal 9.433/97 estabeleceu no artigo 10 que a classificação das águas é de competência da legislação ambiental, visando que cada corpo hídrico tivesse relação com as características de cada bacia, logo, a classificação “é atribuição do organismo público que tenha competência para o licenciamento, a fiscalização e a imposição de penalidades administrativas ambientais, conforme legislação ambiental” (MACHADO, 2005, p. 453), ainda nesse sentido,

O termo ‘estabelecer as classes de corpos de água significa, numa primeira fase, dar as características de cada classe e, numa segunda fase, contatar as características existentes de um corpo hídrico e propor as metas para alcançar determinada classe e, finalmente, a fase de classificação de cada corpo hídrico na classe devida. (MACHADO, 2005, p. 453)

¹⁰⁹ Transcrição da resolução nº 20 de 1986 que estabelece a classificação das águas

Art. 1º - São classificadas, segundo seus usos preponderantes, em nove classes, as águas doces, salobras e salinas do Território Nacional:

[...]

Art. 2º - Para efeito desta resolução são adotadas as seguintes definições.

- a) CLASSIFICAÇÃO: qualificação das águas doces, salobras e salinas com base nos usos preponderantes (sistema de classes de qualidade).
- b) ENQUADRAMENTO: estabelecimento do nível de qualidade (classe) a ser alcançado e/ou mantido em um segmento de corpo d'água ao longo do tempo.
- c) CONDIÇÃO: qualificação do nível de qualidade apresentado por um segmento de corpo d'água, num determinado momento, em termos dos usos possíveis com segurança adequada.
- d) EFETIVAÇÃO DO ENQUADRAMENTO: conjunto de medidas necessárias para colocar e/ou manter a condição de um segmento de corpo d'água em correspondência com a sua classe.
- e) ÁGUAS DOCES: águas com salinidade igual ou inferior a 0,50 %.
- f) ÁGUAS SALOBRAS: águas com salinidade igual ou inferior a 0,5 % e 30 %.
- g) ÁGUAS SALINAS: águas com salinidade igual ou superior a 30 %.

Além do uso preponderante a água pode ser classificada em razão da sua localização, ou sua potabilidade. No primeiro caso teríamos as águas superficiais “que se escoam ou se acumulam na superfície do solo” e as águas subterrâneas “águas que correm naturalmente ou artificialmente no subsolo” e no segundo caso temos a água potável, isto é, aquela utilizada no “consumo humano, cujos parâmetros microbiológicos, físicos, químicos e radioativos atendam ao padrão de potabilidade e que não oferece risco à saúde” (D’ISEP, 2010, p. 29). Essa última definição é derivada da classificação mundial¹¹⁰ das águas que estabelece, uma definição baseada nas características naturais das águas, assim “designa como ‘água doce’ aquela que apresenta teor sólidos totais dissolvidos (STD) inferior a mil mg/l, as águas com STD entre mil e 10 mil mg/l são classificadas como ‘salobras’ e aquelas com mais de 10 mil mg/l são consideradas ‘salgadas’” (REBOUÇAS, 2006, p. 1).

A Lei federal nº 9.433/97 remete a legislação ambiental a responsabilidade nesse campo de atuação dada à perspectiva de que o enquadramento dos corpos de água é muito mais que uma simples classificação, é um instrumento fundamental para o gerenciamento dos recursos hídricos e do planejamento ambiental. Sendo que para cada uso a lei define um padrão de qualidade que não causa prejuízo à utilização nem ao recurso, ou seja, “os padrões de potabilidade (água destinada ao abastecimento humano) são diferentes dos de balneabilidade (águas para fins de recreação de contato primário), os quais por sua vez, não são iguais aos estabelecidos para a água de irrigação ou destinada ao uso industrial” (ROSETTI, PINTO e ARRUDA, 2008, p. 21). Daí a importância de classificar as águas para seu melhor planejamento e aproveitamento.

De tal modo a legislação em vigor¹¹¹ classifica como já afirmado, as águas em função dos seus usos preponderantes, separando as águas em doces, salobras e salgadas, sendo que as águas doces têm cinco classes, as salobras e salinas duas classes cada, essa

¹¹⁰ Rebouças faz uma equalização das medidas usadas entre a classificação mundial e a adotada pelo Brasil, conforme a resolução do Conama, assim esclarece que seriam equivalentes em razão da sua proporção às medidas adotadas, isto é, quando apresentar o STD inferior a mil mg/l corresponderá à medida de igual ou inferior a 500 ppm para *água doce*, e STD entre mil e 10 mil mg/l satisfaz relação entre 500 a 30 mil ppm para *água salobras* e em que o STD for maior que 10 mil é equiparado a valores maiores de 30 mil PPM, essas seriam as *águas salgadas*. Sendo que STD significa sólidos totais dissolvidos e PPM partes por milhão.

¹¹¹ Nesse caso trata-se da resolução do 357/2005 em vigor.

divisão leva em consideração o teor de sólidos dissolvidos de forma a reconhecer como docê aquela com o menor valor. A partir dessa classificação é que são estabelecidos os planos de gestão para cada bacia, diante de suas peculiaridades de sua localidade, da qualidade de suas águas, das condições climáticas, entre outros.

2.4 Natureza jurídica

A natureza jurídica¹¹² esta relacionada à ideia dar um sentido jurídico para determinada coisa, ou seja, definir juridicamente o papel desse elemento dentro do universo jurídico, nesse sentido, as águas são classificadas como um bem corpóreo¹¹³. Os bens podem segundo, o Código civil, ser classificados em públicos e particulares, sendo que públicos se dividem em os de uso comum do povo, os de uso especial e os dominicais. Nesse sentido os rios foram classificados com bens públicos de uso comum do povo, “seguindo-se o Direito Romano, como se vê nas Institutas de Justiniano” (MACHADO, 2005, p. 430). Diante dessa primeira alegação já se vislumbra uma série de complexidades, principalmente sobre a classificação desse bem dentro do ordenamento jurídico em vigor. A água no Brasil nasce com natureza jurídica pública, vinculada a propriedade da coroa portuguesa, posteriormente vinculado ao Estado, água como um bem constituído pelo domínio público, mas essa assertiva talvez faça mais sentido no campo, porque nas cidades a água assume um regime misto, isto é, comercial, não obstante fosse um bem nacional.

Sob a égide de um regime público, ainda que em existissem alguns alvarás e leis que estabelecem a captação das águas, em casos de seca, para a sedentação humana, em terras privadas, isso só seria possível quando existisse uma passagem, rua, estrada pública, ou servidão que permitisse o acesso as águas sem avançar na propriedade alheia¹¹⁴. Na formação das cidades, descrita na primeira parte desse estudo, a captação

¹¹² “Determinar a natureza jurídica de um instituto do direito é tipificá-lo, é encontrar o lugar que ocupa na ciência jurídica” (CRETELLA apud POMPEU, 2006, p. 276).

¹¹³ Dentre as diversas complexidades que envolvem as águas está a “diversidade de categorias de bens, pois a água é um bem corpóreo e o meio ambiente um bem incorpóreo de domínio público”. (FIGUEIREDO apud MACHADO, 2005, p. 430).

¹¹⁴ Nesse sentido transcrevemos o código de 1934 que trata as águas comuns e a situação do acesso.

Art. 34. É assegurado o uso gratuito de qualquer corrente ou nascente de águas, para as primeiras necessidades da vida, se houver caminho público que a torne acessível.

das águas e sua distribuição é de natureza híbrida, pois é o elemento é um recurso caro, comercializado, de difícil acesso, cercado de precárias fontes e chafarizes que atendessem diretamente ao povo residente das cidades, enquanto aos grupos de maior destaque econômico havia as fontes privadas ou os que utilizavam serviços de escravos que enfrentavam as filas para apanhar as águas.

Durante o período colonial as águas, em razão do desconhecimento da quantidade e/ou da capacidade de autodepuração desse recurso, são tratadas como bens ilimitados e são usufruídos sem uma regulação mais criteriosa, a dominialidade das águas pertencia à coroa portuguesa e o uso se dava sem uma limitação rigorosa. Tempos depois o código civil de 1916, e posteriormente o código de águas de 1934 asseguram o regime misto às águas, definindo como um bem público de uso comum do povo, embora também regulasse a propriedade privada sobre as águas, em determinados seguimentos. O código de águas classificava as águas em públicas, comuns e particulares, ampliando a dominialidade pública, mas reconhecendo a propriedade privada das águas. Essa classificação abordava dois regimes jurídicos mas com a constitucionalização da matéria foram revogados os dispositivos que tratavam das águas particulares.

Com o advento da constituição e da Lei federal 9.433/97, muitos conflitos em relação a natureza jurídica das águas passam a ser reconsiderados, culminando com a transformação das águas em bem de uso comum do povo, e em bem de domínio público, respectivamente, tais afirmações, dada a diferença dentro do aspecto jurídico, criou a alusão de inconstitucionalidade, dessa segunda afirmação, em que se temia que o Estado se apropriasse das águas, ou as transformasse em bens dominicais e não dominiais, entretanto, depois de longos debates, se consolida a perspectiva de que “a dominialidade pública da água, afirmada na Lei 9.433/97, não transforma o Poder Público federal e estadual em proprietários da água, mas torna-o gestor desse bem, no

Art. 35. Se não houver este caminho, os proprietários marginais não podem impedir que os seus vizinhos se aproveitem das mesmas para aquele fim, contanto que sejam indenizados do prejuízo que sofrerem com o trânsito pelos seus prédios.

§ 1º Essa servidão só se dará, verificando-se que os ditos vizinhos não pode haver água de outra parte, sem grande incômodo ou dificuldade.

§ 2º O direito do uso das águas, a que este artigo se refere, não prescreve, mas cessa logo que as pessoas a quem ele é concedido possa haver, sem grande dificuldade ou incômodo, a água de que carecem.

interesse de todos” (MACHADO, 2005, p.431), considerando uma impropriedade gramatical na lei 9.433/97 quando afirma que a água é um bem de domínio público.

De tal modo, podemos completar que “na ânsia de proteger as águas ocasionou uma tendência à publicização das águas” (GRANZIERA apud D’ISEP, 2010, p. 125) que mesmo com a existência da cobrança ou outorga, “o poder público não pode agir como um ‘testa de ferro’ de interesses de grupos para excluir a maioria dos usuários de acesso qualitativo e quantitativo às águas” (MACHADO, 2005, p. 431), sendo gestor do recurso “inaugura um novo regime” que rompe com a dicotomia entre o bem público e bem privado, criando a categoria de bem ambiental, isto é, a água tem determinadas características dos bens difusos. Nesse sentido podemos afirmar que a água é um bem ambiental de regime jurídico de direito público, sendo em alguns casos excepcionais, como no segmento de serviço público de abastecimento, regulado pelo direito privado¹¹⁵. Por isso classificado por alguns autores como regime jurídico híbrido. Entretanto não podemos usar essa classificação para todas as classes que possuem os corpos hídricos em razão de sua metamorfose, manifestação, ou ciclo¹¹⁶.

2.5 Dominialidade

A dominialidade das águas é tema recorrente tanto no tocante a divisão do recurso entre os entes políticos União e estados federados, como na perspectiva nacional e internacional – nesse sentido afetando a soberania e autodeterminação dos povos – em que duas correntes são definidas. A primeira é a que declara que as águas são de

¹¹⁵ Isso porque o serviço público de abastecimento é competência municipal, e normalmente realizado por uma sociedade de economia mista que é regulada pelo regime jurídico de direito privado. Além de ser uma relação que tem suas lides ajuizadas na vara do consumidor.

¹¹⁶ No caso das águas das chuvas a natureza jurídica estabelecida no código de águas de 1934 é a de *res nullius*, isto é, “coisas inapropriáveis individualmente, mas de fruição geral da coletividade” (AMORIM, 2009, p. 320), sendo classificada de acordo com a sua natureza, assim se caísse “em terrenos ou lugares públicos, todos poderão apanhar as águas pluviais” e quando caísse “em um terreno privado, ao seu proprietário inicialmente pertencerão”. Com o advento de novas leis as águas pluviais não foram reguladas, mas fica entendido que as águas pluviais não podem ser desperdiçadas, nem desviadas dos cursos naturais, pelos sujeitos que captam, seja em lugares públicos ou privados. Isso porque “as águas da chuva têm ligação com as águas superficiais e subterrâneas” (MACHADO, 2005, p. 493), as águas foram desvinculadas da propriedade do solo, assim, a preservação e proteção e a limitação do uso abusivo representam as limitações ou função social que o Estado impõe a esse recurso, além de que a constituição e a Lei Federal reconhecem a dominialidade da união e Estados sobre as águas, tendo essas a natureza de bem público, gestada pelo poder público em conjunto com a sociedade.

domínio comum do povo, isto é, um bem ambiental de natureza difuso ligado ao Estado nacional e a segunda a que percebe esse recurso como um direito humano fundamental e abstrai a noção território nacional.

Bem, tratando a dominialidade interna, as águas foram divididas entre os três entes políticos, união, estados e municípios no código de águas de 1934, posteriormente a constituição de 1946 suprime a dominialidade municipal, concentrando a águas nas mãos da união e dos estados federados. Essa posição foi mantida finalizando a ideia de águas municipais, isto é, o município não detém as águas, ainda que essas circunscrevam apenas o seu território, contudo isso não exclui as obrigações legais e preservação, proteção ou distribuição entre outros.

O abastecimento interno das águas são acordados, remunerados, entre os três entes político, contudo determinados conflitos são estabelecidos por certa impropriedade constitucional na dominialidade e sua correlação com as competências, já que as competências municipais são amplas e sua dominialidade é restrita¹¹⁷. Mas de certa forma a demarcação constitucional de 1988 abre expressivamente o domínio dos recursos hídricos dos estados, o artigo 26 diz: Incluem-se entre os bens dos Estados: I – as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União.

Assim, a partir da carta política de 1988, todos os corpos d'água passaram ao domínio público, seja da União, seja dos Estados. Como ensina Aldo Rebouças: 'A Constituição do Brasil de 1988 modificou em vários aspectos, o texto da Lei de Direito da Água, o Código de Águas de 10/07/1934. Uma das alterações feitas foi a extinção do domínio privado da água, previsto em alguns casos naquele diploma legal. A partir de então, todos os corpos d'água passaram a ser de domínio público' (REBOUÇAS apud AMORIM, 2009, p. 307).

São considerados de domínio dos estados às águas que nascem e percorrem apenas os espaços geográficos do estado, caso ultrapasse o território estadual, banhando outro, a dominialidade será da união. As águas da União são da Justiça Federal, enquanto as Estaduais da Justiça Estadual.

¹¹⁷ A ADI 2340 MC/SC – Santa Catarina pode exemplificar essa situação conflituosa, em que leis municipais e estaduais frequentemente são enfrentadas pelo STF sobre a regulação, cobrança, em matéria de águas.

Nesse contexto, no julgamento do RE 454749 o Supremo Tribunal Federal, afirma essa perspectiva, no processo em que o estado de Alagoas alega que foi poluída apenas uma parte do rio e por isso seria competente a justiça estadual, contudo, informativo do STF nº 544 trouxe a seguinte posição.

CRIME AMBIENTAL: BEM DA UNIÃO E COMPETÊNCIA. Por considerar caracterizada imputação a revelar prejuízo de bem da União, a Turma deu provimento a recurso extraordinário a fim de assentar a competência da Justiça Federal para processar e julgar ação penal em que se apura crime praticado contra o meio ambiente. No caso, empresa fora denunciada por descartar resíduos tóxicos sobre rio que atravessa o Estado de Alagoas. O tribunal de justiça local reconheceu a competência da Justiça Estadual para processar o feito ao fundamento de que não se vislumbrara, nos autos, interesse público federal. Entendeu-se que, na espécie, teria sido potencializado o interesse da população local em detrimento do fato de a poluição alcançar bem público federal. Asseverou-se, destarte, pouco importar que se tivesse chegado ao comprometimento de açude, córregos e riachos locais, devendo prevalecer a circunstância de o dano apontado haver ocorrido em rio — o qual banha dois Estados- membros — que, pelo teor do inciso III do art. 20 da CF, consubstancia bem da União (“São bens da União: ... os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado...”). Concluiu-se que esse preceito e a premissa fática constante do acórdão impugnado atrairiam a incidência do inciso IV do art. 109 da CF. Por fim, estabeleceu-se ser competente para a propositura da ação penal o Ministério Público Federal. RE 454740/AL, rel. Min. Marco Aurélio, 28.4.2009. (RE-454740).

Com o fim das águas das águas municipais, as águas comuns e particulares também desapareceram do ordenamento, e esse novo contexto deixou a dúvida sobre as garantias do direito de propriedade e se caberia indenização aos antigos proprietários em razão do direito adquirido, ou ainda, se tal direito “socorre esse proprietários particulares no sentido de obterem indenizações dos Estados quando estes pretenderem o domínio das águas referidas no artigo 8º do Código de águas” (MACHADO, 2005, p. 435). Depois de muitos debates se concluiu que a nova redação legal de fato esvazia o direito de propriedade não cabendo indenizações aos antigos proprietários.

Marcando a ideia de limitação da propriedade privada, em recente decisão o Ministério Público Estadual do Mato Grosso, obteve liminar, numa ação civil pública, contra proprietário de uma fazenda que sustenta uma represa e que se negava a ceder água para o abastecimento da população local, segundo o promotor de justiça da cidade de Alta Vista, responsável pela ação, “há dois anos a promotoria de justiça vem chamando os proprietários para a celebração de Termos de Ajustamento de Conduta como o objetivo de recuperar as áreas de preservação permanente na medida que são

elas – as APPs – que garantem a existência da água”¹¹⁸. Logo, a situação da propriedade privada sofre a interferência do Estado, principalmente em razão das normas legais que garantem o acesso ao recurso em caso de seca e asseguram a função social das águas.

Na perspectiva nacional a defesa da soberania e o princípio da autodeterminação dos povos, em tese, permitem que seja planejada a gestão das águas, assumindo cada Estado nacional a dominialidade sobre as águas de seu território, entretanto, a distribuição desse recurso entre os Estados soberanos não atende as fronteiras traçadas, criando uma distribuição desigual que com o crescimento das populações e o uso desmesurado dos recursos hídricos, chegamos a crise hídrica em alguns países, aparecendo os dados de que a população mundial sem água chega a mais de um bilhão, “sem acesso adequado e a um preço aceitável” (CAMDESSUS et al, 2005, p. 11). “Com efeito, vinte três países possuem dois terços dos recursos mundiais de água: trata-se, além dos quatorze países da União Europeia, do Brasil, Canadá, Estados Unidos, Índia, Indonésia e Rússia” (BOUGUERRA, 2004, p. 71-72), nesse cenário a disputa pelas reservas hídricas, principalmente em razão do desenvolvimento da tecnologia e indústria, é estratégica para o crescimento da economia.

Os Estados nacionais criam internamente verdadeiras disputas nas unidades de planejamento, para que a água atenda as distintas demandas, mais ainda sim, em razão da diversidade de interesses e prioridades há, mesmo num país como o Brasil, problemas de gestão, principalmente na captação e abastecimento das grandes cidades e nas regiões com menor potencial hídrico. No espaço internacional, quando a questão das águas é garantia fundamental e estamos diante de Estados soberanos de diferentes capacidades econômicas, há sempre rumores de guerras hídricas, com o acirramento das disputas pelas águas. Contudo mesmo quando o estado nacional é soberano e tem a dominialidade sobre as águas, enfrenta dois discursos, sendo o primeiro que afirma a água como um bem fundamental a vida de todos os seres e por isso pertencente a todos do planeta e o segundo que analisa a água como produto ou mercadoria, para traçar determinadas limitações e políticas econômicas valorando ou criando defesas jurídicas e políticas à apropriação das águas por nações estrangeiras, além de criando, muitas

¹¹⁸ Ministério público do estado de Mato Grosso. ALTA FLORESTA: MPE obtém liminar e assegura distribuição de água. Disponível em <<http://mp.mt.gov.br>>, acesso em 26/08/2010.

vezes, um mercado de águas. A linha da defesa da água como um direito humano fundamental, dentro de certos contornos aproxima uma nova colonização das sociedades periféricas que detém esses recursos, isso porque, o discurso internacionalista não pode servir a invasões justificadas, ou nova forma de desrespeito aos povos.

É um desafio dialogar essa dicotomia, que necessariamente deve ter como solução a dignidade hídrica, ou seja, a hidrosolidariedade, por isso esse estudo adotará como ponto de partida a ideia de que “a dialética jurídica que imprime a equivalência entre direitos e deveres encontra no direito à água a sua equiparação subjetiva, isto é, se a água é um direito de todos, é também um dever de todos, que se efetiva, na concepção de Boff, pelo seu cuidado ético” (D’ISEP, 2010, p. 61). Diante disso, a divisão hídrica entre as populações mundiais serão regulados por laços múltiplos de solidariedade e respeito, mas como essa perspectiva assume um sentido retórico, diante da disputa econômica e modelo de sociedade de consumo, do que prático, o instrumento jurídico poderá se apresentar como possível mediador de conflitos, ainda que a mensuração do direito esteja relacionada à legitimidade econômica do país.

Outra situação que surge é em relação à distribuição equitativa das águas entre os sujeitos considerando o consumo que cada indivíduo utiliza para a satisfação de suas necessidades, pois em países mais desenvolvidos há uma maior gasto de águas, “em escala planetária, são os ricos que desperdiçam e poluem mais; e a grande maioria se recusa o mínimo de austeridade” (DUMONT apud BOUGUERRA, 2004, p. 130-131). Imaginar que a água possa passar por todos os desafios – soberanias, fronteiras, dominialidade, disposição – e complexidades – preço, diferenças econômicas, políticas, ideológicas – considerando os diversos sujeitos, ainda que não participem do processo político ou do mercado de consumo efetivamente, é a utopia jurídica das águas, isto é, é contemplar perspectiva da hidroética. “É evidente que a eficácia do desenvolvimento e da gestão dos recursos em água constitui um elemento essencial ao desenvolvimento sustentável e à luta contra a pobreza” (CAMDESSUS et al, 2005, p. 129).

Nesse sentido, adotando a concepção de comunidade humana, a divisão dos recursos naturais deve ser gestada em conjunto, a partir dos atores locais, em que a participação dos povos signifique a contemplação de sua cultura e simbologia, irradiando de dentro pra fora, isto é, pensando o local como agente transformador que vai se associar com o global, sem ser desconsiderá-lo ou refutá-lo.

O valor das águas, a competência para legislar, e a cobrança que concedem a água uma cotação se apresentam como um meio viável para assegurar esse recurso, apenas alertando para o risco de mercantilização, que deve ser sempre afastado. Isso porque, “determinar o valor econômico de um recurso ambiental é estimar o valor monetário deste em relação aos outros bens e serviços disponíveis na economia” (MOTTA, 1997, p. 1), porém essa incumbência de assegurar um preço às águas, sem que isso a transforme em commodities, é algo que defendemos nesse estudo, ou seja, é um duplo desafio, pois o instrumento jurídico deverá fornecer subsídios, criando mecanismos que visem proteger e preservar os recursos hídricos, e evitar a exploração entre países centrais e periféricos que ameacem a soberania e a autodeterminação dos povos.

2.6 Competência

A competência é a capacidade para atuação dentro dos limites constitucionais, assim em matéria de águas a competência é dividida em legislativa – capacidade de criar normas jurídicas, e material ou administrativa – capacidade de gerir, atuando sobre o recurso. Entre os artigos que tratam o tema foram estabelecidas competências para cada ente político, ficando a União com parte significativa da dominialidade e conseqüentemente da competência de legislar¹¹⁹ e gestar¹²⁰ o bem. Sendo que “na

¹¹⁹ Tanto é que Pompeu (2006, p. 51) defende que a competência legislativa que trata da criação do direito sobre as águas pertence apenas a União privativamente, e ainda que o estado tenha dominialidade sobre as águas sua atuação se dá sobre a competência administrativa, dependendo de lei complementar para legislar sobre o direito, isto é, para exercer a competência legislativa propriamente dita.

¹²⁰ Em se tratando de gestão, a Lei 9.433/97, artigo 1º, inciso IV, garantiu, ainda que o domínio seja da União e estados, a participação de vários autores, isto é, “a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder público, dos usuários e das comunidades”, reforçando a ideia de que a dominialidade não torna o poder público dono das reservas hídricas, mas colaborador na gestão que vise à proteção e preservação.

repartição de competências aplica-se o *princípio da predominância dos interesses*¹²¹, de modo que à União caberão as matérias de interesse nacional, aos Estados, as de interesse regional, enquanto aos Municípios tocarão as competências legislativas de interesse local” (FIORILLO, 2009, p. 129).

Em se tratando de meio ambiente as competências são divididas considerando a natureza jurídica das águas. A União possui a competência privativa¹²² para legislar, tendo o estado competência residual, quando atuar na ausência da lei federal ou a competência concorrente, fixando normas que atendam às peculiaridades regionais. Essa dinâmica pode ser observada no período que antecede a Lei Federal n.º 9.433/97, quando os estados, na inexistência de uma lei geral que tratasse o tema, criam suas próprias normas. Mais tarde com o advento da Lei Federal, todos aqueles estados que possuíam regulamentações exercendo amplamente a sua competência concorrente, e, portanto, atendendo à demanda regional, realizam as devidas alterações, assegurando a obediência à lei do Estado maior que atua na feitura de normas gerais.

A situação do município é complexa em razão da utilização de conceitos abrangentes que foram inseridos na constituição, isto é, cabe ao município legislar sobre assunto de interesse local, de forma exclusiva, criando um sério risco de conflitos de competência na atuação da união e dos estados, o termo interesse local deve corresponder ao espaço de atuação que lhe é próprio, nesse sentido,

Paulo Affonso Leme machado, Celso Bastos, Hely Lopes Meirelles e José Cretella Júnior entendem que a competência municipal para legislar em matéria de interesse local se caracteriza pela preponderância do interesse local sobre o regional e o nacional, e não em virtude de sua exclusividade (OLIVEIRA, 2009, p. 109)

¹²¹ Nesse sentido, além do princípio da predominância dos interesses ainda foi utilizado o sistema alemão de distribuição das competências, então temos de fato um sistema híbrido.

¹²² “Nesse ponto, convém analisar o alcance dessa disposição constitucional, uma vez que a expressão *legislar privativamente sobre as águas* pode levar a alguma confusão. Como as águas estaduais são bens públicos do domínio das unidades federadas, a estas cabe geri-las e exercer a respectiva autotutela administrativa, baixando as necessárias normas, muitas vezes em forma de lei. No campo hídrico, a União tem *dupla competência*: (i) *cria o direito sobre as águas*, quando *legisla privativamente*; e (ii) *edita normas administrativas sobre as águas e seu domínio*, em forma de lei ou não. Os Estados, embora hajam recebido vasto domínio hídrico, somente dispõe de competência para *editar normas administrativas sobre águas do seu domínio*, mesmo mediante lei, quando necessário. Alias, é o que tem sido feito, inclusive em suas Constituições” (POMPEU, 2006, p.47), grifos do autor.

Na distribuição das águas o município tem ampla atuação, mas que não deve ser confundida com dominialidade, pois o município tem competência legislativa nos assuntos de seu interesse, mas não afeta o domínio que pertence a União e os estados. Entretanto, a prestação do serviço público de água afeta diretamente os interesses da municipalidade, criando determinados conflitos de interesses. Em recente julgado, analisado pelo Supremo em que se alegava conflito de competência que envolvia o município de Cajazeiras, na Paraíba, e o próprio estado temos essa situação.

Sucedo que através da Lei Municipal nº 1.417/2002, Cajazeiras, instituiu o Serviço autônomo Municipal de Água e Esgoto – SAMAE, deixando de utilizar o serviço da Companhia de Águas e Esgotos da Paraíba – CAGEPA. O Estado, por seu procurador-geral¹²³, promoveu a Ação Direta de Inconstitucionalidade da lei Municipal 1.417/2002, alegando que o serviço de água e esgoto é de competência do Estado, e que a concessionária estadual – CAGEPA – é a única autorizada a explorar o referido serviço de acordo com a previsão legal trazida pela constituição estadual¹²⁴.

Dentre as alegações do estado esta a seguinte afirmação: “a pretensão do Município de titularizar a prestação dos serviços públicos em análise resta prejudicada porque a titularidade do serviço de saneamento básico pressupõe a titularidade do domínio da água”. (RE n.º 558.014/2009, Relator: Ministra Carmem Lucia, 05/01/2010). Trazida a questão ao Supremo, ficou decidido que a razão jurídica pertence ao município e que a norma da constituição da Paraíba não é norma de reprodução obrigatória da constituição da República, logo não há violação da constituição estadual, mantendo a decisão do Tribunal de origem que é recordado no agravo regimental do recurso extraordinário.

¹²³ No caso em tela o Supremo reconhece a legitimidade do procurador-geral do estado para propor ação direta de inconstitucionalidade, pois preliminarmente havia se questionado a ilegitimidade ativa.

¹²⁴ Transcrição da Constituição do estado da Paraíba.

Art. 11. 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;

[...] Parágrafo Único: A concessão ou permissão para a exploração dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgoto sanitário, prevista no item V deste artigo, somente será feita à empresa pública estadual constituída para esse fim.

[A lei municipal nº. 1.417/2002 não violou o artigo 11 da constituição estadual da Paraíba, porque] a constituição do estado da Paraíba veda tão –somente a delegação dos serviços de fornecimento de água e esgoto à empresa que não seja a CAGEPA. No entanto nada impede que o Município preste os serviços diretamente (fl. 127) (RE-AgR n.º 558.014/2009, Relator: Ministra Carmem Lucia, julgamento em 06/04/2010, primeira turma)

A discussão sobre a competência municipal¹²⁵ para legislar sobre as águas é um tema conflituoso que criam demandas judiciais e dividem os constitucionalistas, mas dentro de uma análise sistemática da constituição, que parece ser a perspectiva do Supremo, ainda que o município não tenha o domínio das águas, é possível que ele atue legislativamente, desde que não caracterize a invasão das competências da união ou dos estados, isto é, que atue dentro de suas particularidades. Isso porque, “a competência constitucional dos Municípios de legislar sobre interesse local não tem o alcance de estabelecer normas que a própria Constituição, na repartição das competências, atribui à União ou aos Estados” (RE 313.060, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 29-11-2005, Segunda Turma, *DJ* de 24-2-2006.).

A distribuição das competências administrativas, estabelecidas pela constituição, delimita a atuação dos entes políticos, e não deve ser confundida com a competência para legislar. Nesse sentido, “não pode ser negada aos Estados a competência para baixarem *normas administrativas sobre a gestão das águas do seu domínio*. O que lhes é vedado é *criar o direito sobre as águas*, matéria privativa da União” (POMPEU, 2006, p. 51). Para o referido autor somente existirá a competência legislativa do estado para tratar o direito das águas quando lei complementar autorizar, cabendo nesse caso apenas a competência administrativa ou material que poderá tomar a forma de normas administrativas¹²⁶.

¹²⁵ Em se tratando da atuação da municipalidade Fiorillo esclarece que “com isso, questões como o fornecimento domiciliar de água potável, o serviço de coleta de lixo, o trânsito de veículos e outros temas típicos do meio ambiente natural, artificial, cultural e do trabalho no âmbito do município, embora de interesse local, ‘não deixam de afetar o Estado e mesmo o país’” (2009, p. 133), o que se percebe é que municipalidade é o ente político que está mais próximo da sociedade civil, por isso responde por determinadas demandas e tem ganhado adeptos que defendem uma atuação mais presente, principalmente em razão das grandes cidades, dada a acelerada urbanização que confronta as classes e as novas necessidades.

¹²⁶ Nesse estudo adotamos uma classificação mais sistemática elencadas por Oliveira (2009, p. 112 e 113) em que em matéria ambiental possui as competências legislativas e administrativas, sendo que as legislativas são distribuídas e classificadas a cada ente político. Para a União está elencada a competência exclusiva (art. 22, I, II, IV, XI, XXV) e concorrente (art. 24, I, VI, VII, VIII, §1º), para os Estados a competência concorrente (art. 24, I, IV, VII, VIII, § 2º) e residual (art. 25, §§ 1º e 3º) e aos Municípios a competência exclusiva (art. 30, I, e art. 182), suplementar (art. 30, II). No tocante as competências

A competência administrativa sobre as águas delimita a atuação prática entre a União, os estados e os municípios, ao Distrito Federal caberá a soma das competências legislativas e administrativas que pertencem aos dois últimos entes. A natureza desse recurso acena para uma atuação multiforme dentro dos três entes da Federação, por isso a competência administrativa comum tem despertado conflitos em razão da sua inconsistência e pela geração de inúmeras demandas na apuração da responsabilidade no caso de dano às águas. A competência administrativa exclusiva da união ou do Município, ou a residual do estado, já apresentam um acúmulo de lides que envolve a discussão sobre a constitucionalidade na atuação, contudo é a competência comum, que pertence conjuntamente aos três entes federados, que têm formado um significativo número de dúvidas, os tribunais sinalizam essa perspectiva, ainda sim, a competência comum dá espaço ao federalismo cooperativo.

A questão que chega aos tribunais que enfrentam a diversidade de situações em que envolvem as demandas ambientais é o caso do Habeas Corpus interposto para tutelar pessoa jurídica acusada em ação penal sob o crime de poluição do rio São Francisco que os pacientes firmaram termo de ajustamento de conduta com o Ministério Público Estadual, mas que em razão do rio São Francisco percorrer mais de um estado, foi acionado também pela justiça federal, já que o rio é de domínio da União. Assim, o supremo, enfrenta a questão da competência, afirmando se tratar de competência da justiça federal, ainda que a os entes federados possuísse a competência comum, no caso a competência para atuar é a justiça federal, e debate sobre a possibilidade do instrumento processual ser utilizado por pessoa jurídica, no caso em tela¹²⁷, se tratava de um curtume que lançava nas águas do rio São Francisco um valor de resíduos maior do que o permitido, assunto já exemplificado pelo informativo 544 de STF.

O exercício das competências não é tarefa fácil e deve ser complementada por outras leis que venham a definir o espaço de atuação de cada ente, priorizando a atuação

administrativas também obedecem a taxativamente ao comando constitucional em que a União tem a competência exclusiva (art. 21, IX e XX) e comum (art. 23, I, III, VI, VII, IX, XI), ao Estado a competência residual (art. 25, §§ 1º e 3º) e comum (art. 23, I, III, VI, VII, XI) o Município a competência exclusiva (art. 30, VIII, IX) e comum (art. 23, I, III, VI, VII, XI).

¹²⁷ Trata-se do *Habeas Corpus* nº. 92.921-4, julgado em 18/08/2008, primeira turma, relator: Ministro: Ricardo Lewandowski, publicação 26/09/1998.

conjunta, evitando o dano ambiental, a poluição ou o uso indevido das águas, pela ausência de uma legislação clara e específica. Assim a compreensão dentro de uma interpretação sistemática pode sinalizar como caminho a ser seguido nas decisões judiciais como uma resposta as muitas questões que são transversais as demandas ambientais, mas que atuam em conjunto na busca de soluções.

2.7 Outorga

A outorga é um instituto jurídico que é utilizado no direito administrativo para prestação de serviço público descentralizado, isto é, ocorre quando “o Estado cria uma entidade pública e a ela transfere, por lei, determinado serviço público ou de utilidade pública” (MEIRELLES, 2002, p. 327). A outorga é diferente da delegação, sendo que essa última ocorre “quando o Estado transfere, por contrato (concessão) ou ato unilateral (permissão ou autorização), unicamente a execução do serviço, para que o delegado o preste ao público em seu nome e por sua conta e risco, nas condições regulamentadas e sob o controle estatal” (MEIRELLES, 2001, p. 327). Enquanto a outorga de serviço público só poderá ser modificada ou retirada por lei a delegação como tem natureza jurídica de ato (unilateral ou bilateral) pode ser anulado, revogado, modificado sem necessidade de lei como os demais atos administrativos.

Quanto à matéria de águas existem duas relações que devem ser esclarecidas, a primeira trata do uso do bem público água e a outra é a prestação do serviço público de água. No primeiro caso a legislação utiliza tanto na lei 9.433/97 como na lei 9.984/00 o instituto outorga para regular o uso dos recursos hídricos, e no segundo caso é utilizado o instituto da delegação que se materializa por um contrato de concessão de serviço público que ocorre mediante licitação sem despertar grandes conflitos. Nesse sentido, Machado esclarece que “a prestação de serviço público, conforme o art. 175 da CF, está sujeita à realização de licitação, seja esta prestação efetuada diretamente pelo poder público ou sob o regime de concessão ou permissão” (p. 455, 2005).

O direito possui diversos institutos que estabelecem uma forma de anuência do poder público para o administrado quando esse deseja uma atuação maior do que a

comum, isto é, em razão da sua pretensão, enseja um consentimento do Estado. Existem algumas espécies elencadas no direito administrativo que classificam os atos do poder público de acordo com as suas características, nesse sentido, quando se trata de uso de águas foi utilizado pela Constituição Federal em seu artigo 21, inciso XIX, a espécie outorga, avalizando que “compete a União de forma exclusiva instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso”.

Nessa afirmação constitucional podemos verificar que a outorga cabe apenas ao poder público e a lei 9.433/97 pontuou esta preocupação no seu artigo “Art. 14. A outorga efetivar-se-á por ato da autoridade competente do Poder Executivo Federal, dos Estados ou do Distrito Federal”, assim, “a lei 9.433/97 demarca bem uma área que não pode ficar na gestão privada: a área da outorga dos direitos de uso das águas” (MACHADO, p. 456, 2005).

Essa outorga de uso da água, é *suis generis*, porque não apresenta as mesmas características do instituto, assim quando a lei fala em outorga deveria esclarecer que existe outorga quando o poder público cria um ente e transfere para este a titularidade de determinada função, mediante lei, é o que ocorreu com a ANA – Agência nacional de Águas, criada pela lei 9.984/00, que concedeu a essa autarquia de regime especial a competência para tratar as diversas demandas da águas, dentre essas ações, legalmente estabelecidas, está a controle dos pedidos de uso dos recursos hídricos. Contudo as definições legais que tratam dos mecanismos de atuação apresentam equívocos, já a lei 9.984/00 define que a ANA – que representa de fato o poder público, isto é, o ente que possui a titularidade para tratar as águas sob o domínio da União – tem como competência art. 4, “IV – outorgar, por intermédio de autorização, o direito de uso de recursos hídricos em corpos de água de domínio da União, observado o disposto nos arts. 5º, 6º, 7º e 8º”, ocorre que a ANA não pode de fato outorgar sua função, o que de fato ocorre é a autorização de uso dos recursos hídricos, uma das espécies de delegação.

Essa definição fornecida pela lei 9.984/00 cria uma outorga *suis generis*, insta esclarecer que a outorga dentro de um modelo de Estado social democrático e

consequentemente intervencionista assumiu novos contornos que confundem grande parte da doutrina, por isso para não incorrer em incoerência é necessário dizer que o termo “outorga” deveria ser entendido como “delegação” tanto na lei 9.433/97 como na lei 9.984/00. Isso porque a outorga passa a titularidade, e por isso a ANA não outorga, mas, autoriza, concede, permite, sendo todos esses atos administrativos negociais unilaterais e bilaterais. Esse entendimento pode ser estendido pelas agências ou agentes criados pelos Estados federativos que tem a função semelhante à ANA e que regula no espaço estadual as águas. Esses entes são outorgados pelo estado e diante desse poder recebido do Estado delegam ao particular mediante autorização, concessão ou permissão o uso das águas.

Em suma, a outorga é a forma jurídica que passa a titularidade e por isso o poder de polícia, é feita mediante lei e só pode ser alterada por lei, por prazo indeterminado. Por isso equivoca-se a legislação quando fala em regime de outorgas ou que a ANA outorga o uso das águas à particulares. Porque trata, como já aventado, de uma outorga *suis generis* que tem prazo determinado, segundo a lei de 35 anos, não transfere a titularidade, apenas legitimando o usuário a utilizar as águas dentro dos limites e cumprindo as determinações legais e sua natureza jurídica é de ato administrativo podendo sofrer alterações, modificações em razão do interesse público, não cria para os usuários o direito adquirido, nem obriga que o poder público “lhes forneça o *quantum* de água indicado na outorga” (MACHADO, p. 456, 2205), todas essas situações dependeram da disponibilidade hídrica e do interesse público, sendo que todos os atos adotados pelo poder públicos devem ser justificados e motivados.

Nesse sentido, com a criação da Agência Nacional das Águas – ANA, em 2000, ficou definido que a “outorga”, de acordo com inciso IV do art. 4º compete a ANA outorgar, por intermédio de autorização¹²⁸, o direito de uso de recursos hídricos em

¹²⁸ A autorização que trata a lei também apresenta divergências, segundo Hely, esse instituto pode ser definido como “um ato administrativo discricionário e precário pelo qual o poder público torna possível ao pretendente a realização de certa atividade, ou utilização especial de um bem público” (p.527, 2002), dada a precariedade do ato o prazo não é determinado, diferente na autorização utilizada pela lei da ANA, que possui prazo certo e requisitos que lhe oferecem uma natureza quase contratual, assim “lamentavelmente, o legislador nem sempre segue os conceitos jurídicos-doutrinários. Ao criar a autorização com prazo, deixa de lado sua definição tradicional de ato administrativo precário para dar-lhe um caráter quase contratual, como aconteceu com a permissão. (p. 528, 2002).

corpos de água de domínio da União, bem como emitir outorga preventiva, contudo há um impropriedade na utilização do termo, e que criou um celeuma nas doutrinas pela impropriedade utilizada.

Para esclarecer o problema alguns autores defendem a idéia de que “o vocábulo *outorga* não configura instituto específico do direito, e portanto, só pode ser empregado como gênero nos atos de assentimento, abrangendo-os” (POMPEU, 2006, p. 112). Contudo, outros afirmam a natureza jurídica, isto é, que a “outorga é o consentimento, concessão, aprovação, beneplácito. no sentido especificadamente jurídico, a outorga vai exigir a intervenção do Poder Executivo Federal (art. 29, I, da Lei 9.433/97) e dos Poderes Executivos estaduais e do Distrito Federal (art. 30, I, da lei mencionada) para manifestar sua vontade (MACHADO, 2005, p. 455)

O direito do uso do bem, quando devidamente delegados, deverá atender os limites legais, ou seja, o aproveitamento das águas diretamente por meio de autorização ou concessão, respeitará as hipóteses legais estabelecidas na lei 9.433/97, em que vislumbra um maior aproveitamento e assegura a sua utilização controlada. Isso porque outorga é o instrumento pelo qual o poder público, no caso das águas de domínio da União, passa a titularidade e a execução do serviço a Agência Nacional da Águas – ANA, que por sua vez utiliza os institutos de autorização e concessão, para regular o uso das águas, sendo que cada forma de utilização terá um instrumento correspondente.

A delegação é o instituto pelo qual o poder público concerne consente a outrem a possibilidade de uso do bem público, claro que esse instituto não passa a titularidade, pois essa não é delegável em razão da natureza do bem ambiental, mas consente mediante certos requisitos, a possibilidade de execução do serviço ou de uso do bem. Como não transmite a titularidade, aquele que atua como autorizado ou concessionário não detém o poder de polícia próprio da titularidade. Vejamos,

O serviço é outorgado por lei e delegado por contrato. Invariavelmente a lei outorga ao Poder Público (entidade estatal) a titularidade do serviço público e somente por lei se admite a mutação da titularidade (princípio do paralelismo das formas). Nos serviços delegados há a transferência da execução do serviço por contrato (concessão)

ou ato (permissão¹²⁹ e autorização) negocial. A outorga possui contornos de definitividade, posto emergir de lei; a delegação, ao contrário, sugere termo final prefixado, visto decorrer de contrato (ROSA, 2010, p. 89)

A titularidade dos serviços de abastecimento, compreendido como serviço público, é do Estado, contudo, “o seu exercício, quando admissível, pode ser transferido a outras pessoas jurídicas” (ROSA, 2010, p. 88), é o que acontece com o serviço de distribuição que pode ser prestado diretamente pelo Estado, ou por concessionárias.

Nesse sentido, podemos defini outorga como um regime jurídico de direito público, mediante o qual o poder público, União, Estado e Distrito Federal outorga a outro ente público a titularidade e execução do serviço por intermédio de lei, e conseqüentemente esse referido ente poderá delegar por ato ou contrato o direito de uso do recurso hídrico. Em águas da União a ANA é que possui a competência para delegar a autorização ou concessão. No caso dos Estados e Distrito Federal o sistema está regulado em suas respectivas constituições, considerando a dominialidade do corpo hídrico.

Isso porque a outorga, como já salientado, inclui a titularidade e a execução do serviço, quando há a outorga para a ANA, Agência Nacional de Águas, o poder público concernente passa a titularidade, e quando a respectiva agência concede por autorização ou concessão apenas delega a execução do serviço ou uso do bem, a própria lei de águas estabelece a afirmação, “a outorga não implica a alienação parcial das águas, que são inalienáveis, mas o simples direito de seu uso”. Há determinados conflitos em razão da impropriedade na utilização do termo outorgar pela legislação, contudo, basta firmar o entendimento de que a outorga é o beneplácito que ocorre entre o poder público – União Estado e Distrito federal – que por exercerem a dominialidade das águas, podem conceder e autorizar o uso das águas nos casos previsto na legislação, sendo que a Lei 9.433/97 estabelece os casos de necessidade de outorga, que deve ser entendida como delegação, vejamos;

¹²⁹ Segundo Pompeu (2006, p. 114), no caso das derivações insignificantes das águas dos rios federais, era utilizado o instituto da permissão, instituída mediante portaria em 1978 pelo ministro das minas e energia, contudo, com o advento da lei 9.433/97 esse instituto perde força, dada a afirmação constante no artigo 12, § 1º, II de que as derivações insignificantes não necessitam de outorga.

Art. 12. Estão sujeitos a outorga pelo Poder Público os direitos dos seguintes usos de recursos hídricos:

I - derivação ou captação de parcela da água existente em um corpo de água para consumo final, inclusive abastecimento público, ou insumo de processo produtivo;

II - extração de água de aquífero subterrâneo para consumo final ou insumo de processo produtivo;

III - lançamento em corpo de água de esgotos e demais resíduos líquidos ou gasosos, tratados ou não, com o fim de sua diluição, transporte ou disposição final;

IV - aproveitamento dos potenciais hidrelétricos;

V - outros usos que alterem o regime, a quantidade ou a qualidade da água existente em um corpo de água.

§ 1º Independem de outorga pelo Poder Público, conforme definido em regulamento:

I - o uso de recursos hídricos para a satisfação das necessidades de pequenos núcleos populacionais, distribuídos no meio rural;

II - as derivações, captações e lançamentos considerados insignificantes;

III - as acumulações de volumes de água consideradas insignificantes.¹³⁰

A Agência de Águas instituída pela Lei Federal 9.984/2000 estabeleceu a competência para regular o direito de uso das águas de domínio da União, assim, “fica criada a Agência Nacional de Águas - ANA, autarquia sob regime especial, com autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de implementar, em sua esfera de atribuições, a Política Nacional de Recursos Hídricos, integrando o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos”, tendo como campo de atuação as águas federais, competindo, “art. 4ª, inciso IV – outorgar, por intermédio de autorização, o direito de uso de recursos hídricos em corpos de água de domínio da União, observado o disposto nos arts.5º, 6º, 7º e 8º”; além de “fiscalizar os usos de recursos hídricos nos corpos de água de domínio da União”¹³¹.

A união poderá delegar a outorga aos estados e Distrito Federal “a competência para conceder outorga de direito de uso de recurso hídrico” quando entender ou “verificar se o Estado ou Distrito Federal têm condições administrativas para bem executar essa tarefa”, nesses casos, insta esclarecer que “a delegação da outorga não poder ser imposta à unidade da federada delegada. Também, não é um direito a reclamar pela unidade federada” (MACHADO, 2005, p. 469), o que existe é uma faculdade que a União poderá exercer ou não, quando a União Cria a ANA, fica subentendido que caberá a tal agência a competência para a regulação e controle das águas da União.

¹³⁰ Transcrição da Lei 9.433/97 artigo 12.

¹³¹ Texto da lei referida.

Dentro da perspectiva da outorga, alguns julgados do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro exemplificam os diversos conflitos entre a Lei federal 9.433/97 e poder regulamentar do Estado,

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE NÃO FAZER. PROIBIÇÃO DA UTILIZAÇÃO DE ÁGUA PROVIDA POR SISTEMA ALTERNATIVO PARA CONSUMO E HIGIENE HUMANA. DECRETO ESTADUAL 40.156/2006 E PORTARIA SERLA 555/2007. LIMITAÇÕES QUE NÃO CONSTAM DA LEGISLAÇÃO FEDERAL E ESTADUAL SOBRE O TEMA. EXORBITÂNCIA DO PODER REGULAMENTAR. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA. ARTIGO 557, caput DO CPC NEGATIVA DE SEGUIMENTO DO RECURSO (APELAÇÃO CÍVEL Nº 0000507 – 49.2008.8.19.0042 – DES. MARCO AURÉLIO DOS SANTOS FRÓES – Julgamento: 25/05/2010 – NONA CÂMARA CIVEL)

No caso em tela um condomínio captava águas por sistema alternativo para consumo e higiene, tal atuação, deu início a uma ação, por parte da Superintendência Estadual de Rios e Lagos – SERLA, contra o condomínio, alegando ilegalidade na captação das águas, tendo em vista o decreto estadual 40.156/06 em seu artigo 11 inciso IV que consta expressamente tal proibição, isto é, “a eficácia das outorgas para abastecimento residencial e comercial em áreas que contém com serviço de abastecimento público, ficará condicionada ao atendimento das seguintes exigências: (...) IV - proibição de utilização da água provida pelo sistema alternativo para consumo e higiene humana”¹³². Ocorre que a lei federal nº. 9.433/97 e a lei estadual nº 3.239/99 disciplinam a matéria sem impor essa restrição, logo, não pode proceder que o decreto assim o faça, pois esta fora de seu âmbito de atuação e por isso fere a lei federal e estadual.

Em vários julgados o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro observa a ilegalidade do artigo 11, inciso IV do referido decreto estadual, e tem consolidado o entendimento pela impossibilidade, conforme se pode analisar a partir dos seguintes posicionamentos;

APELAÇÃO CÍVEL. - OBRIGAÇÃO DE NÃO FAZER. ABUSO DO PODER REGULAMENTAR: exorbita do poder constitucionalmente assegurado a autoridade administrativa que pretende proibir o particular de utilizar fonte hídrica situada em sua propriedade. - USO DE FONTE ALTERNATIVA DE ÁGUA PARA CONSUMO E HIGIENE HUMANA: possibilidade, desde que atendidos os requisitos legais, inclusive no que respeita à necessidade de cadastramento junto ao Cadastro Nacional de Usuários de Recursos Hídricos - CNARH, seja para fins de fiscalização após a outorga, seja para a obtenção de declaração de uso insignificante. - ILEGALIDADE DO INCISO IV, DO ART. 11, DO DECRETO ESTADUAL Nº

¹³² Decreto 40.156/06, artigo 11, inciso IV.

40.156/06, EM FACE DO ESTATUTO DAS ÁGUAS (LEI Nº 9.433/97). PRECEDENTE PRETORIANO. APELO DESPROVIDO. (APELAÇÃO 0018618-81.2008.8.19.0042 - DES. CLAUDIO DELL ORTO - Julgamento: 20/04/2010 - DÉCIMA OITAVA CÂMARA CÍVEL).

Outro exemplo tendo a decisão no mesmo sentido é da apelação a seguir:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE NÃO FAZER. FONTE ALTERNATIVA DE ÁGUA. PROIBIÇÃO PARA O CONSUMO E HIGIENE HUMANA PREVISTA EM DECRETO ESTADUAL. DECRETO QUE EXORBITA DO SEU PODER DE REGULAMENTAR. ILEGALIDADE RECONHECIDA. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA. Em que pese a necessidade de regulamentar a utilização de água proveniente de fonte alternativa, como, por exemplo, poço artesiano, na forma do disposto na Lei nº. 9.433/1997 e na Lei Estadual nº. 3.239/1999, não há, nas mencionadas leis, nem na Constituição Federal, qualquer proibição quanto a utilização do insumo básico para o consumo e higiene humana. Assim, correta a sentença que, observando que o Decreto Estadual nº. 40.156/2006, em seu artigo 11, IV, exorbitou do seu poder de regulamentar, reconheceu a ilegalidade do dispositivo, julgando parcialmente procedente o pedido inaugural. Recurso improvido. (APELAÇÃO 0014940-92.2007.8.19.0042 - DES. CLAUDIO DE MELLO TAVARES - Julgamento: 24/03/2010 – DÉCIMA PRIMEIRA CÂMARA CÍVEL).

Diante dessas decisões alertamos que a lei federal nº. 9.433/97 e a lei estadual nº 3.239/99 do Rio de Janeiro, quando estabelecem que o uso insignificante não depende de ‘outorga’ pelo poder público, não significa que o agente poderá dispor das águas sem nenhuma regulação, isso porque, ainda que não seja o caso de outorga, isto é, tanto na dispensa como na necessidade da outorga, há a presença do poder público, já que “em ambos os casos, seja para obter o ato legitimador, seja para obter a dispensa da outorga, faz-se necessário o cadastramento no Cadastro Nacional de Usuários dos Recursos Hídricos – CNARH”¹³³. Por isso em algumas decisões, há o entendimento que cabe a parte a obrigação de cadastramento para o cumprimento das regras estabelecidas nas referidas leis, possibilitando o controle na gestão do bem, evitando que o uso insignificante não ocorra de forma descontrolada ameaçando o recurso hídrico em qualidade e quantidade.

Assim, “o uso da água é assegurado a todos, que têm, na obtenção da outorga, cumprida a exigibilidade formal do seu exercício” (AMORIM, 2010, p. 258). Mas, esse “direito não é absoluto, logo pode sofrer restrições em função de eventual alteração do regime das águas” (AMORIM, 2010, p. 258). Em se tratando de um país como o Brasil,

¹³³ Apelação cível nº 0000507 – 49.2008.8.19.0042 – Des. Marco Aurélio dos Santos Fróes – julgamento: 25/05/2010 – nona câmara cível.

em que as reservas hídricas, são volumosas, ainda que isso não se dê de forma igualitária em todo o território, o regime de 'outorga' feito pelos poderes públicos assume uma maior disponibilidade aos usuários, mas a medida em que se agrava os períodos de estiagem as leis tendem a regular mais pontualmente, tendo em vista garantir a distribuição equitativa em qualidade em quantidade.

Por fim, para conciliar os conceitos jurídicos devemos esclarecer que a idéia de outorga sem descaracterizar o instituto, seria melhor entendido se optasse pela utilização do instituto da delegação, pois, esse sim contempla o modelo de Estado atual, que sendo intervencionista não passa a titularidade dos bens e serviços públicos para particulares. A partir daí seguindo os mecanismos das Leis nº 9.433/97 e 9.984/00, avaliando seus requisitos, aplicabilidade, duração, renovação, revogação, delegação. Valendo a perspectiva de ser analisado caso a caso, considerando que o interesse público, em razão da natureza do bem, deverá sempre ser determinante.

2.8 Cobrança

A perspectiva de se estabelecer uma cobrança pelos usos dos recursos hídricos remonta a própria ideia de se ter um instrumento que vise a proteção e manutenção das águas a todos os indivíduos do sistema, permitindo o compartilhamento a todos. No caso do Rio de Janeiro, essa ideia percorre um longo caminho que vem desde a criação das fontes e das tubulações do rio Carioca aos dias atuais, com a adução do rio Guandu. Durante todos esses anos esse desafio, que busca abastecer os grandes centros, e por conseguinte as regiões que possuem pouca disponibilidade hídrica se apresenta como um crescente desafio.

A cidade do Carioca, desde seus primórdios apresenta um déficit de água para a população que é uma constante em todas as grandes cidades. E com a industrialização, e as crescentes demandas, o discurso ambiental, muitas vezes utilizado como ecolonização, enfrenta as dificuldades de se criar um gerenciamento integrado, que possibilite o abastecimento que atenda a interesses econômicos e sociais, gerando

inúmeros debates, e se finaliza na imagem de uma cobrança que garanta a melhor utilização e sua equalização na distribuição.

Temos que estar atentos ao risco de a cobrança, dentro do aspecto apenas econômico, não simboliza essa divisão, pois estariam excluídos aqueles que não detêm recursos financeiros, causando uma segregação social na distribuição. E considerando a essa diferença social é que o discurso ambiental não pode substituir os temas sociais Mézaros afirma que;

Há dez anos a ecologia podia ser tranquilamente ignorada ou desqualificada como totalmente irrelevante. Agora, ela é obrigada a ser grotescamente desfigurada e exagerada de forma unilateral para que as pessoas – impressionadas o bastante com o tom cataclísmico dos sermões ecológicos – possam ser, com sucesso, desviadas dos candentes problemas sociais e políticos (2009, p. 51).

Nesse mesmo sentido, dentro do aspecto internacionalista, o direito ambiental, adota um discurso que parece frear o modelo de desenvolvimento nos países periféricos, ainda que esse modelo de consumo tenha sido imposto como padrão pelos países ricos.

Isto leva a especificar que, se o ambiente adequado pode ser um direito dos países ricos não é um direito dos ricos. Os ricos, multinacionais ou indivíduos, são considerados mais destrutivos, e alvo de preocupações ambientais. O Direito Ambiental é um pouco carregado por conter a maneira como eles poderiam entender o que pareça útil para o seu enriquecimento. Não é impulsionado principalmente pelas sociedades ricas e abastadas. Ele contesta o contrário, os seus padrões de consumo e apropriação¹³⁴. (EWALD, 2008, p. 15) (tradução nossa).

A cobrança, no Brasil, é um instituto que, considerando a definição constitucional de água como um bem de uso comum do povo, logo, inalienável, recai sobre os serviços não representando de fato o valor da água, isto é, “no saneamento básico a remuneração pelos serviços ligados ao fornecimento, como adução, transporte, distribuição e não do valor material da água” (POMPEU, 2006, p. 271), entretanto, não significa que a água não seja valorada, posto que “a cobrança pelo uso da água conduz à formação de uma relação jurídica que, por ter o uso remunerado da água como abjeto e

¹³⁴ Tradução livre do original: “Ceci amène à préciser que si le droit de l'environnement peut être un droit de pays riches ce n'est pas un droit des riches. Les riches, multinationales ou individus, sont plutôt considérés comme destructeurs, et la cible des préoccupations environnementales. Le droit de l'environnement est plutôt né pour brider la manière dont ils pouvaient s'approprier ce qui pouvait sembler utile à leur enrichissement. Il n'est pas d'abord porté par les riches des sociétés riches. Il conteste au contraire leurs modes de consommation et d'appropriation”.

os usuários como sujeitos titulares de direito de seu acesso, reconhecido mediante a obtenção da outorga [em regra]” (D’ISEP, 2010, p. 257). Essa relação jurídica esta baseada na idéia da outorga que gera uma cobrança e, por conseguinte irá determinar um valor jurídico, econômico e ambiental das águas.

A lei nº 9.433/97 estabelece no artigo 1º, inciso II - “a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico”, isso não significa a mercantilização das águas, isto é, a alienação da águas, mas sim a adoção de um valor monetário ao uso da água visando sua proteção. Tanto que a cobrança recai sobre dois aspectos: pela captação e consumo e pela poluição. A referida lei também elenca que os objetivos da cobrança são:

Art. 19. A cobrança pelo uso de recursos hídricos objetiva:

I - reconhecer a água como bem econômico e dar ao usuário uma indicação de seu real valor;

II - incentivar a racionalização do uso da água;

III - obter recursos financeiros para o financiamento dos programas e intervenções contemplados nos planos de recursos hídricos.

O reconhecimento do valor econômico das águas tem diversos opositores, dentre eles Ricardo Petrella, que afirma que tal significado não visa proteger o recurso efetivamente, mas tem cunho ideológico e não garante a preservação e distribuição, pois, “a ideia de que a água deve ser considerada principalmente como um bem econômico ou um recurso comercializável, e que as leis do mercado irão, portanto, permitir que os problemas de escassez ou até mesmo os conflitos entre países sejam solucionados, é profundamente simplista” (2002, p. 83), mesmo porque não considera as forças do sistema capitalista que atua numa dinâmica pouco democrática¹³⁵ que não permitiria o acesso a todos, dentro do aspecto da solidariedade. Ainda que o Brasil, como antes esclarecido, a cobrança adota um modelo em que o uso doméstico da água não representa o valor efetivo desse recurso, vez que o valor, isto é, o preço hídrico se refere ao tratamento e a distribuição, e não efetivamente o valor de mercado das águas.

O instituto da cobrança tem como marco inicial o código civil de 1916 e posteriormente o código de águas, em ambos os documentos, a utilização do bem público de uso comum poderia ser gratuita ou onerosa, de acordo com as leis em vigor

¹³⁵ Nesse sentido, Boaventura de Souza Santos, 2001.

no período. Com o advento da Lei nº 6.938/81 que trata da política do meio ambiente foi incluído a figura do poluidor-pagador e em 1997 com a lei de águas, o instituto da cobrança foi estabelecido e regulamentado, definindo suas hipóteses, objetivos, entre outros. A maturação no tratamento regulatório das águas ocorre em consonância das descobertas que esclarecem sobre sua limitação e importância para a vida, muitas vezes, há narrativas alarmantes diagnósticos catastróficos culpando a sociedade civil pelo desperdício, principalmente as classes mais fragilizadas social e economicamente, criando um discurso ambientalista que busca os culpados e consolidando a marginalização dos moradores das encostas das grandes cidades, dos povos ribeirinhos, dos pescadores, pequenos agricultores, do cidadão que burla o sistema de abastecimento oficial para apanhar águas, ou faz a captação diretamente pela abertura de poços.

Entretanto, mesmo que essas populações citadas causem poluição e desperdício ao lidar com o recurso hídrico, não podemos perder o foco que a figura do poluidor-pagador¹³⁶, que surge oficialmente em 1981, e remonta as leis do início do século XX, é verdadeiramente o grande empresário, isto é, os grandes empreendedores que de fato são os maiores causadores da escassez e poluição. Mas, a atuação desses agentes, é atenuada pela ideologia de que sem eles não haveria desenvolvimento ou empregos. Assim, assistimos a instalação, nas últimas décadas do século XX, de uma série de empresas de capital internacional que se estabelecem nos países periféricos motivados pelos baixos salários e pela abundância dos recursos naturais denominado de produto interno bruto verde – PIB verde.

A discriminação positiva do poluidor-pagador tenta evitar a externalização dos custos ambientais, evitando a perspectiva de se passar os custos aos consumidores finais, “numa versão moderna e perversa (porque relacionada a bem vital), do princípio do poluidor-pagador” (AMORIM, 2009, p. 334) . Logo,

¹³⁶ O princípio do poluidor-pagador “significa que o utilizador do recurso deve suportar o conjunto dos custos destinados a tornar possível a utilização do recurso e os custos advindos de sua própria utilização. Este princípio tem por objetivo fazer com que estes custos não sejam suportados nem pelos poderes públicos, nem por terceiros, mas pelo utilizador. De outro lado, o princípio não justifica a imposição de taxas que tenham por efeito aumentar o preço do recurso a ponto de ultrapassar seu custo real, após levarem-se em conta as externalidades e a raridade” (SMETS apud MACHADO, 2005, p. 59).

A aplicação do princípio usuário-poluidor-pagador pressupõe a conscientização do público, que tem sido o grande prejudicado pela 'internacionalização dos lucros e externalização dos custos', pois, como acentua Olivier Godard, as empresas são incentivadas pelo mecanismo da concorrência a escapar, tanto quanto possível, da assunção do ônus associados às suas atividades, sendo esses ônus transferidos para outros agentes, para o Poder Público ou para o meio ambiente. (MACHADO, 2005, p. 470)

O convívio, nem sempre pacífico, entre interesses econômicos e desenvolvimento social reflete sérios danos aos diversos bens ambientais. A água como matéria prima de inúmeros processos produtivos e responsável pela sustentação da vida é percebida dentro de um valor numérico, uma soma que, segundo a lei, é capaz de garantir a preservação e manutenção para essa e para as próximas gerações, e dentro desse desafio é que são implementadas as políticas da cobrança. Logo, dentro do âmbito da cobrança, “o uso remunerado da água requer critérios para a formação de seu preço” dada a sua natureza peculiar, muitos elementos¹³⁷ devem ser considerados na formação do valor, e “cabe aos economistas, hidrólogos, engenheiros, entre outros, viabilizarem, mediante a elaboração de critérios, traduzindo esses valores monetariamente, completando o ciclo inter e multidisciplinar que a matéria requer” (DROBENKO apud D’ISEP, 2010, p. 290-291).

A dúvida que resta, circula em torno da capacidade efetiva do Estado de formar um preço que abarque as necessidades da coletividade, sem mercantilizar as águas, ainda que se pese o discurso de que “a patrimonialização propicia a conscientização social de sua importância, revelando um caráter educacional. Além de contribuir para viabilizar sua autossustentação – recuperação, preservação e acessibilidade qualitativa e quantitativa” (D’ISEP, 2010, 196). Essa dicotomia que surge com a valoração econômica da água e apresenta a partir da ideia de escassez, a tensão entre a compreensão da água com um bem comum do povo ou como um bem do mercado de ações revela o debate entre poder do Estado – soberania – nacional e internacional.

Isso porque se o Estado for capaz de regulamentar internamente as águas de forma a assegurar uma justiça distributiva, que dê cabo as diferentes demandas, enfrentando os interesses privados, reflexamente poderá barrar a especulação do seu

¹³⁷ Dentre os elementos podem ser citados: a sustentabilidade do recurso em qualidade e quantidade; a solidariedade hídrica; a proteção; o desenvolvimento; entre outros (D’ISEP, 2010, p. 290).

PIB verde pelas empresas internacionais, garantindo assim a sua soberania externa, isto é, o Estado nacional, mesmo com as complexidades impostas a sua soberania, só consegue impor seus direitos e desejos quando é respeitado entre seus pares, isto é, entre as outras nações soberanas, por conseguinte, esse resultado poderia ocorrer em nações fortes, com respaldo internacional, quanto aos países de economia fragilizada ficariam a mercê dos desejos das grandes potências.

No caso brasileiro, “a economização da água foi jurisdicionada, isto é, recepcionada pelo direito por meio de diferentes fontes e fundamentos” (D’ISEP, 2010, p. 198), e instauradas algumas cobranças que afirmam a perspectiva da auto-sustentação hídrica, resta saber se tal determinação legal tem eficácia dentro do universo social das águas, pois “ao estabelecer um sistema de cobrança pelo uso da água, a Política Nacional de Recursos Hídricos acaba por tocar a seara econômica, área que demanda muito cuidado na utilização de conceitos técnicos” (AMORIM, 2009, p. 332). Há a necessidade de limitar a atuação puramente econômica em razão da essencialidade desse recurso, por isso se fala em valor de uso das águas e não valor de mercado. Isso porque “o surgimento da água – seu processo de *produção*, por assim dizer – é um processo natural, sem qualquer tipo de ação humana, o que, portanto, não permite uma identificação de valores de custo ou de valor agregado ao *produto* final” (AMORIM, 2009, p. 332-333).

A lei nº 9.433/97 quando instituiu a cobrança como um instrumento de gestão dos recursos hídricos, não legalizou a poluição, ou o consumo desmedido por aqueles que pagam, mas sim reconheceu o valor hídrico como um mecanismo de defesa, uma compensação financeira, dando origem à figura do usuário-pagador, além do poluidor-pagador, isso porque não há legalização da poluição a partir de um preço, e nem a outorga admite que o outorgado abuse do seu poder, logo, o Conselho nacional de recursos hídricos – CNRH “ao estabelecer que a outorga não exime o outorgado do cumprimento da legislação ambiental pertinente, posicionou corretamente as coisas, e os lançamentos, além dos parâmetros fixados nessa legislação, constituem ação lesiva ao meio ambiente, passíveis de sanções e não de cobrança” (POMPEU, 2006, p. 274). O direito de uso contributivo abarca a discussão sobre os parâmetros da cobrança já que

seu uso não pode caracterizar a mercantilização das águas, mas reconhecer sua importância e sua natureza de inalienabilidade, obedecendo aos ditames constitucionais.

A bacia hidrográfica¹³⁸ foi o ponto de partida para o estabelecimento da cobrança e os valores arrecadados serão realocados nesta mesma unidade, conforme definido pela Lei nº 9.433/97, art. 22. Nesse sentido, “a bacia hidrográfica é a unidade territorial em que a gestão normal deve ocorrer. As águas de uma bacia devem beneficiar prioritariamente os que moram, vivem e trabalham nessa unidade territorial” (MACHADO, 2005, p. 444), assim, em razão das especificidades de cada bacia hidrográfica, os atores envolvidos participarão da formação dos preços com base em avaliações e recomendações técnicas que visem à melhor gestão. O primeiro exemplo de cobrança ocorreu no rio Paraíba do sul, sob a administração federal, assim,

A cobrança pelo uso da água na Bacia do Paraíba do Sul foi pioneira no cenário nacional, sendo estabelecida após a consolidação de um grande pacto entre os poderes públicos, os setores usuários e as organizações civis representadas no âmbito do Comitê para Integração da Bacia Hidrográfica do rio Paraíba do Sul - CEIVAP para a melhoria das condições relativas à quantidade e à qualidade das águas da Bacia. (Agência Nacional de Águas (Brasil) Relatório 2009: Cobrança pelo uso de recursos hídricos: bacia hidrográfica do rio Paraíba do Sul. / Agência Nacional de Águas. — Brasília: ANA; SAG, 2010, p. 10).

Nessa primeira experiência, a cobrança foi exercida em caráter experimental, e os resultados acenaram outras perspectivas, o preço definido foi diferenciado por seção, em que “o setor industrial na ordem de R\$ 0,008 por cada mil litros de água captada e devolvida limpa, e R\$ 0,02 para cada mil litros de água captada e devolvida poluída”, para o setor da agricultura, considerado o maior usuário das águas, o valor mensurado ficou em torno de “R\$ 10,00 por hectare irrigado por ano” (ROSETTI et al, 2008, p. 22). Durante os primeiros anos a cobrança, passa por adaptações chegando ao modelo de 2007, em que o preço público unitário, ficou dividido em três categorias, e a unidade foi estabelecida em metros cúbicos, assim, a captação tem como preço R\$ 0,01 m³, o consumo R\$ 0,02 m³ e o lançamento de carga orgânica R\$ 0,07 m³.

¹³⁸ Bacia Hidrográfica “é a unidade territorial para implementação da política nacional de recursos hídricos e atuação do sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos. Possui limites naturais ditados pela técnica aplicada quanto às variáveis, como a capacidade de captação e retenção de água, relevo, textura do solo, índices de evapotranspiração, velocidade dos ventos, cobertura florística” (ROSETTI et al, 2008, p.12).

A cobrança tem como marco o ano de 2003 com a emissão dos primeiros boletos de cobrança, mas, as definições sobre a valoração passam por inúmeras variações até chegarmos aos valores atuais. Cada bacia tem autonomia para dialogar, diante dos objetivos legais do instituto jurídico da cobrança, os mecanismos e as possibilidades da bacia, mas é um modelo recente, que vai percorrendo os primeiros caminhos na busca da instrumentalização a lei federal 9.433/97.

Com o estabelecimento da cobrança surge a necessidade de buscar no direito a caracterização desse instrumento, isto é, de se verificar a natureza jurídica, o local que tal instituto ocupa no direito. Em geral, as receitas estão classificadas no direito tributário como tributos tendo como espécies o imposto, taxa e contribuição de melhoria, contudo,

A contraprestação pela utilização das águas públicas: não configura imposto, porque neste, a vantagem do particular é puramente acidental, pois tem o interesse público como consideração exclusiva e se destina a cobrir despesas feitas no interesse comum, sem levar em conta as vantagens particulares obtidas pelos contribuintes; não é taxa, pois não se está diante de exercício de poder de polícia – taxa de polícia – ou da utilização efetiva ou potencial de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição – taxa de serviço – mas, decorre da utilização de bem público; e não é contribuição de melhoria, por inexistir obra pública cujo custo deva ser atribuído à valorização de imóveis beneficiados (POMPEU, 2006, p. 279)

O Supremo Tribunal Federal, em recorrentes decisões tem afirmado a natureza de preço público, a cobrança de água, barrando uma série de cobranças indevidas sob alegação de se tratar de mercadoria e por isso passível de ICMS. Muitos Estados, inclusive o Rio de Janeiro, sustentou a perspectiva de que a própria lei nº 9.433/97 quando estabelece o valor econômico fornece a tal recurso a classificação de mercadoria e vai além quando “acredita ser viável a tese da incidência sobre a água, porque essa passou por um ‘processo de tratamento que a transforma e a torna apta para o consumo’”. Tal afirmação não contempla os institutos jurídicos que tratam o tema, inclusive há forte negação de fornecer o tratamento de mercadoria as águas, ainda que tratadas, em razão de sua natureza jurídica de bem público, conforme assegura a carta constitucional de 1988. Nesse sentido,

EMENTA: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO OPOSTOS À DECISÃO DO RELATOR: CONVERSÃO EM AGRAVO REGIMENTAL. CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO: TAXA DE ESGOTO SANITÁRIO. PRESTAÇÃO DE SERVIÇO POR CONCESSIONÁRIA. NATUREZA JURÍDICA DE PREÇO PÚBLICO. Í. -

Embargos de declaração opostos à decisão singular do Relator. Conversão dos embargos em agravo regimental. II. - A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é no sentido de que não se trata de tributo, mas de preço público, a cobrança a título de água e esgoto. Precedentes. III. - Embargos de declaração convertidos em agravo regimental. Não-provimento deste. (RE 447.536 – SC – Relator: Min. CARLOS VELLOSO – Julgamento: 28/06/2005 – Órgão julgador: Segunda Turma).

O pensamento de que a cobrança tem a natureza jurídica de preço público esta pacificada pelo Supremo em diversos julgados. A doutrina apresenta opinião consoante ao entendimento do tribunal, Machado, Amorim, D'isep, Pompeu, afirmam a natureza de preço para a cobrança das águas, sendo preço público uma “prestação exigida pelo Estado ou por quem lhe fizer às vezes, em regime de direito privado” (JARDIM, 2000, pág. 160), isso porque “não é uma espécie tributária definida na Constituição Federal e nem tampouco no Código Tributário Nacional. Na verdade preço público é receita originária, pago de forma voluntária, visto que o Estado atua como particular na cobrança do mesmo” (DABÉS). Ainda que exista a marjoração do valor da tarifa ou preço público das águas, esse aumento também não terá natureza de tributo, como podemos analisar na transcrição do enunciado 272 do STF.

Tributário e Constitucional - Embargos Infringentes - Ação ordinária - Exclusão de parcela adicional, inserta em contas de água - A jurisprudência predominante estabelece que a contraprestação pelo fornecimento de água é preço público ou tarifa e não taxa ou tributo - Pode ser fixado por decreto do Poder Executivo, prescindindo de lei - O consumidor é que delibera livremente os limites do seu consumo. Não se cuida de tributo, mas de adoção de preço progressivo, tanto mais elevado, quanto maior o consumo. O ajuste de carga se traduz em preço acrescido ao preço já progressivo, por ultrapassagem de determinados limites de consumo - Dispensável lei para a sua instituição - O Decreto 10.157/87 não viola o art. 150, I, CF, ou seu correspondente da Emenda Constitucional n.º 1/69 - Embargos Infringentes desprovidos.

Por entender correta essa posição, neguei seguimento ao extraordinário, pelo despacho ora impugnado, que se fundou em jurisprudência já há muito consolidada nesta Corte, no sentido de que o serviço de fornecimento de água é submetido ao regime de preço público e não taxa, como manifestado no RE 54.491/PE, e nos REs 85.268-PR e 77.162/SP, para concluir que também o acréscimo cobrado para fins de controle de consumo não possui caráter tributário.

Muitos estados federativos alegam que essa natureza estabelecida para a cobrança das águas não coaduna com a verdadeira relação mercadológica, já que há uma relação de consumo, por isso defendem perspectiva de que a cobrança tem natureza de tributo, utilizando o ICMS no caso das águas, mas tendo sua atuação limitada na legalidade pelo controle do STF.

O grande prejuízo de se compreender a cobrança nessa perspectiva de preço público é que isenta os grandes empreendimentos do pagamento baseado no valor real das águas, por isso, fragiliza a cobrança na medida em que a compensação econômica não é capaz de responder pelo dano causado às águas. Nesse sentido, a criação de uma cobrança específica para a utilização desse recurso nas atividades econômicas, equivale a equilibrar as diferenças entre quem usa as águas para sua atividade fim e para sua atividade meio, devendo ser priorizado a sedentação humana e as suas necessidades primárias, além da manutenção das fontes hídricas. Cobrando daqueles que utilizam as águas para outros fins, como de fato acontecem com outros recursos naturais não renováveis é que se poderia evitar as externalidades negativas que já nos acometem quando a água não chega aos sujeitos de direito em quantidade e qualidade.

Em fim, dada a classificação da natureza jurídica de tarifa ou preço público à cobrança pelo uso das águas, em particular pelo abastecimento, tem como consequência a utilização do direito do consumidor para regular essa relação jurídica. Mesmo acreditando nos avanços trazidos aos cidadãos pelo direito do consumidor, não pode ser negado, em certo aspecto, o esvaziamento do núcleo de cidadania em equiparação ao consumidor, numa lógica perversa do mercado.

Por isso a natureza jurídica da cobrança, em particular, se reconhecido o direito da água como um direito difuso, não pode ocorrer dentro do foro do consumidor, a cobrança deve ter uma natureza própria, e assumir uma espécie tributária específica em razão da sua fundamentalidade. Para tanto uma nova legislação das águas é de fato a proposta que parece despertar no seio da comunidade, em que a idéia de que o bem público tem natureza não estatal, em que o espaço público, seja o espaço da comunidade.

Ainda que os tribunais transformem a cobrança pela água como um preço público, essa consequência em apontar no direito do consumidor é de singular complexidade, principalmente quando se nega que a água é uma mercadoria. Há uma defesa lógica que deve ponderar tais apontamentos, como um bem ambiental pode ser objeto de uma relação de consumo? Apenas se esse bem for uma mercadoria. Dada a

veemente afirmação do STF que a água não é mercadoria, logo não poderia ter a natureza de preço público.

Vislumbrando essa realidade é que o pensamento sobre os recursos hídricos deve despertar um novo marco jurídico, que tenha a comunidade como reguladora das águas, como real titular desse bem fundamental à vida e que isso amplie a esfera de direitos da cidadania e sociais sem restringir a questão de classes dentro do horizonte consumeirista e ambiental.

CONCLUSÃO

Basta um olhar, ainda que desatento, para a conclusão de que a cidade do Rio de Janeiro é uma cidade de contrastes, dialética desde os primeiros anos, fruto da disputa entre invasores portugueses e franceses, dividida por uma geografia exuberante, em que as montanhas estão próximas do mar formando curvas e precipícios, de beleza incontestável e de grandes desafios urbanos, ambientais e sociais.

A conquista do solo representa a saga dos diversos moradores que viveram os percalços dos planos urbanos - cirúrgicos, viários, sanitários, estéticos -; dos arquitetos franceses; das reformas grandiosas em espaços determinados; da expulsão e perseguição das populações fragilizadas economicamente, seguindo a ideia de que a cidade representa um espaço de exclusão, de consumo, de desejo, em que as disputas são acirradas, já que é na cidade que temos a definição mais concreta de poder.

A vida urbana, por um lado, é caracterizada como espaço libertário que permite inúmeras perspectivas em que sonhos, desejos, fantasias e realidade são combinadas. O espaço da urbe é o lócus do desconhecido em que é permitido escapar das convicções familiares, das especulações dos vizinhos, do controle social pulsante, consentindo uma invisibilidade dos sujeitos, que em razão da velocidade das informações e rostos que se multiplicam nas esquinas, não são percebidos, observados, assim, “vemos aqueles que não nos veem, somos vistos por aqueles que não vemos”, daí a sensação de liberdade ou de que “o ar da cidade liberta” (MONGIN, 2009, p. 68).

Por outro lado, a cidade não agrega os seus habitantes, discrimina e exclui, substitui a paisagem urbana real por um busca frenética pela beleza, idealizando a urbanização na ideia de ordem, mas “a ordem não implica beleza / A mesma ordem criou o anão e Adônis / O design não cria a beleza / A beleza emerge da seleção / das afinidades / da integração / do amor / A arte é uma vida, criadora de forma, dentro da ordem psíquica” (KAHN apud MONGIN, 2009, p. 51). A ordem aplicada na cidade do Rio sugere um *apartheid* urbano, uma perspectiva maquiavélica entre ricos e pobres, morro e asfalto, legal e ilegal, formal e informal, é um espaço que o mercado e o Estado

sufocam a comunidade e dividem os recursos naturais em bens privados e públicos estatais.

Nessa dicotomia de exclusão, o direito como instrumento de luta aponta mais na direção da regulação do que da emancipação dos sujeitos, deixa de ser dialético, perde a tensão que é fundamental para seu equilíbrio. Mas, esse uso não faz do direito uma perspectiva inviável na solução dos conflitos, porque a todo instante ele pode recuperar seu caráter revolucionário, questionador, e fundante da democracia de massas, afastando o estigma meramente dogmático. É nesse sentido que se propõe uma nova abordagem dos temas jurídicos, um tratamento que transfira à comunidade a real titularidade e acesso aos bens ambientais, em particular, das águas, dada a própria afirmação constitucional.

Ainda que nos séculos anteriores o instrumento jurídico tenha colaborado ou legitimado a divisão social existente, na atualidade ele não pode ser descartado ou tratado como desnecessário às lutas sociais porque sua dinâmica apresenta elementos de transformação que são capazes de corrigir as antigas querelas e, principalmente, de legitimar o poder da comunidade.

O direito como um instrumento capaz de auxiliar o processo de emancipação da sociedade deve ser compreendido num cenário que vislumbra a proteção do meio ambiente, sem alarmismos ou cultura do terror, que ameaça um pensamento democrático e um planejamento dentro de uma lógica humanitária. Isso porque a questão ambiental, em muitos discursos assume uma visão catastrófica que tenta legitimar agressões sociais e enumerar como culpados as populações periféricas que, muitas vezes, em razão da atuação precária de políticas de abastecimento, saneamento, habitação, e até mesmo alimentar, atuam negativamente na preservação da natureza.

Na cidade, as diversas razões que vêm justificando a contenção, a remoção, o controle das pessoas mais pobres não são aceitas, mas impostas, criando um universo de estranhos, de inimigos, tornando o espaço urbano um espaço de medo, um cenário de terror, fruto de uma cidade partida que não dialoga e, conseqüentemente, não liberta.

Nos últimos anos assistimos às políticas de afastamento e negação de cidadania dos cariocas dentro da justificativa ambiental, da ideia de que é preciso proteger as áreas verdes, os cursos d'água, as encostas, para proteger os recursos naturais. Mas esse discurso, com ares da modernidade representa, segundo Žižek “a demarcação entre a política da emancipação e a política do medo em sua forma mais pura”, essa política do medo, atual sobre o paradigma hídrico, que sob a alegação de escassez, torna a água um bem negociável, um bem de valor econômico, e tem acusado as populações periféricas pela diminuição dos recursos e pela elevação de seu custo, devido à poluição, embora o consumo seja maior nas classes com maior poder aquisitivo.

A urbe carioca, como já esclarecido, apresenta dificuldades com o abastecimento das águas desde seus primeiros anos de formação, as leis nacionais, estaduais e locais assumem uma ação semelhante, não sendo capazes de estabelecer uma gestão solidária das águas, por isso, se faz necessário um novo conjunto de leis que não alijem os poderes da comunidade na própria manutenção das águas.

Nesse sentido, as águas e seus instrumentos jurídicos devem ser (re)analisados fornecendo novos horizontes. Quando a Lei Federal nº. 9.433/97 define a política nacional de gestão dos recursos hídricos, deve ser considerada em concomitância com a Constituição Federal, na qual a água é reconhecida como um bem que pertence à comunidade, portanto, um bem inalienável, corpóreo e de natureza difusa, sistematicamente se distingue esse recurso natural em razão da sua peculiar importância para a vida do planeta, dos outros recursos, porque ultrapassa a discussão entre a visão biocêntrica ou antropocêntrica da natureza.

No desdobramento deste raciocínio, não há como negar que os instrumentos apresentados na referida lei contemplam mais o Estado e mercado do que a comunidade, mesmo porque a impropriedade na utilização dos termos colabora na criação de demandas judiciais, é o caso da dominialidade, competência, outorga e cobrança. Esses recursos legais são confusos, utilizados pela lei de forma equivocada em alguns casos, sem um critério formal, juridicamente definido.

Assim, na ausência de vias efetivas que consolidem uma verdadeira legislação das águas, que fortaleça o pensamento de distribuição na cidade e que aceite a urbe como um espaço de todos, as águas são perdidas, e a solidariedade comprometida. Por isso, pensar na outorga como a possibilidade de controle, e organizar seu conceito como delegação que mais representa o Estado social democrático, fugindo do modelo americano de agência reguladora; regular a dominialidade dentro do espaço considerando as adversidades e assegurando o exercício do domínio da comunidade; reorganizar a definição e aplicação dos termos jurídicos outorga e autorização nas leis 9.984/00 e 9.433/97; definir as competências sem alijar os participantes do processo; e principalmente classificar a cobrança dentro de uma espécie que possibilite que as externalidades não sejam passadas para a comunidade, isto é, equilibrar as diferenças entre os consumidores, limitando a atuação exploratória dos grandes grupos, inserindo, portanto, uma cobrança que realmente assegure a preservação do ciclo da água e assegure esse recurso dentro do caráter intergeracional.

Para cumprir tais expectativas, o direito deixa de ser apenas regulatório e assume uma postura revolucionária na sociedade reconhecendo os direitos da comunidade, elevando a discussão jurídica ao mundo real, dentro dos paradigmas das diferenças entre os grupos sociais, permitindo que as águas sejam usufruídas pela coletividade solidariamente.

A solidariedade hídrica busca modificar o marco teórico legal que foi inserido na sociedade brasileira e carioca desde as primeiras construções até os dias atuais, e enfrenta o mito de que o direito, enquanto instrumental, serve a uma parte da sociedade, e não pode ser reivindicado pela comunidade, contudo essa perspectiva não contempla o direito em sua essência. Por isso propomos um estudo que vislumbra a possibilidade de criação de uma tributação sobre as águas, principalmente para os usos que demandem um quantitativo significativo e que deveriam compensar a comunidade, como uma forma de contribuição social que poderia ser construída dentro do artigo 149-A da constituição federal sem incorrer em inconstitucionalidades.

Portanto repensar o direito equivale a adaptá-lo a esse mundo pós-moderno de contradições e encontrar nesse instrumento outra forma de olhar a cidade, de ver as pessoas unidas por laços de identidade, dentro de suas diferentes capacidades econômicas e, portanto, mais justo e mais irmão.

Nesse estudo, sem travar buscas conclusivas, que aportem em soluções imediatistas, somos levados a olhar o mundo, velho de tradições, como um espaço de possibilidades infinitas, ainda que diante de recursos finitos, como uma chance de perceber nos diferentes sujeitos a identidade humana comum, num planeta único com infinitas possibilidades jurídicas para equalizar e solidarizar os recursos naturais com as pessoas e com planeta.

REFERÊNCIAS

- ABREU, Maurício. *Evolução urbana no Rio de Janeiro*. 4.ed. Rio de Janeiro: IPP, 2010.
- AMORIM, João Alberto Alves. *Direito das águas: o regime jurídico da água doce no direito internacional e no direito brasileiro*. São Paulo: Lex, 2009.
- BARCELOS, Ana Paula de. Papéis do direito constitucional no fomento do controle social democrático: algumas propostas sobre o tema da informação. *Revista de direito do Estado*, ano 3º, n. 12, out./dez. 2008.
- BARROS, Wellington Pacheco. *Da outorga do direito de uso da água*. In: SEMINÁRIO DO CENTRO DE ESTUDOS DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA – DIREITOS DA ÁGUA, 1, 2005. Porto Alegre.
- BARROSO, Luis Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- BAUMAN, Zygmunt. *Identidade: entrevista a Benedetto Vecchi*/Zygmunt Bauman; Tradução DE Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005.
- BOUGUERRA, Mahomed Larbi. *As batalhas da água: por um bem comum da humanidade*. Tradução de João Batista Kreuch. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004.
- BRAGA et al. A reforma institucional do setor de recursos hídricos. In: REBOUÇAS, Aldo da Cunha; BRAGA, Benedito; TUNDISI, José Galizia (orgs.). *Águas doces no Brasil: capital ecológico, uso e conservação*. 3. ed. São Paulo: Escrituras, 2006.
- BRASIL. Ministério do Meio-Ambiente. Agência Nacional de Águas (ANA). Cadernos de recursos hídricos. Panorama da qualidade das águas superficiais no Brasil / Superintendência de Planejamento de Recursos Hídricos - Agência Nacional de Águas (ANA). - Brasília: TDA Desenho & Arte Ltda, 2005.
- BRASIL. Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934. Código de Águas. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D24643compilado.htm>. Acesso em 04 ago. 2010.
- BRASIL. Lei nº. 6.938/81 de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm. Acesso em: 09 jun. 2010.

BRASIL. Lei nº. 9.433/97 de 8 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 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. Acesso em 27/07/2010.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 558.014. Município de Cajazeiras *versus* Estado da Paraíba. Relator: Min. Carmem Lúcia. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: 19 ago. 2010.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 313.060. Relator: Min. Ellen Gracie. Julgamento em 29-11-2005, Segunda Turma, *DJ* de 24-2-2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 447.536-1 Santa Catarina. Condomínio edifício residencial Spazio *versus* Companhia catarinense de águas e saneamento – CASAN. Relator: Min. Carlos Velloso. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em 13/05/2010.

BRASIL. Tribunal de Justiça do estado do Rio de Janeiro. Apelação Cível nº 0000507 – 49.2008.19.0042. Estado do Rio de Janeiro e Fundação Superintendência Estadual de Rios e Lagoas – SERLA *versus* Condomínio do edifício Itamaracá. Relator: Des. Marco Aurélio dos Santos Fróes. Acórdão em 13 de julho de 2010.

BRASIL. Tribunal de Justiça do estado do Rio de Janeiro. Apelação cível nº 0018618 – 81.2008.8.19.0042. Des. Cláudio Dell Orto – Julgamento: 20/04/2010 – Décima oitava Câmara Cível.

BRASIL. Tribunal de Justiça do estado do Rio de Janeiro. Apelação cível nº 0014940 – 92.2007.8.19.0042. Des. Cláudio de Mello Tavares. Julgamento: 24/03/2010 – Décima primeira Câmara Cível.

CAMDESSUS, Michel [et al]. *Água: oito milhões de mortos por ano: Um escândalo mundial*; tradução de Maria Ângela Villela. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

CAROLO, Fabiana. *Outorga de direito de uso de recursos hídricos: Instrumento para o desenvolvimento sustentável: Estudos das bacias dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiáí*. Dissertação de Mestrado. Brasília: Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, 2007.

CASTELLS, Manuel. *Problemas d investigação em sociologia urbana*. Tradução de Lemos de Azevedo. 2.ed. São Paulo: Martins Fontes, 1979.

COUTINHO, Ronaldo. *Direito ambiental das cidades: questões teórico-metodológicas*. In: COUTINHO, Ronaldo; ROCCO, Rogério (Orgs.). *O direito ambiental das cidades*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

D'ISEP, Clarissa Ferreira Macedo. *Água juridicamente sustentável*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

DABÉS, Rodrigo Abou Id. *Breve estudo acerca das diferenças entre taxa e preço público*. Jus Navigandi, Terezinha, ano 10, n.1211, 25 de out, 2006. Disponível em: <http://jus.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=9084>. Acesso em 10 de setembro de 2010.

DALLLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 29ª ed., São Paulo: Saraiva, 2010.

DAVIS, Mike. *Planeta favela*; Tradução de Beatriz Medina, São Paulo: Boitempo, 2006.

EWALD, François. *Le droit de l'environnement um droit de riches?* . In: *Pouvoirs. Droit et environnement*, nº 127, avril/juin. Paris: Seuil, 2008

ENDERS, Armelle. *A história do Rio de Janeiro*; tradução de Joana Angélica d'Ávila Melo, 2ª Ed. Rio de Janeiro: Gyphus, 2009.

FERREIRA, Aldo; CUNHA, Cynara. *Sustentabilidade ambiental da água consumida no Município do Rio de Janeiro*, Brasil. Rev. Panam Salud publica. 2005.

FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. *Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão e dominação*. 5.ed. São Paulo: Atlas, 2007.

FIORILLO, Celso Pacheco. *Curso de direito ambiental*. 10ª Ed. revisada, atualizada e ampliada. São Paulo: Saraiva, 2009.

FRANCISO, Cristiane N.; CARVALHO, Cacilda N. de. Disponibilidade hídrica – da visão global às pequenas bacias hidrográficas: o caso de Angra dos Reis, no Estado do

Rio de Janeiro. In: *Revista de geociências* – Ano 3, n. 3. Niterói: Instituto de Geociências, 2004.

FREITAS, Vladmir Passos de. O poder judiciário e o direito ambiental no Brasil. In: DANTAS, Marcelo. B; SÉGUIN, Elida; AHMED, Flávio. (Coord.) *O direito ambiental na atualidade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

FREITAG, Bárbara. *Teorias da cidade*. Campinas, SP: Papiris, 2006.

GARCIA, Antonia dos Santos. *Desigualdades raciais e segregação urbana em antigas capitais: Salvador, cidade D'Oxum, e Rio de Janeiro cidade de Ogum*. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

GOMES, Paulo César da Costa. *A condição Urbana: Ensaio de geopolítica da cidade*. Rio de Janeiro: Bertrand, 2002.

HALL, Peter. *Cidades do amanhã: uma história intelectual do planejamento e do projeto urbano no século XX*. São Paulo: Perspectiva, 1995.

JARDIM, Eduardo Marcial Ferreira. *Dicionário Jurídico Tributário*. 3º Edição. Editora Dialética, São Paulo, 2000.

LIRA, Ricardo. *Elementos do direito urbanístico*. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*, 13ª Ed, revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Malheiros, 2005.

MACHADO DA SILVA, Luis Antonio. *Os avanços, limites e perigos das UPPs*, O Globo, Rio de Janeiro, 20 mar. 2010. Prosa &verso, p. 3.

MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

_____. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*, 2º. ed. Petrópolis: Vozes, 2000.

_____; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos . Construindo a Política Urbana: participação democrática e o direito à cidade. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. (Org.). *As Metrôpoles e a Questão Social Brasileira*. Rio de Janeiro: Revan; FASE, 2007.

MÉSZÁROS, István. *A crise estrutural do capital*. São Paulo: Boitempo, 2009.

MOTTA, Ronaldo Seroa da. *Manual para valoração econômica de recursos ambientais*. Disponível em: http://www.em.ufop.br/ceamb/petamb/cariboost_files/manual_20serroa_20motta.pdf. Acesso em 28/09/2010.

MUMFORD, Lewis. *A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas*. Tradução de Neil R. da Silva. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

Ordenações Filipinas on line. Disponível em: <<http://www1.ci.uc.pt/ihti/proj/filipinas/l4pa1022.htm>>. Acesso em 12.08.2010.

OLIVEIRA, Cláudia Alves de. *Competências ambientais na federação brasileira*. In: MOTA, Mauricio (Coord.). *Fundamentos teóricos do direito ambiental*. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2008.

PASUKANIS, Eugeny Bronislanovich. *A teoria geral do direito e o marxismo*. Trad., apres. E notas por Paulo Bessa. Rio de Janeiro: Renovar, 1989.

PEIXOTO, Afrânio. *História do Brasil*. 2ª Ed. São Paulo: Editora Nacional, 2008.

PEREIRA, Sonia Gomes. *A mudança no espaço urbano do Rio de Janeiro*. In Revista Barroco. Belo Horizonte: Secretaria de Cultura do Estado de Minas Gerais / FAPEMIG, n 17, 1996.

PETRELLA, Riccardo. *O manifesta da água: argumentos para um contrato mundial*; tradução de Vera Mello Joscelyne. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

POMPEU, Cid Tomanik. *O direito de águas no Brasil*. São Paulo: Revista dos tribunais, 2006.

_____. Águas doces no direito brasileiro. In REBOUÇAS, Aldo da Cunha; BRAGA, Benedito; TUNDISI, José Galizia (orgs.). *Águas doces no Brasil: capital ecológico, uso e conservação*. 3ª Ed. Revisada e ampliada São Paulo: Escrituras, 2006.

REBOUÇAS, Aldo da C. Água doce no mundo e no Brasil. In REBOUÇAS, Aldo da Cunha; BRAGA, Benedito; TUNDISI, José Galizia (orgs.). *Águas doces no Brasil: capital ecológico, uso e conservação*. 3ª Ed. Revisada e ampliada. São Paulo: Escrituras, 2006.

REZENDE, Vera F. A evolução da produção urbanística na cidade do Rio de Janeiro, 1900-1950-1965. In: LEME, Maria Cristina silva (Org.) et al. *Urbanismo no Brasil 1895-1965*. São Paulo: Fupam, 1999.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. Cidade desigual ou cidade partida? Tendências da metrópole do Rio de Janeiro. In: RIBEIRO, L. C. de Queiroz (Org.). *O futuro das metrópoles: desigualdade e governabilidade*. Rio de Janeiro: Revan; FASE, 2000.

ROCHA, Carla; MOTTA, Cláudio; VASCONCELOS, Fábio. *Em busca de moradia digna*. O globo, Rio de Janeiro, 22 mar. 2010, Urbanismo/Habitação: caminhos da América, p. 13).

ROCCO, Rogério. Dos instrumentos tributários para a sustentabilidade das cidades. In: COUTINHO, Ronaldo; ROCCO, Rogério (Orgs.). *O direito ambiental das cidades*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

ROSA, Márcio Fernando Elias. *Direito Administrativo*. 2ª Ed. reform. São Paulo: Saraiva, 2010.

ROSSETTI, Carlos; PINTO Waldir de Deus; ARRUDA, Moacir Bueno. Aspectos institucionais e sócio-culturais In: ANA – *Agência Nacional de águas, especialista de recursos hídricos* – Nível superior. Brasília: Vestcon, 2008.

SANTA RITTA, José de. *A água do Rio: do Carioca ao Guandú: a história do abastecimento da cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Synergia, 2009.

SANTOS, Ângela M. Penalva dos. *Município, descentralização e território*. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

_____; MOTTA, M. S. da. *O bota-baixo revisitado: o executivo municipal e as reformas urbanas no Rio de Janeiro (1903-2003)*. In: *Revista Rio de Janeiro*, nº. 10, maio-agosto, 2003.

SANTOS, Boaventura de Souza. *Para um novo senso comum: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática*; 3ª ed., São Paulo: Cortez, 2001.

SCARPI, Vinicius. Equidade intergeracional: uma leitura republicana. In: MOTA, Mauricio (Coord.). *Fundamentos teóricos do direito ambiental*. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2008.

SETTI, Arnaldo Augusto et al. *Introdução ao gerenciamento de recursos hídricos*. 2ª ed., Brasília: Agência Nacional de Energia Elétrica; Superintendência de estudos e informações hidrológicas, 2000.

SINGER, Paul. *Economia política da urbanização*. 4ª Ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1977.

SMITH, Neil. A gentrificação generalizada: de uma anomalia local à “regeneração” urbana como estratégia global. In: IDOU-ZACHARIASEN, Catherine. *De Volta a Cidade - Dos processos de gentrificação às políticas de “revitalização” dos centros urbanos*, São Paulo: Annablume, 2006.

SILVA, Lúcia Helena Pereira da. *História do urbanismo no Rio de Janeiro: administração municipal, engenharia e arquitetura dos anos 1920 à ditadura Vargas*. Rio de Janeiro: E-Papers, 2003.

SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 4ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

SOUZA, Luciana Cordeiro de. *Águas e sua proteção*. Curitiba: Juruá, 2009.

STEINER, Sérgio. *Comerciantes e moradores da Rua Aires Saldanha reclamam de desordem no local*. *Jornal Zona Sul*, nº 9, Ano 2, Jul./agosto de 2010.

POMPEU, Cid Tomanik. *Direito das águas no Brasil*. São Paulo: Revista dos tribunais, 2006.

VIZIA, Bruno. *Forúm Urbano mundial 2010: pensando o urbano a partir do Rio de Janeiro. Desafios do desenvolvimento*, Brasília, ano 7, nº 59, p. 18-28, fevereiro/março de 2010.

ZIZEK, Slavoj. *A ecologia é o ópio do povo*. *MAGIS*, Rio Grande do Sul, nº 05, p. 23, dez./jan. 2010.