



**UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DEFESA E SEGURANÇA CIVIL**  
**MESTRADO PROFISSIONAL EM DEFESA E SEGURANÇA CIVIL**

**BRUNO PEREIRA DA CUNHA**

**O ANTES DO BUMBA: ANÁLISE DO SISTEMA POLÍTICO SOB A ÓTICA DAS  
TEORIAS ESTRUTURALISTAS-CONSTRUTIVISTAS DE RISCO**

Niterói/2016

BRUNO PEREIRA DA CUNHA

**O ANTES DO BUMBA: ANÁLISE DO SISTEMA POLÍTICO SOB A ÓTICA DAS  
TEORIAS ESTRUTURALISTAS-CONSTRUTIVISTAS DE RISCO**

Monografia apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Defesa e Segurança Civil da Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre. Área de concentração: Planejamento e Gestão de Eventos Críticos.

Orientador:

Prof. Fernando Cordeiro Barbosa, D.Sc.

Niterói/2016

BRUNO PEREIRA DA CUNHA

**O ANTES DO BUMBA: ANÁLISE DO SISTEMA POLÍTICO SOB A ÓTICA DAS  
TEORIAS ESTRUTURALISTAS-CONSTRUTIVISTAS DE RISCO**

Monografia apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Defesa e Segurança Civil da Universidade Federal, como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre. Área de concentração: Planejamento e Gestão de Eventos Críticos.

Aprovada em:

Banca Examinadora

---

Prof. Fernando Cordeiro Barbosa, D.Sc.  
Universidade Federal Fluminense (UFF)

---

Prof.<sup>a</sup> Delma Pessanha Neves  
Universidade Federal Fluminense (UFF)

---

Prof.<sup>a</sup> Ângela Maria Abreu de Barros  
Universidade Federal Fluminense (UFF)

---

Prof. André Panno Beirão  
Escola de Guerra Naval (EGN)

## EPÍGRAFE

Enquanto os políticos situam sua ação na realidade, os homens de cultura situam, no contexto da história.

*Jürgen Habermas*

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1: Comunidades de Niterói por região.....	19
Figura 2: Teorias de risco .....	40
Figura 3: Classificação dos Sistemas segundo Niklas Luhmann.....	49
Figura 4: Matriz religiosa no Brasil.....	81

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Ações dos Governos Federal, Fluminense e de Niterói, e fatos pertinentes.....	21
Tabela 2: Abordagens de risco.....	35
Tabela 3: Códigos e Meios de Comunicação.....	54
Tabela 4: Investimentos realizados para a redução de risco (2002 e 2003).....	61
Tabela 5: Comparação entre as culturas pré-modernas e culturas modernas .....	80
Tabela 6: A aceitação social do patrimonialismo pela população brasileira .....	89
Tabela 7: Familismo .....	89
Tabela 8: Hierarquia na sociedade brasileira por nível de escolaridade.....	90
Tabela 9: Falta de espírito público.....	90
Tabela 10: Jeitinho brasileiro.....	91

# SUMÁRIO

<b>CAPÍTULO I</b> .....	12
<b>INTRODUÇÃO</b> .....	12
<b>1.1 Relevância do tema</b> .....	12
<b>1.2 Considerações sobre o marco teórico</b> .....	14
<b>1.3 Objetivos</b> .....	14
<b>1.3.1 Objetivo geral</b> .....	14
<b>1.3.2 Objetivos específicos</b> .....	15
<b>1.4 Metodologia</b> .....	15
<b>1.5 Resultados esperados</b> .....	16
<b>CAPÍTULO II</b> .....	17
<b>HISTÓRICO ATÉ O DESASTRE DO MORRO DO BUMBA</b> .....	17
<b>2.1.Histórico até o desastre do Morro do Bumba</b> .....	17
<b>2.1.1 Histórico do processo de favelização de Niterói</b> .....	17
<b>2.1.2 O Morro do Bumba e o lixão</b> .....	19
<b>2.1.3 A ocupação do Morro do Bumba e as decisões da Gestão municipal de Niterói</b> .....	20
2.1.3.1 Políticas municipais e federais de urbanização.....	23
<b>2.1.4 A situação da Defesa Civil</b> .....	26
<b>2.1.5 O desastre</b> .....	27
<b>2.1.6 Causas do desastre sob o paradigma técnico-científico</b> .....	28
2.1.6.1 A incorreta disposição do lixo.....	28
2.1.6.2 A geomorfologia do local.....	29
2.1.6.3 Meteorologia.....	29
2.1.6.4 Conclusão.....	30
<b>CAPÍTULO III</b> .....	32
<b>O CAMPO DE ESTUDO DO RISCO</b> .....	32
<b>3.1 Campo de estudo do risco</b> .....	32
<b>3.2 Histórico do termo</b> .....	32
<b>3.3 Perspectivas do campo de estudo do risco</b> .....	34
<b>3.3.1 Perspectiva técnico-quantitativa</b> .....	35
<b>3.3.2 Perspectiva psicológica</b> .....	37
<b>3.3.3 Perspectiva das ciências sociais</b> .....	39
3.3.3.1 Teoria cultural.....	41
3.3.3.2 Teoria da modernidade reflexiva.....	44

3.3.3.3 Teoria pós-moderna .....	46
3.3.3.4 Teoria de sistemas.....	47
3.3.3.4.1 Tipos de sistemas e operações.....	49
3.3.3.4.2 O risco na sociedade funcionalmente diferenciada (moderna).....	50
3.3.3.4.3 Observação de segunda ordem .....	51
3.3.3.4.4 Observação de segunda ordem do Risco .....	51
 <b>CAPITULO IV</b> .....	<b>53</b>
<b>ANÁLISE DAS AÇÕES E DECISÕES DO SISTEMA POLÍTICO NO CASO DO MORRO DO BUMBA</b> .....	<b>53</b>
<b>4.1 Introdução</b> .....	<b>53</b>
<b>4.2 Funcionamento dos sistemas sociais</b> .....	<b>53</b>
<b>4.2.1 Códigos</b> .....	<b>54</b>
<b>4.2.2 Moral</b> .....	<b>55</b>
<b>4.2.3 Sistema político</b> .....	<b>55</b>
4.2.3.1 A Administração Pública e a Defesa Civil .....	57
<b>4.3 Análise da Gestão Municipal de Niterói no caso do Morro do Bumba</b> .....	<b>57</b>
<b>4.3.1 Análise das decisões da Gestão municipal de Niterói frente ao sistema econômico</b> .....	<b>60</b>
<b>4.3.2 Análise das decisões da Gestão municipal de Niterói frente ao sistema ciências</b> .....	<b>64</b>
<b>4.3.3 Análise das decisões do sistema direito na sanção e controle da Gestão municipal de Niterói</b> .....	<b>67</b>
 <b>CAPÍTULO V</b> .....	<b>72</b>
<b>ANÁLISE DO SISTEMA POLÍTICO A PARTIR DE OUTRAS ESCALAS</b> .....	<b>72</b>
<b>5.1 Introdução</b> .....	<b>72</b>
<b>5.2 Formas de diferenciação da sociedade na teoria de sistemas</b> .....	<b>72</b>
<b>5.2.1 Segmentária</b> .....	<b>72</b>
<b>5.2.2 Centro-periferia</b> .....	<b>73</b>
<b>5.2.3 Estratificada</b> .....	<b>73</b>
<b>5.2.4 Funcionalmente diferenciada</b> .....	<b>73</b>
<b>5.3 Modernidade central e periférica - a escala global</b> .....	<b>74</b>
<b>5.4 Análise do sistema político na América Latina e no Brasil</b> .....	<b>75</b>
<b>5.4.1 Culturas pré-modernas e modernas</b> .....	<b>78</b>
<b>5.4.2 Desenvolvimento do <i>ethos</i> público no Brasil</b> .....	<b>80</b>
5.4.2.1 Raízes ibéricas e religião .....	80
5.4.2.2 Sentido econômico da colonização.....	82
5.4.2.3 Patriarcalismo e clientelismo .....	83



5.4.2.4 Realidade nacional? .....	83
5.4.2.5 Administração pública no período colonial .....	84
5.4.2.6 Escravidão .....	84
5.4.2.7 Patrimonialismo e familismo .....	85
5.4.2.8 Da independência à modernidade .....	86
5.4.2.9 Sociedade hierárquica .....	87
5.4.2.10 Caracterização do <i>Ethos</i> público brasileiro .....	88
<b>5.5 Conclusões</b> .....	<b>92</b>
<b>CAPÍTULO VI</b> .....	<b>95</b>
<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>95</b>
<b>6.1 Resultados da Análise</b> .....	<b>95</b>
<b>6.2 Orientações para o Gestor em Defesa Civil</b> .....	<b>99</b>
<b>6.2.1 Conhecimento do funcionamento do sistema político</b> .....	<b>99</b>
<b>6.2.2 Influência do sistema econômico no sistema político</b> .....	<b>100</b>
<b>6.2.3 Tratamento da redução de risco de desastres pelo sistema político</b> .....	<b>100</b>
<b>6.2.4 Ataque sistêmico</b> .....	<b>100</b>
<b>6.2.5 Comunicação estratégica</b> .....	<b>101</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>102</b>

## RESUMO

O conhecimento de diferentes abordagens sobre risco é particularmente importante no âmbito da Defesa Civil, que atua, em seu cotidiano, na redução do risco de desastres. A aplicação de teorias de risco sob a perspectiva das ciências sociais no caso do desastre do Morro do Bumba, permitiu refletir sobre os modos de funcionamento da “caixa preta” do sistema político, ator fundamental no processo. A atuação histórica da Defesa Civil nas etapas pós-desastre, via de regra, ensejou a realização de trabalhos acadêmicos no mesmo contexto temporal. Entretanto, uma das diretrizes da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil é a prioridade atribuída às ações preventivas relacionadas à minimização de desastres. Esta nova prioridade demanda a realização de estudos que enfoquem as ações pré-desastre. Nessa referência, o propósito deste estudo é formular orientações ao Gestor em Defesa Civil, especialmente as que contribuam para a elaboração de estratégias de atuação integradas ao sistema político, com intuito de reduzir o risco de desastres. Para tal, foi realizada uma análise das ações e decisões da gestão municipal de Niterói entre o início da ocupação do morro, em meados da década de 1980, até o desastre, em 2010, e buscou-se identificar padrões de operação do sistema político em diferentes escalas, a fim de explicar o modo de atuação da Gestão municipal local no caso do Morro do Bumba, a partir de uma visão fractal dos sistemas sociais. Os resultados da pesquisa evidenciaram uma culpabilidade da gestão municipal provocada pela conduta que potencializou o risco, ao decidir urbanizar o morro e pela forma como se relacionou com os demais atores locais, além de uma insensibilidade no trato com as questões de redução de risco de desastres. No entanto, foi sancionado pelo sistema jurídico em várias frentes após o desastre. Também foram identificados padrões de operação do sistema político no plano global, da América Latina e do Brasil que contribuíram para explicar o modo de atuação do poder político no caso. Os resultados foram, então, consolidados para permitir a elaboração das orientações aos Gestores em Defesa Civil com o intuito de atuar na redução de risco de desastres integrado ao sistema político.

**Palavras-chave:** Defesa Civil, risco, sistema político

## **ABSTRACT**

The knowledge of different approaches to risk is particularly important in the context of Civil Defense, which acts in daily lives, in reducing risk disaster. The application of risk theories in the social sciences approach in the case of Morro do Bumba disaster allowed to think about the functioning modes of the political system "black box", key player in the process. The historical performance of the Civil Defense in post-disaster stages, as a rule, gave rise to the production of academic studies in the same disaster time frame. However, one of the guidelines of the present National Policy for Protection and Civil Defense is the priority in preventive actions related to disaster mitigation. This new priority demands studies that address the pre-disaster actions. Therefore, the purpose of this study is to provide guidances to the Manager in Civil Defence, especially those which contribute to the development of strategies integrated to the political system in order to reduce risk disasters. This required an analysis of the actions and decisions of the Niterói's political power from the beginning of the hill occupation, in the mid-1980s, up to the disaster, in 2010, and sought to identify operational patterns of the political system at different scales to explain the Niterói's political power performance in the case of Morro do Bumba disaster, from a fractal view of social systems. The research results showed a guilt of the Niterói's political power caused by the behavior that rised the risk when decided to urbanize the hill; the way it has engaged with the local players, and a callousness in dealing with risk reduction issues preventively. However, it was sanctioned by the legal system on several fronts after the disaster. Besides, it has been identified political system operating standards at the global, Latin America and Brazil scales that contributed to explain the political system operation mode in case. The results were then consolidated to enable the preparation of guidances to Managers in Civil Defense to work in disaster risk reduction integrated to the political system.

**Key Words: Civil Defense, Risk, Political System**

# CAPÍTULO I

## INTRODUÇÃO

### *1.1 Relevância do tema*

O conceito de modernidade, de grande relevância para a sociedade Ocidental, teve origem no iluminismo (Séc. XVIII), indicando que a chave para o progresso humano é o conhecimento objetivo do mundo, mediante a exploração científica e o pensamento racional. Assume-se que os mundos sociais e naturais podem ser medidos, calculados e, por conseguinte, previstos. Sob a égide deste paradigma, definiu-se o conceito de risco na cultura Ocidental, relacionado à abordagem técnico-quantitativa. Por essa referência, é definido como um evento adverso, um atributo físico com determinadas probabilidades objetivas, podendo ser estimado por cálculos quantitativos de níveis de aceitabilidade.

Estudos realizados sobre risco no campo das Ciências Sociais, a partir da década de 1960, trazem outra perspectiva sobre o tema. Nesta abordagem, riscos são modelos mentais interpretados distintamente por culturas diferentes, ou seja, há grande subjetividade na definição do que é risco, interpretação que se contrapõe a abordagem técnico-quantitativa.

O conhecimento de diferentes abordagens sobre risco é particularmente importante no âmbito da Defesa Civil, que atua, em seu cotidiano, na redução do risco de desastres. Ao abordar o risco sob outros prismas, o Gestor em Defesa Civil poderá contar com uma gama de conhecimentos úteis ao desempenho de suas funções.

Dentre estes conhecimentos, destacam-se os relativos ao sistema político<sup>1</sup>. Já há uma grande massa de trabalhos acadêmicos voltados para o estudo de desastres no Brasil, indicando a culpabilidade do sistema político, sem, no entanto, compreender seus mecanismos de funcionamento e como trata, especificamente, do tema “redução do risco de desastres”. Uma das razões pode ser a percepção de que o sistema político é considerado uma “caixa preta”, em virtude de sua complexidade interna e imprevisibilidade na atuação externa.

A Defesa Civil, historicamente e por imposição do poder político, prioriza as etapas pós-desastre. Muitos estudos realizados também seguem a mesma linha temporal. No entanto, uma das diretrizes da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil<sup>2</sup> (PNPDEC) é a prioridade

---

<sup>1</sup> A expressão “sistema político” refere-se a uma abstração que representa o modo específico de operação deste sistema na sociedade.

<sup>2</sup> Lei 12.608 (BRASIL, 2012a)

às ações preventivas relacionadas à minimização de desastres, o que não era explicitado na Política Nacional de Defesa Civil (PNDC), substituída, em 2012, pela PNPDEC. Esta nova prioridade enseja a realização de estudos que enfoquem as ações pré-desastre a fim de contribuir para a redução do risco de desastres.

Logo, ao combinar distintas abordagens sobre o risco, com o estudo do sistema político no tratamento de questões desta natureza e com a priorização da etapa de prevenção na PNPDEC, consolida-se a relevância deste trabalho. Uma forma de viabilizá-lo é aplicar a teoria em um caso real. Um desastre, em especial, reúne características que permitem a integração dos três fatores mencionados.

Em sete de abril de 2010, um deslizamento de uma encosta do bairro de Viçoso Jardim, em Niterói, conhecida como “Morro do Bumba”, resultou na morte de 45 pessoas e centenas de desabrigados (O GLOBO, 2010). Este desastre poderia ser apenas mais um dentre muitos que ocorrem no Brasil, em função das chuvas em áreas de “risco”, geralmente povoadas por pessoas de baixa renda. Entretanto, o histórico de ocupação do local e o fato de ter sido utilizado como um “lixão” da cidade por cerca de duas décadas fizeram deste desastre um caso adequado para servir como objeto de estudo, em função da incapacidade (ou falta de vontade) da Gestão municipal de Niterói em evitá-lo.

A compreensão das ações e decisões da Gestão municipal antecedente ao deslizamento de terra ocorrido no Morro do Bumba, em 2010, é relevante para que tragédias semelhantes não ocorram novamente. A Defesa Civil tem um papel fundamental neste objetivo. Por ser um órgão da administração pública, os gestores de Defesa Civil lidam, simultaneamente, com as duas pontas: de um lado, subordinados aos tomadores de decisão política e, de outro, em contato com a população em situação de risco. Desta forma, uma análise do histórico de “comportamento” e decisões da Gestão municipal de Niterói, desde o surgimento da comunidade até o dia do desastre, pode fornecer ensinamentos úteis para a redução do risco de desastres futuros. E não se obtém este tipo de ensinamento por meio de uma abordagem técnico-quantitativa do risco. Um olhar sob a ótica do risco nas ciências sociais resultará no levantamento de aspectos de ordem política e social subjacentes, que podem contribuir na elaboração de estratégias de atuação do Gestor em Defesa Civil na redução do risco de desastres. Conforme afirma o General e filósofo chinês Sun Tzu:

Se você conhece o inimigo e conhece a si mesmo, não precisa temer o resultado de cem batalhas. Se você se conhece mas não conhece o inimigo, para cada vitória ganha sofrerá também uma derrota. Se você não conhece nem o inimigo nem a si mesmo, perderá todas as batalhas. (TZU, 1995, p.23)

## ***1.2 Considerações sobre o marco teórico***

A abordagem do risco nas ciências sociais é levada a efeito por um vasto grupo de autores, com suas respectivas correntes teóricas, podendo estas serem categorizadas em dois eixos básicos de interpretação sociológica: estruturalismo/individualismo e construtivismo/realismo<sup>3</sup>. Situadas em contraposição, elas se fundamentam em visões bem distintas. Para dar maior coerência à análise, foram selecionados somente autores cujas teorias adotam visões sociologicamente aproximadas.

Dentre os autores selecionados, a teoria do sociólogo alemão Niklas Luhmann (1927-1998) é o principal referencial deste estudo. Sua teoria de sistemas tem um propósito universal, o que permitiu a análise de aspectos não desenvolvidos por outros autores. Entretanto, há toda uma epistemologia própria que dificulta o seu entendimento, e, por esta razão, os conceitos principais utilizados pelo autor são apresentados em diversas partes do estudo.

A teoria cultural do risco desenvolvida pela antropóloga britânica Mary Douglas (1921-2007), precursora na abordagem do risco nas ciências sociais, e sua vasta produção acadêmica contribuíram para enriquecer a análise. O sociólogo alemão Ulrich Beck (1944-2015) e o britânico Anthony Giddens (1938) foram outros dois renomados autores que colocaram o tema risco no centro do debate sociológico contemporâneo e suas reflexões sobre o tratamento do risco nos distintos estágios de evolução dos sistemas sociais também contribuíram para a análise realizada neste estudo.

Cabe ressaltar que todos os autores escolhidos são estrangeiros e oriundos de países desenvolvidos, cujos processos sócio históricos são distintos do Brasil. Logo, suas teorias foram utilizadas com as devidas ressalvas, pois utilizam distintas sociedades como modelo, exceto a teoria de Niklas Luhmann pelo seu caráter universalista. Ademais, buscou-se utilizar os conhecimentos de renomados autores brasileiros, que realizaram uma minuciosa análise sócio histórica nacional, para aplicação das teorias de acordo com um referencial específico para a realidade brasileira.

## ***1.3 Objetivos***

### **1.3.1 Objetivo geral**

Formular orientações ao Gestor em Defesa Civil que contribuam para a elaboração de

---

<sup>3</sup> Segundo a sistematização elaborada por Ortin Renn (2008).

estratégias de atuação integradas ao sistema político com intuito de reduzir o risco de desastres.

### **1.3.2 Objetivos específicos**

- Analisar as ações e decisões da Gestão municipal de Niterói entre o início da ocupação do Morro do Bumba e o desastre.

- Identificar padrões de operação do sistema político em diferentes escalas que contribuam para explicar o modo de atuação da Gestão municipal de Niterói no caso do Morro do Bumba.

## **1.4 Metodologia**

Para alcançar os objetivos deste trabalho, é realizado um “estudo de caso” sobre o desastre ocorrido no Morro do Bumba, em 2010. Inicialmente, é necessário realizar uma pesquisa documental sobre o histórico de ocupação do morro até o desastre, em trabalhos acadêmicos e notícias veiculadas na mídia. O contexto temporal para coleta e análise dos fatos pertinentes abarca a desativação do lixão, em meados da década de 1980, até o pós-desastre, quando uma série de notícias foram veiculadas na mídia em face da grande repercussão da tragédia. Associadamente, é procurado entender o processo de favelização de Niterói e a relação do caso estudado.

A fim de compreender a escolha do referencial de análise teórico, é realizada uma breve análise das causas do desastre sob a ótica do paradigma técnico-científico, de modo a evidenciar as limitações deste. Em seguida, é apresentada uma revisão bibliográfica sobre o tema “risco”, de suas diversas aplicações na atualidade e das diferentes abordagens sobre o tema, com ênfase nos autores pertencentes à corrente sociológica selecionada.

A partir da escolha e apresentação do referencial teórico, inicia-se a etapa principal do trabalho que se constitui no aprofundamento das teorias e em uma pesquisa documental mais específica para enriquecer os dados colhidos na pesquisa inicial sobre os fatos que envolveram a ocupação do Bumba. É buscado incorporar dados de outros trabalhos acadêmicos sobre o tema, principalmente compilações de entrevistas realizadas com os moradores, logo após o desastre. Com todos os conhecimentos reunidos, a análise de conteúdo é realizada em dois capítulos: um analisa o histórico de ações e decisões da Gestão municipal de Niterói no caso do Morro do Bumba; e o outro busca identificar padrões de operação do sistema político em diferentes escalas a fim de explicar o modo de atuação da

Gestão municipal de Niterói no caso.

Um pressuposto importante para a compreensão da forma como se estrutura a etapa principal do trabalho é a adoção da visão fractal<sup>4</sup> dos sistemas, ou seja, a replicação de determinados traços distintivos dos sistemas, desde a escala macrossocial até à microssocial. Em outras palavras, o micro está contido no macro, e vice-versa. Esta visão fractal é adotada por Luhmann, em sua teoria de sistemas sociais, e o conceito provém da matemática.

Por fim, os resultados das análises realizadas na etapa principal são consolidados e adequados para permitir a formulação de orientações que contribuam para a elaboração de estratégias de atuação do Gestor em Defesa Civil integrado ao sistema político.

### ***1.5 Resultados esperados***

Espera-se que a profundidade da pesquisa realizada sobre as ações e decisões da Gestão municipal de Niterói, desde o início da ocupação do Morro do Bumba até o desastre, possibilite uma profícua análise sob a ótica do marco teórico escolhido. Assim, a identificação de padrões de operação do sistema político em outras escalas, sob um mesmo corpo teórico, será facilitada, contribuindo, efetivamente, para alcançar os objetivos propostos.

Espera-se, também, que a formulação das orientações ao Gestor em Defesa Civil seja uma resultante de uma integração balanceada entre a análise da Gestão municipal de Niterói e os diversos padrões de operação pertinentes do sistema político em outras escalas.

---

<sup>4</sup> Estrutura geométrica complexa cujas propriedades, em geral, repetem-se em qualquer escala.



## CAPÍTULO II

### HISTÓRICO ATÉ O DESASTRE DO MORRO DO BUMBA

#### *2.1. Histórico até o desastre do Morro do Bumba*

O presente capítulo trata de apresentar os dados coletados relacionados direta ou indiretamente ao Morro do Bumba: o processo de favelização de Niterói e de ocupação do Morro; o desastre; as políticas públicas adotadas e as decisões da Gestão municipal de Niterói até o desastre. Em seguida, é desenvolvida uma análise de risco sobre o desastre a partir do paradigma técnico-científico.

##### **2.1.1 Histórico do processo de favelização de Niterói**

O processo de favelização de Niterói é fortemente influenciado pela urbanização desordenada ocorrida na grande metrópole vizinha. O processo de favelização do Rio de Janeiro é bem mais antigo, com raízes na vinda da família Real para o Rio de Janeiro<sup>5</sup> e na reforma urbana realizada pelo Prefeito Pereira Passos no início do século XX<sup>6</sup>.

No decorrer do século XX, a população em favelas cariocas cresce a taxas superiores ao resto da cidade, mesmo com as políticas de remoção de favelas nas décadas de 20 a 60. O insucesso dessas políticas se deve à falta de infraestrutura e de transportes nas áreas onde eram alocadas as famílias removidas (FERREIRA, 2010).

Mas é nos anos de 1960 e 1970 que o processo de favelização se intensifica. Nessa última década, o Brasil vivia o “Milagre Econômico”, que estimulou a imigração proveniente, principalmente, da região Nordeste e do interior do Estado do Rio de Janeiro, aumentando sensivelmente a população carioca e, assim, a ocupação dos morros torna-se sistemática. Em 1974, a inauguração da ponte Presidente Costa e Silva, a ponte Rio-Niterói, contribuiu para o aumento populacional de Niterói, a reboque do que ocorria na cidade vizinha. Houve um maior investimento público objetivando a expansão urbana, com prioridade para o mercado imobiliário, inflacionando os valores dos imóveis e excluindo ainda mais a população de

---

<sup>5</sup> Com a chegada da família real portuguesa na cidade, em 1808, cerca de 30% da população carioca é expulsa de suas casas para dar moradia ao séquito que acompanhou a família real. Para continuarem no centro da cidade, muitas famílias passaram a viver em habitações coletivas, cortiços, cujo número cresce após 1822, com o abandono de grandes casas, depois do retorno dos portugueses com a independência. (MAGALHÃES, 2010)

<sup>6</sup> Reforma urbana na qual foram demolidos vários imóveis (grande parte deles de habitação popular), sem indenização, para ampliação de vias e construção de “prédios modernos”, muitos deles de inspiração parisiense. Adicionalmente, foram impostas rigorosas normas urbanísticas que impediram as classes mais pobres, desalojadas do centro, de se mudarem para os subúrbios. Como os meios de transporte eram muito precários, muitas famílias preferiram encontrar moradias ilegais próximas ao local de trabalho. (FERREIRA, 2009)

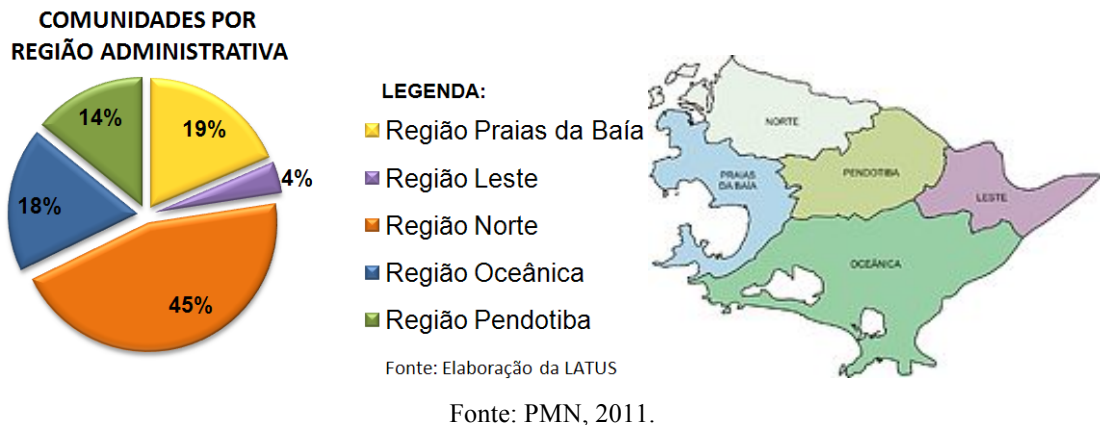
baixa renda das áreas nobres (OLIVIER, 2014). Houve também um aumento da oferta habitacional financiada pelo antigo BNH (Banco Nacional de Habitação), que resultou em uma expressiva elevação da população da cidade (LOGUERCIO, 2013).

A redemocratização do processo eleitoral no país, após a queda dos governos militares, trouxe consequências imediatas ao Estado do Rio de Janeiro. Há uma mudança radical, tanto a nível do governo estadual como municipal, na política de habitação popular: das remoções forçadas para a urbanização das favelas, elas foram integradas como parte da cidade. É o caso do Morro do Bumba, dentre muitos outros. Fruto desta mudança de política, nas décadas de 1990 e 2000, há um elevado crescimento populacional das favelas em Niterói. Segundo os censos do IBGE de 2000 e 2010, de 1996 até 2000, o número de moradores aumentou 70% (de 29.781 para 50.632), o que representava 11% da população de Niterói. Em 2010, esta porcentagem aumentou para 14%. Em relação à quantidade de favelas, o número aumentou de 43, no ano 2000, para 78, em 2010.

Como resultado desses processos, Niterói é a segunda cidade do Estado do Rio de Janeiro em número de favelas ou aglomerados subnormais (78), superada apenas pela cidade do Rio de Janeiro, com 763 (IBGE, 2010). Neste contexto, a favela do Morro do Bumba é apenas mais uma, dentre outras dezenas, formada a partir do mesmo processo de constituição da cidade de Niterói, o qual também não é muito diferente do padrão dos processos de favelização das grandes cidades brasileiras.

As favelas de Niterói vão se localizar junto aos morros como ocorre no Rio de Janeiro. Geograficamente, Niterói reproduz em menor escala a cidade vizinha, marcada também por ter uma área montanhosa junto ao mar. As camadas de maior nível de renda se situam junto à orla litorânea e as de menor renda, em favelas ou loteamentos clandestinos em áreas menos urbanizadas. A cidade de São Gonçalo, mais próxima à de Niterói, se assemelha aos municípios do subúrbio do Rio de Janeiro, com características de pobreza associadas a baixa densidade (OLIVEIRA, 2001).

Figura 1: Comunidades de Niterói por região



### 2.1.2 O Morro do Bumba e o lixão

O Morro do Bumba se situa no bairro do Viçoso Jardim, região Norte. No ano do desastre, tinha uma população estimada de 331 pessoas (GEO-DEMO, 2012). Na década de 1920, o local fazia parte de uma fazenda de propriedade do Sr. José Saraiva de Andrade, descendente de portugueses (ZAMBONI, LOGUERCIO, 2012).

Após seu falecimento, não havendo pagamento de impostos, a prefeitura de Niterói, em 1970, desapropriou estas terras, que foram destinadas, posteriormente, a um depósito de lixo (AZEVEDO, 2010).

O Morro do Bumba foi utilizado como depósito de lixo entre 1970 e 1986. Um informativo publicado pelas Secretarias do Ambiente e de Obras do Governo do Estado do Rio de Janeiro esclarece um possível motivo para a escolha do local como depósito:

Na década de 1960 iniciou-se um processo de ocupação mais intensa no local, e o Morro do Bumba, na época um terreno baldio, passou a ser usado como a lixeira do bairro. Com o tempo a quantidade de lixo jogada no local ganhou proporções gigantescas, transformando-se no grande vazadouro de lixo da cidade. Teve origem então, no início da década de 1970, mais especificamente em 1971, o Lixão do Morro do Bumba, que recebeu centenas de milhares de toneladas de lixo até ser desativado, em 1986. (LOGUERCIO, 2013, p.70)

Considerando-se a população de Niterói no período e uma média conservadora de produção *per capita* de um quilo de lixo, ao longo dos 16 anos de utilização do lixão, estima-se que tenham sido despejadas cerca de 2 milhões de toneladas de material orgânico e inorgânico no local, aumentando a altura do terreno original em cerca de cinco metros (LOGUERCIO, 2013).

Além da absurda quantidade de acúmulo de lixo, não foi realizada qualquer preparação do terreno para recebê-lo, tendo o mesmo sido despejado diretamente e *in natura* no local. Logicamente, a combinação destes dois fatores já traria graves prejuízos ao morro,

sem considerar uma ocupação humana posterior. Estudos técnicos relativos a situações de mesma natureza são taxativos quanto às consequências:

As áreas utilizadas para o despejo de resíduos, mesmo depois de desativadas, terão seu uso futuro comprometido devido às consequências da disposição imprópria de toneladas de resíduos durante anos. (...) Muitas destas substâncias podem ser corrosivas para alguns materiais de construção, sendo um risco para edificações erguidas na área. Além disso, o gás acumulado nestas áreas, conforme dito anteriormente, pode provocar explosões, incêndios e instabilidade do terreno, constituindo-se em um problema para a urbanização futura de áreas de despejo desativadas. (SISINNO, 2002, p.34).

Porém, após a desativação do lixão, o Morro do Bumba foi sendo ocupado pouco a pouco por famílias de baixa renda que decidiram construir suas casas no local, por motivos que serão objeto de estudo ainda neste trabalho. O local do lixão foi decidido pela prefeitura de Niterói, bem como a decisão de sua desativação anos depois. Logo, é importante entender o processo de ocupação do morro, pontuando as decisões do poder público e dos moradores até o desastre, fatos pertinentes para análise do caso.

### **2.1.3 A ocupação do Morro do Bumba e as decisões da Gestão municipal de Niterói**

Para um melhor entendimento do que ocorreu no intervalo de tempo entre a desativação do lixão e o desastre, a tabela seguinte relaciona ações e fatos pertinentes com o período e os tomadores de decisão política:

Tabela 1: Ações dos Governos Federal, Fluminense e de Niterói, e fatos pertinentes

<b>AÇÕES E FATOS PERTINENTES</b>	<b>PERÍODO</b>	<b>TOMADOR DE DECISÃO</b>	<b>PARTIDO POLÍTICO</b>
Desativação do lixão	1986	Prefeito - Waldenir Bragança	PMDB
Início da ocupação da área	A partir de 1986	Prefeito - Waldenir Bragança	PMDB
Constituição Federal	1988	Presidente - José Sarney	PMDB
Urbanização do Morro pela Prefeitura de Niterói	1992	Prefeito - Jorge Roberto Silveira	PDT
Plano Diretor (Lei Municipal 1157/92)	1992	Prefeito - Jorge Roberto Silveira	PDT
Urbanização do Morro pelos Governo Estadual do RJ e Municipal	1992	Governador - Leonel Brizola Prefeito - Jorge Roberto Silveira	PDT
Identificação de problemas de favelização, ocupação de encostas, loteamento em áreas frágeis e deslizamentos. (CECT <sup>7</sup> )	1994	Prefeito - João Sampaio	PDT
Plano Urbanístico da Região Norte ( Lei Municipal 1468/95)	1995	Prefeito - João Sampaio	PDT
Identificação da degradação ambiental do antigo lixão (chorume) e ocupação do Morro do Bumba – principais problemas do bairro. (CECT)	1999	Prefeito - Jorge Roberto Silveira	PDT
Estatuto das Cidades (Lei Federal 10.257/01)	2001	Presidente – Fernando Henrique Cardoso	PSDB
Criação do Ministério das Cidades	2003	Presidente - Luis Inácio Lula da Silva	PT
“Mapa de Suscetibilidade da Área do Projeto” (Projeto avaliação das encostas de Niterói c/vistas aos fenômenos de deslizamentos), realizado pelo Instituto de Geociências-UFF.	2004	Prefeito - Godofredo Pinto	PT
Criação do Plano Estratégico Municipal para Assentamento Subnormais (PEMAS)	2004	Prefeito - Godofredo Pinto	PT
Programa Habitar Brasil BID (HBB), com repasse de verbas do Orçamento Geral da União.	2004	Presidente - Luis Inácio Lula da Silva	PT
Revisão do Plano Diretor	2004	Prefeito - Godofredo Pinto	PT
Plano Urbanístico da Região Norte (Lei Municipal 2233/05)	2005	Prefeito - Godofredo Pinto	PT
Desastre	2010	Prefeito - Jorge Roberto Silveira	PDT

Fonte: adaptado de LOGUERCIO, 2013

<sup>7</sup> Consultoria Especial de Ciência e Tecnologia

No governo de Waldemir Bragança (1983/1988), após a desativação do lixão, foi proibida a ocupação do morro. Como a vegetação começou a se formar na área e a esconder o lixo, o local passou a ser atrativo para a construção de moradias. Pela falta de fiscalização, foram sendo construídas pequenas casas na área por ex-catadores de lixo (SOUZA, 2012). Aos poucos, outras famílias foram chegando, formando-se uma pequena comunidade. Relatos de antigos moradores do local mostram que houve uma tentativa pela associação de moradores local de impedir a construção de novas casas. Mas isto era entendido como uma rejeição dos moradores antigos aos novos vizinhos “de fora”. Assim, pessoas de outras cidades, como São Gonçalo, Rio de Janeiro e até São Paulo vieram para construir suas casas no início da década de 1990, sem a fiscalização da Prefeitura de Niterói (LOGUERCIO, 2013).

No primeiro mandato do Prefeito Jorge Roberto Silveira (1989/1992), o modelo de gestão municipal voltou-se para o atendimento das necessidades básicas da população de baixa renda com a implementação de projetos sociais como “Médicos de família” e “Vida nova no morro”<sup>8</sup>, que contemplavam diversas comunidades (FERREIRA, RIBEIRO, 2014). Neste contexto, foi realizada a urbanização do Morro do Bumba, com os serviços de iluminação pública e água. A melhoria das condições de infraestrutura da comunidade atraiu mais famílias, que ocuparam o morro desordenadamente (OLIVIER, 2014). Note-se que a decisão política de urbanizar o Morro foi adotada poucos anos depois da desativação do lixão.

No segundo mandato do governo do Estado de Leonel Brizola (1991/1994), o Morro do Bumba recebeu melhorias de infraestrutura e apoio de programas sociais. A CEDAE<sup>9</sup> levou para o local, de helicóptero, uma grande caixa d’água para atender aos moradores. O morro também foi beneficiado pelos programas sociais “Uma luz na escuridão”, além de ter sido construída uma quadra poliesportiva, uma creche e outros equipamentos públicos (SOUZA, 2012).

Com a melhora dos indicadores sociais no município, o então Prefeito consegue eleger seu sucessor, João Sampaio (1993/1996). Há uma mudança no modelo da política urbana municipal, ao priorizar a construção de uma nova identidade para Niterói, enquanto uma cidade vocacionada para a cultura e o turismo e incluída no circuito nacional e internacional do turismo cultural, sem a necessária ampliação dos projetos sociais para as populações de baixa renda. Em 1993, dá-se início o projeto da construção do Caminho Niemeyer, que, na

---

<sup>8</sup> O projeto consistia na realização de um conjunto de obras em comunidades carentes de infraestrutura urbana e foi posteriormente copiado no Rio de Janeiro com o nome de "Favela Bairro" (FERREIRA, RIBEIRO, 2014).

<sup>9</sup> Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro.

versão original e completa, deveria conter dois templos religiosos, um teatro popular, o Centro de Memória Oscar Niemayer e um Museu do Cinema (FERREIRA, RIBEIRO, 2014). Em 1997, Jorge Roberto Silveira reassume a Prefeitura por dois mandatos (1997-2000 e 2001-2002<sup>10</sup>) e mantém o modelo da política urbana de seu antecessor.

As políticas sociais e urbanas implementadas na década de 1990 resultaram na elevação do IDH<sup>11</sup> da cidade de 0,681 (1990) para 0,771 (2000), o terceiro maior do Brasil. Destaca-se que a elevação dos índices de escolaridade e renda (que muito contribuíram para a elevação do IDH) ocorreram também pela intensa migração, do Rio de Janeiro, de indivíduos da classe média alta, que optaram por viver na cidade. Entretanto, o decorrente encarecimento dos custos de moradia na cidade “empurrou” as classes sociais mais baixas para outros municípios (Maricá, São Gonçalo e Itaboraí, principalmente) e para a periferia da cidade, habitando em loteamentos irregulares, nas encostas dos morros (FERREIRA, RIBEIRO, 2014). O crescimento das populações em favelas na cidade na década de 1990, inclusive no Morro do Bumba, relaciona-se diretamente com as políticas implementadas no período.

Estudos realizados pela CECT em 1994 e 1999 identificaram os riscos de deslizamento no Morro do Bumba e a problemática ambiental do lixo. Outro estudo realizado pela Universidade Federal Fluminense, em 2004, e vistorias realizadas por especialistas desta Universidade geraram recomendações sobre o risco de deslizamento no Morro do Bumba à Prefeitura de Niterói, na gestão de Godofredo Pinto. Porém, com o fim do seu mandato, não houve continuidade no tratamento do assunto na gestão seguinte (LOGUERCIO, 2013).

Pode-se constatar que os estudos técnicos realizados por instituições detentoras de conhecimento científico não sensibilizaram a Gestão municipal de Niterói, a ponto de gerar-se uma ação efetiva para prevenir deslizamentos no Morro do Bumba. Esta é uma questão relevante a ser investigada. Outro ponto importante é a análise das políticas municipais e federais de habitação, implementadas por leis, que influíram na gestão pública de Niterói.

#### 2.1.3.1 Políticas municipais e federais de urbanização

A lei 1152/92, aprovada pela Câmara de Vereadores e sancionada pelo Prefeito Jorge Roberto Silveira, estabeleceu o primeiro Plano Diretor da cidade de Niterói, em um contexto de mobilização da sociedade niteroiense no seu processo de elaboração. Decorrente da Constituição de 1988, o Plano Diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento

---

<sup>10</sup> Em 2002, o Prefeito se afasta do cargo para concorrer às eleições estaduais, nas quais é derrotado por Rosinha Garotinho.

<sup>11</sup> Índice de Desenvolvimento Humano.

urbano e serve para orientar os agentes públicos e privados que atuam na produção e gestão da cidade. Tem como objetivo orientar o pleno desenvolvimento das diversas funções sociais da cidade, sendo uma destas o direito de todo o cidadão ter acesso à moradia (PMN, 1992).

Um dos objetivos estratégicos descritos no Plano é viabilizar a urbanização e a regularização fundiária das áreas ocupadas por população de baixa renda. No Artigo “34”, que trata de habitação, tem-se que, para assegurar o direito à moradia, ficam estabelecidas as seguintes diretrizes:

- ...II - inserção das favelas e de loteamentos irregulares no planejamento da cidade, com vistas a constituírem bairros ou integrarem efetivamente aqueles em que se situam;
- III - urbanização de áreas faveladas e ocupadas por população de baixa renda, independentemente da sua regularização fundiária... (PMN, 1992, art.34)

Já o artigo “36” estabelece que, para fins de assentamento de população de baixa renda, deverá ser priorizada:

- ...II - a construção de moradias populares para **relocalização de moradores removidos de Áreas de Risco**, de áreas não edificantes e de outras áreas de Interesse público... (PMN, 1992, art.36, grifo nosso)

Uma diretriz da gestão do meio ambiente contida no Plano é o mapeamento das áreas de riscos, com desenvolvimento de estudos geotécnicos dos morros da cidade, priorizando aqueles com ocupação humana. Em 1992, o Plano Diretor já continha orientações para priorizar áreas no bairro de Viçoso Jardim, como descrito no artigo “188”:

- ...O Plano Diretor de Contenção, Estabilização e Proteção de Encostas, sujeitas a erosão e deslizamentos, deverá priorizar a área de risco situada no Morro do Céu entre a Estrada Viçoso Jardim e a Rua Dr. Ignácio Bezerra de Menezes, entre as cotas 150 e 170... (PMN, 1992, art.188)

Porém, o Plano Diretor também orienta a urbanização de favelas nesta área. As denominadas “Áreas de Especial Interesse” são descritas como aquelas ocupadas por favela ou outras formas de sub-habitação, onde se pretende promover a urbanização e regularização jurídica da posse de terra. O Morro do Bumba foi indicado para se tornar uma destas áreas (PMN, 1992). Ou seja, a urbanização do Morro estava prevista e documentada em lei.

Em 1995, a Câmara de Vereadores de Niterói aprova a lei 1468/95, que versa sobre os procedimentos para o parcelamento do solo. Em seu artigo 4º, a lei estabelece a seguinte restrição:

- ...Os terrenos ou trechos de terreno onde as condições geológicas, detectadas por órgão competente, não aconselhem a edificação, somente poderão ser destinados a áreas verdes, não computáveis para efeito de cálculo... (PMN, 1995, art.4)



A área da comunidade do Bumba, localizada em uma encosta, sobre um Lixão desativado, certamente não atendia às condições geológicas para a sua edificação.

Em 2001, entra em vigor a lei federal 10.257/01, o Estatuto das Cidades, que regulamenta a Constituição no que concerne à política urbana. O Estatuto, em seu artigo 2º, prevê que o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana deve ocorrer observando-se o seguinte:

...Regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais... (BRASIL, 2001, art.2)

...Gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano... (BRASIL, 2001, art.2)

Decorrente destas e outras diretrizes do Estatuto das Cidades, em 2004, o Plano Diretor de Niterói é revisado. Foram realizadas alterações em pagamentos de impostos, regulamentação de cobranças, destinação de recursos e regulamentação do sistema municipal de Planejamento. A revisão contemplou, também, a criação do Conselho Municipal de Política Urbana (COMPUR), órgão colegiado, deliberativo, sendo constituído por representantes dos poderes executivo e legislativo, dos movimentos sociais e populares, do segmento empresarial e de organizações não governamentais, com o propósito de inclusão da sociedade civil na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano da cidade, conforme orienta o Estatuto das Cidades. (PMN, 2004).

Apesar da criação do COMPUR, a revisão foi realizada sem um trabalho satisfatório de mobilização e de divulgação pelo setor público municipal, os fóruns foram restritos, com baixa participação da sociedade civil e dominados por uma linguagem técnica e jurídica pouco acessível ou compreensível pelos cidadãos que participaram. (FERREIRA, RIBEIRO, 2014). Como resultado deste processo, o Plano Diretor original somente foi modificado no que concernia ao recebimento e controle de recursos financeiros. Os textos referentes à habitação, levantamento de áreas de risco e aglomerados subnormais não sofreram qualquer alteração, o que denota a falta de interesse político na resolução destes problemas, que somente vêm a público quando o desastre se consuma, como o caso do Morro do Bumba.

Com a criação do Ministério das Cidades<sup>12</sup>, em 2003, no primeiro ano do Presidente Luis Inácio Lula da Silva, o Governo Federal cria iniciativas para prevenção aos riscos de deslizamento nos municípios, como o “Programa Habitar Brasil BID” (HBB). Para poder receber o repasse de verbas do Orçamento Geral da União, o Município de Niterói cria o Plano Estratégico Municipal para Assentamento Subnormais – PEMAS, já que o mesmo era uma exigência do Ministério das Cidades. Entretanto, o Morro do Bumba não recebeu qualquer aporte de recursos proveniente do PEMAS.

Em 2005, foi aprovada, pela Câmara de Vereadores, a Lei municipal 2233/05, que estabelece as diretrizes de uso e ocupação do solo específicas para a região Norte, onde se encontra o Morro do Bumba, por meio da instituição do Plano Urbanístico (PUR) da Região Norte. O PUR inclui o Morro do Bumba como Área de Especial Interesse Sócio-Ambiental e define que, neste tipo de área, os projetos de urbanização deverão contemplar:

...indicação das áreas impróprias para ocupação e destinação de áreas para remanejamento das residências implantadas em área de risco... (PMN, 2005, art.21)

Mais uma vez, a própria Gestão municipal de Niterói criou uma lei que incluiu a comunidade do Morro do Bumba como “Área de Especial Interesse”, com diretrizes claras sobre a necessidade de remanejamento de populações em áreas impróprias para ocupação, e não a cumpriu. Neste contexto, a Defesa Civil municipal, órgão com responsabilidades diretas na redução de risco de desastres, pouco pôde contribuir para mudar o rumo dos acontecimentos.

#### 2.1.4 A situação da Defesa Civil

A Defesa Civil de Niterói iniciou suas atividades na década de 1980, atuando, então, como Coordenação Municipal de Defesa Civil. Nessa época, contava com pouco mais de uma dezena de funcionários, os quais se dedicavam principalmente a serviços básicos, como cortes de árvores e verificação de infiltrações e rachaduras em imóveis. Nas décadas de 1990 e 2000, com o aprimoramento da legislação pertinente e o adensamento da cidade, passou a contar com uma equipe mais técnica, composta por engenheiros e arquitetos, que atuava no levantamento de áreas de risco, inclusive elaborando projetos de contenção de taludes e escoramento de rochas<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> O Ministério das Cidades foi criado em janeiro de 2003 com a missão de elaborar uma nova política de desenvolvimento urbano no país.

<sup>13</sup> <http://www.defesacivil.niteroi.rj.gov.br/index.php/historico>. Acesso em 10 mai 2016.

Em 2010, ano de fortes chuvas na cidade, a estrutura da Defesa Civil municipal ainda estava muito aquém das necessidades mínimas. Em entrevista à imprensa, em janeiro deste ano (três meses antes do desastre), o então Secretário de Segurança e Defesa Civil de Niterói, Sr. Marival Gomes, declarou que não havia orçamento para aquisição de recursos e o órgão estava desprovido do pessoal técnico necessário, equipamentos de prevenção e veículos. Alertou sobre a existência de locais de perigo iminente em encostas que precisavam da remoção de moradores. Marival também criticou a excessiva subdivisão de secretarias do município, que implicava na falta de agilidade em casos emergenciais, como no deslizamento de encostas. Frisou que diversas secretarias também eram responsáveis por fazer um acompanhamento das áreas de risco ao longo do ano e, como isso não acontecia, tudo recaía sobre a Defesa Civil. (MENEZES, 2009).

### **2.1.5 O desastre**

Em dezembro de 2009, uma casa desabou no morro, mas não houve mortes. Em 2010, outro desabamento ocorreu com uma morte. Nas duas ocasiões, a Defesa Civil de Niterói esteve no local após o ocorrido. Não houve qualquer alerta nem antes, nem depois destes dois “acidentes”. No dia 5 de abril de 2010, no final da tarde, um temporal acompanhado de forte ventania ocorre na cidade do Rio de Janeiro. No dia seguinte, com o caos instalado, diversos órgãos públicos e empresas privadas param suas atividades administrativas ou declaram ponto facultativo, bem como as escolas e universidades suspendem as aulas, em virtude dos diversos pontos de alagamento na cidade que impedem a mobilidade das pessoas. No dia 7 de abril de 2010, segundo relatos de moradores, agentes da Defesa Civil foram vistos no topo do Morro do Bumba por volta das 16hs, para vistoriar a área que havia se transformado em um “piscinão” após as fortes chuvas que ocorreram (OLIVIER, 2014).

Segundo relatos de moradores, por volta das 20:30 do dia 7 de abril, os moradores ouviram algumas explosões e, logo após, houve um grande deslizamento de terra que se estendeu por cerca de 600 metros, levando casas e toda a infraestrutura urbana que havia sido instalada no morro. O que se viu na realidade foi um grande deslizamento de lixo que estava sob as casas. Ao término das buscas, foram contabilizados 45 mortos e centenas de desabrigados (OLIVIER, 2014).

Com a grande repercussão da mídia sobre o desastre, a grande questão a ser respondida à sociedade era saber o porquê, quais causas levaram à tragédia. Uma criteriosa e racional análise dos fatos que antecederam ao desastre pode nos levar às relações de causa-efeito, sempre sob o paradigma vigente do conhecimento técnico-científico. A partir da

compreensão e atuação em suas principais causas, podem ser desenvolvidas políticas públicas para que novos desastres desta natureza não ocorram no futuro.

### **2.1.6 Causas do desastre sob o paradigma técnico-científico**

Para encontrar as causas deste desastre à luz do paradigma técnico-científico, faz-se necessário coletar todas as evidências, fatos relacionados e a opinião de peritos nos campos do conhecimento científico pertinentes. Sem o propósito de esgotar o assunto e utilizando o método cartesiano de decomposição do problema em partes, seguiremos três possíveis linhas de fatores causais: a incorreta disposição do lixo, a geomorfologia do local e a meteorologia.

#### **2.1.6.1 A incorreta disposição do lixo**

O primeiro fator e mais óbvio a ser pormenorizado é a forma como o lixo foi depositado no local, sem qualquer tratamento, deixando-o sob o perigo de explosões ou deslizamentos, pela instabilidade do terreno e contaminações do solo, da água e do ar.

As explosões são consequência do acúmulo de gás metano, decorrente da decomposição do lixo. Não era incomum a ocorrência de fatos estranhos, como o mato pegando fogo sozinho, a presença de gás quando se cavava a terra e o chorume que corria por baixo das casas em dias de chuva (OLIVIER, 2014). Relatos de moradores locais confirmam a ocorrência de explosão e associaram-na à presença de pés de mamona aterrados:

Houve uma explosão um pouco antes de começar a tragédia, (...) as crianças dizem que, às vezes, saía fumaça do chão. (...) o que aconteceu foi um encapsulamento do gás porque tinha muitos pés de mamona que foram aterrados, o que levou ao aumento da pressão e à explosão (LOGUERCIO, 2013, p.111)

Segundo análise do Professor Elson Antonio do Nascimento do Centro Tecnológico da UFF:

(...) essa situação lá do Bumba se enquadra, como qualquer outro lixão. A minha opinião é de que uma vez que aquele gás, que está confinado no interior do solo, por uma razão qualquer ele conseguir centelha, se tiver uma fagulha, não é? A chuva, o que fez, aí sim, é desorganizar, desarranjar aquilo tudo, provocar um movimento daquela massa... Então, onde tiver gás, o gás até pela característica dele, (...) vai expandir, vai buscar outros espaços e aí, se num desses momentos surgiu a fagulha (...), aquilo vai, evidentemente, provocar a explosão. Mas, da mesma forma, (...) as casas que estavam lá, fio elétrico ou qualquer coisa, enfim, teve acesso a essa condição da concentração de gás capaz de promover uma explosão. (...) É um contexto complexo que a gente não pode avaliar só por um foco. Talvez seja até mais sensato dizer: 'ó, todas essas possibilidades podem ter acontecido porque, efetivamente, as explosões ocorreram'. (...) tudo isso combinado, né? (LOGUERCIO, 2013, p.116)

Outra evidência colhida no local, após o desastre, foi o material escoado estar quente, inclusive causando queimaduras em quem teve contato com este, devido ao processo de decomposição da matéria orgânica, de fermentação, que atinge temperaturas elevadas.

O terreno instável se deve à fragilidade do lixo, composto por materiais de baixa capacidade de carga<sup>14</sup>. Sabia-se que ocorriam, frequentemente, rachaduras em algumas casas, o que exigia constantes reparos. Relatos de moradores locais informam que haviam casas de alguns moradores que estavam sempre rachando. Deslizamentos de pedras também eram frequentes (LOGUERCIO, 2013).

#### 2.1.6.2 A geomorfologia do local

Um segundo fator importante a ser analisado é a formação geológica do local. Há evidências que o Morro do Bumba seria um talvegue (ou grota como era denominado pelos antigos moradores da região). Vejamos as definições destes termos:

Talvegue (geografia): 1 - linha de maior profundidade no leito de um rio 2 - linha sinuosa em fundo de vale, resultante da interseção dos planos de duas vertentes e na qual se concentram as águas que delas descem. Etimologia: do alemão Talweg 'caminho do vale. (HOUAISS, 200, p.2663).

Grota (geografia): 1 - cavidade, na encosta de serra ou de morro, provocada por águas das chuvas (...) 2 - depressão úmida nas encostas 3 vale profundo ou plano inclinado entre duas montanhas (...) (HOUAISS, 200, p.1486)

Segundo análise do Professor Elson Antonio do Nascimento, do Centro Tecnológico da UFF:

Ali é um talvegue natural, uma conformação geográfica que orienta o escoamento natural. No caso (...), específico do Morro do Bumba, a gente até costuma dizer que são tipo rios temporários, né? São períodos que fora de chuva você não tem uma gota d'água..., não é? Ou, eventualmente, uma nascente, alguma coisa do lençol que tá aflorando em um ponto ou outro, como você mesmo já citou aí, depoimentos. Então, isso aí é próprio dessa região, desse tipo de formação. Mas, por outro lado, diante ou sob efeito de chuva intensa aquilo torna-se um rio caudaloso, de muita intensidade e com capacidade e energia pra arrastar não só a crosta terrestre mas tudo que tiver pela frente. Então, esse fenômeno existe, né? O que ocorre é que, naturalmente, numa intervenção programada você faz o ajuste dessa chamada drenagem de encosta ou ordena o caminho das águas. (LOGUERCIO, 2013, p.115)

#### 2.1.6.3 Meteorologia

Um último fator a ser analisado é a precipitação intensa que precedeu o desastre. O desenvolvimento de um ciclone<sup>15</sup> no oceano, com um centro alongado de baixa pressão, que se intensificou e chegou ao continente. Sua configuração com um núcleo relativamente quente

<sup>14</sup> Capacidade de um território ou meio de suportar determinada intensidade de uso.

<sup>15</sup> Centro de baixa pressão atmosférica que se caracteriza pelo movimento intenso de correntes de ar, que convergem dos bordos para o centro e se deslocam para fora a alturas mais elevadas da troposfera.

favoreceu o transporte de umidade que resultou na ocorrência das fortes chuvas na costa do estado do Rio de Janeiro. A comparação desta caso com um ciclone ocorrido em 1997<sup>16</sup> indica que esta região, embora não seja usualmente apontada como uma importante área de ciclogênese, merece um aprofundamento das análises, devido aos impactos provocados sobre a costa do Rio de Janeiro (ODA, 2011).

Outro estudo realizado para investigar as chuvas de 2010 no Rio de Janeiro apontou alguns pertinentes resultados. Ao se analisar especificamente a situação do mês de abril na história do Rio de Janeiro, observou-se certo padrão de recorrência dos temporais no início do mês em questão. Registros desde o século XVIII relatam a gravidade do impacto dos temporais no início das tardes desse mês, perdurando por dias e deixando a região em calamidade sanitária e inundada. Ainda com relação ao impacto pluvial, foram analisadas as intensidades das chuvas em 140 anos de dados. Identificou-se que o mês de abril ocupa posição de destaque para as precipitações superiores a 100 mm em 24 horas – segundo mês, depois de março, mais suscetível à ocorrência de precipitação nessa intensidade. Embora os eventos com frequência absoluta sejam baixos, quaisquer valores que venham apresentar intensidades superiores ao valor supracitado, tomam proporções relevantes no impacto sobre o solo. A conclusão do estudo mostra que as chuvas ocorridas em abril de 2010, apesar de bastante intensas, confirma a tendência histórica para o mês, com registros superiores a 100 mm em 24h de tempos em tempos (LOUREIRO *et al*, 2010).

#### 2.1.6.4 Conclusão

Após este breve estudo, chega-se à conclusão de que o desastre ocorreu por uma conjunção dos três fatores contribuintes, que se sucederam como um efeito “dominó”. O primeiro dominó foi o depósito de lixo sem nenhum tipo de tratamento ou compactação, por anos, sem qualquer preparação do terreno para receber este tipo de material. Com a desativação do lixão e a posterior construção de casas por cima, o terreno se tornou instável, suscetível a constantes acomodações pela falta de compactação do lixo, e irregular pela heterogeneidade do material, além de criar espaços para o acúmulo de água.

O segundo dominó do desastre foi o conjunto de características geomorfológicas do local. A conformação do local, que possibilitava o acúmulo de águas pluviais na parte superior do morro, sua declividade e o fato de ser um talvegue, vertendo e acumulando água,

---

<sup>16</sup> O ciclone gerou fortes chuvas que atingiram municípios na divisa do Rio de Janeiro com Minas Gerais em janeiro de 1997 e deixaram 82 mortos, danificaram pelo menos 11.750 casas e destruíram outras 1.857, afetando 175 municípios. Fonte: <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/chuvas-no-rj/noticia/2011/01/relembre-outras-tragedias-causadas-pela-chuva-no-brasil.html>. Acesso em 28 mar 2016.

criaram as condições para que o terceiro dominó deflagrasse o desastre: as chuvas intensas. Entretanto, cabe ressaltar que as chuvas ocorridas em 2010 não representaram um ponto fora da curva histórica de chuvas, nem pela intensidade nem pelo período.

Após esta breve análise, chegou-se a um conjunto de prováveis causas do desastre por meio de uma abordagem eminentemente técnica. Entretanto, este tipo de abordagem nos permite compreender de forma integral a questão? Ao se atuar nos fatores encontrados, podemos concluir que outros desastres de mesma natureza não ocorrerão? Mas e se algum outro fator estiver presente, como uma maior declividade da encosta, desprendimento de pedras, desmatamento ou inúmeros outros que se possam imaginar de origem antrópica ou natural?

Daí se depreende que o ponto principal é questionar a abordagem utilizada e não seus resultados. O campo de estudo do “risco” traz novas perspectivas que ampliam o referencial de análise, assim possibilitando encontrar relações causais do desastre provenientes de outros campos do conhecimento humano.

## **CAPÍTULO III**

### **O CAMPO DE ESTUDO DO RISCO**

#### ***3.1 Campo de estudo do risco***

Nas últimas quatro décadas, houve um significativo aumento de pesquisas sobre o tema risco. Alguns autores, como Mary Douglas (1992) e Niklas Luhmann (1992) entendem que não há possibilidade de aplicar somente um conceito ao termo, pois este varia em função da disciplina que o utiliza. Percebe-se, rapidamente, que o campo de estudo do risco é interdisciplinar. Logo, faz-se necessário uma visão geral do campo, iniciando com a trajetória do significado do termo em diferentes contextos históricos, seguindo-se da sistematização de distintas perspectivas utilizadas, até chegar-se ao detalhamento daquela que servirá como referencial teórico para análise dos antecedentes ao desastre do Morro do Bumba.

#### ***3.2 Histórico do termo***

No período pré-moderno, nossos antepassados também se deparavam com incertezas sobre o futuro. Em virtude do limitado conhecimento humano, a conduta em relação aos muitos “perigos” enfrentados no dia-a-dia, como desastres naturais, epidemias e outras enfermidades, era recorrer ao domínio de adivinhações, invocações divinas ou qualquer outro tipo de poder sobrenatural. Portanto, não havia um conceito de “risco” propriamente dito. (BITENCOURT, ALMEIDA, 2014). Os principais autores que estudaram o histórico da noção de risco estão de acordo quanto a esta inexistência do termo na era pré-moderna, quando o homem não era o centro e a fortuna, cosmologias religiosas ou o destino solucionavam as incertezas futuras.

Não há um consenso, todavia, sobre o período exato em que o termo tenha surgido. Luhmann (1992) afirma que, no vasto intervalo de transição da idade média para o início da idade moderna, começa-se a falar de risco. Guiddens (1991) é também genérico ao atribuir o surgimento do termo após o término da era pré-moderna. Já Lupton (1999) é mais precisa ao considerar que o termo apareceu no idioma alemão no século XVI, e no inglês no século XVII.

Segundo Luhmann (1992), o contexto de aplicação inicial do termo estava relacionado à navegação marítima e às relações comerciais. Lupton (1999) também considera que sua aplicação inicial tenha sido nas grandes navegações. Os infortúnios (tempestades, maremotos,



redemoinhos) que poderiam comprometer a viagem do navio, bem como os demais perigos que envolviam a atividade marítima impulsionaram a indústria de seguros marítimos, que se tornou relevante na Inglaterra. Seja qual for o contexto, os diversos autores entendem que a noção inicial de risco ainda possui características pré-modernas, pois exclui a responsabilidade humana; e há uma racionalidade precária, ou seja, o risco é estimado por métodos não quantificáveis.

No avançar da era moderna, houve uma significativa alteração na noção de risco. É importante assinalar o conceito de modernidade adotado por Lupton (1999) para entender o motivo dessa mudança:

Modernidade depende da noção emergente no séc. XVIII no iluminismo, que é a chave para o progresso humano e social, ordem é o conhecimento objetivo do mundo através da **exploração científica e do pensamento racional**. Assume-se que os mundos sociais e naturais **podem ser medidos, calculados e, por conseguinte, previstos**. (LUPTON, 1999, p.4, grifo nosso)

Sob influência do pensamento vigente na modernidade, o conceito de risco passa ao domínio do homem e associado à racionalidade e à neutralidade científica. Por meio da matemática e estatística, o risco é calculado por probabilidades. Já no século XVIII, os jogos de azar e a indústria de seguros empregam vastamente o conceito. No século XIX, passou a estar presente também no campo da economia, o que resultou em uma grande expansão do seu uso (BITENCOURT, ALMEIDA, 2014). Guiddens (1991) corrobora com esta mudança no paradigma de definições do risco com a modernidade, ao entender que os resultados inesperados passam a ser uma consequência das atividades ou decisões do homem, ao invés de exprimirem significados ocultos da natureza. Luhmann (1992) também observa a mesma mudança, ao verificar a evolução do pensamento racionalista na modernidade.

Outra característica é a conotação dual, podendo ser “bom” ou “mau” dependendo das probabilidades de ganhos ou perdas. De acordo com Lupton (1999) e Douglas (1992), no Século XX, a alteração mais significativa é, justamente, a perda da conotação positiva do termo. No senso comum, é associado a eventos negativos e correlaciona-se com o termo “perigo”. O avanço galopante das ciências exatas vivido neste século exerce uma grande influência e aprofunda o conceito técnico-quantitativo do termo, com a possibilidade de se obter um resultado objetivo para uma situação de incerteza futura, por meio de cálculos matemáticos precisos. O risco se torna uma equação conformada pela probabilidade de ocorrência e magnitude das consequências e se populariza.

De fato, há um aumento do uso do termo no conhecimento popular e no meio técnico-científico, principalmente a partir de 1960, com maior crescimento no final da década de

1970. A mídia explora mais o termo, pois é atrativo. Uma pesquisa realizada em um jornal australiano, entre 1996 e 2011, mostrou que a menção ao termo aumentou de 3.000 para 11.000 ocorrências. Surgem especialidades no campo de estudo do risco, como análise, gerenciamento e comunicação de risco. Grandes corporações privadas e órgãos governamentais incorporam essa abordagem, pois os resultados objetivos sobre o futuro incerto possibilitam e facilitam a adoção de estratégias. O grande desenvolvimento na área da tecnologia da informação nas últimas décadas e os avanços na área de estatística impulsionaram ainda mais a abordagem técnico-quantitativa, tornando-a o paradigma do conceito de risco na atualidade (LUPTON, 1999).

Após este breve histórico da mobilidade do termo, chegamos ao período contemporâneo. Com a compreensão do atual paradigma de risco, entendemos melhor os questionamentos feitos na conclusão da análise das causas do desastre do Morro do Bumba. Um exemplo adicional referente a um acontecimento simples nos leva a confirmar as limitações desse paradigma. Durante a greve da Polícia Militar de Recife em 2012, foi disseminado que marginais fariam arrastões na cidade e vários estabelecimentos comerciais fecharam suas portas com medo de terem seu patrimônio depredado, fato que não ocorreu, pois eram apenas boatos. O risco percebido pelos comerciantes já foi o bastante para tomarem a atitude de fecharem as suas lojas, mesmo que não houvesse o risco real e objetivo (BITENCOURT, ALMEIDA, 2014).

“Realidade” e “objetividade” são termos complicados para utilizarmos em associação ao conceito de risco, pois este se refere a um futuro, que pode ser construído na mente das pessoas ou afetado por um número tão grande de fatores, a ponto de se tornar praticamente impossível a sua previsão por cálculos estatísticos. O risco pode ser abordado sob distintas perspectivas, cada uma contribuindo de alguma forma para a compreensão da problemática.

### ***3.3 Perspectivas do campo de estudo do risco***

O estudo do risco é um campo verdadeiramente interdisciplinar. Dependendo da disciplina, possui diferentes status epistemológico e ontológico, além de ser pesquisado e entendido de maneiras diversas, com a aplicação de diferentes ferramentas e contextos para análises (LUPTON, 1999). Renn (2008) sistematiza as diferentes abordagens do risco, de acordo com a tabela abaixo:

Tabela 2: Abordagens de risco

<b>Abordagem</b>	<b>Método</b>	<b>Área de aplicação</b>	<b>Escopo</b>
Atuarial	Extrapolação	Seguros	Unidimensional
Epidemiologia	Experimentos e pesquisas	Saúde e Ambiental	Unidimensional
Probabilística	Análise estatística	Segurança	Unidimensional
Econômica	Análise custo-benefício	Economia – Tomada de decisão	Unidimensional
Psicológica	Psicométrico	Produção de políticas, mediação de conflitos e comunicação de risco	Multidimensional
Sociológica	Análise estrutural e pesquisas	Produção de políticas, mediação de conflitos e comunicação de risco	Multidimensional
Cultural	Análise de grupos	Produção de políticas, mediação de conflitos e comunicação de risco	Multidimensional

Fonte: Adaptado de Renn, 2008.

Cada abordagem utiliza um método específico de análise de risco, cujos resultados são aplicados nas áreas atinentes. O escopo unidimensional refere-se a análises somente quantitativas do risco, enquanto o multidimensional leva em consideração conhecimentos de diferentes campos (Ex: social, cultural, político etc)

A partir deste quadro, entendemos que o campo de estudo do risco pode ser dividido, inicialmente, em duas perspectivas. As abordagens atuarial, epidemiológica, probabilística e econômica têm em comum a utilização de métodos técnico-quantitativos e, por esta razão, se diferenciam das demais abordagens. No outro grupo, apesar da aplicação em comum, há uma distinção relevante: as abordagens sociológica e cultural estudam a coletividade humana e podem ser agrupadas no campo das ciências sociais, já a psicológica tem como referencial o indivíduo. Definidas as diferentes perspectivas, passamos a uma breve noção de cada uma delas, a fim de marcar bem as distinções definidoras e limitadoras do referencial teórico a ser utilizado neste trabalho.

### **3.3.1 Perspectiva técnico-quantitativa**

Conforme mencionado na trajetória do termo, a perspectiva técnico-quantitativa é dominante no período contemporâneo, nesses termos, utilizada intensivamente por várias disciplinas. O conceito de risco pode ser expressado, segundo Lupton (1999, p.27), como “um evento adverso, um atributo físico com determinadas probabilidades objetivas e pode ser estimado por cálculos quantitativos de níveis de aceitabilidade”.

A percepção negativa do risco é incorporada a este conceito, bem como a objetividade resultante dos cálculos matemáticos empregados. Uma outra forma muito comum de defini-lo nesta perspectiva é como uma relação entre a probabilidade de ocorrência e a magnitude das consequências. Entretanto, nesta perspectiva, não basta apenas defini-lo, mas realizar a sua análise e de forma metodológica. A análise do risco é decomposta, assim, em três fases: avaliação, administração ou gerenciamento, e comunicação de risco.

A avaliação de risco tem como propósito gerar conhecimento relacionando os agentes de risco a suas possíveis consequências. O produto final desta fase é estimar o risco em termos de distribuição das probabilidades de suas consequências (RENN, 2008).

Os elementos quantificáveis resultantes da avaliação do risco são as entradas da fase seguinte: administração (ou gerenciamento) do risco. Nesta fase, são formuladas as ações ou políticas para o controle/mitigação dos riscos. É estabelecido o “risco aceitável”, que seria um *trade-off* entre os riscos e benefícios, ou seja, o nível de risco que pode ser utilizado como norma. Como exemplo, podem-se citar os procedimentos regulatórios realizados por agências governamentais dos Estados Unidos<sup>17</sup>, cujos critérios e padrões servem como parâmetro para as políticas públicas deste e de outros países (GUIVANT, 1998).

Por fim, a fase da comunicação do risco, referente ao intercambio de informações e opiniões atinentes ao risco entre peritos e leigos. O grande desafio é, justamente, diminuir o abismo de conhecimento entre os peritos e os leigos, pois estes últimos:

...tendem a ser identificados como receptores passivos de estímulos independentes, percebendo os riscos de forma não científica, pobremente informada e irracional. Estima-se que os riscos percebidos pelos leigos não, necessariamente, correspondem aos riscos reais, analisados e calculados pela ciência. (GUIVANT, 1998, p.2)

Existem inúmeras outras definições de risco e de análise de risco, pois são conceitos empregados em diferentes disciplinas, organizações públicas e privadas, além de, na atualidade, representarem a perspectiva dominante. Nos anos 1970 e 1980 foram emergindo entre acadêmicos, ambientalistas e setores industriais, diversas críticas em relação a esta perspectiva.

No que tange ao conceito que relaciona a probabilidade de ocorrência e a magnitude das consequências, critica-se a possibilidade de se chegar a um mesmo resultado, se as variáveis forem alteradas proporcionalmente, ou seja, um determinado risco calculado com alta probabilidade de ocorrência e baixa magnitude de consequências pode ter o mesmo valor final do que outro com baixa probabilidade e alta magnitude. Adicionalmente, as pessoas

---

<sup>17</sup> *Environmental Protection Agency (EPA), Food and Drug Administration (FDA) e a Occupational Safety and Health Administration (OSHA).*

podem ter preferências em relação a uma das variáveis. A maioria percebe um risco maior em situações com baixa probabilidade e alta magnitude de consequências em curto espaço de tempo, como pode-se constatar na repercussão na mídia de desastres aéreos (RENN, 2008). As pessoas respondem de acordo com suas percepções de risco e não de acordo com riscos objetivamente definidos (BITENCOURT, ALMEIDA, 2014).

Entre os peritos, há uma preferência pelos riscos passíveis de serem calculados e não necessariamente aos mais relevantes. Ulrich Beck (2011), em seu livro “Sociedade de Risco”, alerta que também pode haver um “direcionamento” para quais riscos devem ser estudados pelos especialistas, motivados por interesses econômicos ou políticos. A falta de consenso científico nos diversos temas contribui para a ocorrência desses desvios, também colocando em questão a neutralidade científica.

Começamos a perceber que o maior problema desta perspectiva é a sua unidimensionalidade, ao tratar os riscos de forma objetiva, deixando de lado outras questões que podem influir tanto em quem define o risco quanto nos afetados. Os resultados da análise de risco se restringem aos possíveis danos ao homem e ao meio-ambiente, excluindo os impactos sociais e culturais decorrentes.

Porém, apesar das diversas críticas, segundo Renn (2008), a perspectiva técnico-quantitativa continua sendo largamente utilizada no estudo do risco, pois não há outro modelo que a substitua com melhores resultados. Sua abordagem limitada constitui-se, ao mesmo tempo, em sua fraqueza e força. Ao utilizar métodos objetivos para estimar riscos, torna-se unidimensional, mas universal. A solução proposta por Renn é complementá-la com as demais perspectivas de risco.

### **3.3.2 Perspectiva psicológica**

A perspectiva psicológica do risco trata dos juízos subjetivos sobre a natureza e magnitude dos riscos (RENN, 2008). É uma análise no nível individual e estuda o comportamento humano frente ao risco. Importante pontuar que o risco é objetivo nesta perspectiva, ou seja, pressupõe que existe uma realidade onde os riscos existem de fato e são as pessoas que os percebem subjetivamente com diferentes respostas dependendo de vários fatores.

A psicometria<sup>18</sup> é o método utilizado para calcular estas diferentes respostas individuais ao risco e entender quais os fatores determinantes. De uma forma geral, os

---

<sup>18</sup> Teoria e a técnica de medida dos processos mentais, especialmente aplicada na área da Psicologia e da Educação.

juízos realizados pelas pessoas em situações de incerteza são afetados por heurísticas<sup>19</sup> e vieses que os distanciam dos cálculos matemáticos precisos, formulados na perspectiva técnico-quantitativa. Lupton (1999) consolida os principais resultados de pesquisas nesta perspectiva:

- pessoas calculam os riscos se as informações estiverem disponíveis e tendem a superestimar riscos que possam se relacionar com circunstâncias que se aplicam a elas ou próximas a elas;
- riscos com baixa probabilidade mas com graves consequências são superestimados, e riscos provenientes de situações do cotidiano e com leves consequências são subestimados;
- riscos familiares ou voluntários são considerados mais aceitáveis do que os com baixa probabilidade, novos ou impostos;
- pessoas tem aversão a riscos quando se tratam de ganhos, mesmo que pequenos, e enfrentam riscos quando se tratam de perdas;
- desastres que recebem maior atenção da mídia são levados mais em consideração mesmo que tenham baixa probabilidade de ocorrência;
- desastres ocorridos subitamente, ou seja, em pequeno intervalo de tempo, são levados mais em consideração do que um outro equivalente em danos, porém com maior intervalo de tempo; e
- magnitude das consequências produz mais efeitos nas pessoas do que a probabilidade de ocorrência.

Em suma, a perspectiva psicológica pode contribuir para o estabelecimento de uma abordagem mais compreensiva nos processos de tomada de decisão sobre riscos, ao prover um conhecimento adicional e critérios normativos para sua análise (RENN, 2008).

Entretanto, o próprio foco nos indivíduos e suas estimativas subjetivas de risco são a maior fraqueza desta perspectiva, pois torna-se muito difícil, senão impossível, encontrar um denominador comum para comparação de diferentes percepções individuais de risco. Sua aplicação prática se torna, então, limitada e, segundo Renn, deve ser empregada em complemento à perspectiva técnico-quantitativa para contribuir com a produção de políticas, mediação de conflitos e desenvolvimento de estratégias para comunicação de risco, a partir do estudo do comportamento humano frente a situações de incerteza.

---

<sup>19</sup> Procedimento simples que ajuda a encontrar respostas adequadas, ainda que geralmente imperfeitas, para perguntas difíceis (KAHNEMAN, 2012, p.127)

### 3.3.3 Perspectiva das ciências sociais

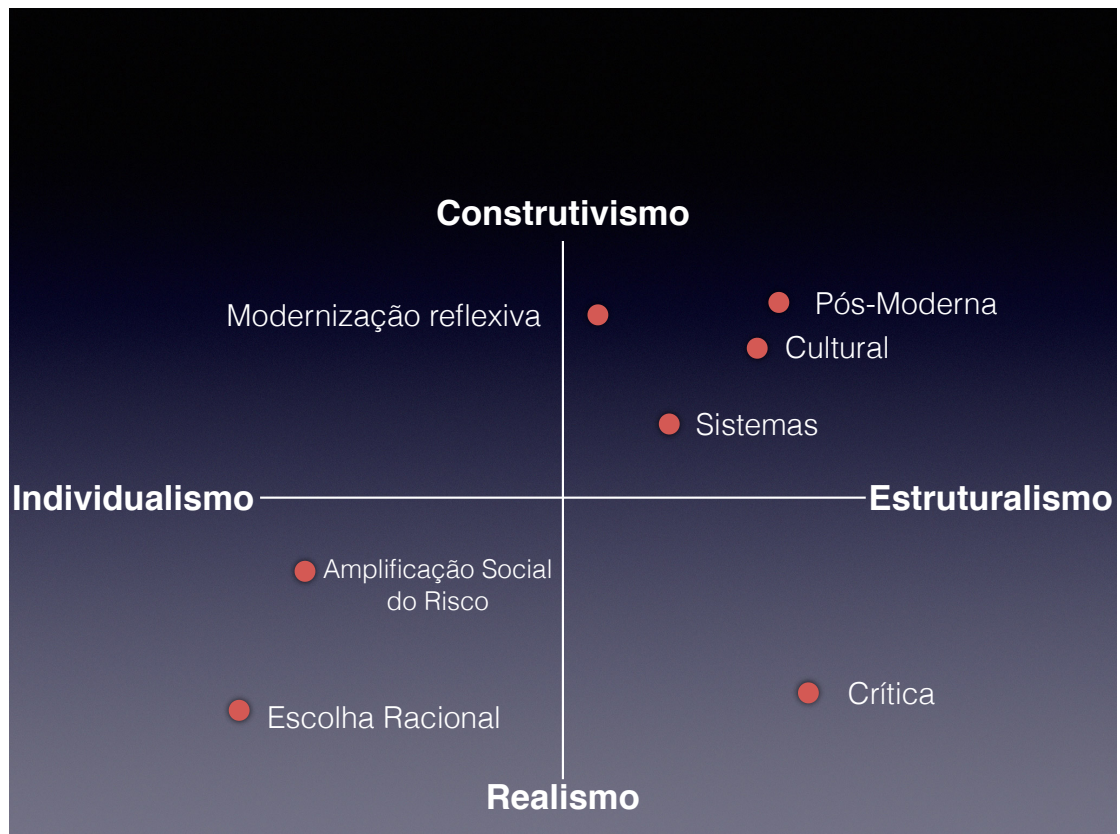
Somente na década de 1960 passou-se a estudar o risco no campo das ciências sociais, principalmente em virtude de desenvolvimentos oriundos da antropologia e da sociologia. A antropóloga britânica Mary Douglas é considerada a precursora neste campo, ao estabelecer as bases para a denominada teoria cultural dos riscos, ao realizar pesquisas sobre rituais de purificação em sociedades simples, que resultou no livro “Pureza e Perigo”.

O debate central nesta perspectiva versa sobre a natureza do risco: é um fenômeno real ou uma construção social? A resposta nos conduz à principal distinção em relação à perspectiva técnico-quantitativa. Os estudos das ciências sociais nos revelam, em linhas gerais, que o homem não observa o mundo diretamente, mas através de “lentes” que filtram a realidade por contextos culturais e sociais (RENN, 2008). Diferentes culturas ou sociedades podem ter distintas representações mentais do que é considerado risco, independente de sua probabilidade de ocorrência e magnitude das consequências.

Nesta perspectiva, todo conhecimento sobre risco é baseado no contexto sociocultural. O conhecimento produzido pela ciência ou pelo senso comum nunca é isento, mas sempre influenciado por uma determinada visão de mundo e dentro de um contexto social e cultural (LUPTON, 1999). Esta concepção de risco leva à diluição das diferenças entre leigos e peritos, ou, melhor dizendo, à perda da superioridade da visão científica sobre a do senso comum. A questão central, de acordo com Luhmann (1992), é a seleção do que é risco. Quem ou qual instância da sociedade decide se um risco é pertinente ou não? Quais os fatores sociais que guiam este processo de seleção?

A partir dos anos 1980, e de forma bastante paralela à linha teórica de Mary Douglas, formularam-se novas direções no que tange à análise social e cultural dos riscos, configurando uma área de pesquisa bastante pulverizada em temas e teorias (GIUVANT, 1998). Assim, esta perspectiva tem a peculiaridade de coexistirem diversas teorias com visões distintas de como funcionam as diferentes sociedades e culturas em relação aos riscos. No campo da sociologia, não há, na atualidade, nenhuma visão dominante, o que deixa esta ciência social aberta para uma gama de abordagens que competem para ter maior relevância. Para simplificar e atender aos objetivos propostos neste estudo, será utilizada a taxonomia proposta por Renn (2008), que posiciona as teorias sociológicas e antropológicas do risco em duas dimensões, conforme a figura abaixo:

Figura 2: Teorias de risco



Fonte: Adaptado de Renn, 2008.

O eixo horizontal indica a distinção entre o foco de análise a partir do indivíduo, instituição ou grupo social, denominado genericamente de “individualismo”, e o “estruturalismo”, onde o fenômeno social não pode ser explicado a partir de um comportamento individual somente, mas com base em uma interação coletiva entre indivíduos entre si ou destes com instituições.

O eixo vertical indica a distinção entre os fundamentos do conhecimento. Da visão “construtivista”, onde todo conhecimento é socialmente construído, até a visão “realista”, na qual o conhecimento pode ser diretamente observado através de uma realidade física, acessível por meio da coleta de dados.

Já Lupton (1999) classifica a perspectiva das ciências sociais como sócio construtivista e somente inclui as teorias do quadrante “estruturalismo-construtivismo” proposto por Renn, deixando de fora a de “Sistemas”. Para a autora australiana, existem duas correntes: a do “realismo crítico”, onde são incluídas as teorias “Cultural” e da “Modernidade reflexiva”; e a corrente “forte sócio construtivista” constituída somente pela teoria “Pós-moderna”.



Obviamente, não há um consenso nas categorizações das teorias de risco, mas o importante é que há uma tendência entre estes e outros autores quanto à maior valoração das que pertencem ao quadrante “estruturalismo-constructivismo”. Como o autor do presente trabalho também compartilha desta visão, as teorias que compõem este quadrante serão esmiuçadas e, posteriormente, utilizadas como referencial para análise das sucessivas ações e decisões da Gestão municipal de Niterói que levaram ao desastre no Morro do Bumba.

### 3.3.3.1 Teoria cultural

A antropóloga britânica Mary Douglas é considerada a precursora da perspectiva de risco nas ciências sociais, fato que sua trajetória de pesquisas consolidou a teoria cultural de risco. O livro “Pureza e Perigo” (1976) pode ser considerado o marco inicial, porém o foco ainda era o estudo antropológico de sociedades tribais. Em obras como “*Risk and blame*” (1992) e “Risco e cultura” (2012), esta última escrita em conjunto com o cientista político norte-americano Aaron Widalsky, o risco torna-se o objeto principal de estudo. Vejamos uma síntese das ideias principais contidas nestas obras.

Quando se fala de risco e respectivas probabilidades de danos estimadas, as pessoas se valem de concepções culturais aprendidas. Cada comunidade tem sua gama de experiências compartilhadas e acumuladas para determinar os riscos mais perigosos, prováveis ou preveníveis, ou seja, valores comuns levam a medos comuns, assim como a um acordo implícito sobre o que não temer. Logo, a atenção que as pessoas dão a determinados riscos em lugar de outros seria parte de um processo sociocultural, que dificilmente tem uma relação direta com o caráter objetivo dos riscos. A neutralidade de julgamento torna-se uma utopia. Neste bojo, as políticas públicas de risco são resultado de uma constante disputa de todos os atores sociais para impor suas percepções de risco na agenda.

Douglas argumenta que quaisquer que sejam os riscos objetivos, as organizações sociais vão reforçar aqueles que possibilitem um reforço das ordens: religiosa, política ou moral, a fim de que estas se mantenham coesas. A seleção dos riscos é realizada, também, segundo o papel que estes possam ter no reforço da solidariedade social a nível institucional, ou seja, as pessoas que pertencem a uma determinada instituição super avaliam os riscos que a afetam. Podemos citar, como exemplo, os militares em relação às ameaças externas ao Estado.

Outra questão relevante na teoria cultural é a relação da culpabilidade e risco. Tanto no passado como no período contemporâneo, os riscos que recebem maior atenção de uma sociedade são aqueles relacionados com a legitimação de princípios morais. A diferença é

que, no passado, os infortúnios eram relacionados com o cometimento de algum pecado ou quebra de um tabu<sup>20</sup> pela pessoa “culpada”. Já hoje em dia, pelo menos nas sociedades ocidentais, cada acidente ou infortúnio é colocado na “conta” de alguém. Sob a bandeira da redução de risco, se desenvolve uma nova forma de culpabilização na sociedade de forma análoga ao que ocorria no passado.

A culpabilidade é estabelecida a partir do momento em que são traçados os limites da normalidade em uma determinada cultura. Por exemplo, problemas de dentição ou catapora são considerados normais em crianças atualmente, porém a morte de uma criança por uma doença não é considerada normal e, logo, passível de culpabilização. Entretanto, no passado, a mortalidade infantil era naturalizada em algumas sociedades. Os avanços tecnológicos alteram os limites da normalidade. Logo, o que vemos hoje nas culturas ocidentais contemporâneas é a tecnologia reduzindo drasticamente o limite do que é considerado normal e atribuindo ao homem a culpa de todo infortúnio. Neste contexto, o risco visto de modo objetivo e científico se encaixa perfeitamente na sociedade moderna ocidental.

A crítica de Douglas às ciências também é relevante em sua teoria. Há uma percepção generalizada de que vivemos em um mundo mais “perigoso” no período contemporâneo, em virtude de um aumento exponencial dos riscos aos quais somos expostos cotidianamente. Entretanto, Douglas sugere que os avanços realizados pelas ciências é que nos tornaram mais cientes dos riscos, e não que estes tenham, necessariamente, aumentados. Apesar de reconhecer que os desastres tecnológicos<sup>21</sup> aumentaram, os avanços da ciência também proporcionaram vários benefícios para a sociedade, conforme comprovado na melhora de índices de expectativa de vida, queda da taxa de mortalidade infantil, erradicação de doenças etc.

Por outro lado, critica-se a soberba do meio científico ao considerar as avaliações de risco dos peritos como verdades absolutas e a dos leigos como erradas ou enviesadas, ainda mais com a grande falta de consenso no meio científico em relação a diversas questões. O problema dos agrotóxicos abordado por Giuvant (1994) mostra bem este contraste. Não há consenso no meio científico sobre os danos causados pelo uso de agrotóxicos em plantações e sobre as dosagens máximas permitidas para utilização de cada “veneno”. Os métodos de pesquisa utilizados são questionáveis, pois os testes são realizados em laboratórios fechados e

---

<sup>20</sup> Ação, um objeto, uma pessoa ou um lugar proibidos por uma lei ou cultura.

<sup>21</sup> Desastres originados de condições tecnológicas ou industriais, incluindo acidentes, procedimentos perigosos, falhas na infraestrutura ou atividades humanas específicas, que podem implicar em perdas humanas ou outros impactos à saúde, danos ao meio ambiente, à propriedade, interrupção dos serviços e distúrbios sociais e econômicos. (BRASIL, 2012b)

com cobaias, muito distante das condições reais das plantações e dos efeitos produzidos nos seres humanos. Adicionalmente, novas pesquisas invalidam os resultados das anteriores, o que gera insegurança e descrédito com o conhecimento científico.

Segundo a antropóloga, as comunidades científicas, ao invés de resolverem as divergências na sua própria esfera, se politizaram e muitas se "venderam" para *lobbies* políticos e econômicos. É mais um fator que retira a neutralidade científica e compromete o próprio sistema científico ao dificultar a resolução das divergências sem interferências.

Por fim, a teoria cultural do risco identifica padrões de comportamento coletivos na sociedade que determinam as respostas sociais e individuais ao risco. Estes padrões são condensados em três tipos de organizações sociais, de acordo com uma distinção primária entre centro/periferia. São eles:

- Burocráticos (centro) – De caráter eminentemente hierárquico. Composto pelas grandes organizações públicas, como a igreja, associações políticas e órgãos públicos;
- Individualista (centro) - Associações privadas que buscam o lucro a todo custo. Composta pelas grandes corporações empresariais; e
- Sectarismo racional (periferia) – De caráter não hierárquico e opõe-se ao centro (Ex: Movimento ambientalista).

As organizações sociais de centro priorizam riscos que ameaçam todo o sistema (Ex: invasões estrangeiras e declínio econômico), protegem regras universais e o futuro é uma continuação do presente, pois necessitam manter o *status quo*. Na organização de caráter hierárquico, os procedimentos operacionais padronizados são aplicados em todas as situações, com o efeito colateral de ficar mais exposta a riscos não detectados por sua estrutura pesada, centralizada e burocrática. Mesmo que algum risco venha a ser detectado, a mudança é lenta. Dentro do “centro”, os tipos individualista e burocrático somente se distanciam na forma em que o governo deve impor regras que afetem o comportamento do indivíduo (livre mercado x protecionismo).

Já as organizações sociais da periferia se articulam de uma maneira completamente diferente. Para ressaltar seus valores, desenvolvem a estratégia de desvalorizar o mundo externo. O futuro será diferente e pior que o presente, pois assim as críticas ao centro têm maior peso político. Utilizar o risco como alvo é ideal, pois o conceito se opõe à segurança e há uma zona cinzenta nos parâmetros de aceitabilidade do risco. Internamente, a falta de hierarquia dificulta a tomada de decisões e o consenso. Não possuem estrutura para resolver os problemas, mas apenas para criticar o centro.

Douglas utiliza como exemplo de periferia os movimentos ambientalistas dos Estados Unidos. Estes grupos disseminam previsões catastróficas da natureza e, assim, fortalecem seu peso político e melhoram sua dinâmica interna. Adotam a premissa que a natureza não é neutra, mas dotada de uma moral que julga a ação do homem e o punirá com grandes desastres naturais. Logicamente, Mary Douglas sofreu numerosas críticas por este posicionamento.

### 3.3.3.2 Teoria da modernidade reflexiva

Ulrich Beck e Anthony Giddens são os principais autores desta corrente de pensamento que, definitivamente, colocou o risco no centro do debate para o entendimento da sociedade contemporânea. Beck introduziu o conceito de “sociedade de risco” em sua obra de mesmo nome, em 1986. Giddens, pesquisava o mesmo tema em paralelo e lançou o livro “As consequências da modernidade”, em 1991. Ambos abordam o risco no nível macroestrutural e suas implicações políticas. Afirmam que os princípios que orientaram o processo de modernização da sociedade contemporânea se radicalizaram, marcando a transição para a sociedade da alta modernidade, segundo Giddens, ou para a sociedade de risco ou da modernização reflexiva, segundo Beck (GIUVANT, 1998).

Posteriormente, estes autores publicaram obras complementares e houve um interessante debate entre eles. Não é o propósito deste estudo apresentar toda a teoria da modernidade reflexiva, mas somente as ideias principais e relevantes que melhor as distinguem das outras correntes sociológicas sobre risco. Para tal, abordarei a teoria de Beck, salientando algumas poucas diferenças existentes com o pensamento de Giddens.

O trabalho de Beck tem como contexto histórico a catástrofe nuclear de Chernobyl, que provocou uma reflexão nas populações das sociedades industrializadas do Ocidente no que se refere aos riscos do desenvolvimento tecnológico. Assim, questiona se nossos conceitos de progresso e bem-estar estão no caminho certo para a modernidade. O dogma do crescimento econômico sobrepuja os riscos. O índice de desemprego é ferozmente combatido enquanto mantém-se frouxas as amarras do controle de emissões de gases poluentes, por exemplo. Beck desfaz o mito que a sociedade moderna, com sua compreensão científica e tecnológica e suas formas democráticas, constituem o ápice da modernidade.

Na sociedade de risco, as ameaças são invisíveis: radioatividade, toxinas no ar e na água, agrotóxicos nos alimentos são alguns exemplos, e os afetados são incompetentes para perceber sua suscetibilidade em relação a estas ameaças. Há uma perda da soberania

cognitiva. Pela sua forma e alcance, seus efeitos são globais, supranacionais e independentes da classe social.

Sua crítica à ciência se baseia no fracasso da racionalidade científico-tecnológica diante dos riscos civilizacionais crescentes. E, ao ocupar-se destes riscos, vistos como consequência do progresso, a ciência abandona sua lógica experimental e contrai um casamento polígamo com a política, a economia e a ética.

Os riscos são, inicialmente, bens de rejeição, cuja inexistência é pressuposta até prova em contrário. Para se achar o nexo causal de um determinado risco provocado por uma indústria (poluição ou intoxicação, por exemplo) a ciência trabalha, com interesses, para dificultar ao máximo que se encontre o culpado. Outro exemplo ocorre no desenvolvimento e comercialização de um produto, onde emprega-se o máximo de recursos e do conhecimento humano disponíveis. O mesmo não ocorre quanto ao estudo dos riscos envolvidos, e, invariavelmente, ocorrem surpresas não previstas (desastres). Além desta falta de preocupação com os danos causados, o mercado se aproveita dos riscos ao, primeiramente, científicá-los e depois comercializá-los. Como os riscos são potenciais perigos, podem ser manipulados para serem um barril sem fundo de necessidades: prorrogados, aumentados ou minimizados de acordo com a conveniência econômica.

Segundo Beck, nas sociedades que já reduziram as desigualdades sociais e problemas de distribuição de riqueza, a produção de riscos domina a lógica da produção de riqueza. Estas sociedades já estariam em outra fase evolutiva, onde o problema principal é a segurança. São as “sociedades de risco”, onde o lema é: tenho medo! Já em sociedades menos avançadas ainda predomina a lógica dos conflitos em torno da distribuição de riqueza. São as “sociedades de classes”, onde o lema é: tenho fome!

A distribuição de riscos, bem como das riquezas, são equivalentes, mas de modo inverso: os riscos se concentram nas camadas menos favorecidas economicamente e as riquezas nas camadas mais favorecidas. Isto vale tanto dentro de um país como entre países. Uma forma que os países mais avançados encontraram para reduzir seus riscos foi transferi-los para os países mais pobres, como no caso da realocação das indústrias poluentes. Porém, como os riscos da sociedade moderna afetam a todos, ocorre o efeito bumerangue, onde aqueles que o produziram e lucraram são também afetados. Um exemplo que ilustra bem é o “ciclo do veneno”. Os agrotóxicos proibidos nos países ricos, mas comercializados nos países pobres voltam aos primeiros com a importação de *commodities*.

Já dentro das sociedades de classes, há uma superposição entre a pobreza e o risco. O problema é agravado pela falta de condições e capacidades das camadas menos favorecidas

economicamente destas sociedades em lidar com os riscos, por falta de educação e recursos. Porém, no dilema entre a situação de risco e a fome, a carência material fala mais alto. O diabo da fome é combatido com o belzebu da potenciação do risco. O desastre do Morro do Bumba ilustra bem esta proposição de Beck.

A teoria de Giddens é muito similar, com alguns distintos pontos de vista. Os riscos não são maiores na modernidade tardia segundo este autor. Simplesmente, os agentes pensam que sejam maiores, pois a natureza da reflexividade mudou para uma abordagem à vida que é muito mais sensível à possibilidade de risco que em eras anteriores. Com o declínio da tradição<sup>22</sup>, as pessoas lidam com um futuro contingente e dependem mais do conhecimento fornecido pelos peritos, que, entretanto, tem se mostrado falho. Verdade e confiança são requeridos nas relações entre os leigos e os detentores do conhecimento para que se alcance a segurança. Caso contrário, gera-se a ansiedade e uma maior percepção dos riscos (LUPTON, 1999).

As propostas para solucionar a problemática se baseiam em que, no futuro, será necessária uma espinha dorsal institucionalmente reforçada e político-moralmente assegurada para que ainda se possa praticar a pesquisa científica de maneira minimamente séria. Os riscos passam através da diferença entre teoria e práxis, da superespecialização, dos âmbitos institucionais, da política, da economia e do espaço público. A superação dos riscos exige uma visão geral, uma cooperação que atravesse todas essas fronteiras.

### 3.3.3.3 Teoria pós-moderna<sup>23</sup>

Segundo Renn (2008), Michael Foucault é o mais influente autor da teoria pós-moderna, que representa a visão mais radical do construtivismo. Em linhas gerais, todo o conhecimento produzido, princípios morais e valores são construídos socialmente para influenciar e manipular a sociedade com a finalidade de legitimizar o poder de determinado grupo ou pessoa. Independente se a realidade objetiva existe, o mundo é guiado por interesses pessoais e de grupos de poder

Renn (2008) pontua que o risco não está no centro da teoria pós-moderna, mas o conceito se torna pertinente na medida em que é uma ótima fonte de manipulação da sociedade. A natureza do risco não é relevante, mas sim a produção de uma “verdade” sobre

---

<sup>22</sup> Segundo Guiddens (1991), tradição é uma maneira de lidar com o tempo e o espaço, que insere qualquer atividade ou experiência particular dentro da continuidade do passado, presente e futuro, sendo estes por sua vez estruturados por práticas sociais recorrentes. A tradição não só resiste à mudança como pertence a um contexto no qual há, separados, poucos marcadores temporais e espaciais em cujos termos a mudança pode ter alguma forma significativa.

<sup>23</sup> Esta classificação é atribuída por Ortin Renn.

riscos que é interessada, ou seja, os riscos também seriam construídos e maximizados ou minimizados para atender interesses dos grupos de poder.

Foucault, em consonância com as teorias da modernidade reflexiva e cultural, também ataca a suposta neutralidade das ciências exatas, que se tornaram um instrumento a serviço de quem detém o poder. O conhecimento perito é utilizado como base para normatização e controle do comportamento da população, sempre atendendo ao que é importante para o Estado. As pessoas seriam coagidas a aceitar, por exemplo, a energia nuclear, alimentos geneticamente modificados, nanotecnologia etc. O medo gerado pela divulgação do surgimento de pandemias ou das consequências de um mau hábito alimentar são exemplos de como o Estado consegue modelar o comportamento da população para uma conformidade que atenda aos seus interesses, pois as pessoas que não se engajam em realizar toda a cartilha dos peritos para reduzir os riscos são consideradas irracionais (RENN, 2008).

Lupton (1999) sintetiza o pensamento de Foucault sobre risco ao entender sua abordagem como uma estratégia governamental para regular e gerenciar a população de acordo com os objetivos neoliberalistas. A criação de grupos de risco ou de alto risco pelo Estado é outra forma de controle social, pois a estes lhes são atribuídas certas características negativas, ou perfis de risco, sem que necessariamente causem algum mal à sociedade. Entretanto, o Estado adquire legitimidade para intervir pelo potencial dano que possam vir a gerar para eles mesmos ou para a sociedade.

Renn (2008) aponta que a principal contribuição desta teoria é o alerta de como os riscos podem ser manipulados de acordo com interesses de pessoas ou grupos de poder. Entretanto, não oferece uma solução de como melhor realizar o processo de tomada de decisão.

#### 3.3.3.4 Teoria de sistemas

Niklas Luhmann é um sociólogo alemão com uma vasta obra publicada entre as décadas de 1960 e 1990, incluindo o livro “sociologia dos riscos”, que contribuiu significativamente para o debate sobre o tema. Porém, a abordagem sobre os riscos é realizada dentro dos conceitos de sua teoria de sistemas, que rompeu com a tradição da sociologia clássica e possui uma epistemologia própria. Por conseguinte, é necessário entendermos primeiro do que se trata esta teoria e alguns de seus conceitos que serão úteis para a compreensão de sua abordagem sobre o risco e também para a análise do sistema político realizada no próximo capítulo.

Para Luhmann, a sociologia encontrava-se em crise. Havia um esgotamento das teorias sociológicas clássicas de Marx, Weber, Simmel e Durkheim, cujos conceitos tradicionais foram fundamentais para o iluminismo, mas não eram capazes de explicar, por si só, a complexidade da sociedade moderna. Não surgiram novas teorias universais após as concebidas no início do século XX e a pretensão de Luhmann era desenvolver uma teoria da sociedade, com a mesma universalidade das clássicas. Para tal, não poderia servir-se dos mesmos conceitos tradicionais e buscou contribuições de outras disciplinas, como a cibernética, biologia, matemática e filosofia do conhecimento (LUHMANN, 2009).

A teoria de sistemas de Luhmann não pode ser confundida com a abordagem mecanicista de sistemas. O modelo de *input-output*, onde um determinado *input* no sistema corresponde a um *output* não é válido na abordagem sistêmica, que utiliza o modelo da “caixa preta” tomado da cibernética, onde não é possível conhecer, por sua complexidade, a parte interna de um sistema, somente sendo possível analisar as regularidades de suas relações com o ambiente e, a partir da observação destas, tem-se acesso às estruturas internas do sistema (LUHMANN, 2009).

A contribuição de Luhmann mais relevante para a teoria de sistemas é a introdução do conceito de autopoiese dos biólogos chilenos Maturana e Varela<sup>24</sup>. Do grego, *auto* quer dizer “mesmo” e *poien* significa “produzir”. Pode-se dizer que um sistema é autopoietico quando ele produz sua própria estrutura e todos os elementos que o compõem, incluindo o último elemento não mais passível de decomposição. O conceito desenvolvido pelos biólogos chilenos é direcionado para os sistemas biológicos, porém Luhmann o translada para explicar também o funcionamento dos sistemas sociais e psíquicos, o que foi visto como uma revolução no campo da sociologia e, ao mesmo tempo, alvo de severas críticas.

Um de seus principais críticos é o sociólogo alemão Jurgen Habermas. Para o autor, existem dois tipos de ação social, uma orientada ao sucesso: o “agir estratégico”; e outra orientada ao entendimento: o “agir comunicativo”. No “agir estratégico”, os autores estão exclusivamente orientados para o sucesso, isto é, implica a escolha racional dos meios para influenciar um adversário. No “agir comunicativo”, os autores estão orientados para o entendimento intersubjetivo, isto é, quando os autores tratam de harmonizar internamente seus planos de ação e se dispõem a perseguir suas metas sob a condição obrigatória de um acordo existente (HABERNAS, 1989).

---

<sup>24</sup> Varela, Francisco J.; Maturana, Humberto R. A árvore do conhecimento: as bases biológicas da compreensão humana. São Paulo: Palas Athena, 2001.



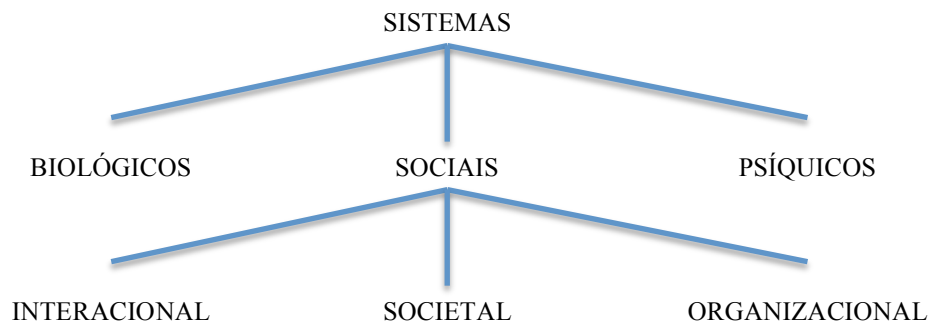
Para Habermas, a teoria de sistemas de Luhmann se adequa bem ao “agir estratégico” ou “racional-com-respeito-a-fins” de Max Weber, mas não contempla satisfatoriamente o “agir comunicativo”.

#### 3.3.3.4.1 Tipos de sistemas e operações

O sistema só pode ser entendido em relação ao ambiente e se define como a diferença entre o sistema e o ambiente. O interior do sistema é constituído por um *continuum* de operações. Ou seja, na recursividade de um mesmo tipo de operação temos como resultado um sistema. A operação deve ter a capacidade de concatenar no tempo outras operações do mesmo tipo e deixando de fora as demais. A operação do sistema consiste em uma máquina histórica, na qual as mudanças devem partir do estado atual em que se encontram (LUHMANN, 2009).

Para Luhmann (1998), os sistemas autopoieticos são classificados em três tipos: biológicos, psíquicos e sociais. Cada um com um distinto tipo de operação: vida, pensamento e comunicação, respectivamente.

Figura 3: Classificação dos Sistemas segundo Niklas Luhmann



Fonte: adaptado de Luhmann, 1998.

Os sistemas sociais, por sua vez, são divididos em 3 tipos: interacional, organizacional e societal. O foco principal de sua análise é no sistema societal, pois este abarca a totalidade da sociedade humana e sua intenção é construir uma teoria universal. De forma genérica, a função dos sistemas é reduzir a complexidade<sup>25</sup> do ambiente. No atual

<sup>25</sup> Um sistema pode ser chamado de complexo quando contém mais possibilidades do que pode realizar num dado momento. As possibilidades são tantas que o sistema vê-se obrigado a selecionar apenas algumas delas para poder continuar operando. As demais ficam potencializadas para o futuro. E cada vez que o sistema opera acaba gerando novas possibilidades de relações, tornando-se assim ainda mais complexo, mas não mais que o seu ambiente, que é sempre mais complexo por conter um número maior de elementos. A razão do sistema

estágio de evolução da humanidade, o sistema societal se autodiferencia em sistemas parciais tais como o direito, a religião, a política, a ciência, economia, etc conforme a função que desempenham. É a sociedade funcionalmente diferenciada. Quanto mais complexa se torna, mais subsistemas aparecem e estes também se subdividem conforme o aumento da complexidade interna. Por exemplo, o sistema ciências se ramificou em diversas disciplinas ao longo do tempo (química, física, biologia etc). Luhmann entende que não há um sistema que seja superior aos demais. Todos podem se interrelacionar mutuamente por meio dos acoplamentos estruturais<sup>26</sup>. Logo, a sociedade moderna é acêntrica.

#### 3.3.3.4.2 O risco na sociedade funcionalmente diferenciada (moderna)

Na sociedade funcionalmente diferenciada, o risco é definido sob distintos pontos de vista de acordo com o sistema que o utiliza. Logo não há um conceito de risco único que atenda a todos. A integração dos diversos sistemas que compõem a sociedade corre por conta da especialização e diferenciação entre partes que são mutuamente necessárias e não pela supremacia de uma ordem social que centraliza suas operações. Por isto, o risco não pode ser processado na sociedade como uma variável única que mediante uma instância metaracional ou metamoral que poderia ser neutralizada (LUHMANN, 1992). Com esta sofisticada crítica, Luhmann se distancia da teoria da modernidade reflexiva de Beck e Giddens que coloca o risco como foco central da sociedade contemporânea.

Outra característica da crescente complexidade da sociedade é a cada vez maior necessidade de tomar decisões, pois muitas das atividades rotineiras que aconteciam no passado sem serem questionadas, agora passam a ser objeto de decisão frente a um leque de alternativas em constante expansão. Em outras palavras, cada vez mais as circunstâncias vividas ou em que se deseja viver são percebidas como desdobramentos de nossas próprias decisões, o que difere das sociedades tradicionais de nossos antepassados. E estas decisões são sempre tomadas em condições de incerteza, num mundo cheio de possibilidades e, logo, o futuro passa a ser apresentado como risco. Quando as consequências das decisões causam danos, há a necessidade de se atribuir responsabilidades. Entretanto, este processo de

---

evoluir é sobreviver à complexidade do ambiente que cria constantemente novas possibilidades de forma inesperada (LUHMANN, 2009).

<sup>26</sup> As interações entre os sistemas parciais se dá por meio do acoplamento estrutural, onde um sistema recebe “perturbações” dos demais sistemas (ambiente) e estas são selecionadas autorreferencialmente, como elementos inovadores na rede de processos autopoieticos própria. Ou seja, o sistema mantém seu processo funcional próprio ao mesmo tempo que observa e aproveita as perturbações do ambiente (demais sistemas) em suas operações (LUHMANN, 2009).

atribuição de responsabilidades torna-se problemático na medida em que ocorre um exagero na culpabilização do homem. Luhmann aponta uma possível solução com o conceito de observação de segunda ordem.

#### 3.3.3.4.3 Observação de segunda ordem

O conceito de observação é fundamental para a teoria de sistemas. Não há nada que fuja da observação, pois tudo pode ser observado, contanto que se utilize uma distinção. Por exemplo, pode-se observar o comportamento de uma pessoa pela unidade de diferenciação “bom/mau” ou “adequado/inadequado”, porém não seria pertinente a unidade “caro/barato”. O fato de ser possível incorrer em distinções inadequadas para observar evidencia que a unidade de diferenciação se torna um ponto cego para o observador. Para tornar visível este ponto cego, Luhmann utiliza o conceito de observação de segunda ordem<sup>27</sup>, ou seja, observar as unidades de diferenciação empregadas por um observador, que seria denominado, por consequência, um observador de primeira ordem. A observação de segunda ordem deve fixar exatamente o ponto a partir do qual se observa como o outro observa o mundo (LUHMANN, 2009).

#### 3.3.3.4.4 Observação de segunda ordem do Risco

Na sociedade moderna, principalmente para os adeptos da perspectiva técnico-quantitativa, a unidade de diferenciação obtida pela observação de segunda ordem do risco é “risco/segurança”. Como o risco é passível de ser calculado matematicamente, em tese, poderia-se chegar a 100% de segurança em um processo de tomada de decisão de risco. Porém, os peritos em risco já chegaram à conclusão de que não é possível a segurança absoluta, pois sempre existe algo imprevisto que pode ocorrer. Por isto, o conceito de risco passou a ser probabilístico. O problema reside sempre na quantidade de informação disponível para se alcançar o máximo de segurança. Assim, para a redução do risco, trata-se de uma questão de ter mais informação. Para Luhmann, a distinção risco/segurança é um conceito vazio e serve apenas para reflexão ou válvula de escape para exigências sociais (LUHMANN, 1992).

O sociólogo alemão sugere a mudança da unidade de diferenciação de “risco/segurança” para “risco/perigo”. Nesta distinção, se o possível dano for consequência de uma decisão dentro do âmbito de um sistema, trata-se de risco, com a ressalva desta decisão

---

<sup>27</sup> Proveniente da cibernética.

requerer que as alternativas se distingam reconhecidamente em relação a possibilidades de danos. Já se o possível dano for consequência externa ao sistema, ou seja, do ambiente, trata-se de perigo. Por exemplo, um meteorito tem o perigo de se colidir com a terra, mas uma pessoa tem o risco de morrer de câncer de pulmão se fumar.

A unidade de diferenciação “risco/perigo” ainda está relacionada à segurança, mas a maior vantagem desta distinção em relação à “risco/segurança” está no campo da atribuição, ou seja, se o dano é causado por uma decisão própria ou por motivos externos ao sistema. Quando falamos de decisão de risco nesta distinção, podemos afirmar que não há como alcançar a segurança absoluta. Os peritos em risco também já chegaram a esta conclusão, pois quanto mais informações se dispõe, mais complexos são os cálculos e mais aspectos são vislumbrados, assim reduzindo as probabilidades da decisão segura (LUHMANN, 1992).

A teoria de sistemas de Luhmann é extensa e com um elevado nível de abstração, porém contém muitos instrumentos para melhor entendermos os problemas da complexa sociedade moderna e os aspectos relacionados ao risco. Por esta razão, será intensamente utilizada como referencial de análise do desastre do Morro do Bumba sob o ponto de vista dos tomadores de decisão política, tema do próximo capítulo.

## CAPITULO IV

### ANÁLISE DAS AÇÕES E DECISÕES DA GESTÃO MUNICIPAL DE NITERÓI NO CASO DO MORRO DO BUMBA

#### ***4.1 Introdução***

O presente capítulo trata de analisar as ações e decisões tomadas pela Gestão municipal de Niterói frente à ocupação humana do Morro do Bumba até a ocorrência do desastre. Serão analisadas, também, decisões de outras instâncias como as do Governo do Estado do Rio de Janeiro e o Federal, sempre que relacionadas à Prefeitura de Niterói.

O referencial principal de análise será a teoria de sistemas de Luhmann, com aportes das teorias construtivistas-estruturalistas de risco abordadas no capítulo anterior. Fez-se necessário coletar mais dados específicos sobre as ações e decisões da Gestão municipal de Niterói e, também, realizar um aprofundamento na teoria de Luhmann para sua aplicação no caso. Para facilitar o entendimento, os conceitos serão apresentados na medida em que são aplicados.

#### ***4.2 Funcionamento dos sistemas sociais***

Os sistemas sociais, de forma autopoética, não expõem sua complexidade autoconstruída à intervenção externa de qualquer outro sistema (LUHMANN, 1998). O ambiente pode provocar uma “irritação” no sistema, levando-o a autoproduzir-se. Mas é importante pontuar que a própria “irritação” faz parte do sistema (LUHMANN, 2006). Em outros termos, o sistema “irrita-se” com o ambiente, deixando claro que é o sistema que seleciona, de acordo com seus critérios, as possibilidades que estão à disposição no ambiente.

O sistema só é capaz de responder (ou não) a estímulos externos por meio das operações que ele mesmo desenvolveu. É o que se chama de “fechamento operativo”<sup>28</sup>, porém não é o mesmo que um sistema fechado, pois há trocas entre o sistema e seu entorno.

Na sociedade funcionalmente diferenciada, onde se individualizam vários sistemas parciais, a descrição da totalidade do sistema social não se reduz à soma das autodescrições

---

<sup>28</sup> O ambiente não pode operar no sistema, nem o sistema pode operar no ambiente. Um não atua sobre o outro, nem decide pelo outro. A observação, a “irritação”, a seleção e a informação são consideradas operações internas do sistema. Portanto, não existem *inputs* nem *outputs*. O sistema não importa elementos prontos e acabados do ambiente. Por não haver qualquer interferência do ambiente, o sistema constrói conhecimento a partir da rede recursiva das próprias operações (LUHMANN, 2009).

dos sistemas parciais: cada um reconstrói a sociedade a partir de sua própria perspectiva sistema/ambiente. Esta é a razão pela qual os diferentes sistemas parciais tendem a sobrevalorizar suas possibilidades. Por exemplo, os representantes do sistema político vinculam constantemente o código “poder” com a moral e se apresentam como os representantes do interesse comum. Explicaremos melhor como funciona o código de um sistema.

#### 4.2.1 Códigos

Para Luhmann, os sistemas sociais não possuem um fim, mas uma função que os define no sentido amplo (economia, política, religião etc). Entretanto, somente a função de um sistema parcial não define sua unidade. É necessário um código próprio, pelo qual o sistema seja reconhecido por suas operações próprias. Por meio de código sistêmico próprio, estruturado binariamente entre um valor positivo e um negativo, as unidades elementares do sistema são reproduzidas internamente e distinguidas claramente das comunicações exteriores (LUHMANN, 1986 apud NEVES, 2012). Exemplos de códigos e respectivos meios de comunicação:

Tabela 3: Códigos e Meios de Comunicação

<b>SISTEMA</b>	<b>CÓDIGO BINÁRIO</b>	<b>MEIO DE COMUNICAÇÃO</b>
Ciências	Verdadeiro/Falso	Verdade
Economia	Ter/ não ter dinheiro	Dinheiro
Política	Poder superior/Poder inferior	Poder
Direito	Lícito/Ilícito	Validez jurídica

O código representa a forma mediante a qual um sistema parcial trata cada possível comunicação e, também, as relativas a outro sistema. Por exemplo, uma comunicação científica orientada pelo código “verdadeiro/falso” será tratada pelo sistema político somente em termos do código “poder superior/poder inferior”. Por isto, não há como um sistema interferir no outro, em virtude de suas operações obedecerem a códigos diferentes. Luhmann também pontua que os códigos não estabelecem valores morais nos sistemas parciais. Abrimos um parêntese para explicar o conceito de moral para o autor alemão.

### 4.2.2 Moral

Segundo Luhmann (2006), a moral se refere a uma distinção bom/mau. O código moral serve para reduzir a complexidade ao selecionar o que deve ser aceito (bom) e o que deve ser rejeitado (mau). É um fenômeno que não se localiza em um sistema parcial específico, mas pode se apresentar em qualquer um deles. Pode-se ter motivações morais para realizar (ou não) uma pesquisa científica em determinado tema; carreiras políticas podem ser desfeitas por questões de ordem moral etc. Os sistemas parciais são fundamentalmente amorais, pois seus códigos não são congruentes com a moral. O código verdade do sistema ciências não pode ser conotado com algo “bom”, bem como o código falseamento como algo “mau”. Segundo Luhmann, a moral tem, por sua vez, o efeito de reduzir a comunicação a polêmicas e conflitos que podem obstaculizar a reprodução normal das operações dos sistemas parciais.

Na sociedade funcionalmente diferenciada, a autopoiése é assegurada pelas operações orientadas por códigos binários específicos de cada sistema e já não pode mais ser submetida a uma super-codificação moral (ou religiosa) denominada, também, de “moralismo hierárquico tradicional”, como já ocorreu no passado quando as formas de diferenciação primária da sociedade<sup>29</sup> eram outras (LUHMANN, 2006).

Neves (2012) traça um paralelo entre Marx e Weber para pontuar que, na sociedade moderna<sup>30</sup>, ambos os autores entendem que há um predomínio da racionalidade-com-respeito-a-fins. Trazendo esta afirmação para a teoria de sistemas, a diferenciação racional-finalística dos sistemas parciais implica a neutralização moral destas esferas, ao atuar na sociedade moderna. O importante aqui é entender a separação do código moral dos códigos de funcionamento dos sistemas parciais.

### 4.2.3 Sistema político

O sistema político é um sistema parcial da sociedade funcionalmente diferenciada que tem a função de tomar decisões coletivas vinculantes. O sistema reproduz-se, primariamente, de acordo com o código “poder superior/poder inferior” e os seus respectivos programas, estabelecidos por procedimentos eleitorais, parlamentares, burocráticos etc. Ao contrário do que se possa imaginar, um Estado não corresponde a um sistema político, e sim a um subsistema de um único sistema político existente na sociedade global. O sistema político

---

<sup>29</sup> Dentre as quatro formas de diferenciação da sociedade: segmentária, centro/periferia, estratificada e diferenciada funcionalmente, a forma de diferenciação primária é aquela que prepondera sobre as demais, ou seja, que constitui a estrutura de uma sociedade (LUHMANN, 2006).

<sup>30</sup> Por sociedade moderna entende-se funcionalmente diferenciada na teoria de sistemas.

aumentou sua complexidade interna, auto diferenciando-se em subsistemas que são os Estados (países), e cada um desses também auto-diferenciou-se em outros subsistemas (LUHMANN, 1997). Por exemplo, a diferenciação do sistema político no Brasil é representada pela subdivisão política em estados e municípios.

As diferenciações regionais do sistema político o fazem possuir características próprias em cada uma, o que é visto como uma exceção por Luhmann, pois a grande maioria dos sistemas parciais operam da mesma forma na sociedade “global”. Assim, o sistema político do Estado brasileiro é diferente do seu homólogo alemão e assim por diante.

As decisões políticas são comunicações deste sistema que podem ser aceitas ou recusadas pelo ambiente. Para que essas comunicações tenham maior probabilidade de aceitação, o sistema político utiliza o meio de comunicação “poder”<sup>31</sup>. Assim como as decisões políticas podem ser aceitas ou recusadas pelo ambiente, também o sistema político pode aceitar ou recusar comunicações do ambiente. Apenas as informações importantes para o desempenho da função do sistema são selecionadas. Tudo o que não importa para a função sistêmica é descartado, é considerado ruído para a comunicação. Desse modo, o sistema político vai selecionar no ambiente somente as informações que contribuam para manter o governo no poder, ou seja, que alimentem a autopoiese do sistema ao operar orientado ao seu código positivo (poder superior) (NEVES, 2012).

Neves também nos fornece uma descrição do sistema político utilizando o referencial de Luhmann. Nas palavras do autor, este sistema constitui-se como uma esfera auto-referencialmente fechada de comunicações, não se subordinando a critérios absolutos. As informações do ambiente são relidas e processadas internamente, somente se tornando politicamente relevantes quando pertinentes para a circulação do poder.

Esta circulação do poder desenvolve-se na medida em que o público escolhe programas políticos e elege dirigentes, estes, por sua vez, condensam premissas para a tomada de decisões vinculantes e a administração pública as executa. O público reage a estas decisões na forma de novas eleições políticas ou mediante manifestações de opinião. Esta circulação induz a uma contracirculação: a política praticamente não pode trabalhar sem os projetos da administração pública; o público depende da pré-seleção de pessoas e programas no âmbito da política; e a administração pública, por sua vez, precisa da colaboração voluntária do público, na medida em que se torna complexa (NEVES, 2012).

---

<sup>31</sup> É um meio de comunicação que torna provável a aceitação de ordens e diretivas de uma pessoa ou sistema (A) por outra pessoa ou sistema (B). B poderia rejeitar as diretivas de A, porém não o faz pois A tem como sancionar B. Assim, o poder se reproduz na forma da obediência (CORSI et al, 2006)



#### 4.2.3.1 A Administração Pública e a Defesa Civil

É importante mencionar que a administração pública faz parte do sistema político. Segundo Luhmann (2014), o sistema político diferencia-se internamente em dois sistemas parciais: a política e a administração pública. O sistema parcial “administração pública” recebe *inputs* da política, que possui seus processos próprios para elaborar suas decisões, e os executa. Porém, Luhmann ressalta que não se pode fazer uma distinção superior/inferior (ou fins/meios) entre política e administração, pois é uma relação muito simplificadora das interações que ocorrem entre estes sistemas parciais. Por exemplo, a política também depende dos projetos da administração pública, e ocorrem processos informais de influência recíproca dentro de uma estrutura formal hierárquica.

O Gestor em Defesa Civil é parte integrante da administração pública (e consequentemente do sistema político), seja como subsecretário de Defesa Civil de um Município/Estado ou em qualquer outro cargo de chefia na estrutura da Defesa Civil. É na interação com os representantes do sistema parcial “política” que o Gestor em Defesa Civil acessa as entranhas do sistema político, dotado de um particular *modus operandi*, e pode exercer alguma influência, informal ou por meio de projetos (contracirculação do poder).

Analisaremos, sob o paradigma sistêmico, as decisões políticas, ou a falta delas, ocorridas no período entre a desativação do lixão e o pós-desastre do Bumba a fim de entendermos o processo do ponto de vista do sistema político e suas relações com os demais sistemas parciais. Pontualmente, serão inseridos aportes das demais teorias de risco para enriquecer a análise.

### ***4.3 Análise da Gestão Municipal de Niterói no caso do Morro do Bumba***

O primeiro fato a ser analisado na compreensão do processo de decisões que levaram ao desastre no Morro do Bumba foi a ocupação do morro após a desativação do lixão. A decisão tempestiva a ser tomada pela Prefeitura seria o isolamento da área até posterior resolução do problema. Porém tal decisão foi somente deliberativa, não sendo efetivamente cumprida por falta de fiscalização. Após a primeira mudança no mandato municipal<sup>32</sup>, o Prefeito Jorge Roberto Silveira (1989-1992), além de não retirar/relocar os moradores do Bumba, decidiu urbanizar o local. Esta urbanização foi ampliada por aportes de recursos provenientes do Governo do Estado, que à época era comandado por representantes do mesmo partido político do prefeito.

---

<sup>32</sup> Ver tabela 1 do capítulo III.

As decisões tomadas a respeito da urbanização da área habitada do morro podem e devem ser enquadradas em um contexto maior de mudanças na política de habitação urbana, ocorridas no Estado do Rio de Janeiro e iniciadas na década de 1980. A política vigente no período dos governos militares era contra a existência de favelas. Os governos estaduais e municipais faziam um combate sistemático, cumprindo programas de remoção que atingiram cerca de 80 favelas, a demolição de mais de 26.000 barracos e a remoção de quase 140.000 pessoas no Rio de Janeiro. Com a redemocratização e a partir da eleição de Leonel Brizola para Governador do Estado, em 1983, há uma mudança gradual na política de habitação, ao serem criados programas de urbanização de favelas com a finalidade de integrá-las à cidade formal (AZEVEDO, 2010).

O Plano Diretor de Niterói de 1992 já contemplava a urbanização de algumas favelas da cidade, consolidando esta política de integração. O Morro do Bumba estava contido na iniciativa de urbanização neste Plano como área de especial interesse. A decisão de urbanização do Morro pela Prefeitura de Niterói (e do Governo do Estado), bem como em outras favelas da cidade, foi percebida como um aval pela população residente e atraiu mais famílias para ali fixar residência, devido às melhores condições de infraestrutura e serviços públicos.

Podemos analisar as decisões políticas, no momento em que foram tomadas, por duas perspectivas. A primeira se refere à falta de vontade da Gestão municipal de Niterói de não proibir, de forma efetiva, o povoamento no lixão. O risco assumido pelas famílias que ali se instalaram representou, ao mesmo tempo, um perigo<sup>33</sup> para a Prefeitura, pois esta seria culpabilizada no caso de um acidente. Vemos, então, que foi uma decisão de “risco” tomada pelos moradores que poderia afetar o governo local. Recorremos a Luhmann:

...O sistema político trata de tomar decisões que eliminam os riscos que saltam à vista ou, pelo menos, transformá-los em um risco tolerável. Neste nível é onde o sistema político reproduz sua própria reatividade, sua própria abertura para temas desta classe. (LUHMANN, 1992, p.99).

Em outras palavras, um sistema político, ao receber diversas “perturbações” desta classe (risco) provenientes do ambiente, reage somente àquelas que podem causar um maior dano ao desempenho da função do sistema. Recordamos que os sistemas operam auto referencialmente segundo seus códigos próprios e sem considerar questões morais. Logo, a “perturbação” gerada no ambiente por algumas famílias de baixa renda, se instalando ilicitamente em um lixão desativado, foi considerada apenas como um “ruído” para a Gestão

---

<sup>33</sup> No sentido da distinção risco/perigo de Luhmann.

municipal de Niterói, que não considerou ser politicamente relevante gastar os sempre escassos recursos na eliminação deste perigo.

A segunda perspectiva refere-se à decisão da Gestão municipal de Niterói e do Governo estadual em urbanizar o Bumba. Frente a uma política de urbanização de favelas, iniciada no período democrático e priorizada no primeiro mandato do Prefeito Jorge Roberto Silveira, o Bumba foi inserido, sem maiores considerações a respeito de sua origem e, assim, recebeu aportes de recursos para melhoria de infraestrutura. Considerando-se a autopoiese do sistema político, esta decisão se vê consoante, pois a urbanização de favelas, em um sistema democrático, atinge um grande número de eleitores que contribuiriam para o Prefeito/Governador se perpetuarem no código “poder superior” do sistema político de Niterói/Rio de Janeiro. Entretanto, ao tomar a decisão da urbanização do Bumba, a Prefeitura de Niterói transformou um perigo em risco, tornando-se ainda mais passível de culpabilização no caso de um deslizamento.

A culpabilização da Gestão municipal de Niterói se torna mais clara ao pontuarmos dois conceitos teóricos propostos por Anthony Giddens e Mary Douglas. Giddens introduz a noção de “confiança nos sistemas peritos” como uma estratégia moderna para lidar com riscos. Os “sistemas peritos”, segundo Giddens (1991, p.30): “...são sistemas de excelência técnica ou competência profissional que organizam grandes áreas dos ambientes material e social na modernidade.”

Em culturas pré-modernas, as relações sociais eram mais personalizadas e fundamentadas em conhecimento local, sem apoio do conhecimento científico avançado. Sistemas de crença proviam muitas das explicações sobre os riscos, que mais tarde viriam a se tornar compreensíveis pela ciência. Na modernidade, a confiança das pessoas nos “sistemas peritos” substitui aquela crença, e as relações da sociedade tornam-se cada vez mais impessoais. As pessoas tornam-se leigas em função da decorrente ignorância em relação aos conhecimentos específicos dos sistemas, o que gera um distanciamento entre os mesmos (GIDDENS, 1991).

Mary Douglas corrobora com Giddens ao pontuar que existe uma delegação do processo de tomada de decisão de risco às instituições. No campo da construção coletiva do risco, os indivíduos agem segundo referências comuns e as instituições proveem estas referências. Em síntese, as instituições operam como atalhos simplificadores de problemas (DOUGLAS, WILDAVSKY, 2012).

Na progressiva urbanização do Morro do Bumba, a ausência de uma Defesa Civil atuante como sistema perito, associada a uma política eleitoreira do Governo do Estado do

Rio de Janeiro e da Prefeitura de Niterói evidenciaram que houve a “confiança nos sistemas peritos”, bem como uma delegação do processo de tomada de decisão de risco a estas instituições, como mostram dois relatos de moradores:

“Minha casa não era um barraco, pagava IPTU, água luz. No lugar da grota virou um morro de lixo” (OLIVIER, 2014, p.57)

“Emocionada, Dona E. contou que a vida na comunidade era tranquila, mesmo tendo conhecimento da existência de tráfico de drogas. As melhorias promovidas pela prefeitura levaram qualidade de vida aos moradores do local. Embora cientes da presença do “foguinho”, do chorume e da grande quantidade de água que descia pelas encostas todas as vezes que chovia forte, ninguém imaginava a tragédia que estava por vir e todos viviam confiantes e até satisfeitos com as melhorias promovidas pela prefeitura” (OLIVIER, 2014, p.35).

A maior qualidade de vida proporcionada pelas melhorias realizadas no Morro e a percepção de que a casa não era um “barraco”, em virtude do pagamento de impostos e serviços, geraram, na comunidade, uma sensação de segurança baseada na confiança dos “leigos” em instituições que, supostamente, teriam o conhecimento perito para avaliar os riscos.

Vejamos agora algumas decisões da Gestão municipal de Niterói em relação ao sistema econômico.

#### **4.3.1 Análise das decisões da Gestão municipal de Niterói frente ao sistema econômico**

As operações do sistema econômico na sociedade funcionalmente diferenciada são os pagamentos: todas as comunicações que têm relação com o dinheiro caem nesta categoria. O meio de comunicação “dinheiro” é fundamental para que se possa ter a diferenciação autônoma do sistema econômico na sociedade (CORSI *et al*, 2006).

Vemos, por meio do tipo de alterações que foram realizadas na revisão do Plano Diretor da cidade, em 2004, que a Prefeitura, no período, privilegiou o acoplamento estrutural com o sistema econômico, seja pelo recebimento de tributos ou pela transferência de recursos financeiros do governo federal. As ações de mitigação de riscos em aglomerados subnormais previstas no Plano, por sua vez, não “irritaram” a Gestão municipal de Niterói ao não sofrer qualquer alteração em sua revisão em relação ao estabelecido doze anos antes. Fato que também pode ser comprovado pela falta de aplicação de recursos financeiros nestas ações em anos anteriores, como mostra a tabela abaixo, onde somente Niterói e Caxias do Sul não investiram em redução de risco, segundo levantamento realizado pelo Ministério das Cidades.

Tabela 4: Investimentos realizados para a redução de risco (2002 e 2003)

UF	Município	Total investido	Total de domicílios subnormais (IBGE, 2000)	Relação investimento por domicílio
SP	São Paulo	R\$ 115.500.000,00	2.985.977	R\$ 38,68
PE	Recife	R\$ 41.705.649,00	376.022	R\$ 110,91
BA	Salvador	R\$ 33.105.000,00	651.293	R\$ 50,83
RJ	Petrópolis	R\$ 28.535.982,00	84.465	R\$ 337,84
MG	Belo Horizonte	R\$ 21.676.267,00	628.447	R\$ 34,49
PE	Olinda	R\$ 8.176.797,00	94.032	R\$ 86,96
RS	Santa Maria	R\$ 7.520.000,00	72.515	R\$ 103,70
SP	Guarulhos	R\$ 6.402.600,00	289.979	R\$ 22,08
PE	Jaboatão dos Guararapes	R\$ 4.835.356,00	150.358	R\$ 32,16
PE	Cabo de S. Agostinho	R\$ 4.575.000,00	37.019	R\$ 123,59
PE	Camaragibe	R\$ 3.749.000,00	32.287	R\$ 116,11
RJ	Teresópolis	R\$ 2.628.000,00	41.293	R\$ 63,64
SP	Embu	R\$ 2.115.000,00	52.925	R\$ 39,96
SP	Campos do Jordão	R\$ 1.600.000,00	11.442	R\$ 139,84
SC	Criciúma	R\$ 821.000,00	48.034	R\$ 17,09
SP	Santos	R\$ 500.000,00	131.058	R\$ 3,82
RJ	Rio de Janeiro	R\$ 60.000,00	1.802.347	R\$ 0,03
<b>RJ</b>	<b>Niterói</b>	<b>R\$ 0,00</b>	<b>143.924</b>	<b>R\$ 0,00</b>
RS	Caxias do Sul	R\$ 0,00	109.396	R\$ 0,00

Fonte: Ministério das Cidades (BRASIL, 2004)

Os comentários da professora Regina Bienenstein<sup>34</sup> (em entrevista realizada, em 2012, por João Francisco Loguercio), que acompanha a evolução da política de habitação urbana de Niterói e já apresentou diversos projetos referentes à prevenção de riscos, são pertinentes para a análise da relação entre os sistemas político e econômico nesta cidade:

Pelo orçamento divulgado para o Município de Niterói e pela escolha de alternativas mais baratas, não de menor qualidade, os projetos apresentados não são levados adiante por **falta de vontade política**, a área prioritizada é a área já consolidada, formal etc., e que dá imagem do bom IDH (Índice de Desenvolvimento Humano). Porque em Niterói, conforme estudo que está sendo feito [pelo NEPHU], tem as duas pontas, tem as maiores e as mais baixas rendas. Tem o maior número de

<sup>34</sup> Coordenadora do Núcleo de Estudos e Projetos Habitacionais e Urbanos (NEPHU) da UFF.

domicílios em assentamentos, é maior do que o de São Gonçalo que tem quase que o dobro da população e que é um município pobre, que não tem esses IDH's. Na verdade, **o gestor em Niterói tem se recusado a tratar a questão habitacional, até com medo de atrair a população mais pobre**, o trabalhador mais pobre. Achando que com isso vai evitar a formação de assentamentos. Não evita porque o processo não é esse. Mesmo hoje, eu diria que **a atuação é extremamente tímida, apesar do arcabouço legal, dos programas, das obrigações que a prefeitura tem que cumprir. Não sai do papel, não termina, não leva adiante. As propostas do executivo, hoje, são voltadas para adensar cada vez mais a área já formal, privilegiando claramente o capital imobiliário.** (LOGUERCIO, 2013, p.138, grifo nosso)

A criação do Conselho Municipal de Política Urbana (COMPUR), após a revisão do Plano Diretor de 2004, não trouxe os resultados esperados com a participação de entes da sociedade civil nos debates públicos. Primeiramente, o Conselho não foi convocado pelo poder público em diversas situações, que decidiu, assim, unilateralmente. Outros fatores, como a falta de um trabalho de capacitação dos cidadãos para discutir as questões apresentadas, a utilização de uma linguagem extremamente técnica e pouco acessível pelos membros do poder executivo e o conhecimento da pauta ou dos pontos a serem debatidos somente no momento da própria reunião levaram à conclusão de que o COMPUR tem servido mais à legitimação das ações do executivo do que sua formulação conjunta de políticas urbanas com outros setores sociais. (FERREIRA, RIBEIRO, 2014).

Ao acompanhar as sessões do COMPUR, a Professora Regina Bienenstein testemunha (em entrevista realizada, em 2012, a João Francisco Loguercio):

(...) as várias tentativas de aumentar excessivamente o gabarito. Primeiro, com uma proposta de um novo centro ampliado que era Niterói, praticamente, inteiro e ampliando para 30 pavimentos; depois, dos hotéis, hoje eu vi na Tribuna que já estão discutindo o PUR (Plano de Urbanização) pensando em aumentar gabaritos. Então, essa parece ser a meta. O foco é esse, enquanto isso a cidade para. E agora o discurso, então, vem dos hotéis, por exemplo, embasado nos megaeventos, na necessidade da cidade se preparar. (LOGUERCIO, 2013, p.138)

O relato da professora Regina mostra um objetivo comum entre o poder público local e os interesses privados imobiliários, nas sessões do COMPUR. Em consonância com esta visão, o estudo de Isabela Müller Menezes (2009) analisa a atuação do Conselho Comunitário da Orla da Baía (CCOB)<sup>35</sup> frente às ações e omissões dos poderes legislativo e executivo de Niterói nas discussões dos Planos Urbanísticos Regionais (PURs) da cidade.

O estudo denuncia a atuação conjunta dos poderes legislativo e executivo em prol de uma política voltada aos interesses do capital imobiliário na década de 2000. As seguintes

---

<sup>35</sup> Entidade associativa criada em 2002 visando discutir de uma maneira abrangente os problemas e propostas para Niterói.

passagens são fragmentos dos testemunhos de lideranças do CCOB sobre as sessões de votação dos PURs da cidade, em 2005:

Nós do CCOB participamos da discussão, não encaminhando propostas, mas tão somente no intuito de chamar a atenção da comunidade [...] de que a **Prefeitura na realidade representava os interesses do capital especulativo** e fizemos várias denúncias do que havia ocorrido (MENEZES, 2009, p.15, grifo nosso).

(...) Mais uma vez, **lamentavelmente, foi aprovado um novo PUR que visa somente atender a especulação imobiliária em Niterói**. O CCOB não compareceu no dia da votação, visto que já sabíamos que de nada adiantaria nossa presença. Aliás, **talvez até fossemos desrespeitados ou ameaçados, como já ocorreu anteriormente** e tivemos o cuidado de guardar as fitas da ameaça e que foram distribuídas como medida de segurança, visto que se alguém morrer já temos uma direção. Vários argumentos foram usados neste novo absurdo, tais como o PUR poderá ser revisado a cada ano e meio. (...) Afirmar que a Câmara irá pedir estudos de impacto, se o adensamento proposto estiver extrapolando as perspectivas é admitir que seria necessário fazer os estudos antes de aprovar. **Os Vereadores acham melhor aprovar de qualquer forma e se não der certo se faz a revisão**. Esta é a emenda mais idiota que o PUR poderia receber, **comprovando que não se conhecessem os efeitos que causarão o maior adensamento proposto. Ou é ignorância ou má intenção** (MENEZES, 2009, p.19, grifo nosso).

Não é novidade para ninguém a agressão implacável de que estamos sendo vítimas nesta cidade, com a **invasão FRIA E CALCULISTA dos gigantescos prédios, verdadeiras aberrações, construídos pelo ganancioso mercado imobiliário da cidade, ante a complacência e o apoio total e irrestrito das nossas autoridades municipais, tanto o legislativo quanto o executivo**. Não tiveram (...) a decência, quando **na calada da noite e com a Câmara fechada ao povo, aprovaram uma lei (Plano Urbanístico Regional - PUR) (...) que ante uma propaganda enganosa de MELHOR QUALIDADE DE VIDA, acabaram por atrair empresários que somente objetivam o lucro, facilitado pelo poder público**. Surgem então prédios monstruosos, com mais de 18 pavimentos, (...) em ruas sem qualquer infra-estrutura, (...) É duro constatar que, da noite para o dia, casas e mais casas são derrubadas visando dar lugar a essas construções grotescas que servirão somente para agravar o caos instalado nas vias construídas para outras épocas, e que jamais poderão ser preparadas para conviver com este Plano Urbanístico indecente aprovado e defendido pelas autoridades de nossa cidade... (MENEZES, 2009, p.19, grifo nosso).

A priorização de um modelo de política de urbanização voltado para o embelezamento e o adensamento das áreas nobres da cidade, iniciado na década de 1990, com o projeto de construção do Caminho Niemeyer, tornou Niterói mais atrativa para setores ligados ao turismo, à indústria cultural e ao comércio varejista, o que trouxe grande rentabilidade aos detentores do capital imobiliário. Ao longo de duas décadas, as seguidas aprovações, pela Câmara de Vereadores, de diversos projetos nas áreas nobres que beneficiaram empresas de construção, com o aval do poder executivo, levaram a desconfiar quanto à questão do patrocínio das campanhas eleitorais, conforme o testemunho do analista político independente René Amaral, em 2010:

As empresas de construção, aliadas à especulação imobiliária, patrocinam fortemente as campanhas a vereador e prefeito em Niterói, sempre escolhendo candidatos inexpressivos que estejam dispostos a atender aos interesses da

especulação. Com a grana da especulação são feitas campanhas milionárias, não só pelo gasto com propaganda, mas também com os gastos com COMPRA DE VOTOS. Eleitos, os canalhas propõem leis e diretrizes que só visam favorecer a especulação, afrouxam até aspectos relativos a: Patrimônio Histórico e Artístico, meio ambiente, preservação e segurança<sup>36</sup>.

Assim, pode-se constatar que os interesses da especulação imobiliária influenciaram significativamente o modelo de política urbana da Gestão Municipal de Niterói nas décadas de 1990 e 2000. O tipo das alterações realizadas na revisão do Plano Diretor da cidade, em 2004, a possibilidade da existência de patrocínios de campanhas políticas, os testemunhos da Professora Regina Bienenstein e o estudo de Isabella Muller mostram a influência do capital imobiliário na priorização de ações dos poderes legislativo e executivo de Niterói, em detrimento de outros temas, como a política de mitigação de riscos em áreas de baixa renda.

A associação do meio de comunicação “dinheiro” do sistema econômico com o código “poder superior” da política se torna bem visível neste caso. As “perturbações” do sistema econômico são politicamente relevantes e alimentam a autopoiese da política, o que não é um fenômeno específico desta cidade, mas está dentro de um contexto maior como veremos mais adiante. Já os projetos de levantamento das áreas de riscos da cidade, remoção ou realocação de famílias destas áreas, por menos custosos que sejam e mesmo com um arcabouço legal a cumprir, são considerados um ruído e descartados pela Gestão municipal de Niterói.

#### **4.3.2 Análise das decisões da Gestão municipal de Niterói frente ao sistema ciências**

A ciência é mais um sistema parcial da sociedade funcionalmente diferenciada que opera com base no meio de comunicação “verdade”<sup>37</sup>. Os valores do código binário deste sistema marcam as comunicações científicas diferenciando-as das demais comunicações que ocorrem na sociedade. As condições para se validar a “verdade” científica ou sua negação dependem do estrito cumprimento de métodos e teorias desenvolvidos no campo científico, ou seja, regras estabelecidas que limitam e ao mesmo tempo determinam as operações do sistema (CORSI *et al*, 2006).

A implantação de um setor de informações e dados na Prefeitura de Niterói foi uma experiência iniciada em 1992 com a Consultoria Especial de Ciência e Tecnologia (CECT), sendo incorporado pelas gestões administrativas posteriores. A organização e a disseminação de dados, a nível municipal, foram uma inovação que colocou Niterói como referência para as

<sup>36</sup> <http://amoralnato.blogspot.com.br/2010/04/tragedia-em-niteroi-vamos-botar-na.html>. Acesso em 14 mai 2016.

<sup>37</sup> É um meio de comunicação que torna provável a aceitação de um saber novo, que provoca desvios e que é comprovado com base em teorias e métodos científicos.



demais cidades brasileiras, por ser uma das poucas a se encontrar dotada de um Núcleo de Informações Municipais em sua estrutura administrativa, cuja atribuição principal é subsidiar a elaboração de programas, projetos e políticas públicas (FONSECA, 2005).

Estudos realizados pela CECT, em 1994 - Identificação de problemas de favelização, ocupação de encostas, loteamento em áreas frágeis e deslizamentos, e em 1999 - Identificação da degradação ambiental do antigo lixão (chorume) e ocupação do Morro do Bumba - principais problemas do bairro, são exemplos da existência de comunicações do sistema ciências provenientes da própria estrutura administrativa da Prefeitura de Niterói cujo propósito era assessorar o tomador de decisão política a promover projetos e políticas para sanar os problemas apontados nos estudos. Apesar de não termos conseguido acesso ao conteúdo dos referidos estudos para comprovar a assessoria específica para o Morro do Bumba, podemos inferir que esses estudos não sensibilizaram a Gestão municipal de Niterói o suficiente para a tomada de decisões que poderiam evitar o desastre no Bumba.

Outros estudos sobre prevenção de escorregamentos no Município de Niterói foram realizados pelo Instituto de Geociências e o Núcleo de Estudos e Projetos Habitacionais e Urbanos (NEPHU) da Universidade Federal Fluminense, por solicitação da Associação de Moradores do Viçoso Jardim e da própria Prefeitura de Niterói, no mandato do Prefeito Godofredo Pinto, em 2004. Os referidos estudos recomendavam uma série de medidas, entre elas o remanejamento das famílias que ocupavam o local onde era o lixão para uma área adjacente que não corria risco de deslizamentos, dentro do próprio assentamento.

Uma vez mais foram realizadas comunicações do sistema ciências à Gestão municipal de Niterói, demandadas pela própria Prefeitura, onde constariam recomendações específicas para o Morro do Bumba que evitariam o desastre. Porém, estas comunicações também não sensibilizaram a Gestão municipal ao ponto de serem tomadas as decisões que preveniriam o desastre. Desta vez, deveu-se em parte ao próprio funcionamento do sistema com a alternância de mandatos e conseqüente perda da continuidade de políticas. Percebe-se o fraco acoplamento estrutural entre estes dois sistemas ao longo do tempo, mesmo com estudos produzidos por instituições consagradas ou pertencentes à própria Gestão municipal.

Apesar desta aparente irrelevância dos estudos realizados sobre os riscos no Bumba, a extensa cobertura da mídia, após a tragédia, revelou a sua existência. A reação do então Prefeito foi tentar neutralizá-las ao público:

(...) Jorge Roberto Silveira (PDT), diz que o estudo de 2004 realizado pela Universidade Federal Fluminense apontava que 70% da cidade estava em área de risco, mas não citava o Morro do Bumba como local em situação crítica.<sup>38</sup>

Mesmo com o testemunho dos professores que produziram os estudos e os explicitaram em diversas entrevistas concedidas, o então reitor da UFF declarou ao jornal “O Globo” em 14/04/20<sup>39</sup>, que nenhum dos estudos da UFF tratava “especificamente” do Morro do Bumba. Esta declaração minimizou a responsabilidade do Prefeito, que já havia administrado a cidade por quatro mandatos, pelo menos para a opinião pública no momento em que o desastre possuía grande repercussão na mídia.

A partir destes fatos, duas análises são relevantes. A importância da mídia, como meio de difusão de comunicação para o sistema político, pois a imagem negativa ou positiva de um político interfere na circulação do poder deste sistema em função do processo eleitoral. Como as comunicações do sistema ciências são normalmente consideradas “verdadeiras” por outros sistemas parciais, a inação da Gestão municipal de Niterói frente aos estudos científicos realizados, quando é difundida pela mídia, gerou uma relação de culpabilização direta ao Prefeito na ocasião. Para se contrapor a esta culpa, infere-se que tenha havido um bloqueio sistêmico<sup>40</sup> do sistema político no sistema ciências, quando o reitor da UFF nega que os estudos realizados e enviados à Prefeitura pela Universidade estivessem relacionados especificamente com o Morro do Bumba, tornando-se patente a ascensão de um sistema sobre o outro. Para a mídia, esta declaração foi suficiente no momento, pois sua função é somente difundir comunicações.

Introduzindo elementos da teoria da “Sociedade de risco” de Ulrich Beck na análise, vemos que a crítica às ciências, que abandonam a lógica experimental e contraem um casamento polígamo com a política, a economia e a ética, não ocorreu no caso do Bumba. Pelo contrário, as comunicações científicas realizadas não receberam aportes financeiros “interessados” e cumpriram um importante papel contra o sistema político, como veremos a seguir.

---

<sup>38</sup> <http://www.estadao.com.br/noticias/geral,prefeitura-de-niteroi-sabia-de-riscos-em-encostas,535998>. Acesso em 12 set 2015.

<sup>39</sup> <http://oglobo.globo.com/rio/reitor-da-uff-afirma-que-nao-tinha-estudos-especificos-sobre-morro-do-bumba-3023544>. Acesso em 12 set 2015.

<sup>40</sup> Cerceamento das comunicações de um sistema parcial realizado por outro (NEVES, 2012).

### **4.3.3 Análise das decisões do sistema direito na sanção e controle da Gestão municipal de Niterói**

O direito é um sistema funcionalmente diferenciado da sociedade moderna, cujo código binário é a distinção lícito/ilícito. As normas e os procedimentos jurídicos permitem ao código do direito ser operativo (LUHMANN, 2006). Segundo Neves (2012), o ordenamento jurídico confere competências, direitos e prerrogativas ao sistema político, mas também lhe impõe deveres e responsabilidades perante os cidadãos, ou seja, o direito não se apresenta simplesmente como mecanismo de justificação do poder ou instrumento de dominação, mas serve à delimitação e ao controle do poder. Veremos como foram as comunicações do sistema direito à Gestão municipal de Niterói.

Apesar de não haver lei específica que tratasse da proibição de construção de casas sobre aterros sanitários até o ano do desastre do Bumba<sup>41</sup>, uma série de políticas municipais e federais, implementadas por lei nas décadas de 1990 e 2000, já tornava ilícita a edificação de uma comunidade nas condições geológicas do Morro do Bumba, com a decorrente possibilidade de responsabilização civil da Gestão Municipal de Niterói no caso de inação.

A começar pela criação do Plano Diretor (lei 1.157/92), que previa a urbanização do Morro sem considerar suas condições impróprias de edificação. Três anos depois, a lei municipal 1468/95, sobre o parcelamento do solo, proibia a edificação em áreas sem condições geológicas apropriadas. Em 2001, o Estatuto das Cidades (lei 10.257/01) regulamentava a Constituição federal no que tange à política urbana e estabelecia novas bases para uso e parcelamento do solo em áreas ocupadas por populações de baixa renda. Por fim, em 2005, a lei municipal 2233/05 implementou o Plano de Urbanização da Região Norte de Niterói, estabelecendo claramente a necessidade de remanejamento de famílias em áreas impróprias para ocupação, como na Área de Especial Interesse sócio-ambiental do Morro do Bumba.

Logo após o desastre, a mídia dedicou grande espaço para expor o histórico do Morro do Bumba, desde a ativação do lixão, o que permitiu serem revelados vários aspectos que poderiam culpabilizar a Gestão municipal. O Ministério Público Estadual (MPE) realizou uma investigação preliminar e concluiu que houve indícios de omissão do governo municipal, o qual, mesmo tendo sido alertado, não tomou medidas preventivas para evitar a

---

<sup>41</sup> A lei federal 12.305/10, que estabeleceu a política nacional de resíduos sólidos, somente foi aprovada após o desastre do Bumba.

permanência de moradores nas áreas de risco<sup>42</sup>. O MPE citou, também, estudos da Universidade Federal Fluminense e reportagens que indicavam risco de desabamento neste e em outros locais da cidade<sup>43</sup>. A 6ª Vara Cível da Comarca de Niterói aceitou a denúncia do MPE e, em 2013, indiciou o Prefeito, o Secretário Municipal de Obras e o Presidente da Empresa Municipal de Moradia e Saneamento (EMUSA) na ocasião do desastre, bem como o Prefeito da gestão anterior, por dano ao erário e improbidade administrativa<sup>44</sup>. O processo ainda não foi concluído em virtude de recursos apresentados pela defesa dos réus, que permanecem soltos após mais de cinco anos da tragédia.

Após o desastre do Bumba, o MPE ajuizou outra ação civil pública, solicitando explicações sobre a falta de informações da aplicação do Plano Municipal de redução de riscos de inundações e de instabilidade de encostas, solicitado pela Prefeitura de Niterói ao NEPHU da UFF, e requerendo, também, que o Município elabore um Plano Diretor de contenção, estabilização e proteção de encostas sujeitas à erosão e deslizamentos<sup>45</sup>. O MPE realizou as investigações com base em diversos relatórios de órgãos como a Defesa Civil e o Departamento de Recursos Minerais (DRM-RJ)<sup>46</sup>, que indicaram a possibilidade de novos desabamentos em algumas áreas de risco na cidade<sup>47</sup>.

Como resultado, em 2014, a Sentença da 6ª Vara Cível da Comarca de Niterói obrigou a Prefeitura a coibir ocupações nas áreas de risco identificadas no Plano, além de remanejar moradores que lá estavam. Além disso, o Município e a EMUSA foram obrigados a adotar medidas urgentes, como obras de drenagem para interromper os despejos das águas pluviais sobre a encosta<sup>48</sup>.

Além das ações coletivas promovidas pelo Ministério Público, vários desabrigados do Bumba moveram ações judiciais individuais contra a Prefeitura de Niterói, a maioria solicitando o benefício do aluguel social, tendo a justiça condenado a Prefeitura com base no

<sup>42</sup> <http://www.estadao.com.br/noticias/geral,mpe-vai-investigar-tragedia-no-morro-do-bumba-rj,536573,0.htm>. Acesso em 12 set 2015.

<sup>43</sup> <http://coad.jusbrasil.com.br/noticias/2213503/morro-do-bumba-mp-rj-ve-indicios-de-omissao-e-notifica-prefeitura>. Acesso em 12 set 2015.

<sup>44</sup> <http://www4.tjrj.jus.br/consultaProcessoWebV2/consultaProc.do?v=2&FLAGNOME=&back=1&tipoConsulta=publica&numProcesso=2013.002.005641-0>. Acesso em 12 set 2015.

<sup>45</sup> [www.estadao.com.br/noticias/geral,mp-rj-quer-que-niteroi-elabore-plano-para-areas-de-risco,654621](http://www.estadao.com.br/noticias/geral,mp-rj-quer-que-niteroi-elabore-plano-para-areas-de-risco,654621). Acesso em 13 set 2015.

<sup>46</sup> O DRM-RJ – Serviço Geológico do Estado do Rio de Janeiro, é uma Autarquia criada em 1975. Em 1999, passou a estar vinculado à Secretaria do Estado de Desenvolvimento Econômico, Energia, Indústria e Serviços. Consolidou-se como instituição fomentadora do desenvolvimento da atividade mineral ambientalmente sustentável.

<sup>47</sup> <http://mp-rj.jusbrasil.com.br/noticias/2512112/mp-rj-ajuiza-acao-civil-publica-obrigando-prefeitura-de-niteroi-a-mapear-areas-de-risco>. Acesso em 13 set 2015.

<sup>48</sup> <http://agencia-brasil.jusbrasil.com.br/noticias/112284182/justica-determina-que-prefeitura-de-niteroi-faca-obras-de-contencao-de-encosta-em-areas-de-risco>. Acesso em 13 de setembro de 2015.

direito constitucional à moradia. Uma ação em especial torna-se relevante para análise. Trata-se de um desabrigado que solicitou danos morais e materiais em virtude do desabamento de sua casa (localizada nas proximidades do Morro do Bumba) e morte de seus parentes, em função do desastre. Em sua sentença de condenação, o juiz fundamentou que:

...a responsabilidade do município se configuraria até mesmo a partir de conduta comissiva sua, na medida em que **estimulara a ocupação da área ao promover melhorias na comunidade, disponibilizando serviços públicos de saúde, educação, água, energia elétrica e telefone, ciente e consciente dos riscos a que expunha seus munícipes ao instigá-los a morar sobre o antigo lixão que ali havia(...)** Enfatizo, primeiro, que a omissão de cuidado do ente federativo, qual o de ordenar e controlar o uso do solo em ordem a impedir a utilização inadequada dos imóveis urbanos, antes genérica, **ganha especificidade a partir do momento em que o município tomara ciência da situação de risco e se mantivera inerte, tal como se depreende da farta documentação acostada, notadamente do estudo geológico efetuado pelo Instituto de Geociências da Universidade Federal Fluminense e do Plano Municipal de Redução de Risco (PMRR), elaborado e concluído em 2007 por professores da Faculdade de Engenharia Civil da UFF, ambos contratados pelo Município de Niterói, exatamente para estudo da dimensão do risco na área em que situada a residência dos autores em via pública próxima, mas não no Morro do Bumba...** Ademais disso, **as matérias jornalísticas acostadas corroboram a ciência da Administração Pública do iminente risco de desabamento da área ocupada(...)**.<sup>49</sup> (grifo nosso)

Analisando todos estes fatos, uma primeira consideração a respeito das comunicações do sistema jurídico para a Gestão municipal de Niterói é a questão temporal. Somente após o desastre as comunicações jurídicas sob o código “ilícito” foram realizadas, mesmo já havendo fundamentação legal suficiente para uma ação de caráter preventivo antes da catástrofe. As diversas gestões municipais, durante o período pesquisado, chegaram a se preocupar em produzir leis atinentes à regulação do uso do solo por populações de baixa renda, mas não em cumpri-las, tampouco as existentes no âmbito federal.

Já após o desastre e com base em relatórios de instituições que se fortaleceram como consequência deste evento (Defesa Civil e DRM), o MPE acionou o sistema direito, no caso a 6ª Vara Cível da Comarca de Niterói, cuja sentença obrigou a Gestão municipal de Niterói a agir preventivamente em áreas de risco da cidade. Em consonância com Neves, o ordenamento jurídico impôs deveres e responsabilidades ao sistema político perante os cidadãos.

Outra questão importante diz respeito à fundamentação da decisão judicial da ação individual perpetrada contra a Prefeitura e das ações movidas pelo MPE, que se baseiam nas comunicações do sistema ciências e dos meios de comunicação, além da questão do risco

<sup>49</sup> [http://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STJ/attachments/STJ\\_ARESP\\_588479\\_5e33a.pdf?Signature=PvRHZL5Bxv2iHmVecvoB3t2L7gQ%3D&Expires=1435246389&AWSAccessKeyId=AKIAIPM2XEMZACAXCMB A&response-content-type=application/pdf&x-amz-meta-md5-hash=a87746e14790ad66c26c1a9b105e13a4](http://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STJ/attachments/STJ_ARESP_588479_5e33a.pdf?Signature=PvRHZL5Bxv2iHmVecvoB3t2L7gQ%3D&Expires=1435246389&AWSAccessKeyId=AKIAIPM2XEMZACAXCMB A&response-content-type=application/pdf&x-amz-meta-md5-hash=a87746e14790ad66c26c1a9b105e13a4). Acesso em 14 set 2015.

assumido pelos governos ao urbanizar o morro. As comunicações provenientes do sistema ciências são recebidas como “verdade”<sup>50</sup> pelo sistema direito, que opera com base em outro código. Vemos uma atuação “conjunta” de três sistemas (direito, ciências e meios de comunicação) que resultaram no controle e sanções ao sistema político, apesar destas últimas não terem, ainda, alcançado os responsáveis, individualmente.

Por fim, analisaremos o conteúdo de algumas entrevistas realizadas com o Prefeito de Niterói (Jorge Roberto Silveira) logo após o desastre:

**(...)que não havia qualquer sinalização de que isso ocorreria. O lixão estava desativado há 50 anos.** Ninguém poderia imaginar.<sup>51</sup> (grifo nosso)

**A gente sabia que o lixão estava desativado há 30 anos.** Quando eu assumi pela primeira vez, já havia um início de ocupação. A região é muito pobre e **as informações que eu tinha eram de que aquele aterro era muito antigo e não representava nenhum risco**, disse.<sup>52</sup> (grifo nosso)

Eu não me lembrava exatamente onde era a localização do lixão. Eu tinha uma vaga ideia de que havia um lixão em Viçoso Jardim. (...) **Não fui eu que mandei chover aquela quantidade de chuva**, não fui eu que mandei desbarrancar tudo aquilo. (...) **Eu não me omito. Mas ninguém responsabilizou, por exemplo, os governos da Ásia pelo tsunami**, que matou centenas de milhares de pessoas, nem responsabilizou a prefeitura de Santiago, no Chile, pelo terremoto. **E o povo de Niterói sabe que o que houve foi um desastre natural.**<sup>53</sup> (grifo nosso)

As duas primeiras declarações do Prefeito visaram a negar a existência de uma situação de risco pré-existente no Morro do Bumba e a exagerar o tempo de desativação do lixão para minimizar sua responsabilidade individual sobre o desastre, pois seu primeiro mandato ocorreu poucos anos depois da desativação do lixão. Na terceira declaração, procurou transformar o risco em perigo, ao atribuir causas somente naturais ao desastre. Do ponto de vista sistêmico, as suas declarações para um meio de comunicação de massa visaram a manter-se no poder e se eximir de futuras sanções do sistema direito por não ter agido segundo o código “lícito”.

Segundo reportagem do jornal “O Globo”<sup>54</sup>, a vida política do ex-prefeito Jorge Roberto Silveira foi afetada após a tragédia. Realmente, após 2010, o ex-Prefeito não se candidatou a mais nenhum cargo público, as contas de seu último governo em Niterói foram

<sup>50</sup> Desde que estas comunicações sejam procedentes de instituições com credibilidade.

<sup>51</sup> <http://www.estadao.com.br/noticias/geral,cabral-deslizamento-e-catastrofe-humana-e-ambiental,535637,0.htm>. Acesso em 14 set 2015.

<sup>52</sup> <http://www.g1.globo.com/Noticias/Rio/0,,MUL1562864-5606,00-NAO+TINHA+CONHECIMENTO+DESSERISCO+TODO+DIZ+PREFEITO+DE+NITEROI.html>. Acesso em 14 de setembro de 2015.

<sup>53</sup> <http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,mp-cobra-controle-de-area-e-prefeito-de-niteroi-se-defende,537557,0.htm>. Acesso em 14 set 2015.

<sup>54</sup> <http://oglobo.globo.com/brasil/politicos-de-cinco-partidos-na-lista-do-hsbc-15700236#ixzz3e5VOUTQ>. Acesso em 14 set 2015.

rejeitadas pelo Tribunal de Contas do Estado<sup>55</sup> e a Câmara de Vereadores de Niterói intenciona abrir uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para investigá-lo, pois seu nome apareceu como correntista sigiloso de um banco na Suíça, após o vazamento de dados na internet conhecido como “*Swissleaks*”<sup>56</sup>.

Apesar do ex-Prefeito não ter sido, ainda, punido individualmente, no âmbito jurídico, o desastre do Morro do Bumba prejudicou sua carreira política e, atualmente, outros questionamentos sobre seu desempenho como Prefeito, no âmbito da administração pública estadual, e as suspeitas de enriquecimento ilícito podem levá-lo a uma exclusão permanente do sistema político.

Assim, ampliamos o entendimento das ações e decisões da Gestão municipal de Niterói no período escolhido e como se relacionou com os demais sistemas parciais, a partir de uma abordagem sistêmica dos eventos que levaram ao desastre do Morro do Bumba. Porém, falta um caminho a percorrer. Ainda não temos todos os elementos para compreender por que a Gestão municipal de Niterói atuou deste modo. Para tal, ampliaremos o foco da análise, mantendo o sistema político como objeto.

---

<sup>55</sup> <http://oglobo.globo.com/rio/bairros/ex-prefeito-jorge-roberto-silveira-culpa-atual-gestao-por-rejeicao-de-suas-contas-pelo-tce-14568402>. Acesso em 15 set 2015.

<sup>56</sup> Trata de um conjunto de dados vazados em 2008 de uma agência do ‘private bank’ do HSBC, em Genebra, na Suíça. O acervo contém informações sobre 106 mil clientes de 203 países e saldo superior a US\$ 100 bilhões.

## CAPÍTULO V

### ANÁLISE DO SISTEMA POLÍTICO A PARTIR DE OUTRAS ESCALAS

#### **5.1 Introdução**

O presente capítulo trata de identificar padrões de operação do sistema político em outras escalas a fim de contribuir para a compreensão das ações e decisões da Gestão municipal de Niterói analisada no capítulo anterior. Para tal, é apresentada a evolução das formas de diferenciação da sociedade culminando na forma de diferenciação funcional e como se deu esta evolução em sociedades periféricas na modernidade, identificando os padrões de operação comuns do sistema político em outras escalas: na global; na América Latina e no Brasil, nesta última, com uma análise mais aprofundada sobre desenvolvimento do *ethos*<sup>57</sup> público nacional.

#### **5.2 Formas de diferenciação da sociedade na teoria de sistemas**

Luhmann categoriza as diferentes formas de evolução dos sistemas sociais utilizando o conceito de diferenciação. Para o autor, existem quatro formas de diferenciação que evoluíram ao longo do tempo: segmentária, centro-periferia, estratificada e funcionalmente diferenciada. É importante destacar que as diferentes formas podem coexistir, porém sempre haverá uma dominante, o que Luhmann denomina de “forma primária de diferenciação”.

##### **5.2.1 Segmentária**

A primeira forma de diferenciação se formou nas sociedades primitivas, onde o princípio de formação dos sistemas parciais é o mesmo: ou por descendência (clãs, tribos) ou por territorialidade (aldeias, casas). Por não haver escrita, todo o patrimônio conceitual se conserva por meio da comunicação oral e a reciprocidade é a norma fundamental que mantém a igualdade entre os sistemas parciais. A diferenciação em famílias constitui-se a unidade básica nesta forma de diferenciação com base na distinção familiar/desconhecido e a linguagem delimita a fronteira dos sistemas (LUHMANN, 2006).

---

<sup>57</sup> Conjunto de costumes e traços comportamentais que distinguem uma coletividade.



### 5.2.2 Centro-periferia

A forma de diferenciação centro-periferia provavelmente surgiu quando houve uma infração na norma da reciprocidade na sociedade segmentária. Algumas famílias se tornam mais ricas que outras e não é mais possível uma reciprocidade que conduza à igualdade. Esta desigualdade é também aplicada na territorialidade e, assim, resulta em uma forma de diferenciação centro-periferia. Nesta nova forma, os sistemas parciais são desiguais nos princípios de formação (família ou território). O desenvolvimento da escrita é indispensável, pelo menos no Centro, para assegurar as comunicações que dali emanam. O contato do centro com a periferia é escasso, pois é uma diferenciação hierárquica do tipo civilizado/não civilizado (LUHMANN, 2006).

### 5.2.3 Estratificada

Quando o *ethos* do estrato superior da sociedade centro-periferia se generaliza para o resto da sociedade, a forma de diferenciação evolui para a estratificada. Esta forma constitui-se do exemplo mais claro de hierarquia, pois os sistemas sociais são desiguais e divididos por classe. Todo o comportamento social orienta-se a partir da desigualdade entre as diferentes classes e igualdade dentro da mesma classe. Há uma distribuição desigual de recursos e oportunidades de comunicação, onde poucos têm muito e muitos têm pouco. O patrimônio conceitual se concentra nos estratos superiores enquanto os estratos inferiores estão comprometidos com problemas cotidianos de subsistência. A Europa feudal e a sociedade de castas da Índia são os melhores exemplos de diferenciação estratificada (LUHMANN, 2006).

### 5.2.4 Funcionalmente diferenciada

O aumento da complexidade na sociedade estratificada leva a outra mudança estrutural. O contínuo processo de diferenciação dos sistemas parciais os tornam cada vez mais autônomos e não há mais como o estrato superior lidar com todas as demandas. O crescimento do sistema econômico, por exemplo, leva a novas formas de inclusão nos estratos superiores com o acúmulo de capital pela burguesia. O surgimento das escolas públicas retira da nobreza a exclusividade do sistema educação e permite, assim, a inclusão nos demais sistemas parciais. Na Europa, a transição para a sociedade funcionalmente diferenciada ocorre no final do século XVIII e início do século XIX (LUHMANN, 2006). Já em sociedades periféricas, esta transição é realizada de uma forma particular e para compreender as diferenças, recorreremos, inicialmente, a Ulrich Beck.

### ***5.3 Modernidade central e periférica - a escala global***

Ulrich Beck (2011) nos fornece um importante conceito aplicado em sua teoria da sociedade de risco. Para o autor alemão, as sociedades do mundo contemporâneo se distinguem basicamente em dois graus de evolução, com diferentes gradações entre estes dois polos. Primeiro, aquelas que já reduziram as desigualdades sociais e problemas de distribuição de riqueza através do nível alcançado pelas forças produtivas humanas e tecnológicas, assim como pelas garantias e regras jurídicas do Estado Social. Estas sociedades já estariam na fase evolutiva denominada modernidade tardia. Já nas sociedades menos avançadas, a distribuição e os conflitos distributivos em torno da riqueza socialmente produzida ocupam o primeiro plano e são dominadas pela evidência da carência material, pela “ditadura da escassez”. Para simplificar, utilizaremos a distinção modernidade central/periférica ao nos referirmos a sociedades com base nesta distinção.

Uma característica do período contemporâneo que atinge igualmente as sociedades de modernidade central e periférica é a hipertrofia do sistema econômico, com a expansão da “globalização econômica”. O código “ter/não ter” configura-se como o mais forte e, por reproduzir-se regularmente além de fronteiras, torna o sistema econômico relativamente intocável pelos Estados enquanto sistemas jurídicos-políticos diferenciados em territórios (NEVES, 2012).

Neste contexto, as teorias de Mary Douglas e Ulrich Beck também convergem ao criticar a demasiada “irritação” que o sistema econômico provoca no sistema ciências, alterando as estruturas deste ao produzir verdades “interessadas”. Beck vai mais além ao identificar a priorização do conhecimento humano na aplicabilidade econômica de um produto em relação ao tratamento dos riscos envolvidos, deixado em segundo plano. Em termos mais gerais, a hipertrofia do sistema econômico afeta a autonomia operacional dos demais sistemas na sociedade contemporânea (em escala global), inclusive o político. No caso em estudo, a forte influência do capital imobiliário nas Gestões municipais de Niterói, durante as décadas de 1990 e 2000, enviesando as prioridades da política de urbanização da cidade, é um exemplo.

O ponto de partida para uma análise mais ampla do sistema político, dentro do escopo deste trabalho, é, sem dúvida, o processo que ocorre nas sociedades da modernidade periférica, e aqui começam as dificuldades. É notório que grande parte da produção acadêmica é proveniente de países da modernidade central. No campo das ciências sociais esta dificuldade torna-se especialmente relevante, pois os processos históricos e sociais entre

as sociedades da modernidade central e periférica são distintos, o que restringe a aplicação dos modelos teóricos construídos para a modernidade central.

O campo do estudo do risco nas ciências sociais não é diferente. Para contornar esta dificuldade, na atual etapa do trabalho serão também citados autores provenientes de sociedades periféricas aplicando-se a base conceitual sistêmica já abordada, pois a teoria de Luhmann permite trabalhar, contemporaneamente, em diferentes níveis analíticos de abstração: o micro e o macro, com um mesmo corpo conceitual e com uma enorme possibilidade de comparação e análise.

#### ***5.4 Análise do sistema político na América Latina e no Brasil***

Segundo Neves (2012), uma distinção primária entre as sociedades de modernidade central e periférica reside em que nesta última não houve a realização adequada da autonomia sistêmica de acordo com o princípio da diferenciação funcional nem a constituição de uma esfera pública fundada na generalização institucional da cidadania. Neste sentido, a modernidade não se construiu positivamente, como superação da tradição por força do surgimento de sistemas parciais autônomos (transição natural entre a forma de diferenciação estratificada para funcionalmente diferenciada), mas antes negativamente, como hipercomplexidade desagregadora do moralismo hierárquico tradicional (próprio da forma de diferenciação estratificada). As relações entre comunicações intra-sistêmicas e inter-sistêmicas assumiram formas destrutivas, com consequências desastrosas para a integração sistêmica e a inclusão social.

Dentro das sociedades de modernidade periférica, nos interessa agora tratar especificamente do conjunto que constitui a América Latina. Podemos considerar esta região como uma unidade de análise, pois seus Estados nacionais componentes possuem um processo histórico similar, com uma fase inicial colonial seguida por lutas contra as metrópoles que culminaram em suas independências no século XIX. Ademais, a região expressa seu substrato de identidade na comunidade católica, que é possível reconhecer nas relações sociais tradicionais (MASCAREÑO, CHERNILO, 2012).

A teoria de sistemas rejeita a ideia que a sociedade moderna possua um sistema central. Porém, a evolução da diferenciação funcional na América Latina adota um caráter concêntrico devido à primazia das comunicações políticas sobre os demais sistemas parciais. Entendido como um meio de comunicação do sistema político, o poder conseguiu exercer uma influência extra política e expandir seus critérios de validade e seleção para outros

sistemas sociais durante grande parte da evolução latino-americana. Os episódios de desdiferenciação podem ser descritos como intervenções sistêmicas nas quais, ainda que conservem a autonomia operativa própria de todo o sistema, se torna impedido de se coordenar de forma íntegra, espacial e temporalmente com os demais sistemas. Em um nível estrutural, isto leva a uma tensão entre as comunicações políticas com o funcionamento específico dos demais sistemas parciais, enquanto a nível normativo implica em uma grave transgressão dos direitos fundamentais, que na sociedade de modernidade central contribuem para a preservação da diferenciação funcional dos sistemas. (MASCAREÑO, CHERNILO, 2012).

Esta particular irradiação extra política tem lugar na América latina por dois motivos. Primeiro porque a transformação das hierarquias coloniais em hierarquias políticas modernas não se desenvolveu junto a um marco legal autônomo que pudera ter estabelecido limites às interferências políticas. Muito pelo contrário, a política foi capaz de instrumentalizar, em boa medida, o sistema direito com o fim de alcançar fins particulares. Segundo, persiste a presença de redes informais organizadas ao redor de critérios de reciprocidade e de estratificação em distintas comunidades éticas particularistas. Através de mecanismos como a influência pessoal, corrupção, coerção e violência, e por um posicionamento estratégico de atores-chave (informais) em posições políticas, se buscou a inclusão de membros e, geralmente se conseguiu, em nível institucional. Normativamente, este aspecto do sistema político latino-americano implicou na prevalência dos interesses particularistas sobre os princípios democráticos universalmente fundamentados (MASCAREÑO, CHERNILO, 2012).

Neves (2012) aponta para a existência de um bloqueio sistêmico do sistema político no sistema direito, em virtude das deturpações sistemáticas realizadas pelas conformações particulares de poder. Ao se afastar qualquer vínculo ao código lícito/ilícito, a política fica exposta diretamente a particularismos relacionais e exigências econômicas concretas, não podendo, assim, reproduzir-se autonomamente. Trata-se antes de fragilidade do Estado perante as pressões de uma sociedade desestruturada pela insuficiente diferenciação funcional e a ausência de uma esfera pública pluralista, fundada na universalidade da cidadania.

A experiência brasileira enquadra-se como um caso típico de modernidade periférica. Neves nos auxilia, agora, a compreender o caso brasileiro com uma análise sistêmica tendo como referencial o Estado democrático de direito.

O sistema político do país, enquanto não controlado pelo código do sistema direito, também sofre graves limitações no concernente a sua autopoiese: é sistematicamente bloqueado por pressões imediatas advindas do ambiente social do Estado, distanciando-se do modelo procedimental previsto na Constituição. Isto está associado à persistência de privilégios e “exclusões” que obstaculizam a construção de uma esfera pública universalista como espaço de comunicação de cidadãos iguais. Na medida em que os direitos humanos constitucionalmente estabelecidos como fundamentais não se concretizam, fortifica-se o significado dos favores e do clientelismo. No lugar de legitimação dos procedimentos democráticos, em torno dos quais se estruturaria uma esfera pública pluralista, verifica-se uma tendência de “privatização” do Estado. Em ampla medida, ele torna-se palco em que interesses particularistas conflitantes procuram impor-se à margem de procedimentos constitucionais. Portanto, as relações de dependência e a privatização do estado contrapõe-se à concretização constitucional dos direitos humanos e da soberania do povo como procedimento. (NEVES, 2012, p.247)

Podemos agora confrontar a análise sistêmica do sistema político na América Latina e no Brasil com o caso concreto do desastre do Morro do Bumba sob o mesmo corpo teórico, e identificar alguns pontos de coincidência que podem nos ajudar a compreender melhor todo o processo que levou ao desastre.

Em um plano mais elevado, a hipertrofia do sistema econômico a nível global nos facilita compreender a preferência da Gestão municipal de Niterói pelas comunicações (capital imobiliário) daquele sistema e como sua autonomia operacional é afetada de forma análoga ao que Beck e Douglas afirmam ocorrer com o sistema ciências.

O caráter concêntrico da diferenciação funcional na América Latina com uma ascendência do sistema político sobre os demais sistemas parciais, sendo o afastamento do código lícito/ilícito do sistema Direito o mais grave, nos fornece uma compreensão de porque a Gestão municipal de Niterói não ter cumprido toda a legislação existente que demandava o remanejamento de populações residentes em áreas impróprias para ocupação; não ter se sensibilizado com as comunicações do sistema ciências sobre os riscos existentes no Morro do Bumba e de como foi realizado o provável bloqueio ao sistema ciências quando o Reitor da UFF negou as comunicações científicas que poderiam culpabilizar o Prefeito Niterói. Percebe-se que há uma diferença de hierarquia entre o sistema político e os demais sistemas parciais.

Entretanto, as sanções aplicadas pelo poder judiciário estadual e municipal à Gestão municipal de Niterói após o desastre, além dos problemas jurídicos enfrentados por políticos da cidade, indicam uma tendência de menor ascendência do sistema político neste caso. Ressalta-se a importante contribuição dos meios de comunicação de massa e dos estudos

científicos que alertaram sobre os riscos no Morro do Bumba, tanto para fundamentar as decisões jurídicas, como para influenciar a opinião pública.

De uma forma geral, a análise sistêmica do histórico das decisões políticas prévias ao desastre do Bumba coincidem com as características latino-americanas de sociedades desestruturada pela insuficiente diferenciação funcional e a ausência de uma esfera pública pluralista, fundada na universalidade da cidadania, o que nos remete a características de uma sociedade estratificada operando de fato em uma sociedade com contornos de diferenciação funcional.

Para completar a análise do sistema político em outras escalas, pontuaremos, primeiramente, a distinção realizada por Guiddens entre culturas pré-modernas e modernas, pois contribui para a compreensão do *ethos* público brasileiro ao longo da história do país, que conformou as estruturas<sup>58</sup> do sistema político nacional.

#### **5.4.1 Culturas pré-modernas e modernas**

Guiddens (1991) faz uma distinção entre culturas pré-modernas e modernas por meio do estabelecimento de contextos de confiança, embora os mesmos possam ter muitas variações de acordo com a ordem social específica em questão. Nas culturas pré-modernas são quatro contextos de confiança que tendem a predominar.

O primeiro contexto é o sistema de parentesco, que proporciona um modo relativamente estável de organização de relações sociais através do tempo e do espaço. Em outras palavras, os parentes podem em geral ser vistos com confiança no sentido de cumprirem uma gama de obrigações mais ou menos independentemente de sentirem simpatia pessoal para com os indivíduos específicos envolvidos.

O segundo contexto é o da confiança gerada nas relações localizadas organizadas em termos de lugar, em que o lugar ainda não foi transformado pelas relações tempo-espaço distanciadas. Na grande maioria dos cenários pré-modernos, inclusive na maioria das cidades, o meio local é o lugar de relações sociais entrelaçadas, cuja pequena extensão espacial garante sua solidez no tempo.

O terceiro contexto é o da cosmologia religiosa. Crenças religiosas podem ser fonte de extrema ansiedade ou desespero, tanto que elas devem ser incluídas como um dos principais

---

<sup>58</sup> As estruturas de um sistema se formam a partir da repetição de certas operações que caracterizam a identidade do sistema em contextos diferentes. Sem uma estrutura, o sistema não seria capaz de estabelecer como proceder, o que o impossibilitaria de continuar sua própria auto-poiese. Para um sistema social, as estruturas são estruturas de expectativas que apresentam algumas possibilidades de comunicação as quais o sistema se orienta (LUHMANN, 1998).

parâmetros de risco e perigo (vivenciados) em muitos cenários pré-modernos. Entretanto, em outros aspectos as cosmologias religiosas proporcionam interpretações morais e práticas da vida pessoal e social, bem como do mundo natural, o que representa um ambiente de segurança para o crente.

A fé cristã, por exemplo, ordena aos seus fiéis "Confie em mim, pois eu sou o único e verdadeiro Deus". Embora a maioria das religiões não seja tão monoteísta, a ideia de confiança em seres ou forças sobrenaturais é um traço característico de muitas crenças religiosas diferentes quanto a outros aspectos. A religião é um meio organizador da confiança de mais de uma maneira. Logo, as crenças religiosas injetam fidedignidade na vivência de eventos e situações e formam uma estrutura em termos da qual eles podem ser explicados e respondidos.

O quarto contexto principal de relações de confiança nas culturas pré-modernas é a própria tradição. A tradição, diferentemente da religião, não se refere a nenhum corpo particular de crenças e práticas, mas à maneira pela qual estas crenças e práticas são organizadas, especialmente em relação ao tempo. A tradição reflete um modo distinto de estruturação da temporalidade (que também tem implicações diretas para a ação através do espaço). Nesta, o passado é um meio de organizar o futuro. O tempo passado é incorporado às práticas presentes, de forma que o horizonte do futuro se curva para trás para cruzar com o que se passou antes.

A tradição não só resiste à mudança como pertence a um contexto no qual há, separados, poucos marcadores temporais e espaciais em cujos termos a mudança pode ter alguma forma significativa. Nas culturas orais, a tradição não é conhecida como tal, mesmo sendo estas culturas as mais tradicionais de todas.

O quadro abaixo resume os contextos de confiança e realiza a comparação entre as culturas pré-modernas e modernas, segundo Guiddens.

Tabela 5: Comparação entre as culturas pré-modernas e culturas modernas

<b>Culturas pré-modernas – Contexto Geral</b>	<b>Culturas modernas – Contexto Geral</b>
Importância excessiva na confiança localizada.	Relações de confiança em sistemas abstratos desencaixados.
Relações de parentesco com um dispositivo de organização para estabilizar laços sociais através do tempo-espço.	Relações pessoais de amizade ou intimidade sexual como meios de estabilizar laços sociais.
A comunidade local como um lugar, fornecendo um meio familiar.	Sistemas abstratos como meios de estabilizar relações através de extensões indefinidas de tempo-espço.
Cosmologias religiosas como modos de crença e práticas rituais fornecendo uma interpretação providencial da vida humana e da natureza.	Pensamento racional baseado no conhecimento científico
Tradição como um meio de conectar presente e futuro; orientada para o passado em tempo reversível.	Pensamento contrafactual orientado para o futuro como um modo de conectar passado e presente.
Ameaças e perigos emanando da natureza, como a prevalência de doenças infecciosas, insegurança climática, inundações ou outros desastres naturais.	Ameaças e perigos emanando da reflexividade da modernidade.

Fonte: Adaptado de Guiddens, 1991.

#### **5.4.2 Desenvolvimento do *ethos* público no Brasil**

Veremos agora o processo sócio histórico brasileiro, principalmente no período colonial, que moldou as características principais do *ethos* público brasileiro. Serão utilizados os autores que observaram a história do país de forma macrosocial e extraíram um conjunto de valores e características que caracterizaram nossa vida pública.

##### **5.4.2.1 Raízes ibéricas e religião**

Antes do início do processo de colonização das terras do outro lado do atlântico, é importante considerar alguns aspectos culturais dos portugueses, pois a influência da metrópole e daqueles que emigraram para a colônia foi relevante para a formação do *ethos* público brasileiro ao longo de mais de três séculos.

Para Sergio Buarque de Holanda (1995), o complexo cultural a definir o português é um só: a cultura da personalidade ou personalismo, que implica o império dos vínculos afetivos, o domínio da esfera das relações pessoais animada pela lógica da reciprocidade e da dependência – por isso a ética do fidalgo – filho de algo. Assim, prevalecem as relações de caráter orgânico (familiar principalmente) na esfera pública, que deveria basear-se em formas

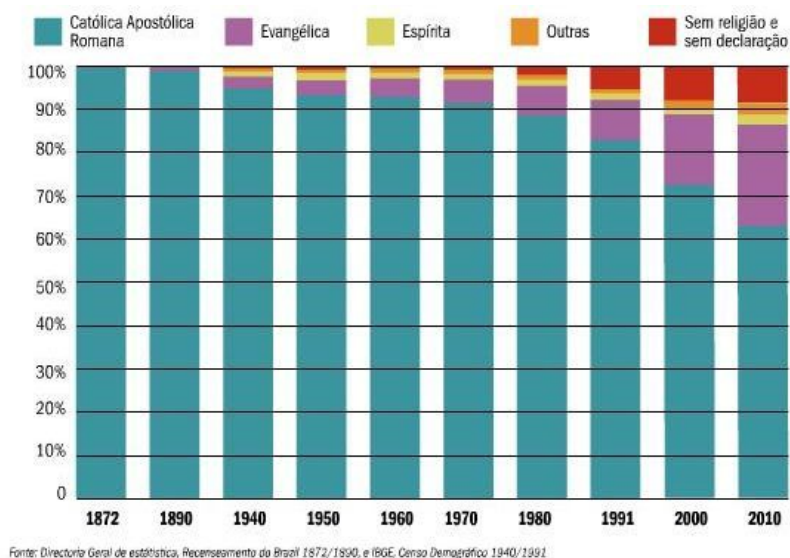


de ordenação impessoal. O contato com os povos nativos brasileiros não alterou esta herança cultural ibérica.

No século XVI, Portugal era um dos países onde mais forte se manifestou a contrarreforma<sup>59</sup>, que se materializou na criação da Companhia de Jesus, instituição de grande influência na catequização católica do novo mundo. Neste espírito antiprotestante, as teorias negadoras do livre-arbítrio foram sempre encaradas com desconfiança e antipatia tanto por espanhóis como por portugueses.

A religião católica é predominante no Brasil. Até o final do Século XIX, 100% da população brasileira era católica, fruto da influencia de nossa metrópole no período colonial.

Figura 4: Matriz religiosa no Brasil



Fonte: Diretoria Geral de Estatística - Recenseamento 1872/1890 e IBGE - Censo Demográfico 1940/2010

Atualmente, a grande maioria da população brasileira ainda é religiosa. De acordo com os últimos dados do IBGE (2010), somente 8% não possui religião e 86,8% da população é cristã, sendo 64,6% católica e 22,2% evangélica.

Segundo Sergio Buarque, as doutrinas que apregoam o livre-arbítrio e a responsabilidade pessoal, próprias da religião católica, são tudo menos favorecedoras da associação entre homens. Nas nações ibéricas, a falta dessa racionalização da vida, que tão cedo experimentaram algumas terras protestantes, o princípio unificador foi sempre o governo. Nelas predominou o tipo de organização política artificialmente mantida por uma

<sup>59</sup> Movimento doutrinário, intelectual e político, de combate aos efeitos da Reforma protestante, levado a cabo pela Igreja Católica, iniciado no fim da primeira metade do século XVI e continuado até à primeira metade do século seguinte.

força exterior que, nos tempos modernos, encontrou uma de suas formas características na ditadura militar.

#### 5.4.2.2 Sentido econômico da colonização

Nos mais de três séculos de colonização portuguesa do país se constituíram os fundamentos da nacionalidade brasileira. Não pode-se falar, inicialmente, de colonização do Brasil, mas do estabelecimento de feitorias comerciais somente, o que é uma grande diferença. Portugal possuía diversas outras possessões além-mar e não tinha uma população suficiente para uma colonização efetiva destas e nem era a intenção de seus governantes. Uma característica relevante foi o clima tropical do Brasil. O perfil do europeu que viria para efetivamente povoar a América preferia as zonas temperadas, similares ao clima pátrio. Este vinha com a sua família junto e se estabelecia, geralmente, na forma de pequena propriedade. Já o perfil do que vinha para os trópicos não colocava a mão na “massa”, mas utilizava mão-de-obra escrava ou indígena para o trabalho pesado em grandes unidades produtoras. Normalmente, vinha sozinho para extrair o máximo de riquezas da colônia e depois retornar para sua pátria (PRADO JR, 2011). Sergio Buarque nos diz:

“O que o português vinha buscar, sem dúvida, era riqueza, mas riqueza que custa ousadia, não riqueza que custa trabalho. O princípio norteador da criação de riqueza do país, desde os tempos mais remotos da colonização, é a extração do solo com excessivos benefícios sem grandes sacrifícios” (HOLANDA, 1995, p.49)

Com este tipo de colonizador, a organização inicial do Brasil-colônia, baseada na agricultura, se formou a partir de três elementos: a grande propriedade, a monocultura e o trabalho escravo. *Mutatis mutandis*, a mineração, outra grande atividade da colônia a partir do século XVIII, adotará uma organização idêntica à da agricultura, preservadas as distinções de natureza técnica. O último grande setor da economia colonial era o extrativismo, que apesar de não configurar o elemento da grande propriedade, a forma de exploração com grande quantidade de mão-de-obra escrava permanece. É com base nesta economia que se origina a desigualdade social no país, tanto na concentração de riquezas como no âmbito das relações humanas (PRADO JR, 2011).

Caio Prado Junior pontua a questão econômica como propósito único dos Portugueses em terras além-mar. O verdadeiro sentido da colonização portuguesa no Brasil toma o aspecto de uma vasta empresa comercial, mais completa que a antiga feitoria, mas sempre com o mesmo caráter que ela, destinada a explorar os recursos naturais em proveito do comercio

europeu. Este sentido explicará os elementos fundamentais, tanto nos planos econômico e político quanto no social, da formação e evolução histórica do país.

#### 5.4.2.3 Patriarcalismo e clientelismo

No período colonial, o modo de produção econômica, a distância da metrópole (do governo central) e a organização territorial eminentemente rural foi conformando, ao longo do tempo, o tecido social brasileiro. O clã patriarcal domina o cenário da vida da colônia, numa área vasta onde a autoridade pública é fraca, quem “manda” é o senhor das terras. A célula orgânica da sociedade colonial é a grande família patriarcal, onde todos dependem do senhor e este protege seus familiares e agregados, com o predomínio de interesses privados sobre o coletivo. (PRADO JR, 2011). Assim, segundo Gilberto Freyre (2006) e Sergio Buarque (1995), a família patriarcal forneceu o único e obrigatório modelo de organização das relações sociais, inclusive de cunho político, emperrando o funcionamento abstrato e universalista do Estado e de suas instituições.

#### 5.4.2.4 Realidade nacional?

Abrimos aqui um parêntese para analisar se é possível generalizar os traços que configuraram o *ethos* público a nível nacional. Podemos dizer que, inicialmente, somente é válida onde houve uma organização rural centrada nas grandes propriedades, particularmente nos principais centros da colônia: Bahia, Pernambuco, Rio de Janeiro e Maranhão. Um quadro um pouco diferente ocorre no sul de Minas Gerais, em Santa Catarina devido à colonização açoriana, e nos campos do extremos sul do país, com uma certa democratização dos hábitos e costumes nas classes superiores e maior igualdade. Caio Prado (2011) afirma que apesar destas diferenças, as distinções sociais e predomínio absoluto e patriarcal do proprietário e senhor são elementos que se associam de uma forma geral a todos os grandes domínios da colônia.

Assim, podemos dizer que houve uma certa uniformidade de “atitudes” que identifica o conjunto colonial e suas várias partes. Uniformidades de sentimentos, de usos, de crenças, de língua, ou seja, de cultura. Ela serviu de base moral e psicológica para a formação do sistema político brasileiro. Os problemas vividos na colônia são, em grande parte, os mesmos que enfrentamos hoje. Ademais, para aplicação no caso do Morro do Bumba, além do Rio de Janeiro ter sido um dos principais centros da colônia, a cidade recebeu a família real portuguesa no século XIX e foi o centro político do país até a década de 1960, o que a

credencia como fonte irradiadora do *ethos* público brasileiro. A grande proximidade de Niterói nos permite replicar o modelo carioca sem maiores considerações.

#### 5.4.2.5 Administração pública no período colonial

Segundo Caio Prado Junior (2011), a vida administrativa da colônia se caracterizava pela falta de organização, eficiência e presteza de seu funcionamento. A complexidade dos órgãos, a confusão de funções e competências, a ausência de método e clareza na confecção das leis, a regulamentação era esparsa, descontrolada e contraditória. O excesso de burocracia que se acumulava num funcionalismo inútil e numeroso, de caráter mais deliberativo, enquanto os agentes efetivos rareiam. No terreno da moralidade, de alto a baixo da escala administrativa, com raras exceções, é a mais grosseira imoralidade e corrupção que domina sem restrições. O peculato, suborno e todas as demais formas de corrupção eram a essência da administração colonial.

Entretanto, uma função da administração era muito bem controlada por Portugal: a fiscalização da Real Fazenda. O sentido da colonização era enriquecer a metrópole, logo diminuir as despesas o quanto possível e arrecadar ansiosamente tudo que podia pertencer-lhe. Um objetivo fiscal, nada mais que isto, é o que dominava a metrópole na colonização do Brasil. (PRADO JR, 2011).

É relevante notar as similaridades com o histórico das decisões políticas prévias ao desastre do Morro do Bumba, onde a Prefeitura de Niterói chegou a proibir a ocupação do morro (caráter deliberativo), porém a falta de uma fiscalização efetiva permitiu a construção das casas. Na revisão do Plano Diretor do Município em 2004, quando foram alterados somente itens que aumentassem a receita, e a ausência de gastos com prevenção em áreas de risco, diminuindo despesas o quanto possível, nos remete, de certa forma, a nossa raiz histórica.

#### 5.4.2.6 Escravidão

Segundo Caio Prado Junior (2011), a influência da escravidão na sociedade brasileira, bem como nas demais colônias dos trópicos americanos é marcante e possui características particulares, que a difere da escravidão ocorrida nos tempos antigos, como o abismo entre o nível cultural do escravizador e escravizado, e a própria diferença racial entre os mesmos, traços não comuns ao modelo antigo. Estas características agudizaram ainda mais as diferenças sociais no país. A escravidão no continente americano surge como um corpo

estranho na civilização ocidental, onde já existiam formas de trabalho mais evoluídas e contraria todos os padrões morais e materiais estabelecidos.

O tráfico africano despejou continuamente na colônia contingentes maciços de populações semibárbaras, que eram “incluídas” na sociedade colonial de qualquer jeito, formando nesta um corpo estranho e incômodo. O que resulta, segundo Caio Prado, é um aglomerado incoerente e desconexo, mal amalgamado e repousando em bases precárias. As consequências no plano social são graves e fonte dos principais problemas sociais vividos até hoje no Brasil: a desigualdade e a discriminação social, fruto do trabalho servil existente durante séculos; o baixo nível e ineficiência do trabalho, entregues a escravos apáticos movidos pela coerção física; e a criação de uma relação pejorativa e desabonadora do brasileiro com o trabalho, sempre relacionado a pertencer somente ao mais baixo estrato social.

Na estrutura da sociedade colonial brasileira, há uma predominância do meio rural sobre o urbano em virtude do tipo de economia implantada pelos portugueses, baseada no latifúndio com mão-de-obra escrava. Conforme afirma Sergio Buarque:

“...é efetivamente nas propriedades rústicas que toda a vida da colônia se concentra nos séculos iniciais da ocupação europeia: as cidades são virtualmente, se não de fato, simples dependências dela.” (HOLANDA, 1995, p.73)

Tal situação não se modificou até a abolição da escravatura, em 1888. Segundo Sergio Buarque (1995), a abolição representa um marco na evolução nacional com significado singular e incomparável. A partir das novas formas de produção de capital, sem o trabalho servil, o meio urbano começa a preponderar sobre o meio rural. Já para Caio Prado, a abolição da escravatura não representou uma ruptura tão impactante nas relações sociais e políticas, pois os homens livres, embora desvencilhados tanto do jogo do trabalho forçado quanto da apropriação direta dos benefícios da escravidão, nunca se evadiram por completo da órbita do domínio senhorial, estando a ela submetidos pelo vínculo pessoal do favor, que lhes permitia conseguir benefícios em troca da lealdade, ou seja, uma relação clientelista em substituição ao domínio servil.

#### 5.4.2.7 Patrimonialismo e familismo

Com o desenvolvimento da urbanização no Brasil, não era fácil para os detentores de posições públicas de responsabilidade, formados no ambiente da família patriarcal, compreenderem a distinção fundamental entre os domínios do privado e do público. Assim eles se caracterizam justamente pelo que separa o funcionário “patrimonial” do puro burocrata

conforme a definição de Max Weber. Para o funcionário “patrimonial”, a própria gestão política apresenta-se como assunto de seu interesse particular: as funções, os empregos e os benefícios que deles se consegue relacionam-se a direitos pessoais do funcionário e não a interesses objetivos, como sucede no verdadeiro Estado burocrático. Há uma invasão do público pelo privado (HOLANDA, 1995).

No Brasil, é possível acompanhar, ao longo da história, o predomínio constante de vontades particulares que encontram seu ambiente próprio em círculos fechados e pouco acessíveis a uma burocracia impessoal. Dentre estes círculos, sem dúvida, o da família é aquele que se exprimiu com mais força e desenvoltura em nossa sociedade. Isto ocorre mesmo nas instituições democráticas, fundadas em princípios neutros e abstratos, que deveriam aplicar normas antiparticularistas no âmbito público (HOLANDA, 1995).

#### 5.4.2.8 Da independência à modernidade

O fim do período colonial é um marco do ponto de vista histórico, porém o mesmo não pode-se dizer do ponto de vista sociológico, onde o que houve foi uma continuidade dos modelos conformados e consolidados em mais de 300 anos. Segundo Roberto DaMatta (1997), a proclamação da independência está longe de ser divisor de águas que de súbito improvisou tanto a nação quanto seu ordenamento político. A consolidação da ordem política pôs em primeiro plano os interesses de grupos regionais e sua disputa por definir um arcabouço institucional que preservasse sua autonomia, sem alcançar uma representação simbólica do nacional e o caráter integrador das instituições políticas.

Caio Prado (2011) analisa da mesma forma ao afirmar que após a independência, o sistema econômico e social se perpetuou com a existência dos senhores da terra e toda a riqueza de um lado e do outro a grande massa da população, uma máquina de trabalho apenas, sem outro papel no sistema. Já Sergio Buarque (1995) pontua que, neste período, o país necessitou criar uma estrutura burocrática própria. Assim, na ausência de uma burguesia independente, os candidatos às funções públicas criadas foram recrutadas, por força, entre indivíduos da mesma massa dos antigos senhores rurais, portadores de uma mentalidade e tendência característica desta classe. Toda ordem administrativa do país, durante o império e mesmo depois, já no regime republicano, se comporta a partir de elementos vinculados ao velho sistema senhorial rural. Oliveira Vianna (1987) pontua que um dos traços mais característicos de nossa psicologia social é a inexistência do interesse coletivo, o que é justamente o elemento determinante na conduta da vida pública.

A primeira república pouco alterou o dilema reinante. O problema central era a organização de outro pacto de poder, que pudesse substituir o arranjo imperial com grau suficiente de estabilidade. O desfecho mais definitivo em favor das instituições centrais só ocorreu após a revolução de 1930, onde foi definida uma nova matriz do Estado. Uma variação das relações fundadas na visão do público como extensão do privado ocorreu no período getulista, mediante a instauração do corporativismo, a regulação das profissões e a legislação social que forneceram as bases para um novo padrão de regulação público/privado (DAMATTA, 1997) Entretanto, a nota distintiva dessa via política era o autoritarismo, fato renovador do legado do personalismo político de origens ibéricas, na figura do caudilho.

O que é importante reter da história do Brasil para os objetivos deste estudo é que a transição da primazia do urbano sobre o rural não aconteceu de forma meramente destrutiva ou de substituição, pois nenhuma força cultural havia nas cidades que pudesse operar tamanha transformação dispensando o concurso da tradição patriarcal. Não houve mudanças radicais no terreno dos valores e da sociabilidade, e ainda menos no campo da cultura política. O patriarcalismo urbanizou-se assumindo formas muito particulares que poderiam ser denominadas, segundo DaMatta, de semipatriarcal.

#### 5.4.2.9 Sociedade hierárquica

DaMatta (1997) nos brinda com uma explicação da sociedade brasileira por meio de uma análise dos rituais presentes, pois estes servem para promover a identidade social e construir seu caráter. Segundo o autor, os rituais:

...têm como traço distintivo a dramatização, isto é, a condensação de algum aspecto, elemento ou relação, colocando-o em foco, em destaque [...] servem, sobretudo na sociedade complexa, para promover a identidade social e construir seu caráter. É como se o domínio do ritual fosse uma região privilegiada para se penetrar no coração cultural de uma sociedade, na ideologia dominante e no seu sistema de valores. (DAMATTA, 1997, p.27-35)

No Brasil, três ritos exprimem o caráter hierárquico (característico da forma de diferenciação estratificada) da sociedade brasileira: o desfile militar de 7 de setembro, o carnaval e as festas religiosas. O primeiro traz à tona a hierarquia propriamente dita, que é parte do sistema social e reforça as regras e os papéis sociais existentes. No Carnaval, por sua vez, a festa enfatiza uma dissolução do sistema de papéis e sistemas sociais, já que os inverte no seu decorrer (o pobre vira nobre). O caráter universal da festa demonstra que as diferenças existem, mas todos são seres humanos. Neste rito, se vive um momento de liberdade, de igualdade, não hierárquico. As festas religiosas, tendo a Semana Santa como a maior

expressão, concilia o povo com o Estado por meio do culto a Deus permitindo o encontro e a convivência dos diversos elementos descontínuos da estrutura social sob a égide da igreja, ocorrendo uma neutralização das posições, grupos e categorias sociais. (DAMATTA, 1997)

Segundo DaMatta, o que melhor simboliza a nossa sociedade hierarquizada e repressiva é o bordão “sabe com quem está falando?”. O uso cotidiano do bordão mostra um sistema social extremamente preocupado com “cada um no seu lugar”, isto é, com a hierarquia e com a autoridade. Um sistema formado a partir de uma matriz escravocrata colonial, ou seja, com grandes diferenças entre as diferentes camadas sociais.

#### 5.4.2.10 Caracterização do *Ethos* público brasileiro

A perpetuação da tradição política é assunto polêmico entre os autores trazidos para análise. Se para Gilberto Freyre, o legado patriarcal responsável pelo *ethos* público tenderia a se perpetuar, ainda que cada vez mais atenuado, como fixação no âmbito intangível da cultura, e mais especificamente no campo da cultura política, para Sergio Buarque não existiria nenhuma salvaguarda capaz de garantir longa sobrevivência aos valores oriundos da ordem rural, uma vez que seus pilares seriam erodidos pela ação das transformações econômicas e sociodemográficas de longo prazo (LAVALLE, 2004)

Entretanto, Alberto Carlos Almeida (2007) realizou um estudo quantitativo em todo o Brasil por meio de uma Pesquisa Social Brasileira (PESB) realizada no ano de 2002 em mais de 100 municípios, segundo critérios de amostragem estatística, com o objetivo de evidenciar os *core values* brasileiros. Os resultados da pesquisa foram consolidados no livro “A cabeça do brasileiro”, que, dentre outras conclusões, mostra a perpetuação de características como o patrimonialismo, familismo, hierarquia, falta de espírito público e uma moral relativizada pelo “jeitinho” na sociedade brasileira atual, conforme mostrado nas tabelas abaixo:



Tabela 6: A aceitação social do patrimonialismo pela população brasileira

	Discorda (%)	Concorda (%)
<b>1) Cada um deve cuidar somente do que é seu e o governo cuida do que é público</b>	25	<b>74</b>
2) Ninguém deve usar as ruas e as calçadas para vender produtos	60	39
3) Quem constrói uma casa em terreno abandonado não se preocupa com o que é público	51	48
4) Quem dá uma festa com som alto não se preocupa com os vizinhos	51	48
5) Se alguém se sente incomodado pelo vizinho, é melhor não reclamar	50	49
6) Um funcionário que trabalha em uma empresa não deve usar o telefone do trabalho para fazer um serviço por fora	42	57
7) Alguém que recebe dinheiro do governo brasileiro para estudar no exterior, depois de concluir os estudos tem que voltar para trabalhar no Brasil	30	70
8) Já que o governo não cuida do que é público, então ninguém deve cuidar	81	18
<b>9) Se alguém é eleito para um cargo público, deve usá-lo em benefício próprio, como se fosse sua propriedade</b>	83	<b>17</b>

Fonte: (ALMEIDA, 2007, p. 101)

Tabela 7: Familismo

	Confiança na família (%)		Confiança nos amigos (%)	
	Não confia	<b>Confia</b>	<b>Não confia</b>	Confia
Norte	14	<b>86</b>	<b>76</b>	24
Centro-Oeste	15	<b>85</b>	<b>75</b>	25
Nordeste	16	<b>84</b>	<b>79</b>	21
Sudeste	16	<b>84</b>	<b>66</b>	34
Sul	14	<b>86</b>	<b>62</b>	38

Fonte: (ALMEIDA, 2007, pg 122)

Tabela 8: Hierarquia na sociedade brasileira por nível de escolaridade

	Atitude que a empregada doméstica deveria ter se a patroa diz que ela pode assistir televisão na sala junto com ela:		Atitude que os empregados de um edifício deveriam ter se os moradores dizem que eles podem usar o elevador social		Atitude que o empregado deveria ter se o patrão diz que pode ser tratado de você:	
	Sentar no sofá junto da patroa e assistir TV com ela	Assistir TV na sala, mas pegar uma cadeira na cozinha/no seu quarto	Usar o elevador social	Continuar usando o elevador de serviço	Passar a chamar o patrão de “você”	Continuar chamando o patrão de “senhor”
Analfabeto	47	<b>53</b>	24	<b>76</b>	32	<b>68</b>
Até a 4ª série	49	<b>51</b>	33	<b>67</b>	30	<b>70</b>
Da 5ª à 8ª série	55	45	38	62	35	65
Ensino médio	68	32	50	50	44	56
Superior ou mais	75	25	72	28	59	41

Fonte: ALMEIDA, 2007, p. 91, grifo nosso.

Tabela 9: Falta de espírito público

	Deve colaborar com o governo mesmo que ele não cuide do que é público (%)	Só deve colaborar com o governo quando ele cuida do que é público(%)
Norte	52	<b>48</b>
Centro-Oeste	47	<b>53</b>
Nordeste	35	<b>65</b>
Sudeste	45	<b>55</b>
Sul	41	<b>59</b>

Fonte: (ALMEIDA, 2007, p.125)

Tabela 10: Jeitinho brasileiro

	Pedir a um amigo que trabalha no serviço público para ajudar a tirar um documento mais rápido do que o normal é:			Um funcionário público receber um presente de natal de uma empresa que ele ajudou a ganhar um contrato no governo é:			Alguém consegue um empréstimo do governo que demora a sair. Conseguir liberar o empréstimo mais rápido porque tem um parente no governo é:		
(%)	Favor	Jeitinho	Corrupção	Favor	Jeitinho	Corrupção	Favor	Jeitinho	Corrupção
Nordeste	<b>40</b>	<b>36</b>	24	<b>40</b>	<b>29</b>	31	22	43	35
Norte	<b>20</b>	<b>49</b>	31	<b>30</b>	<b>28</b>	42	15	41	45
Centro-Oeste	<b>22</b>	<b>40</b>	38	<b>30</b>	<b>24</b>	46	9	46	45
Sul	<b>22</b>	<b>42</b>	36	<b>27</b>	<b>28</b>	45	11	44	45
Sudeste	<b>20</b>	<b>47</b>	33	<b>25</b>	<b>25</b>	50	9	46	46

Fonte: (ALMEIDA, 2007, p.64)

Os resultados da PESB devem ser considerados com cautela, pois é uma pesquisa com resultados categorizados em nível macro (regiões, escolaridade, nível de renda etc) e com um caráter subjetivo (*core values*), que pode não ser respondida de forma verdadeira pelos entrevistados, ainda mais quando se trata de valores negativos, como patrimonialismo e corrupção. Entretanto, por mais genérica que seja, ainda é válida para apontar a perpetuação dos valores mencionados em nossa sociedade, com o reforço da experiência empírica, onde podemos validar, no cotidiano, os seus resultados.

Podemos, assim, a partir do processo sócio-histórico descrito, consolidar algumas características que definem o “*ethos* público” brasileiro. O patriarcalismo, familismo, personalismo, patrimonialismo, clientelismo e a miríade de empecilhos privatistas entranhados no pensamento político possuem um papel decisivo na constituição da vida pública nacional. Um espaço público cuja especificidade é o não ser universal abstrato e impessoal. Um *ethos* com características de culturas pré-modernas, segundo a concepção de Guiddens, ou de sociedades estratificadas, segundo a concepção de Luhmann.

Da Matta (1997) pontua que, diferentemente da maioria dos países latino-americanos, foi preciso lidar aqui não apenas com a exploração colonial, mas também com as terríveis consequências geradas pela continuidade da escravidão. A precariedade da vida pública, corrompida pela incivilidade de uma vida social fundada na escravidão, constituiria, assim, o empecilho fundamental da configuração originária do espaço público no país. Sem os freios nem contrapesos, os interesses dos grandes proprietários rurais expandiram seu domínio para

além das relações servis, impondo sua própria organização política do poder, e por conseguinte modificando a índole do próprio poder, que deixa de ser o da função política para a função privada.

Gilberto Freire (2006) afirma serem as casas grandes até hoje onde se melhor exprimiu o caráter brasileiro: a nossa continuidade social. A cidade, um mero apêndice da fazenda, a vida pública uma simples transposição da sociabilidade familiar, e a política uma ferramenta de controle na mão dos poderes patriarcais. Em outras palavras, a análise da vida pública como sociabilidade regida por este *ethos* leva à conclusão da absorção das relações impessoais dentro da teia hierárquica das relações privadas.

### **5.5 Conclusões**

A busca na história do Brasil, principalmente no período colonial, de um conjunto de características que definem o *ethos* público nacional nos permite chegar ao nível mais profundo da análise das decisões da Gestão municipal de Niterói que levaram ao desastre do Bumba. Pode-se questionar se estas características são válidas para análise deste caso, mas recordamos que a operação de um sistema social consiste em uma máquina histórica, na qual as mudanças devem partir do estado atual em que se encontram. Dos 500 anos de história nacional, mais de 60% foram vividos como colônia e se considerarmos a abolição da escravatura como um marco de transição da sociedade estratificada para a funcionalmente diferenciada, esta porcentagem aumenta para 75%. Logo podemos concluir que as estruturas do sistema político brasileiro contêm, em variados graus, características herdadas deste período.

Ao confrontarmos as conclusões da análise sistêmica realizada a nível local, nacional e latino-americano, chegaremos ao objetivo proposto neste capítulo. Inicialmente, podemos compreender o funcionamento da Gestão municipal de Niterói na questão da decisão tomada pelo Prefeito Waldenir Bragança, puramente deliberativa, sobre a proibição de ocupação do lixão, porém sem a devida fiscalização, à semelhança do funcionamento da administração pública no período colonial. Nota-se aqui a manutenção da estrutura do sistema ao longo do tempo. Percebe-se, também, a falta de relevância desta situação para a circulação do poder deste sistema político, que a considera um “ruído” apenas, não o “irritando” a ponto de ter sido tomada alguma decisão mais efetiva.

A urbanização do Morro do Bumba realizada pela Gestão municipal e estadual sem qualquer preocupação com os riscos envolvidos aos moradores mostra, sobretudo, um sistema

voltado aos próprios interesses, personalista e que adota uma relação clientelista para atingir seu único fim, a manutenção no código de “poder superior”. As consequências foram nefastas para os moradores, que “confiaram no sistema peritos” e delegaram, de forma coletiva, seu processo de tomada de decisão de risco à Prefeitura de Niterói e ao Governo do Estado do Rio de Janeiro.

A questão econômica como sentido principal da colonização moldou (ou deformou) o funcionamento do sistema político brasileiro por séculos. Um sistema patrimonialista que prioriza a extração da riqueza da população por meio de tributos e impostos para fins particularistas, sem nenhuma preocupação com o desenvolvimento da colônia. A perpetuação deste modelo no período pós-colonial se dá com a substituição dos portugueses por uma aristocracia, inicialmente rural, que, de várias formas, se replica até os dias de hoje. Assim, em conjunto com a atual hipertrofia do sistema econômico a nível global, entendemos melhor o porquê da Gestão municipal de Niterói sofrer forte influência do capital imobiliário ao: priorizar um modelo de política de urbanização voltado para o embelezamento e o adensamento das áreas nobres da cidade; ter, possivelmente, recebido patrocínios para campanhas eleitorais por empresas de construção; revisar o Plano Diretor somente no que concerne ao aumento de receitas; e o descaso com as políticas de redução de risco de desastres em áreas de baixa renda.

Vemos também que as características pré-modernas do *ethos* público brasileiro apontam para a ascendência do sistema político sobre os demais, consolidando a afirmação de Mascareño e Chernillo (2012) sobre o caráter concêntrico da diferenciação funcional na América Latina. Em outros termos, o sistema político nacional apresenta características de uma sociedade estratificada operando de fato em uma sociedade com contornos de diferenciação funcional.

Assim, compreendemos a insensibilidade da Gestão municipal de Niterói frente a um conjunto de leis que demandava o remanejamento de populações em áreas impróprias para ocupação; às comunicações do sistema ciências que alertavam sobre os riscos presentes no Morro do Bumba e à efetividade do provável bloqueio sistêmico realizado pelo Prefeito de Niterói ao Reitor da UFF na questão da negação dos estudos realizados sobre o Bumba.

O *ethos* público pré-moderno brasileiro se reflete na forma como a Gestão municipal de Niterói tomou suas decisões ao longo dos mais de 20 anos entre a desativação do lixão e o desastre. A certeza de não ter que se submeter ao código do sistema Direito a deixou livre para não tomar medidas que evitariam a ocupação inicial do lixão desativado, descumprir a legislação existente, urbanizando uma comunidade sobre este mesmo lixão, rejeitar estudos

científicos que apontavam os evidentes riscos e priorizar comunicações do sistema econômico.

Entretanto, a diferenciação funcional da sociedade se mostrou ao longo do tempo. O sistema direito penalizou em diversas frentes a Gestão municipal de Niterói e, em conjunto com os demais sistemas, contribuiu para prejudicar a carreira política do principal tomador de decisão responsável pelo desastre e, após a tragédia, compeliu a Gestão municipal a agir preventivamente, o que pode ser considerado uma evolução sistêmica, tomando-se em conta a estrutura do sistema conformada ao longo de séculos.

## CAPÍTULO VI

### CONCLUSÃO

A escolha do caso com foco nos antecedentes que levaram ao desastre do Morro do Bumba mostrou-se de grande valia para alcançar os objetivos do presente estudo. A extensa cobertura da mídia após o desastre, em virtude da imagem de uma comunidade que vivia sobre um lixão desativado, motivou a realização de diversos estudos e o levantamento de dados sobre os fatos pertinentes para a análise sob a ótica das teorias de risco nas ciências sociais. A análise do caso foi realizada em duas partes, a fim de atingir os objetivos específicos propostos no estudo. Ao final, os conhecimentos foram sistematizados para permitir a elaboração de orientações aos Gestores em Defesa Civil.

#### ***6.1 Resultados da Análise***

Na primeira parte, foram analisadas as ações e decisões da Gestão municipal de Niterói entre o início da ocupação do Morro do Bumba e o desastre sob o enfoque da teoria de sistemas, com aportes pontuais das demais teorias constitutivas do marco teórico escolhido. A análise foi realizada com base nas relações da Prefeitura com a comunidade do Morro do Bumba e com os representantes dos demais sistemas parciais pertinentes, cujos resultados são apresentados a seguir.

Nas relações com a comunidade do Bumba, dois momentos são relevantes. Primeiro, a falta de vontade da Gestão municipal de Niterói de não proibir, de forma efetiva, o povoamento do antigo lixão. Apesar de poder ser culpabilizada em um eventual acidente, a “perturbação” gerada no ambiente por algumas famílias de baixa renda se instalando ilicitamente em um lixão desativado não foi considerada relevante (ruído) pelo sistema político a ponto de causar um dano ao desempenho da função do sistema.

O segundo foi a decisão das Gestões municipal e estadual em urbanizar o Bumba. Considerando-se a autopoiese do sistema político, esta decisão se vê consoante, pois a urbanização de favelas, em um sistema democrático, atinge um grande número de eleitores que contribuíram para os políticos se perpetuarem no governo. Mesmo com a ausência de uma Defesa Civil atuante, a comunidade do Bumba confiou no sistema perito representado pela Prefeitura de Niterói e pelo Governo do Estado e delegou, de forma coletiva, seu processo de tomada de decisão de risco a estas instituições.

Na relação com o sistema econômico, o mesmo “pertubou” a Gestão municipal de Niterói ao ponto de afetar sua autonomia operacional, como nas mudanças realizadas na revisão do Plano Diretor da cidade somente no que concerne ao aumento de receitas, na priorização de um modelo de política de urbanização voltado para o embelezamento e o adensamento das áreas nobres da cidade, na possível existência de patrocínios para campanhas eleitorais de seus representantes por empresas de construção e no descaso com as políticas de redução de risco de desastres em áreas de baixa renda. A associação do capital imobiliário com o código “poder superior” da política se tornou bem visível no caso.

Em relação ao sistema ciências, os estudos realizados por um setor técnico da Prefeitura de Niterói e pela Universidade Federal Fluminense (por solicitação da Associação de Moradores do Viçoso Jardim e da própria Prefeitura de Niterói) são exemplos de comunicações científicas à Gestão municipal de Niterói, onde constariam recomendações específicas para o Morro do Bumba que evitariam o desastre. Porém, estas também não sensibilizaram a Prefeitura a ponto de serem tomadas decisões que preveniriam o desastre. Percebeu-se o fraco acoplamento estrutural entre os dois sistemas (político e ciências) no caso, mesmo com comunicações científicas produzidas por instituições consagradas ou pertencentes ao próprio sistema político.

Também ficou patente a importância dos meios de comunicação de massa para o sistema político na divulgação de notícias sobre os estudos realizados pelo sistema ciências, pois a imagem de um político interfere na circulação do poder deste sistema em função do processo eleitoral. Como as comunicações do sistema ciências são normalmente consideradas “verdadeiras” por outros sistemas parciais, a inação da Gestão municipal de Niterói frente aos estudos científicos realizados gerou uma relação de culpabilização direta ao Prefeito na ocasião.

Para se contrapor a esta culpa, o Prefeito, em suas declarações na mídia, negou a existência de uma situação de risco pré-existente no Morro do Bumba, exagerou o tempo de desativação do lixão e procurou transformar o risco em perigo, ao atribuir causas somente naturais ao desastre. Do ponto de vista sistêmico, as suas declarações visaram a manter-se no código “poder superior” do sistema político e se eximir de futuras sanções do sistema direito por não ter agido segundo o código “lícito”. Infere-se, também, que tenha havido um bloqueio sistêmico realizado pela Gestão municipal de Niterói à UFF, quando o reitor desta Universidade nega que os estudos transmitidos à Prefeitura estivessem relacionados especificamente com o Morro do Bumba, tornando-se patente a ascensão do sistema político sobre o ciências.



Na relação com o sistema direito, inverteu-se o sentido prioritário das comunicações, com o sistema político recebendo mais *inputs* do que emitindo. Nas décadas de 1990 e 2000, até o desastre, o que se viu foi uma insensibilidade da Gestão municipal de Niterói frente a um conjunto de leis que demandava o remanejamento de populações em áreas impróprias para ocupação, como no caso da comunidade do Bumba. Entretanto, o sistema direito deve ser acionado para produzir suas comunicações. Já após o desastre e com base em relatórios de instituições que se fortaleceram como consequência deste (Defesa Civil e DRM), o MPE acionou o poder judiciário local, que produziu uma comunicação jurídica obrigando a Gestão Municipal de Niterói a agir preventivamente em áreas de risco da cidade, assim, impondo deveres e responsabilidades.

Outro resultado pertinente da análise é a atuação “conjunta” dos sistemas direito, ciências e meios de comunicação que resultaram no controle e sanções à Gestão municipal de Niterói, pois a fundamentação da decisão judicial da ação individual perpetrada contra a Prefeitura e das ações movidas pelo MPE se basearam nas comunicações do sistema ciências e dos meios de comunicação, sendo este último que gerou as condições para a atuação do sistema direito. Uma das consequências desta atuação conjunta, com ênfase no sistema direito, é o prejuízo causado na carreira política do Prefeito de Niterói na ocasião do desastre do Morro do Bumba, em conjunto com outras questões investigadas no desempenho de seus mandatos.

Na segunda parte da análise, buscou-se identificar, sob a ótica sistêmica e com aportes pontuais das demais teorias presentes no marco teórico escolhido, os padrões de operação do sistema político em diferentes escalas que contribuíram para explicar o modo de atuação da Gestão municipal de Niterói no caso do Morro do Bumba. Ressalta-se a adoção da visão fractal dos sistemas sociais, onde padrões de operação dos sistemas se repetem em diferentes escalas. Os resultados são apresentados a seguir.

Em uma escala global, a hipertrofia do sistema economia na modernidade afeta a autonomia dos demais sistemas parciais, inclusive o político. A identificação deste padrão nos facilita compreender a preferência da Gestão municipal de Niterói pelas comunicações (capital imobiliário) do sistema econômico e como sua autonomia operacional foi afetada de forma análoga ao que Beck e Douglas afirmam ocorrer com o sistema ciências.

Na escala “América Latina”, identificou-se o caráter concêntrico da diferenciação funcional com uma ascendência do sistema político sobre os demais sistemas parciais, sendo o afastamento do código lícito/ilícito do sistema Direito o mais grave. Este padrão, replicado no caso do Morro do Bumba, nos fornece uma compreensão de porque o sistema político de

Niterói não ter se sensibilizado com o conjunto de leis que demandavam o remanejamento de populações em áreas impróprias para ocupação, com as comunicações do sistema ciências sobre os riscos existentes no Morro e de como foi realizado o provável bloqueio ao sistema ciências quando o Reitor da UFF negou as comunicações científicas que poderiam culpabilizar o Prefeito de Niterói.

Na escala “Brasil”, podemos identificar 3 padrões de operação que contribuem para o entendimento da atuação da Gestão municipal de Niterói no caso do Morro do Bumba. Primeiro, a semelhança entre o *modus operandi* da administração pública no período colonial e a decisão tomada pelo Prefeito Waldenir Bragança, puramente deliberativa, sobre a proibição de ocupação do lixão, porém sem a devida fiscalização. Nota-se a manutenção da estrutura do sistema ao longo do tempo.

Segundo, a questão econômica como sentido principal da colonização ter moldado o funcionamento do sistema político brasileiro por séculos. Um sistema patrimonialista que prioriza a extração da riqueza da população por meio de tributos e impostos para fins particularistas, sem nenhuma preocupação com o desenvolvimento da colônia. A perpetuação deste modelo no período pós-colonial se dá com a substituição dos portugueses por uma aristocracia, inicialmente rural, que, de várias formas, se replica até os dias de hoje. Assim, entendemos melhor o porquê das decisões da Gestão municipal de Niterói ao dar preferência às comunicações deste sistema, em complemento ao padrão já identificado na escala global de hipertrofia do sistema econômico.

Por último e mais importante, a identificação de características pré-modernas do *ethos* público brasileiro apontam para a ascendência do sistema político sobre os demais sistemas parciais, corroborando com o padrão identificado na escala “América Latina”. Em outros termos, o sistema político apresenta características, em diversos graus, de uma sociedade estratificada operando de fato em uma sociedade com contornos de diferenciação funcional. Assim, compreendemos a insensibilidade da Gestão política de Niterói frente ao conjunto de leis que demandavam o remanejamento de populações em áreas impróprias para ocupação, às comunicações do sistema ciências, a realização do provável bloqueio sistêmico neste e a percepção de não ter que se submeter ao código do sistema direito, que o deixou livre para não tomar medidas que evitariam a ocupação inicial do lixão desativado, urbanizar uma comunidade sobre este mesmo lixão, rejeitar estudos científicos que apontavam os evidentes riscos e priorizar comunicações do sistema econômico.

## **6.2 Orientações para o Gestor em Defesa Civil**

O Gestor em Defesa Civil é parte integrante da administração pública e consequentemente do sistema político. Neste contexto, recebe *inputs* do tomador de decisão político, que possui seus processos próprios para elaborar suas decisões, e os executa. Porém, esta relação não é somente em uma via como procura-se apresentar, pois é reducionista. O tomador de decisão política também depende dos projetos pré-existentes da Defesa Civil e o Gestor em Defesa Civil pode exercer alguma influência no processo decisório na interação profissional com o político. A fim de reduzir o risco de desastres e atuar de forma preventiva, em consonância com as diretrizes da PNPDEC, foram elaboradas orientações que contribuem para a elaboração de estratégias de atuação do Gestor em Defesa Civil integrado ao sistema político.

### **6.2.1 Conhecimento do funcionamento do sistema político**

O Gestor em Defesa Civil deve estar ciente de que o sistema político vai selecionar e priorizar os *inputs* do ambiente (tudo que é externo ao sistema) que, de alguma forma, contribuam para manter o governo no poder. Os *inputs* que não obedecem a esta regra podem ser completamente desconsiderados pelo sistema político.

Em virtude do processo sócio histórico ocorrido no Brasil (e também nos demais países da América Latina), há uma ascendência do sistema político sobre os demais sistemas da sociedade (Jurídico, Científico, Religioso, Educativo etc), sendo o afastamento do sistema jurídico o que resulta em consequências mais graves para a sociedade, e especialmente para a Defesa Civil, que lida com a redução do risco de desastres. Outra consequência desta ascendência, é a possibilidade do sistema político realizar interferências destrutivas nos demais sistemas, isto é, obstruir as ações dos demais sistemas da sociedade que possam prejudicar a manutenção do governo no poder.

O processo sócio histórico brasileiro também moldou, ao longo de séculos, o *ethos* público, que possui as seguintes características: patriarcalismo, familismo, personalismo, patrimonialismo, clientelismo e uma miríade de empecilhos privatistas. Estas características estão entranhadas, em diversos graus, no pensamento político nacional e devem ser de conhecimento do Gestor em Defesa Civil antes de comunicar-se com representantes da política.

### **6.2.2 Influência do sistema econômico no sistema político**

Na sociedade contemporânea, há uma hipertrofia do sistema econômico, com a expansão da “globalização econômica”, o que aumenta a sua influência sobre os demais sistemas, inclusive o político. No Brasil, por sua vez, a questão econômica como sentido principal da colonização portuguesa moldou o funcionamento do sistema político por séculos. Ademais, o sistema econômico, por meio do capital financeiro, exerce grande influência no sistema político em um regime democrático, pois o aumento das receitas do governo alimenta o funcionamento deste, aumentando, assim, suas possibilidades de manutenção no poder. Já os temas que envolvem gastos de recursos por decisão da política, como a minimização do risco de desastres, não são tratados com a mesma prioridade. O Gestor em Defesa Civil não pode se iludir que seu tema é prioritário<sup>60</sup>, pois o sistema político não funciona, via de regra, de acordo com critérios morais.

### **6.2.3 Tratamento da redução de risco de desastres pelo sistema político**

O sistema político, na tomada de decisão sobre redução de riscos de desastres, busca eliminar somente os riscos que saltam à vista ou, pelo menos, transformá-los em toleráveis, pois os recursos são sempre escassos. E esta ação só ocorre em virtude da consumação de um desastre poder prejudicar a imagem do decisor ao receber grande atenção dos meios de comunicação e a difusão afetar a sua manutenção no poder, caso não tenha tomado as medidas preventivas necessárias ou mesmo realizado ações que potenciaram o risco.

Cabe ao Gestor em Defesa Civil a tarefa de identificar os riscos mais relevantes e alertar o sistema político que a inação (ou ação na direção contrária) pode gerar consequências negativas para o decisor. Os prejuízos políticos gerados aos tomadores de decisão da Gestão municipal de Niterói, no caso do desastre do Morro do Bumba, podem ser utilizados como exemplo.

### **6.2.4 Ataque sistêmico**

As características do *ethos* público nacional, bem como a ascendência do sistema político dificultam o trabalho do Gestor em Defesa Civil na redução do risco de desastres, porém há uma tendência de maior controle dos excessos políticos pelo sistema jurídico.

---

<sup>60</sup> Não é prioritário quando se trata de prevenção, pois o tratamento político para ações de resposta a desastres obedece a outra lógica.

Ademais, o Gestor pode valer-se de outros sistemas da sociedade para persuadir o sistema político a priorizar os projetos que visam a redução de riscos.

No que tange ao sistema científico, estudos técnicos, laudos, relatórios e outros meios formais, produzidos por universidades e instituições técnicas consagradas, são recursos fundamentais no processo de persuasão do Gestor para aprovação de seus projetos junto ao tomador de decisão política.

A difusão pelos meios de comunicação de massa de estudos técnicos que apontam, por exemplo, riscos em determinada comunidade podem sensibilizar o sistema político, pois a imagem negativa ou positiva de um político interfere no processo eleitoral. O sistema jurídico, por sua vez, pode utilizar um estudo científico como prova para culpabilizar o sistema político após o desastre. Normalmente, o sistema jurídico somente é acionado após o desastre, mas também pode atuar na fase de prevenção de riscos. A sentença exarada pela 6ª Vara Cível da Comarca de Niterói, em 2013, que obrigou a Prefeitura de Niterói a coibir ocupações nas áreas de risco, identificadas no Plano Municipal de Redução de Riscos de inundações e de instabilidade de encostas, pode ser utilizada como exemplo de precedente.

À exceção do conjunto de estudos, laudos e relatórios do sistema científico sobre riscos, que devem ser sempre buscados, o “ataque sistêmico” viabilizado pela atuação “conjunta” dos três sistemas (jurídico, científico e meios de comunicação) contra o sistema político não deve ser utilizado *ipsis litteris* pelo Gestor em Defesa Civil que deseja manter seu emprego, mas sim de uma forma retórica no processo de persuasão do decisor do sistema político ao apontar os “riscos” envolvidos, caso não decida pela redução de risco de desastres.

### **6.2.5 Comunicação estratégica**

A administração pública é complexa, sendo composta por diversos setores que, muitas vezes, não interagem satisfatoriamente em prol de um objetivo comum, como a redução do risco de desastres. O Gestor em Defesa Civil deve comunicar-se eficientemente com os demais setores (saúde, planejamento, habitação, segurança etc) da administração pública, buscando a integração com as diversas políticas setoriais, que podem interferir sobremaneira na atuação da Defesa Civil.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Carlos Alberto. **A cabeça do brasileiro**. 7 ed. Rio de Janeiro: Record, 2007.

AZEVEDO, Marlice Nazareth Soares de. **Culturas de risco e práticas de arquiteturas urbanas e de urbanismos. Elementos de comparação, Brasil / França / Japão**. I Encontro Nacional da Associação nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo. Rio de Janeiro, 2010.

\_\_\_\_\_, Marlice Nazareth Soares de. **Riscos das “águas de março”, atualidade e memória na região metropolitana Rio: o morro do bumba em Niterói**. Anais do I Encontro Nacional da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo. Rio de Janeiro, 2010.

BECK, Ulrich. **Sociedade de Risco: rumo a uma outra modernidade**. São Paulo: Editora 34, 2a ed., 2011.

BITENCOURT, Antonio Belamar O. de; ALMEIDA, Francis Moraes de. **Da semelhança à peculiaridade: Algumas transformações nas interpretações sobre o risco desde a Idade Média à Modernidade Tardia**. RBSE - Revista Brasileira de Sociologia da Emoção, v. 13, n. 37, pp. 95-103, Abril de 2014.

BRANDÃO, Tulio. **Reitor da UFF afirma que não tinha estudos específicos sobre Morro do Bumba**. Reportagem publicada no portal O Globo em 2010. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/rio/reitor-da-uff-afirma-que-nao-tinha-estudos-especificos-sobre-morro-do-bumba-3023544>>. Acesso em 12 set 2015.

BRASIL. **Casa Civil**, Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres, em 10 de abril de 2012a.

\_\_\_\_\_. Casa Civil. **Estatuto das Cidades (Lei Federal No 10.257/01)**. Brasília, 2001.

\_\_\_\_\_. **Ministério da Integração Nacional**, Instrução Normativa nº 01, de 24 de agosto de 2012b.

\_\_\_\_\_. **Ministério das Cidades**. Ação do Ministério das Cidades de apoio à prevenção de riscos em assentamentos precários. Análise das operações realizadas no primeiro semestre do ano de 2004. Brasília: Secretaria Nacional de programas urbanos, 2004.

CARBALLO, Francisco. **Niklas Luhmann y la barbárie: consideraciones sobre inclusión y exclusión en la era planetária**. In: La Teoría de los sistemas de Niklas Lunmann a prueba: horizontes de aplicación en la investigación social en América Latina/ Marcos Saavedra, René Milan, cordinadores – 1 ed. México, D.F: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de investigaciones Sociales, 2012.

CORSI, G. et al. **Glosario sobre la teoría social de Niklas Luhmann**. México, DF: Universidas Iberoamericana, 2006.

DAMATTA, Roberto. **Carnavais, Malandros e Heróis: Para uma sociologia do dilema brasileiro**. 6 ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

DANTAS, Pedro. **Cabral: deslizamento é ‘catástrofe humana e ambiental’**. Reportagem publicada no portal Estadão em 2010. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/geral,cabral-deslizamento-e-catastrofe-humana-e-ambiental,535637,0.htm>. Acesso em 14 set 2015.

\_\_\_\_\_, M. **Pureza e perigo**. São Paulo: Perspectiva, 1976.

\_\_\_\_\_, M. **Risk and blame: essays in cultural theory**. Londres: Routledge& Kegan Paul, 1992.

DEFESA CIVIL DE NITEROI. **Breve histórico**. Disponível em: <http://www.defesacivil.niteroi.rj.gov.br/index.php/historico>>. Acesso em 29 abr 2016.

DOUGLAS, Mary e WILDAVSKY, Aaron. **Risco e cultura: um ensaio sobre a seleção de riscos tecnológicos e ambientais**. Rio de Janeiro: Elsevier: 2012.

ESTADÃO. **MPE vai investigar tragédia no Morro do Bumba-RJ**. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/geral,mpe-vai-investigar-tragedia-no-morro-do-bumba-rj,536573,0.htm>>. Acesso em 12 set 2015.

\_\_\_\_\_. **MPRJ quer que Niterói elabore plano para áreas de risco**. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/geral,mp-rj-quer-que-niteroi-elabore-plano-para-areas-de-risco,654621>>. Acesso em 13 set 2015.

FERREIRA, Álvaro. **Favelas no Rio de Janeiro: nascimento, expansão, remoção, e, agora, exclusão através de muros**. Revista bibliográfica de Geografía y ciencias sociales. Vol. XIV, nº 828. Barcelona: Universidad de Barcelona, 2009.

FERREIRA, Eleonora Freire Bourdette e RIBEIRO, Mariana Dias. **Cidade saudável e moradia digna – ambientes sociais favoráveis à promoção da saúde: estudo de caso de Niterói**. In: XXIII Congresso Nacional do CONPEDI: Direitos sociais e políticas públicas. João Pessoa: Universidade Federal da Paraíba, 2014.

FONSECA, Marcelo Silva da. **Núcleo de Informações e Dados - uma experiência bem sucedida em política pública para o Desenvolvimento, Ciência e Tecnologia no município de Niterói**. XII CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA. Belo Horizonte, 2005.

FREYRE, Gilberto. **Casa Grande & Senzala**. 48 ed. São Paulo: Global Editora, 2006.

GIDDENS, Anhony. **As consequências da modernidade**. São Paulo: UNESP, 1991.

GEO-DEMO. **Desabrigados do Morro do Bumba e a segregação sócio espacial no município de Niterói**. Revista Vol III. (artigos). UFF, Rio de Janeiro, 2012.

GLOBO.COM. **‘Não tinha conhecimento desse risco todo’, diz prefeito de Niterói**. Reportagem publicada no G1. Disponível em: <<http://www.g1.globo.com/Noticias/Rio/0,,MUL1562864-5606,00-NAO+TINHA+CONHECIMENTO+DESSE+RISCO+TODO+DIZ+PREFEITO+DE+NITEROI.html>>. Acesso em 14 set 2015.

GUIVANT, Julia S. **A trajetória das análises de risco: da periferia ao centro da teoria social**. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 1998.

\_\_\_\_\_, Julia. **O Brasil como sociedade de risco: o caso dos agrotóxicos nos alimentos**. Anais do XVII Encontro Nacional da Associação, Pipsa. Porto Alegre, 1994.

HABERMAS, J. **Teoria de la Acción Comunicativa**. Taurus, Madri, 1987. Consciência Moral e Agir Comunicativo. Biblioteca Tempo Universitário 84, Tempo Brasileiro, RJ, 1989.

HOLANDA, Sergio Buarque. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.



HOUAISS, Antônio e VILLAR, Mauro de Salles. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. Objetiva: Rio de Janeiro, 2001.

IBGE. **Censo Demográfico de 2000**. Brasília, 2004. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em 10 jan 2016.

\_\_\_\_\_. Censo Demográfico de 2010. **Censo demográfico 2010: Aglomerados subnormais: primeiros resultados**. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/comparamun/compara.php?lang=&coduf=33&idtema=85&codv=v05&search=rio-de-janeiro|niteroi|sintese-das-informacoes>>. Acesso em 01 mai 2015.

JUNQUEIRA, Alfredo. **MP cobra controle de área e prefeito de Niterói se defende**. Reportagem publicada no portal Estadão em 2010. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,mp-cobra-controle-de-area-e-prefeito-de-niteroi-se-defende,537557,0.htm>>. Acesso em 14 set 2015.

\_\_\_\_\_, Alfredo. **Prefeitura de Niterói sabia de riscos em encostas**. Reportagem publicado no portal do Estadão em 2014. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/geral,prefeitura-de-niteroi-sabia-de-riscos-em-encostas,535998>>. Acesso em 12 set 2015.

JUSBRASIL. **MP/RJ ajuíza ação civil pública obrigando prefeitura de Niterói a mapear áreas de riscos**. Disponível em: <<http://agencia-brasil.jusbrasil.com.br/noticias/112284182/justica-determina-que-prefeitura-de-niteroi-faca-obras-de-contencao-de-encosta-em-areas-de-risco>>. Acesso em 13 set 2015.

\_\_\_\_\_. **Morro do Bumba: MP/RJ vê indícios de omissão e notifica a prefeitura**. Disponível em: <<http://coad.jusbrasil.com.br/noticias/2213503/morro-do-bumba-mp-rj-ve-indicios-de-omissao-e-notifica-prefeitura>>. Acesso em 12 set 2015.

\_\_\_\_\_. **MP/RJ ajuíza ação civil pública obrigando prefeitura de Niterói a mapear áreas de riscos**. Disponível em: <<http://mp-rj.jusbrasil.com.br/noticias/2512112/mp-rj-ajuiza-acao-civil-publica-obrigando-prefeitura-de-niteroi-a-mapear-areas-de-risco>>. Acesso em 13 set 2015.

KAHNEMAN, Daniel. **Rápido e devagar: duas formas de pensar**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.

LAVALLE, Adrian Gurza. **Vida pública e identidade nacional**. São Paulo: Globo, 2004.

LOGUERCIO, João Francisco Canto. **Morro do Bumba, etnografando a transformação de uma paisagem sob múltiplos olhares: da invisibilidade à tragédia, uma página que não deve ser virada.** Dissertação do Programa Pós Graduação em Antropologia - PPGA da Universidade Federal Fluminense. 2013.

LOUREIRO et al. Felipe Figueiredo Silva<sup>1</sup>; Hugo Alves Soares Loureiro; Thiago Souza Silveira. **Diagnóstico dos deslizamentos na cidade do rio de janeiro a partir das chuvas de abril de 2010: estudo de caso do morro dos prazeres.** Revista de Geografia. Recife: UFPE – DCG/NAPA, v. especial, VIII SINAGEO, n. 3, Set. 2010.

LUHMANN, N. **“Jenseits von Barbarei”, en Gesellschaftsstruktur und Semantik. Studien Zur Wissenssoziologie der modernen Gesellschaft,** Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1999 *apud* Carballo, Francisco. Niklas Luhmann y la barbárie: consideraciones sobre inclusión y exclusión en la era planetária. In: La Teoría de los sistemas de Niklas Lunmann a prueba: horizontes de aplicación en la investigación social en América Latina – 1ed. México, D.F: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de investigaciones Sociales, 2012.

\_\_\_\_\_, N. **Die Codierung des Rechtssystems.** In: Rechtstheorie 17. Berlin: Duncker&Humbolt, p.171-203, 1986.

\_\_\_\_\_, N. **Inclusión-Exclusión”, Acta Sociológica,** 1994 *apud* Carballo, Francisco. Niklas Luhmann y la barbárie: consideraciones sobre inclusión y exclusión en la era planetária. In: La Teoría de los sistemas de Niklas Lunmann a prueba: horizontes de aplicación en la investigación social en América Latina – 1ed. México, D.F: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de investigaciones Sociales, 2012.

\_\_\_\_\_, N. **La sociedad de la sociedad.** Ciudad de México: Herder, 2006.

\_\_\_\_\_, N. **Sistema sociales: lineamentos para uma teoria general.** Barcelona/Es. Anthropos Editorial, 1998.

\_\_\_\_\_, N. **Introdução à teoria de sistemas.** Petrópolis: Vozes, 2009.

\_\_\_\_\_, N. **Sociologia del riesgo.** Guadalajara: Walter de Gruyter Co.,1992.

\_\_\_\_\_, N. **Sociología política.** Madrid: Editorial Trotta, 2014.

LUPTON, Deborah. **Risk.** London: Routledge, 1999.

MAGALHÃES, João Carlos Renato. **Histórico das favelas na cidade do Rio de Janeiro**. Revista Desafios do desenvolvimento. 63 ed. Brasília: IPEA, 2010.

MASCAREÑO, Aldo; CHERNILO, Daniel. **Obstáculos y perspectivas de la sociología latino-americana: universalismo normativo y diferenciación funcional**. In: La Teoría de los sistemas de Niklas Lunmann a prueba: horizontes de aplicación en la investigación social en América Latina/ Marcos Saavedra, René Milan, coordinadores - 1 ed. México, D.F: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales, 2012.

MENASCE, Márcio. **Ex-prefeito Jorge Roberto Silveira culpa atual gestão por rejeição de suas contas pelo TCE**. Reportagem publicada em 2014 no portal O Globo. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/rio/bairros/ex-prefeito-jorge-roberto-silveira-culpa-atual-gestao-por-rejeicao-de-suas-contas-pelo-tce-14568402>>. Acesso em 15 set 2015.

MENEZES, Isabela Müller. **A atuação do Conselho Comunitário da Orla da Baía: quando a Cidade Sorriso chorou...** Monografia (especialização e aperfeiçoamento) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais, Curso de Especialização Latu-sensu em Sociologia Urbana. Rio de Janeiro, 2009.

NEVES, M. **Entre Têmis e Leviatã: uma relação difícil**. 3 ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.

O GLOBO. **Chuva já deixa 253 mortos no Estado do Rio**. Disponível em: <<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2010/04/chuva-ja-deixa-253-mortos-no-estado-do-rio.html>>. Acesso em 10 Mai 2015.

\_\_\_\_\_. **Entenda o que é o SwissLeaks**. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/brasil/entenda-que-o-swissleaks-15568429#ixzz41ODRqzJg>>. Acesso em 15 set 2015.

\_\_\_\_\_. **Em vídeos, relembre outras tragédias provocadas pela chuva no Brasil**. Disponível em: <<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/chuvas-no-rj/noticia/2011/01/relembre-outras-tragedias-causadas-pela-chuva-no-brasil.html>>. Acesso em 28 mar 2016.

ODA, Tânia Ocimoto. **Aspectos comparativos das ciclogêneses ocorridas em Maio de 1997 e Abril de 2010 ao largo da região sudeste do Brasil**. Instituto de Estudos do Mar Almirante Paulo Moreira. Arraial do Cabo, RJ.

OLIVEIRA, Ney dos Santos. **Morro do Estado: questões de Raça, Classe e Origem**. In: Anais do IX Encontros Nacionais da ANPUR: Ética, planejamento e construção democrática do espaço - Rio de Janeiro: ANPUR, 2001. Disponível em: <<http://unuhospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/view/2224>>. Acesso em 12 mar 2016.

OLIVIER, Carmen Lucia P. Alves. **Vulnerabilidade e risco social: um estudo de caso sobre as extensões do desastre do morro do bumba em Niterói**. Monografia. Curso de Mestrado Profissional em Defesa e Segurança Civil - Universidade Federal Fluminense - Niterói, 2014.

OTÁVIO, Chico; TARDÁGUILA, Cristina e BERTA, Rubem. **Políticos de cinco partidos na lista do HSBC**. Reportagem publicada em 2016 no Portal O Globo. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/brasil/politicos-de-cinco-partidos-na-lista-do-hsbc-15700236#ixzz3e5VOUTQM>>. Acesso em 14 set 2015.

PMN, Prefeitura Municipal de Niterói. **Dispõe sobre os procedimentos para parcelamento do solo nas modalidades de loteamento, condomínio, remembramento e desmembramento, e conceitua parâmetros cujo detalhamento se dá através dos Planos Urbanísticos. (Lei Municipal No 1468/95)**. Niterói, 1995.

\_\_\_\_\_. **Plano Diretor de Niterói (Lei Municipal No 1157/92)**. Niterói, 1992.

\_\_\_\_\_. **Plano Diretor de Niterói (Lei Municipal No 2123/04)**. Niterói, 2004.

\_\_\_\_\_. **Plano Urbanístico da Região Norte ( Lei Municipal No 2233/05)**. Niterói, 2005.

PMN, Prefeitura Municipal de Niterói. **Diagnóstico para o plano local de habitação de interesse social**. Niterói, 2011.

PODER JUDICIÁRIO. **Processo N° 0005904-39.2013.8.19.0002**. Disponível em: <<http://www4.tjrj.jus.br/consultaProcessoWebV2/consultaProc.do?v=2&FLAGNOME=&back=1&tipoConsulta=publica&numProcesso=2013.002.005641-0>>. Acesso em 12 set 2015.

PRADO JR, Caio. **Formação do Brasil contemporâneo: colônia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

RENN, Ortwin. **Risk Governance: Coping with Uncertainty in a Complex World**. New York: Earthscan, 2008.

SISINNO, Cristina L. Silveira. **Destino dos resíduos sólidos urbanos e industriais no Estado do Rio de Janeiro: avaliação da toxicidade dos resíduos e suas implicações para o ambiente e para a saúde humana**. Tese (doutorado) – Fundação Oswaldo Cruz, Escola Nacional de Saúde Pública. Rio de Janeiro, 2002.

SOUZA, Jamile Medeiros de. **Insegurança em “zonas de sacrifício”: a tragédia do morro do bumba**. Congresso internacional Interdisciplinar em Sociais e humanidades. Niterói: aninter-sh/ ppgsd-uff, 03 a 06 de setembro de 2012 em Niterói.

TZU, Sun. **A Arte da Guerra**. Rio de Janeiro: Record, 1995.

ULTIMA INSTÂNCIA. **Prefeito de Niterói pode ser responsabilizado por mortes no Morro do Bumba**. Disponível em: <http://ultimainstancia.uol.com.br/conteudo/noticias/46899/prefeito+de+niteroi+po+de+ser+responsabilizado+por+mortes+no+morro+do+bumba.shtml>. Acesso em 14 set 2015.

VARELA, Francisco J.; MATURANA, Humberto R. **A árvore do conhecimento: as bases biológicas da compreensão humana**. São Paulo: Palas Athena, 2001.

VIANNA, Francisco Oliveira. **Instituições Políticas brasileiras**. Belo Horizonte: Itatiaia/edusp/Eduff, 1987.

ZAMBONI, Vanessa Zamboni, LOGUERCIO, João Francisco Canto Loguercio . **Estudo de Caso do Bairro Viçoso Jardim em Niterói-RJ**. VI Encontro Nacional da Anppas. 18 a 21 de setembro de 2012, Belém - PA.