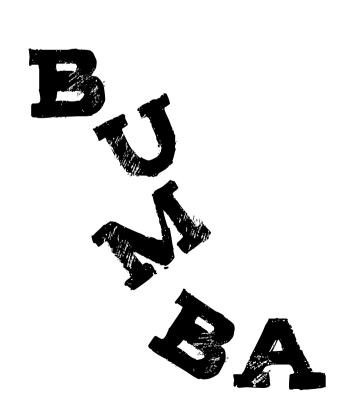
BRUNO PEREIRA DA CUNHA

Oficial de Marinha

O DESASTRE DENTRO DA TRAGÉDIA

m abril de 2010, Niterói foi o palco de uma das tragédias mais chocantes já ocorridas no Brasil: o desastre do Morro do Bumba. Após dias de fortes chuvas na cidade, 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. Porém, essa tragédia não foi amplamente divulgada pela mídia em função do número de mortos, menos de 50, mas pelo bizarro fato dessa comunidade ter sido construída sobre um lixão desativado. A conjunção de um terreno instável devido ao depósito de lixo, sem qualquer tratamento, por anos, e o acúmulo de água nos espaços criados pela heterogeneidade do material deflagrou o deslizamento que, literalmente, arrastou seus moradores para debaixo do lixo.



O prefeito da cidade, na ocasião, definiu como um desastre de causas "naturais" e, junto com a mídia, focou nas ações de resposta para reparar os danos às famílias dos mortos e prometer novas moradias aos sobreviventes. É comum e até compreensível a ênfase nas ações de resposta a desastres, tanto pelo poder público quanto pela sociedade, mas é fundamental entendermos as causas de uma tragédia sui generis como essa. E não podemos cair na armadilha de atribuir a causas "naturais". Meu propósito inicial neste artigo é mostrar que o histórico de ações e decisões da gestão municipal de Niterói, desde o surgimento da comunidade do Bumba, a credencia como principal fator de risco que levou ao desastre. As chuvas foram apenas uma variável, de menor importância, entre muitas outras. Para tal, empregarei uma corrente sociológica que utiliza a abordagem sistêmica como referencial principal de análise, ou seja, emprega a teoria de sistemas.¹

Um dos sociólogos mais importantes que utiliza a abordagem sistêmica é o alemão Niklas Luhmann, que desenvolveu a teoria de sistemas sociais, sob forte influência da cibernética de 2º ordem.² Nesta teoria, um sistema só pode ser entendido em relação ao ambiente (tudo que é externo ao sistema) e se define como a diferença entre o sistema e o ambiente. A sociedade atual é constituída de diversos sistemas sociais, como o politico, econômico, jurídico, científico, religioso, artes, família e outros que possuem funções próprias, se diferenciando entre si, e uns sendo ambiente dos outros. O interior do sistema é constituído por um continuum de operações, que no caso de sistemas sociais, são as comunicações, ou seja a sociedade é constituída exclusivamente por comunicação (LUHMANN, 2009). As pessoas estão, segundo essa teoria, no ambiente do sistema social, pois são um outro tipo denominado de sistema psíquico. Um sistema social não existiria sem as pessoas, mas adquire características próprias e evolui em direções não planejadas pelo homem.

Por exemplo, a função do sistema político é tomar decisões coletivamente vinculantes, sendo suas comunicações orientadas segundo um código próprio baseado

na disputa pelo poder. O sistema político de uma determinada sociedade adquire padrões de comportamento próprios, que são moldados ao longo do tempo, dependendo de uma extensa gama de variáveis externas e internas: é a estrutura do sistema. Ouando se analisa, por exemplo, o sistema político brasileiro e suas diversas peculiaridades, é comum a expressão "o sistema funciona assim, quem não segue suas regras, não sobrevive na política". Ou seja, o sistema é quem determina as regras e não o homem, apesar deste, de forma coletiva, tê-lo moldado ao longo de séculos. Veremos, agora, a atuação da gestão municipal de Niterói, desde o surgimento da comunidade do Morro do Bumba.

O Morro do Bumba se situa no bairro do Viçoso Jardim, região Norte de Niterói. Antes de ser uma favela, o morro foi utilizado como um depósito de lixo da cidade entre 1970 e 1986, por decisão da Prefeitura. Porém, após a sua desativação, foi sendo ocupado pouco a pouco por algumas famílias de baixa renda que decidiram construir suas casas no local (LOGUERCIO, 2013).

o 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", que contemplavam diversas comunidades. Nesse contexto, foi realizada a urbanização do Morro do Bumba, com os serviços de iluminação pública e água. A melhora das condições de infraestrutura da comunidade atraiu mais famílias, que, assim, ocuparam o morro desordenadamente. Note-se que a decisão política de urbanizar o morro foi adotada poucos anos depois da desativação do lixão. Apesar da aparente "boa intenção", essa decisão é, provavelmente, a que mais contribuiu para aumentar o número de mortos no desastre.

No segundo mandato de Leonel Brizola do governo do estado (1991-1994), político do mesmo partido que o então prefeito de Niterói, o Morro do Bumba recebeu novas melhorias de infraestrutura e apoio de programas sociais. A Cedae³ levou para o local, de helicóptero, uma grande caixa d'água para atender aos moradores. O morro também foi beneficiado pelo programa social "Uma luz na escuridão", além de ter sido construída uma quadra poliesportiva, uma creche e outros equipamentos públicos (SOUZA, 2012). Mais uma vez, decisões políticas, de cunho eleitoreiro, urbanizaram uma comunidade construída sobre um lixão desativado

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

As políticas sociais e urbanas implementadas na década de 1990 resultaram na elevação do IDH4 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, proveniente 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 da cidade, na década de 1990, inclusive no Morro do Bumba, relaciona-se diretamente com as políticas implementadas no período.

Além do crescimento das moradias de baixa renda. as decisões políticas municipais começam a chamar a atenção da sociedade, que se organiza para fiscalizar a atuação do poder público na cidade. O Conselho Comunitário da Orla da Baía (CCOB)5 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 passagens são fragmentos dos testemunhos de lideranças do CCOB sobre as sessões de votação do Plano Urbanístico Regional 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).

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 infraestrutura, (...) 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... (ME-NEZES, 2009, p.19, grifo nosso)

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 desconfianças 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.6

Assim, pode-se inferir que os interesses da especulação imobiliária influenciaram significativamente o modelo de política urbana da Gestão Municipal de Niterói nas décadas de 1990 e 2000, em detrimento de outros temas, como a política de mitigação de riscos em áreas de baixa renda. As comunicações entre sistema econômico e o sistema político são reciprocamente priorizadas, pois trazem benefícios mútuos: aumenta os lucros em um e o poder no outro.

No que diz respeito ao sistema jurídico, a gestão municipal de Niterói ignorou sistematicamente a legislação existente. Apesar de não haver lei específica que tratasse da proibição de construção de casas sobre aterros sanitários até o ano do desastre do Bumba (até por sua obviedade), uma série de políticas municipais e federais, implementadas por lei nas décadas de 1990 e 2000, torPOLÍTICAS MUNICIPAIS E FEDERAIS TORNAVAM ILÍCITA A EDIFICAÇÃO DE UMA COMUNIDADE NAS CONDIÇÕES GEOLÓGICAS DO



nava 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. É certo que existem dezenas de favelas em Niterói, mas construída sobre um lixão desativado só havia uma, o que torna singular esse caso.

começar pelo Plano Diretor da cidade, implementado em 1992, que previa a urbanização do Morro do Bumba sem considerar suas condições impróprias de edificação. Três anos depois, a lei municipal 1468/95, sobre o parcelamento do solo, proibia e 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 socioambiental do Morro do Bumba. Vemos, neste caso, que o sistema político ignorou, sistematicamente, as comunicações do sistema jurídico, o que denota a ascendência de um sistema sobre o outro, com a certeza da impunidade perante leis que não saem do papel quando se trata de controlar as ações da política.

No que toca a relação entre a gestão municipal e o sistema científico, também notou-se a mesma soberba. Estudos realizados por um órgão técnico da própria Prefeitura de Niterói, 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 (UFF), em 2004, e vistorias realizadas por especialistas dessa universidade geraram recomendações sobre o risco de deslizamento no Morro do Bumba à Prefeitura de Niterói, na gestão de Godofredo Pinto (2002-2008). 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.

orém, esses estudos técnicos não sensibilizaram a gestão municipal a ponto de serem tomadas as decisões que preveniriam o desastre. 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, após o desastre, que nenhum dos estudos da UFF tratava "especificamente" do Morro do Bumba. Esta declaração minimizou a responsabilidade do prefeito Jorge Roberto Silveira (2009-2012), 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. Tornou--se patente a ascensão do sistema político sobre o sistema científico, tanto pelo "bloqueio" da verdade científica realizada pelo reitor da UFF por questões políticas, quanto pela reincidente indiferença às conclusões dos estudos técnicos realizados que já apontavam um grau de risco elevado para a comunidade.

Assim, além do fator natural que contribuiu para o desastre, ao vermos o "filme" desde o início da ocupação, podemos destacar como fator contribuinte principal a atuação do sistema político local, dotado de certos padrões de comportamento que se repetiram por diversos mandatos. São características estruturais de um sistema que se reproduzem em diversas escalasº no país, desde o governo federal até pequenos municípios interioranos.

Atingido o primeiro propósito deste artigo, podemos nos aventurar a chegar nas causas mais profundas do problema. Para tal, identificaremos, também sob a ótica sistêmica, alguns aspectos da formação da estrutura do sistema político nacional, a fim de entendermos o porquê da forma de atuação da gestão municipal de Niterói, no caso do Bumba.

A primeira pá de lixo colocada no Morro do Bumba tem origem bem antes do ano de 1500, ponto de partida para análise do processo de formação do sistema político brasileiro. É preciso compreender como funcionava o sistema português, que, a partir do início da co-Ionização, se transferiu para o Brasil e foi o núcleo original, moldado posteriormente em virtude do diferente processo sócio-histórico aqui vivido.

A formação étnica e cultural do português é uma resultante de influências europeias e africanas. Uma mescla entre a católica e a maometana, a dinâmica e a fatalista encontrando-se no português. Conforme, bri-Ihantemente, sintetiza Gilberto Freyre:

O sangue mouro ou negro correndo. O ar da África, quente, oleoso, amolecendo as instituições e nas formas de cultura as durezas germânicas; corrompendo a rigidez moral e doutrinária da igreja medieval (FREYRE, 2006, p.66).

Essas influências resultaram em uma constituição social vulcânica que se reflete no quente e plástico do caráter nacional lusitano, das suas classes e instituições, nunca endurecidas nem definitivamente estratificadas, fazendo de sua vida, de sua moral, de sua economia, de sua política, um regime de influências antagônico que se alternam, se equilibram ou se hostilizam. O português é, sem dúvida, um povo cosmopolita e heterogêneo (FREYRE, 2006).

O domínio dos mouros (de origem africana) sobre os visigodos (de origem germânica) por mais de sete séculos em Portugal contribuiu, significativamente, na formação da estrutura social portuguesa. Uma vez vencido o povo africano, sua influência persistiu através de uma série de efeitos. O modelo de colonização agrária escravocrata, polígamo e patriarcal utilizado no Brasil é uma continuidade do adotado pelos mouros nos cristãos em Portugal e vice-versa após a vitória militar dos cristãos no século XIII. Nessas guerras de reconquista, a igreja se aproveitou largamente e, através de suas ordens militares (templários), se tornou proprietária de latifúndios enormes, que deram origem à colonização latifundiária e semifeudal no Brasil (FREYRE, 2006).

Raymundo Faoro (2012) nos explica que, fruto deste peculiar processo sócio-histórico, forma-se, em Portugal do século XV, um grupo social dominante constituído de peritos nas leis e nas técnicas de mando, que se revela indispensável ao rei: o estamento. Portugal, precoce em sua unificação em relação aos demais países da Europa, inicia sua expansão comercial corporificada nas grandes navegações. A estrutura política, nesse momento, é formada pelo rei e seu estamento, que exercem o poder com um caráter patrimonial, no qual a fazenda pública se confunde com a propriedade do mandatário maior. Isso significou a constituição de um capitalismo pautado pela gestão estatal, em vez de orientado pela lógica de mercado.

De caráter burocrático, o estamento atua no interesse de sua perpetuação no poder, adaptando-se às mudanças e gerando mecanismos para reservá-lo para si. Uma burocracia de caráter aristocrático, com uma ética e um estilo de vida particularizado, em que a troca de benefícios é a base da atividade pública, direcionada ao poder e ao tesouro do rei.

Já 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.

Tal estrutura social-política aporta no Brasil em 1500. A partir desse momento, inicia-se um processo histórico distinto, que irá moldar o sistema político brasileiro com outras variáveis, ainda que fortemente influenciado pela metrópole nos três séculos seguintes.

Com as características sociopolíticas e econômicas já descritas do nosso 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 (PRADO JR, 2011). Esse modelo econômico se espalhou pelo Brasil, com destague para o nordeste e o Rio de Janeiro. É com base nessa economia que se desenvolve uma sociedade semifeudal, em que se origina a grande concentração de riquezas em uma aristocracia, que contribuiu para termos, no Brasil, uma camada social similar ao estamento português, já presente como ethos a ser seguido.

utro fator fundamental que moldou o peculiar sistema político brasileiro foi a decisão portuguesa de delegar à iniciativa privada todos os ônus e bônus da colonização, associada a grande distância da metrópole (do governo central). O sistema das capitanias hereditárias (1534-1759), aqui implantado, concedia a particulares o direito de exploração dos recursos, mas com os deveres de proteção contra invasões estrangeiras e de administração.10 Enormes porções de terra entregues à fidalgos que detinham total liberdade de ação, ainda mais com o débil controle exercido pela metrópole em face das distâncias envolvidas. A despeito do êxito ou não desse sistema, o fato é que o seu modelo persistiu por todo o período co-Ionial, seja com os senhores de engenho ou, mais tarde,

com os coronéis. Assim, os donos de terras e seus clãs cedo contestaram a autoridade dos representantes do rei (do governo) contra qualquer abuso da metrópole e da própria igreja. Bem diferente da América espanhola, onde, por longo tempo, os colonos ficaram sob à sombra dominadora das catedrais e dos palácios dos vice-reis, reinóis todo-poderosos (FREYRE, 2006).

Caio Prado Junior (2011) nos auxilia ao afirmar que o clã patriarcal, no Brasil, 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. Já para Gilberto Freyre e Sergio Buarque, 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 (não por acaso, na votação do processo de admissibilidade do impeachment da presidente Dilma Rouseff, um grande número de parlamentares utilizou a família como base de sua argumentação, revelando a mescla entre família e política, até hoje, em nossa sociedade).

Um sistema político de cunho autoritário e de compadrismo, em que a família patriarcal adquiriu, sobre a base econômica da riqueza agrícola e do trabalho escravo, a função do mando político, cujas consequências foram o oligarquismo e o nepotismo que aqui madrugaram. Essas características estruturais do sistema podem ser

OS DONOS DE TERRAS E SEUS CLÃS CEDO CONTESTARAM A AUTORIDADE DOS OS DONOS DE TERRAS E DEGO CELAS EL CELA



vistas ao longo da história, com o predomínio constante de vontades particulares que encontram seu ambiente próprio em círculos fechados e pouco acessíveis a uma burocracia impessoal. Entre estes círculos, sem dúvida, o da família é aquele que se exprimiu com mais força e desenvoltura em nossa sociedade (HOLANDA, 1995).

A estrutura colonial brasileira, com predominância do meio rural sobre o urbano, não se modificou até a abolição da escravatura, em 1888. Segundo Sergio Buarque, 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.

O fim do período colonial é um marco do ponto de vista histórico, porém o mesmo não se pode dizer do ponto de vista sociológico, em que o que houve foi uma continuidade dos modelos conformados e consolidados em mais de 300 anos. No âmbito do sistema político nacional, se poderiam identificar certos padrões de comportamento já estabilizados em sua estrutura: oligarquismo, patriarcalismo, patrimonialismo, autoritarismo, personalismo, nepotismo e clientelismo, para mencionar os principais.

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. É o estamento se adaptando às mudanças, preservando para si o poder. É o lixão do Bumba começando a ganhar forma e volume.

Caio Prado 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 pontua que, nesse período, o país necessitou criar uma estrutura burocrática própria. Assim, na ausência de uma burguesia independente, os candidatos às funções públicas criadas foram recrutados, por força, entre indivíduos da mesma massa dos antigos senhores rurais, portadores de uma mentalidade e tendência característica dessa 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.

esse ponto, é importante mencionar como Luhmann (2006) categoriza as diferentes formas de evolução das sociedades, utilizando o conceito de diferenciação. A forma que predominou durante o feudalismo na Europa e no período colonial brasileiro foi a "estratificada", em que 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, em que 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.

O aumento da complexidade na sociedade estratificada leva a outra mudança estrutural. O contínuo processo de diferenciação dos sistemas sociais 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

educacional e permite, assim, a inclusão nos demais

sistemas sociais

No atual estágio de evolução, as sociedades se autodiferenciam nos sistemas sociais já descritos (político, religioso, jurídico, econômico, educativo etc.) conforme a função que desempenham. É a sociedade funcionalmente diferenciada. Os sistemas sociais não, necessariamente, evoluem para "melhor", 11 mas simplesmente tornam-se mais complexos, com mais possibilidades de comunicação. Quanto mais complexos se tornam, mais subsistemas aparecem, e estes também se subdividem conforme o aumento da complexidade interna. Por exemplo, o sistema científico se autodiferenciou em diversos subsistemas ao longo do tempo (química, física, biologia etc.). Luhmann entende que não há um sistema que seja superior aos demais. Todos podem se interrelacionar. Logo, a sociedade moderna é acêntrica.

Na Europa, a transição para a sociedade funcionalmente diferenciada ocorre no final do século XVIII e início do século XIX. Entretanto, diferentemente da transição europeia, que ocorre "naturalmente", o processo brasileiro é imposto de cima para baixo, com a implementação da república e todo um ordenamento jurídico e burocrático impessoal que não emergiu da sociedade brasileira, mas foi importado dos países de referência europeus. Em outros termos, as condições sociais para uma transição efetiva da sociedade estratificada para a funcionalmente diferenciada não ocorreram no Brasil, como, por exemplo, a ascensão de uma burguesia para contestar a estrutura de poder vigente. Não que esse seja o único caminho, mas foi o que escolhemos ao copiar as estruturas institucionais das sociedades europeias.

O resultado foi a permanência de uma sociedade estratificada existindo de fato, sob a aparência de uma sociedade funcionalmente diferenciada, principalmente no âmbito do sistema político, que herdou todos os privilégios e a posição hierárquica do estrato superior da sociedade estratificada. Ao retornarmos ao Morro do Bumba, podemos compreender, sob a ótica sistêmica, os padrões de comportamento da gestão municipal de Niterói, um subsistema que reproduz as mesmas características estruturais do sistema político brasileiro, em sua escala.

rimeiramente, na forma patrimonialista e de troca de benefícios na relação com os representantes do sistema econômico, ao tomar decisões em prol do capital imobiliário, desvirtuando a função pública para atender a interesses privados. Tal padrão de comportamento pode ser comparado ao da elite social do Brasil Colônia, originado a partir do estamento burocrático português. Na relação com os sistemas jurídico e científico, observa-se uma rejeição sistemática às suas comunicações, tanto no descumprimento de leis que proibiam a edificação de casas nas circunstâncias do Morro do Bumba quanto na inação ao tomar conhecimento de estudos técnicos que comprovavam os riscos existentes para os moradores. Pelo contrário, a Prefeitura e o governo do estado ainda edificaram e ampliaram a infraestrutura do morro, e foi realizada uma ação política no sentido de se mascarar os resultados dos estudos técnicos da UFF, quando seu reitor declarou não haver estudos "específicos" sobre os riscos no Bumba.

Esses fatos mostram uma autopercepção de impunidade e superioridade hierárquica dos representantes do sistema político em relação aos demais. Tais características nos remetem, diretamente, à forma de diferenciação estratificada da sociedade, em que o estrato superior está acima das leis e utiliza-se de sua posição hierárquica nas relações com os demais estratos, que, sobretudo, reconhecem e aceitam essa subordinação. Vemos que, apesar da distância temporal entre o desastre do Bumba (2010) e a abolição da escravatura/ início do período republicano (1888/1889), muitos padrões de comportamento continuam ativos na estrutura do sistema político. Se incluirmos, na análise, os acontecimentos decorrentes da atual operação Lava-Jato na política nacional, que está permitindo uma "dissecação" dessa estrutura, veremos a manutenção dessas práticas e procedimentos.

A Lava-Jato investiga um esquema de corrupção, em que grandes empreiteiras, organizadas em cartel, pagavam propina para altos executivos da Petrobrás e outros agentes públicos que integravam ou estavam relacionados a partidos políticos responsáveis por indicar e manter os diretores da empresa estatal. As empreiteiras ganhavam, assim, licitações fraudulentas e superfaturadas, e a propina era utilizada pelos partidos políticos como caixa dois de campanha, o que contribuía para a manutenção de seus representantes no poder, além do enriquecimento pessoal ilícito. 12 É o Bumba potencializado, metáfora da desvirtuação da função pública para atender a interesses privados e a troca de benefícios entre representantes de um "estamento" brasileiro em pleno século XXI, que atuavam com a mesma finalidade dos políticos e empreiteiros de Niterói, só que em uma escala diferente.

ambém referente à operação Lava-Jato, foram gravadas conversas informais entre políticos, ao telefone, que vieram a público e revelaram várias tentativas de obstrução da Justiça. Entre elas, a conversa da ex-presidente Dilma Rousseff com o ex-presidente Lula, quando combinam o envio para a casa de Lula do seu ato de nomeação para a Casa Civil, com a finalidade de ser usado "em caso de necessidade". Em outra ligação, Lula solicita ao então ministro da Casa Civil, Jaques Wagner, que interceda por ele junto a um ministro do Supremo Tribunal Federal para obter uma decisão favorável em uma ação cível.13 (Entenda-se os nomes citados como representação de uma classe e não como crítica direta do autor a esse ou aquele.) A despeito do êxito ou não dessas ligações, o importante é destacar a autopercepção de superioridade e impunidade dos representantes do sistema político em sua interação com o "ambiente", da mesma forma com que a Gestão municipal de Niterói ignorou, sistematicamente, a legislação e os resultados dos estudos técnicos que mostravam os riscos de acidente no Morro do Bumba

Porém, a estrutura de um sistema social não é imutável.14 Tanto no caso do Bumba guanto na Lava-Jato, podemos estar testemunhando uma mudança no ambiente, mais precisamente do sistema jurídico, que, se for contínua, poderá implicar uma evolução na estrutura do sistema político brasileiro. No caso do Bumba, após o desastre, 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 permanência de moradores nas áreas de risco. O MPE citou, também, estudos da UFF e reportagens que indicavam o risco de desabamento naquele e em outros locais da cidade. 15 A 6º 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.16 Em outra ação, o MPE, com base em relatórios da Defesa Civil, acionou a 6º Vara Cível da Comarca de Niterói, cuja sentença obrigou a Prefeitura a agir preventivamente em áreas de risco da cidade.17

Já a operação Lava-Jato é considerada um marco na história do Brasil, ao investigar mais de cem políticos com foro privilegiado, contabilizar 59 inquéritos e 11 denúncias por corrupção, tendo promovido 46 acusações criminais contra 225 pessoas, que resultaram em 106 condenações, totalizando mais de 1.100 anos de pena.18 Apesar de ainda não terem resultado em sentenças condenatórias para os representantes do sistema político, o Bumba e a Lava-Jato são exemplos de que está em curso uma alteração no "ambiente", cuja influência, se contínua, poderá amolecer uma das estruturas sociais mais cristalizadas de nosso país. •

O autor é mestre em Segurança e Defesa Civil e especialista em Relações Internacionais

bpcmax@icloud.com

BIBLIOGRAFIA

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

FAORO, Raymundo. Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro. 5 ed. São Paulo: Globo, 2012.

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.

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

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

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.

LUHMANN, N. La sociedad de la sociedad. Ciudad de México: Herder, 2006.

LUHMANN, N. Introdução à teoria de sistemas. Petrópolis: Vozes, 2009.

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.

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

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, 3 a 6 de setembro de 2012 em Niterói.

NOTAS DE RODAPÉ

- 1. A teoria dos sistemas desenvolve princípios unificadores que atravessam verticalmente os universos particulares das diversas ciências envolvidas, visando ao objetivo da unidade da ciência.
- 2. A cibernética, como ciência que estuda os mecanismos de comunicação e de controle, é dividida em duas: a cibernética de 1º ordem, com o esquema input/output e controle por feedback, perfeitamente aplicável em sistemas mecânicos e de computação, porém com uma série de limitações para a análise de sistemas vivos e sociais. A partir da contribuição de diversas disciplinas, o campo da cibernética evoluiu, incorporando diversos conceitos úteis para a análise de sistemas vivos e sociais como: autonomia, auto-organização, cognição, autorreprodução e o papel do observador na modelagem do sistema, que deram origem à cibernética de 2° ordem.
- 3. Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro.
- 4. Índice de Desenvolvimento Humano.
- 5. Entidade associativa criada em 2002 visando discutir de uma maneira abrangente os problemas e propostas para Niterói.
- 6. http://amoralnato.blogspot.com.br/2010/04/tragedia-em-niteroi--vamos-botar-na.html. Acesso em 14 mai 2016.
- 7. Desde que não controladas eficazmente pelo sistema jurídico, como no caso.
- 8. http://oglobo.globo.com/rio/reitor-da-uff-afirma-que-nao-tinha--estudos-especificos-sobre-morro-do-bumba-3023544. Acesso em 12 set 2015.
- 9. Outro conceito da teoria de sistemas sociais é a repetição dos padrões de comportamento em diferentes escalas. É como se observássemos determinadas características estruturais de um sistema social se repetindo da escala micro a macro e vice-versa.

- 10. As funções de defesa militar e de administração (parcialmente) foram repassadas à metrópole, após a implementação do Governo Geral, em 1548.
- 11. Até porque a distinção melhor/pior depende do referencial de análise. O que é melhor para um grupo social pode ser pior para outros.
- 12. http://lavajato.mpf.mp.br/entenda-o-caso. Acesso em 4 set 2016.
- 13. http://oglobo.globo.com/brasil/grampo-telefonico-sugere-que--dilma-agiu-para-tentar-evitar-prisao-de-lula-18891990. Acesso em 4 set 2016.
- 14. A estrutura de um sistema social pode evoluir, basicamente, por dois motivos: novas possibilidades comunicativas em seu interior e, principalmente, uma alteração no ambiente que o pressiona a evoluir, pois os sistemas devem estar sempre adaptados ao ambiente. É justamente a descontinuidade entre ambiente e sistema que provoca esta evolução, desde que a estrutura do sistema tenha excessos de possibilidades comunicativas para poder variar.
- 15. http://coad.jusbrasil.com.br/noticias/2213503/morro-do-bumba-mp-rj-ve-indicios-de-omissao-e-notifica-prefeitura. Acesso em 12 set 2015.
- 16.http://www4.tjrj.jus.br/consultaProcessoWebV2/consultaProc. do?v=2&FLAGNOME=&back=1&tipoConsulta=publica&numProces so=2013.002.005641-0. Acesso em 12 set 2015.
- 17. 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.
- 18. http://lavajato.mpf.mp.br/atuacao-na-1a-instancia/resultados/a--lava-jato-em-numeros-1. Acesso em 05 set 2016.